

Berit Rekve

Masteravhandling

Tale om tryggleik

Dominerande diskursar i styringa av samfunnstryggleiksfeltet på sentralt politisk nivå 2000-2021

Speaking of societal safety

Dominant discourses in central political governing of societal safety 2000-2021

Master i offentleg leiing og styring (MPA) – fordjuping

3MSA90

2023

Føreord

Jarnvegen mellom heimen min på Holmlia og Rena gir gode minne om gilde studieår. Men fleire av stadnamna minner òg om hendingar som skapte interessa som førde meg til Høgskolen i Innlandet og ein fagkrins innanfor krisehandtering og risiko, sårbarheit og beredskap. Dette vart springbrettet vidare til masterstudiet i offentleg leiing og styring, og til denne avhandlinga. Den siste vevnaden av tekst og meisterstykket er med dette avlevert.

Etter åra som deltidstudent på masterstudiet i offentleg leiing og styring og studium i krisehandterings- og beredskapsfag ved studiestad Rena kjennest det tilfredsstillande, men òg vemodig å avslutta. Det har vore gjevande år i lag med folk eg har sett stor pris på.

Det er mange som skal ha takk for bidrag og inspirasjon i arbeidet med denne studien:

Ein stor takk går til rettleiaren min, professor Bent Sofus Tranøy. Han har vore ein gild samtalepartnar og delt raust av både råd og tid. I sanning ein fagleg inspirator.

Hjarteleg takk òg til førsteamanuensis og fagansvarleg då eg studerte beredskapsfaga, Bjørn Tallak Bakken. Han inspirerte meg til å ta masterstudiet og gav gode råd i startfasen.

Dei tilsette ved høgskulebiblioteket på Rena fortener òg takk. De har vore til stor hjelp ved mangt eit høve.

Takk går òg til professor Jan Grue, som lét meg delta på PhD-kurset i diskursanalyse og retorisk analyse på Universitetet i Oslo.

Svært mange gode studiekameratar frå både krisehandteringsfaga og masterstudiet har vore støttespelarar og sjenerøse medlesarar. Hjarteleg takk alle saman!

Den største takken går til livskamerat og ektefelle Vidar Rekve, som har vore entusiastisk og kompetent støttespelar, og lagt alt til rette for at eg kunne gjera dette.

Eg er deg takksam i all æve.

Det endelege resultatet ber eg det fulle og heile og ansvaret for.

Serit Rekve

Oslo, 15. mai 2023

Innhold

NORSK SAMANDRAG	VIII
ENGELSK SAMANDRAG (ABSTRACT).....	IX
1 INNLEIING	1
1.1 BAKTEPPET	1
1.2 FØREMÅL, GRUNNGJEVING OG FAGLEG RELEVANS.....	2
1.2.1 <i>Empirisk og analytisk grunngjeving</i>	2
1.3 PROBLEMSTILLING OG FORSKINGSPØRSMÅL.....	3
1.4 TEORETISK TILNÆRMING.....	4
1.5 AVGRENSING.....	4
1.6 TIDLEGARE FORSKING	4
1.7 FØRFORSTÅING	5
1.8 STRUKTUREN I AVHANDLINGA	5
2 KONTEKST.....	7
2.1 HISTORISK BLIKK: FRÅ OLDTID TIL TIDA VÅR.....	7
2.2 SAMFUNNSTRYGGLEIK – FAGFELT OG FORVALTNING.....	12
2.3 STYRING AV SAMFUNNSTRYGGLEIK	13
2.3.1 <i>Juridisk rammeverk</i>	13
2.3.2 <i>Prinsipp for samfunnstryggleik og beredskap</i>	14
3 TEORETISK RAMMEVERK	15
3.1 DISKURSANALYSE	15
3.1.1 <i>Eit teoretisk kontinuum – frå språkvitskap til språkleg vending i samfunnsvitskapen</i>	16
3.1.2 <i>Trådar frå retorikken</i>	20
3.2 SAMFUNNSTRYGGLEIKSFAGLEGE TEORiar	21
3.2.1 <i>Samfunnstryggleik – ein omgrepsdiskusjon</i>	21
3.2.2 <i>Teoriar om organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring</i>	24

3.3	ORGANISASJONSTEORETISKE TRÅDAR.....	27
3.3.1	<i>New Public Management, logistikkprinsipp og effektivitetslogikkar.....</i>	27
3.3.2	<i>Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet</i>	29
3.3.3	<i>Lov og kontroll som styringslogikk</i>	32
3.4	ANALYTISK RAMMEVERK: JAKTA PÅ DISKURSANE.....	32
4	METODE	34
4.1	FORSKINGSDESIGN	34
4.2	METODE – KVALITATIV TILNÆRMING.....	34
4.2.1	<i>Induktive og deduktive inngangar - ei abduktiv veksling</i>	35
4.2.2	<i>Dokumentstudie.....</i>	35
4.3	DATAINNSAMLING	36
4.4	DOKUMENTA SOM ER STUDERTE	36
4.5	KVALITET I FORSKINGA.....	37
4.5.1	<i>Validitet.....</i>	37
4.5.2	<i>Reliabilitet.....</i>	38
4.5.3	<i>Generaliserbarheit.....</i>	38
4.5.4	<i>Styrkar og veikskapar ved denne studien</i>	38
4.6	VITSKAPSTEORETISKE REFLEKSJONAR	38
4.7	FORSKINGSETIKK	39
4.7.1	<i>Normer og juridiske rammer.....</i>	39
4.7.2	<i>Diskusjon om personvern og samtykke.....</i>	40
4.7.3	<i>Forskarrolle og integritet.....</i>	40
5	ANALYSE	41
5.1	TO TIÅR MED TALE OM TRYGGLEIK	41
5.1.1	<i>Første krinsen: NOU 2000: 24 og St.meld. 17 (2001-2002), m.v.....</i>	41
5.1.2	<i>Andre krinsen: St.meld. nr. 39 (2003-2004), m.v.</i>	63

5.1.3	<i>Tredje krinsen: NOU 2006: 6, St.meld. nr. 22 (2007-2008), mv.</i>	69
5.1.4	<i>Fjerde krinsen: Meld. St. nr. 29 (2011-2012), NOU 2012: 14, mv.</i>	77
5.1.5	<i>Femte krinsen: Meld. St. 10 (2016-2017), mv.</i>	85
5.1.6	<i>Sjette krinsen: Meld. St. 5 (2020-2021), mv.</i>	91
6	TEORETISK-EMPIRISKE SAMBAND OG KONKLUSJONAR	101
6.1	KVA FOR SAMFUNNSTRYGGLEIKSFAGLEG RASJONALE VISER SEG I DISKURSANE I STYRINGA AV FELTET?	101
6.2	KVA SLAGS STYRINGSLOGIKK TRER FRAM?	106
7	AVSLUTNING OG EPILOG	114
7.1	HAR VI BILETET NO?	114
7.2	KVA BIDREG DENNE STUDIEN MED?	115
7.3	MOT NYE VEVNADER	115
7.4	EPILOG	115
	LITTERATUR	116
	VEDLEGG I LISTE OVER DOKUMENTA I ANALYSEN	128
	VEDLEGG II MANDAT FOR SÅRBARHETSUTVALGET	129
	VEDLEGG III OVERSYN OVER OMGREP	130

Figurar

3.1 Koplingar og interaksjonar, frå Perrow (1999)

Tabellar

3.1 Hoods sigma-, theta og lambda-verdiar

3.2 Analytisk rammeverk

Forkortingar

A	Arbeidarpartiet
bm.	bokmål
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap/Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap, (1970-2003 Direktoratet for sivilt beredskap)
eng.	engelsk
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
Frp	Framstegspartiet
gr.	gresk
H	Høgre
HRO	High Reliability Organizations
HRT	High Reliability Theory
JD	Justis- og politidepartementet/Justis- og beredskapsdepartementet
KrF	Kristeleg Folkeparti
MDG	Miljøpartiet Dei Grøne
nyn.	nynorsk
OED	Olje- og energidepartementet
NAT	Normal Accidents Theory
NVE	Noregs vassdrags- og energidirektorat
R	Raudt
SMK	Statsministerens kontor
Sp	Senterpartiet
SV	Sosialistisk Venstreparti
V	Venstre

Norsk samandrag

Korleis talar regjeringa og Stortinget om tryggleik?

Hovudspørsmålet for studien er: Kva for diskursar dominerer styringa av samfunnstryggleiks-feltet på sentralt politisk nivå, og korleis endrar dei seg i perioden 2000-2021?

For å få vita kva for diskursar som dominerer, har eg leita etter kva for diskursar som finst. Dette er delt i to undertema med kvart sitt forskingsspørsmål, det første med ei fagspesifikk tilnærming, medan det andre er meir allment forvaltningspolitisk.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet? Eg søker å finna spor av teoretiske grunngevingar frå tryggleiksstyring, med vekt på teori om normale ulykker, høgpålitelege organisasjonar, og nærskylde konsept. Eg ser òg på om det er tema eller omgrep som har særleg merksemd eller endring i perioden.

Kva slags styringslogikk trer fram? Med utgangspunkt i organisasjonsteori har eg knytta saman konsept i teorigrupper som eg nyttar i leitinga etter styringslogiske diskursar. Desse er New Public Management, logistikk og effektivitetslogikkar; gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet, og lov og kontroll som styringslogikk.

Det empiriske materialet tek utgangspunkt i utgreiinga til Sårbarhetsutvalget frå 2000. Vidare har eg analysert dei seks stortingsmeldingane om samfunnstryggleik, innstillingane frå komiteane og plenumsordskifta i Stortinget. Delar av nokre offentlege utgreiingar er òg med. Dette er ein kvalitativ dokumentstudie som inneber nærlesing for å finna representasjonar som formar diskursar. Desse er òg sett i samband med diskursteori og innslag frå retorikk.

Hovudfunnet i studien er at ansvars- og samordningsdiskursen framstår som dominerande. Det ser ut til at Sårbarhetsutvalgets premiss om at styringa er fragmentert, er akseptert, men at ansvarsprinsippet ligg fast, sjølv om ein gjer ymse grep for samordning. Frå den samfunnstryggleiksfaglege sida står det diskursivt uomstridt sidan Sårbarhetsutvalget at samfunnet er sårbart.

Eit endringsfunn er at styresmaktene ser ut til å tala meir i tråd med «føre var»- enn «i rette tid»-prinsippet innanfor logistikk og forsyningsberedskap i ljøs av koronapandemien. Eg finn med det at ein i 2021 stod nærare Sårbarhetsutvalgets kritiske forståing for sårbarheitene gjensidige avhengigheiter og globalisering utgjær.

Engelsk samandrag (abstract)

How do the Norwegian government and parliament (the Storting) speak about societal safety?

The principal object of study of this thesis is dominant discourses in the governing of societal safety issues by lawmakers and central government bodies, and how they change in the period from 2000 to 2021.

To be able to characterize any discourse as dominant, my first step was to make an inventory of identifiable discourses. These were divided into two subthemes, each associated with a specific research question; the first one technical and technological, the other of a more general organizational, managerial or administrative nature.

What is the technical and technological rationale of discourses that appear in the governing of social safety issues? Here I seek to find evidence of theoretical reasoning based on security management, with emphasis on normal accident theory, high reliability organizations and related concepts. In addition, I look for topics or concepts that attract particular interest or show any change in the course of the period.

What kind of logic of an organizational, managerial or administrative nature appears in societal safety discourses? With organizational theory as a starting point, I have combined concepts into theory groups that I use in my search for evidence of such logic: New Public Management, logistics and efficiency, wicked problems, organization, coordination and the principle of responsibility, and the logic of legislation and control.

The empirical material takes as its starting point the Norwegian Official Report submitted by the commission on vulnerability ('Sårbarhetsutvalget') in 2000. Furthermore, I have analyzed six reports to the Storting (white papers) concerning societal safety, the recommendations of the standing committees and the debates in the plenary Storting. Parts of some other official reports are also included. This is a qualitative document study that required close reading to find representations forming discourses, with connections also made to discourse theory and rhetorical elements.

The main findings of this study are that the responsibility and coordination discourse is the most dominant. The premise of Sårbarhetsutvalget that the governing of societal safety issues is fragmented seems to be accepted, however the principle of responsibility is not challenged,

although some coordination measures are taken. Where the technical and technological aspects of societal safety are concerned, the ‘vulnerable society’ discourse is both dominant and undisputed.

There is evidence of change in the period under scrutiny, as the authorities’ discourse, from the onset of the coronavirus pandemic, leaned more heavily towards the precautionary principle, away from ‘just in time’ practices in the areas of logistics and supply security. I conclude that this shows that in 2021, the authorities had moved closer to the critical stance of Sårbarhetsutvalget concerning the vulnerabilities of interdependencies and globalization.

1 Innleiing

1.1 Bakteppet

Det drønna. Ut av ein grå, litt lummer himmel, slik ein overskya juliettermiddag gjerne kan vera i hovudstaden, kom noko som likna ein tørr toreskrell. Men denne fekk ikkje det vanlege følgjet av fleire drønn, ikkje regn, ikkje vind.

I år er det tolv år sidan det mest omfattande åtaket på norsk jord sidan den andre verdskrigen, terroråtaka mot Regjeringskvartalet og mot sommarleiren til Arbeidernes Ungdomsfylking 22. juli 2011. Det er 22 år sidan terroråtaka mot USA 11. september 2001. Begge desse åtaka fekk tryggleik og beredskap høgare på dagsordenen enn på lang tid. Mange andre hendingar i løpet av dei siste 25 åra har òg prega valet av tema. Etter at valet var teke, kom koronapandemien ettervinteren 2020 og sette landet i ein situasjon ingen hadde opplevd før. Dertil kom Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022, på nytt fekk vi krig i Europa, og den største flyktningstraumen sidan den andre verdskrigen.

I arbeidet styresmaktene gjer etter store krisehendingar kjem mykje meir tale om tryggleik ut i det offentlege rommet enn i periodar med ro og mindre merksemd kring tryggleik, krisehandtering og beredskap. Bakgrunnen for val av tema er interessa for korleis den politiske styringa av samfunnstryggleiken ovrar seg i sentrale dokument og ordskifte – korleis ein talar om tryggleik. Lesnad av stortingsmeldingar og andre dokument i samband med studium vekte interessa for å analysa desse grundigare i ljós av faglege tilnærmingar, diskurs og retorikk.

1.2 Føremål, grunngeving og fagleg relevans

Føremålet med denne studien er å skildra og bidra til forståing for kva for diskursar, med underliggjande fagleg rasjonale og styringslogikk, som er dominerande i styringa av samfunnstryggleiksfeltet på nasjonalt politisk nivå, ved regjeringa og Stortinget, i perioden 2000 til 2021. I det ligg det òg å sjå på endring i perioden. Det kan til dømes vera sektorstyring og samordning, eller «i rette tid»- mot «føre var»-prinsipp og ulike spenningar som finst mellom ulike effektivitetstankesett.

Kva kan grunnge ein slik studie innanfor offentleg leing og styring? Kan det ha ei organisasjonsfagleg forankring? Det meiner eg det har. Språket er verktøyet vi har for å utarbeida politikk, og styring og leing av organisasjonar kjem ikkje ut av lause lufta, men av kommunikasjon og meiningsskaping i ei eller anna form. Kranert & Horan (2018) seier:

The insight that language is central to “doing politics” is almost as old as politics itself, as the study of political language began with one of the oldest academic disciplines: rhetoric. The classical political philosophy of Plato and Aristotle as the root of modern political science also debated the role of language in politics. While Plato feared the risk of manipulation through language, Aristotle saw language as the foundation of politics. He defines humans as political animals because of their capacity for language – having language allows humans to distinguish between the just and the unjust, good and evil (Aristotle 1998¹: 1253a7) and therefore to construct not only shared perceptions of the world, but also of shared values. (s.1)

Diskursanalyse er relevant som forskingslogikk for denne studien fordi han rettar seg mot «korleis språklege diskursar konstituerer verda for oss, men også korleis vi konstituerer verda gjennom språket» (Bukve, 2016, s. 73). Med denne tilnærminga ønskjer eg å analysera tekstar i kontekstane dei står i på politikkområdet samfunnstryggleik.

1.2.1 Empirisk og analytisk grunngeving

I denne studien ser eg på empirisk materiale knytta til regjeringa og Stortinget og styringa av samfunnstryggleiksfeltet over eit tidsrom på tjue år. Så langt kjenner eg ikkje til slike studiar som ser desse dokumenta i eit fortolkande, innholdsanalytisk ljøs, noko som kan vera interessant å vita noko om i politikktutforming og studiar av dette. Det er ikkje ein forklarende studie, men kan ha ei slags kausalt element indirekte ved at vi får fram kva for aktørar som

¹ Referansen i sitatet viser til omsetjinga til C. D. C. Reeve av Aristoteles' Politikk.

² Tranøy har presisert at utsegna opprinneleg er frå førsteamanuensis Birgitte Ellefsen ved PolitiHøgskolen (pers.komm.).

pregar kven. Analytisk er fortolkning og presisjon viktig, mellom anna sidan feltet har blitt vesentleg, og det jamt er diskusjon om korleis det står til på med samfunnstryggleik og beredskap. Det er òg ei avhandling om tilhøvet mellom fag og politikk, og om korleis samfunnet vert styrt.

1.3 Problemstilling og forskingsspørsmål

Den overordna problemstillinga for avhandlinga er

Kva for diskursar dominerer styringa av samfunnstryggleiksfeltet på sentralt politisk nivå, og korleis endrar dei seg i perioden 2000-2021?

Med dominerande diskurs meiner eg i denne styringssamanhengen kva for diskursar som får størst plass, men òg faglege konsept som kollektive forståingsrammer og om ein talar innanfor eller utanfor desse.

I «sentralt politisk nivå» legg eg regjeringa og Stortinget. Med denne problemstillinga er eg på jakt etter kva for diskursar som finst kring feltet, korleis dei framstår, og korleis dei har endra seg i perioden.

Til å bora djupare i diskursane nyttar eg forskingsspørsmål knytt til desse områda og teorifelt relaterte til dei. Som del av denne gjennomgangen ser eg òg på kva som formar diskursane.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Dette forskingsspørsmålet er ei fagspesifikk tilnærming som eg nyttar til å søkja etter spor av teoretiske grunngevingar frå teoriar om organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring, som teori om normale ulykker og høgpålitelege organisasjonar.

Kva slags styringslogikk trer fram?

Dette forskingsspørsmålet er meir allment forvaltningspolitisk, og knyter seg til organisasjonsteoretiske område som New Public Management, effektivitetslogikkar og logistikkprinsipp; gjenstridige problem, organisasjonsstruktur og styringsprinsipp for feltet; og etterspurnad etter lovgjeving og kontroll.

Det munnar ut i eit forsøk på å svara på spørsmålet *Korleis endrar diskursane seg i perioden 2000-2021?* Føresetnaden i spørsmålet, om at det *er* endringar, er tufta på førsforståinga som er skissert nedanfor.

1.4 Teoretisk tilnærming

Dei teoretiske renningstrådane kjem frå språkfeltet diskursanalyse, med innslag frå retorikk, og samfunnsvitskaplege tilnærmingar frå samfunnstryggleik og offentleg leing og styring. Grunngeving for vala er utdjupa i kapittel 3. Sentrale omgrep blir presenterte i samband med dei ulike teoriområda og i eit vedlegg med eit større oversyn over omgrep frå den samfunnstryggleiksfaglege familien.

1.5 Avgrensing

Avgrensinga følgjer fire liner:

Avgrensing av felt: Sivil samfunnstryggleik er hovudområde, og avgrensa mot militærfeltet og statstryggleik, likevel slik at samfunnstryggleik som del av gråsonfelt blir behandla.

Avgrensing i tid: Det empiriske materialet er frå perioden 2000 til 2021.

Avgrensing av teori: Språkorientert teori frå diskursanalyse og innslag frå retorikk, og samfunnsvitskapleg teori frå samfunnstryggleik og organisasjonsteori.

Avgrensing av empiri: Dokumenta er frå regjeringa og Stortinget, dessutan nokre særskilt sentrale offentlege utgreiingar som dannar grunnlag for stortingsmeldingar.

Eg gjer ytterlegare greie for avgrensingar i metode- og analysekapitla.

1.6 Tidlegare forskning

Eg har førebels ikkje funne studiar som har same tilnærming som eg har, men det finst nokre forskingsarbeid som er i det landskapet eg rører meg. Fleire kunne ha vore nemnde, men eg skal nøya meg med to. Forskinga eg eller viser til i teoridelen har mykje ved seg som kunne ha vore framheva ytterlegare.

Éi kjelde som gav tildriv og inspirasjon til føremålet om å undersøkje underliggjande fagleg rasjonale og styringslogikk, er denne utsegna frå Høyser, Madsbu og Tranøy² (2018): «Enhver analyse av samfunnsforhold hviler på et sett av forutsetninger og antagelser, men i motsetning til akademiske tekster er ikke offentlige utredninger underlagt et krav om å gjøre rede for teoretiske og metodiske grep» (Høyser et al., s. 112), og korleis dei set søkjeljoset på moglege underliggjande logikkar knytte til 22. juli-kommisjonens utgreiing. Dei peikar på tre logikkar – den etterforskande, den instrumentelle og den institusjonelle – og ser på om det er samsvar

² Tranøy har presisert at utsegna opprinneleg er frå førsteamanuensis Birgitte Ellefsen ved Politihøgskolen (pers.komm.).

mellom premiss og konklusjon. Frå den diskursanalytiske ståstaden min ville eg kalla desse tre logikkane for diskursar. Dei finn ein mangel på samsvar i utgreiinga frå 22. juli-kommisjonen som er interessant og som eg viser nemner så vidt under analysen av NOU-en. Det ser ut til at vi har noko av same observasjon av dette, og dei løfter til dømes fram at «Mens den instrumentelle logikken preger det store flertallet av tiltakene, er de institusjonelt pregede tiltakene få, samtidig som de rent retorisk tillegges stor vekt» (Høyer et al., 2018, s. 122). Det andre aspektet ved den forskinga som gir eit interessant perspektiv, er at det utgjer ein del av ein såkalla monumentkritikk, jf. omtale av omgrepet *monument* i 3.1.2.

Masteroppgåva til Monica Hernes (2007) *Totalforsvar og samfunnsikkerhet En undersøkelse av norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid som diskurs og praksis* er òg ein interessant studie, sjølv om tilnærmingane er annleis enn mine.

1.7 Førforståing

Førforståinga mi er forankra både i krisehandterings- og beredskapsfag og i studiet denne avhandlinga er ein del av. Kjennskap til empirien, i nokon grad frå krisehandteringsfaga, diskusjonane om organisering, situasjonsforståing og endring har med ei nokre rammer å tenkja innanfor. Hendingar styrer og kan vera agendasetjande for kva som kjem inn i diskursen. Dermed er noko av førforståinga at diskursane endrar seg. Det er òg bakgrunnen for at eg som forskingsspørsmål ikkje spør *om*, men *korleis* dei endrar seg.

1.8 Struktura i avhandlinga

Kapittel 1 tek for seg bakgrunn for temaval, føremål og grunngjeving, problemstilling og forskingsspørsmål, hovudpunkt i teoretisk tilnærming og avgrensing, noko om førforståing og tidlegare forskning.

Kapittel 2 presenterer ein kontekst med historiske trådar, framveksten av samfunnstryggleik som omgrep og fag- og teorifamilien, juridiske rammer, styringsprinsipp og [[sentral krisehandtering.

Kapittel 3 gir bakgrunn og grunngjeving for teorivala og gjennomgår teoriane. Her ligg òg analytiske rammeverk.

Kapittel 4 handlar om forskingsdesign, metodisk tilnærming, kvalitet i forskning, styrkar og veikskapar, og vitskapsteoretiske og forskingsetiske refleksjonar.

Kapittel 5 inneheld analysen av det empiriske materialet. Det er ein diakron analyse av dokument frå ein periode på om lag 20 år.

Kapittel 6 vev saman trådar frå teori, empiri og forskingsspørsmål, og oppsummerer. Sidan avhandlinga i hovudsak har eit forståande føremål, er ikkje dette eit diskusjonskapittel i skarp forstand.

Kapittel 7 er ein freistnad på å få fram eit bilete av hovudproblemstillinga, visa kva studien bidreg med, og refleksjonar over mogleg vidare forskning. Til sist ein kort epilog om tida etter 2021.

Tekstteknisk merknad

Som referanseteknikk nyttar eg norsk variant av APA 7th (Redaksjonen for norsk APA-stil, 2022). Referanse til stortingsordskifte er etter drøfting med Stortingets bibliotek tilpassa behovet for å skilja det frå andre dokument i same tekstkrins.

I analysen er det etter for kvar tekst oppgitt full referanse i første oppføring, deretter berre sidetal der det er løpande omtale av den same teksten. Det gjort følgjande grep med sitata frå stortingsdokument: Partinamn er forkorta, og ordskilje er teke bort mellom bokstavane i ord som *komiteen* og *disse medlemmer*.

Nokre sitat er omsette til norsk, og desse er avslutta med «(mi oms.)». I nokre tilfelle der terminologi er mindre kjent på nynorsk, har eg sett bokmålsform i parentes og merkt med «bm.», likeins «nyn.» for nynorsk. Det same gjeld «eng.» for engelsk for å visa til kva som er omgrepet frå engelskspråkleg faglitteratur. Føremålet er å bidra noko til arbeidet med norsk fagspråk.

2 Kontekst

Føremålet med dette kapittelet er å etablere ein forståingshorisont, eit sett med føresetnader for forståing av tekstane som skal analyserast (Grue, 2015, s. 81). Så før eg tek fatt på det teoretiske rammeverket i kapittel 3, kastar eg nokre historisk blikk på tryggleik, på framveksten av samfunnstryggleik som fagfelt, og skisserer fag- og teorifamilien. Eg tek òg fram juridiske rammer og styringsprinsipp for samfunnstryggleik.

2.1 Historisk blikk: Frå oldtid til tida vår

Pest og plage. Flammar, flaum og fiendar. Til alle tider har mennesket vore råka av trugsmål mot liv, helse og verdiar. Naturkrefter og villdyr, mat- og vassmangel, sjukdom og menneskeskapte trugsmål har kalla på innsats for å skapa tryggleik. Trugsmålsbileta endrar seg over tid, og kastar om på kva for tankegang som dominerer og blir dimensjonerande for forsvar og utvikling av samfunnstryggleik og beredskap.

Frå gudsvilje til menneske og samfunn som forklaring på trugsmål og kriser

Bibelen, ein av dei litterære grunntekstane i kulturen vår, er full av åtvaringar mot sott og suter, trugsmål som flaum, tørke og grashoppesvermar. Gudsvilje og -vreide vart i eldre tider nytta som forklaring på plager som råka menneskeslekta. Slik har desse tekstane prega forståinga, og frå dei eldste tider vore trådar i veven av dominerande diskursar både hjå styresmaktene og folket. «Alle» kjende til urforteljinga om syndfloden og Noah³.

Eit døme frå vår eiga historie er kyrkjebrannen i Grue i 1822 (Hafting, 2017):

Etter brannen sa sognepresten ved fellesbegravelsen av de omkomne at Gud sto bak brannen og hadde ansvaret for samordningen. Brannen var Guds straff over menneskene fordi de var syndige, og Herren slo til på et passende tidspunkt. Guds advarsel var at Grue kirke skulle ha brent ned for lenge siden fordi menneskene ikke respekterte Herren nok. Brannen kostet 116 mennesker livet, og 104 av dem var kvinner og barn. (s. 61)

Dette tankesettet hang i lenge, og gjer det nok framleis i somme religiøse miljø. Men i vår tid ser vi på trugsmåla som skapte av menneske og handlingane våre.

³ Frå 1 Mos 6-8 (Bibelen 1978/85). Soga har fellesdrag med fleire religiøse soger og langt eldre mesopotamiske mytar, som frå den gamalbabylonske versjonen av Gilgamesj-eposet, og kan vera tufta på reelle røymsler med flaum o.l.

Særleg éi hending vert rekna som eit vendepunkt. Jordskjelvet og flodbølgja som råka Lisboa⁴ allehelgensdagen 1. november 1755 vert ei vending i tankesett. Menneska kunne mest ikkje tru at slik ofseleg øydelegging var Guds vilje. Øydeleggingane var massive grunna skjelvet, flodbølgja og brannar. Det er vanskeleg å slå fast tala på avlidne, men det kan dreia seg om frå 10 000 til 100 000 (Pereira, 2009, s. 468). Vi er på slutten av opplysningstida, og filosofar stiller andre spørsmål enn dei tradisjonelle ved ein slik katastrofe. Jean-Jacques Rousseau (1756/2005) reiser slike i eit brev til Voltaire. Der peikar han på at det ikkje var naturen som hadde konstruert hus på seks-sju etasjar, og at om innbyggjarane hadde vore spreidde jamnare ut i byen, ville truleg skadane ha vore mindre. Rousseau viser òg til at om skjelvet hadde skjedd ute i villmarka, ville ein ikkje ha tala om det sidan det ikkje skadar folk i byane. Slik definerer han katastrofen som ein sosial konstruksjon. Dynes (2000, s. 97) kallar Lisboa-skjelvet den første moderne katastrofen og Rousseaus tilnærming for framveksten av ein samfunnsvitskapleg synsstad. Han peikar òg på at staten tok ansvar for gjenoppbygginga, eit samanfall med framveksten av den moderne portugisiske staten: «Perhaps the prime result of this first modern earthquake was that the state assumed collective responsibility of its consequences. This, too, was a first in modern history» (Dynes, 2000, s. 114).

Ein sveip gjennom byplanhistoria og tryggleikstenking

Byplanhistoria er full av tryggleiksperspektiv. Åtak frå ytre fiendar og indre forhold som brann og helsetilhøve finn atterklang i tida vår. Sikringstiltak mot terror, tema som smittespreiing under covid-19-pandemien, der trongbudde område, transport og arbeidsformer får merksemd, speglar liknande utfordringar.

Kring tre tusen år før tidsrekninga vår finn vi spor av større tettstader som kan kallast byar i område som i dag utgjer Europa og Irak. Bydanningar og -planar viser steg i utviklinga av systematisk tenking om organisering og planlegging av tryggleik. Éin av dei karakteristiske bygningane var kornlageret (Engen et al., 2016, s. 60). Slike lager sikra forsyning utover det daglege behovet. Etter kvart byggjer ein murar som forsvarsverk, som til dømes den sumeriske bystaten Lagash i Mesopotamia. Bymuren var det sentrale forsvarsverket både under Romarriket (ca. 800 fvt. til 500 evt.) og dei greske byane (frå ca. 800 fvt.). Då kanonen kom på 1200-talet, endra trugsmålsbiletet seg. Trugsmåla kom frå lufta, og det vart behov for å byggja vollar og graver for å halda fiendar på avstand.

⁴ Skjelvet og flodbølgja råka kystområdet langs Atlanterhavet frå Storbritannia/Irland til Marokko og nokre øyar i Karibia (Santos & Rijo, 2022, s. 2).

Byveksten skyt fart på 1700-talet, og det kjem nye utfordringar. Vi får ein ny «indre fiende» med bakgrunn i eld som oppvarming, lys og matlaging og tette byggesoner med trehus, ei anna utfordring enn at påtenning av byar har vore krigstaktikk. Etter nokre av dei store bybrannane i Norden kom krav om endringar av byggjeskikk og breiare gater. Brannane førde òg til at ein investerte i vassforsyningssystem.

Bølger av pestepidemiar i Europa, som Svartedauden midt på 1300-talet, prega særleg byane som konsekvens av handelssamband og globalisering (Moseng, 2020). Med den industrielle revolusjonen kjem nye utfordringar. Den tyske filosofen Friedrich Engels (1845) beskriv dei elendige levekåra han finn hjå arbeidarklassen i Manchester. Sjukdom som kolera og tuberkulose spreidde seg lett. Trugsmåla kjem innanfrå, og forsvaret av bysamfunnet dreiar i retning å betra sanitære tilhøve og levekår (Engen et al., 2016, s. 65).

Krigstider og kald krig

Gjennom det meste av 1900-talet er tryggleik og beredskap på sivil side prega av premiss lagde av krigs- og forsvarstenking. I 1936 kom *Lov om civilt luftvern* (i kraft frå 10. juli 1936). Her kan ein òg seia det ligg ein kim til totalforsvarstanken som har vore sentral i den perioden eg behandlar her. Éi side ved lova var at luftvernet hamna i sivil sektor og vart eit lokalt spørsmål⁵.

Ein månad etter at lova tredde i kraft, byrja ein komité arbeidet med reglar for luftvernet. «De var knapt blitt ferdige ved utgangen av februar 1937, før begivenhetene i Spania minnet dem om at nå begynte det å haste», skriv Bjørn Bjørnsen i *Under bomberegnet – Det sivile luftvern før 1945* (Bjørnsen, 1995, s. 14). Det er tale om bombinga av den baskiske byen Gernika 26. april 1937, utført av det tyske Luftwaffe-korpset Legion Condor, og sett på som den første terrorbombinga i Europa.

«I mars 1941 tok det tyske politiet kontroll over luftvernet, men i praksis forble det sivile luftvern en norsk, anti-nazistisk organisasjon gjennom hele krigen.» Mot slutten av den andre verdenskrigen var kring 35 000 nordmenn knytte til det sivile luftvernet (Furevik, 2017, s. 19).

⁵ Eit historisk poeng i denne samanhengen: Bjørnsen skriv (1995, s. 12-13): «I mai 1932 ba Kommanderende General Forsvarsdepartementet om å nedsette en offentlig kommisjon til å utrede beskyttelse av sivilbefolkningen i tilfelle angrep fra lufta. Men i departementet der Vidkun Quisling var sjef, hadde de ikke penger til slikt. Generalstaben måtte utrede selv. Den så gjorde og kom fram til at luftvern utover militærforsvar, måtte bli en sak for kommuner og fylker.»

Vi var så vidt inne i «den kalde krigen» (1945-1991) då ein i 1946 byrja oppbygging av eit nytt sivilt forsvar. Forsvarskommisjonen av 1946 understreka i innstillinga si i 1949 at det var behov for eit sivilforsvar som alltid var i beredskap. I 1953 vart Sivilforsvaret lovfesta i sivilforsvarsloven, som erstatta lova om sivil luftvern (Stortinget, 1953). Fram mot 1990-talet heldt den sivile beredskapen fram med å vera innretta mot planlegging for å møte tryggingspolitiske kriser og krig (Endregard, 2019, s. 64).

I 1970 vart Direktoratet for sivil beredskap oppretta etter tilråding frå eit embetsmannsutval som i 1967 vurderte den sentrale beredskapsorganisasjonen. Blant oppgåvene var leing av sivilforsvaret og «å forestå den sentrale samordning av den sivile beredskapsplanlegging» (St.prp. nr. 73 (1969-70), s. 6).

Totalforsvarskonseptet

Totalforsvar som konsept er ein reaksjon på «total krig». Som idealtipe eller analytisk konstruksjon har total krig ifølgje Sørli og Rønne (2006, s. 13) kjenneteikna totale krigsmål og krigsmetodar, total mobilisering og total kontroll over eige samfunn. Bakteppet kom frå europeiske, særleg britiske røymsler under den første verdskrigen, som vert rekna som «den første totale, industrialiserte folkekrigen med globalt omfang» (Håkenstad, 2019, s. 28). Forsvarskommisjonen av 1946 (1949, del 1, s. 64) introduserte det: «Vår forsvarsorganisasjon må [...] ha *nødvendig bredde*. Oppgåvene her går langt lenger enn til å bygge ut et militært forsvar. Vi må ha et «totalt» forsvar for best mulig å kunne møte et eventuelt «totalt» angrep». Grunnprinsippet var at «samfunnets samlede ressurser om nødvendig skulle kunne mobiliseres for forsvaret av landet [...]» (Norheim-Martinsen, 2019, s. 11).

Nokre hovuddrag om kva totalforsvaret bestod av, henta frå Håkenstad (2019, s. 29-33, med tilvisingar til fleire kjelder): I tillegg til mobilisering til krigsorganisasjonen, Forsvaret, skulle store mengder privateigd materiell kunna rekvirerast av Forsvaret. Den andre søyla, den sivile beredskapen, fanna det meste av sivile ressursar og verksemdar. Sivilberedskapen vart delt inn i seks hovudområde: administrativ beredskap, politi- og helseberedskap, sivilforsvar, økonomisk beredskap og psykologisk beredskap/informasjonsberedskap.

Økonomisk beredskap var den største og mest mangfaldige, og skulle syta for varer og tenester til både militærstyrkane, sivilvernet og sivilbefolkninga. Eit døme som går inn i diskusjonen om logistikkprinsipp og lagring versus i «rette tid»-levering i seinare år, var kravet om lager for forbruk av mat og drivstoff i 90 dagar. Næringslivsutviklinga frå 1970-talet, med meir effektive omsetningssystem, førde til mindre lagerbehaldningar, og

forsyningsmåla vart vanskelegare å oppretthalda. Frå 1970-talet av kom initiativ til å tilpassa totalforsvaret bruk utanom krigstid. «Men gjennom hele den kalde krigen forble totalforsvarskonseptet først og fremst knyttet til faren for total krig. Det var dette som var dets eksistensberettigelse» (Håkenstad 2019, s. 39).

I 2004 vedtok Stortinget å modernisera totalforsvarskonseptet (Norheim-Martinsen, 2019, 12). Då synte det seg på ein ny måte, noko gjennomgangen av dokumenta i analysen vil visa.

Inn i tida vår – etter avslutninga på den kalde krigen

Berlinmuren, symbolet på jarnteppet mellom aust og vest, fall natta mellom 9. og 10. november 1989. Sovjetunionens flagg vart firt frå flaggstanga i Kreml for siste gong 25. desember 1991. Oppløysinga var eit faktum. Den kalde krigen var over.

Krigsberedskapen vart tona ned, og medvitet om at samfunnet er sårbart òg i fredstid vart større. «Strategien om at det sivile samfunnet skulle støtte den militære forsvarsevnen, ble gradvis snudd på hodet.» Merksemnda vart retta mot korleis militærkapasitetar kunne styrkja tryggleiken i sivilsamfunnet (Engen et al., 2016, s. 35-36).

Endringane i den tryggingpolitiske situasjonen gjorde planlagd beredskap mot ekstraordinære hendingar i fredstid til ein sjølvstendig planleggingspremiss (Endregard 2019, s. 64). St. meld. 24 (1992-93) *Det fremtidige sivile beredskap* framheva at planføresetnadene var forelda og «basert på trusselbildet og situasjonen på 60-tallet. Endringer i vårt sikkerhetspolitiske nærmiljø må få konsekvenser for vårt sivile beredskap» (s. 37). Buvik-utvalget (1992), nedsett i 1990 for å utgreia føresetnader for den sivile beredskapen, hadde konstatert at det var naudsynt å drøfta ein del grunnleggjande og prinsipielle organisatoriske spørsmål. Eitt tema frå denne stortingmeldinga er utfordringar og manglar ved samordning og ansvarsfordeling: «[...] uheldig at det er uklarhet omkring samordning på departementsplan. Justisdepartementet (JD) fremmer langtidsplan for det sivile beredskap, men har ut over dette ikke noe overordnet koordineringsansvar. [...] vært vanskelig å få departementenes beredskapsplanlegging til å bli en helhet» (s. 38). Regjeringa føreslo at Justisdepartementet skulle få eit særleg koordineringsansvar for heile sektoren (s. 7).

Omstillinga av den sivile beredskapen heldt fram mot årtusenskiftet, og regjeringa ønskte for planperioden 1999-2002 å «særlig prioritere tiltak for å redusere samfunnets sårbarhet på lokalt, regionalt og sentralt nivå og styrke den generelle krisehåndteringskompetansen» (St. meld. nr. 25 (1997-98), Innledning, 3. avsn.).

Ei anna utvikling på nittitalet kom i kommunal sektor: Sterkt trykk på risikostyring i petroleumssektoren tidleg på 1990-talet smitta over på andre sektorar, og kom inn i forvaltninga på kommunalt nivå. Etter hendingar som orkanen på Nordvestlandet i 1992 og flaumen på Austlandet i 1995 vart kommunane oppmoda om å gjera risiko- og sårbarheitsanalyse (ROS). Den første rettleiaren i ROS-analyse frå DSB kom i 1994, og risikoinformert styring med regelverk og tilsynsaktivitet har kome etter kvart (Njå et al. 2020, s. 23).

2.2 Samfunnstryggleik – fagfelt og forvaltning

Vegen inn i fag og forvaltning

Flaumen på Austlandet i juni 1995 utløyste eit ordskifte om hovudansvar for krisehandtering, flaumvern og førebygging. Det dreia seg om korleis lokalsamfunn og kommunar skulle samarbeida med regionale og nasjonale styresmakter (Njå et al., 2020, s. 19). Stortingsmeldinga om hendinga peika på at røynslene skulle nyttast til betra flaumberedskap og «danne grunnlag for å sette den sivile beredskap i fred inn i et større perspektiv» (St. meld. nr. 37 (1995-96), s. 4).

Høgskolen i Stavanger hadde beredskapsrelaterte studium på fleire område, var sterkt inne i sikkerheitsforskning i petroleumssektoren, og vart sett på som pioneren innan risikoanalyse og sikkerheitsarbeid i Noreg (Njå et al., 2020, s. 20). I 1997 sende høgskulen Kyrkje-, utdannings- og forskingsdepartementet framlegg om å samla desse og tilby eit toårig påbyggingsstudium i samfunnstryggleik. Høgskulen, fylkesmannen i Rogaland og DSB hadde vore i kontakt etter flaumen, og saksframlegget til høgskulestyret viste til semje om å nytta omgrepet «samfunnssikkerhet». Studiet starta opp i 1999, og då høgskulen vart universitet i 2005, var samfunnstryggleiksstudiet ein av hovudpilarane (Aasland, 2022, s. 12-13).

Martin Kolberg, som då var statssekretær i Forsvarsdepartementet, skal i 1997 ha nytta uttrykket «samfunnets sikkerhet» i eit føredrag under Totalforsvarsprosjektet. «Slik sett synes 1997 å være året samfunnssikkerhet konstrueres i Norge» (Hernes, 2007, s. 124-125). Inn i forvaltningsspråket kjem det med Sårbarhetsutvalget i 2000 og stortingsmeldinga i 2002.

Eit mangfaldig felt

Samfunnstryggleik er tverr- og fleirfagleg «i sin natur». Ein trekkjer vekslar på mange vitskaplege disiplinar, som ingeniørfag, matematikk og statistikk, økonomi, statsvitskap, psykologi, sosiologi, juss og organisasjonsfag (Engen et al., 2016, s. 44). Her vil eg inkludera

språk- og kommunikasjonsfaglege tilnærmingar, relevant for til dømes risiko- og krisekommunikasjon.

Både i terminologi og realitetar har det vore ein overgang frå statstryggleik, med militært forsvar og sivil beredskap knytta til dette, til samfunnstryggleik. Men avgrensingane er ikkje alltid like openberre, og det finst gråsoner og overlappingar.

2.3 Styring av samfunnstryggleik

2.3.1 Juridisk rammeverk

Dei juridiske rammene spelar ei rolle for styringa på samfunnstryggleiks- og beredskapsfeltet. Difor gir eg ein kort omtale av dei eg finn mest sentrale her. Vi har ikkje éi lov for samfunnstryggleik med tilhøyrande område, men ulike lovar som dekkjer overordna eller spesielle område, føresegner (bm. forskrift) som spesifiserer desse, og nokre instruksar.

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

(Sivilbeskyttelsesloven, 2010) har som føremål «[...] å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.» Under kommunal beredskapsplikt ligg krav om risiko- og sårbarheitsanalyse og beredskapsplanar.

Lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven, 2018) har som føremål «a) å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser b) å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet c) at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn.» Her finst reglar om objektrygging, tryggingsgraderte innkjøp og eigarskapskontroll. *Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet* (Virksomhetssikkerhetsforskriften, 2018) høyrer under lova.

Instruks om vakhold og sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret i fred, krise og væpnet konflikt (Objektsikringsinstruksen, 2019) «regulerer ansvarsforhold og samarbeid knyttet til politiets og Forsvarets objektsikring ved bruk av sikringsstyrker».

Instruks om departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017) gjeld krava til samfunnstryggleiksarbeidet til departementa. Grunnleggjande prinsipp, JDs samordningsrolle og sentral krisehandtering er nedfelte her.

Instruks om Forsvarets bistand til politiet (Bistandsinstruksen, 2017), heimla i politiloven § 27a, gir prinsipp om bistand, retningslinjer for situasjonar der politiet kan be om bistand, og avgjerdsprosedyrar.

Vi har òg lovar og føresegner med krav til beredskapslager og rekvisisjon. Helseberedskapsloven (2000) og smittevernloven (1994) er døme på sektorlovar som fekk aktualitet under pandemien 2020-2022. Det same galdt *Lov om særlig rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold* (Beredskapsloven, 1950), som gir regjeringa særlege fullmakter når Stortinget ikkje kan utøva verksemda si.

Ser ein på samfunnstryggleik i vid forstand, med til dømes gråsonene mot statstryggleik, er lovar m.v. som gjeld Forsvaret aktuelle.

Arbeidsmiljøloven med helse-, miljø- og tryggleikskrav og *internkontrollforskriften* er òg relevante.

2.3.2 Prinsipp for samfunnstryggleik og beredskap

Det nasjonale arbeidet med samfunnstryggleik, krisehandtering og beredskap er tufta på fire grunnleggjande prinsipp. Dei er forankra i samfunnssikkerhetsinstruksen kap. III (2017):

Ansvarsprinsippet som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normal-situasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

Likhetsprinsippet som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.

Nærhetsprinsippet som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.

Samvirkeprinsippet som 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 krisehandtering.

I Meld. St. 5 (2020-2021) la regjeringa til denne formuleringa under ansvarsprinsippet: «Ansvarlig instans må ta stilling til hva som er akseptabel risiko.» (Ikkje teke inn i instruksen per mai 2023, men ligg på JDs nettside.)

3 Teoretisk rammeverk

Teori vert definert som eit sett med antakingar eller generaliseringar om eit fenomen. Vi kan kalla det *måtar å sjå fenomen på*. Men eg er medviten om at det i vitskapleg litteratur ikkje finst éin eintydig, men ulike definisjonar og bruk av teori (A. Johannessen et al., 2016, s. 37).

Bakgrunn og grunngjeving for teorival

Ut frå førforståinga som er grunnlag for å analysera empirien, har eg valt eit mangfaldig sett av teoriar som eg finn fruktbare for føremålet. Sjølv om dette er heller vidtfemnande, er valet medvite og tufta på just kjennskapen til empirien. Samla skal dei vera til hjelp for *korleis* eg ser og *kva* eg ser etter og bidra til å beskriva diskursane.

Diskursanalytisk teori står opp om det overordna analysegrepet (jf. avsnitt 1.2). Under denne tek eg òg med eit par konsept frå retorikken knytte til talesituasjonar og argumentfelt.

Teori om organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring høyrer til i den organisasjonsteoretiske familien, men fordi dei òg er skuleretningar knytte til samfunnstryggleiksfeltet, høver dei i lag med omtalen av samfunnstryggleik og omgrepa knytte til feltet. Frå det organisasjonsteoretiske feltet elles har eg valt perspektiv kring styring og organisering som eg meiner høver til analyse av diskursar om styringslogikkar.

3.1 Diskursanalyse

Diskursanalysen står i ein fleirfagleg tradisjon med bidrag frå lingvistikk, litteraturvitskap, antropologi og idéhistorie (Bratberg 2017, s. 42). «Diskurs kan bety samtale, vidløftig drøftelse eller disputt.» (Grue, 2021). «Diskursanalyse er en forskningstradisjon som hovedsakelig tar for seg språklige enheter ytret eller uttrykt i en gitt kontekst» (Grue, 2022). L. E. F. Johannessen et al. (2018) framhevar at diskursomgrepet ikkje dreiar seg om individuelle, men om kollektive forståingsformer:

Vi definerer derfor en **diskurs** som *en kollektiv forståelsesramme*. Vi sier «ramme» for å markere at diskurser har en innside og en utside. Vi kan derfor si at når en tenker slik eller sånn, tenker vi innenfor (eller utenfor) en gitt diskursiv ramme. [...] Å tenke innenfor rammene av en diskurs er å tenke *i tråd* med diskursen. (s. 58)

Mathisen (1997, s. 2-3) seier at «I diskursteori betraktes språkbruk, oppfatninger, institusjoner og praksiser som tett sammenvevet. I DA [diskursanalyse] er man opptatt av forbindelsen

menings- og tekstproduksjon.» Mathisen viser til Hajers definisjon av diskurs som «a specific ensemble of ideas, concepts, and categorizations that are produced, reproduced, and transformed in a particular set of practices and through which meaning is given to physical and social realities» (Hajer, 1995, s. 44). Og som Neumann (2001) peikar på:

Selve hovedpoenget med diskursanalyse er å analysere mening som en del av det generelt sosiale der mening dannes. [...] Mening er en svært ofte tilstedeværende forutsetning for handling, og diskursanalyse er blant annet studiet av forutsetningene for at handlinger kan finne sted. (s. 38)

Vi er altså ute etter språkbruk og meiningsskaping innanfor institusjonar og sosiale praksisar, i denne studien den politiske styringa av feltet samfunnstryggleik. Dessutan er det grunn til å ha i minnet at «A central hypothesis of discourse analysis is that language both shapes and is shaped by social structures, roles and interactions. [...] This interactional aspect is a crucial part of the explanation for changes in discourse over time» (Grue, 2011, s. 17-18).

I presentasjonen av diskursteori tek eg for meg det eg oppfattar som eit teoretisk kontinuum frå språkvitskap og inn i den såkalla språklege vendinga i samfunnsvitskapen. Eg nyttar ei eklektisk tilnærming der eg trekkjer vekslar på omgrep og konsept frå ulike teoretikarar og teoriar eg meiner gir fruktbare bidrag.

Diskursanalyse vert omtala som både teori og metode, eller ein pakke der teori og metode er vovne saman til ein heilskap (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 4). Eg har difor valt å leggja det analytiske rammeverket mot slutten av teorikapittelet. Fleire peikar på at det ikkje er faste oppskrifter på korleis ein gjer slike analysar, og at dei er svært ulike (Bratberg, 2017, s. 52; L. E. F. Johannessen et al., 2018, s. 72). Det krev at ein for den einskilde studien må meisla ut ein høveleg måte å gjera det på, noko eg freistar i det analytiske rammeverket.

3.1.1 Eit teoretisk kontinuum – frå språkvitskap til språkleg vending i samfunnsvitskapen

Det diskursanalytiske stamtreet har røter i språkfilosofiske/-vitskaplege retningar som strukturalisme og poststrukturalisme. Strukturalistisk språkvitskap byggjer på ideane frå lingvisten Ferdinand de Saussure. Sentrale omgrep er to måtar å sjå språket på: *Langue* (språk) er språkstrukturen og det faste systemet, *parole* (tale) tek for seg språk i bruk, teikn (ord⁶) nytta i spesifikke situasjonar. Språket blir sett på som vilkårleg (arbitrært) der meininga

⁶ *Teikn* er termen som går att på fagfeltet, men det viser til *ord* i daglegtale når vi analyserer språklege ytringar.

vi legg i ord ikkje er ibuande, men resultat av konvensjonar som gjer at vi forstår kva andre meiner (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 10).

Poststrukturalismen tek òg utgangspunkt i dette vilkårlege tilhøvet mellom teikn og realitet, men «[...] it rejects structuralism's view of language as a stable, unchangeable and totalising structure and it dissolves the sharp distinction between *langue* and *parole*» (Jørgensen og Phillips, 2002, s. 10). «Language is structured in patterns or discourses – there is not just one general system of meaning as in Saussurian structuralism but a series of systems or discourses, whereby meanings change from discourse to discourse» (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 12). «Risiko» kan vera eit døme.

Jørgensen og Phillips (2002) viser desse to språkfilosofiske utgangspunkta slik:

[...] that our access to reality is always through language. With language, we create representations of reality that are never mere reflections of a pre-existing reality but contribute to constructing reality. That does not mean that reality itself does not exist. Meanings and representations are real. Physical objects also exist, but they only gain meaning through discourse. (s. 8-9)

Dømet dei brukar kan illustrera vegen frå fysisk fenomen til diskurs (mi attgjeving): Ei elv går over breiddene sine og skapar flaum. Hendinga skjer uavhengig av kva folk tenkjer og seier. Hevinga av vassnivået er eit materielt faktum. Men så snart folk freistar å tilskriva det meining, er det ikkje lenger utanfor diskurs. Dei fleste vil plassera det i kategorien «naturfenomen», men kanskje beskriva dei ulikt. Nokre vil sjå til meteorologisk diskurs og tilskriva det mykje nedbør, andre til El Niño-fenomenet eller som konsekvensar av global drivhuseffekt. Andre igjen vil skulda flaumen på manglande politisk styring og finansiering av flaumvollar og liknande, og såleis gi styresmaktene skulda. Nokre vil sjå flaumen som ei manifestering av gudsvilje og varsel om armageddon. Dei peikar vidare på at dei ulike diskursane viser til ulike moglege og passande handlingar. Slik verkar meiningstilskrivning i diskursar til å konstituera og endra verda (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 9).

Foucaults blikk

Det første blikket frå den poststrukturalistiske greina kjem frå den franske filosofen og idéhistorikaren Michel Foucault. Grue (2023) seier at for Foucault er ein diskurs «de historiske, sosiale og kulturelle betingelsene som gjør det mulig at en ytring eller en handling blir oppfattet som naturlig eller akseptabel. [...] han [bruker] ikke «diskurs» primært om enkelttekster, men om store og mer løselig definerte fenomener». Foucault gir altså diskursanalysen eit makroblikk. Bratberg (2017, s. 44) trekkjer han fram som ein

føregangsmann for diskursanalyse som studiet av korleis «vår kollektive forståelse av et fenomen har endret seg over tid». Det er på denne greina eg sit og finn utsiktspunktet som gir eit overordna blikk for analysen.

Foucault set opp arkeologisk analyse i kontrast til tradisjonell historieskriving prega av kontinuitetshistorie med epokar, lange liner og lineære utviklingsdrag. I *L'Archeologie du savoir* frå 1969 viser han til at tradisjonelle spørsmål vert avløyste av nye, og brot eller diskontinuitet står i sentrum (Foucault, 2002, s. 212): «Arkeologin talar mycket hellre än historien om avbrott, sprickor, hål, helt nya former för positivitet och plötsliga omfördelningar.»

Med *arkeologi* kan vi seia at vi grev oss lag for lag bakover, studererer «[...] the rules that determine which statements are accepted as meaningful and true in a particular historical epoch» (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 12).

Genealogi siktar til korleis noko har oppstått. «In his genealogical work, Foucault developed a theory of *power/knowledge*. Instead of treating agents and structures as primary categories, Foucault focuses on power» (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 13). Sjølv om dette ikkje er ei maktanalytisk avhandling, kan det vera nyttige konsept og omgrep om makt å ha i minne. I framstillinga av foucauldiansk analyse viser Jäger og Maier (2016, s. 117) til at diskursar ikkje berre er uttrykk for sosial praksis, men òg skal tena særskilte føremål, nemleg utøvinga av makt. Eit sentralt spørsmål for Foucault er korleis danninga av diskursar og den «tid og rom»-prega kunnskapen dei inneheld, er knytt til maktmekanismer og –institusjonar. Vidare seier dei at diskursar utøver makt fordi dei institusjonaliserer og regulerer måtar å tenkja, tala og handla på. Dei gjer så ein distinksjon mellom *makta i diskursen* versus *makta over diskursen*:

Makta i diskursen følgjer av at kollektive tenke- og talesett avgrensar og ramar inn fenomen på bestemte måtar, og såleis dannar kollektivt og individuelt medvit, som i sin tur leier til handlingar og materialiseringar som styrer skapinga av individuell og kollektiv røyndom (Jäger & Maier, 2016, s. 117).

Ei anna side, som speglar makroperspektivet, er at det er viktig å skilja mellom diskurs og enkelttekstar for å analysera makteffektane av ein diskurs. Éin tekst har minimal og knapt merkbar effekt, medan ein diskurs, med gjentakande innhald, symbol og strategiar, fører til framvekst og fastning av kunnskap, og difor vedvarande effekt (Jäger & Maier, 2016, s. 118).

Når det kjem til *makta over diskursen*, peikar dei på at ulike individ og grupper har ulik moglegheit til påverknad, men at ingen kan heilt berre trassa hegemonisk diskurs eller ha full kontroll over han. Dei seier diskursar lever sitt eige liv etter kvart som dei utviklar seg og:

They transport more knowledge than the single actor is aware of. In Foucault's words, '[p]eople know what they do; they frequently know why they do what they do; but what they don't know is what what they do does' (Dreyfus & Rabinow, 1982, referert i Jäger & Maier, 2016, s. 118).

Makteffektar av diskursar bør difor ikkje nødvendigvis tolkast som medvitne og manipulative forsøk frå individuelle grupper. Likevel kan aktørar i det lange løp oppnå endringar i diskursar og slik framstå som mektige (Jäger & Maier, 2016, s. 118).

Nokre andre omgrep

Eit anna blick frå den poststrukturalistiske greina er bidraget frå Laclau og Mouffe. Frå dei hentar eg desse omgrepa: Teikna i ein diskurs kan reknast som *moment*. Nokre av desse er *nodalpunkt* eller *forankringspunkt*, særleg privilegerte teikn som andre er organiserte kring og får tydinga si ut frå (Bratberg, 2017, s. 47). Neumann (2001, s. 65) peikar på at: «I det diskursen underlegges et forankringspunkt, fikseres den som hegemonisk. Politikk er kampen om få til en slik diskursiv stabilisering». Det høver til analysen av dominerande diskursar, som kan seiast å vera synonymt med hegemonisk.

Representasjonar er språklege beskrivingar eller framstillingar av eit fenomen (L. E. F. Johannessen et al., 2018, s. 53).

Diskursorden er «Et knippe diskurser anlagt på et gitt fenomen eller felt» (L. E. F. Johannessen et al., 2018, s. 71).

Intertekstualitet. Korleis tekstar står i relasjon til andre tekstar og referer til desse.

Modalitet er eit språkvitskapleg omgrep, her med tilknytning til semantikk og måtar å uttrykkja subjektiv haldning til påstandsinnhaldet i ei ytring på (Svennevig & Henriksen, 2022). Det er til dømes ved modale hjelpeverb som *kan* eller adverb som *moglegvis*.

Monument er tekstar som peikar seg ut som sentrale forankringspunkt for diskursen. Dette kan vera NOU-ar, som Sårbarhetsutvalget (NOU 2000: 24) og 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14). Omgrepet er henta frå Åkerstrøm Andersen, som òg oppmodar om at ein må utøva monumentkritikk (Neumann, 2001, s. 52, med ref. til Andersen, 1994).

3.1.2 Trådar frå retorikken

«As the oldest systematic study of language in use, rhetoric looms large over the history of discourse analysis» Grue (2011, s. 15). Frå *retorikken* (gr. retorike tekhnē, talarkunsten) skal eg veva inn nokre trådar som koplar sambandet mellom språk og politikk frå Aristoteles (jf. avsnitt 1.2) og retorikken til diskursanalysen. Merksemda er retta mot talesituasjonar og *den retoriske situasjonen* frå moderne retorisk teori, og argumentfelt ved antikkens *toposlære*.

Lloyd F. Bitzer (1968) introduserte omgrepet *den retoriske situasjonen*. Sjølv om han ikkje nemner det, har dette slektskap med *kairos*-omgrepet. Kjeldsen (2006) peikar på at dei handlar om det same, men at dei òg har vore beskrivne som motstykke: «[...] mens *kairos* i den klassiske tradisjonen betyr de retoriske muligheter som en situasjon tilbyr, har Bitzers beskrivelse av den retoriske situasjonen mer karakter av tvang. Situasjonen ikke bare tilbyr retoriske muligheter, den *foreskriver* bestemte retoriske responser» (s. 80).

Bitzer (1968) framhevar at vi for å gjera det klart at retorikk er tydeleg relatert til situasjonen, må erkjenne at eit fundamentalt utgangspunkt er at:

a work of rhetoric is pragmatic; it comes into existence for the sake of something beyond itself; it functions ultimately to produce action or change in the world; it performs some task. In short, rhetoric is a mode of altering reality, not by the direct application of energy to objects but by the creation of discourse which changes reality through the mediation of thought and action. (s. 3)

Det sentrale konstituerande elementet Bitzer meiner definerer den retoriske situasjonen er eit *påtrengjande problem* (eng. exigence), definert slik: «An exigence is an imperfection marked by urgency; it is a defect, an obstacle something waiting to be done, a thing which is other than it should be» (Bitzer, 1968, s. 6). Ein kan tala om å korrigera eit *potensielt* påtrengjande problem eller at ein situasjon kan «invitere til passende responser for å forhindre at *latente* påtrengjande problem oppstår» (Kjeldsen, 2006, s. 89). «Urgency» – bråhast-elementet her, passar i denne samanhengen og med krise/-typologiar. Likeins høver førebygging og beredskap i samband med å hindra latente problem i å oppstå.

Situasjonar kan bli svekte mellom anna grunna kompleksitet. Grunnar kan vera at éin situasjon inneheld fleire problem, og fleire situasjonar konkurrerer om merksemda, til dømes i parlamentariske ordskifte. Nokre situasjonar har blitt konvensjonar og gjentek seg, som i ein rettssal (Bitzer, 1968, s. 12-13). Her kan det vera institusjonaliserte situasjonar som meldingane om samfunnstryggleik frå regjeringa og handsaminga i Stortinget.

Toposlæra (gr. plass, stad, fleirtal *topoi*) ligg i skjæringspunktet mellom diskursanalyse, argumentasjonsteori og retorikk (Grue, personleg kommunikasjon⁷). Det dreiar seg om kva slags «stader» i det tematiske landskapet (Grue, 2019) vi hentar argumenta frå for å finna felles ståstad og semje. For den politiske talen nemner Aristoteles fem topoi: statsfinansane, krig og fred, forsvaret, eksport og import, og lovgjevinga (Kjeldsen, 2006, s. 151-152, Aristoteles, 330 fvt./2006, s. 40). Overført til emnet her er slike topoi gjenkjennelege, som til dømes om ein hentar argumenta frå militære, sivile og økonomiske felt eller frå lovgjeving.

Døme på eit topos og kva som kan følgja av det som krav: «Topos (economic prudence): If a specific action costs too much money, one should perform actions that diminish the costs. Claim: EU enlargement costs too much money and should be slowed down» (Grue, pers. komm. som ovanfor).

3.2 Samfunnstryggleiksfaglege teoriar

Denne delen er knytt til forskingsspørsmålet *Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?* Med rasjonale meiner eg kva for teoretisk og omgrepsmessig fundament noko byggjer på.

Først sirklar eg inn omgrepet samfunnstryggleik. Deretter ser eg på nokre andre sentrale omgrep. Vidare tek eg for meg teoriar om organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring.

3.2.1 Samfunnstryggleik – ein omgrepsdiskusjon

Eit bidrag som samanfattar ein diskusjonsprosess kring kva samfunnstryggleik er og ikkje er, er artikkelen *Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas* (Olsen et al., 2007). Føremålet var å diskutera eit analytisk perspektiv på samfunnstryggleik.

Utgangspunktet er definisjonen i Stortingsmelding 17 (St. Meld. 17 (2001-2002). s. 4), i norsk ordlyd: «Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger». Forfattarane peikar på behov for grundigare forklaring på sider ved definisjonen (mi samanfating/oms.):

- *Evne* (eng. ability) er kapasiteten samfunnet har til å takla ibuande sårbare sider gjennom førebygging for å kunna handtera kritiske situasjonar og gjenoppretta ein ønskt

⁷ Professor Jan Grues førelesing 11. mars 2021 på PhD-kurset *Discourse analysis and rhetoric analysis*, Universitetet i Oslo.

normalsituasjon etter ei uønskt hending. Det viser òg til institusjonell kapasitet til å handtera ekstraordinære hendingar

- *Å oppretthalda* (eng. maintain) dreiar seg om kapasiteten samfunnet har til å handtera dei påkjenningane kritiske samfunnsfunksjonar vert utsette for samstundes som ein styrkjer denne kapasiteten.
- *Kritiske samfunnsfunksjonar* (eng. critical social functions) er infrastruktur og teknologiske system som er avgjerande for at samfunnet skal fungera så vel som institusjonane som vedlikeheld dei.
- *Å verna om liv, helse og grunnleggjande behov* (eng. protect the life and health of the citizens' basic requirements) er den viktigaste oppgåva og forpliktinga til styresmaktene (Olsen et al., 2007, s. 71).

Dei viser til at nokre kritikarar meiner definisjonen legg for mykje vekt på evne til å handtera kriser etter at dei har oppstått, og at definisjonen gir motstandskraft (eng. resiliens) for mykje merksemd. Men som dei seier, med tilvising til fleire kjelder:

But the ability of society to maintain critical functions will largely depend on what has been done to prevent and prepare for crises before they arise, and not least, on how the difficult phase of recovery is managed after a crisis. (s. 71)

Vidare seier dei at den vanlege måten å forklara samfunnstryggleik på er å sjå på funksjonar med ei kritisk rolle for å oppretthalda funksjonar i samfunnet eller hendingar som kan truga dei. Andre kategoriar kan vera kor omfattande skade og tap er (Olsen et al., s. 72). Ein annan strategi kan vera å vurdera hendingar og påkjenningar etter nokre kriterium (mi omsetjing):

- Ekstraordinære påkjenningar og tap: Hendingar, kriser eller naudsituasjonar som krev ein respons ut over vanleg kapasitet.
- Kompleksitet og gjensidig avhengigheit: Hendingar eller førebygging av slike i teknologiske og samfunnsmessige system med høg grad av gjensidig avhengigheit.
- Tillit til vitale samfunnsfunksjonar: Hendingar eller hindringar som kan undergrava tillit til evna samfunnsinstitusjonane har til å oppretthalda individuell eller kollektiv tryggleik.

Forfattarane viser òg til overlapping med andre område. Eitt av desse er nasjonal sikkerhet (eng. national security). Merksemda har hovudsakleg vore retta mot vern av nasjonale grenser og statsinstitusjonar, og såleis dreidd seg om forsvar og tryggingpolitikk.

Societal safety is thus something different from national security. Societal safety has to deal with the policies and and measures needed to ensure that vital functions of society are maintained, thereby enabling the population to organize their lives regardless of the form of government and national boundaries. Naturally, the maintenance of societal safety and national security rely on some overlapping conditions. It is still vital for national security that the civil society functions in times of war or serious crisis, and vice versa. (s. 74)

Nokre andre sentrale omgrep

(For meir omtale av desse og eit større oversyn over omgrep, sjå vedlegg III.)

Beredskap handlar om å vera budd ved å planleggja og førebu tiltak for å handtera uønskte hendingar og kriser så dei får minst mogleg konsekvens (Endregard & Elstad, 2021, s. 23).

Krise kan definerast som «En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger» (Rosenthal et al., 1989, sitert i Engen et al., 2016, s. 261).

Krisehandtering kan kort definerast som «den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad hoc, når en krise har manifester seg» (Engen et al., 2016, s. 300).

Det finst fleire *krisetypar* (sjå vedlegg IV) og *krisetypologiar*, men her gir eg plass til éin som er relevant å ha i minnet når diskursane om styring skal analyserast. Boin et al. (2017) gjer ein distinksjon tufta på oppfatning av bråhast (eng. urgency) knytt til trugsmålet. Ein skil mellom behov for snøgg løysing og såkalla krypande kriser.

Kritisk infrastruktur: «[...] de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse» (NOU 2006:6 s. 32). Sjå òg *samfunnskritiske funksjonar* i vedlegg IV.

Redundans er tilleggssystem/overskotskapasitet som kan erstatta dersom eit system fell ut.

Resiliens (motstandskraft) er kapasiteten eit sosialt system har til å stå imot og tilpassa seg forstyrringar og gjenoppretta funksjonalitet etter slike.

Risiko er «at hendelser med ulike konsekvenser kan komme til å skje». Risikoen har to hovudkomponentar: «i) hendelser og tilhørende konsekvenser og ii) usikkerhet om disse – vil hendelsene inntreffe og hva blir konsekvensene av disse?» (Aven, 2022, s. 59-60). Meld. St. 5 (2020-2021) omtalar risiko som «et uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensene av en uønsket hendelse».

Statstryggleik (bm. statssikkerhet) er tradisjonelt forbunde med forsvar av territorium og invasjonforsvar (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 13). Etter kvart vert òg andre trugsmål, som cyberåtak, sett i samband med statstryggleik.

Sårbarheit seier noko om kva for evne eit system har for å stå imot ei hending eller evne til å tola ei hending om ho intrefjer (Njå et al., 2020, s. 52). Ytterlegare omtale i vedlegg IV.

Totalforsvaret er ordningar for gjensidig samarbeid mellom Forsvaret og sivilsamfunnet for å kunna handtera hendingar i fred, krise og krig (Norheim-Martinsen, 2019, s. 13).

Trugsmål (bm. trussel): Kjelde til risiko, vanlegvis i relasjon til sikringsutfordringar (eng. security), men òg anna, som fare for jordskjelv.

3.2.2 Teoriar om organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

For å setja søkjeljos på forskingsspørsmålet *Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?* har eg valt bruka Normal Accidents Theory og High Reliability Organizations/Theory og nokre konsept som er i nær slektskap. Desse to vert rekna for skuleretningar innan tryggleiksstyring, og har konsept som kan vera fruktbare som «lykt» i jakta på faglege diskursar. Teoriane er knytte til organisasjonar, men er valde fordi eg meiner dei kan nyttast òg på samfunnsnivå. Med unnatak for nokre døme går eg ikkje inn i den omfattande forskingslitteraturen og diskusjonen som finst på desse områda, men skisserer grunnkonsept og karakterdrag.

Teori om normale ulykker

Teorien om normale ulykker (eng. normal accidents theory [NAT]) skriv seg frå sosiologen Charles Perrows verk *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies* frå 1984. Utgangspunktet og det sentrale dømet er ulykka ved kjernekraftanlegget Three Mile Island i Harrisburg, USA, i mars 1979. Perrows hovudtese er at ulykker er uunngåelege i sosio-tekniske system som har komplekse interaksjonar og er tett kopla.

Sentrale omgrep hjå Perrow er *koplingar*, der han talar om anten talar *tette* eller *lause*, og *interaksjonar*, der han viser til *lineære* eller *komplekse*.

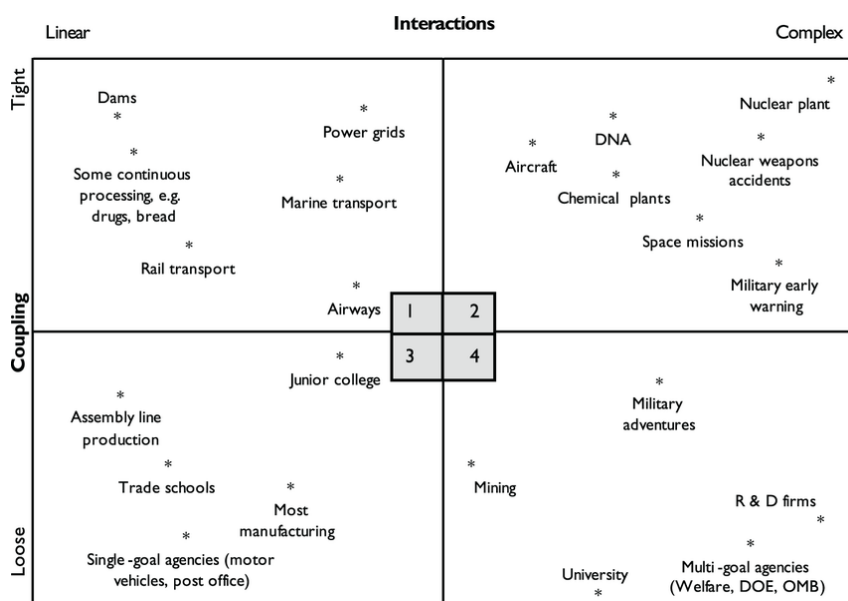
Om *tette koplingar* seier Perrow mellom anna at det er «a mechanical term meaning there is no slack or buffer or give between two items. What happens in one directly affects what happens in the other» (Perrow, 1999, s. 90). Laust kopla system har karakterdrag som at «delays are possible; processes can remain in a standby mode; partially finished products [...]

will not change much while waiting» (Perrow, 1999, s. 93). Tendensar ved tette koplingar er lite slakk, og at bufferar og redunans er gjerne innebygd i systema.

Lineære interaksjonar definerer Perrow som «those interactions of one component in the DEPOSE system (Design, Equipment, Procedures, Operators, Supplies and materials, and Environment) with one or more components that precede or follow it immediately in the sequence of production». Medan komplekse interaksjonar er «those in which one component can interact with one or more other components outside of the normal production sequence, either by design or not by design» (Perrow, 1999, s. 77-78).

Kort samanfatta: I komplekse system finst ein nærleik mellom delar og einingar som ikkje høyrer saman, og det kan skapast uføresette interaksjonar mellom desse. Han meiner slike system ikkje er godt nok forståtte, og ein kan få systemulykker som ein heller ikkje forstår korleis ein skal respondera på. Tette koplingar betyr mellom anna at ein er meir tidsavhengig og har mindre å gå på, til dømes om ein ønskjer å stansa produksjon ved ei hending.

Under overskrifta *The Organizational World According to Complexity and Coupling* illustrerer Perrow (1999, s. 97) med døme på korleis ulike typar verksemd kan plasserast.



Figur 3.1 Perrow (1999, s. 97)

På samfunnsnivå set eg dette i samband med til dømes gjensidige avhengigheiter og logistikkprinsipp.

Teori om høgpålitelege organisasjonar

Teorien om høgpålitelege organisasjonar (eng. High Reliability Theory/Organizations [HRT/HRO]) vart utvikla på åttitalet av ei forskingsgruppe ved Berkeley. Bakgrunnen var analysar av høgrisikosystem som flyindustrien.

Sentralt står å vera årvaken. Eit anna uttrykk er merksamt nærver (eng. mindfulness). Weick, Sutcliffe og Obstfeld (1999) snakkar om å byggja kollektivt merksamt nærver, og at det ikkje betyr kva nærver som helst, men at «Mindfulness is as much about the quality of attention as it is about the conservation of attention. It is as much about what people do with what they notice as it is about the activity of noticing itself [...] Mindfulness involves interpretive work directed at weak signals (Vaughan, 1986, chap. 4), [...]» (s. 37).

Weick og Sutcliffe (2015) peikar på nokre særskilte element som må til i bygginga av ein motstandskraftig organisasjon: merksemd kring feil, motstand mot å forenkla fortolkingar, merksemd på operativ sensitivitet, engasjement for å byggja motstandskraft/resiliens og respekt for ekspertise og fagfolk (s. 7-15). Engen et al. (med ref. til Roe & Schulman, 2008) skriv at

høy pålitelighet tar utgangspunkt i at teknologien de opererer, må være godt forstått, og at rutinene er gjennomarbeidet. Disse organisasjonene utvikler ofte et utstrakt rammeverk av prosedyrer for å støtte opp om rutinene. Rutinene bygger på felles forståelse av hvilke hendelser som ikke må få lov til å skje, sammen med grundige analyser av hva som fører til disse hendelsene. (s. 152)

Weick og Sutcliffe (2015) seier høgpålitelege organisasjonar ikkje er perfekte, men at: «The hallmark of an HRO is not that it is error-free, but that errors don't disable it» (s. 12).

Om handtering av risiko for organisasjonsulykker

Forsvar i djupna innanfor sikkerheitsstyring dreiar seg om lag av barrierar for å redusera konsekvensar av faresituasjonar og ulykker. Den underliggjande ideen er det Reason kallar «djupforsvar» eller «forsvar i djupna» (eng. defense-in-depth), eit lagvist vern der ein søker å demma opp for eventuelle barrierebrot i laget framfor. Ideelt sett skulle alle barrierar vera heilt tette, men i det verkelege livet er dei ikkje det. Dette illustrerer han med ”sveitsarostmodellen” (1997, s. 9). Det er alltid eit hol i systema.

Om produksjon versus vern (eng. production vs. protection) seier han at «Since protection consumes productive resources—such as people, money and materials—[...] grossly overprotected organizations would probably go out of business.

3.3 Organisasjonsteoretiske trådar

For å nærma meg forskingsspørsmålet *kva slags styringslogikk trer fram?* trekkjer eg veksjar på perspektiv på organisasjon og styring frå organisasjonsteori. Feltet er vidt, og eg avgrensar meg til eit utval område.

Kva meiner eg så med *styringslogikk*? Styring har å gjera med medviten påverknad av åtferd for å nå bestemte mål (Høyser, Kasa & Tranøy, 2016, s. 12). Styringslogikk eller -rasjonale er eit sett av prinsipp og grunnleggjande omgrep som utgjer grunnlaget ein tuftar styringa på.

3.3.1 New Public Management, logistikkprinsipp og effektivitetslogikkar

Frå kring 1980-talet og minst eit par tiår frametter kom ei rekkje reformer i offentleg forvaltning. Desse formene for *ny offentleg styring* er kjende som *New Public Management* (NPM). Røtene er internasjonale og omtala som paradigmeskifte eller styringsdoktrinar. Bakgrunnen var å bremsa vekst og utgifter i offentleg forvaltning: «The second wave seems to have been connected to the global economic disturbances of the 1970s, and the spreading belief that governments had become ‘overloaded’ and that the Western welfare states had become unaffordable, ineffective [...]» (Pollitt & Bouckaert, 2017, s. 6). Drag ved reformane er nedtoning av skilnadene på offentleg og privat sektor med inspirasjon frå organisasjon, styring og leiing i private verksemder (Christensen, Egeberg et al., 2015, s. 15). Døme er omdanning av verksemder til fristilte selskap, konkurranseutsetjing og utkontraktering (eng. outsourcing).

Dette kjem inn som adoptering av organisasjonsoppskrifter (Christensen et al., 2015, s. 91). Ein finn likskap med DiMaggio & Powells (1983, s. 150) omtale av *isomorfi*. Det kan vera påtvungen (eng. coercive) som følgje av politisk påverknad og legitimitetsproblem, imiterande (eng. mimetic) som behov for å respondera på usikkerheit, eller normativ isomorfi, som vert sett i samband med profesjonalisering. Framlegg kring organisering av ansvar for samfunnstryggleik har liknande drag.

Christopher Hood lanserte *New Public Management* i artikkelen *A public management for all seasons?* (1991). Éitt grep er særleg interessant for blick på samfunnstryggleik i ljøs av NPM.

Hood definerer tre verdigrupper for offentlig styring og ser til nokre sider ved drifta (Hood, 1991, s. 11, mi oms.):

	Sigma-verdiar	Theta-verdiar	Lambda-verdiar
Suksesskriterium	Sparsemd	Rettar	Motstandskraft
Feilkategoriar	Bortkasta tid og ressursar	Vanstyre, korrupsjon	Kriser og katastrofar
”Valutaen” for suksess og feil	Pengar og tid	Tillit og rettar	Tryggleik og overleving, liv og helse
Kontrollfokus	Yting (output)	Prosess	Innsatsfaktorar (input)/prosess
Slakk	Låg	Medium	Høg
Mål	Faste, enkeltmål	Ting som ikkje går saman, inkompatible storleikar	Framveksande/gradvis
Informasjon	Sett prisar på (kostnad), sett på som kommersiell ressurs	Strukturert	Rikeleg utveksling, fellesressurs
Kopling	Tett	Medium	Laus

Tabell 3.1

Motsetnaden mellom sigma- og lambda-verdiane er interessant i denne samanhengen. Ifølgje Hood er klassiske uttrykk for sigma-verdiane: «i rette tid»-system (eng. just-in-time) for kontroll, resultatbasert betaling og administrativ kostnadsstyring for å unngå høgre kostnader, varigheit eller kvalitet ikkje meir enn absolutt naudsynt for ei definert oppgåve, og utan omsyn til ytre faktorar (til dømes miljøskadar) (Hood, 1991, s. 12, mi attgjeving/omsetjing). Slakk i organisasjonen kan dreia seg om å ha overskotskapasitet, der ikkje alle medarbeidarane er konstant pressa, men kan setja inn ekstra innsats i spesielle situasjonar.

Lambda-verdiane knyter han til *redundans*, tilleggskapasitet som kan erstatta dersom eit system fell ut, eller *mangfald*, sjølvstendige system og einingar som kan tena til å unngå feilkjeder (ein feil fører til den neste). Dette kan vera på tekniske system eller for å unngå gruppetenking. Her nemner han òg *robuste* løysingar der ein brukar meir ressursar enn vanleg for å få ekstra styrke (Hood, 1991, s. 14, mi attgjeving/oms.). Lambda-verdiane set Hood i samanheng med teoriutviklinga kring organisasjonsutforming og tryggleikskultur (eng. safety culture). Mellom desse er, som òg vist i tabellen, fenomen som tette og lause koplingar frå Perrow (jf. avsnitt 3.2.2).

Logistikkprinsippet «i rette tid» er kopla til sigma-verdiane, og det høver å setja prinsippet «føre var» (eng. just in case) i lag med lambda-verdiane. Eit døme er beredskapslager i tilfelle forsyningsproblem under ei krise. Dette har òg samband med avhengigheiter og verdikjeder som påverkar forsyningskjeder.

Eit omgrepssett som beskriv effektivitet kan tena til å forstå effektivitetslogikkar: *Effektivitet* dekkjer dei to engelske omgrepa *efficiency* (å nytta færre ressursar på å nå det same målet) og *effectiveness* (å auka graden av måloppnåing). Vi nyttar kostnadseffektivitet eller produktivitet på det første og måloppnåing eller føremålsoppnåing på det andre. *Innsatsfaktorane* (eng. inputs), som personell, pengar, bygningar osv., gir *ytingar* (eng. outputs). Derneft kjem *resultatet* (eng. outcomes) for målet ein vil oppnå. Pollitt og Dan (2011) oppsummerer sambandet slik:

The performance of organizations and programmes (the value of their activities) is usually thought of in terms of certain relationships between these inputs, outputs and outcomes. Thus the ratio between inputs and outputs is a measure of efficiency (or ‘technical’ efficiency or ‘X-efficiency’, or ‘productivity’). If you can get more outputs for the same inputs, you have achieved an efficiency gain. If you can maintain steady outputs while reducing inputs you have also achieved an efficiency gain – in both cases the ratio between inputs and outputs improves. Effectiveness, however, is a different concept, which is usually conceived as the degree to which the outcomes match the original goals or objectives set for the organization of programme. (s. 12)

3.3.2 Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Samfunnsproblem som går på tvers av sektor-, organisasjons- og nivågrenser kan vera krevjande å planleggja for og handtera. Fimreite, Læg Reid og Rykkja (2014, s. 22) viser til at NPM-prega forvaltningspolitikk kan fungera om samfunnsproblem følgjer organisasjonsgrenser. Dei peikar på samfunnstryggleik og beredskap som sektoroverskridande område og det dei kallar «wicked issues», eller gjenstridige problem. Omgrepet kjem frå planleggings-teoretikarane Rittel og Webbers (1973) konsept «wicked problems», og dreiar seg om korleis ein i planlegging kring samfunnsproblem finn særdrag som at dei er komplekse, vanskelege å definera og finna eksakte løysingar på. Vi kan kalla dei gjenstridige, komplekse og sektor-overgripande problem. Og for å byggja bru attende til NPM: Head og Alford (2015) set fingeren på koplinga mellom NPM og gjenstridige problem:

[...] we argue that NPM practices have generally been ill-suited to dealing with wicked problems. This is so whether we are referring to its initial intraorganizational focus—sometimes labeled “managerialism” or “corporate management”—or its more contractualist focus entailing purchaser-provider splits, outsourcing, and privatization. (s. 719)

Eit instrumentelt perspektiv ser på organisasjonar som reiskap for å oppnå mål for samfunnet. «[Fra] et instrumentelt syn på organisasjoner vil *styring* kunne skje dels gjennom utforming

av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene» (Christensen, Egeberg et al., 2015, s. 37). Handlingslogikken under dette perspektivet er «en *konsekvenslogikk* basert på en mål-middel-rasjonalitet hvor man prøver å forutsi framtidige konsekvenser av de handlinger som utføres. Endring skjer som rasjonell tilpasning til nye mål eller til skiftende ytre krav» (Fimreite et al., 2014, s. 29).

For å definera samordning skil ein mellom vertikal og horisontal. Vertikal samordning dreiar seg om sektorbasert samordning mellom forvaltningsnivå, medan horisontal rettar seg mot samordning mellom politikkområde eller sektorar på same nivå (Fimreite et al. 2014, s. 23).

Frå ein instrumentell ståstad for analyse av organisering av samfunnstryggleik viser Fimreite et al. (2014, s. 30) til spesialiseringsprinsipp. Dei meiner spesialisering etter føremål, prosess eller territorium påverkar kva som vert sett i samanheng og samordna og ikkje vert det.

Eit institusjonelt perspektiv på organisasjon seier noko om korleis uformelle normer, verdiar og praksisar har vakse fram (Fimreite et al., 2014, s. 29). Logikken er tufta på kva som er *det passande* (eng. logic of appropriateness) (March & Olsen, 1989) i situasjonen ut frå kva som har fungert tidlegare. Slik søkjer ein løysingar etter kva organisasjonskulturen tilseier. Eit døme kan tena som illustrasjon: Alfa Sefland Winge (2023) har sett på avgjerdstaking i samband med salet av motorfabrikken Bergen Engines (BE)⁸ til russiskkontrollerte interesser. Saka låg først hjå Utanriksdepartementet (UD), som har ansvar for eksportkontrollloven (1987). Seljar gjorde UD merksame på at eigarar til kjøparen var på USAs sanksjonsliste (Winge, 2023, s. 8). Likevel gjekk UD vidare med arbeidet. Eitt element her er, som Winge peikar på, ein kultur for å halda dokument unna offentleg innsyn, noko dei har fått kritikk for (Winge, 2023, s. 18). Konklusjonen hennar er at

The “near-miss” of selling a Norwegian engines company to a sanctioned Russian-controlled entity was not caused by lacking intelligence or lacking regulatory framework. Rather it seems to have been caused by the different actors’ organisational bias and hubris that resulted in a Chain of Negligence. (Winge, 2023, s. 18/20)

Institusjonaliserte rutinar vil prega handtering av kriser og samfunnstryggleiksarbeid (Fimreite et al., 2014, s. 31). Kriser kan òg vera utgangspunkt for institusjonell endring. Boin et al. (2017) syner det fram slik:

⁸ Frå eigar Rolls Royce til det russiske selskapet TMHI, der det var tale om at russiske interesser kunne få eigarskap til norsk forsvarsteknologi og mogleg kopling til vedlikehald av forsvarsfartøy.

[...] these crises challenge the core beliefs that guide the formulation and implementation of policies and practices within a particular area of government. As the routine way of working and thinking becomes discredited in the eyes of outsiders, room for alternatives suddenly emerges. The chief characteristic of a stable public institution is that its modus operandi remains unexamined and taken for granted. [...] In short, the loosening of institutionalized structure makes it possible for new structures to be considered. (s. 135)

Eit døme på det siste kan vera politireforma, der «Bakteppet for å nedsette dette utvalget nå var terrorhandlingene 22. juli 2011 og de svakhetene og manglene ved norsk politi som ble avdekket i håndteringen av hendelsene den dagen» (NOU 2013: 9, s. 17).

Christensen, Lægreid og Rykkja (2015, s. 352) seier organisatoriske endringar etter terroråttaka 22. juli 2011 har vore forsiktige og inkrementelle, men at styrking av JDs rolle som ansvarleg for samordning ikkje utfordrar det eksisterande ansvarsprinsippet og ministerstyret. Dei viser òg til at løysinga er «to combine coordination through hierarchy with coordination through network arrangements, collegial bodies and councils and the principle of collaboration. The principle of responsibility, contributing to the rather fragmentet structure, still dominates» (s. 367). For å bøta på veikskapar legg ein altså på nye organ i staden for å gå laus på institusjonaliserte arbeidsmåtar og strukturar.

Ansvarsprinsippet er nært kopla til sektor- eller ministerstyreprinsippet. Professor Eivind Smith kasta ljøs over institusjonalisering og konstitusjonelle forhold ved prinsippet i etterkant av 22. juli 2011. I artikkelen *Ministerstyre – et hinder for samordning?* (Smith, 2015) viser han korleis

ordet «ministerstyre» blir brukt som argument mot forsøk på overordnet samordning (i regi av SMK). Henvisningen til at «Norge har ministerstyre», benyttes endog som begrunnelse («derfor») for at ansvar er tillagt den enkelte statsråd og det enkelte departement. Implisitt synes dette å innebære at ansvaret *ikke* ligger hos den samlede regjering – i dette tilfellet med dens eneste faste fellesorgan SMK (under statsministerens ledelse) som praktisk instrument. (s. 260)

Etter å ha sett til Grunnlova om korleis ansvar er plassert og vert utøvd, seier han at

Det såkalte sektorprinsippet står aldri i veien for omfordeling av ansvarsområder. Det står heller ikke i veien for å legge avledet ansvar for et saksområde til statsministeren (og Statsministerens kontor), en «samordningsminister», to statsråder i fellesskap eller et uvalg av statsråder, eller – hvorfor ikke? – for å ta kompetansen tilbake til den samlede regjering. (s. 262)

Ifølgje Smith kan det sjå ut til at normative føringar kan stå i vegen for samordning, men at ein aldri kan orsaka sviktande samordning med sektoransvar eller det konstitusjonelle ansvaret til statsråden.

3.3.3 Lov og kontroll som styringslogikk

«Med lov skal landet byggjast og ikkje med ulov øydst» kan stå som ein tidleg bauta for diskursar om styring og legitimitet. Det kjem frå Frostatingslova frå kring 1260, men har òg eldre røter (Sunde, 2019).

Tilsyns- og revisjonsverksemd er tett kopla til norm- og regelsystem i form av lovar med tilhøyrande føresegner og anna regulering. Saman kan slik verksemd og slike system utgjera eit samlekonsept for ein formell og kontrollerande styringslogikk. Dette vert bruka til å sjå etter representasjonar som fremjar ein slik diskurs.

Som Stortingets ettersynsorgan er innverknaden Riksrevisjonen kan ha på diskursen i ei form for styringstriangel interessant. Sidan Riksrevisjonen har ein spesiell tilsynsfunksjon for den politiske styringa av feltet på nasjonalt nivå, tek eg med to aspekt ved dette.

I *En revitalisert riksrevisjon*⁹ tek Christensen et al. (2001) for seg utvikling og drag ved forvaltningsrevisjonen og tilhøvet mellom Riksrevisjonen, Stortinget og den utøvande makta. Om føremålet viser dei til skilnaden mellom *styringskontroll* «i betydning systemrevisjon, med fokus på forvaltning, organisering og interne effektivitet». «Tendensen er altså at oppmerksomheten vris frå styringskontroll til ansvarskontroll, betydningen politisk ansvar [...]» (s. 286).

3.4 Analytisk rammeverk: Jakta på diskursane

Utgangspunktet er problemstillinga og forskingsspørsmåla, deretter teoriane. Frå desse trekkjer eg omgrep og konsept. Ei slik operasjonalisering skal byggja bru frå teori til metode.

Konsept og omgrep vert nytta for å setja søkjeljos på tekstane på leit etter representasjonar som kan gi svar på forskingsspørsmåla. Til analysen er denne skjematisk framstillinga (ikkje uttømmende) av koplingar frå forskingsspørsmål til teorifelt/konsept og representasjonar nytta som verktøy. Diskurskategoriar og -endingar er haldne utanfor rammeverket, sidan dei ikkje i

⁹ Dette er eit kapittel i boka *Den fragmenterte staten* som er ein del av maktutgreiinga som pågjekk frå 1998-2003 under leiing av professor Øyvind Østerud. Hovudrapporten frå prosjektet er NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*.

seg sjølv er «innsatsfaktoren», men snarare «utbyttet» av analysen. Dei vil av og til bli nytta i analysen, men kjem først og fremst kapittel 6.

Analytisk rammeverk

Forskingsspørsmål: Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?	
Teorifelt: Samfunnstryggleik	
Konsept/omgrep	Utsegner/representasjonar
Omgrepsvektlegging (fagleg eller tematisk)	sårbarheit, risiko og liknande frå omgrepsfamilien, totalforsvar, sivilt-militært samarbeid klima
Teoriar om organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring:	
Normale ulykker	komplekse system, tette koplingar, gjensidig avhengigheit
Høgpålitelege organisasjonar	høg prioritet tryggleik og pålitelegheit, redundans, motstandskraft (resiliens), sikkerheitskultur, førebygging produksjon vs. sikring, krypende kriser
Forskingsspørsmål: Kva slags styringslogikk trer fram?	
Teorifelt: Organisasjonsteori	
Konsept/omgrep	Utsegner/representasjonar
New Public Management	privatisering/utkontraktering offentleg-privat samarbeid mindre statleg styring motvekt til NPM-drag ved styring
Effektivitet og økonomi	produktivitet/kostnadseffektivitet, måloppnåing, økonomi
Logistikkprinsipp	«i rette tid», «føre var» (just in time, just in case)
Gjenstridige problem	Sektorovergripande, samordning, nettverk
Organisasjon	Organisasjonsstruktur, isomorfi: gjera som andre
Instrumentell forståing	Samanslåing, splitting, nettverk, nytt organ
Institusjonell forståing	Slik gjer vi det, kultur
Styringsprinsippa	Ansvar, nærleik, likskap, samvirke/samordning, konstitusjonelt ansvar/ministerstyre
Lov og kontroll	Etterspurnad etter lovar og regelverk, regulering, tilsyn, Riksrevisjonen, styringskontroll, ansvarskontroll

Tabell 3.2

4 Metode

Her gjer eg greie for forskingsdesign og metodiske val. Vidare tek eg for meg nokre vitenskapsteoretiske refleksjonar, deretter kvalitet i forskinga ved å sjå på reliabilitet, validitet og generalisering. Til slutt ser eg på forskingsetikk, forskarrolle og integritet. Eg reflekterer òg over nokre val eg kunne ha gjort, og kvifor dei er valde vekk. Operasjonalisering av teoretiske tilnærmingar i eit analytisk rammeverk tener som verktøy til å kasta ljøs over empirien. Dette er lagt til slutt i teorikapittelet grunna i nærleiken til teoriane.

4.1 Forskingsdesign

Forskingsdesign er ein plan eller framgangsmåte for å gjennomføra forskingsprosjekt. Bukve (2016) tek fram to sentrale element ved dette: «[...] å presisere formål eller kunnskapsmål i prosjektet. [...] å avgjere korleis vi vil gå fram for å nå måla» (s. 11). Spørsmålet er kva slags data ein skal produsera eller samla inn, korleis det skal gjerast og korleis dei skal analyserast.

Bukve peikar på det konvensjonelle skiljet mellom forklarande føremål, der ein rettar seg mot å forklara årsakssamband, og forståande føremål, der ein søker å forstå fenomen i djupna (Bukve, 2016, s. 83). Føremåla med denne studien er å forstå dei dominerande diskursane og kva for logikk eller rasjonale dei er tufta på. Problemstillinga og forskningsspørsmåla er gjort greie for i avsnitt 1.3, avgrensingane i avsnitt 1.5.

Dette er ein diakron analyse av seks tekstkrinsar som tek for seg dokument frå regjeringa og Stortinget frå perioden 2000 til 2021. Til desse knyter eg forskningsspørsmåla om samfunnstryggleiksfagleg rasjonale og styringslogikk.

4.2 Metode – kvalitativ tilnærming

Den klassiske tvikløyvinga i kvantitativ og kvalitativ metode innanfor samfunnsvitenskapen gir bod om tenlege val til den typen analyse problemstillinga og forskningsspørsmåla legg opp til. Valet av ein diskursanalytisk forskingslogikk vil bety å nærlesast tekst på leiting etter representasjonar og fortolka desse for å finna svar på problemstillinga og forskningsspørsmåla.

Ein kan telja og kvantifisera språklege uttrykk for å sjå på endring av vektlegging over tid. Kvantitative data må òg tolkast, men eg meiner ei slik tilnærming ikkje er føremålstenleg eller

skaper djupna og koplinga til kontekst som kvalitativ, fortolkande tilnærming tilfører. Det er då heller ikkje eit føremål å laga eit samfunnsvitskapleg svar på korpuslingvistikken.¹⁰

4.2.1 Induktive og deduktive inngangar - ei abduktiv veksling

Den *induktive* tilnærminga betyr å gå frå det einskilde dømet til å freista og utleia noko generelt. Dette er ei empirinær tilnærming der ein byrjar med det empiriske materialet for «å finne fram generelle mønstre som kan gjøres til teorier eller generelle begreper» (A. Johannessen et al., 2016, s. 47). Med *deduktiv* tilnærming vil ein gå frå det generelle til det spesielle tilfellet. Strategien er omtala som teori- eller hypotesedreven. Tjora (2017, s. 33, med referanse til Alvesson og Skölberg (2009, s. 4)) peikar på at «Ikke minst interessant er den såkalte *abduktive* tilnærmingen, som starter fra empirien (som induksjon), men hvor teorier og perspektiver spiller inn i forkant eller i løpet av forskningsprosessen».

Utgangspunktet for prosjektet var induktivt gjennom at noko av empirien er del av studium innan samfunnstryggleiksfaglege emne. I tillegg kjem organisasjonsteoretiske emne frå offentleg leing og styring. Dette leia til utforminga av problemstilling, forskingsspørsmåla og teoretisk rammeverk.

I arbeidet med empirien oppstår òg ein dialog med teorien som gjennom funn av representasjonar gjer at eg kan sjå om kategoriar og konsept skal justerast eller teori fyllast ut. Slik kan vi tala om ei form for abduktiv veksling.

I den første fasen av arbeidet med å nærlesja empirien noterte eg uttrykk (representasjonar) som høver inn i teoretiske konsept som vert til diskursar for få eit overblikk. Desse vart så grupperte og sett i samband med konsept frå teoriane. Dette viser eg til i det analytiske rammeverket. I analysen refererer eg til sentrale slike representasjonar.

4.2.2 Dokumentstudie

Dokument er data som ikkje er generert av forskaren, men produserte for eit anna føremål. Tjora (2017, s. 182) peikar på at dokumentstudiar vert oppfatta som «*ikke-påtrengende metoder* («unobtrusive methods»), der vi genererer empiriske data uten at ikke-forskende deltakere er involvert». Slik skil dei seg til dømes frå intervjudata som er produserte for sjølve

¹⁰ «I korpuslingvistikken studerer forskere språklige fenomener i avgrensede samlinger av autentiske tekst- og taledata, såkalte korpus, og bruker dette som grunnlag for å belyse hypoteser om språkutvikling og variasjon.» (snl.no/korpuslingvistikk)

forskningsføremålet. Dokumenta vi studerer må setjast inn i ein kontekst der vi presenterer når dei er skrivne, kven som er avsendar og mottakar og kva som er føremålet (Tjora, 2017, s. 183). Overordna/generisk omtale av dokumenta ligg i avsnitt 4.4, medan dei blir presenterte med forankring i tid og kontekst i analysen av kvart dokument.

4.3 Datainnsamling

Problemstilling og forskingsspørsmål er retningsgjevande for utvalskriterium og val av empiri. Dokumenta er samla inn frå opne nettsider som regjeringen.no og stortinget.no, eller skaffa i trykt utgåve. Dette er stortingsmeldingar frå regjeringa, komitéinnstillingar og ordskifte i Stortinget. Heile eller delar av nokre offentlege utgreiingar som er særleg sentrale er òg med. Av omsyn til omfanget er det naudsynt å avgrensa sjølv om det finst andre interessante dokument frå ulike hald, som budsjett, frå underliggjande etatar, konferansar, forskning og offentlege ordskifte.

Kvifor har eg ikkje triangulert med fleire metodar, som intervju med sentrale politikarar og embetsfolk? Det vart vurdert, men eg valde å la offentlege tekstar tala, noko eg meiner er sentralt for å vurdere diskursen. Eventuelle underliggjande premisser for politikk og faglege vurderingar er interessant, og ein kan ana at dei finst, særleg når noko vert halde unna offentleg innsyn med tryggleiksomsyn som grunngjeving. Med bakgrunn i opne kjelder kan vi ikkje alltid vita kva for omsyn som ligg bak at ein held informasjon løynd. Det kan vera ønske om å ikkje røpa korleis stoda er, eller omdømmevern. Dèt vert det stundom spekulert i både frå politisk hald og i pressa (Skard, K., 2017¹¹). Innsyn kan krevja tryggleiksklarering, noko eg ikkje har, og eg har valt å ikkje freista og få ut slik informasjon. Slik unngår eg òg at avhandlinga vert unnateke offentleg innsyn.

4.4 Dokumenta som er studerte

Det empiriske materialet er på om lag 2000 sider. Liste over dokumenta finst i vedlegg I i tillegg til i litteraturlista. I analysen er dokumenta delte inn i tekstkrinsar der éin krins inneheld dokument som høyrer saman, som til dømes NOU, stortingsmelding og handsaming i Stortinget, med komitéinnstilling og plenumsordskifte.

¹¹ Referansen er éin av mange artiklar Dagens Næringsliv publiserte i samband med objektryggingssaka og Riksrevisjonens rapport. DN (+) publiserte òg eit brev frå Riksrevisjonen til JD og FD som var unnateke offentlegheit.

Overordna er dokumenta institusjonelle tekstar, utan personleg avsendar. Ein kan sjå etter den politiske tilhøyrsla til avsendarregjeringa av stortingsmeldingar, noko eg har lagt inn som fotnotar i analysen. Offentlege utgreiingar (NOU) kjem frå offentleg oppnemnde utval, der vi veit kven som er medlemmer og gjerne kven som sit i sekretariata. Stundom viser ein til kven som står bak faglege innspel, som i NOU 2000: 24, der ein finn slike kjelder i noteapparatet.

Stortingsordskifta finst som referat, og i seinare år òg som videoopptak. Ordskifta kan sest på som skriftleg-munnlege tekstar som ofte er tufta på manuskript. Videoopptak er ikkje nytta.

Det kjem i hovudsak éi melding om samfunnstryggleik kvar stortingsperiode, og dei har utspring i Justis- og politi-/beredskapsdepartementet. Desse er av ein generell karakter som tek for seg eit stort tilfang av sektorar, analyse, styringsformer og framlegg.

Del I i analysekapittelet er ein diakron analyse av seks tekstkrinsar med stortingsmeldingar, i nokre tilfelle ei offentleg utgreiing, som utgangspunkt. NOU 2000: 24 frå Sårbarhetsutvalget har ein særleg status som monument, og som utgangspunkt for perioden som er studert, får utgreiinga og den første krinsen særleg mykje plass.

Frå eit så omfattande materiale er det av omsyn til omfanget naudsynt å gjera eit så skarpt tilskore utval av representasjonar som mogleg. Sidan stortingsmeldingane omfattar eit vidt felt av sektorar og tiltak, behandlar eg dei mindre utover i perioden, og rettar hovudsakleg merksemda mot det som er særmerkt eller nye grep. Slike val har eg freista å gjera greie for innleiingsvis i tekstkrinsane. Frå plenumsordskifta i Stortinget hentar eg til dømes berre representasjonar eg meiner bidreg med noko særskilt i tillegg til innstillingane.

4.5 Kvalitet i forkinga

4.5.1 Validitet

Validitet eller gyldigheit tek for seg om datagrunnlaget står seg sett mot problemstillinga og forskingsspørsmåla. Dei utvalde dokumenta representerer ei form for sluttprodukt frå aktørane regjeringa og Stortinget. Dei viser kva slags diskursar som stig fram, men underliggjande fagleg forankring og premissar kan vera uklare. Difor kunne utviding av empirien ha bidratt meir til å forstå desse premissane og korleis ein operasjoniserer og måler det styresmaktene vil. Det har ikkje vore rom for å granska til dømes tildelingsbrev eller notat om faglege og styringslogiske forhold. Ein ovanfrå og ned- og nedanfrå og opp-analyse i desse organa kan gi slik forståing. Utan desse kan kunnskap om styringslogiske detaljar ha «gått tapt».

4.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet eller pålitelegheit betyr at forskinga skal kunna etterprøvast av andre med same resultat. Bratberg (2017, s. 63) viser til at diskursanalyse «bærer med seg noen åpenbare reliabilitetsutfordringer ikke bare når det gjelder måten tolkningen er utført på, men også, i noen tilfeller hvilke tekster den bygger på». Ein fordel er at kjeldene er tilgjengelege for kven som helst som kan lesa norsk eller eventuelt kan bruka program for omsetjing. Dermed ligg det føre eit «komplett» datasett med relevans for studieobjektet. Eg har òg freista å vera nøye med å visa til kvar sitat er henta slik at ein enkelt kan sjå kva eg har valt ut og samanhangen det står i.

4.5.3 Generaliserbarheit

Det finst liknande problemstillingar gjeld generalisering som reliabilitet og validitet når det gjeld denne typen studiar, og det er ikkje godt å sjå korleis denne studien skal kunna generaliserast.

4.5.4 Styrkar og veikskapar ved denne studien

Eg vurderer det slik at styrken og veikskapen i denne studien to sider av den same mynten. Det vide tilfanget av teori gir breidde i analyse og forståing. Samstundes gir det kanskje ikkje den djupna på ein del område som mindre utval kunne ha gitt. Det same gjeld nok valet av empiri. Eitt av måla for denne avhandlinga var blikket på heile perioden frå Sårbarhetsutvalget til siste stortingsmelding om samfunnstryggleik. Dermed ville noko av blikket på kontinuitet eller brot ha forsvunne om eg hadde utelate til dømes ein eller fleire tekstkrinsar for å gå i djupna på nokre få. Opphavelig skulle tre tekstkrinsar med tilknytning til Riksrevisjonens forvaltningrevisjonar på feltet og eit grundigare innslag av retorikk ha vore med, så avgrensing og veikskapar har hatt innverknad på arbeidet heilt til det siste.

4.6 Vitskapsteoretiske refleksjonar

Eitt utviklingsdrag i samfunnsvitskapen er kalla den språklege vendinga (Bratberg, 2017, s. 17; Neumann, 2001, s. 18-19). Diskursanalyse er éin av retningane som har vakse fram av denne. Bratberg (2017) peikar på at ordskiftet om vitskapsteori har fått ny aktualitet og at

Da denne gjorde sitt inntog tidlig 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 tolking av aktører, deres livsverden, ideer og intensjon. (s. 17-18)

Just disse perspektiva skapte det såkalla positivismeordskiftet i norsk samfunnsvitenskap på 1970-talet. Madsbu (2011, s. 15-16) viser til at diskusjonen «ble eksplisitt knyttet til hvorvidt samfunnsvitenskapelig forskning, kanskje spesielt sosiologien, burde preges av hermeneutikk (fortolkende sosiologi) eller om den skulle ha naturvitenskapene som sitt forbilde og dermed lete etter mer lovmessige sammenhenger [...]».

Den ontologiske (gr. læra om det som *er*, eksistens) grunnforståinga for eit slikt fortolkande vitenskapsperspektiv vil vera annleis enn den positivistiske. Marsh et al. (2018) seier at

The key ontological question is: what are the form and nature of reality and, consequently, what is there that can be known about it? [...] Here, we distinguish between two broad ontological positions: foundationalism, more commonly seen as objectivism or realism, which posits a ‘real’ world, ‘out there’, independent of our knowledge of it; and anti-foundationalism, more commonly seen as constructivism or relativism, which treats the world as always socially constructed. (s. 178)

I sitatet ovanfor ligg òg eit samband til representasjonar som bidreg til å konstituera røyndom, jf. Jørgensen og Phillips i avsnitt 3.1.

Distinksjonen hjelper meg til medvit om kva eg held på med når eg går inn i fortolking av eit materiale som er noko anna enn fenomen som kan teljast og etterprøvast gjennom at andre gjer same teljing. Når eg til dømes gjer analysen av faglege rasjonale, kan det vera min eigen innforståtte kjennskap til teoriene som gjer at eg eventuelt kan tilleggja nokre representasjonar implisitte teoretiske rasjonale. Med andre ord er tolkinga prega av ei førforståing av kva slike representasjonar kan romma. 1.

4.7 Forskingsetikk

4.7.1 Normer og juridiske rammer

Som masterstudent er eg omfatta av same normer og juridiske rammer for forskningsetikk som forskarsamfunnet elles. Dette er tufta på dei forskningsetiske retningslinene frå Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH, 2021), som er forankra

i forskningsetikkloven (2017, § 9). Retningslinene gir medvit om etterrettelegheit, openheit, sitatskikk, omsyn til involverte og integritet.

4.7.2 Diskusjon om personvern og samtykke

Omsynet til personar er sentralt i forskningsetikken. Punkt 15 i forskningsetiske retningsliner (NESH, 2021, s. 17) tek for seg samtykke til å delta i forskning. Som hovudregel skal ein innhenta samtykke til å delta og det skal vera «frivillig, informert og utvetydig, og det bør være dokumenterbart».

I 2022 fann det stad eit ordskifte om personvern, meldeplikt og samtykke, der eitt døme galdt samtykke frå stortingsrepresentantar i samband med taler i Stortinget (Vartdal, 2022). Dette er aktuelt her, og eg har sett på punkt 18 *Unntak frå krav om samtykke* i NESH (2021, s. 20): «Det finnes situasjoner hvor det er forsvarlig å forske på personer uten å innhente forskningsetisk samtykke, for eksempel når man forsker på historiske kilder, kunstverker og offentlige ytringer.» Dette er retningsgjevande for måten eg forhold meg til ordskifta i Stortinget på. Dei er offentleg publiserte ytringar frå folkevalde som har søkt merksemd for politisk ståstad og synspunkt. Eg har konkludert med at det ikkje er naudsynt å innhenta samtykke eller melda inn. Utsegner frå representantar vert forsøkt omtala med respekt og utan karakteristikkar som kan vera til skade for den det gjeld.

4.7.3 Forskarrolle og integritet

Avhandlingsarbeidet er ikkje finansiert av stipend eller andre økonomiske ytingar, på oppdrag frå eller i samarbeid med andre. Eg har aldri vore tilsett i departement, Riksrevisjonen eller Stortinget eller vore stortingsrepresentant eller medlem i offentlege utval. Det næraste eg har vore i styringslinene på feltet, er eit vikariat som informasjonsrådgjevar i Statens legemiddelverk i 2007. Heller ikkje nær familie har slike tilknytingar.

5 Analyse

Analysen tek for seg seks tekstkrinsar av dokument frå regjeringa og Stortinget frå perioden 2000 til 2021. Første krinsen vert gjennomgått særleg grundig, sidan han er utgangspunktet.

5.1 To tiår med tale om tryggleik

Desse forskingsspørsmåla drivarane for analysen:

- *Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?*
- *Kva slags styringslogikk trer fram?*

Analysen er organisert slik at eg introduserer dokumenta, tek for meg forskingsspørsmåla og relevante konsept frå det analytiske rammeverket og viser representasjonar knytte til desse.

Samfunnstryggleiksfagleg rasjonale vil seia kva for teoretisk og omgrepsmessig fundament noko byggjer på. Styringslogikk er eit sett av prinsipp og grunnleggjande omgrep som utgjer grunnlaget ein tuftar styringa på.

5.1.1 Første krinsen: NOU 2000: 24 og St.meld. 17 (2001-2002), m.v.

NOU-en frå Sårbarhetsutvalget er utgangspunktet. Deretter kjem stortingmelinga, innstillinga frå stortingskomiteane, og plenumsordskiftet i Stortinget.

NOU 2000: 24. Et sårbart samfunn: Utdfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet

Bondevik I-regjeringa¹² sette ned utvalet 3. september 1999, etter at rednings- og beredskapsavdelinga i JD hadde teke initiativ (Serigstad, 2003, s. 78). Utgreiinga vart levert 4. juli 2000. Tidlegare statsminister og fylkesmann¹³ Kåre Willoch var leiar. Overordna mandat var å «utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap». Mandatet (heile i vedlegg II) ber utvalet beskriva risikoen for ekstraordinære påkjenningar mot det sivile samfunnet i fred, tryggingpolitiske kriser og krig, vurderer styrkar og veikskar ved beredskapssystemet og organiseringa av det sårbarheitsreduserande arbeidet (NOU 2000: 24, s. 16-17).

¹² Mindretalsregjering utgått frå KrF, Sp og Venstre V. Odd Einar Dørum, V, var justisminister.

¹³ Tittel på embetet og øvste leiar for statsadministrasjonen i fylka frå 1919 fram til endringa til statsforvaltar frå 1.1.2021.

Utgreiinga gir premiss for påfølgjande dokument og såleis er avgrensinga interessant: «[...] potensielle kriser som langsiktige miljøproblemer, omfattende klimaendringer, nedbryting av ozonlaget eller en gradvis utflytting av landet av viktige kompetansemiljøer ikke [...] del av utvalgets vidare kartlegging og drøfting. [...] Beredskapsmessige implikasjoner av langsiktige endringer i bosettingsmønster og lignende er også nedtonet i arbeidet» (s. 20). Dette impliserer mellom anna at ein generelt vel å halda såkalla krypende kriser unna.

Dei fleste sektorar er grundig omtala. Eg tek ikkje for meg kvar sektor, men representasjonar som kan tena som døme på konsept og omgrep knytte til forskingsspørsmåla. Nokre av representasjonane vil høyra heime fleire stader.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging - forankringspunkt

Sårbarheit er det sentrale omgrepet og forankringspunktet. «*Sårbarheit* er et uttrykk for de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet.» Slike system kan vera «en stat, den nasjonale kraftforsyningen, en bedrift eller et enkeltstående datasystem» (s. 18). Omgrepet *samfunnsikkerhet* er nytta, men etter det eg kan sjå ikkje spesifikt definert.

Ein slår fast at «Dagens samfunn er mer sårbart enn før» (s. 6) og forklarar kvifor:

Et åpnere verdenssamfunn, mer komplekse teknologiske systemer, avhengigheten av elektroniske informasjons- og kommunikasjonssystemer, tett sammenkoblede produksjons- og leveransesystemer for mat, samferdselssystemer med økt trafikk tetthet og høyere hastigheter og et næringsliv i stadig raskere omstilling [...] skaper stadig nye og raskt skiftende sårbarhetsforhold. (s. 5)

Denne representasjonen frå samandraget famnar fleire område som vi kan sjå i samanheng med teori om organisasjonsulykker, men òg økonomiske effektivitetslogikkar og logistikk.

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Sjølv om det ikkje er eksplisitt uttrykt, kan ein seia forståinga for kompleksitet og tette koplingar er tufta på Perrows (1999) teoriar om normale ulykker (NAT). Verket er dessutan oppført i litteraturlista.

Teknologiutvikling og globalisering vert omtala som «sterke drivkrefter for fortsatt velferdsutvikling», og samfunnsendringane har ført til

svært kompliserte og sammenvevde organisasjoner og samtidig redusert nasjonale myndigheters muligheter for påvirkning. De forskjellige hovedfunksjoner i samfunnet [...] har utviklet en stor grad av gjensidig avhengighet [...]. Dette betyr at svikt i en samfunnsfunksjon ofte vil medføre negative ringvirkninger på andre samfunnsområder. (s. 37)

Eit døme er utviklinga innan digitalisering av kritisk infrastruktur som «har økt systemenes kompleksitet, og man trenger ofte spesialkompetanse for å rette opp tekniske feil. Mangel på kompetanse øker sårbarheten dersom større feil skulle skje, og reduserer samtidig mulighetene for at tekniske feil oppdages på forhånd» (s. 68).

I samband med IKT og sårbarheit i kraftforsyninga ser ein spor av NAT og åtgjerder mot konsekvensar av tette koplingar og korleis ein kan gjera koplingane lausare. Dette peikar òg i retning av forståing for høgpålitelege organisasjonar:

Et vellykket integritetsangrep [...] mot IKTsystemer i kraftproduksjonssystemet, vil kunne være alvorlig dersom det rammer de største aktørene. [...] vil angriperen få kontroll med aggregatstyring og kunne bryte ned likevekten mellom forbruk og produksjon i nettet. Dette kan føre til nettsammenbrudd. Her vil det også være nødvendig å bemanne kraftverkene og å gjennomføre manuell styring. (s. 72)

Om mogleg svikt i IKT-løysingar ved sjukehus beskriv utvalet «beredskap i form av manuelle systemer som langt på veg kan kontrollere situasjonen og effekten» (s. 78). Slike manuelle system høyrer heime i tenkinga frå HRO om at redundans aukar tryggleiken.

Om Sleipner-forliset i 1999 seier utvalet at næringa har vore merksame på at båttypen stiller nye krav til kompetansen til mannskapa. Dei meiner det operasjonelle konseptet for slike båtar «må legges nært opp til den man har for rutefly, der to personer samabeider og gjerne kontrollerer hverandre underveis» (s. 101). I omtale av togulykka ved Åsta i 2000 viser dei til sårbarheit ved ein driftstype der éin einskild feil kunne utløysa ei ulykke,¹⁴ og etter Sleipner-ulykka var det gjort endringar:

Det stilles nå krav i forskriftene slik som man lenge har gjort innen luftfart- og offshorevirksomhet, om at ingen systemer skal være innrettet slik at en enkelt feil skal kunne føre til en ulykke. [...] systemer skal være bygget opp med flere barrierer [...], i det som ofte benevnes som «forsvar i dybden». (s. 101)

¹⁴ Utvalet tek atterhald om at ulykkene ikkje var ferdig granska. «[...] trekk ved disse ulykkeshendelsene som er rimelig godt kjent og av en slik generell karakter at det bør nevnes i en sårbarhetsutredning» (NOU 2000: 24, s. 100). Sleipner-ulykka skjedde 26.11.1999 og granskingsrapport avgitt 8.11.2000 i NOU 2000: 31. Åsta-ulykka skjedde 4.1.2000 og granskingsrapport avgitt 6.11.2000 i NOU 2000: 30.

Her ligg det implisitte forståingar som liknar HRO og NAT. Luftfartsindustrien er rekna som eit døme på høgpålitelege organisasjonar (jf. avsnitt 3.2.2), og andre sektorar kan sjå til dette. Uttrykket «forsvar i dybden» (eng. defense-in-depth) kjem frå tryggleiksstyring, som dreiar seg om lag av barrierar (jf. avsnitt 3.2.2).

Utvalet viser til kompleksitet i organisasjon og driftsvilkår i transportsektoren. Granskarane av Herald of Free Enterprise-forliset¹⁵ reiste spørsmålet om det var menneskeleg feil ved at ein matros ikkje hadde lukka baugporten, eller svikt i komplekse føresetnader. Konklusjonen var at det var eit selskap som:

[...] slet med å overleve under ubarmhjertige økonomiske spilleregler og som prioriterte sikkerhetsledelse lavt. Mange ukoordinerte beslutningstakere (fartøydesign, havnedesign, lasteselskap, passasjeroversikt, trafikkplanlegging og operasjonell ledelse) ga hver for seg og sammen forutsetningene for hendelsen. [...] svikt i samspillet mellom lovgivning, kontroll, markedsforhold, ledelse og praksis om bord. (s. 101-102)

Om Estonia-forliset¹⁶ og andre granskingar av nyare fly- og jarnbaneulykker seier utvalet at

det [er] et sammensatt, men tydelig mønster av årsaksforhold som avtegner seg. [...] press på sikkerhetsmarginer ut fra hensyn til tid, kostnad og service overfor passasjerer som forsterkes av deregulering og internasjonalisering. Press på sikkerhetsmarginer betyr ofte fjerning av barrierer og redundans i de systemene som opereres. (s. 102)

Andre årsakssamband utvalet viser til er

overdreven tiltro til ny teknologi og/eller undervurdering av usikkerheten i risikoanalyser og hensynet til teknisk pålitelighet og effektivitet gis forrang fremfor sårbarhetsaspektet, samt en undervurdering av risiko forbudet med overgang fra gammel til ny teknologi og til designkrav for samspillet mellom menneske og teknologi. [...] svikt i ledelse, kommunikasjon og klare ansvarsforhold, men også svikt i kunnskap, holdninger og ferdigheter. (s. 102)

Slike samband kan vera tufta på ei NAT-forståing av kompleksitet i organisasjon og tette koplingar. Døma uttrykkjer òg noko om plassering i krisetypologiar som menneskeskapte versus samfunnsskapte kriser. Dei tre representasjonane ovanfor er samla eit uttrykk for desse fenomen og spenninga mellom rasjonale frå tryggleiksstyring på den eine sida, og økonomisk effektivitet på den andre.

¹⁵ Passasjerferja M/S Herald of Free Enterprise forliste utanfor Zeebrugge, Belgia, 6. mars 1987. 193 omkom.

¹⁶ Passasjerferja M/S Estonia forliste i Austersjøen 28. september 1994. 852 omkom.

I omtalen av tryggleiken i petroleumssektoren og installasjonar til havs (eng. offshore) finn vi samanhengar med samband til fleire konsept. Her talar ein om utvikling av sikkerheitskultur, kontrollsystem og risikoanalysetilnærming. Dessutan kjem motsetnader mellom effektivitet og lønsemd og tryggleiksstyring fram:

For norsk sokkel ser en nå et krav om mer kostnadseffektiv sikkerhetsforvaltning og mindre statlig styring, som igjen innebærer press på akseptkriterier og sikkerhetsmarginer. Større fokus på lønnsomhet i petroleumsindustrien førte til innføring av ny teknologi, nye former for organisering, nye ansvarsforhold og spesielle hensyn til internasjonal konkurranse. Alle disse forholdene påvirker arbeidet med sikkerheten i bransjen. (s. 127)

Frå tilrådingane om petroleumssektoren ligg koplingar mellom produksjonspress og tryggleik og HRO-liknande tiltak: «For å forhindre for stort press på sikkerhetsmarginene ut fra økonomiske interesser hos oljeselskaper og/eller staten, foreslås at de rådende prinsipper for risikobasert styring og kontroll suppleres med grunnleggende sikkerhetskrav om barrierer og redundans ut fra et «føre var»-prinsipp» (s. 138).

Til HRO og vektlegginga av ekspertise og desentralisert leiing er det mogleg å sjå eit samband med beredskapsprinsippa (jf. avsnitt 2.3.2) *nærleik* og *likskap*. I kapittelet *Trusselen fra kjemiske og biologiske stridsmidler* viser utvalet at den som har ansvaret for ei teneste òg har ansvar for beredskapsførebuingar og å yta tenesta i krise, og såleis prinsippet om at hendingar skal handterast på lågaste effektive forvaltningsnivå. «Dermed er det den normale organisasjonen, for eksempel det normale helsevesenet, som skal kunne håndtere skader etter et angrep med biologiske stridsmidler» (s. 202).

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

New Public Management er ikkje nemnt direkte, men ein del fenomen vert omtala slik at dei fell inn under konseptet og vert representasjonar for slik styringslogikk eller kritikk av han.

Blant forhold som bidreg til sårbarheits- og tryggleiksutfordringar, er aukande kostnads- og effektiviseringspress, nedbemanning, og utsetjing av offentlege tenester til kommersielle verksemder (s. 6). Ein omtalar internasjonalisering og globalisering av næringsliv, utanlandske oppkjøp av norske verksemder eller at norske selskap etablerer seg utanlands

med et visst tap av norsk identitet. I tillegg skjer det en innenlandsk deregulering og overgang til løsere tilknytningsformer til myndighetene for en rekke institusjoner. [...] utfordring for nasjonalstaten å ivareta generelle samfunnsinteresser i en slik utvikling. Dette gjelder særlig samfunnsinteresser i forhold til sikkerhet og beredskap. (s. 36)

Innanfor offentlig sektor har det blitt meir marknadstenking og effektivisering med føremålet å få betre tenestetilbod for dei offentlege midla, og ein peikar på privatisering av offentlege tenester dei siste 10-15 åra. Dette vert kopla til styring:

Ulike institusjoner har samtidig fått en løsere tilknytningsform i forhold til statlig styring. Dette har betydning for innretningen av statens virkemiddelbruk for å sikre et forsvarlig beredskapsnivå innenfor de ulike samfunnsområdene. Deregulering og privatisering er en trend og en utfordring som gjelder de fleste samfunnssektorer. (s. 37)

Om fysisk sikring av i tele- og kraftsektoren har utvalet ei kritisk beskriving i konklusjonen. Punktet om Telenor kan ein i styringssamanheng kopla til NPM-reformer.

Eksisterende tiltak for fysisk sikring av tele- og kraftsektorene begynner i en del tilfeller å bli utilstrekkelige. Vitale komponenter er ofte sikret mot gårsdagens flyleverte våpen i krig. Penetrerende og presisjonsstyrte våpen har redusert denne beskyttelsen til et uakseptabelt lavt nivå. Lokal adgangskontroll ved vitale komponenter er ofte svært utilstrekkelig.

De vitale komponentene i Telenor er godt sikret, på grunn av historisk arv fra forvaltningsregimet i Televerket. Nye operatørselskaper har ikke denne graden av sikring. I den grad nye selskaper overtar betydelige deler av markedet, er dette sikkerhetsmessig bekymringsfullt. (s. 82)

Effektivitet, økonomi m.v.

Nokre av representasjonane i delen om fagleg rasjonale ovanfor, har element som gjer at dei òg kan plasserast her, som motsetnaden produksjon versus sikring, (jf. J. Reasons «production vs. protection»).

Om å vega omsyn til produksjon mot sikring, finn døme frå bank- og forsikringssektoren: «Den sentrale utfordringen i utviklingen av betalingssystemet er avveining mellom hensynene til effektivitet og sikkerhet» (s. 76).

Innanfor olje- og gassverksemd finn òg vi kopling mellom organisasjon, effektivitet og økonomi og beredskap når utvalet omtalar øvingar:

Operatørselskapene på norsk sokkel har de siste årene gjennomført omfattende omstillingsprosesser; sammenslåinger, personellreduksjoner, innstramminger og etablering av nye interne styringsformer. Fokus er satt på kostnadsreduksjoner og effektiv drift av selskapene [...]. Hittil har operatørselskapene vært imøtekommende og positive med hensyn til gjennomføring av terrorøvelser. Utvalget har fått opplyst at denne imøtekommenheten er i ferd med å avta. (s. 126)

Blant konklusjonane om forsyningsberedskap finn vi samordningstematikk som vedrører økonomisk og logistisk effektivitet: «Samordning av sivil- og militær lagerstruktur kan gi

stordriftsfordeler, økt markedsrett, økt omstillingsevne totalt sett og bedring av totalforsvarets evne til samarbeid om ressursar i fred og i krig» (s. 117).

Under administrative og økonomiske konsekvensar fremjer utvalet eit spørsmål som det er grunn til å ha auge for i den vidare utviklinga av diskursane: «Utvalget anser heller ikke at det er unaturlig å stille spørsmål ved balansen i ressurstildelingen mellom den sivile og den militære delen av samfunnets totalberedskap mot ekstraordinære påkjenningar, gitt de grunnleggjende endringene i trusselbildet.» Og heilt til sist appellerer ein til fleksibilitet «i utnyttelsen av samfunnets samlede ressursar [...]. [...] villighet til å sette inn ressursene der behovet til enhver tid er størst, og til områder og tiltak som gir størst effekt for samfunnssikkerheten. Her kreves det vilje til nytenkning» (s. 300).

Logistikkprinsipp

Om forsyningsberedskapen viser utvalet til omstilling grunna endra tryggingpolitiske rammevilkår. Ambisjonsnivået er teke ned i tråd med at planføresetnadene for beredskapslager gjer at ein har tona ned tydinga av slike (s. 111-112). Globaliseringa er eit tema:

Globaliseringa gir helt andre utfordringar innan forsyningsberedskapen enn tidlegare. Man arbeider ikke lenger [...] innanfor rammen av en tilnærmet selvforsyningsmodell. [...] markedsystemet som vokser frem gjør det vanskeligere å vurdere om markedet kan levere varer og tjenester i krise og krig. (s. 112)

I punkta om utfordringar finst motsetnaden mellom «føre var»- og «i rette tid»-prinsippa: «Endret lagersituasjon, hvor det ikke lenger produseres for oppbygging av lagre; i stedet er det «just in time»-prinsippet med dens IKT-avhengighet som dominerer bildet i dag» (s. 112).

Risiko knytt til avhengigheit av forsyningskjeder har samband med «i rette tid»-prinsippet. Utvalet viser årsaker til forsyningskriser i fred i omtalen av legemiddel og helsemateriell:

[...] blokkade, naturkatastrofer, industrikatastrofer eller terrorvirksomhet i viktige produksjonsområder, produsentspesifikke forhold (teknisk svikt, rasjonalisering, utflagging eller oppkjøp/fusjon), stor og rask etterspørsel etter varer og tjenester ved internasjonale krisesituasjoner og tilførselsvikt som følge av sammenbrudd i transportapparatet. (s. 113)

Noreg har svært begrensa produksjon av legemiddel og helsemateriell, og sjølv kortvarige forstyrningar i forsyninga kan råka evna til å behandla pasientar (s. 113-114). Utvalet tilrår at det vert oppretta lager av antiinflusamedikament, og at ein søker å inngå avtalar på høgt

politisk nivå med styresmaktene i andre land som produserer influensavaksine for å tryggja leveransar under pandemi (s. 151).

Utvalet omtalar òg forsynings- og lagertematikk i andre sektorar, som av petroleumsprodukt og innan matvareberedskap. Det peikar på forsyningssituasjonen for Nord-Noreg, og særleg sårbare forsyningsveggar i Finnmark. Fylka har argumentert for at beredskapsaspektet må knyttast til spreidd busetnad og variert næringsgrunnlag, og at og ønske om «å legge til grunn et «utvidet beredskapsbegrep»». Utvalet seier dette vil til «en viss grad bety en reversering av den policy som har vært gjeldende det siste tiåret» og at ein andre stader i utgreiinga føreslår partnerskap mellom det offentlege og næringslivet (s. 118).

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Utvalet seier «Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er preget av sterkt fragmentert ansvar og organisering» (s. 24) og at «Dagens fragmenterte beredskapsorganisering innbyr i for stor grad til ansvarsfraskrivelse og «revirkamp»» (s. 265). Denne representasjonen kan illustrera behovet for horisontal samordning:

Samordningen mellom det arbeidet som nedlegges i forbindelse med storulykkesrisiko (i regi av Kommunal- og regionaldepartementet) og det arbeidet som nedlegges for å forhindre og å begrense konsekvensene av sabotasje, terroraksjoner og militære angrep (i regi av Olje- og energi-departementet, Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet) bør styrkes. (s. 138)

Utvalet talar ikkje om «gjenstridige problem», men «sektorovergripende» er nytta nokre stader. Om finansiering av atomulykkeberedskapen seier utvalet at den uoppklarte finansielle situasjonen og fråver av sektorovergripande budsjettering har gjort samarbeidet vanskelegare og «bidrar til å redusere beredskapsorganisasjonens evne til å håndtere en krise» (s. 181).

I samband med nasjonal krisehandtering vert det peika på at alle departementa må ha eit apparat for å overordna sentral samordningsfunksjon for alle, i tillegg til eiga krisehandtering. «Dette krever oppbygging av flere krisehåndteringsapparater med utvidet dimensjonering for å ivareta en og samme funksjon, noe som medfører meradministrasjon med hensyn til vedlikehold og utvikling av lokaler, utstyr, samordningsprosedyrer og kompetanse» (s. 242). Dette kan seiast å vera ein kritikk med røter i effektivitetslogikkar, både som produktivitet og som måloppnåing. Han peikar òg framover mot framlegg om sentralisering av ansvar, mellom anna etter modellar frå andre land (s. 242-243).

Samordning på nasjonalt nivå får mange kritiske merknader. Eit knippe døme illustrerer dette:

Det synes som om [JD] har hatt problemer med å få gjennomslag overfor andre departementer for nødvendig omstilling og omprioritering innenfor beredkapsområdet. [...] Myndighetene har hatt problemer med å følge med i utviklingen innen kritisk infrastruktur, nye eierformer for tidligere statlige virksomheter, økt konkurranse og de nye utfordringer dette i sum skaper med tanke på beskyttelse av samfunnskritiske tjenester. [...] Beredkapsarbeidet har vært reaktivt og hendelsesorientert snarere enn målstyrt. Dagens fragmenterte beredkapsorganisering innbyr i for stor grad til ansvarsfraskrivelse og «revirkamp». (s. 263-265)

Utvalet understrekar at verksemda med saksansvar på eit felt, òg må ha ansvaret for førebyggingstiltak, beredskap og krisehandtering på området, men «Det ordinære ansvarsprinsippet alene gir imidlertid for liten oversikt over sammenhenger, for dårlig helhetlig grep og for lite kraft i sikkerhets- og beredkapsarbeidet» (s. 267).

Framlegget som går lengst i å utfordra ansvarsprinsippet er «Samling av arbeid for samfunnssikkerhet og beredskap i ett departement som får dette som hovedoppgave.» (s. 11). Det vert lista opp kva som bør samlast i eit slikt departement, mellom anna styringa av politiet. Éin utvalsmedlem tok atterhald i den einaste dissensen i utgreiinga: «Beslutningen om plassering av Politidirektoratet bør imidlertid skje på basis av en bredere vurdering, blant annet sett i lys av de øvrige oppgaver utover sikkerhet og beredskap som politiet er satt til å ivareta» (s. 269). Utvalet har drøfta forankring i SMK, men funne at «Det synes imidlertid å være alminnelig enighet om at Statsministerens kontor bør belastes minst mulig med spesielle saker [...]». Ansvar hjå eit utval departement er vurdert, men ein meiner det ikkje løyser behovet for sektorovergripande samordning (s. 270-271).

Lov og kontroll

I analysen av petroleumsverksemd til havs omtalar utvalet risikoen «personell med kriminell bakgrunn eller narkotikabruk representerer med hensyn til sikkerhet [...]» (s. 137). Dei viser til mangel på lovheimel som gir selskapa tilstrekkeleg høve til å avdekkja narkotikabruk, ei heller til å krevja tryggleiksklarering¹⁷ eller vandelsattest ved tilsetjing eller innleige.

Nokre representasjonar knytte til lovgjeving og kontroll har samband med organisering og samordning, anten for å motverka fragmentering eller for å skilja motstridande omsyn. Utvalet tilrår at næringsmiddelområdet vert samla i éi lov, og etablera eitt felles uavhengig tilsyn. For å unngå interessekonfliktar må ein «også under en ny, felles lov å opprettholde et

¹⁷ I fotnote 153, s. 137, forklarar utvalet at tryggleiksklarering føreset at den som skal klarerast «vil kunne få tilgang til skjermingsverdig (det vil si gradert) informasjon». Selskapa i sektoren var ikkje underlagde sikkerhetsloven.

skille mellom helse- og næringsinteressene ved at disse underlegges ulike departementer» (s. 156). Det vert vist til ansvar for vassforsyninga og dobbeltrolla kommunane har som eigar og godkjenning- og tilsynsmyndigheit, og at dette er «prinsipielt betenkelig». Utvalet meiner det bør utgreiast andre løysingar på ansvarsfordelinga (s. 166).

Utvalet går vidare inn i problemstillingar om tilsyn og roller. Her får vi òg ei kopling til NPM-relatert styring: «Samtidig kan ikke dette spørsmålet ses uavhengig av økt fristilling av offentlig produksjonsvirksomhet, hvor skjerpede krav til effektivitet og lønnsomhet innenfor et mer eller mindre konkurranseutsatt marked kan sette hensynet til sikkerhet og beredskap under press.» Utvalet reiser ein tillitsdiskusjon kring etterspurnad etter kontroll i kopling med organisasjonsstrukturelle aspekt:

Organisatorisk sammenblanding av interesser kan svekke tiltroen til at det offentlige opptrer med tilstrekkelig grad av uavhengighet, konsekvens og upartiskhet. [...] konstant risiko for at virksomheten i enkeltsaker blir fristet til å ofre sikkerhets- og beredskapshensyn til fordel for økonomiske eller andre interesser og gi dispensasjon [...]. (s. 249).

Dette leier til framlegg om å leggja tilsyn til eit anna departement enn forvaltningsorganet for sektoren, eventuelt til eit eige departement (s. 252).

Eitt område som fell tydelegare enn andre inn under lovkrav, gjeld politiet og Forsvaret. Sårbarhetsutvalget nemner atterhaldet i Grunnlova¹⁸ om vern mot at staten brukar militærmakt mot eige folk (s. 54). Utvalet viser til bistandsinstruksen av 1998¹⁹, og meiner det er viktig å utvikla og tilpassa samarbeidet til nye utfordringar. I tillegg ønskjer ein at eksisterande regelverk og avgjerdsprosedyrar vert gjennomgått (s. 58-59).

Blant andre framlegg til lovgjeving finn vi at utvalet vil «Pålegge kommunene arbeid med kriseplanlegging. [...] staten må stille visse minimumskrav, blant annet til plan for etablering av kriseledelse og for informasjon til befolkningen og massemediene under en krisesituasjon». Om risiko- og sårbarheitsanalysar seier utvalet at lova bør avgrensast til

[...] å stille opp enkle funksjonskrav. Det frarådes for eksempel å stille som krav at det skal fremstilles *egne* dokumenter for risiko og sårbarheitsanalyser. Tvert imot kan det være en fordel at slike analyser i stedet gjennomføres som ledd i prosessen med de ordinære kommuneplaner. (279)

¹⁸ § 99, som utvalet viser til, er stroken. Paragrafar som gir uttrykk for dette, er endra fleire gongar og finst no i GrL § 25.

¹⁹ Gjeldande bistandsinstruks per våren 2023 er frå 2017, jf. avsnitt 2.3.1.[

Utvalet vil òg at det «[...] foretas en nærmere vurdering av behovet for endringer i lover og regler, og behovet for insentiver, for å redusere samfunnets IKT-sårbarhet og styrke robusthetsnivået i kritisk infrastruktur» (s. 13-14).

Eit meir overordna kontrollgrep kan ein seia utvalet ber om når ein «[...] forutsetter at Riksrevisjonen i sin forvaltningsrevisjon også følger opp Regjeringens arbeid med sikkerhet og beredskap» (s. 251).

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

Meldinga vart lagd fram av Bondevik II-regjeringa²⁰ 5. april 2002. Ho baserer seg på NOU 2000: 24, men òg NOU 2001: 31 *Når ulykken er ute* om redningsberedskapen og St.prp. nr. 45 (2000-2001) *Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005*²¹ og Stortingets handsaming av denne, som regjeringa seier legg ei rekkje premisser for meldinga, mellom anna om totalforsvaret og sivilt-militært samarbeid (St. meld. nr. 17, (2001-2002), s. 11).

I innleiinga av St.meld. nr. 17 (2001-2002) trekkjer regjeringa opp kontekst og utfordringar:

Den sikkerhetspolitiske utviklingen, terrortrusselen og trusselen fra organisert kriminalitet, fare for teknologisk svikt, miljøforstyrrelser og klimaendringer stiller på hver sin måte samfunnet overfor utfordringer som må møtes.

Sårbarhetsutvalget ble nedsatt og avga rapport i juli 2000 i en tid med gunstig sikkerhetspolitisk atmosfære. Terrorhendelsene 11. september viser at utviklingen i et moderne samfunn krever en sterkere oppmerksomhet om hvilke trusler vi kan tenkes å stå overfor. For regjeringen er det viktig at det er kontinuitet i arbeidet for å sikre samfunnet, og at tiltak for å sikre samfunnet ikke skal være styrt av inntrufne hendelser, men bygge på vurderinger av farer vi kan stå overfor. (s. 3)

Her er eit svar på ein situasjon som er aktuell og krev tale og handling, jf. Bitzer og den retoriske situasjonen. Framhevinga av at ein ikkje skal vera så hendingsstyrt, peikar i retning merksemd og «føre var»-tenking.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging - forankringspunkt

Sårbarheit er vidareført som forankringspunkt frå utgreiinga til Sårbarhetsutvalget, jf. tittelen på meldinga. Dessutan kan ein med hovudtittelen *Samfunnssikkerhet* og bruken vidare seia at

²⁰ Mindretalsregjering utgått frå KrF, H og V. Odd Einar Dørum, V, var justisminister.

²¹ Bak denne låg NOU 2000: 20 *Et nytt forsvar* frå det forsvarspolitiske utvalet som arbeidde parallelt med Sårbarhetsutvalget. Stortingshandsaminga av proposisjonen var ferdig 13.06.2001.

omgrepet får sin plass i politikk og forvaltning. Sidan dette er den første meldinga som nyttar omgrepet, er det interessant å sjå korleis det vert omtala:

Samfunnssikkerhet brukes i denne meldingen for å beskrive den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger. Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt og dekker sikkerhet mot hele spekteret av utfordringer, fra begrensede, naturskapte hendelser, via større krisesituasjoner som representerer omfattende fare for liv, helse, miljø og materielle verdier, til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens. (s. 4)

Regjeringa er oppteken av at arbeidet med samfunnstryggleik «bygger på erfaringsmateriale og analyser, i form av blant annet [...] risiko- og sårbarhetsanalyser, trussel- og sikkerhetspolitiske vurderinger» (s. 3). Nok ein gong ser ein overlapping mot statstryggleik. Dei to neste representasjonane viser både utfordringane og eit landskap av gråsoner.

Terrorisme som tema får ein tydeleg plass, jf. innleiinga ovanfor, og *trugsmål* som moment kan setjast i samband med utvikling mot eit meir uføreseieleg trugsmålsbilete:

Dagens trusselbilde er svært sammensatt uten en bestemt dimensjonerende trussel. Terroranslagene mot USA 11. september 2001 viser hvor sårbart det moderne samfunn er mot slike angrep. Det kan ikke utelukkes at Norge kan bli utsatt for terrorangrep som kan ramme brått og omfattende. Samfunnssikkerhetsarbeidet forholder seg, i motsetning til under den kalde krigen, til et stort mangfold av sikkerhetsutfordringer, som kan oppstå uventet og på uventet vis. (s. 29)

Også denne representasjonen viser utviklingdrag som

Truslene vi står overfor behøver heller ikke ha en territoriell eller militær dimensjon. De kan vel så gjerne ha som formål å destabilisere samfunnet. Trusler kan oppstå og utvikle seg meget raskt og uten særlig forvarsel, blant annet fordi også ikke-statlige aktører kan true vår sikkerhet i et helt annet omfang enn vi tradisjonelt har regnet med. Den teknologiske utviklingen innebærer at det blir stadig flere statlige og ikke-statlige aktører som vil inneha et potensiale til å anrette stor skade. (s. 29)

Totalforsvaret og *sivilt-militært samarbeid* blir framheva, både ved at regjeringa seier at «Totalforsvaret skal videreutvikles [...]» (s. 2), og eit eige kapittel om sivil-militært samarbeid. Når det gjeld omgrepa *totalforsvar* og *sivil beredskap*, gjer regjeringa denne distinksjonen:

I denne meldingen brukes totalforsvarsbegrepet om mekanismene for den sivile støtten til det militære forsvar av norsk territorium. [...] sivilt beredskap vil fortrinnsvis bli brukt om de forberedelser som foregår på sivil side med sikte på å kunne støtte forsvaret av norsk territorium eller sikre det sivile samfunn og sivile funksjoner ved krise og krig. [...] sivilt-militært samarbeid inkluderer de samarbeidsmønstre som etableres for å løse oppgaver som kommer i tillegg til de oppgaver som skal løses med utgangspunkt i beredskapslovgivningen. (s. 92)

Klimaendringar vert varsla som utfordring, jf. sitatet frå innleiinga. Regjeringa viser til høyringssvar frå Olje- og energidepartementet (OED) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE): «Det vises dessuten til at konsekvenser av klimaendringer ikke er behandlet av Sårbarhetsutvalget, noe som anses som en svakhet ved innstillingen» (s. 47). Regjeringa går ikkje vidare inn i tematikken. Det næraste er naturkatastrofar som flaum og skred.

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Omgrepsapparatet har mindre preg av NAT- og HRO-tankegangar. Den einaste staden omgrep som «redundans» og «føre var»-prinsippet er nemnde, er med tilvising til tilrådingar frå Sårbarhetsutvalget (s. 61). Men når eitt av hovudmåla for arbeidet med samfunnstryggleik er «Effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner» (s. 3), er forebyggingsomgrepet i slekt med HRO-kategoriar som merksemd kring feil og sårbarheiter. Uttrykk som «gjensidig avhengighet» høyrer inn under konsept som tette koplingar frå NAT. Ein illustrasjon på dette: «Samfunnets sårbarhet tar gjerne utgangspunkt i at bortfall i enkelte funksjoner kan få store ringvirkninger for andre deler av samfunnet» (s. 34).

Omtale av teleberedskapsarbeidet kan setjast i samband med HRO-kriterium, som robuste system og merksemd kring feil og medvit: «Post- og teletilsynet har også fått ansvar for bevisstgjøring, kompetanseheving og veiledning overfor operatører, brukere og andre aktører, samt arrangere samøvelser og utvikle samarbeid mellom teleoperatørene» (s. 44-45).

Likeins kan «sårbarhetsreducerende tiltak» knyttast til «føre var»-prinsippet og «redundans» til når ein talar om å gjera system robuste: «Sårbarhetsreducerende tiltak kan være å forhindre utbygging i områder som er utsatt for naturfenomener som flom og skred. Det arbeides systematisk med sikte på å sikre at tilstrekkelig robusthet bygges inn for eksempel i tele- og kraftnettet» (s. 35).

Ein representasjon som både speglar tryggleiksstyring, motsetnaden mellom produksjon og sikring, og effektivitetslogikk, finn vi med referanse til Sårbarhetsutvalgets punkt om kontroll av personell i petroleumssektoren til havs. Regjeringa viser til pågåande arbeid i FD, men at

det alt er streng kontroll, og at denne truleg langt på veg sikrar det utvalet drøftar. Med tilvising til arbeidet i FD seier ein i St.meld. nr. 17 (2001-2002) at det vil bli

[...] tatt hensyn til at virksomheten på sokkelen har eksistert i 30 år uten at det har oppstått problemer med sikkerheten under de eksisterende rutiner. [...] påse at arbeidet ikke resulterer i at restriksjoner vil redusere muligheten for å tiltrekke seg kvalifisert personell, senke regulariteten i produksjonen eller øke kostnader uten i vesentlig grad å styrke sikkerheten i systemet. (s. 62-63)

Kritisk vurdert kan ein seia at å ta utgangspunkt i at det er har gått bra i 30 år, står i motsetnad til HRO-tenking og merksemd på mogleg sårbarheit. I resten av sitatet står produksjon mot sikring. Det kan òg plasserast i effektivitets- og økonomilogikkar nedanfor.

Eg finn det elles interessant at regjeringa vel å ta med denne utsegna frå OED utan at ho er ytterlegare kommentert: «Etter [OEDs] skjønn kan det synes som om utvalgets anbefalinger bygger på mangelfull innsikt i deler av petroleumsvirksomheten og dens utvikling» (s. 62).

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

Som Sårbarhetsutvalget ser regjeringa utfordringar med nye former for organisering:

En særskilt sårbarhetsutfordring er [...] at en rekke sårbare funksjoner ivaretas på områder med fri konkurranse. Dette gjelder for eksempel innen samferdselssektoren, hvor det tidligere Televerket, Postverket og NSB, siden midten av 1990-tallet er blitt omgjort til selskaper. Dette skaper store beredskapsmessige utfordringer, som krever andre virkemidler enn de tradisjonelle. (s. 3)

Likevel er det ikkje med så tydeleg poengtering av desse fenomena som døma utvalet har (jf. omtalen av nokre skipsforlis ovanfor).

Det vert i styringa av mange felt peika på samarbeid og partnerskap mellom det offentlege og privat næringsliv. Eit par representasjonar for dette frå St. meld. nr. 17 (2001-2002): Om nasjonal strategi for informasjonstryggleik: «Det legges opp til at privat sektor skal delta i utviklingen av denne strategien» (s. 23). Innan matvareberedskap: «[...] samarbeidsavtaler mellom departementet og de fire grossistsammenslutningene» (s. 58).

Effektivitet, økonomi m.v.

Om kraftforsyninga seier regjeringa noko som kan kategoriserast som motvekt til effektiviseringskrav:

Regjeringen vil legge vekt på at en fortsatt effektivisering av virksomheten ikke må gå på bekostning av nødvendig arbeid med sikkerhet og vedlikehold. Det er herunder behov for en langsiktig analyse med tanke på konsekvensene av mulig ustabil klima i all planleggingsaktivitet, både innen kraftforsyning og vassdragsforvaltning. (s. 47-48)

I tillegg til effektivitet legg regjeringa her òg inn premissar som tek opp i seg krypende kriser som klimautfordringa, slik innleiinga òg viser.

Logistikkprinsipp

Dei to logistikkprinsippa «i rette tid» og «føre var» er ikkje særskilt omtala i meldinga, det dreiar seg meir om samarbeidsformer, anten det er offentleg-privat eller sivilt-militært. Til dette kan vi òg knytta forsyningsberedskapen: «Regjeringen sier seg generelt tilfreds med situasjonen innen næringsberedskapen, men understreker at utfordringene på området er store. Sårbarheten for tilgangen på enkelte produkter vurderes som betydelig.» Det vert vist til samarbeid med næringslivet om ROS-analysar og oppbygging av nettverk som kan bidra i planlegging og iverksetjing av tiltak (s. 57). Regjeringa viser til ein ROS-analyse av forsyninga av daglegvarer til Nord-Noreg. «Hovedkonklusjonene viser at den innenlandske fiskeri-, havbruks- og landbruksnæringen danner en god og viktig ressursbase for forsyning av matvarer sammen med fungerende handelssystemer» (s. 57).

Eit område med NPM-preg relatert til logistikktema som beredskapslager, er legemiddel. «Den statlige legemiddelberedskapen er i dag samlet i et beredskapslager hos Norsk Medisinaldepot.» Det var alt vedteke sal av aksjar i Norsk Medisinaldepot AS og etablering og drift beredskapslager skulle ut på anbod blant grossistane (s. 66-67).

Det er vist til at fylkeskommunane²² har lager og samarbeider med legemiddelnæringa, men regjeringa seier at «Innenfor legemiddelberedskapen er det oppgaver som er av en slik karakter at staten må ta et sentralt ansvar» (s. 66). Vidare syner ein til Forsvarets behov og moglege hinder under kriser og krig, og utfordringar med tilgang grunna at mykje produksjon skjer utanlands. Regjeringa seier dette krev nasjonale beredskapslager av legemiddel og materiell (s. 67), og peikar vidare på at beredskap er eit hovudsatsingsområde i samband med sjukehusreforma: «Det vil i denne sammenheng være aktuelt med en oppgradering av de regionale helseforetakenes beredskap, blant annet innenfor forsyningssikkerhet» (s. 105).

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

²² Fylkeskommunane var sjukehuseigarar fram til helseføretaksreforma vart iverksett frå 2002. Staten overtok eigarskapen og styringa via dei regionale helseføretaka (RHF).

Hovudinnretninga for styring av feltet er ansvars-, likskaps- og nærleiksprinsippet både for årsaks- og konsekvensreduksjon. Regjeringa seier ansvaret kviler på alle forvaltningsnivå og alle verksemder, både offentlege og private. (s. 4).

Mykje dreiar seg om ansvar og samordning, og dermed kjem organisasjonsstruktur og forvaltning i sentrum. Framlegget frå Sårbarhetsutvalget om eige sikkerhetsdepartement vert avvist, men JD «vil få et klarere samordningsansvar» (s. 5). Men det vert gjort strukturgrep, som nytt direktorat for beredskap og samfunnstryggleik (DSB). Ein vil òg utvida JDs ansvar for sivil tryggleik slik at «Nasjonal sikkerhetsmyndighet skal få en faglig ansvarslinje til [JD].» (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 103).

I kapittelet *Nasjonal krisehåndtering* går ein vidare inn på prinsippa for krisehandtering og at desse òg gjeld mellom departementa. «Utgangspunktet er at sektorprinsippet og prinsippet om linjeansvar følges (ansvarsprinsippet). Dette betyr at den enkelte fagstatsråds kontitusjonelle ansvar videreføres også i en krisesituasjon» (s. 53-55). Her kjem konsitusjonelle argument for handteringa, slik Smith er inne på (jf. avsnitt 3.3.2).

Med tilvising til røynsle med handtering av hendingar og tilpassing til situasjonen meiner regjeringa at «det er de medarbeiderne som har ansvaret for å bistå regjeringen og den enkelte fagstatsråd til daglig, som også har de beste forutsetningene for å utføre arbeidsoppgavene i en krisesituasjon». Regjeringa ønskjer ikkje å fråvika ansvars-, nærleiks- og likskapsprinsippet og leggja ansvar til ei eiga eining med spesialistar (s. 113-114).

I kapittelet *Sivilt-militært samarbeid* viser regjeringa til omgrepsdistinksjonar som kan vera vesentlege for utviklinga av diskursen:

På samme måte som forsvaret av norsk territorium og suverenitet forblir Forsvarets mest fundamentale oppgave, utgjør totalforsvarets mekanismer for sivil støtte til Forsvaret i slike situasjoner den mest grunnleggende form for sivilt-militært samarbeid. I denne meldingen brukes totalforsvarsbegrepet om mekanismene for den sivile støtten til det militære forsvar av norsk territorium. [...] sivilt beredskap vil fortrinnsvis bli brukt om de forberedelser som foregår på sivil side med sikte på å kunne støtte forsvaret av norsk territorium eller sikre det sivile samfunn og sivile funksjoner ved krise og krig. (s. 92)

Eit døme om ansvarsprinsippet og samordning på regionalt nivå: Regjeringa viser til Sårbarhetsutvalgets tilråding om gjennomgang av regelverket for samordning på regionalt nivå. Fylkesmannskollegiet tok i høyringsfråsegna si «til orde for en revurdering av fylkesmannens adgang til å treffe beslutninger på tvers av myndighetsgrensene. [...] mangel på beslutningsrett kan skape problemer for en effektiv krisehåndtering ved uenighet på

regionalt nivå» (s. 107). Arbeids- og administrasjonsdepartementet (AAD) seier i høyringsfråsegna si at

en eventuell lovfestet adgang for fylkesmennene til å treffe sektorovergripende beslutninger i en krisesituasjon vil (dessuten) være en fullmakt som p.t. er uten sidestykke i norsk forvaltning i fredstid. En eventuell slik fullmakt reiser derfor viktige prinsipielle spørsmål blant annet av juridisk og forvaltningsmessig karakter [...]. (s. 107)

Spenninga mellom sektoransvaret og behovet for å hanskast med gjenstridige problem kjem til syne. Dette nye bryt tydelegvis med kva ein har sett på som passande.

Lov og kontroll

Regjeringa varslar lovpålegg om kommunal beredskap (s. 5), og viser til at det har vore ein diskusjon om motivasjonsskapande og tilretteleggjande tiltak er nok, eller det bør påleggjast plikt. Dette seier ein har vore eit gjennomgangstema sidan omlegginga av den sivile beredskapen og St.meld. nr. 24 (1992-1993).

Tilsyn med vassforsyninga er eitt av områda der regjeringa responderer på kontrolltankegang som òg er relatert til organisering som del av ein tillitsdiskurs: «Tilsynet med vannverkene er tenkt inngått i det nye statlige Mattilsynet. Dette vil rette opp det Sårbarhetsutvalget påpeker som en svakhet; at kommunene har en dobbeltrolle [...]» (s. 72).

Oppfølging og endring av JDs samordningsrolle i samband med tilsyn er omtala under status for 1999-2002. Det kan vera interessant for dei etterfølgjande tekstkrinsane JDs samordning:

St.meld. nr. 25 (1997-98) hadde som et av sine mål å styrke [JDs] samordning av den sivile beredskap. [JD] har som varslet gjennomført en vurdering av sin samordningsrolle. Med bakgrunn i denne vurderingen er departementets samordning av ulike departementers budsjetter på beredskapsområdet opphevet. [JD] er ved kgl. res. 3. november 2000 om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet²³ i departementene, gitt en ny og tydeligere samordnings- og oppfølgingsrolle på samfunnssikkerhetsområdet. Formålet med instruksjonen er å sikre god kvalitet på beredskapsplanleggingen og en målrettet og effektiv bruk av ressursene til beredskapsformål. (St meld. nr. 17 (2001-2002), s. 23)

Det er uklart om det er eit samband mellom opphevinga av samordningsrolla på budsjettområdet og det Sårbarhetsutvalget seier om manglande gjennomslag ([jf. sitat frå NOU-en).

²³ Gjeldande instruks per våren 2023 er samfunnssikkerhetsinstruksjonen frå 2017.

Samarbeid mellom politi og forsvar får særskilt merksemd under sivil-militært samarbeid. På dette området står ansvar og lovverk i ein særleg relasjon. Det skuldast nok utgangspunktet om bruk av militærmakt mot eigne innbyggjarar og at i fredstid, før beredskapslovgjevinga trer i kraft, ligg maktutøving til politiet. Forsvaret har politimynde på avgrensa område, som militærpolitiet, kystvakt og grensevaktstyrkene i Sør-Varanger (s. 93). Regjeringa viser til Sårbarhetsutvalget om bruk av militære ressursar i fredstid og å forenkla rutinane, men

Regjeringen mener at prosedyrene i forbindelse med Forsvarets bistand til politiet ikke bidrar til eller medfører et uheldig tidsbruk, slik Sårbarhetsutvalget antyder. Parallelt med de politiske vurderinger vil alltid operative ledd være forhåndsvarslet, og man unngår derved forsinkelser. Erfaringen er også at behandlingen av disse saker foregår meget raskt i departementene. Det er igangsatt en evaluering av gjeldende instruks for Forsvarets bistand til politiet i fred. (St meld. nr. 17 (2001-2002), s. 96)

Innst. S. nr. 9 (2002-2003) Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen

Innstillinga til St.meld. nr. 17 (2001-2002) er avgitt 23. oktober 2002. Komitéhandsaminga var eit felles arbeid og innstilling frå forsvars- og justiskomiteen. Det vanlege hadde vore at forsvarskomiteen handsama saker om sivil beredskap.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging – forankringspunkt

Komiteane rettar merksemd mot behovet for eit totalkonsept og at dei samla ressursane innanfor den sivile beredskapen, politiet og Forsvaret «skal sikre at samfunnet er rustet til å møte utfordringene som moderne terrorisme representerer. Et totalkonsept må styrke samarbeidet mellom sivil og militært beredskap og definere vanskelige gråsoner i akutte situasjoner» (Innst. S. nr. 9 (2002-2003), s. 40). Same stad seier eit fleirtal (unnateke SV) at meldinga

ikke i tilstrekkelig grad fastsetter et totalkonsept for samfunnssikkerhet, sårbarhetsforebygging og antiterroriltak. [...] Regjeringen må komme tilbake til Stortinget med proposisjoner der hvor blant annet utgangspunktet er et totalkonsept som omfatter forebygging, beredskap og krisehåndtering, og der en rekke av de områdene som beskrives i meldingen konkretiseres. (s. 40)

Her kan ein seia komiteane etterlyser mykje vidare innhald i totalforsvar enn regjeringa legg i avgrensingane sine, jf. omtalen frå stortingsmeldinga ovanfor.

Komiteane tek for seg klimatematikk i fleire merknader, og peikar på at tiltak ikkje kjem raskt nok eller er omfattande nok til å hindra klimaendringar. Dei føreset at regjeringa følgjer opp etter kvart som kunnskap vert tilgjengeleg, og ber regjeringa vurderer å setja ned eit utval for

«å vurdere hvordan vi best kan forebygge skader og ulykker og andre samfunnsproblem på bakgrunn av klimaendringer på kort og lang sikt» (s. 47).

Eit anna ønske om å endra eller utvida diskursen er ein merknad frå SV, der dei gir uttrykk for at det er viktig å bekjempe terrorisme, men at ein sidan 11. september 2001 «i for stor grad har fokusert på mulighetene til å ta i bruk militære virkemidler» og SVs representantar viser til at regjeringa tidlegare har slått fast at det finst eit heilt spektrum av tryggingpolitiske verkemiddel å ta i bruk. SV appellerer til at det må avspeglast i budsjettssamanheng òg (s. 42).

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Komiteane er samde med Sårbarhetsutvalget i beskrivinga av det sårbare samfunnet, og siterer utvalet på utviklingsdrag som komplekse teknologiske system, avhengigheit av IKT-system, og tett samankopla leveransesystem (s. 39). Dei er òg samde i vurderinga at «risiko- og trusselvurderingar vil være av sentral betydning for en rekke etater og institusjoner med beredskapsansvar» og presiserer «viktigheten av et felles og kjent trussel- og risikobilde som kan danne grunnlag for beredskapsplanleggingen i ulike sektorer» (s. 51).

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

SVs komitémedlemer understrekar behovet for

å videreføre et totalforsvarskonsept eller totalberedskapskonsept, men at det vil være en rekke nye utfordringer knyttet til disse begrepene i en tid hvor en rekke relevante funksjoner er privatiserte eller gjort om til aksjeselskaper. Det offentlige har på en rekke områder de siste årene gitt fra seg styringsmuligheter gjennom liberalisering og overgang til markedsbaserte løsninger, blant annet gjelder dette energisektoren. [...] dette kan ha svekket evnen til beredskap på viktige områder, og mener at St.meld.nr. 17 (2001-2002) burde ha gitt denne problemstillingen bredere vurdering. (s. 39)

Såleis går SV lengst i å kritisera regjeringa for ikkje å ta desse utviklingsdraga tydeleg nok med i vurderingane, men komitéfleirtalet (unnateke Frp)

understreker betydningen av en helhetlig tilnærming til samfunnssikkerhet, og mener at et samfunn med svært sterkt fokus på økonomisk konkurranse, nedskjæring i bemanning på en rekke arbeidsplasser og svekket vern av viktige arbeidsmiljøstandarder kan bidra til økt risiko for storulykker. I denne sammenhengen kan transportsektoren være særlig utsatt. Økt teknologiavhengighet og internasjonalisering er faktorer som kan bidra til å svekke beredskapen i samfunnet. (s. 42)

Effektivitet, økonomi m.v.

Motsetnaden mellom effektivitet og økonomi og tryggleik, syner seg når komitéfleirtalet (unnateke Frp) om el- og flaumsikring understrekar at

fortsatt effektivisering ikke må gå på bekostning av nødvendig arbeid med sikkerhet og vedlikehold. Kraftforsyningen må gjøres mer robust og kritiske punkter må utbedres, særlig i utsatte områder med ekstreme klimatiske forhold. [...] Regjeringen må legge til grunn en langsiktig analyse for å få fram konsekvensene av ustabil klima, slik at det kan tas høyde for disse utfordringene i planleggingsaktivitet i kraftforsyningen så vel som i vassdragsforvaltningen. (s. 48)

Logistikkprinsipp

Prinsippa får ikkje særleg merksemd, men det er ein merknad om matberedskap frå SV og Sp:

[...] vil sikre god og likeverdig matvareberedskap i alle deler av landet, og ber Regjeringen vurdere å gjenopprette et beredskapslager i Finnmark med 20 dagers basismatvarelager. [...] vil videre be Regjeringen om å vurdere å opprettholde et matkornlager og et såkornlager i Nord-Norge og Sør-Norge for å sikre befolkningen under ekstreme forhold. (s. 43)

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Komiteane er samla om at «Arbeidet med samfunnssikkerhet skal ha hø prioritet og det organisatoriske ansvaret skal gjenspeile dette». Eit fleirtal (unnateke Frp) viser til at «det overordnede styringsansvar i krisesituasjoner omorganiseres i flere land. Sårbarhetsutvalget foreslo *ett* overordnet departement, et innenriksdepartement.» Eit anna fleirtal (unnateke Frp og SV) viser til at regjeringa ikkje ønskjer eit slikt departement, men peikar på at trugsmålsbiletet gjer det naudsynt å gi samfunnstryggleiksarbeidet «klarere prioritering innenfor en spesifikk og strukturert ramme» og dei ber regjeringa koma med framlegg om «en sentral krisehåndteringsenhet som ved krise skal ha koordineringsansvar av departementer og etater som må være operative i beredskapsarbeidet» (s. 40).

Frps medlemmer i komiteane er dei einaste som stør ei stor endring i ansvar og organisasjon:

Det overordnede ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet tillegges det øverste nivået i regjeringen og forvaltning ved at det etableres et Nasjonalt sikkerhetsdirektorat under [SMK]. [...] direktoratet kan bemannes med relevant personell fra de andre ulike fagdepartementer, direktorater og etater. [...] naturlig at deler av [JDs] rednings- og beredskapsavdeling innlemmes i dette direktorat. (s. 40)

Fleirtalet (unnateke Frp) sluttar seg til framlegget frå regjeringa om eit nytt direktorat (DSB), men at det samla ansvaret for brann saman med ansvar for storulykker bør overførast til det nye direktoratet. Fleirtalet slår fast at «Direktoratet skal ha en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen sivilt beredskap» (s. 44), noko vi kan seia er eit tydeleg døme på ønske om vertikal samordning.

I samband med opprettinga av EOS-komité vil eit fleirtal (unnateke Frp) «påpeke viktigheten av klare kommandolinjer og ansvarsforhold». Same formulering nyttar eit anna fleirtal

(unnateke SV og Sp) i merknad om opprettinga av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). SV og Sp stør opprettinga, men meiner det administrativt bør leggjast under JD (s. 44).

Komiteane meiner meldinga har ein «uklar definisjon av totalforsvarskonseptet» og føreslår at «Stortinget vil på denne bakgrunnen be Regjeringen om at samarbeidet mellom Forsvaret og sivilt beredskap gjennomdrøftes, og at dette legges frem for Stortinget i egnet form» (s. 48).

Frp stør Sårbarhetsutvalgets ønske om ei utgreiing av «om kommandoforholdene mellom politiet og Forsvaret er hensiktsmessige i forhold til ulike alvorlige situasjoner [...]» (s. 48).

Når komiteane stiller JD spørsmål om sentral leiing, avviser Dørum Sårbarhetsutvalgets syn på feltet som fragmentert, og utfordrar dermed ein sentral premiss i diskursen:

St.meld. nr. 17 legger på sin side til grunn at sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet ikke er fragmentert, men at sikkerhet og beredskap er en integrert del av departementenes og underlagte organers virksomhet. [...] ikke en målsetting med St.meld. nr. 17 å iverksette tiltak for å samle sikkerhets- og beredskapsarbeidet under ett departement, men å iverksette tiltak for å sikre at sikkerhets- og beredskapsarbeidet er gjennomgripende i samfunnet og en integrert del av det offentlige tjenesteproduksjon. Dette oppnås best ved å understreke den enkelte fagstatsråds ansvar og ved å gi [JD] et klarere samordnings- og tilsynsansvar, samt å sikre at [JD] har ansvar for en del fellestjenester på beredskapsområdet [...]. (Innst. S. nr. 9 (2002-2003), s. 55)

Lov og kontroll

Eit fleirtal i komiteane (unnateke Frp) viser til at beredskapslovene vart gjennomgått i 1995, men at ein med «bakgrunn i siste års hendelser som f.eks. terrorangrepene 11. september og flomkatastrofen i Europa, vil flertallet be om at beredskapslovgivningen gjennomgås på nytt bl.a. med tanke på klargjøring av kommandolinjer» (s. 40). Komiteane stør innføring kommunal beredskapsplikt (s. 48).

Stortingsordskiftet om Innst. S. nr. 9 (2002-2003) og St.meld. nr. 17 (2001-2002)

Ordsiftet vart halde 5. november 2002. Referert i Stortingstidende 5. november 2002 (S.tid. 5.11.2002). Dette er eit omfattande ordsifte, og eg gjer nokre nedslag som kan representera noko som formar diskursane eller held noko utanfor. Eg ser til slutt på om det utkrystalliserer seg svar på dei to forskingsspørsmåla.

Saksordførar Wisløff Nilssen (KrF) seier arbeidet har vist skilnader i tenking og vurderingar, mellom anna om totalforsvaret i dei to komiteane, og viser til framlegget om at regjeringa må koma attende til Stortinget med sak om dette. Ho peikar òg på at det er viktig «å ha felles bruk og oppfatning av sentrale sikkerhetsbegreper» (S.tid. 5.11.2002, s. 317).

Leiar for forsvarskomiteen, Nybakk (A), meiner meldinga er for beskrivande og tek for mykje utgangspunkt i eksisterande strukturar utan å ta naudsynte grep (s. 318). Ho viser til «to veldig ulike kulturer som møttes» i komitéarbeidet. Éi utsegn går særleg i retning av flytting av diskursen:

En effektiv beredskap mot de nye sikkerhetsutfordringene i et åpent, demokratisk og teknologisk samfunn kan ikke løses av militær styrke alene. Et totalkonsept for beredskap og sikkerhet er nødvendig, og vi må i større grad utvikle et sivilt/militært samarbeid der tradisjonelle kulturelle forskjeller ikke må være til hinder for konstruktive løsninger. (s. 319)

Ho viser til at USA opprettar eige departement (Homeland Security). «Det kan tenkes at man skal tenke sentral styring på en ny måte [...]» (s. 320). Slik hintar ho om å kopiera organisasjonsform frå utlandet, ei form for mimetisk isomorfi, men viser til at Arbeidarpartiet har valt å inngå kompromiss, som i forsvarsforliket, fordi «Vi tror at en slik bredde i sikkerhetspolitikken, både militært og sivilt, skaper stabilitet og trygghet i et stadig mer sårbart samfunn» (s. 321).

Kvakkestad (FrP) reiser spørsmål til Helleland (H) om organisert kriminalitet og etterforskningsmetodar som andre land nyttar, men Helleland avviser dette som reint justis- og kriminal-politisk ordskifte og [...] «i denne debatten tror jeg vi skal ta hovedgrepet om det som virkelig er viktig, nemlig de organisatoriske endringene som nå må på plass for å bedre samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge» (s. 324).

Thorkildsen (SV) utfordrar Width (Frp) om klimaspørsmålet, men vert avvist med at SV «benytter [...] anledningen til å trekke fram partiets merkesaker. [...] meldingen er basert på et sårbarhetsperspektiv her i Norge. Da kan jeg ikke se at det har noe med klimaendringer å gjøre» (s. 327).

Bjørklund (SV) etterlyser ein verdidebatt. Han stiller spørsmål ein kan seia fremjar ein annleis måte å tala om tryggleik på:

Hvor mye er vi villige til å satse på å skape et trygt samfunn, og hvilke risikoer er vi villige til å ta? I hvilken grad er vi villige til å la individuell frihet gå på bekostning av felles trygghet? Har vi skapt et samfunn hvor jakt på penger og fortjeneste går foran hensynet til trygghet og sikkerhet? (s. 328)

Thorkildsen (SV) freistar òg å flytta diskursen: «Jeg synes det er merkelig at det synes som om noen partier [...] mener at vi bare burde fokusere på organisering av etater, direktorater og myndighetsutøvelse, og ikke på hvordan vi kan forebygge sårbarhet.» Ho peikar på

sårbarheiter, som klimaendringar, fattigdomsproblem osv., «de grunnleggende problemene verden står overfor» (s. 338).

Bjørklund og SV meiner meldinga burde ha gått grundigare inn i kva «deregulering, AS- ifisering og privatisering har å si for beredskapen på viktige områder» (s. 328). Enoksen (Sp) nemner effektivisering og kostnadsreduksjonar og at det går ut over vedlikehald og beredskap. Matvarelager vert ikkje oppretthaldne mellom anna av økonomiske omsyn (s. 331).

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Ordsiftet har lite preg av tryggleiksstyring. Politiske og organisatoriske vurderingar og tiltak dominerer.

Kva slags styringslogikk trer fram?

Oppsummert fannar ei utsegn frå Helleland mykje av ordsiftet: «[...] de organisatoriske endringene som nå må på plass for å bedre samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge.»

5.1.2 Andre krinsen: St.meld. nr. 39 (2003-2004), m.v.

St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid

Meldinga vart lagd fram av Bondevik II-regjeringa 14. mai 2004. Det vert vist til at komiteane ønskte å oppretthalda parallell behandling av militært forsvar²⁴ og sivil beredskap. Meldinga er ei oppfølging av Innst. S. nr. 9 (2002-2003) og at komiteane bad om «en gjennomdrøfting av samarbeidet mellom Forsvaret og sivil beredskap» (St.meld. nr. 39 (2003–2004), s. 5). Eg behandlar særleg denne sida av meldinga. Det betyr at ein del område vert utelatne.

Totalforsvar og sivil-militært samarbeid: behov, roller og gråsoner

Regjeringa viser til at det endra trugsmåls- og risikobiletet har ført til endringar i Forsvarets struktur og samarbeidet i sivil sektor. Totalforsvarskonseptet omfattar framleis krig og tryggingpolitiske kriser, men det «legges til grunn at slike kriser også omfatter *gråsoner* og inkluderer kriminalitet som utfordrer sentrale nasjonale interesser, for eksempel alvorlige og omfattende terrorhandlinger» (s. 15).

Nokre døme på sivil-militære samarbeidsområde: Heimevernets bistand til politiet kring objektrygging er aktuelt når behovet er omfattande og vil kunna strekkja seg over lengre tid. Alle forsvarsgreinene stiller redningsressursar til rådvelde for redningstenesta, og

²⁴ Det dreiar seg om St.prp. nr. 42 (2003–2004) *Den vidare moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005–2008* som vart avgitt 12.3.2004 og ferdighandasama av Stortinget i juni 2004.

redningshelikoptertenesta er eit døme på sivilt-militært sambruk. Ein grunnleggjande føresetnad for Forsvarets bistand til politiet i samband med terrorhandlingar er at politiressursar ikkje strekkjer til (s. 15). Forsvaret har ei spesiell rolle når det gjeld ressursane i havområda Noreg har rådvelde over, og Kystvakta har etter kystvaktloven (1997) begrensa politimynde knytt til fiskeri-, fangst-, miljø- og tolloppsyn (s. 16).

På logistikkområdet viser ein til at det kan vera behov for etterforsyningar til Forsvarets logistikkorganisasjon eller for sivile transporttenester, og at ein løyser desse med samarbeid med næringslivet, men føreset òg «samarbeidsordningar mellom Forsvaret og aktuelle fagdepartementar. Sivil støtte til Forsvaret i situasjonar der beredskapslovgivningen ikke kommer til anvendelse vil også inngå i et modernisert totalforsvarskonsept» (s. 18).

Om beredskap og førebygging mot terrorisme gjer regjeringa greie for oppgåvefordeling, juridiske og folkerettslege tilhøve. Regjeringa legg til grunn at «Normalt vil det ikke være aktuelt å la Forsvaret overta meir tradisjonelle politioppgaver. [...] I tvils- eller gråsonetilfeller vil forsvarsministeren og justisministeren i fellesskap, eventuelt regjeringen, kunne konstatere hvem som har primæransvaret [...]» (s. 22). Her ser vi meir formaliserte mekanismar for å løysa spørsmål med ansvars- og sektorovergripande implikasjonar i ministerstyreperspektivet.

Bistandsinstruksen vert omtala med kva for typar bistand Forsvaret kan gi politiet og begrensingar i slik, ansvar og avgjerdsprosedyrar. Den politimeisteren som mottok bistand, har ansvaret for overordna leiing for operasjonen (s. 23). For terror- og sabotasjesituasjonar mot installasjonar på kontinentalsokkelen finst ei særskilt ordning ved at Forsvarets spesialkommando (FSK) står til disposisjon for politiet. Dessutan vil FSK «[...] kunne bistå politiet ved terror- og sabotasjesituasjonar på land». Prosedyrar for bruk av FSK er regulert i bistandsinstruksen (s. 23).

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging – forankringspunkt

Forankringspunktet *sivilt-militært samarbeid* i tittelen vil seia at ein går frå faguttrykk (som sårbarheit) til uttrykk for organiseringsformer. Dermed høyrer hovudforankringa i denne meldinga meir heime under styringslogikk og tema som organisering, samordning og lovgjeving, som vist i gjennomgangen ovanfor.

Ein er òg i denne meldinga inne på dei tryggingspolitiske aspekta og gråsoner

Trusler fra ikke-statlige aktører kan utvikle seg raskt og uten særlig forvarsel. Begrepene *gråsoner* eller *krise med sikkerhetspolitisk dimensjon* vil kunne anvendes, og forstås i denne sammenheng som situasjoner hvor det foreligger en trussel mot sentrale nasjonale interesser, verdier og mål. (s. 11)

Klima får noko meir merksemd i denne meldinga enn i den førre, og ein peikar på at klimaendringar kan medføra auka sårbarheit i kritisk infrastruktur og primærnæringane, og helsemessige konsekvensar (s. 47).

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Ei utsegn som kan relaterast til tryggleiks- og risikostyring: «Regjeringa vil understreke at det grunnleggjende mål for alt samfunnssikkerhetsarbeid er å forebygge at uønskede hendelser inntreffer og minimalisere konsekvensane når slike situasjonar skulle oppstå». Vurderingar av risiko er grunnlag for prioriteringar i arbeidet med samfunnstryggleik og «Risiko beregnes ut fra sannsynligheten for at en hendelse inntreffer i forhold til hvor alvorlige konsekvensane blir i tilfelle en slik hendelse inntreffer» (s. 6).

Kapittelet *Risikobilde* syner samanhengar som kan setjast i samband med forståing for tette koplingar og organisatoriske utfordringar: «Den gjensidige avhengigheten mellom viktige samfunnsfunksjonar medfører at svikt i en av disse samfunnsfunksjonane kan få betydelige konsekvensar for av samfunnet. Økt teknologisering og markedsmessig utvikling kan medføre økt sårbarhet» (s. 12).

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

Regjeringa bringar fram behovet for åtgjerder i samband med NPM-utviklinga:

Et kjennetegn ved de bedrifter som skiller ut er at de ofte har viktige beredskapsoppgaver. Når slike virksomheter privatiseres, vil det være behov for å sikre at de beredskapsoppgaver som det er nødvendig å ivareta, drives vidare på en forsvarlig måte. [...] Vurderingen St.meld. nr. 25 (1997–1998) la opp til vil bli prioritert i perioden. [...] sett i sammenheng med spørsmål om sikring av kritisk infrastruktur og [...] tilgang på samfunnsviktige varer og tjenester. (St.meld. nr. 39 (2003–2004), s. 57-58)

Effektivitet, økonomi m.v.

I samband med tryggingstiltak mot terror i transportsektoren og tiltak som EU set inn (og som dermed gjeld Noreg gjennom EØS-avtalen), skriv regjeringa at ein vil «legge til grunn risiko- og sårbarhetsanalyser og kostnad/nytte analyser for dimensjonering og utforming av ulike tiltak. Det er viktig at regelverket ikke virker konkurransevridende i et liberalisert transportmarked» (s. 52). Dette kan òg seest på som ein del av NPM-drag ved styringa.

Eit anna vurdering som famnar både samfunnstryggleiksfaglege område og effektivitets- og økonomipremiss, viser kva for spenningsforhold dette kan utgjera:

Det vil i sikkerhets- og beredskapsarbeidet kontinuerlig måtte foretas avveininger mellom kostnadene knyttet til økt sikkerhet og beredskap og de gevinster (reduksjon i trussel, risiko og sårbarhet) som ønskes oppnådd. Dette vil avhenge av hvor mye risiko som aksepteres av individene, av næringslivet og av myndighetene. (s. 77)

Logistikkprinsipp

Eit uttrykk for koplinga logistikk, NPM og økonomi finn vi her: «Forsvaret har ikke lenger behov for store logistikkvolum. Det er i stedet behov for å skaffe varer og tjenester gjennom et normalt fungerende marked» (s. 17). Implisitt kan dette tilleggjast ein «i rette tid»-tankegang.

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

I kapittelet *Informasjonssikkerhet* vert det vist til at «Det eksisterer ingen koordinerende enhet for håndtering av koordinerte IT-angrep på samfunnskritiske funksjoner i Norge», og at det har vore peika behov for slikt. Ei slik eining vil ifølgje meldinga kunna setjast i samband med tilsvarende i andre land. I vurderinga kjem ansvarsprinsippet fram:

En slik såkalt CERT (Computer emergency response center)/CIRC (Computer incident response center) vil ikke redusere ansvaret som tilligger den enkelte systemeier, men supplere den allerede eksisterende beredskap. Det vil bli vurdert om en slik enhet bør etableres og hvilken myndighet som eventuelt bør ha ansvaret for den. (s. 45-46)

Regjeringa tek fram at rapportar og tilsyn gir «grunnlag for å konkludere med at beredskapsarbeidet i departementene jevnt over fungerer godt og at gode beredskapsrutiner er etablert», og at eit fleirtal har gjennomført ROS-analysar på ansvarsområda sine (s. 60).

Regjeringa har vurdert ønsket i Innst. nr. 9 (2002-2003) om ei sentral krisehandteringseining, og seier det er viktig å halda fast ved at det mest berørte departementet har hovudansvar for samordninga, og «at hver enkelt statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar» (s. 61). «I alvorlige krisesituasjoner vil det bli nedsatt en egen departementsrådsgruppe bestående av berørte departementer og Statsministerens kontor». Det vert vist til korleis slike organ har vore nytta, til dømes etter 11. september 2001 (s. 62). Her ser vi nok ein gong koordineringsorgan vi kan setja i samband med kva som vert oppfatta som passende og at ein ikkje utfordrar institusjonaliserte strukturar og prinsipp.

Nasjonalt tryggingorgan (NSM) vart oppretta 1.1.2003 som direktorat under FD, men med rapportering til JD på sivil side, for å ivareta tryggingsoppgåver under sikkerhetsloven. Ei av oppgåvene er å vurdere kva for informasjon og objekt som treng vern (s. 68).

Lov og kontroll

Om vurderingar og tiltak på klimafeltet nemner regjeringa at eit utval har gjort framlegg om at plan- og bygningsloven skal ha reglar om samfunnstryggleik og ROS-analysar i plandelen, og at innstillinga er til vurdering i Miljøverndepartementet (s. 42).

Ei anna oppfølging er at Mattilsynet frå 1.1.2004 overtok godkjenning av landbaserte vassforsyningssystem. «Med denne endringen er kommunenens dobbeltrolle som godkjenningmyndighet og ofte også vannverkseier, endret» (s. 57).

Ein kan seia at mykje av det som vert lagt fram kring sivilt-militært samarbeid, dreiar seg om lov og regulering, som vist i døma i gjennomgangen ovanfor.

Innst. S. nr. 49 (2004-2005) Innstilling fra forsvarskomiteen – St.meld. nr. 39 (2003-2004)

Innstillinga vart avgitt 25. november 2004. Her har ein gått attende til at forsvarskomiteen har saka, men det er innhenta merknad frå justiskomiteen, som har éin merknad som gjeld ei presisering av omgrepet totalforsvar i lys av samfunnstryggleiks- og beredskapsarbeidet.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging - forankringspunkt

I omtalen av risikobiletet er komiteen oppteken av førebyggjande tiltak mot terrorisme. Komiteen merkar seg «den klargjørende gjennomgangen av politiets og Forsvarets oppgaver» (s. 32). FrPs komitémedlemer utdjupar terrorismetemaet i eigen merknad. Der tek dei òg fram vurderingar frå Sårbarhetsutvalget og gjer framlegg om at «Stortinget ber Regjeringen iverksette hovedelementene i forslagene fra Sårbarhetsutvalget [...]» (s. 37).

Komiteen ønskjer ei presisering av omgrepet totalforsvar, og at «de totale ressurser som er tilgjengelige for å håndtere en krig, også skal kunne brukes ved vanskelige, kriseliknende hendelser i fred». Fleirtalet (unnateke SV og Sp) understrekar at Forsvaret innanfor rammene av det nye totalforsvaret skal bidra til samfunnstryggleik. «Et helhetlig og moderne konsept for totalforsvar må bestå av gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret» (s. 37). SV og Sp er usamde i at forsvarsomlegginga stortingsfleirtalet har vedteke, gjer Forsvaret betre eigna til å bidra til samfunnstryggleik (s. 38).

Om sivil-militært samarbeid elles viser komiteen til ordningane som er gjort greie for i meldinga. Éin merknad peikar seg ut når det gjeld samarbeid:

Komiteen merker seg at nøkkelpersonell på oljeinstallasjonene i liten grad er bevisstgjort på mulige scenarier som kan inntreffe. De som har ansvar for sikkerheten på og rundt plattformene til daglig, må trekkes med i øvelser som holdes sammen med politi og forsvar. Det samme gjelder personell som er øremerket redningsoppdrag. (s. 38).

På klimaområdet gjer eit fleirtal (unnateke FrP) framlegg om at «Stortinget ber Regjeringen om å iverksette arbeid for å få oversikt over mulige konsekvenser av klimaendringer, og fremme en sak for Stortinget om aktuelle tiltak for å begrense effektene av klimaendringer innenfor alle samfunnssektorer» (s. 42).

Kva slags styringslogikk trer fram?

Komiteen fører vidare punkt som rettar seg mot NPM-drag ved styringa og

vil presisere nødvendigheten av å tenke konsekvenser for samfunnssikkerhet, bl.a. ved privatisering av tjenester i Forsvaret. Det er viktig å påse at private tjenesteytere ikke gjør at det offentlige mister nødvendig kompetanse som samfunnssikkerheten og beredskapen er avhengig av. (s. 29)

Eit fleirtal av A, SV og Sp viser til at regjeringa i aukande grad omstiller statleg verksemd til aksjeselskap. «Slik AS-ifisering har et kostnadsfokus som etter dette flertallets syn ikke lar seg forene med grunnleggende prinsipper for samfunnssikkerhet» (s. 43).

Komiteen er nøgd med at nokre departement har punkt om samfunnstryggleik i budsjettproposisjonen for 2005, og oppmodar alle departementa om å laga slike for «å synleggjøre og oppsummere sitt arbeid med mål, tiltak, øvelser og prioriteringer» (s. 30). Slik kan ein seia komiteen freistar å påverka arbeidet i regjeringa ved å institusjonalisera ein praksis som òg kan vera eit instrument til å driva ettersyn med den utøvande makta.

Ansvar og organisasjonsstruktur held fram som tema, og komitéfleirtalet (unnateke H, KrF og Sp) viser attende til fellesmerknad i innstillinga til den førre samfunnstryggleiksmeldinga der ein bad om «en mer spesifikk og strukturert ramme [...]». Fleirtalet meiner regjeringa ikkje har festa seg nok ved dette. Eit anna fleirtal (unnateke H og KrF) viser til omorganisering av overordna styringsansvar i andre land og Sårbarhetsutvalgets framlegg om eit overordna departement. Dei viser til ansvarsfordelinga i meldinga og intensjonen, men «vil likevel peke på at øvelser har vist at ulike etater har ulike meninger om hvilken etat som har ansvar». Fleirtalet tek opp att framlegget om utgreiing spørsmålet om ei sentral krisehandteringseining.

Lov og kontroll

Komiteen føreslår at Stortinget skal be regjeringa gjennomgå beredskapslovgjevinga med tanke på klargjering av kommandolinjer og definering av gråsoner i akutsituasjonar (s. 45).

Stortingsordskiftet om Innst. S. nr. 49 (2004-2005) og St.meld. nr. 39 (2003-2004)

Ordsiftet fann stad 30. november 2004. (Ref. Stortingstidende [S.tid.] 30.11.2004.) Igjen vert det påpeika at ein ønskte felles handsaming med justiskomiteen (S.tid. 30.11.2004, s. 585).

Ordsiftet er prega av same område og posisjonar som innstillinga. Men eg tek med eitt døme som utdjuvar argumentasjonen kring ansvar. Helleland (H) viser til at regjeringa har ansvaret for organiseringa av statsapparatet og etter parlamentarisk og konstitusjonell sedvane sjølv avgjer slikt. Han seier Stortinget kan gi råd eller andre politiske føringar og:

Som eksempel vil bevilgninger og lovverk kunne legge føringar for, eller begrense, regjeringens handlingsrom Det Stortinget derimot bør være varsom med, er å fatte bindende instruksjer på områder. Slike instruksjer kan i sin tur igjen gjøre det vanskelig for Stortinget å skjøtte sin kontrolloppgave, ved at Stortinget kan komme i en situasjon der kritikkverdige forhold kan ledes direkte til bake til Stortingets instruksjer til regjeringen. (s. 590)

Han meiner fleirtalet er villige til å gå over ei slik «varsomhetslinje» med merknaden om at organisatorisk usemje skal løysast ved å etablera ei eining som skal delegera og fordela ansvar. Han seier «Statsministerens kontor alltid kan ta initiativ til å fastsette en særskilt organisering av krisehåndtering» i tillegg til JDs samordningsrolle (s. 590).

5.1.3 Tredje krinsen: NOU 2006: 6, St.meld. nr. 22 (2007-2008), mv.

NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. (Infrastrukturutvalget)

Bondevik II-regjeringa oppnemnde utvalet 29. oktober 2004. Utgreiinga vart avgitt 5. april 2006 til Stoltenberg II-regjeringa²⁵. Av avgrensingsomsyn tek eg her berre nokre hovudpunkt.

Utvalet tolka og samanfatta mandatet og avklara dette med tidlegare og sitjande statsråd. Innan kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjonar skulle ein kartleggja og vurdere verksemdar med «betydning for rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser», verkemiddel, spesielt sjå på verksemdar som ikkje er eigde eller kontrollerte av det offentlege, vurdere

²⁵ Fleirtalsregjering utgått frå A, SV og Sp. Knut Storberget (Ap) var justisminister.

offentleg eigarskap, og utgreia konsekvensane av framlegga. Utvalet avgrensa mot Forsvaret fordi ein meinte dette var utanfor mandatet (NOU 2006: 6, s. 30).

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging – forankringspunkt

Forankringspunktet er kritisk infrastruktur. Definisjonen dei nyttar er «de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse» (NOU 2006:6 s. 32). (Samfunnskritiske funksjonar er omtala i omgrepsoversynet i vedlegg IV.)

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Utvalet seier eitt av stega for å identifisera kritisk infrastruktur er å sjå om det finst alternativ. Dømet er frå kraftbransjen der vi i Noreg har mange kraftverk og der bortfall av eitt ikkje fører til konsekvensar for leveransen samla sett (s 33). Dette kan ein relatera til redundanstankegangen i HRO-teori.

Eit anna steg er om infrastrukturen er tett kopla: «[...] forstyrrelser ett sted i systemet får umiddelbare konsekvenser for systemet som helhet. Mestring av et tett koblet system krever sentralisert styring. Høy grad av tett kobling tilsier kritikalitet» (s. 33). Her viser dei til NAT og Perrow (1999).

Utvalet har framlegg til prinsipp for sikkerheitskultur og trekkjer fram god leiarskap og verksemdsstyring, integrering av sikkerheit og beredskap i drift, trugsmåls-, risiko- og sårbarheitsinformasjon som del av risikostyringa, og kompetansebygging (s. 58-59). Ein seier ikkje kva ein tuftar dette på, men det kan seiast å vera nærskyldt tankegods frå HRO.

Utvalet framhevar at kriseleiingsapparatet ikkje må nedprioriterast sjølv om det går lang tid mellom kriser av nasjonal storleik. Krisestøtteininga bør få meningsfylte oppgåver i det daglege som ivaretek og styrkjer nasjonal kriseleiing (s. 26-27). Her ligg same forståing som Reason gir uttrykk for, at merksemda dalar når det har gått lenge sidan siste krise.

Med tanke på kompleksitet og avhengigheit av kritiske infrastrukturar og samfunnsfunksjonar seier utvalet at «konsekvensen av svikt måtte vektlegges mer enn sannsynligheten» (s. 15).

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

Frå mandatet kan ein seia noko av oppdraget er å finna tiltak som skal bøta på uheldige verknader av at kritisk infrastruktur er på private hender eller NPM-drag ved styringa.

Utvalet meiner slik infrastruktur bør vera kontrollert av norske eigarar, og om naudsynt vera sikra av tilstrekkeleg offentleg eigarskap (s. 22). Vass- og avlaupsverksemd (VA) tilrår utvalet at skal vera i offentleg eige og at eigarskap til VA-infrastruktur vert lovregulert (s. 24).

Logistikkprinsipp

Utvalet viser til at «*Just-in-time* prinsippet er med på å øke samfunnets avhengighet av sikre og forutsigbare transporttjenester» (s. 131). Ein viser til døme frå matvareberedskap og at grossistsamanslutningane ikkje har beredskapslager (s. 141), og at logistikken i helsesektoren i stor grad er styrt av same prinsipp (s. 142).

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Utvalet meiner JD må ta ei tydelegare rolle for «å påse at hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser blir ivaretatt på tvers av sektorene». Dei vil JD skal ta ansvar for oversyn over kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjonar (s. 17-18). Med tilvising til Riksrevisjonens (2005) undersøking av arbeidet med å sikra IT-infrastruktur meiner utvalet endringar på departementsnivå er naudsynt for å få tydelegare ansvar.

Lov og kontroll

Utvalet gjer framlegg om ei generell lov om beredskap for å sikra kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjonar (s. 19).

Det vert sett søkjelys på at det i kraftsektoren ikkje er eit avklart forhold til sikkerhetsloven og at denne heller ikkje er gjeld kommunale aksjeselskap. Dermed kan ein ikkje skjerna informasjon og objekt med heimel i lova (s. 23-24).

St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning

Stoltenberg II-regjeringa la fram meldinga 9. mai 2008.

Meldinga opnar med å visa til Soria Moria-erklæringa, og at den viktigaste oppgåva for regjeringa er å førebyggja. Regjeringa vil leggja vekt på samvirke og samordning for sikra «helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå» (St.meld. nr. 22 (2007-2008), s. 5). Organisering er såleis sentralt som forankringspunkt.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging – forankringspunkt

Gjennom oppfølging av Infrastrukturutvalget er eitt av forankringspunkta kritisk infrastruktur og med dette gjensidige avhengigheiter.

Totalforsvar og sivilt-militært samarbeid vert følgd opp. Regjeringa seier sivile kriser i utgangspunktet skal handterast av sivile ressursar, og at totalforsvarskonseptet er «relevant for arbeidet med samfunnssikkerhet som et forsterknings- og samarbeidskonsept» (s. 71).

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Gjensidige avhengigheiter kan vi setja i samband med tryggleiksstyring og teoriar som NAT og HRO. Men i hovudsak vert dette handsama under organisering og ansvar.

Regjeringa nemner at verksemder med god sikkerheitskultur vil evna å ta omsyn til tryggleik ved omstillingar (s. 31). Sikkerheitskultur vert òg nemnt i IKT-samanheng (s. 42), men ein går ikkje vidare med nærare beskriving eller med prinsippa frå Infrastrukturutvalget.

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

I samband med Infrastrukturutvalgets syn på føremoner med offentleg eigarskap til kritisk infrastruktur viser regjeringa til Soria Moria-erklæringa og at statleg eigarskap er avgjerande for «å sikre et nasjonalt eierskap og nasjonal forankring i nøkkelbedrifter. [...] Regjeringen vil også stoppe privatiseringen og konkurranseutsettingen av drifts- og vedlikeholdsoppgaver i Jernbaneverket og sikre at våre energiresurser skal være i folkets eie» (s. 52).

Effektivitet, økonomi m.v.

Infrastrukturutvalet meinte nasjonale reserveløysingar må vera etablerte før ein kan fråfalla kravet om autonom drift i telesystem. Regjeringa skriv at «Hvis det legges et kostnytteperspektiv til grunn vil ikke et krav overfor en eller flere tilbydere være noe realistisk alternativ, kostnadene og etableringstersklene blir for høye». Regjeringa meiner dette kan vera til hinder for utanlandske tilbydarar, og det er ønskeleg med fleire slike òg frå eit sikkerheits- og beredskapsmessig perspektiv (s. 41). Her veg ein omsyn mellom produksjon og sikring.

Det vert føreslått omorganisering og modernisering av Sivilforsvaret. Nokre av tiltaka kan ein tolka inn ein effektivitets- og økonomilogikk. Regjeringa skriv at «For å tilpasse kapasiteten til behovet, sørge for et robust Sivilforsvar og skape økt økonomisk handlefrihet, vil Justisdepartementet foreslå en tilpasning og omstilling innen egen organisasjon» (s. 65). Blant framlegga er ønske om å redusera den operative styrken og å slå saman kompetansesentra.

Logistikkprinsipp

Logistikkprinsippa er ikkje nemnde, men forsyningsberedskap er omtala t.d. kring matforsyning: «Risikobildet er ikke lenger slik at det kan antas at Norge blir avspærret fra

internasjonale markeder over tid. [...] oppmerksomheten i beredskapsarbeidet derfor i stor grad rettet mot logistikksystemene» (s. 51).

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Ansvars-, likskaps- og nærleiksprinsippet held fram med å gjelda for arbeidet med tryggleik og beredskap. Omgrepet *samvirke* er særleg knytta til redningstenesta. Om «samvirkeprinsippet» i den offentlege redningstenesta heiter det at ho er «organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner» (s. 55). I tråd med frivilligpolitikken skal ein leggja til rette for frivillige organisasjonar, og seier «De beste elementene i dugnadsånden skal videreføres i samfunnssikkerhetsarbeidet» (s. 10).

Om risiko-, trugsmåls- og sårbarheitsbiletet og infrastruktur skriv regjeringa at

de ulike infrastrukturer i større eller mindre grad er gjensidig avhengige av hverandre, og virkningene av svikt har dermed en sektorovergripende karakter. En kompliserende faktor er at flere infrastrukturer er koblet sammen med infrastrukturer på tvers av landegrensene. I så måte har også sikkerhets og beredskapsarbeidet med å beskytte kritisk infrastruktur en grenseoverskridende/overnasjonal karakter som forutsetter tett samarbeid på tvers av landegrensene. (s. 31)

På klimaområdet følgjer regjeringa opp oppmodinga frå stortingsfleirtalet om å koma attende med tiltak. Det er etablert ei koordineringsgruppe på departementsnivå som skal ivareta tverrsektorielle oppgåver kring sårbarheit og tilpassing, og utarbeida ein nasjonal strategi for klimatilpassing som skal vera sektorovergripande (s. 30).

Omtalen av JDs samordningsrolle vert innleidd med det «ordinære konstitusjonelle ansvaret som ligger til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet» (s. 11). Det har kome til eit par nye organ sidan førre melding: *Krisestøtteininga* vart oppretta i 2006 som del av oppfølginga etter flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og St.meld. nr. 37 (2004-2005) om denne. Eininga ligg i JD og bidreg dagleg i beredskapsarbeidet i departementsfellesskapen (s. 11). *Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet* vart oppretta i 2007 då tilsyn viste behov for ein arena på departementsnivå for å drøfta tverrsektorielle spørsmål. Rådet erstattar Rådet for sivilt beredskap og Redningsrådet (s. 11-12). Her ser vi først at hendingar driv fram organisatorisk endring, deretter ein praksis med nettverksordningar innanfor kva som er passande og ikkje utfordrar ansvarsprinsippet og ministerstyret, slik dei institusjonelle perspektiva ovrar seg.

I oppfølginga av St.meld. nr. 39 (2003-2004) er det òg oppretta eit senter, NorCERT, under NSM for handtering av IKT-åtak særleg mot kritisk infrastruktur

Lov og kontroll

Regjeringa varslar lovframlegg om kommunal beredskapsplikt. Derimot følgjer ein ikkje opp ønsket frå Infrastrukturutvalget om ei generell beredskapslov, men vil gjennomgå eksisterande beredskapsregelverk og sjå etter eventuelle «dobbeltreguleringer og sider ved dagen sektorregelverk der det er behov for betre samordning» (s. 53). Ein vil utgreia, men har òg atterhald kring lovgjeving om offentleg eigarskap i VA-sektoren, og ein vil sjå nærare på føremoner og ulemper for kommunane. Regjeringa meiner det framleis må vera lov med private andelslag eigde av abonnentane (s. 47).

Det er byrja på eit arbeid med ei ny lov som skal erstatta forsyningsloven (Forsynings- og beredskapstiltaksloven, 1956). Regjeringa peikar på at lova ikkje reflekterer den aktuelle samfunns- og næringsstrukturen. (s. 54).

Ei sak som peikar framover til nye ordskifte: «Det vurderes også å foreta en ny utredning av tilfluktsrom som beskyttelseskonsept. Inntil en slik utredning er foretatt bør man videreføre dagens lovhjemler som gir mulighet til å pålegge kommunene og private utbyggere å bygge tilfluktsrom» (s. 66).

Infrastrukturutvalget peika på at objektryggingsreglane i sikkerhetsloven var knappe, og regjeringa viser til vedtak om endringar i lova, og at arbeidet lova legg opp til for «utpeking og klassifisering av skjermingsverdige objekter, er tenkt å danne et utgangspunkt også for planleggingen av objektsikring ved bruk av sikringstyrker» (s. 54).

Regjeringa har kome med framlegg om at samfunnstryggleikssyn skal inn i plan- og bygningsloven, og eitt av framlegga er krav om ROS-analyse for utbyggingsområde (s. 22).

Riksrevisjonens rapportar set nokre avtrykk i meldinga. På IKT-området viser regjeringa til Dokument 3:4 (2005-2006) og at Stortinget har sagt seg nøgd med oppfølginga (s. 40). Undersøkinga av JDs samordningsansvar for samfunnstryggleik (Dokument 3:4 (2007-2008)) var ikkje ferdighandsama av Stortinget, men regjeringa vil på bakgrunn av undersøkinga «tydeliggjøre forventninger til departementenes oversikt over risiko- og sårbarhet i egen sektor, planlegging og ivaretagelse av samfunnssikkerhet i eget departement og styringen av underlagte etater» (s. 16).

Innst. S. nr. 85 (2008-2009) Innstilling fra forsvarskomiteen – St.meld. nr. 22 (2007-2008) Innstillinga vart avgitt 27. november 2008. Forsvarskomiteen handsama stortingsmeldinga, innstillinga vart oversendt til justiskomiteen for merknader (omtala til slutt).

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Komiteen viser ikkje til særskilte konsept på området. Men eg tek med nokre område som er framheva i merknader.

Komitéfleirtalet (A og SV) viser i til klimautfordringane for kritisk infrastruktur, fare for at nye artar kan gi auka risiko for spreiding av sjukdom og smitte i befolkninga, og større skogbrannar som kan vera klimarelaterte (Innst. S. nr. 85 (2008-2009), s. 33). Forståing for krypande kriser kan liggja under her.

Komiteen kommenterer kort kritisk infrastruktur, faren for pandemi, terrorisme og behovet for førebyggjande tryggingsteneste, og han uttrykkjer uro for manglande sikkerheitsmedvit blant datamaskinbrukarar. Komiteen er òg oppteken av utfordringar i nordområda, både når det gjeld tryggingpolitiske og klimamessige forhold (s. 33-34).

Kva slags styringslogikk trer fram?

Effektivitet, økonomi m.v.

Om Sivilforsvaret viser fleirtalet (H og Frp) til høyringsfråsegner frå miljø med kompetanse på området som meiner framlegga om samanslåing av kompetansesenter er tufta på manglande konsekvensutgreiingar og urealistiske økonomiske gevinstar. Dette fleirtalet skriv at «Når det legges opp til at Sivilforsvaret skal kunne bistå samfunnet i forbindelse med hendelser som ekstremvær, ulykker, terror og store skogbrannar, anser flertallet at behovet for kompetanseutvikling i Sivilforsvaret neppe blir mindre i tiden som kommer» (s. 36). Her set ein tydeleg kostnads- og føremåls effektivitet opp mot kvarandre.

Logistikkprinsipp

Prinsippa er ikkje omtala, men under pandemi er komiteen «opptatt av at det legges opp til en god forsyningssituasjon for relevante helserelaterte produkter» (s. 33).

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Komiteen merkjer seg at det er nedsett ei koordineringsgruppe på departementsnivå, og «vil understreke viktigheten av dette arbeidet og ber om at fremdriften holdes» (s 33).

Lov og kontroll

Komiteen seier seg samd med regjeringa i at det ikkje er føremålstenleg å byrja arbeidet med ny beredskapslov (s. 34).

Komiteen har oppfatninga at veikskapar Riksrevisjonen påviste i JDs koordineringsrolle, ikkje er direkte adresserte i meldinga, og ein føreset at regjeringa «aktivt følger opp og utbedrer disse, samt melder tilbake til Stortinget på egnet vis» (s. 32).

Justiskomiteens merknader

Frp vil Stortinget skal be regjeringa utarbeida ein nasjonal strategi «for å sikre at landet står best mulig rustet mot et mulig ”cyber attack”» (s. 39). Eit anna tema er ID-tjuveri og kostnadene finansinstitusjonar må dekkja, og ein vil be regjeringa «øke fokuset på dette området». Om konsekvensane av brannen på Oslo S 27. november 2007 (omtala i meldinga). «Denne brannen viste, etter disse medlemmers syn, en helt uakseptabel sårbarhet, og det er derfor helt nødvendig av Regjeringen å sørge for reserveløsninger som fungerer for alle berørte parter» (s. 39). Her er Frp inne på konsekvensar av tette koplingar som har NAT-element i seg, og ei redundanstenkning som høyrer heime i HRO-teori.

Stortingsordskiftet om Innst. S. nr. 85 (2008-2009) – St.meld. nr. 22 (2007-2008)

Ordsiftet fann stad 3. desember 2008. (Ref. Stortingstidende [S.tid.] 3.12.2008.) Frå dette ordskiftet skal eg avgrensa meg til å ta med to døme, eitt som har nokre særmerkte diskursdrag ved seg i klimatematikken, og eitt om Sivilforsvaret som gjeld merksemd.

Fleire framhevar kor viktig det er at klimasaka er løfta fram, og det er stor semje om dette. Ein kan seia det er forståing for at det er ei krypende krise med stor usikkerheit, og at det ligg ei «føre var»-tenking til grunn for korleis ein vil styra. Vi finn likevel motsetnader i ordskiftet. Width (FrP) merkjer seg at saksordførar Øye (A) «bruker ordene «tror», «det kan være» og «muligens». [...] Hun legger altså til grunn en god del ting som hun antakeligvis ikke kan svare på» (S.tid. 3.12.2008, s. 957-958). Øye viser til at ho nyttar slike uttrykk for «fordi vi ikke er skråsikre [...]. Men det er så mye som peker i retning av at klimaendringene er store og kommer til å bli enda større hvis vi ikke gjør noe med dette [...]» (s. 958). Tvil og uvisse uttrykt gjennom modalytringar vert slik gjenstand for motsetnader kring kva som høyrer heime eller kor sterk posisjon det skal ha i styringa. Dette set eg i samband med tilsvarande utsegner frå Width som er refererte til i ordskiftet om St.meld. nr. 17 (2002-2003). Øye viser til at FrPs representantar er med på alle unnateke ein stad i merknadene om klimaendringar.

Petersen (H), leiar for forsvarskomiteen, går vidare og viser til at Frp

går ut av merknaden om den generelle bekymring komiteen har, men man melder seg jo med stor kraft i bekymringen om miljøutfordringene i nord, i arktisk område. [...] Hvis man skal tolke dette på en maksimalt velvillig måte, er det vel at Fremskrittspartiet har skjønt at hvis de noensinne har tenkt seg i nærheten av regjeringskontorene, er de i så fall nødt til [...] å akseptere klimaforliket i Stortinget som en arbeidsforutsetning for den regjering som da måtte komme, ja før man endog begynner å forhandle om noe som helst. (s. 959)

Petersens utsegn ber i seg diskursive drag i retning av maktutøving og konsekvensar av å tala innanfor eller utanfor hegemonisk diskurs.

I slike ordskifte vert det ofte gitt uttrykk for at noko som er lite nemnt, burde takast opp. Petersen (H) kan kanskje seiast å gi eit særleg tydeleg utsegn om dette:

Jeg sier med ikke så ganske lite selvkritikk at jeg tror nok altfor få av oss har tatt Sivilforsvarets oppgaver og rammebetingelser på tilstrekkelig alvor. Jeg tror vi må konstatere at Sivilforsvaret er kjørt ganske langt ned når det gjelder bevilgninger, noe som bl.a. har gitt seg uttrykk i nesten helt elementære mangler på utstyr. (s. 959)

Sjølv om han ikkje gir direkte uttrykk for det, kan det vera eit døme på at konkurranse om merksemd innanfor forsvars- og beredskapspolitikken og kva som vert tematisert eller ikkje, er bakgrunnen her (jf. Bitzer ovanfor).

5.1.4 Fjerde krinsen: Meld. St. nr. 29 (2011-2012), NOU 2012: 14, mv.

Denne krinsen er spesiell ved at terroråtaka mot Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011 er bakteppe. Utgangspunktet er samfunnstryggleiksmeldinga avgitt i juni 2012, som saman med komitéinnstillinga som høyrer til, får mest merksemd her. NOU frå 22. juli-kommisjonen vart avgitt i august 2012, og delar av denne er omtala her. Etter den kom stortingsmelding om terrorberedskap som oppfølging. Meldinga vart lagd fram 20. mars 2013, og regjeringa skriv at det er ein overordna strategi for «å forebygge og håndtere terror i Norge og mot norske interesser og nordmenn i utlandet». Av omsyn til omfanget er ho ikkje analysert her. Stortingsordskiftet handsama stortingsmeldingane samtidig.

Meld.St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet

Meldinga vart avgitt av Stoltenberg II-regjeringa²⁶ 15. juni 2012. Namnet på departementet vart endra til Justis- og beredskapsdepartementet, «[...] et uttrykk for at departementets rolle som samordningsdepartement for samfunnssikkerhet og beredskap skal styrkes og tydeliggjøres» (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 8). I innleiinga om hovudbodskap set regjeringa ein kontekst av hendingar dei seinare åra: «Angrepene 22. juli 2011, flom kombinert med svikt i telenettet, ekstemvær, spredning av vulkanaske fra Island og pandemi, illustrerer bredden og utfordringene i samfunnssikkerhetsarbeidet, og understreker behovet for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap» (s. 8).

²⁶ Grete Faremo (A) var justis- og beredskapsminister.

Gjennomgang av handtering av terroråta 22. juli 2011, evalueringar samt tilrådingar frå Den særskilte komité (Innst. 207 S (2011-2012) i Stortinget, er ein stor del av meldinga. Eg tek for meg nokre få punkt, men kjem attende til temaet under andre dokument.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging - forankringspunkt

Terroråta 22. juli 2011 er eit forankringspunkt som mykje dreiar seg rundt. Ein er oppteken av læring, til dømes at samvirke er viktig, og viser til oppfølging på ei rekkje område og «å ikke utsette nødvendige tiltak i påvente av 22. juli-kommisjonens anbefalinger» (s. 11). Tilrådingane frå Den særskilte komité peikar på område som organisering, førebygging mot terroråtak, bistandsinstruksen, politidekning, varslingsystem, helikopterberedskap, arbeid for offer og pårørande, osb. (s. 12).

Risiko får tydeleg plass gjennom at DSBs nasjonale risikobilete, første gong utarbeidd våren 2011, vert eitt av JDs verkemiddel. Merksemda er kring uønskte hendingar som krev ekstraordinær innsats. Dette er verstefallsscenarier – hendingar som er omtala som relativt usannsynlege, men som nasjonale styresmakter må vera førebudde på (s. 42).

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Om vi ser til NAT-konseptet, kan det òg på samfunnsnivå seiast at gjensidige avhengigheiter og kompleksitet uttrykkjer liknande forståing, slik regjeringa viser her:

Denne meldingen ser spesielt på store tverrsektorielle hendelser med gjensidige avhengigheter, inkludert IKT-sikkerhet. [...] Økende grad av kompleksitet i samfunnet og avhengigheter på tvers av sektorer innebærer også et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder [...]. (s. 9)

I tilknytning til dette er det «derfor særlig viktig å arbeide for å redusere sårbarheten innenfor kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner for å kunne opprettholde ordinær drift» (s. 9). Merksemd om sårbarheit har likeins drag av HRO-tenking i seg.

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

Det er lite merksemd om dette, men i den lokale beredskapen seier regjeringa at «Samarbeid med andre relevante ansvarlige private, fylkeskommunale og statlige aktører er viktig» (s. 56). Det er òg samarbeid med private i redningstenestene.og «det er en forutsetning at disse involveres i arbeidet»

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Prinsippa for arbeidet med samfunnstryggleik vert utvida med *samvirkeprinsippet*. Dette «stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering». For å nytta ressursar best mogleg på tvers av sektorar er «stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder». Ein peikar på styring av JDs samordningsrolle, og i tillegg at det er viktig å synleggjera forpliktinga aktørar på sentralt, regionalt og lokalt nivå har til å samordna beredskapsarbeidet med andre (s. 39).

Blant verkemidla for JDs utøving av samordningsrolla er styrking av mål- og resultatstyring. «Dette skal i praksis skje gjennom at [JD] skal sammenstille de ulike departementenes nasjonale mål for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i egen sektor. Departementenes nasjonale mål skal blant annet ta utgangspunkt i det nasjonale risikobildet» (s. 43).

Regjeringa viser til konstitusjonelt og parlamentarisk ansvar på saksområdet statsrådar er sette til å styra, men òg at regjeringa har det overordna politiske ansvaret for styringa og handteringa av kriser (s. 67). Det finst koordinerings- og drøftingsorgan, som Kriserådet og Regjeringens sikkerhetsutvalg. Ein vidarefører såleis utviklinga med nettverk og strukturar som instrument for måloppnåing utan å utfordra sektoransvar og ministerstyreprinsipp.

Meldinga følgjer òg opp det nye totalforsvarskonseptet og sivilt-militært samarbeid. Det vert vist til ei rekkje samarbeidsordningar og kapasitetar, og at samarbeidet mellom JD og FD skal «videreutvikle områder hvor Forsvarets ressurser kan supplere og komplementere sivile beredskapsforberedelser, som et viktig bidrag til økt samfunnssikkerhet» (s. 94). Det kan sjå ut til at ein tek dette vidare enn tidlegare når ein seier at «Ved innretning og dimensjonering av Forsvarets kapasiteter skal støtten til det sivile samfunn tas med i vurderingene. Eksempelvis bør en ved større investeringer vurdere eventuelle muligheter for flerbruk. Dette skal være en gjensidig forpliktelse mellom sivil og militær sektor» (s. 94).

Objekttrygging er mellom områda som vert framheva (s. 96).

Lov og kontroll

Kommunal beredskapsplikt vart innført med 1.1.2010²⁷ (s. 55). Ivaretaking av samfunnstryggleik kom inn i plan- og bygningsloven (2008) med verknad frå juli 2009.

²⁷ Endringslov til sivilforsvarsloven (2009). Sivilforsvarsloven (1953) vart oppheva med sivilbeskyttelsesloven (2010).

I omtalen av pandemi og handteringa av influensa A (H1N1) i 2009-2010 viser regjeringa til at Helse- og omsorgsdepartementet har betra det juridiske heimelsgrunnlaget for å handtera nye pandemiar (s. 43). (Same stad varslar ein melding til Stortinget om funn og oppfølging av pandemien, med framlegg til prinsipp for framtidig beredskap mot pandemisk influensa²⁸.)

Føresegn om objektrygging gjeld frå 1.1.2011. Departementa vert pålagde å peika ut objekt i eigen sektor innan 2012, og objekteigar skal iverksetja vern innan utgangen av 2013 (s. 53).

I ljøs av hendingane 22. juli 2011 har FD og JD byrja ein gjennomgang av bistandsinstruksen, der ein legg vekt på korleis prosedyrar kring bistand frå Forsvaret kan gjerast meir effektive, samstundes som ein ivaretek ansvar og juridiske rammer (s. 30).

Det er omtala ei rekkje tilsynsordningar, mellom anna JDs tilsyn med arbeidet departementa gjer på samfunnstryggleiksområdet. DSB er på vegne av JD fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnstryggleiks- og beredskapsområdet (s. 49).

NOU 2012: 14. Rapport frå 22. juli-kommisjonen

Kommisjonen vart oppnemnt 12. august 2011. Han er òg omtala som Gjørø-kommisjonen etter leiaren. Føremålet var å gjennomgå og trekkja lærdom frå terroråtaka 22. juli 2011. Utgreiinga (NOU 2012: 14) vart avgitt 13. august 2012.

Utgreiinga har ein grundig og detaljert gjennomgang av hendingane og handteringa, viktige sider ved beredskapen og evnen til å avverja og verna mot åtak. I denne bolken tek eg for meg hovudpunkt frå konklusjonar, sikring av regjeringskvartalet og avsluttande observasjonar og tilrådingar. Desse relaterer eg til forskingsspørsmåla til slutt.

Kommisjonen har observert det dei kallar nokre grunnleggjande føresetnader som avgjerande for prestasjonane til etatane. Grunnane til svikt er fremst for lita evne til risikoerkjenning og å ta lærdom av øvingar, evna til å gjennomføra det ein har bestemt seg for og å bruka planar har vore for veik, mangefull evne til samhandling og koordinering, ikkje god nok utnytting av potensialet i IKT, og vilje og evne hjå leiinga til å klargjera ansvar, etablera mål, og treffa tiltak for å nå resultat har vore utilstrekkeleg. «Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg» (s. 15-16).

²⁸ Meld. St. 16 (2012-2013) *Beredskap mot pandemisk influensa* vart avgitt 8. mars 2013.

Kapittelet *Sikring av regjeringskvartalet* kan tena som ein tilfellestudie om ansvar og styring. Kommisjonen ser på utpeiking og sikring av skjermingsverdige objekt etter sikkerhetsloven, og skriv at det tok nær 13 år frå lovvedtaket til føresegner og lovendingar var gjeldande frå 1.1.2011. «Kommisjonen har forståelse for at forskriftsarbeidet og utvelgelsesprosessen har vært krevende, men oppfatter den samlede tidsbruk som uakseptabel og en illustrasjon på manglende erkjennelse av sikkerhetslovens formål» (s. 416). Sidan regjeringa hadde møtelokale og SMK og JD kontor i Høyblokka, er ikkje kommisjonen i tvil om at ho var eit skjermingsverdig objekt, og at det nok gjeld for Regjeringskvartalet (s. 417).

Kjernen her er ansvaret for å sikra Regjeringskvartalet. Her er det mange involverte: Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet (FAD) var eigar av bygga og ansvarleg for tryggleiken i bygg og uteareal, SMK og JD som heldt til i Høyblokka, NSM med tilsynsansvar, og Oslo kommune som er reguleringsmyndigheit. Etter terroråtaka i USA i 2001 tok regjeringsråden initiativ til eit sikkerheitsprosjekt. Rapport med analyse av sårbarheit, risiko og tiltak vart handsama av Regjeringens sikkerhetsutvalg 12. august 2004 (s. 423). Alternativ for å redusera sårbarheit ved bilbombe var utgreidd, og ein fall ned på at Grubbegata måtte stengjast. For å gjera ei lang og detaljert soge kort: Prosjektet skulle vera ferdigstilt hausten 2011. Kommisjonen meiner «tiltakende ansvarsapulverisering» over tid påverka framdrifta, og meiner dette er eit døme på korleis ansvarsprinsippet kan begrensa gjennomføringa av sektorovergripande prosjekt (s. 443-444). Såleis er det eit døme på gjenstridige problem, men om tiltaket i seg sjølv var så komplekst, jf. omtalen av slike problem, kan kanskje diskuterast.

Til sist eit blick på hovudkonklusjon og tilrådingar: «Kommisjonens oppfatning er at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndighet de var gitt.» Dei meiner det ligg føre stortingsmeldingar og sentrale lovverk der det er «foretatt rimelige avveininger mellom åpenhet og sikkerhet og på de fleste områder stilt opp fornuftige ambisjoner for sikkerhetsnivået i samfunnet. Utfordringen ligger i å skape bedre samsvar mellom ord og handling.» På nasjonalt nivå er den viktigaste tilrådinga at «ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og resultatorientert lederskap» (s. 458). For å stø opp om haldningsendingane tilrår ein ei rekkje meir spesifikke tiltak. Oppsummert dreiar desse seg om organisering, planar, øvingar, regeloppfølging, kapasitetar og tekniske

løysingar. [[Som forskning eg har vore inne på tidlegare viser, kan ein her finna eit brot i innretninga mellom den viktigaste påpeikinga og tilrådinga – arbeid med kultur og leiing – og dei tiltaka ein føreslår.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Dei manglane ved risikoerkjening, leiing, kultur og haldningar som kommisjonen peikar på, kan relaterast til HRO-kriterium som merksamtv nærvtær, situasjonsforståing og liknande.

Kva slags styringslogikk trer fram?

Ein kan seia kommisjonen ser til og kritiserer kva for verknad ansvarsprinsippet har på sektorovergripande, gjenstridige problem. Som Høyter et al. har peika på (jf. omtale ovanfor) ser det ut til at kommisjonen i framlegga til tiltak, legg mest vekt på det vi kan kalla instrumentelle tiltak som svar på institusjonelle føremål eller spørsmål.

Innst. 426 S (2012-2013). Innstilling fra justiskomiteen – Meld. St. 29 (2011-2012)

Innstillinga vart avgjeven 6. juni 2013. Med dette er handsaming av meldingar om samfunnstryggleik flytta frå forsvars- til justiskomiteen. Komiteen utsette handsaminga av meldinga til etter framlegginga av 22. juli-kommisjonen og meldinga om terrorberedskap for å ta desse samla. Komiteen uttrykkjer i fellesmerknader i stor grad semje med regjeringa og viser til beskrivingar og tiltak.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Med tilvising til handsaminga av meldinga om terrorberedskap trekkjer komiteen fram tilrådingane frå 22. juli-kommisjonen og styrking av arbeidet med «ledelse, holdninger og kultur». Komiteen peikar på utdanning og opplæring som verkemiddel, men understrekar òg at auka løyvingar, endra planar og nye rettslege rammevilkår kan vera naudsynt (s. 6). Ei tolking av dette kan vera at det høyrer til sikkerheitskultur og HRO-relaterte kategoriar.

Kva slags styringslogikk trer fram?

Effektivitet, økonomi m.v.

Éin stad viser komiteen til økonomisk effektivitet i samband med redningsskøytene og frivillige. «Det viktige samspillet mellom skøytter med frivillige og fast ansatte har også stor verdi og gir en kostnadseffektiv beredskap langs kysten» (s. 16).

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Ansvarsprinsippet og samordning dei styringsgrepa får, som tidlegare, merksemd.

Om styrking av JDs rolle seier komiteen av «det er viktig med et kontinuerlig fokus på samordnings- og lederrollen departementet er tildelt, slik at man unngår ansvarspulverisering i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet» (Innst. 426 S (2012-2013), s. 4). Medlemene frå H og Frp

[..] mener dette alene ikkje vil være nok til å forhindre en ansvarspulverisering. For å støtte, og ikke minst forsterke den lederrollen [JD] er tildelt, vil disse medlemmer vise til opprettelsen av et beredskaps- og sikkerhetslement ved [SMK]. For å utvikle en god beredskaps- og sikkerhetskultur er det avgjørende at landets øverste ledelse involverer seg aktivt i dette. (s. 4)

Disse medlemmer vil særleg peke på svakheten med at regjeringen ikke samler det nasjonale ansvaret for informasjonssikkerhet i et departement. (s. 18)

Både her og i omtale av innføringa av samfunnssikkerhetsinstruksen i 2012 gjentek dei to partia behovet for å styrkja SMK. Her får vi nok eit døme på ønskje om ei gliding i retning meir overordna styring som utfordrar ansvarsprinsippet. Eg tolkar det òg som at Høgre er tydelegare i denne retninga enn tidlegare.

I delen om politet som beredskapsaktør og Forsvaret og sivilt-militært samarbeid vert det vist til tiltak i terrorberedskapsmeldinga og innstillinga til denne. Ein avventar den komande politianalysen. Komitéfleirtalet (A, SV, Sp) viser til at det skal etablerast eit beredskapssenter i Oslo som skal lokalisera nasjonale beredskapsressursar tilknytta politiet. Medlemene frå H og Frp viser til usikkerheit kring prosjektet, og ber om at regjeringa snarast fremjer ein framdriftsplan (s. 16-17).

Lov og kontroll

Bistandsinstruksen vert på nytt tema, og komiteen «er opptatt av at man senker terskler og fjerner flaskehalsar, og mener det vil være en fordel at det utarbeides rutiner og forhåndsdefinerte situasjonar hvor Forsvaret skal bistå politiet ved anmodning» (s. 17).

Oppfølging av kommunal beredskapsplikt etter innføringa av sivilbeskyttelsesloven er framheva. Komiteen understrekar at god kommunal beredskap er ein grunnleggjande føresetnad for god nasjonal beredskap. Det vert uttrykt bekymring over at «to av ti kommuner ikkje har gjennomført ROS-analyser og at én av ti ikke har utarbeidet beredskapsplaner, slik lovverket krever». Komiteen meiner ein må vurderer om krava til ROS-analyse er tydelege nok, og viser til at «Fylkesmannen som instans for tilsyn og kontroll, som må ha de nødvendige fullmakter for å sikre at ROS-analyser er på plass og får betydning for den faktiske beredskapen» (s. 8).

Stortingsordskiftet om Innst. S. nr. 426 (2012-2013), Meld. St. 29 (2011-2012), m.v.

Ordskiftet vart halde 13. juni 2013 og omfatta meldingane og framlegga nemnde i innleiinga til denne krinsen. (Ref. Stortingstidende [S.tid.] 13.6.2013). Ordskiftet handlar mykje om handtering, tekniske løysingar, terrorførebygging, politiarbeid og politianalysen som var i kjømda, osb. Eg hentar berre fram to område der eg meiner det er noko særskilt å merka seg.

Werp (H) introduserer eit tema som går vidare enn tidlegare ordskifte om sektorane:

Etter Høyres syn er det på høy tid å gjennomgå det tradisjonelle skillet mellom sivil og militær sektor. Den historiske begrunnelsen for dette skillet er viktig å huske, men dagens trusselbilde må møtes med en større grad av samordnet innsats fra landets sikkerhetsorganer. I dagens trusselvurderinger er det ikke lenger et krystallklart skille mellom nasjonale og internasjonale trusler. (S.tid. 13.6.2013, s. 4174)

Werp går inn i konsept som gråsoner og freistar flytta diskursen. Ein kan òg seia det kanskje føregrip ei forskyving av innhaldet i teiknet samfunnstryggleik meir i retning av å ta opp i seg statstryggleik.

Solberg (H) framhevar ønsket om ein eigen koordinator ved SMK «som kan sikre fremdrift og tyngde i arbeidet med sikkerhet og beredskap i Norge». Vidare seier ho at

Vi skal bygge på de fire beredskapsprinsippene [...]. Men når vi skal ivareta de viktigste oppgavene, nemlig borgernes sikkerhet, er det et behov for at kunnskap deles mellom ulike departementer og beredskapsetater. Derfor er det også viktig at det ligger et ansvar som er tydelig og klart, for å følge opp utviklingen på området ved [SMK]. Da mener vi at sjansen for å lykkes ved en stor krise vil bli mye større enn det den var den 22. juli 2011. (s. 4181)

Hagebakken (A) responderer på dette med referanse til at han har vore i London og «for å lære mer om hvordan engelskmennene har organisert seg» (og han viser til at Solberg har gjort det same).

Jeg har innhentet informasjon fra mange hold og også sett nøye på hvordan 22. juli-kommisjonen vurderte at vi best burde organisere oss for å sikre godt lederskap. Hva virker best på norsk? Det er derfor jeg synes det er rart at det fortsatt diskuteres om en embetsmann er bedre til å koordinere beredskapen enn det systemet vi har rigget oss til med. Spørsmålet er om dette mer ville bli en fremmed fugl istedenfor en god koordinator. (s. 4184)

5.1.5 Femte krinsen: Meld. St. 10 (2016-2017), mv.

Meld.St. nr. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet

Meldinga vart lagd fram av Solberg-regjeringa 9. desember²⁹ 2016. Stortinget bad regjeringa koma med ei melding om samfunnstryggleik innan utgangen av 2016. Bakgrunnen var innstillinga frå kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøking av JDs arbeid med samfunnstryggleik. Ein følgjer òg opp NOU 2015: 13 om digital sårbarheit. «Meldingen må sees i sammenheng med regjeringens øvrige politikk for samfunnssikkerhet og statssikkerhet [...]» (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 5).

Desse koplingane kan indikera at ein går mot eit nærare samband mellom felta, noko eg kjem attende til nedanfor. Eg tek ikkje for eg alle sektorar og område, men nokre eg meiner er særmerkte for denne meldinga.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging – forankringspunkt

Med tittelen på meldinga set regjeringa *risiko* som forankringspunkt. Eit eige kapittel – *Å leve med risiko* – er vikt til omtale av risikofeltet. Tidlegare meldingar har i hovudsak vist til risikobiletet, medan her finst meir diskusjon om resiliens, usikkerheit og risiko, og avvegingar av akseptabel risiko og restrisiko: «En restrisiko vil alltid finnes. Dette skyldes blant annet økonomiske begrensninger for hvilke tiltak som lar seg gjennomføre, balanseringen av risikoreduserende tiltak mot andre hensyn, og usikkerhet i risikovurderinger.» Dessutan diskuterer ein eit tema som kan høyra heime under effektivitets-/økonomimål og produksjon-sikring-dikotomien: «Ved vurdering av risiko må de verdier som kan utsettes for risiko veies mot de økonomiske og samfunnsmessige kostnadene med risikoreduserende tiltak» (s. 31). Med utsegna «Erkjennelse av risiko er en forutsetning for å kunne forebygge, redusere og håndtere den» (s. 30) trekkjer regjeringa ein tråd frå 22. juli-kommisjonen. Merksemd kring risiko/-situasjonsforståing og læring høyrer heime i HRO-konseptet.

Ein tråd frå 22. juli-kommisjonen finn vi òg med kapittelet *Holdninger, kultur og ledelse for en god samfunnssikkerhet*. Her freistar ein å gjera det meir konkret, med tilvising til definisjonar, jamvel til faglitteratur. Arbeidet er knytt til *Program for bedre ledelse og styring i staten* (s. 122). Kultur vert framheva på ulike konkrete område òg, som under digital sårbarheit, der ein framhevar «IKT-sikkerhetskultur» (s. 70).

²⁹ Mindretalsregjering utgått frå H og Frp. Anders Anundsen (Frp) var justis- og beredskapsminister.

Ei kopling mellom leiing, nærleiksprinsippet og krisehandtering er interessant. Regjeringa viser til at Stortinget har løfta fram oppdragsbasert leiing, som er henta frå *Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret* frå 2012³⁰. Meldinga forklarar at ein med dette meiner at «den med best situasjonsforståelse skal handle selvstendig, samtidig som alle oppdrag må løses i lys av intensjonen med oppdraget» (s. 134).

Om definisjonen av samfunnstryggleik, skriv regjeringa: «Samfunnssikkerhetsbegrepet brukes bredt. Det dekker beskyttelse mot alle alvorlige situasjoner i hele spekteret av utfordringer, fra ulykker i fredstid, til situasjoner som truer rikets sikkerhet og selvstendighet» (s. 19). Her meiner eg å sjå ei endå tydelegare gliding i retning av å knyta «teiknet» samfunnstryggleik endå tettare til statstryggleik enn i dei tidlegare meldingane.

Sjølv om *Alvorlige naturhendelser* er overskrifta på kapittelet som dreiar seg om førebygging og handtering av naturskade og klimaendringar, er det tydeleg at klimatematikken har fått ein klar plass i tale om tryggleik.

Sårbarheit kjem inn særleg knytt til digitalisering og IKT-tryggleik. Tematikken, med tilhøyrande strategiar og tale om styring av tryggleiken, har jamt vore til stades. Likevel er inntrykket at søkjeljoset på dette er vidare og sterkare her. Utvalet bak utgreiinga som er eitt av bakgrunnsdokumenta for meldinga, vart jamvel kalla *Digitalt sårbarhetsutvalg* (eller Lysne I) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Regjeringa framhevar at Noreg er eit av dei mest digitaliserte landa i verda, og at «Digitaliseringen har medført at samfunnets risikobilde har endret seg» (s. 59). Meldinga tek for seg sårbarheiter og utfordringar, ansvar for IKT-tryggleik, førebygging, avdekking og handtering av hendingar og tilsyn, men regjeringa varslar at ein vil utarbeida ei eiga melding med oppfølging av tilrådingane frå utvalet. Ein kan seia det er nærliggjande å peika i retning av forståing for fleire av konseptta innanfor tryggleiksstyring. Det har dessutan tilknytning til produksjon-sikring-temaet.

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Ein representasjon frå kapittelet om kultur osb. kunne ha vore henta ut av punktet respekt for ekspertise og fagfolk under HRO-konseptet:

³⁰ Denne viser til ordsiftet om leiing, sentral kontroll og lokal tilpassing i kjølvatnet av skredulykka i Vassdalen i 1986, der 16 soldatar omkom (Forsvarsstaben, 2012, s. 6). Seinaste utgåve er *Forsvarets grunnsyn på ledelse* (2020).

Samarbeid og samvirke krever respekt for hverandres roller, ansvar og faglige bidrag, og aksept for at ulike oppgaver og perspektiver må veies opp mot hverandre. Profesjoner tilhører forskjellige fellesskap med ulike måter å forstå og tilnærme seg et problem på. En viktig kompetanse i møte med andre er å ha kunnskap og bevissthet om andres kompetanse og forstå egne begrensninger. (s. 121)

Omgrepet *sikkerhetsstyring* kjem for første gong inn i samfunnstryggleiksmelding, og ein viser til at dette har vore tema i tilsyna NSM har gjort i sivil sektor.

Samla sett kan ein seia denne meldinga har nokre klarare referansar, om ikkje direkte, til konsept frå faglege rasjonale på området enn tidlegare meldingar.

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

På området sivil støtte til Forsvaret ser vi slike døme, med kopling til effektivitet, økonomi og logistikk:

Forsvaret dekker sitt logistikkbehov gjennom egne ressurser, andre offentlige ressurser og ressurser fra næringslivet. [...] Forsvarets behov skal i størst mulig grad skje gjennom kommersielle avtaler, om nødvendig med beredskapsklausuler der dette er kostnadseffektivt. Forsvarets behov skal i størst mulig grad skje gjennom kommersielle avtaler, om nødvendig med beredskapsklausuler der dette er kostnadseffektivt. (s. 113)

Dette heng òg i hop med lovverk som næringsberedskapsloven, beredskapsheimlar i sektorlovgeving, beredskapsloven osv. (s. 113).

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Det konstitusjonelle og ansvarsprinsippet blir omtala noko annleis enn i tidlegare dokument, og ein viser til Smith (2015) i fotnote til dette:

For statens del er det i siste instans regjeringens *kollektive ansvar* å finne de løsninger som *samlet sett* er best når utfordringer går på tvers av hver enkelt statsråds ansvarsområde. Statsrådets konstitusjonelle ansvar står ikke i veien for hensiktsmessig samordning. (s. 20)

Regjeringa har følgd opp ønsket om å etablere sterkare tilknytning til SMK som vart uttrykt i ordsiftet i juni 2013.

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) ledes av statsministeren og er regjeringens organ for å diskutere og ta beslutninger i viktige, graderte sikkerhets- og beredskapsspørsmål. Det er etablert et eget RSU-sekretariat ved [SMK] med representanter fra flere sentrale departementer. Sekretariatet skal bistå i forberedelsene og oppfølgingen av møtene i RSU, med det formål å sikre mer systematisk gjennomføring av beslutninger på sikkerhets- og beredskapsområdet. Dette skal styrke regjeringens arbeid med sikkerhet og beredskap og sikre god koordinering med ansvarlige fagdepartementer. (s. 126)

Då Solberg-regjeringa tiltredde hausten 2013, utnemnde regjeringa ein statssekretær med funksjon som sikkerheitskoordinator ved SMK. Denne er ikkje omtala, men RSU-sekretariatet ser ut til å ha erstatta den funksjonen.

Under *Vår evne til å håndtere hendelser* er organisering av ymse område, som brann- og redningstenester og politi, omtala. Politireforma, vedteken av Stortinget 15. juni 2015, er sentral. Talet på politidistrikt er redusert frå 27 til 12. Det overordna målet for reforma er «et nærpoliti som er mer operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet» (s 39).

Lov og kontroll

To område som er omtala tidlegare, er i kjømda med fornying. Utgreiingar og framlegg om ny sikkerhetslov (NOU 2016: 19) og ny bistandsinstruks (Røksundutvalget, 2016) vart lagde fram nokre veker før meldinga. Regjeringa viser til at desse er sende ut på høyring.

Regjeringa arbeider med samfunnssikkerhetsinstruksen frå 2012. Ein viser til at det kan vera behov for å gjera krava til departementa og JDs samordningsrolle tydelegare (s. 150).

Med tilvising til flyktningsstraumen i 2015 og det uføreseieleg presset på styresmaktene, vil regjeringa setja ned eit utval som skal vurdere

en sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i beredskapslovgivningen med sikte på andre ekstraordinære situasjoner enn der riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Den kan gjelde for eksempel ved høye asylankomster, naturkatastrofer, ulykker, pandemier og sammenbrudd i infrastruktur. (163)

«Tilsynsregimet ble endret i 2014 ved at det ble innført en vurdering av om funnene innebærer brudd på krav. Justis- og beredskapsdepartementet følger opp tilsynene til alle brudd på krav og vesentlige forbedringspunkter er rettet opp» (s. 156).

Riksrevisjonens undersøkingar er omtala i meldinga: Regjeringa viser til kritikken kring Forsvarets og politiets arbeid med objektrygging i Dokument nr. 1, tillegg nr. 1 (2016–2017

– granskinga gjeld 2015) og «ser alvorlig på dette, og legger Riksrevisjonens merknader og anbefalinger om saksforholdet til grunn for det vidare arbeidet» (s. 118). Det vert vist til nokre tiltak som er iverksette i 2016, før Riksrevisjonen la fram granskinga si. Politidirektoratet har i oppdragsbrev til politimeistrane gjort kriteria for kva for objekt som skal sikrast og krav og forventningar til planar for sikring. Politiet og Forsvaret skal òg klargjera kriteria for kva for nokre objekt som skal ha særskilt vern og prioriterast. Dei skal i samarbeid sjå til at det vert øvd «innenfor tilgjengelige budsjetttrammer» (s. 118-119). I oppfølging av Riksrevisjonens Dok. 3:7 (2014-2015) seier regjeringa at styringsdialogen òg er betra, og viser til ymse tiltak (s. 127). Ein kan seia granskingane frå Riksrevisjonen får ein god del omtale i meldinga, og såleis viser innverknaden det har som styringskontroll på den utøvande makta.

Innst. 326 S (2016-2017). Innstilling fra justiskomiteen – Meld. St. 10 (2016-2017)

Inntillinga vart avgjeven 23. mai 2017.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging – forankringspunkt

Komiteen er opptekne av haldningar, kultur, leiing og korleis vi forhold oss til risiko (Innst. 326 S (2016-2017), s. 16). Medlemene frå A og Sp viser til at oppdragsbasert leiing har vore framheva, og med tilvising til meldinga vil desse medlemene «understreke at det ikke er ved strukturendringer en legger til rette for dette, men ved at folk i førstelinjen gis tillit» (s. 17).

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

Medlemene frå A og Sp seier seg samde med fagorganisasjonen NITO i at lovverk knytt til kva for slags data som kan utkontrakterast må bli strengare (s. 10). Dette er ein del av ordskiftet om IKT-tryggleik og bruk av skytenester og drift og lagring i utlandet, og det kan sest i samband med effektivitets- og økonomilogikk versus tryggleiksstyring. Tematikken kring Forsvaret, logistikk og kommersielle avtalar, vert ikkje kommentert i innstillinga.

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Om vi ser totalforsvar og sivilt-militært samarbeid som samordning av ressursar, kjem det fram eit interessant ordskifte om dimensjonering. Komitémedlemen frå A «viser til at Forsvaret besitter store beredskapsressurser, og at Norge ikke kan bygge parallelle kapasiteter innen de ulike beredskapsområdene» og dei gjer framlegg om at

Stortinget ber regjeringen legge til rette for at støtte og bistand til politiet og det øvrige sivile samfunn i stor grad bør være en styrende faktor for innretning og dimensjonering av enkelte av Forsvarets strukturer og kapasiteter, slik som heimevern, spesialstyrker, cyberforsvar og helikopterkapasitet. (s. 15)

Frps medlemmer seier, med referanse til As framlegg, at «Forsvarets primæroppgave er å ivareta norsk suverenitet, og selv om bistand til politiet kan være viktig og nødvendig, skal dette på ingen måte «være en styrende faktor for innretning og dimensjonering av enkelte av Forsvarets strukturer og kapasiteter [...]»» (s. 10).

Lov og kontroll

Eit fleirtal i komiteen (A, KrF og Sp) tek for seg framlegget om endringar i beredskapsloven, og dei «viser til at beredskapslovgivningen er en konkretisering av konstitusjonell nødrett. [...] Flertallet viser til at regjeringen ikke har godtgjort at behovet for å utvide muligheten til å sette til side lovgivning og rettssikkerhetsgarantier» (s. 19).

Stortingsordskiftet om Innst. S. 326 (2016-2017 - Meld. St. 10 (2016-2017))

Ordsiftet vart halde 29. mai 2017 (Ref. Stortingstidende [S.tid.] 29.5.2017). Det er særleg to tema som særmerker dette ordsiftet.

Det første gjeld framlegget frå Arbeidarpartiet om dimensjonering av nokre kapasitetar i Forsvaret. Elvenes (H) gir uttrykk for at dette er ny tankegang. Han meiner dette i så fall er «et taktskifte og en betydelig endring i Arbeiderpartiets forsvarspolitik. (S.tid., 29.5.2017, s. 3459). Asphjell (A) svarar at ««Totalberedskap» er en viktig betegnelse på hvordan samarbeidet mellom Forsvaret og sivil sektor skal være når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. [...] vi har også vedtatt dette i vårt partiprogram [...]» (s. 3464).

Det andre ordsiftet har opphavet sitt i oppfølging på beredskapsområdet etter 22. juli 2011, Riksrevisjonens granskingar av objektryggleiken osv. Mange av innlegga dreiar seg om skuldingar mellom posisjon og opposisjon, om ansvar for at beredskapen ikkje er god nok, og om at mykje har blitt betre. Dette ordsiftet er etter mitt syn ikkje godt eigna for å svara på forskingsspørsmåla eller diskursendringar i ljøs av desse, men snarare høveleg for ein retorisk analyse. Difor vel eg å ikkje gå vidare med sitat frå dette.

5.1.6 Sjette krinsen: Meld. St. 5 (2020-2021), mv.

Meld.St. nr. 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden

Meldinga vart lagd fram av Solberg-regjeringa³¹ 16. oktober 2020. Opprinneleg skulle ho ha kome ved påsketider³², men vart truleg utsett grunna Covid 19-pandemien, og gjennomgang av denne med i meldinga. Eg omtalar ikkje pandemien særskilt, men trekkjer ut element som høyrer til under forskingsspørsmål og konsept.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging – forankringspunkt

Regjeringa seier at meldinga rettar merksemda særleg mot førebygging (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 8). Blant områda ein set søkjeljoset på, er førebyggjande nasjonal tryggleik, som høyrer heime under fleire kategoriar. *Sårbarheit* går att i dette, og regjeringa viser til at «Ifølge Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er økende kompleksitet i digitale systemer og verdikjeder en viktig årsak til at sårbarhetene øker» (s. 28). Her kjem kjenneteikn frå NAT-konsept fram.

Sidan *usikker* dvs. *usikkerhet* (nyn. uvisse) er ein del av tittelen på meldinga, skal eg sjå litt på korleis det er presentert. Eitt døme er knytt til definisjonen av krise «som en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet [...]» (s. 11). Eit anna er relatert generelt til tiltak og kost-nyttevurdering: «Nytten kan være vanskelig å fastslå, og det kan være usikkerhet knyttet til fremtidig utvikling og tiltakenes effekter» (s. 33). Deretter talar ein berre om uvisse i samband med koronapandemien (kap. 5), både kring avgjerder, utviklinga og effekten av tiltaka.

I omtalen av omgrepet samfunnstryggleik går regjeringa vidare i same spor som førre melding, og knyter det saman med statstryggleik. Nokre representasjonar viser dette: «I en situasjon der statssikkerhet er truet, har sivile myndigheter som oppgave å både beskytte sivilsamfunnet og å støtte Forsvarets militære innsats. Samfunnssikkerheten er også viktig for å ivareta statssikkerheten. [De] er gjensidig avhengig av hverandre.» [...] Skillet mellom samfunnssikkerheten og statssikkerhet blir mer utydelig, og det kan bli mer utfordrende å se hvem som egentlig treffes av en bestemt trussel» (s. 11-12). Det siste er sett i samband med samansette trugsmål og trugsmålsutfordringar frå ikkje-statlege aktørar. Regjeringa viser òg til at «Den nye sikkerhetsloven har et noe videre virkeområde enn loven den erstattet [...]»

³¹ Mindretalsregjering utgått frå H, V og KrF. Monica Mæland (H) var justis- og beredskapsminister.

³² Personleg kommunikasjon med tilsett i JD under Samfunnssikkerhetskonsferansen til DSB 2. februar 2020.

tilpasset samfunnsutviklingen og et endret trusselbilde, herunder den tette koblingen mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet» (s. 12).

Eit anna omgrep som kjem tydelegare fram, er *nasjonal sikkerhet*. Det er eit klarare sikring-/trygging-omgrep (eng. security, sjå distinksjonar mot eng. safety i vedlegg IV). Dette vert eit tydelegare område, noko som kan tilleggjast at sikkerhetsloven trede i kraft etter førre meldinga. I meldinga vert det presisert: «Begrepet nasjonal sikkerhet i kontekst av sikkerhetsloven handler om å trygge nasjonale sikkerhetsinteresser. I loven forstås nasjonale sikkerhetsinteresser som landets suverenitet, territoriale integritet og demokratiske styreform, samt overordnede sikkerhetspolitiske interesser.» Dette seier regjeringa er knytt til « – de øverste statsorganers virksomhet, sikkerhet og handlefrihet – forsvar, sikkerhet og beredskap – forholdet til andre stater og internasjonale organisasjoner økonomisk stabilitet og handlefrihet – samfunnets grunnleggende funksjonalitet og befolkningens grunnleggende sikkerhet» (s. 30).

Om førebyggjande nasjonal tryggleik vil regjeringa mellom anna: «Sørge for en helhetlig tilnærming til arbeidet med å implementere sikkerhetsloven og identifisere og sikre skjermingsverdige objekt og infrastruktur. Sørge for at [NSM] videreutvikler kompetanse om hvordan risikoen ved utenlandske investeringer kan forebygges og motvirkes» (s. 16).

Sammensatte trusler (sjå òg *hybride trugsmål* i omgrepsoversynet) er elles eit nytt omgrep og felt i denne samanhengen. Her vert det gitt forklaring på kva det er og døme. Blant desse er påverknadsoperasjonar som desinformasjon, påverknad av val eller strategiske oppkjøp og investeringar.

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Eitt av utfordringsbileta er globalisering. Her omtalar ein korleis ei tettare samankopla verd endrar i trugsmåls- og sårbarheitsbiletet: «Avhengighet av lange forsyningslinjer og reduksjon i lagerhold øker sårbarheten mot svikt i produksjon og logistikk. Samtidig reduseres betydningen av geografisk distanse når folk reiser både lenger og mer. Risikoen for spredning av smittsomme sykdommer øker» (s. 25). Her får vi ein representasjon som konsentrert presenterer gjensidige avhengigheiter, logistikkprinsippet i «rette tid» og risiko for pandemi. Regjeringa viser til korleis lange verdikjeder og svikt i desse, og begrensa lagerhald vart aktualisert under koronapandemien (s. 26). Løftar ein NAT-konsepta tette koplingar og komplekse system frå organisasjonsnivå til samfunnsnivå, finn det atterklang her. Likeins ligg HRO-konseptet resiliens i at regjeringa vil «Videreutvikle samfunnets motstandsdyktighet gjennom økt vektlegg av det forebyggende arbeidet» (s. 30).

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

Som i førre melding nemner regjeringa Forsvaret og kommersielle avtalar. I tilknytning til sivilt-militært samarbeid og totalforsvaret vil regjeringa «Finne gode løysningar for å inkludere privat sektor i beredskapsarbeidet i heile krisespekteret» (s. 16). Det vert òg vist til element ved offentleg-privat samarbeid på desse områda no (s. 66). Nokre av desse kan seiast å ha NPM-drag. Ser vi derimot forsyningsberedskapen i eit historisk ljøs, kan vi like gjerne kalla det «Old Public Management».

Effektivitet, økonomi m.v.

Om vurdering av risikoaksept som del av ansvarsprinsippet er det poengtert at det er grenser for kor langt ein kan gå i å redusera risiko og at kost-nytte-vurdering er naudsynt for kva for tiltak som er forsvarlege. Vurderingane må òg sjå til eventuelle negative konsekvensar for sjølvbestemming, personleg fridom og personvern (s. 34). Her ligg det fleire former for effektivitet, i spekteret frå kostnadseffektivitet til meir abstrakt måloppnåing for korleis vi lever liva våre.

Førebygging vert sett inn i eit økonomisk perspektiv, og regjeringa seier «Kostnadene ved å forebygge kan være vesentlig lavere enn kostnadene ved å håndtere hendelser». Her nemner ein døme på samfunnsøkonomisk nytte som flaum- og skredsikring, men òg økonomiske konsekvensar for ei verksemd som vert utsett for eit digitalt åtak (s. 32). Samstundes vert det vist til *Perpektivmeldingen 2017*, «som understreker at de økonomiske rammene blir strammere i årene som kommer», og at «Dette stiller økte krav til kost-nytte vurderinger av tiltak. Behovet for prioriteringer gjelder også innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet» (s. 33).

Regjeringa vil avvikla ordninga med tilfluktsrom når det er etablert ny ordning for trygge opphaldsstader (s. 103). Dette tuftar ein på FFIs vurderingar av risiko- og trugsmålsbiletet og eit utval³³ som i tillegg «pekte på at samfunnsøkonomiske og beredskapsmessige hensyn tilsier at slike anlegg bør avvikles og at ressurser bør rettes mot forebygging og håndtering av sårbarhet beskrevet i det nasjonale risikobildet» (s. 118).

Spenningane mellom kostnadseffektivitet og føremåleffektivitet fram i kombinasjon med faglege rasjonale frå risiko- og trugsmålsvurderingar.

³³ Eit offentleg beredskapsutval som gjennomgjekk «organiseringen av Siviltforsvaret, Heimevernet (HV) og Politireserven, og deres anvendelse ved behov for statlig forsterkning» (NOU 2013: 5, s. 10)

Logistikkprinsipp

Under omtalen av koronapandemien seier regjeringa at ho vil «Fortsette innsatsen med å bygge opp beredskapskapasiteter av beskyttelsesutstyr, medisinsk utstyr og legemidler i helse- og omsorgstjenesten» (s. 40). Her finst ei endring frå «i rette tid» til «føre var».

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Totalforsvarskonseptet og sivilt-militært samarbeid har ein tydeleg plass i meldinga. Her ligg tverrsektorielle utfordringar og samordningstematikk, som tidlegare. På same vis er prinsipp og samordningsansvar vidareførte.

Det administrative ansvaret for NSM vart overført frå FD til JD 3. mai 2019, og JD overtok ansvaret for sikkerhetsloven frå FD. «Regjeringa har med dette lagt til rette for at [JD] tar en tydeligere pådriver- og samordningsrolle innen nasjonal sikkerhet på sivil side» (s. 72).

Ansvarsprinsippet får eit tillegg kring *risiko* når vurderingar av risikoaksept vert inkludert, og at det inneber at «ansvarlig instans tar stilling til hva som er akseptabel risiko» (s. 15).

Lov og kontroll

Sikkerhetsloven vart ikraftsett 1.1.2019. Det peikar framover mot nye representasjonar.

I samband med koronapandemien har lovgjeving og diskusjonar om dette ein særskilt plass. Regjeringa viser i ein gjennomgang (s. 45-46) forankring av krisehandteringa og arbeid med lovar og føresegner, og til samspelet med Stortinget. Her var det eit sterkt innslag av tidskritisk behov for legitimitet til svært inngripande tiltak mot folket og næringslivet. Ein kan seia dette høyrer til ein legitimitetsdiskurs med røter i den historiske utsegna om at landet ikkje skal øydast «med ulov».

Innst. 275 S (2020-2021). Innstilling fra justiskomiteen – Meld. St. 5 (2020-2021)

Innstillinga var avgjeven 2. mars 2021.

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Omgrepsvektlegging – forankringspunkt

Omgrepet *totalberedskap* har over tid kome meir og meir i bruk, men i denne samanhengen kjem det til syne eit ordskifte om det. Det er særleg Sp, delar av fagrørsla og etter kvart A og SV i samband med framlegg, som har freista å implementera det. Medlemene frå Sp «viser til at det eksiserer en del ulike forståelser av hva som er totalberedskap, og hva som er totalforsvaret». I den samanhengen siterer dei Romarheim (2019, s. 145) – [feilreferanse 2018 i innstillinga]) i boka *Det nye totalforsvaret* der han omtalar omgrepet:

«[...] Senterpartiet har stått sentralt i å fremme totalberedskapskonseptet og har til og med foreslått en kommisjon dedikert til det nylig oppfunne begrepet. Militære fagforeninger har også fremmet totalberedskap som begrep, uten at det per 2018 har blitt inkorporert av landets sentrale beredskapsaktører i offentlige dokumenter, lover og instruksjer. Dersom vi skal ha ytterligere et totalkonsept, kan muligens resultatet nærme seg total begrepsforvirring.»

Dei held så fram med ein freistnad på å definera omgrepet: Disse medlemmer mener at der totalforsvaret handler om gjensidig støtte og samarbeid gjennom hele konfliktspekteret, handler totalberedskap om hva som ellers må være på plass i samfunnet for å skape robusthet, resiliens, som oftere benyttes, for å håndtere uønskede hendelser innen både stats- og samfunnssikkerhet. (s. 18)

Organisasjonar, ulykker og tryggleiksstyring

Komitéfleirtalet (A, FrP, Sp, SV) viser til trugsmåls- og risikovurderingane frå PST, E-tenesta og NSM for 2021, og tek fatt i tema som utanlandske oppkjøp av eigedom i Noreg og folk som har infiltrert universitets- og høgskulesektoren og blitt utviste. «Disse advarslene er ikke nye, men det virker ikke som om myndigheten tar innover seg de råd som kommer fra fagfolk når det gjelder sikkerhet og beredskap» (s. 25). Ein seia det er ei skulding om mangel på respekt for fagfolk og merksemd kring feil, slik HRO legg vekt på.

Kva slags styringslogikk trer fram?

New Public Management-prega drag ved styring

Komitéfleirtalet (A, Sp og SV) rettar merksemda mot utsegna i meldinga om å inkludera privat sektor i beredskapsarbeidet.

Private aktører spiller en nødvendig rolle innenfor tanken om totalberedskap. Flertallet mener imidlertid det går en grunnleggende skille hvor private aktører og frivillighet komplementerer beredskap i offentlig regi, og de tilfellene hvor oppgaver som tidligere var offentlige, settes ut til private (privatisering). I hele beredskapssektoren har det over tid vært en tendens i retning av økt vekt på anbud, outsourcing og offentlig-privat samarbeid. [...] [Samfunnssikkerhetsmeldingen] tar heller ikke opp utfordringene knyttet til konkrete eksempler på privatisering av beredskap, som luftambulansen, renholdet i Forsvaret [...]. (s. 6)

Effektivitet, økonomi m.v.

Fleirtalet (A, Sp og SV) viser til avbyråkratiserings- og effektiviseringsreforma (ABE-) og osthøvelkutta, og framhevar at desse «svækker kvalitet på arbeidet i fleire av de statlige virksomhetene som er en del av beredskapsapparatet (s. 7). Her står òg ulike

effektivitetslogikkar mot kvarandre, som fenomen vi kan sjå i sigma- og lambda-verdiane til Hood (jf. avsnitt 3.3.1). Slakk i organisasjonen kan vera eit slikt fenomen i dette tilfellet.

Fleirtalet (A, Sp, SV) gjer framlegg om at «Stortinget ber regjeringen sikre norsk matvareberedskap og bygge opp statlig desentralisert lager av matkorn og fôrkorn til minst seks måneders forbruk» (s. 19). Medlemene frå H og Frp meiner «statlig sentralisert beredskapslagring av korn ikke er et målrettet og kostnadseffektivt tiltak for å styrke norsk matsikkerhet» (s. 20).

Tilfluktsrom er tema for same motsetnad når det gjeld økonomiske argument og føremål. Høgres medlemmer i komiteen seier, med tilvising til Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), at «tilfluktsrom har mistet mye av sin relevans sett i lys av et endret risiko- og sårbarhetsbilde, nye sårbarheter i samfunnet og ny våpenteknologi.» og «er enige med regjeringen i at det vil være uhensiktsmessig å bygge opp en beskyttelsesordning som mest trolig er utdatert, og som i tillegg viser seg å ha en uforholdsmessig stor kostnad» (s. 36). Fleirtalet (A, Frp, Sp, SV) viser òg til FFI og at ein rapport i 2016 slo fast at «det ikke finnes andre alternativer som kan erstatte de nåværende tiltakene og samtidig gi en tilsvarende grad av beskyttelse» (s. 43).

Medlemene frå Frp og Sp meiner ordninga må tilpassast trugsmålsbiletet og situasjonen, «men vi må samtidig ta innover oss at situasjonen kan endres raskt på få år. Krig har vært mer hovedregel enn unntak i Europa gjennom flere hundre år, og krigshandlinger i vår verdensdel har foregått både i Ukraina og på Balkan etter murens fall» (s. 43).

Logistikkprinsipp

Fleirtalet (A, Sp, SV) viser til Helsedirektoratets rapport om legemiddelberedskap frå 2019, der ein seier det har vore auke i legemiddelmanglar dei siste åra, og at ein tilrår auke til minst tre månaders rullerande lager utover ordinært salslager. Med bakgrunn i dette meiner fleirtalet at eit statleg lager av legemiddel må dimensjonera i tråd med tilrådinga (s. 11).

Eit anna fleirtal (A, Frp, Sp, SV) gjer tre framlegg som er knytte til pandemiberedskap, legemiddelberedskap, auka produksjonskapasitet og tilgang på smittevernutstyr, styrking av norsk beredskapsproduksjon, og sørgja for lager for minimum tre månader av essensielle legemiddel (s. 11).

Medlemene frå H og Frp viser til at

koronautbruddet har vist at behovet for beredskapslagring er stort, og vi må lære av erfaringene vi har gjort [...] når det kommer til økt intensivkapasitet, tilgang på beskyttelsesutstyr legemidler, respiratorer m.m. Pandemien førte til global knapphet på smittevernutstyr og logistikkutfordringer på grunn av stengte grenser, og flystans gjorde tilgang på smittevernutstyr utfordrende. (s. 13)

Eit fleirtal (A, Frp, Sp, SV) viser òg til at nesten all produksjon av legemiddel og råstoff til legemiddel i verda er svært sentralisert til Kina og India, og at dette gjer tilgangen utsett for påverknad frå internasjonale konflikhtar og naturkatastrofar (s. 14).

Gjenstridige problem, organisasjon, samordning og ansvarsprinsippet

Frps komitémedlemer føreslår at «Stortinget ber regjeringen vurdere om det kan være hensiktsmessig å opprette et eget innenriksdepartement, etter mønster av andre sammenlignbare land, hvor [JDs] portefølje fordeles mellom en dedikert innenriksminister og justisminister» (s. 4). Her er nok ein freistnad på å flytta diskursen nærmare resultatet ein ønskjer, denne gongen ved å be om vurdering, og med klar tilvising til korleis andre gjer det.

Éin særskilt merknad er vanskeleg å plassera etter konseptet. I innstillinga er han plassert under lokal regional beredskap, og det er framlegg knytt til kommunalt ansvar og lovgjeving. Det diskursmessig interessante er analysen som leier opp til desse framlegga. Frps medlemmer viser til at

naturhendelser truer liv, helse, materielle verdier og kritisk infrastruktur. Samtidig øker faren for flom, skred, storflom og overvann. Disse medlemmer viser til at værphenomenar som tidlegare var knyttet til en bestemt årstid, nå i økende grad inntreffer uavhengig av årstid og ofte samtidig. (s. 34)

Det er vist til døme som kvikkleireskredet i Gjerdrum i 2020. Med beskrivinga «i økende grad» på værphenomena og farene det er vist til, høver det inn i det som elles vert omtala som klimaendringar. Hovudsaka er å bidra til løysingar på konsekvensar av fenomenet, men ein avgrensar og let ikkje teiknet «værphenomenar» gli i retning «klimaendringar».

Lov og kontroll

Det kjem fram motsetnader kring arbeidet med lovgjeving under koronapandemien. Fleirtalet (A, FrP, Sp, SV) viser til at lovarbeid, som vanlegvis tek fleire månader, vart gjennomført på nokre dagar. Dei meiner kriselover og fullmakter må utarbeidast i periodar utan pågåande kriser for å ivareta rettsstatlege prinsipp».

Frp og SVs medlemmer viser til at smittevernloven gir regjeringa naudsynte fullmakter til å iverksetja tiltak raskt, og at dette må oppretthaldast, men at dei vide fullmakene «har klart problematiske sider» (s. 47). SVs komitémedlem meiner det er naudsynt å begrensa

fullmaktene. «Det kan gjøres på en måte som ikke svekker myndighetens evne til til å handle raskt, men som styrker den demokratiske kontrollen i etterkant (s. 47).

Komitémedlemene frå Høgre viser til at det var «strengte regler om informasjonsplikt til Stortinget, og at dersom 1/3 av Stortingets medlemmer ikke kunne støtte en bestemt forskrift, skulle den oppheves helt eller delvis. Disse viktige forbeholdene medførte at regjeringens fullmakter ikke ble så vide» (s. 46).

Eit komitéfleirtal (A, Sp, SV) viser til at fleire tiltak frå Gjørsv-kommisjonens rapport er iverksette. Samstundes vil desse medlemene

understreke at det fortsatt finnes brister i beredskapen. Så sent som i 2018 ble regjeringen stilt overfor et daddelvedtak³⁴ fremmet av [KrF] for deres manglende grunnsikring av skjermingsverdige objekter, som i tillegg til å omfatte bygninger, også handler om infrastruktur og alt vi ikke kan greie oss uten i syv dager eller mindre. Å gjøre noe med dette var et av Gjørsv-kommisjonens viktige tiltak. Det viser etter dette flertallets mening at vi ikke kan tillate oss å tenke at beredskapen er ivaretatt eller at den ikke stadig må prioriteres. (s. 17)

Her viser ein indirekte til Riksrevisjonens oppfølgingsgransking av objektryggleiken, og trekkjer intertekstuelle trådar attende til den og til 22. juli-kommisjonen.

Under omtalen av samansette trugsmål viser medlemene frå A og Sp til

Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikkerhet, Dokument 3:11 (2017–2018), der det ble fremmet svært alvorlig kritikk av manglende grunnsikring av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret. [...] Disse medlemmer understreker at dette er et kontinuerlig arbeid. Planverk og øvelser må repeteres jevnlig for å sikre kompetanse og kunnskap knyttet til objektsikring. (s. 32)

Stortingsordskiftet om Innst. S. 275 (2020-2021 - Meld. St. 5 (2020-2021))

Ordskiftet vart halde 9. mars 2021 (Ref. Stortingstidende [S.tid.] 9.3.2021).

Ordskiftet tek i hovudsak fram tema og posisjonar som er analyserte frå innstillinga, så her avgrensar eg meg til å sjå på eitt tema som fekk særleg merksemd grunna ei aktuell sak – salet av Bergen Engines AS. Strategiske oppkjøp og utanlandske investeringar er tema i meldinga, jf. punkta frå meldinga om sikkerhetsloven og om samansette trugsmål som eg har omtala ovanfor. Eg skal relatera dette til forskingsspørsmåla til slutt.

³⁴ Daddelvedtak (eller daddelvotum, kritikkvedtak) er den sterkaste forma for kritikk Stortinget kan retta mot ein statsråd utan å gå til mistillit. Daddel- kjem frå lågtysk Tadel – irettesetjing, kritikk.

Vågslid (A, leiar justiskomiteen): Viser til at justisministeren same morgon (som ordsiftet) har varsla at regjeringa vil stoppa salet av Bergen Engines (BE) «og problematiserer det opp mot sikkerhetsloven, sjølv om ein berre for nokre veker sidan høyrde Næringsdepartementet meine at dette var ein handel mellom to kommersielle aktørar som regjeringa ikkje hadde noko med» (s. 3655). Ho spør statsråden om tidslina for vurdering av salet opp mot sikkerhetsloven, om det var før eller etter utsegna om handel.

Statsråd Mæland (H) seier eigar Rolls Royce melde saka i midten av desember (2020) «Det var en melding som gikk til Utenriksdepartementet i eksportsporet. [...] videreformidlet til [JD], Næringsdepartementet, og deretter videre til Forsvarsdepartementet.». «Så har de ulike departementene gjort ulike vurderinger, selvsagt, knyttet til det forsvarspolitiske, det næringspolitiske, det handelspolitiske og for vår del, sivil sektor» (s. 3655).

Vågslid (A) spør om grunnen til at ein ikkje har «ein plan eller eit system mellom departementa for å sørge for at vurderingar av denne typen [...] blir gjort før sal?

Mæland (H): «Men det har vi jo. Sikkerhetsloven gjelder, sektorprinsippet gjelder.» Ho til at FD har gjort greie for at selskapet ikkje har vore underlagt sikkerhetsloven. «Det er ikke slik at fremmede makter har hatt tilgang på norsk teknologi. De har ikke vært underlagt sikkerhetsloven, men den kan benyttes.»

Vågslid (A): «Ser statsråden at viss ein hadde gjort vurderingane knytte til sikkerhetsloven når det gjeld dette salet, *før* avgjerda blei teken, så kunne ein ha kome til ein konklusjon om at det ikkje ville vore i tråd med sikkerhetsloven?

Mæland (H) viser til vurderingar i ulike sektorar og avsluttar: «Det er altså en totalvurdering som gjøres i forbindelse med at dette salget oppstår. Men Forsvarets ansvar er å vurdere en kontrakt som inngås der og da, og den er vurdert etter sikkerhetsloven» (s. 3655).

Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Koplinga til sikkerhetsloven relaterer desse representasjonane til tryggleiksstyring og vurdering av risiko.

Kva slags styringslogikk trer fram?

Handteringsmønsteret statsråden viser til er sektorprinsippet. Utfordringa er samordninga mellom sektorane og rasjonale kvar av dei har som kjerne. Dermed står dei ulike sektorane for kvar sin diskurs relatert til sitt område: eksport- og næringspolitisk eller forsvarspolitisk. Ein kan seia dei dannar ein diskursorden. Til lov- og kontrollkonseptet høyrer sikkerhetsloven

og korleis den kjem inn i styringa. Vågslids spørsmål om å nytta sikkerhetsloven før ein tok avgjerda, peikar i retning av å få lovgrunnlag høgare opp i det vi kanskje kan kalla eit diskurshierarki i denne diskursordenen.

6 Teoretisk-empiriske samband og konklusjonar

Funna frå empirien skal vevast inn i renningstrådane frå teoriane for å sjå kva for bilete som stig fram. Undervegs i analysen har eg gitt nokre indikasjonar på kva for teoretiske perspektiv dei empiriske trådane kan ha teke farge av.

Her tek eg for meg forskingsspørsmåla kvar for seg og freistar å sjå funna i lag med relevante teoretiske aspekt. Spørsmålet om endring, som eg viste til i avsnitt 1.3, er teke inn under kvart av dei to første forskingsspørsmåla. Eg ser diskursane og endring i ljøs av diskursteori. Eg freistar å trekkja nokre konklusjonar. [[Eit meir heilskapleg bilete av hovudproblemstillinga freistar eg å visa i kapittel 7.1.

Som eg har vore inne på ovanfor, meiner eg med logikk eller rasjonale det teoretiske og omgrepsmessige fundamentet noko byggjer på.

6.1 Kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale viser seg i diskursane i styringa av feltet?

Her nyttar eg dei samfunnstryggleiksteoretiske trådane til å sjå på representasjonar som relaterer seg til desse og tilhøyrande konsept og omgrep.

Teoretiske grunngevingar og fagdiskursar

Med Sårbarhetsutvalget og NOU 2000: 24 vart *sårbarheit* det sentrale faglege konseptet, som handlar om kva for evne eller mangel på slik samfunnet og system har til å stå imot ei hending eller evne til å tola hendinga om ho inntreffer. Ein slo fast at «Dagens samfunn er meir sårbart enn før», og gav ei grunngeving med beskriving av fenomen som fører til denne sårbarheita. Dette oppfattar eg som formande for ein diskurs om drag ved samfunnsutviklinga. Eg har ingen funn som tyder på at nokon gir uttrykk for at det er omstridt. Snarare finn eg at kor sårbare vi er, går att som en raud tråd i den politiske talen om tryggleik gjennom heile perioden, frå stortingsmeldinga som følgde Sårbarhetsutvalget – (St. meld. nr. 17 (2001-2002), til den siste samfunnstryggleiksmeldinga så langt (Meld. St. 5 (2020-2021), der eit funn til dømes er at «økende kompleksitet i digitale systemer og verdikjeder er en viktig årsak til at sårbarhetene øker», jf. NSM. Såleis kan ein seia at vi har ein sårbarheitsdiskurs som dannar ei kollektiv forståingsramme, og der ein innanfor politisk styring talar i tråd med diskursen, jf. L. E. F. Johannessen et al. (2018).

Som vist til i analysen underbygger Sårbarhetsutvalget grunngevingane sine med døme som har relasjon til Normal Accidents Theory (NAT), High Reliability Organizations/Theory (HRO/HRT) og andre teoriar om organisasjonsulykker, men utan å referera direkte til desse. Dei tre representasjonane knytte til transportsektoren og granskingar av ulykker gav særleg tydelege indikasjonar på dette. Sentrale teoretiske omgrep som tette koplingar og kompleksitet er viste til ved fleire høve, og dei vert òg sette i samband med motsetnader mellom tryggleik og økonomisk orientert effektivitetslogikk, som i dei nemnde døma frå transportulykker. Ein annan slik motsetnad som kan sporast i funn, er mellom produksjon og sikring, dvs. at ein ikkje kan sikra seg så mykje at systemet ikkje kan nyttast i praksis, jf. Reasons «production vs. protection»-dikotomi. Det er òg vist til HRO-liknande drag ved måtar å bøta på sårbarheiter, som moglegheit for manuell drift og redundans. Flybransjen vert omtala som føredøme, og konsept som barrierar og forsvar i djupna er nemnde. Eg finn òg at Infrastrukturutvalget (NOU 2006: 6) viser eksplisitt til Perrow og NAT når dei omtalar tette koplingar.

Sjølv om eg i funna frå stortingsmeldingar og stortingshandsaming har vist til forståingar for dei fagteoretiske perspektiva, er det kanskje diskutabelt om dei nemnde offentlege utvala kan seiast å ha forma ein klar fagteoretisk diskurs. Samstundes kan innslaga – i hovudsak implisitte – av slike teorikonsept tolkast som at dei politiske organa har teke opp i seg ei forståing frå fagutvala og NOU-ane. Men ein kan òg seia det føregår ei form for tap i translasjonen frå utgreiing til stortingsmelding.

I nokre tilfelle har eg i analysen omtala slike tilfelle som at merksemd om sårbarheit eller førebygging har drag av HRO-tenking i seg, likeins med NAT-drag ved omtale av gjensidige avhengigheiter. Eg har då trekt det som opphavleg er teoriar om organisasjonar og ulykker opp på eit meir overordna samfunnsnivå. Det er mogleg dette er å strekkja dei faglege konsept og tilleggja dei politiske talarane meir teoretisk tilnærming enn det er grunnlag for.

Om ein derimot ser til samlekonseptet *omgrepsvektlegging – forankringspunkt* i analysen, finn eg at dei politiske dokumenta i fleire tilfelle tuftar vektlegginga av faglege tilnærming på sentrale omgrep. Det er døme som sårbarheit og risiko, og etter utgreiinga frå 22. juli-kommisjonen kom kultur og sikkerheitskultur i søkjeljoset i Meld St. 10 (2016-2017). På same vis kjem merksemda kring samansette trugsmål inn i den siste meldinga Meld. St. 5 (2020-2021). Sett inn i ei diskursiv-retorisk ramme kan ein seia begge døma gir uttrykk for at ein talar til ei påtrengjande situasjon. Temaet sikkerheitskultur står i eit klart intertekstuel

forhold til 22. juli-kommisjonen, og funna om dette i meldinga frå 2016 tolkar eg som forsøk på å operasjonalisera omgrepet, noko eg oppfattar som nytt.

Førebyggjande tryggleik vart òg monaleg omtala i Meld. St. 10 (2016-2017). Då hadde regjeringa nyleg motteke NOU 2016: 19 om ny sikkerhetslov og viste til behov for endringar i gjeldande lov, og at utgreiinga var på høyring. Det var òg mykje merksemd kring objekttrygging, truleg som følgje både av arbeidet med ny sikkerhetslov, men òg av den skarpe kritikken frå både Riksrevisjonen og Stortinget. Det er meir søkjeljos på forebyggande «nasjonal sikkerhet» i meldinga frå 2020, og det vert definert, slik eg finn i analysen.

Når det gjeld omtalen av koronapandemien i Meld. St. 5 (2020-2021), finst det klare tilvisingar til konsept frå NAT, som tette koplingar. Dette tek eg for meg i lag med logistikktemaet under styringslogikk nedst i 6.2.

Endringsaspekt ved tilnærminga til omgrepet *samfunnstryggleik* er verd å sjå nærare på. Funna viser at «stat», som døme på system som er sårbare, er nemnt hjå Sårbarhetsutvalget. Det låg òg i mandatet at dei skulle sjå på tryggingsspolitiske kriser, så kontaktflata mot statstryggleik er der. Likeins er det del av omtalen når omgrepet er definert i St.meld. nr. 17 (2001-2001). Likevel er det den første setninga om korleis ein brukar omgrepet som blir omtala hjå til dømes Hovden et al. (2007), jamvel om dei elles, slik eg viser til, omtalar overlappinga med «national security». Den siste delen frå omtalen i meldinga, «[...] til sikkerhetsutfordringer som truer nasjonens selvstendighet eller eksistens», viser at ein tek opp i seg dette. Funna frå fleire av dei seinare meldingane tilseier òg at dette sambandet finst, men eg tolkar det slik at meldinga frå 2020 gjer dette tydelegare.

Ei anna form for forankringspunkt er den tematiske, som til dømes temaet klima. Eg har vist til slike funn under forankringspunkt fordi dei ofte er uttrykk for at noko har ein sentral plass i tematisering og merksemd. Desse tematiske forankringspunkta kan ikkje seiast å vera direkte tilknytte teoretiske konsept. Når eg har valt å leggja slike temaomgrep under samfunns-tryggleiksfagleg rasjonale, er det for å synleggjera kva ein er oppteken av på eit gitt tidspunkt, og at dei skapar tematiske diskursar over tid. Vi kan òg sjå at noko nytt kjem inn. Temaet *klima* meiner eg utgjer ein eigen diskurs som utviklingar seg gjennom perioden. Eit anna døme er totalforsvar. Difor skal eg sjå litt nærare på funn knytte til desse to i eit diskursperspektiv.

Klimaendringar kan karakteriserast som ei krypande krise, jf. omtalen av krisetypologi i avsnitt 3.2.1/vedlegg IV (Boin et al., 2017). Dette fann eg at ein heldt utanfor i NOU 2000:

24. I St.meld. nr. 17 (2001-2002) nemner regjeringa klima som utfordring, men eg finn at dei ikkje går særleg langt på dette området. Eg er usikker på korleis det kan tolkast at dei tek med utsegna frå OED og NVE om at det er ein veikskap ved Sårbarhetsutvalget at klimaendringar ikkje er med. Det vert ståande ukommentert, men ei mogleg tolking er at regjeringa er samd. No låg ikkje klimatemaet som ein premiss i mandatet (jf. vedlegg II), men naturkatastrofar er nemnt.

I stortingshandsaminga kjem derimot klimatemaet klarare fram, og innstillinga ber samla komitear regjeringa følgja opp. Funn frå plenumsordskiftet i Stortinget om innstillinga og meldinga gir døme på korleis ein freistar å få eit tema inn i eller halda utanfor diskurs. Ein representasjon av dette er Widths avvisning av Thorkildsens utfordring om klima med at det er merkesaker, innforstått at dette er noko partiet hennar er åleine om, og at det ikkje har noko med sårbarheit i Noreg å gjera.

Funna viser at klimasaka får aukande merksemd i stortingsmeldingane og etter kvart framstår som så tydeleg forankringspunkt som òg teiknet naturkatastrofar vert innordna, at ein kan seia det har blitt ein hegemonisk diskurs, i alle fall prega av stor konsensus. Men tre representasjonar i funna vev seg inn i denne diskursen på ein særskilt måte:

I ordskiftet om innstillinga til St.meld. 22 (2007-2008) kan ein seia to syn på i kva grad uvisse skal få innverknad på styring står mot kvarandre. Når Width peikar på Øyes bruka av modalytringar som «tror», «kan være», og seier ho legg til grunn ting ho truleg ikkje kan svara på, står motsegna hennar i eit «føre var»-perspektiv kring sannsyn for at klimaendringane er, store og vil bli større om vi ikkje gjer noko. Øye talar innanfor ramma av diskursen, medan eg tolkar Width grunna uvisse vil halda dette utanfor.

Den andre representasjonen er frå Petersen i same ordskifte som ovanfor. Han peikar på det vi kan tolka som ein inkonsistens frå Frp ved at dei er med på nokre merknader, men ikkje andre om uro for konsekvensar av klimaendringar. Så tolkar han det at dei er med på noko av det, inn i eit interessant maktperspektiv. Utsegna om at tilslutnad til nokre klimamerknader må skriva seg frå forståing for vegen til regjeringskontora, og at dei må godta klimaforliket som føresetnad, kan tolkast som eit tilvising til å underleggja seg den rådande diskursen på området. I tråd med Jäger og Maiers omtale av *makta i diskursen*, som følgjer av kollektive tenke- og talesett rammar inn fenomenen, kan ein seia det ligg slik makt her. Ser eg til *makta over diskursen*, er ei tolking av det Petersen gjer med denne representasjonen at han freistar å kontrollera den hegemoniske diskursen, og jamvel visa til han som vegen til formell makt. Vi kan kalla dette eit utvida eller dobbelt maktgrep innanfor klimadiskursen.

Den tredje representasjonen er Frps merknad om naturhendingar som er omtala under Innst. 275 S (2020-2021). Som eg nemner i analysen, blir ikkje teiknet «værferomener» i retning «klimaendringar». Likevel er det mogleg å tolka dette i retning av at komitémedlemene frå Frp skriv seg nærare den rådande klimadiskursen.

Til desse tre representasjonane kan det på ulike vis høva å repetera Neumann (2001) om hegemonisk diskurs: «I det diskursen underlegges et forankringspunkt, fikseres den som hegemonisk. Politikk er kampen om få til en slik diskursiv stabilisering».

I tale om *totalforsvar* finn eg ei utvikling frå tradisjonell definering av sivil støtte til «det militære forsvaret av norsk territorium» i stortingsmelding 17 (2001-2002), via at Stortinget meiner definisjonen av totalforsvarskonseptet og sivilt-militært samarbeid er uklar i innstillinga til meldinga, og til ein i neste melding (St. meld. nr. 39 (2003-2004), i tillegg til at totalforsvarskonseptet gjeld for krig og tryggingpolitiske kriser, føyer til at «slike kriser også omfatter gråsoner [...]». Det nye totalforsvarskonseptet vart vedteke og «gjensidig støtte» vart ein seiemåte om dette. Eg tolkar diskusjonen om snunad i dimensjoneringstankegang, slik eg finn i ordskiftet i 2017, i ljøs av dette, og at det framleis ligg spenningar i vektlegging på det tidspunktet.

Omgrepet *totalberedskap* har, som vist i fleire funn, kome gradvis inn på gråsoneteigen mellom militær og sivil beredskap. Om dette er eit «teikn» som kjem til å festa seg og eventuelt endra seg, og om det definatoriske eg fann i ordskiftet held seg, står att å sjå. Det viser alle fall korleis det er mogleg å få eit omgrep inn over tid, og tråden går attende til tilskrivning av betydning og endring, slik eg tolkar det i ljøs av dei språkvitskaplege retningane, jf. Jørgensen og Phillips (2002).

Oppsummering – teoretiske grunngevingar og fagdiskursar

Når dei nemnde tematiske diskursane ikkje har ei forankring i teoretiske konsept, kan det vera grunn til å kritisera at dei i det heile er introduserte under dette forskingsspørsmålet i analysen. På ei anna side kan ein seia at det gir ei forståing av at det just er ulike tema eller sektorar som er i det politiske søkjeljoset, og ikkje teoretiske fundament som tematiserer samfunnstryggleiken.

For å oppsummera tolkinga mi av kva for samfunnstryggleiksfagleg rasjonale som viser seg i diskursane i styringa av feltet: Funna viser at ein i politiske dokument i hovudsak ikkje gjer

greie for teoretiske grep, og i liten grad i utgreiingar, jf. Høyer et al. (2018), men det kan tolkast inn drag av forståing.

6.2 Kva slags styringslogikk trer fram?

Her nyttar eg organisasjonsteoretiske trådar frå teorikapittelet til å sjå på representasjonar som relaterer seg til konsept. Som eg omtalar i analysen, høyrer mange representasjonar heime under fleire konsept. Eg deler inn i *NPM-*, *effektivitets-* og *logistikkdiskursen*, *ansvars-* og *samordningsdiskursen* og *lov-* og *kontrolldiskursen*.

NPM-, effektivitets- og logistikkdiskursen

I analysen delte eg opp desse i kvar sine underkonsept for å skilja lettare. Til effektivitet føyde eg økonomi for å visa sambandet til kostnadseffektivitet/produktivitet.

For å ta det enklaste først: Uttrykket New Public Management (NPM) er, etter det eg kan sjå, ikkje nytta i det empiriske materialet. Dermed er representasjonar som kan tilskrivast dette konseptet, tolka ut frå beskriving av drag ved slike reformar.

I den første krinsen er Sårbarhetsutvalget (NOU 2000: 24) premissgjevar for det som blir til diskursar. Mange funn viser korleis utvalet set samfunnsutviklinga, som globalisering, krav til kostnadseffektivitet og mindre statleg styring, i relasjon til sårbarheit, og påstar at det hemmar tryggleiksstyring. I utvalet omtalar ein «just in time»-prinsippet, og viser til eit vell av årsaker til forsyningskriser kring helsemateriell og legemiddel i fredstid. Eg tolkar representasjonane som ein høvesvis sterk kritikk.

Slikt press på drift tilseier ein kostnadseffektivitetslogikk knytt til meir yting (eng. output) med dei same innsatsfaktorane, eller kanskje med reduserte, slik Pollitt og Dan (2011) set desse omgrepa i samband. Sett i Hoods (1991) tapning har det tydelege drag av motsetnaden mellom sigma- og lambda-verdiar – til dømes mellom sparsemd og motstandskraft, eller pengar og tid versus tryggleik, liv og helse. Her ligg òg motsetnaden mellom logistikkprinsippa «i rette tid» og «føre var».

Regjeringa viser i St.meld. nr. 17 (2001-2001) til utfordringar ved at «sårbare funksjoner ivaretas på områder med fri konkurranse», men eg finn ikkje at ein følgjer Sårbahetsutvalget så langt i kritisk retning. Ein er oppteken av at effektivisering ikkje skal gå på kostnad av tryggleik og vedlikehald, og ser slik sett spenninga i kostnads- versus måleffektivitet. På logistikkområdet finn eg at ein er mest oppteken av samarbeid med næringslivet.

Komitéfleirtalet er, som vist i analysen, tydelegare i NPM-kritisk lei i innstillinga. SV og dels Sp går òg inn i dette i stortingsordskiftet. Sp trekkjer fram økonomiske omsyn som grunn til at matvarelager ikkje vert oppretthaldne.

I St.meld. nr. 39 (2003-2004) uttrykkjer regjeringa at ein ved privatisering må sjå til at beredskapsoppgåver vert ivaretekne, og ein ser det i samband med kritisk infrastruktur. Eit tydeleg NPM-drag kjem regjeringa inn på ved at tryggingstiltak mot terror i transportsektoren ikkje må bryta med EUs konkurransereglar. Dessutan tolkar eg utsegna om avvegingar mellom kostnader knytt til auka tryggleik og beredskap og «hvor mye risiko som aksepteres» som eit teikn på at ein trekkjer inn økonomitoposet klarare enn tidlegare.

Ein samla komité presiserer konsekvensar av privatisering, til dømes av tenester i Forsvaret, og at ein ikkje må mista naudsynt kompetanse i det offentlege, medan fleirtalet av Ap, SV og Sp går lengst i kritikk av NPM-reformar. Slike representasjonar tolkar eg i ein høgre-venstre-akse politisk, men om vi rettar eit fagleg søkjeljos på dei,, er det relevant å sjå til sambandet mellom gjenstridige problem og NPM.

Med Infrastrukturutvalget (NOU 2006: 6) vart søkjeljoset skarpere på slike tema ved at ein del av mandatet er å sjå på verksemder som ikkje er eigde av det offentlege, i mi tolking å bøta på effektar av NPM-drag ved styringa. Tiltrådingane tolkar eg som klare i den retninga.

Regjeringa forankrar i St.meld. 22 (2007-2008) eit klart syn på NPM-drag ved utviklinga i regjeringserklæringa, og mottiltak som nasjonal eigarskap og stans i privatisering og konkurranseutsetjing i jarnbanesektoren vert vektlagd. Samstundes ser det ut til at økonomi- og effektivitetslogikk ligg til grunn for telesektoren og omlegging av Sivilforsvaret. Logistikkssystem skal få merksemd i beredskapsarbeidet, men ein reknar ikkje med at Noreg vil vera «avsperrret fra internasjonale markeder over tid».

I innstillinga er H og Frp meir atterhaldne kring Sivilforsvaret og peikar på «urealistiske økonomiske gevinster». Inn i dette les eg sterkare vekt på føremåleffektivitet enn på kostnadseffektivitet. Komiteen er elles opptekne av forsyningsspørsmål kring helseberedskap.

I den fjerde krinsen finn eg færre teikn på NPM-, logistikk- og økonomispørsmål. Det kan ha å gjera med raud-grønt politisk fleirtal, men ei meir nærliggjande tolking ligg i den spesielle konteksten denne krinsen står i – etterdønningane frå terroren 22. juli 2011. Dette er den overskuggande tematikken, og tolka inn Bitzers retoriske situasjon har det tydelege drag av påtrengjande problem, og desse må i denne konteksten få førerang om merksemda.

NPM-preget som klarast syner seg i den femte krinsen (Meld. St. 10 (2016-2017)), er representasjonen om Forsvaret og kommersielle avtalar. Her finst tilknytning til økonomisk orienterte effektivitets- og logistikk tankar. Det vert ikkje kommentert i stortingshandsaminga, men ein visitt utanom avgrensinga mot FD viser at ein i langtidsplanen for Forsvaret (Prop. 151 S (2015-2016)) seier det same, og i innstillinga frå forsvarskomiteen som Stortinget handsama om lag eit halvår tidlegare, påpeikar opposisjonen slike tilhøve. Dermed vedkjem ikkje temaet denne bolken i så stor grad. Sidan Stortinget gjerne vil handsama planane for desse sektorane parallelt, vil eg tru liknande døme finst i andre krinsar òg.

I Meld. St. 5 (2020-2021) gjentek regjeringa poenget med Forsvaret og kommersielle avtalar, og ein inkluderer privat sektor «i heile krisespekteret». Som eg har peika på i analysen, er noko av dette tradisjonar frå forsyningberedskap. Opposisjonen grip fatt i formuleringa frå meldinga, og stiller seg kritisk til privatisering. I tillegg hevdar dei at det i beredskapssektoren er auka innslag av det som samla høyrer under NPM-drag.

I denne meldinga stig økonomiske perspektiv klarare fram når ein går vidare med risikoaksept- og kost-nytte-perspektiva som vart tekne fram i St.meld. nr. 39 (2003-2004). Regjeringa spenner opp eit vidare lerret når ein viser til *Perspektivmeldingen 2017* og ein strammare økonomisk situasjon som krev prioritering òg innanfor samfunnstryggleik. Etter mi tolking er dette ein av dei klaraste representasjonane som kan knytast til det å henta argument frå toposet statsfinansar for å skapa semje, jf. Aristoteles' fem topoi for den politiske talen.

Merknadene om tilfluktsrom i komitéinnstillinga har fleire drag å merkja seg. For det første finn eg motsetnaden mellom kostnads- og føremåls effektivitet i spørsmålet om det kan forsvarast å bruka så mykje pengar på noko det er tvil om er føremålstenleg, og nyttar statsfinansstoposet igjen. Medan nokre av dei som vil halda fram med å ivareta tilfluktsromma, lener seg tyngre på «føre var»- og uvissetenking. Desse nyttar òg krigstoposet, med tilvising til Ukraina og Balkan, som del av argumentet. Til sist viser representasjonane korleis ein hentar fagleg rasjonale ulikt frå same kjelde for å underbyggja posisjonen sin (strengt teke eit retorisk grep for å låna truverd).

Koronapandemien, eit påtrengjande problem med bråhast som hovudfarge, set tydelege spor i tilnærminga til sårbarheitsbiletet. Her tvinnar globalisering, gjensidige avhengigheiter og logistikk seg saman, og regjeringa viser til korleis svikt i lange verdikjeder og begrensa lagerhald vart aktuelt. Med formuleringa «Videreutvikle samfunnets motstandsdyktighet gjennom økt vektlegging av det forebyggende arbeidet» går regjeringa til noko av kjernen av

HRO på samfunnsnivå, og NAT-aspekta ligg der i analysen frå meldinga. Handsaminga i Stortinget går i same retning. Her er forståing for dei tette koplingane, tidskrisiske faktorane og gjensidige avhengigheitene som ligg i globaliserte forsyningskjeder. Og ein vil læra av røynslene. Om det er variasjonar i formuleringane frå ulike grupperinger i komiteen, peikar dei i same retning: Representasjonane gir eit bilete av ein snunad frå «i rette tid»- til «føre var»-prinsippet. Spenningane mellom NPM og gjenstridige problem er klare. Her er vi på mange måtar attende til utgangspunktet frå Sårbarhetsutvalget 20 år tidlegare.

Ansvars- og samordningsdiskursen

Samfunnstryggleik vert sett på som eit politikkområde med karakterdrag frå Rittel og Webbers (1973) konsept «wicked problem», noko eg definerte som gjenstridige, komplekse og sektorovergripande problem. Går vi attende til NPM-kritikken eg tolkar ut av funna i NOU 2000: 24, kan desse setjast i samband med Head og Alfords (2015) synspunkt at «[...] NPM practices have generally been ill-suited for dealing with wicked problems».

Ein sentral premiss hjå Sårbarhetsutvalget er at samfunnstryggleiks- og beredskapsfeltet er fragmentert, og at ansvarsprinsippet kjem til kort. Behovet for horisontal samordning dette skapar, løyser utvalet strukturelt med framlegget om eit eige tryggleiksdepartement. Teoretisk tolkar eg framlegget som farga av eit instrumentelt perspektiv, klart føremålsrasjonelt som middel for betre samfunnstryggleik og beredskap, jf. Christensen, Egeberg et al. (2015) og Fimreite et al. (2014).

I motsetnad til dette står justisminister Dørums svar til justiskomiteen i brevet som er referert i innstillinga (Innst. S. nr. 9 (2002-2003) til stortingsmeldinga (St.meld. nr. 17 (2001-2002)) som følgde opp Sårbarhetsutvalget. Der avviser han premissen ved å understreka at meldinga «legger på sin side til grunn at sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet ikke er fragmentert [...]», men at arbeidet på feltet er ein «integreert del av departementenes og underlagte organers virksomhet». I mi tolking målber denne openberre avvisninga særleg to ting. For det første kan det setjast inn i ei institusjonell ramme av trekk ved organisasjonen tufta på kva som er passende ut frå praksisar som har fungert tidlegare, (jf. March og Olsen, 1989). Det vil statsråden halda fast ved. For det andre kan det setjast inn i ei diskursiv ramme der ein freistar å halda premissen om fragmentering utanfor. Sårbarhetsutvalgets framlegg blir eit framandelement som utfordrar den etablerte praksisen.

I denne diskursive antagonismen står Sårbarhetsutvalgets framlegg for eit brot, ein diskontinuitet, jf. Foucault (2002), medan statsråden står for kontinuiteten. Sett med

makroblikket og makta i diskursen-ideen frå den foucauldianske tilnærminga som Jäger og Maier (2016) gjer greie for, er spørsmålet vidare om desse som enkelttekstar skapar diskurs. Samordningstematikken var i alle fall ikkje ny, slik eg viser til om opprettinga av Direktoratet for sivilt beredskap i 1970 i det historiske blikket. Slik ser eg Sårbarhetsutvalget som ein del av ein diskurs som alt er etablert, der ansvar og samordning er ein attergangar som tema på beredskapsområdet. Det ligg nær å sjå til det Jørgensen og Phillips seier om den foucauldianske arkeologitilnærminga om å grava seg bakover og studera «the rules that determine which statements are accepted as meaningful and true in a particular historical epoch». I dette perspektivet godtek ikkje representantane for konsensus framlegget om å bryta så grunnleggjande med ministerstyreprinsippet som å laga eige tryggleiksdepartement.

Eit interessant funn er Nybakks innlegg i ordskiftet. Tilvisinga til USA og Homeland Security kan tolkast som at ho kan tenkja seg å gå i den retninga, men understrekar at brei semje om løysingar er eit gode. Det finst òg andre representasjonar som har liknande undertonar, men ein held fast ved ansvarsprinsippet og legg til koordineringsorgan for å bøta på problema. Fram mot 2013 er biletet nokså likt, med nokre framlegg for å få meir sentrale styring frå SMK. Funna viser at Stortinget påverkar ved å be regjeringa gjera grep, sjølv om dei må gjenta det, og ein både på og mellom linene kan lesa motstand frå regjeringa. Opprettinga av Krisestøtteininga er eit døme på at tiltak kan koma på plass etter ei hending, slik det er vist til i analysen. Det er eit tilfelle som høver med Boin et al. (2017) om kriser som opphav til å sjå på ny struktur, likeins som dømet med politireforma. Dette er òg eit element i ordskiftet etter terroren mot USA 11. september 2001, og tilnærminga frå Nybakk vart meir aktuell enn då Sårbarhetsutvalget la fram utgreiinga si.

Går vi til den fjerde krinsen, kjem ansvars- og samordningsdiskursen på nytt høgt på agendaen. Om diskurs har konsekvensar for sosiale praksisar og materielle forhold, er 22. juli-kommisjonens omtale av Grubbegata-stenginga eit klart døme.

I stortingsordskiftet om Meld. St. 29 (2011-2012) i juni 2013 kom det eg tolkar som ei gliding frå Høgre si side jamført med Hellelands syn tidlegare. Solberg set framlegget om eit beredskapselement ved SMK inn i ei 22. juli-ramme, og hendingskontekstualiserer på ein måte som kan knytast til påtrengjande problem og latente slike frå Bitzers omtale av den retoriske situasjonen. Utsegna «Da mener vi sjansen for å lykkes ved en stor krise vil bli mye større enn det den var den 22. juli 2011» tolkar eg som eit overttydd uttrykk for at eitt særskilt instrumentelt grep fører til ei bestemt måloppnåing.

Ordsiftet viser òg ulike posisjonar når det gjeld å kopiera organisasjonsformer og kva som eventuelt er passande i ein norsk kontekst, jf. innlegget Hagebakken. Ein kan òg seia ansvarsdiskursen vert spissa. Det tolkar eg òg inn i den aktuelle politiske konteksten: Det nærma seg stortingsval, og dette var eitt av dei siste ordsifta i perioden.

Som funna frå Meld St. 5 (2016-2017) viser, gjorde Solberg-regjeringa slike grep som vart varsla i 2013, sjølv om det har vore ei endring. Eg fann òg at ein omtalar det kollektive ansvaret tydelegare enn tidlegare og med direkte referanse til Smith (2015).

Lov- og kontrolldiskurs

Føremålet med søkjeljoset på lov og kontroll, der tilsyn inngår, har vore å sjå om det finst ein formell og kontrollerande styringslogikk som formar ein *lov- og kontrolldiskurs*. Fortolkinga mi av funna frå perioden er at dette spelar ei sentral rolle, og det kan setjast inn i fleire perspektiv.

Eit resultat eg tolkar som eit produkt av sårbarheitsdiskursen, er merksemda kring risiko- og sårbarheitsanalysar (ROS-analyse). Dei faglege omgrepa risiko og sårbarheit, sett saman til eit analysekonsept, formar over tid ein diskurs. Dette endar som ein del av lov- og kontrolldiskursen som eg omtalar under avsnitt 6.2. Konkret viser dette seg i ymse funn: Frå den første rettleiaren i ROS-analyse som DSB laga for kommunane i 1994, omtalt ovanfor i det historiske blikket, er det ei oppmoding til kommunane om å gjera slik analyse. Funna viser at det kjem inn i lovgjeving gjennom krav til kommunane både i sivilbeskyttelsesloven og i plan- og bygningsloven. Samfunnssikkerhetsinstruksen pålegg departementa å gjera ROS-analyse for kritiske samfunnsfunksjonar dei har ansvaret for. Tilsyn og forvaltningsrevisjon er òg ein del av denne institusjonaliseringa, og eg finn døme som DSBs kommuneundersøking og tilsyn med departementa. Riksrevisjonen tek opp funna DSB har gjort i departementa, og peikar på at manglande ROS-analyse kan gå ut over utarbeidinga av nasjonal analyse og dermed beredskapsarbeidet. Både manglar i kommunane og departementa vender så attende i stortingshandsaming, og blir del av tale om tryggleik på nytt.

Sett i eit diskursteoretisk perspektiv tolkar eg dette som eit døme på korleis diskurs institusjonaliserer i form av lovar, føresegnar, instruksar, rettleiarar og kontroll. Institusjonaliseringa blir til praksis, og forventningar til at praksis skal oppfylle formaliserte krav og eventuelle brot på dette, vender attende til diskursen. Dette tolkar eg i tråd med til dømes Hajers definisjon av diskurs, og korleis diskurs vert transformert inn i praksisar som gir meining til fysiske og sosiale realitetar.

Innføringa av kommunal beredskapsplikt er òg ein prosess som gjekk over lang tid, og eg finn at ein tidleg i perioden viser til at ein vurderer om motivasjonsarbeid er nok. Ti år etter Sårbarhetsutvalget var sivilbeskyttelsesloven på plass.

Eit lov- og instruksområde som det ligg openberre spenningar i, er Forsvarets bistand til politiet og bistandsinstruksen. Som vist til i analysen, kviler grunnlovsvernet mot bruk av militærmakt mot folket tungt over dette feltet. For det andre er det eit ressurspørsmål. Eg finn at regjeringa i St.meld. 17 (2001-2002) er usamd med Sårbarhetsutvalget om at prosedyrane for avgjerdstaking i samband med bistandsførespurnad frå politiet til Forsvaret bidreg til uheldig tidsbruk. Etter 22. juli vart det påbyrja arbeid med instruksen, nok eit døme på hendingsdriven endring, og ny instruks tredde i kraft hausten 2017.

Utgreiing og innføring av ny sikkerhetslov finn eg òg at får sitt uttrykk i meir merksemd kring nasjonal tryggleik, jamvel i nokon grad meir gliding i den retning i omgrepsbruk, som vist ovanfor. Bruk av denne lova, sett i samband med ansvars-/sektorprinsippet, fekk etter mi tolking eit særmerkt utslag i Bergen Engines-saka i 2021 (jf. Sefland Winge, 2023). Eit knippe ulike sektorrasjonale og institusjonalisert praksis openberra eit problem med å forhalda seg til ei sektorovergripande lov.

Tilsynsorgan er eit tema alt frå Sårbarhetsutvalget, og utvalet reiser problemstillingar kring samordning og tillit, noko som regjeringa og Stortinget følgde opp i visse tilfelle. Utvalet venta òg at Riksrevisjonen skulle driva ettersyn på dette området, og det har kome fleire rundar med slike granskingar.

Funna i analysen tyder på at forvaltningsrevisjonane frå Riksrevisjonen har innverknad på diskursen om styring hjå regjeringa og Stortinget, i alle fall viser regjeringar til granskingane, og grep vert omtala i meldingar. Stortinget peikar òg på når ein meiner regjeringa ikkje følgjer opp. Dette tolkar eg som at styringskontroll har innverknad. Jamvel ansvarskontroll finn eg representert i tilvisinga til daddelvedtaket i 2018 (jf. Christensen et al. (2001)). Om denne sida ved kontrolldiskursen flyttar praksis vesentleg, ligg utanfor denne studien å svara på, men sidan funna kring samordningsutfordringa ser ut til å gjenta seg innanfor det empiriske materialet eg har studert, er tolkinga mi at endringane ikkje er så store.

Oppsummering – styringslogiske diskursar

NPM-, effektivitets- og logistikkdiskursen: Frå det kritiske utgangspunktet i NOU 2000: 24 svingar det litt att og fram med skiftande farge på regjeringa og stortingsfleirtalet, men hendingane kring koronapandemien, som er konteksten for den siste tekstkrinsen, leier meir

eller mindre til politisk konsensus om situasjonsbiletet og åtgjerdene som krevst kring logistikk og forsyningsberedskap.

I *ansvars- og samordningsdiskursen* ser det ut til at premissen til Sårbarhetsutvalget om at styringa på feltet er fragmentert, er akseptert. Likevel dominerer ansvarsprinsippet og ministerstyret, sjølv om det vert teke steg i retning av horisontal samordning. Slike kjem gjerne etter krisehendingar som fører til nye blikk på strukturane, men endringane er små.

Eg tolkar *lov- og kontrolldiskursen* samla sett som tydeleg i tjuårsperioden eg har studert. Lovutviklinga eg har funne, som sivilbeskyttelsesloven og ny sikkerhetslov, set spor i tale om tryggleik. Likeins er tilsyn- og forvaltningsrevisjon ein del av eit tydeleg styringsgrep.

Generelt om diskursane

Når eg ser tekstane frå heile perioden samla, er det generelle inntrykket at å «følgja opp» er den institusjonaliserte dynamikken i samspelet mellom regjeringa og Stortinget. Formelt gjer regjeringa det ved å visa til at ein følgjer opp førre innstilling, Riksrevisjonens funn i forvaltningsrevisjonar og liknande. Eventuelt følgjer ein ikkje opp, men får merknader frå Stortinget om å gjera det. Tekstar og tema står i eit intertekstuelte forhold innanfor krinsane, men òg gjennom fleire av dei. Eg vil seia den språklege interaksjonen mellom styringsorgana òg endrar diskursane over tid, (jf. Grue, 2011).

I nokre tilfelle er ei tolking at vektlegging òg er uttrykk for respons på ein påtrengjande situasjon, at hendingar er drivkraft for endringar i diskursen, slik som terroråtaka 22. juli 2011 og koronapandemien. Det kan bety at det som ikkje var passande i normalsituasjonen, plutselig kan vera akseptert som naudsynt og rett. I dette finn eg eit teoretisk møte mellom passandelogikken til March og Olsen, og kva for utsegner som høver i ein gitt historisk situasjon frå Foucaults arkeologi.

7 Avslutning og epilog

7.1 Har vi biletet no?

Hovudproblemstillinga i denne studien er

Kva for diskursar dominerer styringa av samfunnstryggleiksfeltet på sentralt politisk nivå, og korleis endrar dei seg i perioden 2000-2021?

Først nokre korte drag og hovudfunn: Diskursane eg har trekt ut av analysen, har ein tydeleg plass i tale om tryggleik i perioden, men nokre står i ei særstilling. Sjølv om eg ikkje har funne at det ligg eit tydeleg uttala teorifundament som formar ein klar fagdiskurs, meiner eg merksemda kring sårbarheit, risiko og behov for beredskap tek ein slik posisjon i politisk ordskifte og styring. Og han har blitt sterkare med dei skilsetjande hendingane som prega særleg den siste halvdel av perioden.

Hovudfunnet i studien er at ansvars- og samordningsdiskursen framstår som dominerande over heile perioden. Det ser ut til at Sårbarhetsutvalgets premiss om at styringa er fragmentert, er akseptert, men at ansvarsprinsippet med sitt ministerstyre ligg fast, sjølv om ein gjer ymse grep for samordning. Frå den samfunnstryggleiksfaglege sida står det diskursivt uomstridt sidan Sårbarhetsutvalget at samfunnet er sårbart.

Eitt endringsfunn er at styresmaktene ser ut til å tala meir i tråd med «føre var»- enn «i rette tid»-prinsippet innanfor logistikk og forsyningsberedskap i ljøs av koronapandemien. Eg finn med det at ein i 2021 stod nærare Sårbarhetsutvalgets kritiske forståing for sårbarheitene gjensidige avhengigheiter og globalisering utgjær.

Om eg spenner opp ein større bilettev og ei forteljing med litt fleire innslag frå 2000-2021, får fleire tema plass, og eg kan yta materialet noko meir rettferd:

Klimadiskursen byrjar veikt, men biletet får skarpere farge av grønt, og til slutt er det jamt over ingen som freistar å trekkja ut dei grønne trådane. Totalforsvarsdiskursen trekkjer Forsvaret nærare den sivile beredskapen, og tek klarare farge av han. Lovar og kontroll i form av tilsyn og granskingar har ein sentral plass i tale om tryggleik, frå andre halvdel av perioden er sivilbeskyttelsesloven og den nye sikkerhetsloven på plass. Der er òg spenningar mellom effektivitetsformer som varierar i styrke gjennom perioden. Mykje meir kunne vore med frå eit så stort materiale, men eg skal avslutta med at gråsonene i veven ser ut til å veksa.

7.2 Kva bidreg denne studien med?

Studien gir eit oversyn over sentrale dokument frå styresmaktene over ein periode på om drygt 20 år. Ved å nærlesse desse med både fag- og forvaltningsteoretiske briller meiner eg det kjem fram eit bilete på korleis ein tenkjer og talar i den øvste politiske leiinga vår over ein interessant periode med skilsetjande hendingar for landet. Den diskursanalytiske tilnærminga kan gi eit rikare bilete attåt dei statsvitskaplege/organisasjonsteoretiske tilnærmingane.

7.3 Mot nye vevnader

Som fagleg monaleg altetande er det mange tema og tilnærmingar eg kunne tenkja meg å gå nærare inn på. Det mest nærliggjande ville vera å sjå på Riksrevisjonens innverknad som den eine sida i ein styringstriangel i lag med Stortinget og regjeringa. Grunnen er at det var meininga det skulle inngå her, men omfanget gav ikkje rom for at det aspektet kom med. Dermed sit eg med eit overskotsmateriale som kanskje kan nyttast til nye problemstillingar.

Den nyare merksemda om sikkerheitskultur er interessant frå ei HRO-perspektiv. Dessutan kjem ny meiningsskaping når nasjonal sikkerhet kjem høgare på dagsordenen. Eit interessant spørsmål er om vi får ei nedtoning av samfunnstryggleik og gliding mot nasjonal tryggleik og sikringsaspekt (security)?

7.4 Epilog

Det siste dokumentet som er med i denne studien, er frå 9. mars 2021, eit knapt år etter at koronapandemien byrja for alvor her. Det var framleis tiltak. Mykje som krev merksemd om tryggleik har skjedd. Krigen i Ukraina er framleis ikkje over, og han endrar mykje òg utanfor landet. Terroren mot det skeive miljøet i Oslo juni 2022 set spor og redsle. Og krypande kriser som klimaendringane er framleis ikkje løyste.

I forvaltninga er visst mykje det same, viste Riksrevisjonens siste gransking av samordning av digital tryggleik. Men noko er nytt. Omgrepet totalberedskap er kome inn i forvaltninga med Totalberedskapskommisjonen av 2022, som er venta å leggja fram NOU 5. juni 2023. Forsvarskommisjonen kom med sin 3. mai. Ein ny internasjonal situasjon skal vera dimensjonerande for Forsvaret, og ein kan venta at det vil gjelda for den sivile beredskapen òg. Ein heilt fersk tryggingsstrategi frå Nasjonalt tryggingsorgan (NSM) om nasjonal sikkerheit kan kanskje endra talen om tryggleik i den leia eg har vore inne på i studien.

Litteratur

- Aasland, T. (2022). *Frivillighet i samvirke: Frivillige organisasjoners medvirkning i redningstjeneste og beredskapsarbeid*. [Doktorgradsavhandling – dr.philos.]. Brage. <https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/handle/11250/2995951>
- Aristoteles. (2006). *Retorikk*. (T. Eide, Overs.). Vidarforlaget. (Opprinneleg utgitt ca. 330 fvt.)
- Aven, T. (2022). *Risiko og risikovitenskap: Fortellinger og refleksjoner*. Universitetsforlaget.
- Aven, T. (2023, 26. januar). Sårbarhet. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1819031>
- Aven, T., Ben-Haim, Y., Boje Andersen, H., Cox, T., Droguett, E.L., Greenberg, M., Guikema, S., Kröger, W., Renn, O. & Thompson, K.M. (2018). *Society for risk analysis glossary*. Society for Risk Analysis. <https://www.sra.org/wp-content/uploads/2020/04/SRA-Glossary-FINAL.pdf>
- Beredskapsloven. (1950). *Lov om særlig rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold*. (LOV-1950-12-15-7). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1950-12-15-7>
- Bibelen. (1978/85). *Det gamle testametet. Første Mosebok*.
- Bistandsinstruksen. (2017). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. (FOR-2017-06-16-789). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2017-06-16-789>
- Bitzer, L. F. (1968). The Rhetorical Situation. *Philosophy & rhetoric*, 1(1), 1–14. <https://www.jstor.org/stable/40236733>
- Bjørnsen, B. (1995). *Under bomberegnet: Det sivile luftvernet før 1945*. Direktoratet for sivilt beredskap. <https://www.nb.no/nbsok/nb/3bde293f96fd85ccde80964cee604c17?lang=no#15>
- Boin, A., Hart, P. 't., Stern, E. & Sundelius, B. (2017). *The politics of crisis management: public leadership under pressure* (2. utg.). Cambridge University Press.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre: Om design i samfunnsvitenskaplege forskingsprosjekt*. Universitetsforlaget.
- Buvik-utvalget. (1992). *Organisasjon, mål og metode for det sivile beredskap*. Justis- og politidepartementet. <https://www.nb.no/items/9d4bf2eb565dc78182256518c271701f?page=0&searchText=Buvik-utvalget%201992>

- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Helgesen, S. B. & Læg Reid, P. (2001) En revitalisert riksrevisjon. I B. S. Tranøy & Ø. Østerud (Red.), *Den fragmenterte staten: Reform, makt og styring* (s. 272-297). Gyldendal Akademisk.
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2015). The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352–372.
<https://doi.org/10.1177/0020852314564307>
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora [NESH] (2021): *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. (5. utg.).
<https://www.forskningsetikk.no/globalassets/dokumenter/4-publikasjoner-som-pdf/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora.pdf>
- 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. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dynes, R. R. (2000). The Dialogue between Voltaire and Rousseau on the Lisbon Earthquake: The Emergence of a Social Science View. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18(1), 97-115. <http://www.ijmed.org/articles/166/download/>
- Eksporthandloven. (1987). *Lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v.* (LOV-1987-12-18-93). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1987-12-18-93>
- Endregard, M. (2019). Totalforsvaret i et sivilt perspektiv. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 62-80). Gyldendal.
- Endregard, M. & Elstad, A-K. (2021). Beredskap i teori og praksis: Hvordan står det til? I A-K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering: Udfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (s. 23-45). Cappelen Damm Akademisk.
- Endringslov til sivilforsvarsloven (2009). *Lov om endringer i lov 17. juni 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt)* (LOV-2009-06-19-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2009-06-19-83>
- Engels, F. (1845). *Die Lage der arbeitende Klasse in England [Arbeiderklassens forhold i England]*. Projekt Gutenberg.org. <https://www.projekt-gutenberg.org/engels/dielage/titlepage.html>
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P.H., Olsen, K. H., Olsen, O. E. & Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Fimreite, A. L., Læg Reid, P & Rykkja, L. H. (2014). Organiserings for samfunnsikkerhet og krisehåndtering. I A. L. Fimreite, P. S. Lango, P. Læg Reid & L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering* (2. utg., s. 11-34). Universitetsforlaget.
- Forskningsetikkloven. (2017). *Lov om organisering av forskningsetisk arbeid* (LOV-2017-04-28-23). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2017-04-28-23>
- Forsvarsbygg. (2016). *Sikringshåndboka* (2. utg.). Forsvarsbygg.
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fd/veiledninger_brosjyrer/2018/stotte-og-samarbeid/id2605017/
- Forsvarsstaben. (2012). *Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret*. Forsvaret. <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/15693/Forsvarssjefens%20grunnsyn%20p%C3%A5%20ledelse%20i%20Forsvaret.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Forsvarskommisjonen av 1946. (1949). *Innstilling fra Forsvarskommisjonen av 1946: Del 1: Grunnleggende synspunkter og forslag*. <https://www.nb.no/items/5ded182f57b441cc587a3553e5e90259?page=0&searchText=forsvarskommisjonen%20av%201946>
- Forsynings- og beredskapstiltaksloven. (1956). *Lov om forsynings- og beredskapstiltak*. (LOV-1956-12-14-7). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1956-12-14-7>
- Foucault, M. (2002). *Vetandets arkeologi* (C. G. Bjurström, Overs.). Arkiv förlag. (Opprinneleg utgitt 1969)
- Furevik, E. (2017). *Sivilbeskyttelsesloven – en praktisk og juridisk veileder* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Grue, J. (2011). *Independent Discourses of Disability: A Critical Analysis of the Social/Medical Model Dichotomy*. [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo]. DUO Vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/26291>
- Grue, J. (2015). *Teori i praksis: Analysestrategier i akademisk arbeid*. Fagbokforlaget.
- Grue, J. (2022, 19. september). Diskurs. I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1660624>
- Grue, J. (2023, 2. mars). Diskursanalyse I *Store norske leksikon*. <https://snl.no/.versionview/1863323>

-
- Hafting, T. (2017). *Krisehåndtering i historisk perspektiv: Brannen i Grue kirke i 1822*. I T. Hafting (Red.), *Krisehåndtering: Planlegging og handling* (s. 59-75). Fagbokforlaget.
- Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Clarendon Press.
- Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
<https://doi.org/10.1177/009539971348160>
- Helseberedskapsloven. (2000). *Lov om helsemessig og sosial beredskap*. (LOV-2000-06-23-56). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2000-06-23-56>
- Hernes, M. (2007). *Totalforsvar og samfunnssikkerhet: En undersøkelse av norsk sikkerhets- og beredkapsarbeid som diskurs og praksis*. [Masteroppgåve, Universitetet i Oslo]. DUO Vitenarkiv. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/15735>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (2016). Introduksjon og innledning. I H. C. Høyer, S. Kasa & B. S. Tranøy (Red.), *Tillit, styring, kontroll* (s. 11-26). Universitetsforlaget.
- Høyer, H. C., Madsbu, J. P. & Tranøy, B. S. (2018). 22. juli-rapporten: Et egnet styringsdokument for Nærpolitireformen? I V. L. Sørli & P. Larsson (Red.), *Politireformer: Idealer, realiteter, retorikk og praksis* (s. 111-133). Cappelen Damm Akademisk.
- Håkenstad, M. (2019). Den væpnede dugnaden – totalforsvaret under den kalde krigen. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 25-40). Gyldendal.
- Innst. S. nr. 9 (2002-2003). *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen*. *St.meld. nr. 17 (2001-2002)*. Forsvarskomiteen og Justiskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2002-2003/inns-200203-009.pdf>
- Innst. S. nr. 49 (2004-2005). *Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen*. *St.meld. nr. 39 (2003-2004)*. Forsvarskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2004-2005/inns-200405-049.pdf>
- Innst. S. nr. 85 (2008-2009). *Innstilling fra forsvarskomiteen*. *St.meld. nr. 22 (2007-2008)*. Forsvarskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2008-2009/inns-200809-085.pdf>

- Innst. 207 S (2011-2012). *Innstilling til Stortinget fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli.*
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2011-2012/inns-201112-207.pdf>
- Innst. 426 S (2012-2013). *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen. Meld. St. 29 (2011-2012).* Justiskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2012-2013/inns-201213-426.pdf>
- Innst. 326 S (2016-2017). *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen. Meld St. 10 (2016-2017).* Justiskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2016-2017/inns-201617-326s.pdf>
- Innst. 88 S (2018–2019). *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Dokument 3:11 (2017-2018).* Kontroll- og konstitusjonskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2018-2019/inns-201819-088s.pdf>
- Innst. 275 S (2020-2021). *Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen. Meld St. 5 (2020-2021).* Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2020-2021/inns-202021-275s.pdf>
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori?: Nyttige verktøy i kvalitativ analyse.* Universitetsforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015, 30. november). *Digitalt sårbarhetsutvalg.* Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/styre-rad-og-utval/innstillinger/innstillinger-fra-utvalg/innstillinger-levert-i-2015/Digitalt-sarbarhetsutvalg/id764196/>
- Jäger, S. & Maier, F. (2016). Analysing discourses and dispositives: A Foucauldian approach to theory and methodology. I Wodak, R. & Meyer, M. (Red.), *Methods of Critical Discourse Studies* (3. utg., s. 109-136). SAGE Publications Ltd.
- Jørgensen, M. & Phillips, L. (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method.* Sage.
- Kjeldsen, J. E. (2009). *Retorikk i vår tid: en innføring i moderne retorisk teori.* Spartacus, Scandinavian Academic Press.

-
- Kranert, M. & Horan, G. (2018). Introduction: "Doing politics" – recent developments in political discourse analysis. I M. Kranert & G. Horan. (Red.), *Doing Politics: Discursivity, Performativity and Mediation in Political Discourse* (s.1-24). (Serie: Discourse Approaches to Politics, Society and Culture). ProQuest Ebook Central: John Benjamins Publishing Company.
- Kystvaktloven. (1997). *Lov om Kystvakten*. (LOV-1997-06-13-42). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1997-06-13-42>
- Lov om civilt luftvern. (1936). *Lov om civilt luftvern* (LOV-1936-07-10-3). I Lover vedtatt på det femogåttiende ordentlige Storting 1936, s. 61. Stortinget.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1936&paid=8&wid=a&psid=DIVL655&pgid=a_1181
- Madsbu, J. P. (2011). Hvordan etablere vitenskapelig kunnskap om samfunnet. Innsamling, fortolkning og analyse av kvalitative data ved hjelp av Sensitizing Concepts. I Madsbu, J. P. & Pedersen, M. (Red.), *I verdens rikeste land: Samfunnsvitenskapelige innganger til norsk samtid* (s. 13-32). Oplandske Bokforlag
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.
- Marsh, D., Ercan, S. A. & Furlong, P. (2018). A Skin Not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science. I V. Lowndes, D. Marsh, & G. Stoker. (Red.), *Theories and methods in political science* (4. utg., s. 177-198). Palgrave.
- Mathisen, W. C. (1997). *Diskursanalyse for statsvitere: hva, hvorfor og hvordan*. (Forskningsnotat 1/97). Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
Nasjonalbiblioteket: https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2010042806055?page=0
- Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>
- Meld. St. 16 (2012-2013). *Beredskap mot pandemisk influensa*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-16-20122013/id716183/>
- Meld. St. 10 (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>

- Meld. St. 5 (2020-2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Moseng, O. G. (2020). *Pesten kommer*. Kagge Forlag.
- Nasjonalt tryggingsorgan (NSM). 2020, 1. september). *Skape en god sikkerhetskultur*. <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnprinsipper-for-personellsikkerhet/oppretholde-og-oppdage/skape-en-god-sikkerhetskultur/>
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. <https://www.forskningsetikk.no/ressurser/publikasjoner/retningslinjer-nesh/>
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget
- Njå, O., Sommar, M., Rake, E. L. & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet: Analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.
- Norheim-Martinsen, P. M. (2019). Introduksjon: Det nye totalforsvaret – utviklingstrekk og utfordringer. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 11-24). Gyldendal.
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/>
- NOU 2006: 6. (2006). *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/>
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- NOU 2013: 5. (2013). *Når det virkelig gjelder ...* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-5/id721192/>
- NOU 2013: 9. (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer: Politianalysen*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-9/id730815/>
- NOU 2015: 13. (2015). *Digital sårbarhet – sikkert samfunn: Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-13/id2464370/>

-
- NOU 2016: 19. (2016). *Samhandling for sikkerhet: Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/>
- Næringsberedskapsloven. (2011). *Lov om næringsberedskap*. (LOV-2011-12-16-65).
Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2011-12-16-65>
- Objektsikringsinstruksen. (2019). *Instruks om vakthold og sikring av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret i fred, krise og væpnet konflikt*. (FOR-2019-06-21-870). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2019-06-21-870>
- Olsen, O.E., Kruke, B. I. & Hovden, J. (2007). Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2), 69–79.
- Pereira, A. S. (2009). The Opportunity of a Disaster: The Economic Impact of the 1755 Lisbon Earthquake. *The Journal of Economic History*, 69(2), 466–499.
<https://doi.org/10.1017/S0022050709000850>
- Perrow, C. (1999). *Normal accidents: living with high-risk technologies*. Princeton University Press.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71>
- Pollitt, C. and Dan, S. (2011) *The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis* (COCOPS report), Public Management Institute, KU Leuven.
<https://lirias.kuleuven.be/1866257?limo=0>
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: a comparative analysis - into the age of austerity* (4. utg.). Oxford University Press.
- Prop. 91 L (2009-2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. Justis- og politidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-91-L-2009-2010/id597939/>
- Prop. 151 S (2015-2016). *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-151-s-20152016/id2504884/>
- Prop. 14 S (2020-2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap*. Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/>
- Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Farnham, Surrey: Ashgate.

- Redaksjonen for norsk APA-stil. (2022). *Norsk APA-manual: En nasjonal standard for norskspråklig APA-stil basert på APA 7th* (Versjon 1.8). Unit.
<https://www.unit.no/tjenester/norsk-apa-referansestil>
- Riksrevisjonen. (2005). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre IT-infrastruktur. Dokument 3:4 (2005-2006)*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2005-2006/undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-a-sikre-it-infrastruktur/>
- Riksrevisjonen. (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet. Dokument 3:4 (2007-2008)*.
<https://riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2007-2008/undersokelse-av-justisdepartementets-samordningsansvar-for-samfunnssikkerhet/>
- Riksrevisjonen. (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dokument 3:7 (2014-2015)*.
<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2014-2015/justis--og-beredskapsdepartementets-arbeid-med-samfunnssikkerhet/>
- Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015 (Dokument 1 (2016-2017))*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/arlig-revisjon-og-kontroll-for-budsjettaret-2015/>
- Riksrevisjonen (2017). *Oppfølgingsundersøkelse av arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dokument 3:8 (2016-2017)*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2016-2017/oppfolgingsundersokelse-av-arbeid-med-samfunnssikkerhet-og-beredskap/>
- Riksrevisjonen (2018). *Undersøkelse av oppfølging av objektsikring - oppdatert. Dokument 3:11 (2017-2018)*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2017-2018/objektsikring/>
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Romarheim, A. G. (2021, 7. november). *Sammensatt sammensurium*. Stratagem.
<https://www.stratagem.no/sammensatt-sammensurium/>
- Rousseau, J.-J. (2005). Lettre à Monsieur de Voltaire sur ses deux poèmes sur «la Loi naturelle» et sur «le Désastre de Lisbonne» [Brev til herr Voltaire om dei to dikta hans om «Naturlova» og om «Lisboa-katastrofen»]. *Écologie & politique* 2005/1 (N 30). (Opprinneleg utgitt 1756) <https://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2005-1-page-141.htm>

- Røksundutvalget. (2016). *Forsvarets bistand til politiet: Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf>
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks om departementenes arbeid med samfunnssikkerhet*. (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2017-09-01-1349>
- Santos, A. & Rijo, D. (2022). New Data of the 1755 Earthquake and Tsunami in Lisbon, Portugal. *Geosciences* 2022, *12*(8), 286. <https://doi.org/10.3390/geosciences12080286>
- Serigstad, S. (2003). *Samordning og samfunnstryggleik: Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999- 2002*. [Hovudfagsoppgåve, Universitetet i Bergen]. Bora. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/1610>
- Sikkerhetsloven. (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet*. (LOV-2018-06-01-24). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-01-24>
- Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*. (LOV-2010-06-25-46). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2010-06-25-45>
- Smith, E. (2015). «Ministerstyre» - et hinder for samordning? *Nytt Norsk Tidsskrift*, *32*(3), 258-266. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2015-03-06>
- Smittevernloven. (1004). *Lov om vern mot smittsomme sykdommer*. (LOV-1994-08-05-55). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1994-08-05-55>
- St. meld. nr 24 (1992-1993). *Det fremtidige sivile beredskap*. Justis- og politidepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=b&psid=DIVL856&pgid=b_1209
- St. meld. nr. 37 (1995-96). *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred*. Justis- og politidepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=3&wid=c&psid=DIVL186>
- St.meld. nr. 25 (1997-98). *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-25-1997-98-/id191572/?ch=1>
- St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/>

- St.meld. nr. 39 (2003–2004). *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-39-2003-2004-/id198241/>
- St.meld. nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-37-2004-2005-/id198889/>
- St.meld. nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-22-2007-2008-/id510655/>
- Stortinget. (1953). Lov om Sivilforsvaret. I *Lover (vedtatt på det 97. ordentlige Storting) 1953* (s. 91-97). https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1953&paid=8&wid=a&psid=DIVL643&pgid=a_1443&s=True
- Stortingstidende. (2002, 5. november), s. 316. *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn (Innst. S. nr. 9 (2002-2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001-2002))*. Forsvarskomiteen og Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2002-2003/s021105.pdf>
- Stortingstidende. (2004, 30. november), s. 585. *Innstilling fra forsvarskomiteen om Samfunnssikkerhet – Sivilt-militært samarbeid (Innst. S. nr.49 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 39 (2003-2004))*. Forsvarskomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2004-2005/s041130.pdf>
- Stortingstidende. (2008, 3. desember). s. 956. *Innstilling fra forsvarskomiteen om Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning (Innst. S. nr. 85 (2008-2009), jf. St. meld. nr. 22 (2007-2008))*. Forsvarskomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2008-2009/s081203.pdf>
- Stortingstidende. (2013, 13. juni). s. 4170. *Innstilling fra justiskomiteen om Samfunnssikkerhet (Innst. 426 S (2012-2013), jf. Meld. St. 29 (2011-2012))*. Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2013-2014/s130613-ny.pdf>
- Stortingstidende. (2017, 29. mai). s. 3457. *Innstilling fra justiskomiteen om Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet (Innst. 326 S (2016-2017), jf. Meld. St. (2016-2017))*. Justiskomiteen. <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2016-2017/refs-201617-05-29.pdf>

- Stortingstidende. (2021, 9. mars). s. 3645/s. 3675. *Innstilling fra justiskomiteen om Samfunnssikkerhet i en usikker verden (Innst. 275 S (2020-2021), jf. Meld. St. 5 (2020-2021)).* Justiskomiteen.
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2020-2021/refs-202021-03-09.pdf>
- St.prp. nr. 73. (1969-70). *Endringer i statsbudsjettet for 1970 vedrørende kap. 22, 470, 480, 486, 490 og 840 i forbindelse med opprettelse av et direktorat for sivilt beredskap.* Justis- og politidepartementet. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1969-70&paid=2&wid=a&psid=DIVL808&s=True>
- Sunde, J. Ø. (2019, 5. mars). Frostatingslova. I *Store norske leksikon*.
<https://snl.no/.versionview/922821>
- Svennevig, J. & Henriksen, A. H. (2022, 26. januar). Modalitet. I *Store norske leksikon*.
<https://snl.no/.versionview/1777339>
- Sørliie, S. & Rønne, H. K. (2006). *Hele folket i forsvar: Totalforsvaret i Norge frem til 1970.* Unipub.
- Tjora, A. ((2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Gyldendal.
- Ulleberg, H. P. (2007). Diskursanalyse: Et mulig bidrag til utdanningshistorisk forskning. *Barn, nr. 1 2007*, 65-80.
- Vartdal, R. (2022, 13. februar). Forskere fikk meldeplikt, men alle kildene var døde. *Khrono*.
<https://khrono.no/forskere-fikk-meldeplikt-men-alle-kildene-var-dode/659290>
- Virksomhetsikkerhetsforskriften. (2018) *Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet.* (FOR-2018-12-20-2053). Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/2018-12-20-2053>
- Weick, K. E. & Sutcliffe, K. M. (2015). *Managing the unexpected: sustained performance in a complex world* (3. utg.). John Wiley & Sons.
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M. & Obstfeld, D. (1999). Organizing for High Reliability: Processes of Collective Mindfulness. I R.S. Sutton and B.M. Staw (Red.), *Research in Organizational Behavior, Volume 1* (Stanford: Jai Press, 1999, s. 81-123)
- Winge, A. S. (2023). *Chain of negligence: analysis of the decisionmaking in the proposed sale of Bergen Engines to a Russian- controlled entity.* European Security.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2022.2155947>

Vedlegg I Liste over dokumenta i analysen

Tittel	Avgitt
NOU 2000: 24 (2000) Et sårbart samfunn: Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.	4.7.2000
St.meld. 17 (2001-2002). Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.	5.4.2002
Innst. S. nr. 9 (2002-2003). Innstilling fra justiskomiteen om Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn.	23.10.2002
Ordsiftet i Stortinget til innstilling nr. 9 (2002-2003)	5.11.2002
St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid.	14.5.2004
Innst. S. nr. 49 ((2004-2005). Innstilling fra forsvarskomiteen om Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid.	25.11.2004
Ordsiftet i Stortinget til innstilling S. nr. 49 (2004-2005)	30.11.2004
NOU 2006: 6 Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner.	5.4.2006
St.meld. nr. 22 (2007-2008). Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning.	9.5.2008
Innst. S. nr. 85 (2008-2009). Innstilling fra forsvarskomiteen om Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning.	27.11.2008
Ordsiftet i Stortinget til innstilling nr. 85 (2008-2009).	3.12.2008
Meld. St. 29 (2011-2012). Samfunnssikkerhet.	15.6.2012
NOU 2012: 14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen.	13.8.2012
Innst. 426 S (2012-2013). Innstilling fra justiskomiteen om Samfunnssikkerhet.	6.6.2013
Ordsiftet i Stortinget til innstillingane nr. 425S og 426S (2012-2013).	13.6.2013
Meld. St. 10 (2016-2017). Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet.	9.12.2016
Innst. 326 S (2016-2017). Innstilling fra justiskomiteen om Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet.	23.5.2017
Ordsiftet i Stortinget om innstilling 326 S (2016-2017).	29.5.2017
Meld. St. 5 (2020-2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden.	16.10.2020
Innst. 275 S (2020-2021). Innstilling fra justiskomiteen om Samfunnssikkerhet i en usikker verden.	2.3.2021
Ordsiftet i Stortinget til innstilling 275 S (2020-2021).	9.3.2021

Vedlegg II Mandat for Sårbarhetsutvalget

NOU 2000: 24, s. 16-17.

Utvalget skal utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap. Arbeidet i utvalget skal ta utgangspunkt i nasjonale og internasjonale utviklingstrekk av betydning for beredskapsarbeidet.

Utvalget skal gi en helhetlig beskrivelse av risikoen for ekstraordinære påkjenninger mot det sivile samfunnet i fred, sikkerhetspolitiske kriser og krig. Dette omfatter vurderinger knyttet til den økende sårbarheten i samfunnet for avbrudd i viktige forsyninger av varer og tjenester som følge av menneskelige feil, tekniske sammenbrudd, naturkatastrofer, terror, sabotasje eller krigshandlinger. Dette innbefatter også en vurdering av risiko, sårbarhet og beredskap på sivil side for å møte omfattende epidemier og uhell med, eller bevisst bruk av, atom-, biologiske eller kjemiske våpen eller materialer. Et felles risikobilde skal danne grunnlag for prioriteringer og anbefalinger om tiltak.

Utvalget skal analysere sårbarhetssituasjonen og gi en prinsipiell vurdering av styrke og svakheter ved dagens beredskapssystemer. På grunnlag av dette skal utvalget gi generelle og prinsipielle anbefalinger til tiltak for å sikre en akseptabel sikkerhet for sivilbefolkningen og kritiske samfunnstjenester i fred, kriser og krig. Utvalget skal herunder vurdere organiseringen av det sårbarhetsreducerende arbeidet.

En sentral problemstilling vil være prioritering av fremtidig innretting av, og oppgaver for, den sivile beredskapen. Utvalget skal foreta en prinsipiell vurdering av om – eventuelt hvordan – beredskapsarbeidet i samfunnet bør endres som følge av grunnleggende nasjonale og internasjonale endringsprosesser.

Utvalget skal vurdere tiltak som kan bidra til styrket folkelig engasjement, mer frivillig innsats og høyere prioritering av beredskapsarbeidet i kommunene og privat næringsliv.

Utvalget skal tilrettelegge for økt offentlig bevissthet, kunnskap og debatt om sårbarhetsproblematikk i samfunnet. Sikkerhet og sårbarhet skal avveies mot ønsket om et åpnere samfunn.

Utvalget skal etablere kontakt og samarbeid med det regjeringsoppnevnte forsvarspolitiske utvalg.

Utvalget skal avgi rapport med forslag om hvilken hovedkurs som bør ligge til grunn for arbeidet med å redusere samfunnets sårbarhet og videreutvikle den sivile beredskapen innen 1. juli 2000. Utvalget skal kunne peke på behov for nærmere utredninger på enkelte områder.

Utvalget skal redegjøre for administrative og økonomiske konsekvenser av sine anbefalinger, og følge utredningsinstruksens bestemmelser for øvrig.

Vedlegg III Oversyn over omgrep

Beredskap handlar om å vera budd ved å planleggja og førebu tiltak for å handtera uønskte hendingar og kriser så dei får minst mogleg konsekvens (Endregard & Elstad, 2021, s. 23).

Hybridkrig eller *hybride trugsmål* er ei blanding av konvensjonelle militæroperasjonar og verkemiddel som påverknadsoperasjonar, cyberåtak, terrorisme og sabotasje. Det «hybride» vert tidvis omtala som trugsmål, snarare enn krig. Romarheim (2021) seier dette ofte er ein betre måte å beskriva dei lågintensitetskonfliktane det hybride opptrer i. I forvaltninga er termen *sammensatte trusler* nytta for slike utfordringar (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 92). Det vert òg peika på at sjølv om slik verkemiddelbruk tilsynelatande er retta mot samfunnstryggleiksmål, kan dei ha følgjer for statstryggleiken. Det gjer skiljet mellom samfunns- og statstryggleiken mindre tydeleg (Prop. 14 S (2020-2021), s. 22).

Krise kan definerast som «En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger» (Rosenthal et al., 1989, sitert i Engen et al., 2016, s. 261). I Meld. St. 5 (2020-2021) brukar «en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes».

Her høver det å sjå på *krisetypar* og *krisetypologiar*. Engen et al. (2016, s. 270-271) seier kriser grovt kan delast i utilsikta hendingar eller vondsinna handlingar. Tilsikta hendingar kan vera sabotasje eller terrorhandlingar. Utilsikta deler dei inn i naturkatastrofar, forureining, teknologiske, sosiale og politiske kriser. Dei gjer òg skilnad på naturlege hendingar som òg kan ha positive verknader, og naturhendingar som først vert katastrofar når lokalsamfunn og samfunnskritisk infrastruktur vert råka. «Uttrykket naturkatastrofe blir derfor upresist fordi det retter seg mot naturlige hendelser snarere enn samfunnets egenproduksjon av sårbarhet.» Menneskeleg svikt har vore og vert nytta til å forklara kriser. Ser vi på komplekse årsakssamanhengar, som avgjerder og handlingar i organisasjonar og system, går vi frå menneskeleg svikt til samfunnsskapte kriser (Engen et al., 2016, s. 274).

Det finst fleire *krisetypologiar*, men her gir eg plass til éin som er relevant å ha i minnet når diskursane om styring skal analyserast. Boin et al. (2017) gjer ein distinksjon tufta på oppfatning av bråhast (eng. urgency) knytt til trugsmålet. Ein skil mellom behov for snøgg løysing og såkalla krypende kriser,

Krisehandtering kan kort definerast som «den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad hoc, når en krise har manifester seg» (Engen et al., 2016, s. 300).

Kritisk infrastruktur vart av Infrastrukturutvalget definert som «de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse» (NOU 2006:6 s. 32).

Redundans er tilleggssystem/overskotskapasitet som kan erstatta dersom eit system fell ut.

Resiliens (motstandskraft) er kapasiteten eit sosialt system har til å stå imot og tilpassa seg forstyrningar og gjenoppretta funksjonalitet etter slike.

Risiko er eit mangfelt fenomen. Vi tek risiko for å oppnå positive ting, som i investeringar. Det motsette er å vurdera konsekvensar vi ikkje ønskjer. Aven seier risiko er «at hendelser med ulike konsekvenser kan komme til å skje». Risikoen har to hovudkomponentar: «i) hendelser og tilhørende konsekvenser og ii) usikkerhet om disse – vil hendelsene inntreffe og hva blir konsekvensene av disse?» (Aven, 2022, s. 59-60). Samfunnstryggleiksmeldinga frå 2020 (Meld. St. 5 (2020-2021)) omtalar risiko som «et uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensene av en uønsket hendelse». Det avgrensar kva «teiknet» risiko betyr i tryggleikskonteksten.

Samfunnskritiske funksjonar har samband med kritisk infrastruktur-omgrepet: DSB (2016) har utleia tre kategoriar på bakgrunn av korleis svikt kan råka dei grunnleggjande behov til befolkningfolk og samfunn: *Styringsevne og suverenitet*: evne til å oppretthalda styringsaktivitet i ekstraordinære situasjonar. *Tryggleiken for befolkninga*: mellom anna vern mot sjukdom og død, tap av demokratiske rettar og tap av livsmiljø og verdiar. *Samfunnsfunksjonalitet*: kontinuitet i forsyningar og infrastrukturbaserte tenester (s. 28).

Sikkerheitsisering (eng. securitization) dreiar seg om korleis aktørar med politisk agenda kan gjera noko til eit tryggingsspørsmål. Opphaveleg nytta om internasjonale relasjonar, men seinare utvikla til å gjelda andre fenomen. (Engen et al., 2016, s. 29 og 38).

Sikkerheitskultur. NSM definerer sikkerheitskultur som eit sett med verdiar «som deles av medarbeidare i en virksomhet, og som er med på å påvirke deres tanker og forventinger til sikkerhet. Ved å motivere medarbeiderne til å handle på en måte som ivaretar sikkerheten, kan virksomheten skape en god sikkerhetskultur» (NSM, 2020).

Statstryggleik (bm. statssikkerhet) er tradisjonelt forbunde med forsvar av territorium og invasjonforsvar (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 13). Etter kvart vert òg andre trugsmål, som cyberåtak, sett i samband med statstryggleik.

Sårbarheit seier noko om kva for evne eit system har for å stå imot ei hending eller evne til å tola ei hending om ho intreffer (Njå et al., 2020, s. 52). «Innen risikofaget forstås sårbarhet som mangel på evne et system har til å tåle påkjenninger og stress som kan føre til skader og tap. Sårbarhet kan også oppfattes som risiko gitt at en risikokilde opptrer» (Aven, 2023).

Terrorisme kan definerast som «en ikke-statlig aktørs strategiske bruk av vold – eller trusler om vold – mot sivile eller ikke-stridende med den hensikt å spre frykt, skaffe oppmerksomhet om en politisk sak og å påvirke også andre enn de direkte ofrene for anslaget» (Romarheim, 2013, referert i NOU 2016: 19, s. 61)

Totalforsvaret er ordningar for gjensidig samarbeid mellom Forsvaret og sivilsamfunnet for å kunna handtera hendingar i fred, krise og krig (Norheim-Martinsen, 2019, s. 13).

Trugsmål (bm. trussel): Kjelde til risiko, vanlegvis i relasjon til sikringutfordringar (security, sjå nedanfor), men òg anna, som fare for jordskjelv. Trugsmål om åtak: Uttala eller oppfatta intensjon om å gå til åtak for å påføra skade, frykt og liknande (mi oms) (Aven et al. 2018).

[Tryggleik-sikkerheit-distinksjonen (eng. safety-security): Omsetjing av *safety* og *security* på er mykje diskutert. *Safety* er bruka om utilsikta uønskte hendingar/ handlingar, *security* om tilsikta uønskte handlingar (Forsvarsbygg, 2016, s. 13). Ofte er begge omsette med *sikkerhet* (bm.) og *tryggleik* (nyn.), men ein kan skilja mellom tryggleik og sikkerheit/sikring/trygging for å visa skilnad. Sikring er gjerne koplå til fysisk. Eit døme på bruk av distinksjonen mellom tryggleik og sikkerheit er skilnaden på *matvaretrygghet*, at maten skal vera trygg å eta, og *matvaresikkerhet*, som betyr at det finst tilstrekkeleg med mat (NOU 2000: 24, s. 153).