



Handelshøgskolen i Innlandet
Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Atle Rørbakk
Trond Sjaaeng

Masteroppgave

sivilt-militært samarbeid samordning av etater på regionalt nivå innen samfunnssikkerhet

Master thesis
civilian-military cooperation
regional coordination of agencies within civil protection

Master i offentlig ledelse og styring

MPA12

Vår 2019

Forord

Etter tre år på masterstudiet i offentlig styring og ledelse (MPA12) står vi endelig ved målstreken og vår masteravhandling kan leveres.

Som de fleste andre som tar master på deltid er det ikke uproblematisk å få studier til å passe inn i en ellers hektisk hverdag, både hos arbeidsgiver og på hjemmebane.

Vi vil takke våre arbeidsgivere, henholdsvis Heimvernstaben i Forsvaret og avdeling for Nød- og beredskapskommunikasjon i Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap for å tilrettelegge for studiedager og avspasering.

Takk også til Norsk sykepleierforbund som har støttet masterstudiet med stipend til Atle.

Vi vil også takke våre nærmeste for støtte og forståelse, spesielt under den mest hektiske fasen av avhandlingen.

Vi retter også en takk til våre intervjupersoner som gjorde denne masteravhandlingen mulig.

Vår største takk går til vår veileder, Hans Christian Høyer som har stilt opp på kort varsel og gir raske og konstruktive tilbakemeldinger.

«Å vite når man vet noe og å vite når man ikke vet noe - det er kunnskap.»

(Konfucius)

Rena, 1. mars 2019

Trond Sjaaeng og Atle Rørbakk

Innhold

INNHold	3
NORSK SAMMENDRAG	6
ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)	7
1. INNLEDNING	8
1.1 SAMFUNNSSIKKERHET	8
1.2 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL.....	9
1.3 OPERASJONALISERING	11
1.4 AVGRENSNING	11
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR – KART FOR VIDERE LESING	12
2. METODE	14
2.1 INNLEDNING.....	14
2.2 FORSKNINGSDSIGN OG METODE.....	14
2.3 STRATEGISK UTVALG	16
2.4 FORSKNINGSETISKE FORHOLD	16
2.5 GJENNOMFØRING AV INTERVJUER	17
2.6 ANALYSE AV DATA	17
2.7 METODE- OG KILDEKRITIKK	17
2.7.1 <i>Metodekritikk</i>	17
2.7.2 <i>Kildekritikk</i>	18
2.8 VALIDITET OG REABILITET	18
3. TOTALFORSVARET OG SAMFUNNSSIKKERHET	20
3.1 GRUNNLEGGENDE PRINSIPPER FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG KRISEHÅNDTERING.....	22
3.2 REGIONALE AKTØRER I TOTALFORSVARET	23

3.2.1	<i>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)</i>	23
3.2.2	<i>Fylkesmannen</i>	24
3.2.3	<i>Sivilforsvaret</i>	25
3.2.4	<i>Politiet</i>	26
3.2.5	<i>Heimevernet (HV)</i>	27
3.3	GEOGRAFISK ORGANISERING OG REGIONREFORM	27
3.4	FELLES SITUASJONSFORSTÅELSE OG KOMMUNIKASJON	28
3.5	SIKKERHETSKLARERING.....	30
3.6	TIDLIGERE FORSKNING PÅ OMRÅDET	31
4.	TEORETISK GRUNNLAG OG FORVENTNINGER	33
4.1	INNLEDNING	33
4.2	INSTRUMENTELT OG INSTITUSJONELT PERSPEKTIV.....	33
4.3	DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET OG FORVENTNINGER	35
4.3.1	<i>Det instrumentelle perspektivet generelt</i>	35
4.3.2	<i>Prosesser</i>	35
4.3.3	<i>Teknologi</i>	37
4.3.4	<i>Organisasjon</i>	38
4.4	DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET OG FORVENTNINGER.....	39
4.4.1	<i>Det institusjonelle perspektivet generelt</i>	39
4.4.2	<i>Prosesser</i>	40
4.4.3	<i>Teknologi</i>	41
4.4.4	<i>Organisasjon</i>	41
5.	ANALYSE.....	43
5.1	INNLEDNING	43

5.2	INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	43
5.2.1	<i>Prosess</i>	43
5.2.2	<i>Teknologi</i>	47
5.2.3	<i>Organisasjon</i>	50
5.3	INSTITUSJONELT PERSPEKTIV	53
5.3.1	<i>Prosess</i>	53
5.3.2	<i>Teknologi</i>	56
5.3.3	<i>Organisasjon</i>	59
6.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	62
7.	STUDIENS BIDRAG OG VIDERE FORSKNING	66
	LITTERATURLISTE	67

Norsk sammendrag

Samfunnssikkerhet er et sammensatt fenomen bestående av flere kompliserte begreper, aktører og elementer. Samfunnssikkerhet defineres som samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. I Norge er arbeidet med samfunnssikkerhet en nasjonal dugnad hvor både sivile og militære ressurser inngår i et samvirke for å forebygge, planlegge, øve og håndtere uønskede hendelser som oppstår. Dette gjelder for hendelser gjennom hele kriseperspektivet, fra enkelthendelser i hverdagen til kriser og katastrofer helt frem til ytterste konsekvens – krig. Prinsippene om ansvar, nærhet, likehet og samvirke er en rød tråd i innen samfunnssikkerhetsarbeidet.

I denne avhandlingen tar vi for oss organisasjonsteoriens insitusjonelle og instrumentelle perspektiv på hvilke betingelser som fremmer og hemmer et sivil-militært samarbeid innenfor samfunnssikkerhet på et regionalt nivå. Vi fokuserer her på faktorene prosess, teknologi og organisasjon.

Masteravhandlingen er en kvalitativ studie med intervju som metode. Intervjupersonene i studien er regionale ledere blant de tyngste aktørene innenfor totalforsvaret; Politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret og Fylkesmannen.

Gjennom vår analyse kan man se hvordan våre intervjupersoner oppfatter situasjonen å være i sin region, og hva de mener hemmer og fremmer samhandling.

Våre hovedfunn gjennom analyse av teori og empiri er at betingelsene som må ligge til grunn for samhandlingen er at det eksisterer tydelige overordnede retningslinjer, at det gis nødvendige rammebetingelser i form av nødvendige midler og ressurser stilles til disposisjon, og at dette følges opp på både sentralt og regionalt nivå. Dette for å sikre at alle etater kan prioritere arbeidet med samhandling innen samfunnssikkerhet, uavhengig av interne forhold.

Engelsk sammendrag (abstract)

Civil protection is a phenomenon with great complexity with its terms, actors and elements. The definition of civil protection can be described as the societies ability to protect its self and manage threats against basic values and functionalities and threats to life and health. In Norway civil protection is a joint responsibility applied to both civilian and military resources. They all participate in preparedness, prevention, planning, exercise and handling unwanted threats and events which may occur. This applies throughout the entire crisis-perspective, from singular events to crises/catastrophes and the far most escalation – war. The core principals within civil protection are responsibility, subsidiarity, equivalency and cooperation.

In this thesis we study organisational theories on institutional and instrumental perspective and which conditions are factors to promote or inhibit civilian-military cooperation at an regional level. The perspectives will in our analyze chapter be broken down to process, techonlogy and organisational factors which are either promotors or inhibitors.

This master thesis uses qulitative methods and interview as study method. Our interviewees are regional leaders within the most significant organisations within total defence cooperation; Police, Army, Civil defence, County governor.

Through our analyzis you will get to know how our interviewees asseses the situation to be in their region, and what considers to be promotors and inhibitor conditions for cooperation.

Our main findings of the conditions for cooperation are strong overarching guidelines, sufficient fundings and resources available, and supervised at both central and regional levels. This to ensure all actors are able to prioritise cooperation disregarding internal affairs.

1. Innledning

1.1 Samfunnssikkerhet

Verden er i rask omskifting, og oppleves mer utrygg å leve i enn tidligere. Norge ansees likevel fortsatt som et av verdens tryggeste land å leve i. Likevel opplever vi ulykker, hendelser og katastrofer som påvirker oss som enkeltpersoner, eller som fellesskap, og av et format og størrelse som gjør at det kan både ha kortsiktig og langvarig påvirkning av samfunnet og vår opplevelse av sikkerhet.

«Samfunnssikkerheten påvirkes både av utviklingen i vårt eget samfunn og globale utviklingstrekk. Verden henger stadig tettere sammen. Utvikling og konflikter i andre deler av verden har konsekvenser for vår egen sikkerhet. (Meld.St.10 (2016-2017), 2016)»

Ansvar for å ivareta oss som borgere når det skjer en hendelse ligger i offentlig sektor. Offentlige ressurser og innsats utgjør også kjernen i samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom samarbeid og samordning. Norge er allikevel et lite land, og er avhengig av at det i slike sammenhenger også kommer bidrag fra frivillige organisasjoner, enkeltpersoner og private bedrifter. Det å løse større hendelser krever dermed handling og samhandling fra politi, helse, forsvar, sivile organisasjoner og potensielt enkeltpersoner og bedrifter. Dette gir potensiale for å løse komplekse situasjoner, men gir også kompleksitet i ledelse og organisering av innsatsen. Samordning av innsats på tvers av etater, og med fokus på den sivile beredskapen har vært behandlet i flere utvalg. Herunder Buvikutvalget fra 1992, Sårbarhetsutvalget fra 2000 og Infrastrukturutvalget fra 2006 (Fimreite, 2014). Hendelser i Norges nærområde som internasjonal terror, og Russlands annektering av Krim har økt fokuset på samfunnssikkerhet ytterligere, men samtidig fremhevet behovet for et robust forsvar som kan bidra både til sivil beredskap, og forsvar av landet.

«Samfunnssikkerheten er i stor grad sektorovergripende. En flom, et langvarig bortfall av strømforsyning, en alvorlig gassesplosjon eller et terroranslag kan ikke håndteres innenfor en sektor alene, eller på et enkelt nivå i forvaltningen. Arbeidet krever koordinering og samarbeid på tvers av sektorgrenser og mellom myndigheter på lokalt, regionalt og sentralt nivå (Meld.St.10 (2016-2017), 2016).»

Totalforsvarskonseptet ble opprinnelig etablert av Forsvarskommisjonen i 1946. Tanken var at Norge skulle bygges på et totalforsvarskonsept med både et militært forsvar og en omfattende sivil beredskap. Dette skulle bidra til vern om Norges territorium, selvstendighet og nasjonale verdier, samt å verne sivilbefolkningen. Totalforsvaret har tradisjonelt sett vært innrettet mot krig eller situasjoner hvor krig truer (Innst. S. nr 9 (2002-2003), 2002). Det har tradisjonelt ikke omfattet de lavere krisenivåene, men endringene i trussel- og risikobildet har ført til behov for fornying og tilpassing til dagens utfordringer. Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet har derfor videreutviklet totalforsvarskonseptet inn mot samfunnssikkerhet generelt, og med en idé om at alle etater skal bidra ved behov, og at situasjonen bestemmer hvilken etat som har prioritet. I motsetning til de fleste andre land, har Norge ikke bare organisert og etablert en struktur for redningstjenesten som innebefatter samarbeid på tvers av flere offentlige etater, men det er også et nært og nødvendig forhold til frivillige organisasjoner. Denne måten å løse større hendelser på har både fordeler og ulemper.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

For å kunne begrunne valget av problemstilling vil vi ta utgangspunkt i King m.fl. sine to kriterier for hva som gir en avhandling verdi på forskningsfeltet. For det første bør forskningsprosjektet vise til spørsmål som anses som viktig i den virkelige verden, samtidig som det bør ha betydning for det politiske, økonomiske eller sosiale liv, slik at man kan forstå noe som påvirker mange menneskers liv. Dette også fordi man skal kunne forutse hendelser som kan være skadelige eller nyttige (King, Keohane, & Verba, 1994).

Denne avhandlingen tar derfor for seg utfordringer innenfor ledelse og samordning av sivilt - militært samarbeid. Valg og motivasjon for temaet er knyttet til utfordringer vi opplever som en utfordring basert på våre egne erfaringer i de jobbene vi har. Atle Rørbakk jobber med nød- og beredskapskommunikasjon i Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, og Trond Sjaaeng jobber i Heimevernsstaben som sikkerhetsinspektør. Endringer i perspektivet på samfunnssikkerhet har medført at temaet er blitt betraktelig mer relevant de senere år. Samtidig ser man at det legges økende vekt på å utdanne, trene og øve innenfor rammen av totalforsvaret. Planlegging og gjennomføring av øvingsaktivitene viser at man har flere utfordringer rundt de betingelser som er lagt til grunn for å oppnå samhandling.

At det oppstår utfordringer i samhandlingen mellom de etater og frivillige organisasjoner som skal støtte og bistå hverandre burde ikke komme som noen overraskelse, og gjør nok heller ikke det. Samtidig kan det være at man ikke er tilstrekkelig bevisst på de forskjellene som er i organisasjonene. Hvilke forhold er det som kan bidra eller motvirke til god samhandling, og gi best mulig resultat i forhold til å løse de hendelser som oppstår?

De sentrale offentlige aktørene innenfor samfunnsikkerhet er alle organisert med flere nivåer. Det er sentralt nivå, regionalt nivå og lokalt nivå. På det sentrale nivået fattes de politiske beslutningene som legger grunnlaget for samhandlingen. Dette gjøres i form av direktiver, budsjetter og retningslinjer. På det lokale nivået skjer den faktiske utførelsen i form av øvelser eller konkret handling under hendelser. På det regionale nivået skal direktiver, budsjetter og retningslinjer omgjøres til konkrete tiltak. Det er på dette nivået vi finner det interessant å se på hvordan man håndterer samarbeidet/ samhandlingen med øvrige instanser. Vi har derfor formulert følgende problemstilling:

«Hva fremstår som betingelser for samordning mellom offentlige etater innen samfunnsikkerhet på regionalt nivå?»

Videre er det et nødvendig å bryte dette ned i mer konkrete spørsmål. Det er ikke interessant å utelukkende se på om det er etablert betingelser, men like fullt å se på om disse betingelsene hemmer eller fremmer samordningen. Offentlige organisasjoner og hvordan de fungerer er tidligere utredet i ganske stort omfang, men ikke nødvendigvis i forbindelse med tverretattlig samarbeid i denne konteksten. Organisasjonsteorien gir oss også et grunnlag for å bryte opp problemstillingen ytterligere i forbindelse med arbeidet og innhenting av empiri. Vi har derfor beskrevet følgende forskningsspørsmål:

- Hva oppfatter de enkelte aktørene er hemmende for samordning mellom offentlige etater
- Hva oppfatter de enkelte aktørene er fremmende for samordning mellom offentlige etater

1.3 Operasjonalisering

Målet med studien er som beskrevet å se på hvilke betingelser som ligger til grunn for samhandling innen samfunnsikkerhet, og hva som virker hemmende/ fremmende. Det er likevel et behov for å operasjonalisere problemstillingen ytterligere enn bare å kategorisere dette etter et instrumentelt eller institusjonelt perspektiv. En videre tematisering er nødvendig for å kunne gjennomføre en god analyse. Vi velger derfor å se på problemstillingen og forskningsspørsmålene med fokus på temaene Prosess, Teknologi og Organisasjon (PTO). Eksempler på betingelser innenfor temaet Prosess er for eksempel møtestrukturer, læringsarenaer, innsatsmidler i form av tid og ressurser og beskrivelser av rutiner for samarbeid. Innenfor Teknologi vil evnen til å kommunisere på avstand gjennom tale og data og å etablere felles situasjonsbilder. Eksempler innenfor Organisasjon kan være kultur, struktur, målsetninger, tradisjoner og terminologi. Eksemplene her er ikke uttømmende.

1.4 Avgrensning

Aktørene innen samfunnsikkerhet er mange, både innen det offentlige og privat sektor, samt frivillige organisasjoner. Vi vil i denne oppgaven forholde oss til aktørene Sivilforsvaret, Forsvaret, Politi og Fylkesmannen. Dette er aktører som både er premisslevrandører innen samvirke, men i seg selv også har egenskaper til å bidra med et vidt spekter av arbeidsoppgaver i forbindelse med en hendelse. De er således ikke like spesialiserte som enhetene innenfor brann og helse. Selv om de øvrige sivile organisasjonene bidrar mye anser vi at det å inkludere disse i oppgaven ville blitt for omfattende. En annen avgrensning er at vi baserer oppgaven på regionalt nivå. Dette nivået er på ledelsesnivå relativt omfattende, men samtidig er man engasjert og har godt innsyn i hva som skjer i det man kan kalle innsatsområdet for hendelser.

De to hovedtilnærmingene instrumentelt og institusjonelt perspektiv skiller seg fra hverandre på tre dimensjoner. På den ene siden gjennom hvilken logikk som styrer adferden og handlingene til organisasjonsmedlemmene. Dernest gjennom hva medlemmene mener politikk dreier seg om, og til slutt hvilket syn man har på endring. Vi vil i vår oppgave fokusere på adferdslogikken i forhold til samordning (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, & Røvik, 2015).

1.5 Oppgavens struktur – kart for videre lesing

1. Innledning

I kapittel en innleder vi oppgaven med å presentere vår problemstilling og hvorfor vi har valgt nettopp denne problemstillingen, våre forskningsspørsmål og avgresninger.

2. Metode

I kapittel to beskriver vi vår valgte forskningsmetode herunder metodevalg, utvalgsstrategi og forskningsetiske forhold. Hensikten med dette kapittelet er å vise vår tilnærming til forskningsdesign og metode, beskrive hvilke valg vi har tatt og hvorfor, samt at vi der reflekterer over avveininger omkring, og eventuelle svakheter ved undersøkelsen. vi vi presentere teori rundt prosess, teknologi, organisasjon og kultur. De nevnte temaene trekkes frem for å kunne forenkle og sammenligne de svar vi får i intervjuene.

3. Totalforsvaret og samfunnssikkerhet

Videre vil kapittel tre bestå av en gjennomgang av de organisasjonene som regionalt er ansett som kjernen i totalforsvarskonseptet og definisjon av hva som ligger i begrepet samfunnssikkerhet.

4. Teoretisk grunnlag med forventninger

Deretter vil vi i kapittel fire presentere teori rundt Institusjonell og Instrumentell rasjonalitet, og hvilke funn vi forventer å finne hos aktørene

5. Analyse

Under kapittel fem gjennomfører vi en analyse og drøfting av funn fra intervjuer relatert til teoriene om instrumentelt- og institusjonelt perspektiv med fokus på prosess, teknologi og organisasjon.

6. Oppsummering og konklusjon

Kapittel seks vil inneholde en overordnet oppsummering av våre funn og hvilke betingelser som ligger til grunn for å svare ut vår problemstilling og forskningsspørsmål

7. Studiens bidrag og videre forskning

I kapittel sju gir vi anbefaling om bruk av studien og videre forskning

2. Metode

2.1 Innledning

I vår avhandlingen benytter vi oss av kvalitativ metode hvor vi anvender organisasjonsteoriens instrumentelle og institusjonelle perspektiver. I teorien fremkommer det instrumentelle og institusjonelle siktelinjer om hva vi forventer vil hemme og fremme samhandling innen samfunnssikkerhetsarbeidet i konteksten av totalforsvaret. Vi vil analysere disse perspektivene i forhold til teori, tidligere forskning, og datainnsamling i forbindelse med intervju av sentrale aktører innen Sivilforsvaret, Politiet, Fylkesmannen og Forsvaret.

2.2 Forskningsdesign og metode

Et forskningsdesign er ofte beskrevet som “kartet som viser veien til målet“. Forskningsdesignet er prosessen som skal føre oss frem til å besvare studienes problemstilling. Ved å beskrive dette kartet gjennom erkjennelse av hvor man står, skal man så beskrive veien frem til en besvarelse. Kartet skal bidra til å få veien til å være hensiktsmessig samt at den skal henge sammen, og vise oss veien for å unngå fallgruver og omveier.

På samme måte er det med denne studien. Vi kunne fint satt i gang et prosjekt uten å tenke på helheten og målet, men sluttresultatet ville da vært usikkert. Erfaring viser derfor at det er hensiktsmessig å utarbeide et detaljert forskningsdesign før vi setter i gang. Dette for at vi på forhånd har definert:

- hvordan forskningsprosessen skal gjennomføres
- hva som er de kritiske suksessfaktorene
- hvilke teorier, modeller og metoder vi skal benytte i de ulike fasene av prosjektet
- hvilke konklusjoner vi kan trekke ut fra resultatene vi kommer frem til

Hva slags design som passer best til en studie avhenger av hva hensikten med studien er. (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2009). Et av de viktige valgene i den er valget av undersøkelsesmetode. Her går det et skille mellom kvalitative og kvantitative metoder. Begrepsparet kvalitative og kvantitative metoder refererer først og fremst til dataene som er samlet inn og analyseres.

Prinsipielt kan man si at kvantitative data er målbare og kan uttrykkes i tall eller andre mengde termer. Data som ikke uttrykkes på denne måten er kvalitative data (Holter & Kalleberg, 1982).

Vi har i vår studie valgt å bruke kvalitativ metode for innhenting av grunnlag for analyse og drøfting og dermed svar på vår problemstilling. Ved å gjennomføre kvalitative intervjuer mener vi at vi også får en nærhet til intervjupersonene, og at analysen starter allerede under intervjuet. Dette gjør det mulig å fange opp intervjupersonenes perspektiv, oppfatninger og forståelse av både problemstillingen og forskningsspørsmålene. Dette understøttes av Hellevik (2002, s 196). Metoden gir oss mer og dypere kunnskap om spesielle fenomen fremfor at vi trekker generaliserte vurderinger slik som en kvantitativ metode ville gitt (Danermark, 1997) Kvantitativ metode kunne gitt oss mer statistikk og en bredere oversikt, men ville ikke gitt oss utdypende svar på hva ulike aktører legger til grunn for svarene sine. Det ville heller ikke gitt oss svar på hva de mener om temaet. Vi bruker i hovedsak dybdeintervjuer med intervjupersoner og har samtidig nyttet noe dokumentanalyse for å få svar på problemstillingen.

Ettersom formålet med undersøkelsen er å komme frem til en bedre forståelse av variablene og relasjonene mellom dem, kan det være lurt å velge et eksplorerende design (Hellevik, 2002). Vi har derfor valgt å gjøre studien på denne måten, og vi mener det er nyttig ettersom det er begrenset med tilgrensende forskning på temaet med samme fokus. Vi har derfor måtte gjøre ulike veivalg etterhvert som vi har fått ny innsikt. Eksplorativ metode passer godt til vår forskning ettersom vi var ute etter mer inngående kunnskap om ledernes erfaring med instrumentelle og institusjonelle faktorer som hemmer og fremmer samarbeid, enn statistikk om antagelser og teoretiske betraktninger knyttet til temaet ville kunne gi oss. Følgene av en eksplorerende forskningsdesign er også at vi kan fokusere vårt teoretiske grunnlag rundt de faktorer som synes mest interessante basert på intervjuer fremfor en fra vår side teoretisk betraktning av hva vi tror. Ved å gjennomføre semistrukturerte intervjuer mener vi at vi vil få en del parameter som kan sammenlignes direkte mellom etater, og samtidig så gir det rom for utdyping av problemstillinger/ kommentarer, eller mulighet til å følge opp interessante vinklinger.

2.3 Strategisk Utvalg

Dersom målet med analysen er å belyse et gitt problem eller fenomen, og oppnå mest mulig informasjon om dette, vil ikke alltid et tilfeldig utvalg være det som er best egnet. Dette fordi det typiske og gjennomsnittlige utvalget i mange tilfeller ikke nødvendigvis er de som har mest informasjon. Dette gjelder særlig om man ønsker å undersøke et spesielt fenomen. I tillegg er det også viktig å få fram at det ikke i alle tilfeller er et mål i seg selv å beskrive symptomer eller hvor hyppig et problem oppstår. I stedet vil det ofte være viktigere å klargjøre de dypere årsakene bak det gitte problemet. Tilfeldige utvalg som legger vekt på representativitet vil sjelden være i stand til å produsere samme form for innsikt, og at det derfor kan være passende i mange tilfeller å velge strategiske utvalg etter deres validitet.

«More discoveries have arisen from intense observation than from statistics applied to large groups..... The choice of method should clearly depend on the problem under study and its circumstances (Flyvbjerg, 2006)»

Utvalget i vår studie er derfor strategisk utvalgt. Vi har i vår problemstilling med avgrensning pekt på de spesielle enhetene vi har vurdert som relevante. Utvalget vi intervjuer er dermed utgangspunkt i det nivået vi forventer kan gi svar på problemstillingen. Vi intervjuer derfor de som er utøvere på det operasjonelle nivået. Disse driver ledelse, og har myndighet til å styre aktivitet, utdanning, trening, øving og erfaringslæring. Videre er dette leddet ofte pålagt målsetninger fra strategisk nivå. Vi har valgt å intervju fire ledere;

- Forsvaret, representert ved Distriktssjef i Heimevernsdistrikt
- Politi, representert ved beredskapsplanlegger
- Fylkesmannen, representert ved Fylkesberedskapssjefen
- Sivilforsvaret, representert ved distriktssjef

2.4 Forskningsetiske forhold

Vår forskningsmetode er søkt og godkjent av Norsk Senter for forskningsdata (NSD) og Forsvarets høgskole. Intervjuene er anonymisert og intervjupersonene har undertegnet samtykkeerklæring.

2.5 Gjennomføring av intervjuer

Alle intervjuene ble gjort hos intervjupersonens kontorsted. Intervjupersonen fikk gjennomgått sine rettigheter i henhold til krav fra NSD. Intervjupersonene har også underskrevet nødvendig samtykkeerklæring. Intervjuene er anonymiserte, men grunnet et «lite» miljø innenfor disse lederkategoriene kan sitater lett bli gjenkjent og identifisert. Intervjupersonene har derfor fått tilsendt transkripsjoner av lydopptak fra intervjuene slik at de kunne trekke eventuelle uttalelser de ikke ville ha med i avhandlingen. Lydopptakene er slettet og transkripsjonene blir slettet når prosjektet er avsluttet i henhold til NSD meldeskjema.

2.6 Analyse av data

Analyse av intervjuene ble gjennomført ved at vi innledningsvis gjorde en såkalt intelligent transkribering. Dette innebærer at man utelater lydord som eh- øh osv. Deretter gjorde vi utdrag av det som ble sagt, og klassifiserte det i tråd med våre forskningsspørsmål, og hvordan vi operasjonaliserte problemstillingen. Oppstillingen ble gjort i en datamatrix, og der kunne vi da sortere utdragene i instrumentelt- og institusjonelt perspektiv, i hemmer versus fremme, samt i temaene prosess, teknologi og organisasjon. Denne fasen kalles for en forenkling eller datareduksjon (Hellevik, 2002). Videre fylte vi inn skjemaet med egne notater og betraktninger fra intervjuene, samt at vi hadde en rubrikk der vi trakk ut potensielt interessante sitater fra aktørene.

2.7 Metode- og kildekritikk

2.7.1 Metodekritikk

Gjennomføring av de semistrukturerte intervjuene fungerte bra, men dette var til tross for intervjuguiden. Vi erkjenner at intervjuguiden var for skjematisk oppstilt, noe som medførte at intervjuene kunne blitt stykket opp veldig. Vi erkjente fort at vi ikke kunne følge intervjuguiden slavisk, men benytte den til å forsikre oss om at vi hadde vært innom alle relevante temaer vi ønsket å få svar på hos intervjupersonene. Intervjuene ble tatt opp på bånd, så vi var derfor ikke avhengige av å skrive ned svarene fortløpende, og fikk derfor en ønsket frihet til å observere intervjupersonen samtidig som vi gjennomførte intervjuet.

Vi vurderte å endre intervjuguiden, men anså at spørsmålene var dekkende. Ettersom vi tok opp intervjuene på bånd besluttet vi å ikke gjøre endringer.

2.7.2 Kildekritikk

Intervjupersonene er fra regioner med relativt sammenfallende grenser, og det kan derfor være enkelte forhold ved regionalt samarbeid som ville vært annerledes om intervjupersonene måtte forholde seg til flere distrikter enn det som er tilfelle innen denne regionen. Samtidig er vi bevist dette forholdet, og tar med oss dette inn i analysen. Basert på de reformer som er gjennomført i det offentlige er regionene mindre ulike i dag, enn hva de var for ett ti-år siden. Vi mener derfor at det ikke ville blitt store ulikheter i svarene dersom vi hadde valgt en annen region, eller har flere intervjuobjekter fra flere regioner.

I forbindelse med studien har vi ikke gjort søk i eventuelle sikkerhetsgraderte studier. Vi hadde et ønske om å skrive en ugradert studie selv, og valgte derfor dette bevist for å ikke bli påvirket av eventuelle slike studier.

2.8 Validitet og reabilitet

Validitet blir ofte definert som en uttalelser sannhet, riktighet og styrke i vanlige ordbøker. Innenfor samfunnsvitenskapen handler det også om hvorvidt en metode er egnet til å få svar på det man ønsker å undersøke (Kvale, Brinkmann, Anderssen, & Rygge, 2015). Validitet viser dermed til en studiens datamateriale, og hvor godt datamaterialet svarer på problemstillingen. Vårt datamateriale ligger i de intervjuene som vi har gjennomført hos de forskjellige aktørene. Ifølge Kvale og Brinkmann er en vanlig kritikk til intervju som metode at; «Ulike fortolkere finner ulike meninger i det samme intervjuet; altså er ikke intervjuet en vitenskapelig metode.» (Kvale et al., 2015) Dette er en kritikk det viktig å være bevisst på ved analyse av intervjuene. Vi som forskere og fortolkere av data sitter med en førforståelse som kan være med på å gjøre det vanskelig å være objektiv om man ikke er bevisst på dette.

Det er en balansegang mellom vår fortolking og hvordan intervjupersonen selv oppfatter og forstår en situasjon. Vårt mål er at intervjupersonene og leserne kjenner seg igjen i beskrivelsene og funnene i oppgaven, vi ønsker å oppnå en «overskridende gjenkjennelse» (Hellevik, 2002).

Validiteten i vår studie mener vi vil være god ettersom intervjuene utelukkende er av sentrale aktører innenfor sivil-militært samarbeid på regionalt nivå, og er derfor meget relevante for problemstillingen. Det var kun intervjupersonen fra politiet som ikke er leder på regionalt nivå, men beredskapsplanlegger. Det kan derfor være enkelte aspekter som fremkommer i dette intervjuet som kanskje hadde vært annerledes om det var en overordnet som stilte og svarte på vegne av et overordnet nivå.

Reliabilitet viser til hvordan studien ble gjennomført, og om datamaterialet kan regnes som pålitelig. Reliabilitet kan vises ved at uavhengige datainnsamlinger av samme fenomen samsvarer med hverandre, eller at en studie kan gjennomføres flere ganger og få samme resultat. Høy validitet vises dersom datainnsamlingen er utført på nøyaktig vis og gir et godt svar på problemstillingen i studien. Selv om den innsamlede data kan inneholde god informasjon, vil det også være nødvendig at informasjonen samsvarer med innholdet i problemstillingen. Ved å beskrive hvordan vi har gått frem ved analyse av intervjuer, og fremlegge relevante deler av transkripsjonen, samt ved å vise til de viktige kildene, kan leseren gjøre seg egne betraktninger om studiens reliabilitet.

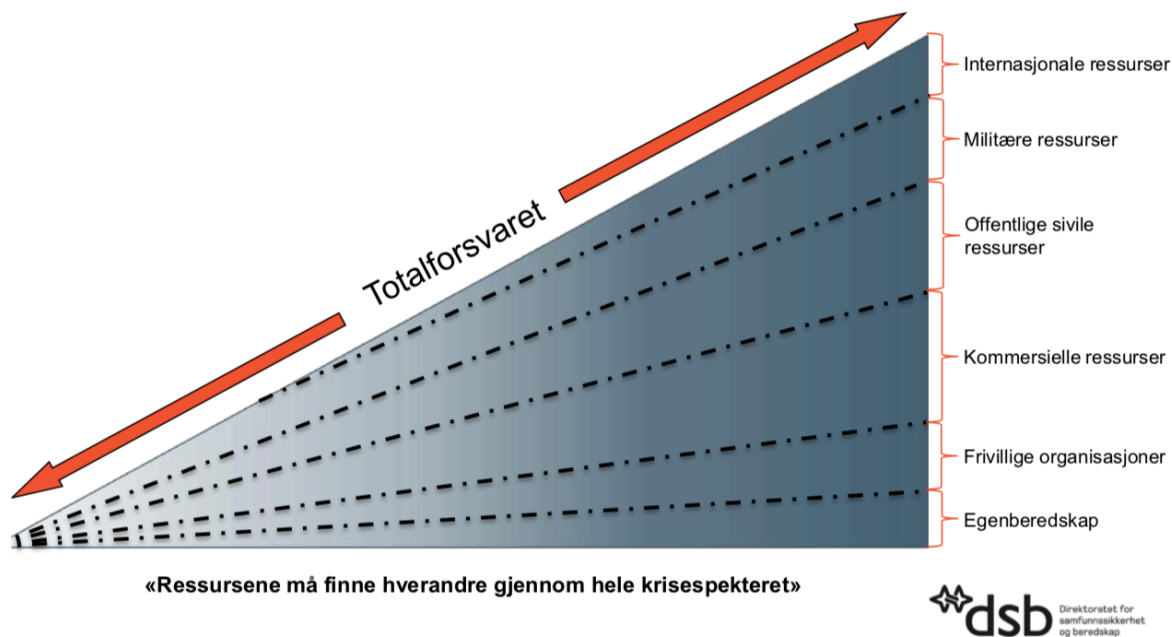
3. Totalforsvaret og samfunnssikkerhet

I dette kapitlet presenterer vi noen av de mest sentrale aktørene innenfor sivilt militært samarbeid på et regionalt nivå. Norge er en liten nasjon, og kriser og større hendelser må derfor møtes gjennom felles innsats fra offentlige og sivile aktører. Vi har i vår avhandling valgt å studere noen av de mest sentrale regionale offentlige etatene som har som oppgave å samarbeide dersom det skulle oppstå en hendelse, krise og katastrofe. Vi beskriver også prinsippene for hvordan kriser og hendelser skal håndteres i Norge.

Hva er samfunnssikkerhet? I stortingsmeldingen «*Risiko i et trygt samfunn*» defineres samfunnssikkerhet som;

«Samfunnssikkerhet er samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.» (Meld.St.10 (2016-2017), 2016)

I arbeidet med samfunnssikkerhet inngår totalforsvarskonseptet og hvordan man håndterer hendelser på innenfor alle nivå i krisespekteret. Som det går ut(Meld.St.10 (2016-2017), 2016) I arbeidet med samfunnssikkerhet inngår totalforsvarskonseptet og hvordan man håndterer hendelser på innenfor alle nivå i krisespekteret. Som det går frem av figuren under så er det de samme aktørene som involveres ved behov for samvirke i hele krisespekteret. Y-aksen presenterer aktørene, og det er de samme uavhengig av hendelsens størrelse og alvorlighet langs x-aksen (hvor lengst til høyre = krig). Dog vil ressurspådraget øke jo mer alvorlig krisen er.



(DSB, 2018b)

Totalforsvarskonseptet er under utvikling og modernisering. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utga i mai 2018 heftet «Støtte og samarbeid, en beskrivelse av totalforsvaret i dag». Totalforsvaret er gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret. Selv om vår masteravhandling omhandler samfunnsikkerhet under fred og kriser, så er det viktig å ha med seg at totalforsvarskonseptet og prinsippene for redningstjenesten bygger på det høyeste nivå av eskalering, nemlig krig. Det er de samme samfunnskritiske funksjoner som skal ivaretas både i fredstid og under krig. Dette understreker Stortingsmelding nr 24 (1992-1993) blant annet ved at fredstidsberedskapen og beredskap mot krig må sees i sammenheng. (Forsvarsdepartementet, 2018). Videre kan utviklingen av totalforsvaret sees i sammenheng med endringene i sikkerhetsbehovene, fra sterkt fokus på statssikkerhet mot økt vekt på samfunnsikkerhet.

«Gjennom totalforsvarskonseptet legges det opp til at samfunnets samlede ressurser, både sivile og militære, nyttes på en best mulig måte ved kriser i fred, sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn gjennom forebygging, beredskapsplan- legging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering (Nasjonalt redningsfaglig råd, 2018)»

3.1 Grunnleggende prinsipper for samfunnssikkerhet og krisehåndtering

Det øverste ansvaret for krisehåndteringen i Norge ligger hos Regjeringen. Kriserådet er det høyeste koordineringsorgan på administrativt nivå. Den sentrale krisehåndteringen består av tre hovedelementer; lederdepartement, kriserådet og krisestøtteenheten (KSE). Ved større hendelser og katastrofer hvor redningstjenesten er involvert vil Justisdepartementet (JD) være lederdepartement. Kriserådet sørger for tverrsektoriell koordinering og KSE bistår med støttefunksjoner til lederdepartementet og er kriserådets sekretariat. (Hovedredningsentralen, 2018).

Organisasjonsplan for redningstjenesten er nedfelt i Kongelig resolusjon av 19. juni 2015 og har som formål å fastsette redningstjenestens organisering, rutiner for samarbeid, ledelse, koordinering, ansvar og oppgaver.

«Formålet er å ivareta en integrert redningstjeneste basert på nasjonal dugnad og samvirke mellom offentlige, frivillige og private aktører» (Kongelig resolusjon 19. juni, 2015)

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap tar utgangspunkt i fire grunnleggende prinsipper; ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. (FOR-2017-09-01-1349, 2017)

Ansvarsprinsippet omhandler at den myndighet, etat eller virksomhet som til daglig har ansvaret for et fagområde også har ansvaret for dette fagområdet i forkant, under og etter hendelser, katastrofer og kriser. Ansvaret omfatter også planlegging, forebygging, beredskap og for iverksetting av nødvendige tiltak ved en ekstraordinær hendelse.

Likhetsprinsippet omhandler at organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig like den organisasjonen man har til daglig. Dette er en utdyping av ansvarsprinsippet, hvor ansvarsforholdene internt i organisasjoner og mellom organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering.

Nærhetsprinsippet omhandler at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Den organisasjon som har størst nærhet til hendelsen (krise, katastrofe mv) vil vanligvis være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og best egnet til å håndtere situasjonen.

Samvirkeprinsippet omhandler at myndighet, etat eller virksomhet har selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører. Dette gjelder under arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

«Alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et optimalt samvirke og samarbeid med andre relevante aktører, slik at best mulig utnyttelse av ressurser kan sikres på tvers av sektorer og ansvarsnivåer.» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2015)

3.2 Regionale aktører i totalforsvaret

Det er en rekke viktige aktører regionalt i totalforsvaret. Vi ønsker i dette avsnittet å trekke frem noen av de som er mest relevante for vår studie.

3.2.1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

DSB er underlag JD og har sentral rolle innenfor samfunnssikkerhetsområdet. DSB har også en viktig rolle i utviklingen av totalforsvaret. DSB er i Kgl. Res 24. juni 2005 gitt ansvar for å holde oversikt over sårbarhets og beredskapsutviklingen i landet. DSB har videre ansvaret for embetsstyringen av fylkesmennene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet og gjennom de forbedre det kommunale og regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. DSB bistår JD og øvrige departement ved større kriser og katastrofer på sivil side. En av oppgavene under krise er å innhente og sammenstille informasjon fra involverte fylkesmenn, etater mv, analysere denne og rapportere til JD. I tillegg utveksler DSB situasjonsbilder med viktige aktører, slik som Forsvaret ved Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). DSB skal ved behov initiere samvirkekonferanser for aktører på etatsnivå som er involvert i krisehåndteringen. DSB har også ansvaret for sivil nød- og beredskapskommunikasjon, herunder ansvaret for Nødnett.

3.2.2 Fylkesmannen

Fylkesmannsembetene har nylig blitt reorganisert og fra 1.1.2019 er det 10 embeter; Agder, Nordland, Troms og Finnmark, Vestland, Innlandet, Oslo og Viken, Trøndelag, Møre og Romsdal, Rogaland, Vestfold og Telemark. Fylkesmannen er regjeringens representant i fylket. Fylkesmannen er administrativt lagt under Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mens DSB har embetsstyringen innenfor beredskap og samfunnssikkerhet. Fylkesmannen er en vesentlig regional premissleverandør innenfor beredskap og samfunnssikkerhet, og har mange lovpålagte oppgaver i tillegg til instruks som tilfaller embetet.

Fylkesmannen har ansvar for å utarbeide risiko og sårbarhatesanalyser i sin region. «FylkesROS skal danne en felles plattform for å forebygge uønskede hendelser og styrke samordningen av det regionale arbeidet med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering». (Forsvarsdepartementet, 2018)

Fylkesmannen har en samordningsrolle i rammen av totalforsvaret. Denne rollen er konkretisert i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, og medfører at embetet bidrar til å etablere kontakt og tilrettelegge for gjensidig bistand og samarbeid mellom sivile og militære myndigheter, og samordner den sivile delen av totalforsvaret.

Fylkesmannen skal etablere fylkesberedskapsråd. Fylkesberedskapsrådet består av ledere fra regionale beredskapsaktører, som har ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra nødetatene, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen m fl. (FOR-2015-06-19-703, 2015).

I følge styringsportalen for Fylkesmenn 2019 – utarbeidet av regjeringen har Fylkesmannen følgende oppgaver innen for samfunnssikkerhet og beredskap:

- Ha en oppdatert risiko- og sårbarhetsanalyse for fylket (fylkesROS) med oppfølgingsplan som er utarbeidet i samarbeid med regionale samfunnssikkerhetsaktører, og i tråd med fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks.
- Ta initiativ til, bidra i, veilede og samordne sivil beredskapsplanlegging og det sivil-militære samarbeidet i fylket, herunder øvelser og kompetansehevende tiltak.
- Ha oppnevnt et fylkesberedskapsråd og benytte dette i den regionale samordningen av samfunnssikkerhetsarbeidet, herunder arrangere minimum ett møte i året og felles øvelse hvert fjerde år.
- Ha en revidert beredskapsplan og plan for krisekommunikasjon basert på fylkesROS og utarbeidet i tråd med fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks.

-
- Ha underliggende planverk knyttet til nasjonale beredskapstiltak.
 - Ha systemer for på kort varsel å kunne motta og eventuelt videreformidle varsel og meldinger i henhold til gjeldende rutiner og retningslinjer.
 - Øve og evaluere egen kriseorganisasjon minimum en gang i året.
 - Ved uønskede hendelser samordne krisehåndteringen i regionen gjennom fylkesberedskapsrådet, med øvrige aktuelle aktører og med berørte kommuner.
 - Ved uønskede hendelser benytte krisestøtteverktøyet DSB-CIM
 - Ved uønskede hendelser varsle DSB og sende situasjonsrapport iht. gjeldende varsling og rapportering på samordningskanal
 - Varsle Helsedirektoratet om større hendelser i fylket som berører helse- og sosialsektoren. Varsle Arbeids- og velferdsdirektoratet om større hendelser i fylket som medfører økt behov for sosiale tjenester etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.
 - Ta initiativ til og følge opp evalueringer etter regionale øvelser og uønskede hendelser for å sikre læring og utvikling. Evalueringsrapporter skal sendes til DSB
 - Bistå i regionvis innføring av nye brukergrupper for å sikre størst mulig samfunnsmessig gevinst av landsdekkende Nødnett, med spesiell fokus på viktige samfunnssikkerhetsaktører i fylket.
 - Ivareta arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap innen ekstremvær og klimaendringer
 - Fylkesmannen skal gjennomføre et årlig sivil-militært kontaktmøte for landsdelen.
 - Bidra med skogfaglig kompetanse i regional og lokal skogbrannberedskap.
 - Ivareta arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på Landbruks- og matdepartementets område, jf. brev av 20.4.2012.
 - Fylkesmannens skal på anmodning bistå i Forsvarets og /eller politiets arbeid med objektsikring, jf. instruks om sikring og beskyttelse av objekter. (Regjeringen, 2019)

Fylkesberedskapsrådet skal i følge styringsportalen for fylkesmenn, oppgave 5.2.7.3 møtes minst en gang per år, og øves minst hvert fjerde år. Egen kriseorganisasjon skal øves hvert år. Fylkesmannen skal også gjennomføre et årlig sivilt-militært kontaktmøte for landsdelen (oppgave 5.2.7.15). (<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/>, 2019)

3.2.3 Siviltforsvaret

Siviltforsvaret er underlagt DSB og er en statlig forsterkningsressurs. Siviltforsvaret har mange oppgaver. Blant annet bistår de redningstjenesten, herunder nød- og beredskapsetater og andre myndigheter med personell og materiell. De er også ledere på skadestedet og har ordensmyndighet når respektive nødetat ikke er tilstede på skadestedet. I tillegg har sivilforsvaret ansvar og oppgaver tilknyttet eksempelvis tilfluktsrom, befolkningsvarsling, evakuering mv.

«Sivilforsvaret 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 oppnå best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektører og ansvarsområder» (Forsvarsdepartementet, 2018)

Sivilforsvaret består i dag av 20 sivilforsvarsdistrikter og har en operativ styrke på ca. 8 000 personer. Dette er tjenestepliktige i henhold til sivilbeskyttelsesloven. Førsteinnsatsgrupper kan være klare til innsats innen en times tid..

3.2.4 Politiet

I henhold til politilovens målparagraf skal Politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. I samme lov § 27 tillegges det politiet å lede og koordinere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, om ikke annen myndighet er pålagt ansvaret. Videre tillegges det politiet i ulykker og katastrofetilstander å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Politiet skal organisere og koordinere innsatsen inntil annen myndighet overtar ansvaret. (LOV-1995-08-04-53, 1995).

Dette innebærer at politiet er gitt et sektorovergripende operativt ansvar ved ulykker og katastrofer innenfor alle samfunnsområder. Dette samordningsansvaret kan senere overtas av Fylkesmannen når vilkårene for det er tilstede. (Forsvarsdepartementet, 2018).

Politimesteren skal lede lokal redningssentral. Den lokale redningssentralen er underlagt Hovedredningssentralen (en i Nord-Norge og en i Sør-Norge). LRS består av redningsledelse representert ved de viktigste samvirkeaktørene, slik som Brann- og redningstjenesten, Forsvaret, Frivillige organisasjoner redningsfaglige forum (FORF), Fylkesmannens beredskapsorganisasjon, Representant utpekt av Helsedirektoratet og Sivilforsvaret. (Hovedredningssentralen, 2018) (Hovedredningssentralen, 2018) Politiets beredskapssystem, PBS1, fastslår at det kan være geografiske forskjeller i sammensetningen av LRS. (Politidirektoratet PBS1, 2011)

Politiets beredskapssystem, PBS1, fastslår at det kan være geografiske forskjeller i sammensetningen av LRS.

3.2.5 Heimevernet (HV)

Heimevernet har en lokal tilknytning og er et viktig bindeledd til det sivile samfunnet og en samvirkepart til flere beredskapsaktører. HV er en hurtig mobiliseringstyrke, og gjennom sitt teritorielle ansvar skal distriktssjefen i HV ivareta den daglige koordinering og samhandling med beredskapsaktører i respektive fylker, kommuner i sitt HV-distrikt. HV består i dag av 11 HV-distrikter. Heimevernets hovedoppgaver beskrives å være;

- vakthold og sikring av viktige militære og sivile objekter
- nasjonal krisehåndtering
- bistand til politiet iht bistandsinstruksen og
- øvrig støtte til det sivile samfunn (Forsvarsdepartementet, 2018)

Formålet til bistandsinstruksen er å gi retningslinjer for Forsvarets bistand til Politiet for å ivareta samfunnets samlede interesser på best mulig måte. Bistandsinstruksens § 3 regulerer situasjoner der politiet kan be om bistand jf politiloven § 27:

1. forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur
2. ettersøking og pågripelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og
3. ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden

I henhold til bistandsinstruksen § 9 skal Politiet og Forsvaret på alle nivåer tilstrebe gjensidig støtte og samarbeid, og skal sikre at personell med relevante funksjoner får opplæring i prinsipper og regelverk for bistand. Politiet og Forsvaret skal jevnlig gjennomføre øvelser for å trene aktuelle bistandsituasjoner i tråd med trusselbildet og gjøre seg kjent med hverandres kapasiteter. (FOR-2017-06-16-789, 2017)

3.3 Geografisk organisering og regionreform

Historien viser at det offentlige Norge stadig reformeres. Under reformer endres ofte flere strukturer slik som faglige ansvarsområder, navnestrukturer, geografiske ansvarsområder mv. Av nylige reformer kan vi nevne nærpolitireformen, hvor 27 polidistrikt skulle omorganiseres til 12 politidistrikter med tilhørende nødmeldesentraler.

Tidligere har spesialhelsetjenesten gjennom Helseforetaksloven organisert seg til fire regionale helseforetak, og under disse igjen lokale helseforetak som igjen har ansvaret for blant annet akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) og ambulansetjeneste. Kommunale brannvesen, og kommunal helsetjeneste har flere forskjellige kommunale og interkommunale samarbeidsformer og organisasjonelle sammensetninger.

Stortinget behandlet 8. juni 2017 regionreformen. Fra 2020 vil tidligere 19 fylker bli til elleve regioner inkludert Oslo. Fylkesmannsembetene ble til ti embeter 1.1.2019. Samtidig pågår det en kommunereform med sammenslåing av kommuner. Fra 2020 vil det fra tidligere 428 kommuner bli til 356 kommuner.

Ulik geografisk inndeling og organisering betyr at enkelte beredskapsaktører i enkelte deler av landet må innfenfor sitt virkeområde forholde seg til flere Fylkesmenn, nødmeldesentraler, helseforetak med videre.

3.4 Felles situasjonsforståelse og kommunikasjon

Redningshåndboka sier følgende om situasjonsforståelse:

«En felles forståelse av hva som har skjedd, omfanget på hendelse, behovet for ressurser og spesifikke kapasiteter er avgjørende for vurdering av hendelsen og rett respons. (Hovedredningssentralen, 2018)»

Det landsdekkende nødnettet sto ferdig utbygdt 31.12.2015. Etter en lang politisk prosess med utredning om utskifting av radiosystemene i nød- og beredskapsstatene fra 1995(98) til 2001 med pilotprosjekt i Trondheim i 2001 ble det i 2006 fattet vedtak om første byggetrinn av Nødnett. I dag har Nødetatene, beredskapsaktører og eier av kritisk infrastruktur mulighet til å bli brukere av Nødnett. Nødnett støtter blant annet tale, gruppesamtaler, en-til-en samtaler, statusmeldinger, tekstmeldinger, posisjonering, data gjennom flere løsninger, slik som radioterminaler, kontrollrom, modem mv. I tillegg lanseres stadig flere produkter og teknologiske løsninger innenfor Nødnett. (DSB, 2018a).

DSB er i gang med å se på løsninger for neste generasjons nødnett med alle de prosesser dette innebærer politisk, teknologisk etc. Nødnett er avlytningssikret og kryptert, men støtter per i dag ikke gradert kommunikasjon.

«Nødnett er den viktigste kommunikasjonskanalen i redningstjenesten på land. Frivillige ressurser i redningstjenesten har tilgang til nødnett og bruker dete daglig. Det er et viktig verktøy for sikker og effektiv samhandling. Tilbakemeldingen fra de frivillige er svært gode, ikke minst i et samvirkeperspektiv (Nasjonalt redningsfaglig råd, 2018)»

Hvem som kan bli brukere av Nødnett omhandles i Stortingsmelding 10 (2016-2017). Dette er aktører vi gjenkjenner i totalforsvaret. Det er ingen som er pålagt å bruke Nødnett, så det vil være forskjeller innenfor hver enkelt region om hvilke av beredskapsaktørene utenom nødetatene som er brukere og derav kan dele for eksempel tidskritisk informasjon i en felles talegruppe.



(Meld.St.10 (2016-2017), 2016)

3.5 Sikkerhetsklarering

En del av kommunikasjonen innen det sivil-militære samvirke er verdivurdert, skjermingsverdig og og gradert i henhold til Sikkerhetsloven. Det er flere sikkerhetsgrader innenfor Norge og NATO;

- K - konfidensielt, det laveste nivå for sikkerhetsklarering i Norge
- H - hemmelig, det nest høyeste nivå for sikkerhetsklarering i Norge
- SH- strengt hemmelig, det høyeste nivå for sikkerhetsklarering i Norge
- NC- nato confidential, det laveste nivå for sikkerhetsklarering i NATO
- NS- nato secret, det nest høyeste nivå for sikkerhetsklarering i NATO
- CTS- cosmic top secret, det høyeste nivå for sikkerhetsklarering i NATO
- B/NR begrenset/nato restrictet – krever ikke sikkerhetsklarering, men autorisasjon og underskrevet taushetsplikt. (NSM, 2019)B/NR begrenset/nato restrictet – krever ikke sikkerhetsklarering, men autorisasjon og underskrevet taushetsplikt. (NSM, 2019)B/NR begrenset/nato restrictet – krever ikke sikkerhetsklarering, men autorisasjon og underskrevet taushetsplikt. (NSM, 2019)B/NR begrenset/nato restrictet – krever ikke sikkerhetsklarering, men autorisasjon og underskrevet taushetsplikt. (NSM, 2019)

Sikkerhetslovens § 5-4 regulerer tilgang til og taushetsplikt med hensyn til sikkerhetsgradert informasjon. Sikkerhetsgradert informasjon får bare overlates til personer som har tjenestelig behov og er autorisert for slik informasjon. (Sikkerhetsloven, 2019)

«Regjeringen har innført Nasjonalt begrenset nett (NBN) i alle departementene, og det er en vesentlig økning i antall brukere av datasystem som tillater kommunikasjon og behandling av høygradert informasjon mellom sentralt og regionalt nivå. Utstyr tilpasset for lavgradert tale over telefon er anskaffet og benyttes aktivt gjennom hendelseshåndtering og øvelser. (St. prop 1 S (2017-2018), 2017)»

Vi forventer at funnene i vår avhandling avdekker potensielle hemmere og fremmere i forhold til om organisasjonen og personellet har tilgang til felles kommunikasjonsverktøy for å dele informasjon som leder til et felles situasjonsbilde, situasjonsforståelse og oppgavefordeling. Dette knyttet til samvirke i forkant, under og etter en felles hendelse.

3.6 Tidligere forskning på området

Samfunnssikkerhet har i flere år vært, og er fortsatt et meget aktuelt tema. Klimaendringer og en ustabil verdenssituasjon har gjort temaet til et viktig agendapunkt for politisk debatt i Norge. Det er skrevet mange studier innenfor temaet, men vi har ikke funnet noen som omhandler samme problemstilling som vi har beskrevet. Vi har dog kommet over enkelte studier som vi anser som relativt relevante for vår studie, og som omhandler samfunnssikkerhet, og trygghets- og beredskapsforvaltningen i Norge. Synnøve Serigstad (har skrevet oppgaven «Samordning og samfunnstryggleik – en studie av omorganiseringa av den sentrale trygghets- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002»). Den oppgaven tar for seg prosessen fra opprettelsen av Sårbarhetsutvalget i 1999 frem til behandlingen av Stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet og beredskap våren og høsten 2002. Studien hennes avgrenser seg til å se på forslagene om organisatorisk samordning av det sentrale forvaltningsnivå. Hun legger der særlig vekt på horisontal samordning og forslag som skulle gi mindre spesialisering og økt samordning på tvers av de ulike sektorene. Sårbarhetsutvalget slik det beskrives hadde fokus rettet mot organisasjonsstruktur, organisatorisk innretting og horisontal samordning av det sentrale sivile beredskapsfeltet. Utvalgets oppfatning av problemet var at det sivile trygghets- og beredskapsfeltet var fragmentert og dårlig samordnet, med uklare ansvarslinjer og lite politisk fokus og oppmerksomhet. Utvalget presenterte en løsning der man samlet fagfeltet i et eget departement. Denne løsningen ble det ikke noe av (Serigstad, 2003). Serigstads hovedfunn er blant annet at den studerte beslutningsprosessen endte opp med små endringer i forhold til hva som var status. Det radikale forslag om horisontal samordning og etablering av eget departement ble avvist, og prosessen endte opp med velkjente og forsiktige samordnende løsninger (Serigstad, 2003).

Hilde Høydal (2007) har også skrevet en masteroppgave innenfor samfunnssikkerhet. Den oppgaven beskriver og forklarer utviklingen av samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet fra 1994 til 2007. Fokuset er her rettet mot Justisdepartementet og DSB sine roller, og den vertikale samordningen mellom disse. Videre ser hun også på den horisontale samordningen mellom DSB og fagdepartementene. Høydals studie legger vekt på endringene i policy og praksis, og hvordan disse eventuelt kan ha ført til sterkere horisontal samordning, og om dette kan ha løst utfordringene som oppstår i forhold til organiseringen for samfunnssikkerhet der ansvaret er spredt ut over mange aktører og nivåer. Hun legger også vekt på opprettholdelsen av prinsippene om ansvar, nærhet og likhet i beredskapsarbeidet (Høydal, 2007).

Hovedfunn i Høydals oppgave var blant annet at endringer som skjedde i policy ble nedfelt i endringer i praksis ved at Justisdepartementet fikk overordnet samordningsansvar for samfunnssikkerhet i departementene, og at DSB ble utøvende tilsynsorgan for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene. Hun viser til tydeligere vertikal samordning mellom Justisdepartementet og DSB, og en sterkere horisontal samordning mellom DSB og fagdepartementene på bakgrunn av policyendringene. Et annet sentralt funn i Høydals studie er frikoblingen som oppstod i tilsynet med fagdepartement og underliggende etat. DSB fører tilsyn med departementenes beredskapsarbeid, og med styringsdialogen til underliggende etat, men der sluttet tilsynet for underliggende etat sin del. I tillegg gjør hun det klart i sin studie at utfordringen med spredning av ansvar på flere aktører og nivåer ikke kunne hevdes å være løst, men at oversikten og organiseringen er blitt bedre etter endret policy og praksis. I tillegg blir det gjort klart at prinsippet om ansvar opprettholdes til tross for ny samordningspolicy og endret praksis (Høydal, 2007). I masteroppgaven «Kompleksitet og samhandling – et regionalt perspektiv på totalforsvaret» (Meyer, 2018) pekes det på at det er en rekke faktorer som til sammen har større innvirkning på samhandlingene mellom etatene. «Man må ha kjennskapen til de andre aktørenes kultur, roller, ansvar, styrker og svakheter for å kunne samhandle effektivt(Meyer, 2018)» Videre påpekes det at så godt som alle etater innenfor den regionale statsforvaltningen har ulik regional inndeling.

4. Teoretisk grunnlag og forventninger

4.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet beskrive det teoretiske grunnlaget for vår analyse og drøfting opp mot vår problemstilling. Hensikten med teorien er å få fram noen empirisk analytiske siktelinjer som utgangspunkt for intervjuene og analyser av empirien. Forklaringsmodellene for offentlige etater presenteres som regel gjennom det institusjonelle- og instrumentelle perspektivet. Med utgangspunkt i at Forsvaret, sivilforsvaret og politiet er formelle organisasjoner vil vi derfor også beskrive hvilke forventninger vi har til hva som vil framstå som hemmende og fremmende faktorer.

4.2 Instrumentelt og institusjonelt perspektiv

Vi ser i vår avhandling på de organisasjonene som oftest ansees som å utgjøre kjernen i det sivil-militære samarbeidet knyttet til totalforsvaret. Samtidig har organisasjonene selvstendige formål å ivareta. Det kan derfor hevdes at disse organisasjonene er multifunksjonelle. Dette innebære at de skal ivareta dels motstridene hensyn. Blant annet må organisasjonene forholde seg til politisk styring, offentlig kontroll og innsyn, representasjon og deltakelse av berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, faglig uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet(Christensen et al., 2015).

I et instrumentelt perspektiv sees disse organisasjonene på som verktøy eller redskaper som er formet for å oppnå mål som ansees som viktige i samfunnet. Her legger den formelle organisasjonsstrukturen begrensninger på valg av handlinger, og skaper dermed kapasitet til å realisere de mål og verdier som er besluttet. I et institusjonelt perspektiv åpnes det for at det er egne regler, verdier og normer i institusjonen, som dermed bidrar til at man har en innflytelse på beslutningsadferden. (Christensen et al., 2015)

I det instrumentelle perspektivet beskrives det at handlingen som utføres avgjøres av fremtidige konsekvenser. Organisasjonen handler derfor etter hva den anser er rasjonelt basert på en betraktning av mål og middel. Dette omtales gjerne som konsekvenslogikk. Det institusjonelle perspektivet brytes ofte ned i to ulike retninger, et kulturperspektiv og et myteperspektiv. For begge disse perspektivene er handlinger basert på en logikk om det passende.

Dette innebærer at man i kulturperspektivet handler ut fra erfaringer om hva som har fungert tidligere, mens man i myteperspektivet handler ut fra hva som oppleves som akseptabelt og rimelig i organisasjonens handlingsmiljø.(Christensen et al., 2015)

Relatert til endringer i organisasjoner er det også skille mellom det instrumentelle og institusjonelle perspektiv. I et instrumentelt perspektiv vil endringer ansees som hensiktsmessige og rasjonelle tilpasninger til de mål som er gitt. Selv om kravene er kommet utenfra. Fra et institusjonelt perspektivene er organisasjoner gjerne oppfattet som solide og sendrektige, dette vil gjerne gjenspeile seg i et ønske om at tilpasning til det ytre gjøres gjennom gradvise endringer. Det kan likevel, også i organisasjoner med institusjonelle trekk, forekomme radikale brudd i en ellers stabil organisasjon(Christensen et al., 2015).

Disse tre skillene mellom instrumentelt og institusjonelt perspektiv – hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd, oppfatning om hva politikk dreier seg om, og hvilket syn man har på endring internt i organisasjonen – vil vi benytte som støtte til vår analyse. Primært vil vi nytte disse for å kunne skille perspektivene fra hverandre. Samtidig er det klare sammenhenger mellom de temaområdene og forskningsspørsmålene vi har valgt å fokusere på i analysen og dimensjonene nevnt over.

Prosess henger tett sammen med handlingslogikken, som videre er med på å forklare hva som styrer handlingene til aktørene. Forståelsen av bruk og tilgjengelighet på teknologi handler også i stor grad om den handlingslogikken som legitimeres. Aktørenes organisasjon, herunder materiell, struktur, terminolog henger mye sammen med hva politikk dreier seg om, da dette relateres til hvordan mål blir utformet i organisasjonen og hvilke virkemidler ledelsen kan bruke for å oppfylle organisasjonens målsetninger. Vi vil også komme inn på organisasjonenes syn på endring, dette vil omfatte alle tre temaer prosess, teknologi og organisasjon. Forventningene blir presentert innenfor de tre temaområdene som således er beskrevet i operasjonaliseringen av problemstillingen. Til hvert temaområde vil vi starte med å presentere teori som forklarer hvert perspektivs syn på disse.

4.3 Det instrumentelle perspektivet og forventninger

4.3.1 Det instrumentelle perspektivet generelt

Forståelsen av organisasjoner i et instrumentelt perspektiv representerer den klassiske organisasjonsforståelsen. Organisasjoner er objekter, og virkeligheten til organisasjonen skal forstås objektivt. I det ligger det at organiseringen eller koblingene er preget av et rasjonelt design for å oppnå forutbestemte mål. Ergo er organisasjonen et verktøy for måloppnåelse. Samtidig består koblingene av formelle strukturer som er varige og personuavhengige. De formelle strukturene gir samtidig en klar og sterk føring for atferd.

Innenfor organisasjonsteorien deler man gjerne organisasjonene inn i to varianter:

- Hierarkivarianten
- Interessevarianten

Hierarkivarianten beskrives kort med at ledelsen har full kontroll med hvilke mål som skal etterstrebes og hvilke handlinger som skal gjennomføres for å nå disse målene. Interessevarianten innebærer at organisasjoner framstår som ulike koalisjoner av interessenter der atferden er resultat av tautrekkings og forhandlingsprosesser mellom disse interessentene. Atferd/beslutninger kan derved framstå som kompromisser og være uforutsigbare.

Et annet aspekt innen det instrumentelle perspektivet, er at det er aktørenes intensjoner er grunnlaget for beslutninger. Innen instrumentell rasjonalitet er det viktige å få til «efficiency» /effektivitet. Man strever her etter perfeksjon basert på f.eks. økonomiske modeller. Det viktige blir da at man jobber mot at organisasjonen skal bli bedre enn alle andre. Dette oppnår man gjennom seleksjon og populasjonsøkologi, noe som innebærer at de vellykkede og levedyktige organisasjonene overlever (Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre, & Woll, 2014).

4.3.2 Prosesser

Hvordan skal samarbeidet mellom de forskjellige aktørene gjennomføres? Det blir ofte det grunnleggende spørsmålet når flere forskjellige aktører møtes for å komme frem til et felles produkt. Dette gjelder også innenfor beredskapsarbeidet. Norsk Standard definerer en prosess som «en samling av beslektede eller samvirkende aktiviteter som omformer tilført grunnlag til resultater»(Pronorm, Norsk, & Norges, 2003).

Teorien sier at resultatet av en prosess kan være en tjeneste, et produkt eller system. Innenfor samfunnssikkerhet kan man se for seg at prosesser både er fysiske og leverer en tjeneste, men det kan også være en systemprosess, f.eks. en beslutningssyklus eller tilsvarende. En samling aktiviteter som bruker ressurser for å omforme tilførsler til resultater, kan også betraktes som en prosess. En slik prosess er beskrevet i bistandsinstruksen, som omhandler hvordan man fra politiets side kan be om å få støtte fra Forsvaret. Forsvarets aktivitet overfor borgere i Norge er meget godt regulert, dette blant annet for å unngå at Forsvaret brukes mot sine egne innbyggere. Politiet må derfor be om støtte også under kriser og hendelser selv om Forsvaret da brukes for å hjelpe befolkningen. Generelt sagt handler dette om at man har behov for avklaring av roller, ansvar og myndighet. Ikke bare i forhold til bistandsinstruksen, men i all samhandling. Formelle beskrivelser som bistandsinstruksen med veileder er et godt eksempel på en fremmede faktor i et instrumentelt perspektiv. Dersom det mangler instruksjoner som kunne regulert samhandlingen mellom andre etater, så er det en hemmende faktor.

Ettersom innsatsen i en slik hendelse skal utføres av forskjellige etater, så kan kanskje dette påvirke resultatene, og det ville derfor være hensiktsmessig at man iverksetter tiltak for søke å redusere risikoen for eventuelle forskjeller, eller for å unngå misforståelser. Det er derfor rimelig å anta at man finner en god beskrivelse for hvordan bistand skal rekvireres, samt at det er etablert forum for diskusjon om hverandres roller, ansvar og myndighet. Fortrinnsvis er det også etablert forum for planlegging av felles trening og øving. Dersom det eksisterer slike prosesser mellom aktørene, og at disse bidrar til oppdragsløsning ville det kunne være gode betingelser for å fremme samordning. Et aspekt som er verdt å vurdere er da om det er slik at disse prosessene er like hos den enkelte aktør, og eventuelt gir et godt grunnlag for samarbeid, eller om de er så ulike at det er vanskelig å samarbeide.

Fylkesberedskapsrådet med sine oppgaver er beskrevet i styringsportalen for Fylkesmenn. Rådet skal bidra til samhandling mellom aktørene gjennom å drøfte og etablere felles plattform for planlegging av relevante samfunnssikkerhets og beredskapsspørsmål. (FOR-2015-06-19-703, 2015) På denne måten skal man nå de målsetninger innen arbeidet med samfunnssikkerhet som beskrevet fra Regjeringen. Et velfungerende fylkesberedskapsråd vil være en åpenbar fremmer i et instrumentelt perspektiv. Det utelukker ikke at det kan være andre aktiviteter som også kan bidra til samordning mellom etatene.

Vi oppsummerer følgende faktorer som kan være fremmende eller hemmende:

- Formelle beskrivelser av rolle, ansvar og myndighet for den enkelte aktør
- Etablerte forum for samordning av aktivitet

4.3.3 Teknologi

Teknologi omfatter et bredt emne, og er et begrep som først ble nyttet fra begynnelsen av 1800-tallet. I vår avhandling fokuserer vi på Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) som et grunnlag for samordning. IKT er en samlebetegnelse for teknologi for innhenting, overføring, bearbeiding, lagring og presentasjon av informasjon. I dette ligger også evnen til å kommunisere på avstand gjennom tale, data og bilde.

Vi har tidligere nevnt at alle partene vi ser på i forbindelse med avhandlingen er selvstendige etater. Det medfører at vi har en forventning om at de potensielt har valgt hver sin teknologiske plattform. Dette innebærer at man har egne dokumenthåndteringssystemer, egne kartapplikasjoner og egne styringssystemer for operativ virksomhet. Dette vil etter vårt syn da være en hemmer i samordningen fordi man da vil ha en barriere mellom de forskjellige etatene. Teknologien er med på å understøtte evnen til å skape et felles situasjonsbilde og situasjonsforståelse uavhengig av om det er en eller flere pågående hendelser. Når denne teknologien ikke er kompatibel, så vil dette gi utfordringer med å skape et felles bilde og forståelse på tvers av aktørene. Dette vil kunne medføre misforståelser i samhandlingen.

Det vi vet er at man fra sentralt hold har besluttet innføring av felles Nødnett. I et instrumentelt perspektiv innebære dette at man fra ledelsen, og overordnet nivå, i denne sammenheng fra Justisdepartementet, har besluttet at organisasjonene skal nytte en felles kommunikasjonsplattform. Dette vil, forutsatt at det nyttes være en fremmer i forhold til samarbeid.

Teknologien er også en potensiell mekanisme for å bøte på geografisk avstand mellom aktørene. Gjennom enhetlige systemer for videokonferanse kan man delta på møter, eller gjennomføre hyppigere møter på tross av avstand. Dersom dette systemet er enhetlig på tvers av aktørene vil dette være en instrumentell fremmer, og motsatt vil det være en instrumentell hemmer.

Vi oppsummerer følgende faktorer som kan være hemmende eller fremmende:

- evnen til å kommunisere på avstand gjennom tale og data samarbeid i tid og rom
- enhetlig system for videokonferanse for å bøte på geografisk avstand
- evne til å etablere felles situasjonsbilde og situasjonsforståelse

4.3.4 Organisasjon

Basert på det instrumentelle perspektivet på organisasjon, der organisasjoner kjennetegnes på målrasjonalitet vil det være naturlig at strukturene internt i organisasjonene hos de forskjellige aktørene utvikler seg, og ser ulike ut. Dette med bakgrunn i at de aktørene vi ser på har forskjellige primæroppgaver. Disse forskjellene i struktur kan være en hemmer for samordning. Ved at organisasjonene er ulike så innebærer det at de forskjellige aktørene må lære å kjenne hverandre for å få forståelse for hvilke egenskaper, evner og kompetanse den enkelte organisasjon har. Ulike strukturer kan også påvirke muligheten for å lage integrerte enheter, da de potensielt ikke er kompatible.

Den geografiske inndelingen av regionene i den enkelte etat vil også potensielt oppstå som en hemmer for samhandling. Alle de nevnte etatene har ansvar for et geografisk område, og utøvelse av sin funksjon innenfor denne avgrensningen. Ettersom de forskjellige organisasjonene har ulike mål og krav, og ulike budsjetter og ressurser vil det utvikle seg, og er allerede forskjellige grenser knyttet til regionsgrensene for de forskjellige aktørene. Dette kan gi utfordringer i samordningen fordi man må samhandle med andre personer fra de enkelte aktører enn man normalt samhandler med avhengig av hvor hendelser oppstår.

Vi oppsummerer følgende faktorer som kan være hemmende eller fremmende:

- Ulik struktur, kompetanse og kompatibilitet i de utførende ledd, og dermed utfordrende integrering ved samhandling
- Ulike geografiske inndeling gir utfordringer ved samhandling på grunn av aktørkartet som kan endres

4.4 Det institusjonelle perspektivet og forventninger

4.4.1 Det institusjonelle perspektivet generelt

Mot slutten av 1970-årene fikk institusjonell teori mer plass innenfor organisasjonsteorien. Det ble etter hvert stilt spørsmål om organisasjoner kun var verktøy med en målsetning om å produsere varer og tjenester. Forskere presenterte et syn i motsetning til instrumentalismen, og hevdet at organisasjoner er institusjonaliserte (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). I motsetning til instrumentalismen vil det å være institusjonalisert innebære at man oppfatter at virkeligheten er subjektiv og sosialt konstruert. Organisasjoner sees på som organismer og subjekter som er opptatt av overlevelse, og dette sikres gjennom legitimitet internt og i omgivelsene. Videre består organisasjonene av mennesker som etter hvert etablerer felles verdier og fortolkninger av verden som nedfelles i kultur. Det er disse kulturelle trekkene og ønsket om å sikre overlevelse som styrer atferden. Institusjoner vokser dermed frem når vi konstruerer vår sosiale virkelighet (Berger, Wiik, & Luckmann, 2000).

Innenfor institusjonell teori peker man på tre ulike retninger: *Den tidlige (gammel institusjonalisme)*, der handlingsmønster dannes fra normer, verdier og holdninger. *Nyinstitutionell teori*, der handlingsmønster kommer fra forskrifter, regler og klassifiseringskjema som tas for gitt, og er mer eller mindre bevisste, og til slutt *Skandinavisk institusjonalisme*, der handlingsmønster kommer av imitasjon innen den sosiale verden. Det som påvirker handlingene er interesser, ressurser, identiteter, og muligheter (Eriksson-Zetterquist et al., 2014).

Felles for alle teoriene er at aktørenes verdier er grunnlaget for beslutninger – man søker legitimitet for de beslutninger som tas. Dermed anser man en beslutning som rasjonell hvis den er i tråd med samfunnets verdier og normer. Organisasjonen strever her etter «Effectiveness» - det vil si at den vil gjøre riktige ting, ikke nødvendigvis optimal utførelse. I slike organisasjoner tilpasser man seg i forhold til det som skal gjøres, ettersom makten ligger i institusjonene og ikke enkeltindivider, og således sørges det for at de ansatte ikke blir for opptatt av egne interesser (Lukes & British Sociological, 2005).

4.4.2 Prosesser

Det kulturelle perspektivet er særlig opptatt av de uformelle målene, som oppstår over tid. Disse er som regel ikke utarbeidet eller skrevet ned, men underforstått blant organisasjonens medlemmer. Disse målene kan virke samlende og motiverende, og dermed styrke fellesskapet i organisasjonen. På en annen side kan slike mål oppstå innenfor ulike grupper innenfor organisasjonen, for eksempel mellom ulike fagprofesjoner eller avdelinger, hvis man har en mer sektorbasert struktur. Dette kan føre til suboptimalisering, og øke konfliktnivået innad i organisasjonen istedenfor å virke samlende. Verdier er viktige innenfor det kulturelle perspektivet. Verdier oppstår over tid, virker samlende og styrker fellesskapet. Verdier oppstår gjennom sosialisering, bruk av symboler og gjennom en felles moralsk referanseramme. Felles verdier fører ofte til at ansatte utvikler en standardisert oppførsel. Dette innebærer at man har noen standardiserte rutiner og prosedyrer for hvordan man løser ulike situasjoner. Disse rutinene og prosedyrene er uformelle. Hvordan vil da dette utvikle seg mellom de forskjellige aktørene vi ser på? Har man etablert uformelle roller mellom de forskjellige aktørene. Alle aktørene er innenfor det man kan kalle beredskapsfamilien, og det vil derfor være naturlig at det internt oppstår uformelle strukturer, både mellom aktørene, og kanskje internt hos den enkelte aktør i relasjon til de øvrige. Kan det derfor ha oppstått uformelle forståelser av roller, ansvar og myndighet? Kan de samme kulturelle forholdene medføre at man etablerer parallelle forum eller metoder å samordne aktivitet på?

Et annet aspekt er hvordan kultur og tradisjon har utviklet seg i forhold til de formelt besluttede samordningsarenaer. Prioriterer alle aktørene denne type fora i like stor grad, eller er det forskjellige tradisjoner for oppfølging av dette? Samtidig kan man stille seg spørsmål om det er aksept mellom aktørene for de eventuelle forskjellige måter å forholde seg til disse arenaene.

Vi oppsummerer følgende faktorer som kan være hemmende eller fremmende:

- Uformelle forståelse av rolle, ansvar og myndighet som påvirker samhandling
- Uformelle forum eller metoder for å samordne aktivitet
- Oppfølging og prioritering av formelt besluttede samordningsarenaer

4.4.3 Teknologi

I det institusjonelle perspektivet omhandler temaet teknologi ikke om hvilken teknologi som er besluttet å benytte hos den enkelte aktør, eller at det for eksempel er besluttet at man skal nytte Felles Nødnett. Det handler mer om hvilke kulturer som eksisterer for bruk av teknologien som eksisterer. Hva er det som ansees som akseptabel og passende teknologi å bruke. Er det for eksempel akseptert at man nytter videokonferanse fremfor fysisk oppmøte på et møterom. Er det kultur for å etablere et digitalt situasjonsbilde, og er det kultur for å dele dette mellom etatene? De kulturelle forskjellene for bruk av teknologi internt hos den enkelte aktør, kan trolig også påvirke bruken av teknologi mellom etatene. I et myteperspektiv handler dette også om at man nytter den teknologien man har en oppfatning av er den riktige måten å f.eks. kommunisere på. Det vil for eksempel innebære at dersom man har en oppfatning av at Felles nødnett ikke er med på å bidra til målsetningene om samhandling, så vil man heller ikke nytte dette verktøyet.

Vi oppsummerer følgende faktorer som kan være hemmende eller fremmende:

- Er det kultur for brukt av teknologi for å understøtte samhandling
- Er det kultur for å ta i bruk ny teknologi
- Er det kultur for å dele informasjon

4.4.4 Organisasjon

Vi har tidligere beskrevet at Norge i motsetning til mange andre land ikke har en dedikert organisasjon til å håndtere større hendelser og kriser, men det er allikevel slik at man er knyttet nok sammen til å få et godt utkomme, og dermed nærmest fungerer som en organisasjon. Definisjon av begrepet organisasjoner innebærer at man ikke trenger å formelt være en organisasjon for å fungere som en organisasjon. Organisasjoner kan til en viss grad, forstås og ledes som systemer av sammenknyttede prosesser (Grover & Markus, 2008).

I det institusjonelle perspektivet er organisasjonsbegrepet slik vi ser det blant annet knyttet til hvilken organisasjonskultur den enkelte etat har, herunder hvilke tradisjoner og holdninger man har til samarbeid og samhandling. Selv om de nevnte aktørene er selvstendige organisasjoner, og har egne mål, så har de samtidig opprinnelig en lang historie med samarbeid. Spesielt kan dette sies om Forsvaret og sivilforsvaret.

Basert på teorien er vår vurdering derfor at man vil finne en kultur for samarbeid om de oppgaver det forventes at man skal samarbeide om hos alle aktører, samtidig er det kanskje noe større kulturforståelse mellom Heimevernet og Sivilforsvaret. Dette antar vi med bakgrunn i de forskjellige organisasjonenes oppbygning. Både sivilforsvaret og Heimevernet er beredskapsorganisasjoner som kalles ut ved behov, men politi består av stadig tjenestegjørende personell. Denne kulturforståelsen er å anse som fremmede for samordning av innsatsen. Kulturforståelse skapes gjennom samarbeid, og sosial interaksjon. Slik kan man også avklare eventuelle tvetydigheter (Weick, 2001).

Et område vi forventer kan være en institusjonell hemmer er innenfor begrepet terminologi. Selv om alle aktørene kan synes like med sine uniformer og distinksjoner, så har de likevel forskjellige daglige gjøremål. Grunnlaget for terminologi legges gjerne i hva du gjør hver dag, og teorien til det institusjonelle perspektivet tilsier derfor at det vil være forskjeller mellom aktørene. En forskjell i terminologi vil vi anse som en hemmer for å få til samordning av innsats.

Vi oppsummerer følgende faktorer som kan være hemmende eller fremmende:

- Er det kultur for samarbeid mellom aktørene
- Er det forskjellig terminolog hos aktørene

5. Analyse

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil vi analysere funn i våre semistrukturerte intervjuer, teori, empiri og tidligere forskning. Dette kapitlet er delt opp i to underkapitler. Kapittel 5.2 omhandler instrumentelt perspektiv, mens kapittel 5.3 omhandler institusjonelt perspektiv. Hvert av kapitlene er delt inn i prosess, teknologi, organisasjon som er de faktorene vi har valgt å se på.

5.2 Instrumentelt perspektiv

5.2.1 Prosess

Formelle beskrivelser av rolle, ansvar og myndighet for den enkelte aktør, og etablerte forum for samordning av aktivitet er viktige premisser for å få til god samordning. Dersom disse prosessene fungerer etter sin hensikt vil det være viktige fremmere for å få samordningen til å virke. På den annen side vil det være slik at dersom disse ikke fungerer etter sin hensikt vil de være hemmende. Innenfor det instrumentelle perspektivet er det dermed vesentlig for måloppnåelsen at det gis føringer for hvordan dette skal gjennomføres. Dersom det er uklarheter i roller, ansvar og myndighet så vil løsning på eventuelle uenigheter eller problemer vil være at prosessene endres, eller tilpasses, og at uenigheten da løses. På samme måte vil en løsning på manglende forum for samordning av aktivitet være å etablere dette som formelle oppgaver.

Ut fra våre funn er det åpenbart at det eksisterer forum for samordning av aktivitet. Et av disse forum er benevnt «Fylkesberedskapsrådet». Dette rådet kan ansees som en viktig premiss forutsatt at det fungerer etter sin intensjon og hensikt. Ut fra intervju med Distriktssjef i Sivilforsvaret har vi følgende funn. Der er man klar på at rådet fungerer etter sin hensikt og gir et veldig godt grunnlag for samarbeid på tvers av etatene.

«fylkesmannen er en tydelig leder av fylkesberedskapsrådet så gir det veldig godt grunnlag for å få til et godt samarbeid (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019).»

Dette henger også godt sammen med Heimevernets beskrivelse av situasjonen, som påpeker at de samarbeider meget godt med fylkesberedskapssjefen, og peker på at man har Fylkesberedskapsrådet som et verktøy. Heimevernets representant peker også på at det er andre forum der de møtes, og viser til et etatssjefsmøte.

«Så vi føler vel kanskje at vi kommet langt for vi har et verktøy og apparat som møtes formelt. Også utover fylkesberedskapsrådet da. Som på en måte har sin syklus. Det samme har jo etatssjefsmøter som fylkesmannen har. Han har et eget etatssjefsmøte (Distriktssjef Heimevernet, 2019)»

Politiet viser også til fylkesberedskapsrådet som et etablert forum for samordning av etatene innenfor redningstjenesten, og at det er politimesteren som møter på disse møtene. Fylkesberedskapssjefen viser også til fylkesberedskapsrådet som den viktigste arenaen for samordning. Både innenfor totalforsvaret, altså sivilt-militært samarbeid, men også innenfor regional beredskap generelt.

«Viktigste arenaen for samordning i totalforsvaret og i regional beredskap er jo fylkesberedskapsrådet. Det er et målbestemt, kongelig res bestemt arena. Så den skal vi ha, det er ikke sånn at Fylkesmannen kan vurdere bort den. Og de bruker vi aktivt, og det er veldig viktig å forstå at det er ikke et møte det er et kollegium. Sånn at vi kjenner hverandre og kan hverandre og ikke sant, kjenne og kunne. Vi ringer jo til hverandre når det oppstår noe, enten det eller så tar vi telefonkonferanse med deler av det. Det er en veldig dynamisk greie. Det kan du få til fordi det er et kollegium som kjenner hverandre og ikke et møte der du har enetale fra tavla og ferdig. Og det er jo det viktigste verktøyet vi har i samordning på regionalt nivå (Fylkesberedskapssjef, 2019)».

Disse uttalelsene gir grunnlag for å peke på fylkesberedskapsrådet som en konkret fremmer i et instrumentelt perspektiv. I tillegg er det åpenbart etablert andre forum som også bidrar til samordning av aktivitet. Det kan allikevel være verdt å spørre om fylkesberedskapsrådet fungerer optimalt. Vi har tidligere beskrevet at man på fylkes/ regionsnivå skal ha oppnevnt et fylkesberedskapsråd og benytte dette i den regionale samordningen av samfunnssikkerhetsarbeidet, herunder arrangere minimum ett møte i året og felles øvelse hvert fjerde år. At det er etablert flere fora ved siden av kan peke på at det er behov for ytterligere samordning mellom noen av representantene. Distriktssjefen fra Heimevernet peker på etatssjefsmøtet, og fra politiets side viser de også til et øvingsforum som vesentlig for å samordne aktiviteten.

«Så har du øvingsutvalget, som egentlig er det primære samarbeidspunktet, hvis du ser bort i fra fylkesberedskapsrådet hvor alle disse elementene er. Der sitter også politimesteren, da kan du si at det også er overordnet. Det er jo lite konkret som kommer ut fra de møtene. Går du ned på øvingsutvalget hvor man møtes og snakker konkret om ulike behov organisasjonene har, for både samarbeide og gjennom øvelser bygger man jo tettere samarbeid, og mer kunnskap (Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019)».

Distriktssjef i Sivilforsvaret viser på sin side til reetableringen av totalforsvarsforum som viktig.

«Vi hadde noe som het totalforsvarsforum innlandet i den kalde krigen, for å kalle det det. Der har HV vært initiativtaker til å få det på plass igjen, så nå er det på plass (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)».

Ved siden av at det er etablert flere arenaer for koordinering, er det også et spørsmål om forumet blir prioritert av alle. Funn i intervjuene kan peke på at det er forskjeller her. Heimevernet peker for eksempel på at politiets manglende deltagelse har vært en utfordring. De peker på at politiet i en lengre periode har vært opptatt med reform, og at dette har medført nedprioritering av aktiviteter utenfor egen etat. Dette kan i så fall ses på som hemmende for samhandlingen.

«Så politireformen utfordret samvirke i Hedmark, når den sto på som verst, når de skulle implementere, og naturlig nok å ha tid til rådighet (Distriktssjef Heimevernet, 2019)»

Distriktssjef i Sivilforsvaret peker på samme problemstilling, og viser til at når politiet var inne i sin mest hektiske periode var det utfordrende å ha den gode dialogen.

Den andre premissen som må ligge til grunn i et instrumentelt perspektiv er at det er avklarte og tydelige roller, ansvar og myndighet innenfor samordningen av offentlige etater. Dette gjelder både i forhold til ledelse av planlegging av aktivitet, og ledelse av aktiviteten. Et vesentlig poeng i Norge er for eksempel at Forsvaret i Norge ikke skal brukes mot egen befolkning. Det er derfor etablert en egen lovgivning rundt denne problemstillingen. «Bistandsinstruksen» regulerer dette i form av at man kan gi politiet myndighet til å be om støtte av Heimevernet til blant annet redningsarbeid. Her er det da vesentlig at denne myndigheten forstås på samme måte av de konkrete etatene, men også av de øvrige samarbeidspartene. Videre er det viktig at det er avklarte hvem som har ansvar for de forskjellige råd og utvalg, og helt ut til ledelse av operasjoner.

Bistandsinstruksen ble endret i 2017, og våre funn tilsier at dette ikke bare ga positive utslag i forhold til forståelsen av hvordan dette skulle gjøres.

Heimevernet peker fra sin side på at endringen av instruksen har gitt en positiv virkning i forhold til responstid, noe som er med på å bedre betingelsene for samarbeidet

«Den gjør evnen til å støtte raskere. Politimesteren har makt og myndighet i større grad selv ved en bistand. Og han har, han kan, jeg kan også iverksette, på også større grad ansvar, myndighet og også å iverksette fortere enn før (Distriktssjef Heimevernet, 2019)».

Samtidig peker han på at den kanskje på enkelte områder har blitt noe mer utfordrende og uklar.

«Så jeg synes det var uryddig når den kom. Samtidig så er jo nettopp det at du da forutsetning at vi prater godt sammen, at jeg kan ta den ekstra telefonen, at politimesteren eller stabssjefen bortpå politihuset og spør hva det innebærer. I større grad bevisstgjøre meg om da (Distriktssjef Heimevernet, 2019)».

På den annen side peker Distriktssjefen i Sivilforsvaret på at det er klare roller, dog kan det stilles spørsmål til om dette er på grunn av de nåværende stillingshavernes personlige egenskaper, eller om det er fordi de følger opp en sett roller, ansvar og myndighet de er gitt.

«Så vi har en tydelig politimester som leder av redningstjenesten, samme som fylkesmannen er en tydelig leder av fylkesberedskapsrådet så gir det veldig godt grunnlag for å få til et godt samarbeid (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)»

Oppsummert peker alle på viktigheten av arenaer for å drøfte og planlegge for samhandling, og at dette er en viktig betingelse for samordningen innenfor samfunnssikkerhet. I tråd med det instrumentelle perspektivet er dette en fremmer på den måten vi har forventet innenfor prosess. Der Heimevernet, Distriktssjef i Sivilforsvaret og Fylkesmannen viser til fylkesberedskapsrådet som en viktig arena for å møtes viser Politiet til at det kommer lite konkret ut av dette forumet, og at det derfor ikke står til deres forventninger, eller i forhold til de ressurser de ønsker å legge i det. Dette kan komme av at politiets intervjuperson er på et noe lavere organisatorisk nivå en de øvrige intervjupersonene, og kanskje derfor ikke ser nytten av det overordnede forumet. De øvrige forumene som er etablert er ikke formelle forum, men kan ikke sees på som en hemmer.

Det ville allikevel i et instrumentelt perspektiv vært bedre om disse også hadde vært regulert, for dermed å sørge for at verktøyene virker sammen.

Det kan synes som at det er noe større usikkerhet rundt roller, ansvar og myndighet. Selv om bistandsinstruksen gir klare roller, ansvar og myndighet mellom politi og forsvar, er det kanskje ikke med på å avklare det samme forholdet opp mot andre aktører. Dette samsvarer med Meyers funn i sin masteravhandling - om funn

«Jo flere aktører som inngår i beredskapsarbeidet, jo vanskeligere blir det å holde oversikt over kompetanse, kapasitet og ansvarsforhold. Det vanskeliggjør også å holde oversikt over beslutningsprosessene og informasjonsutvekslingen mellom aktørene»

Det er samtidig åpenbart at instruksen ikke er entydig selv om den omhandler kun to av aktørene. I et instrumentelt perspektiv er en viktig fremmer at roller, ansvar og myndighet er entydig og avklart mellom de forskjellige aktører. Innenfor dette området kan det derfor finnes forbedringspotensialer.

5.2.2 Teknologi

Kompatibel og tilgjengelig teknologi i form av IKT, herunder kommunikasjonsverktøy, og evne til å utveksle informasjon er en viktig premisse for en vellykket samordning. Innenfor det instrumentelle perspektivet blir disse områdene spesielt viktige, da de legger direkte grunnlag for både den enkelte organisasjons måloppnåelse, men også direkte føringer på evne til måloppnåelse for samordningen. Våre vurderinger av hemmere og fremmere innenfor det instrumentelle perspektivets syn på teknologi er evnen til å kommunisere på avstand gjennom tale og data for samarbeid i tid og rom. En annen hemmer eller fremmer er om det eksisterer et enhetlig system for videokonferanse for å bøte på geografisk avstand.

Fra Fylkesberedskapssjefens side pekes det på at det blant annet mangler kommunikasjons systemer på ulike graderte nivåer som er tilgjengelig for alle aktører.

«Jeg mener at Nasjonalt Begrenset Nett må ut til alle, også kommuner, og det er et større prosjekt, men skal vi klare dette her så må vi det. Det er en helt klar hemmer hvis man ikke klarer å kommunisere på gradert nivå innen totalforsvaret (Fylkesberedskapssjef, 2019)»

Utfordringene med tilgjengelighet på NBN blir også trukket frem av Politiets Beredskapsplanlegger. Det påpekes at man løser utfordringene med de hjelpemidler man har tilgjengelig i dag, men at det ville vært enklere dersom alle hadde det samme systemet.

Sivilforsvarets- og Heimevernets Distriktssjefer trakk ikke frem mangel eller tilgjengelighet på NBN som hemmende eller fremmende for samvirke. Det ble ikke stilt konkret spørsmål rundt NBN overfor disse aktørene, det kan derfor ikke konkluderes med at de anser dette som hemmer eller fremmer som samordning.

Felles Nødnett er et digitalt samband som er besluttet anskaffet til alle redningsetater av Stortinget. Nødnett tilbys brukt av nød- og beredskapssetater og eier kritisk infrastruktur. Det er likevel ikke gitt pålegg om å nytte dette så langt vi har klart å avdekke. Nødnett skal som nevnt bidra til at alle aktører innenfor totalforsvaret kan kommunisere med hverandre. I et instrumentelt perspektiv ville et slik pålegg være et klart fremmende tiltak. Innføringen går allikevel ikke uten utfordringer. Distriktssjef i Sivilforsvaret mener blant annet at Felles nødnett har et kjempepotensial som ikke er utnyttet.

«Det positive som har kommet er nødnett, det er faktisk veldig bra men ikke utnyttet godt nok. For det er ikke øvd på fylkesnivå i noe særlig grad. Så det er kjempepotensial, ikke utnyttet(Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)»

Beredskapsplanlegger i politiet peker også på at innføringen av nødnett har bidratt som en fremmer for samordning mellom etater.

«nødnett har vært fryktelig viktig for beredskapsetatene og beredskapen i Norge, og nå som forsvaret har fått flere, og fått opplæring og tatt de i bruk, så er jo dialogen og kommunikasjon tatt et par hakk videre da. Samarbeidet blir jo bedre (Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019)»

Den andre problemstillingen vi pekte på er mangel på enhetlig system for videokonferanse. I et instrumentelt perspektiv skal det være beslutninger og målsetninger som skal bidra til å legge til rette for samhandling. Det er ikke besluttet at alle aktørene skal ha videokonferanse, med den følge at enkelte etater fortsatt mangler dette.

Distriktssjef i Sivilforsvaret er klar på at bruk av videokonferanser er med på å bidra til strukturerte og gode møter.

«det andre er bruk av videokonferanser, som er en særdeles gunstig form fordi det blir så strukturerte møter(Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)»

I tillegg peker han på at bruk av videokonferanse oppveie for at ledelsesnivåene ikke er geografisk likt plassert, og kan bidra til at man kan gjennomføre møter på kort varsel.

«Ved en skarp hendelse, vil fylkesberedskapsrådet nødvendigvis måtte møte på kortere tidsperspektiv og med færre folk på grunn av reiseavstander osv. Så lenge IKT virker, så vil man kunne bruke videokonferanse som møtearene (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)».

Fylkesberedskapssjefens viser også til at det ikke er lagt til rette hos alle aktører for å kunne kommunisere på de ulike løsninger for video og tale, og at dette kan være en utfordring som samhandling.

Et viktig element i evnen til å samhandle, er som beskrevet evnen til å etablere felles situasjonsbilde og situasjonsforståelse. Det er ingen funn som viser til at dette er på plass, eller bestemt at det skal på plass i nær fremtid.

Heimevernets distriktssjef peker nettopp på denne mangelen i sitt intervju.

«Jeg har jo ikke kommandokontrollsystemer som utveksler informasjon (med de sivile aktørene) utover at vi kan prate sammen på radio(Distriktssjef Heimevernet, 2019)».

Politiets beredskapsplanlegger peker også på det samme behovet ikke minst på ledelsesnivå.

«Men det er jo høyere opp du kommer, jo viktigere på en måte, er det å vite om hverandres organisasjoners handlemåter da. For det er de som skal ta avgjørelser og beslutninger på riktig grunnlag og riktig situasjonsforståelse(Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019)».

Det skal samtidig understrekes at det samme behovet kanskje ikke er tilstede for alle. Fylkesberedskapssjefen peker på at han ikke har behov for situasjonsbilde, men at det er et behov for felles situasjonsbilde. Dette kan være fordi fylkesmannen ikke har personell på et eventuelt hendelsessted.

«Vi har ikke behov for skadestedsrapportering. Det er ikke interessant. Det er ikke det vi driver med. Det er stridsteknikk det (Fylkesberedskapssjef, 2019)».

Oppsummert kan vi si at en beslutning om anskaffelse og bruk av felles IKT ville vært en åpenbar fremmer i et instrumentelt perspektiv. Nødnett som teknologisk plattform for kommunikasjon, dersom den tas i bruk av alle, er et stykke på veien, gjennom at det er besluttet anskaffelse av dette på overordnet nivå. Den samme instansen kunne samtidig ha gitt en formell beslutning om bruk, og dermed lagt gode betingelser for samhandling. Når dette ikke er gjort, og det i tråd med våre funn ikke nyttes fullt ut, så blir manglende felles IKT potensielt en hemmende faktor. Nasjonalt redningsfaglig råd gir oss en ide om hvilken fremmer dette kan være.

«Nødnett er den viktigste kommunikasjonskanalen i redningstjenesten på land. Frivillige ressurser i redningstjenesten har tilgang til nødnett og bruker dette daglig. Det er et viktig verktøy for sikker og effektiv samhandling. Tilbakemeldingen fra de frivillige er svært gode, ikke minst i et samvirkeperspektiv (Nasjonalt redningsfaglig råd, 2018)»

I tråd med våre forventninger innenfor det instrumentelle perspektivet, så har vi her å gjøre med forskjellige etater som har valgt hver sin teknologiske plattform. Dette har medført at de ikke er fullt ut kompatible innenfor domener som kartverk, styringssystemer, eller informasjon generelt. Dette gjelder både innenfor gradert og ugradert informasjonshåndtering.

Teknologien til å skape det samme situasjonsbilde hos alle aktører, og dermed større sannsynlighet for å ha felles situasjonsforståelse eksisterer, men det er ikke gitt føringer om bruk av dette for å få til samordning. Den enkeltes etats anskaffelser tar da heller ikke høyde for dette. Med bakgrunn i det instrumentelle perspektivet blir derfor manglende formelle pålegg og beslutninger med på å gjøre dette til en hemmende faktor.

5.2.3 Organisasjon

Innenfor faktoren organisasjon har vi pekt på at ulik struktur, kompetanse og kompatibilitet i de utførende ledd, som dermed gjør at det utfordrende med samhandling, er en av premissene for samordning. Et annet premiss som er viktig er at de ulike geografiske inndeling gir utfordringer ved samhandling. Dette fordi aktørkartet kan endres avhengig av hvor en hendelse oppstår.

Ettersom de aktørene vi ser på har vesensforskjellige oppgaver i det daglige er det naturlig at de gjennom sine oppdrag etablere strukturer og kompetanse innenfor sine primæroppgaver. Samtidig skal de virke opp mot sitt samfunnsoppdrag innen samfunnssikkerhet. I utgangspunktet kan slike målsetninger ansees som instrumentell hemmer. Det er allikevel naturlig at dette skjer når hovedoppgavene er så vidt forskjellige. På den annen side er det ikke sikkert at dette er veldig vesentlig i forhold til samhandling.

Politiets beredskapsplanlegger sier følgende om struktur og kompetanse:

«Det er fordi Forsvaret sitt behov er veldig spesifisert og veldig konkret, i forhold til krig og krise, mens fylkesmann, kommuner, ambulanse og andre typer redningstjeneste er i dag, mer likt det vi driver med i det daglige. Så ta for eksempel øvingsutvalget. Når vi skal øve på en tankbilulykke, industriulykke, brann i fjerntliggende område så er det veldig uaktuelt for forsvaret å være med på da i utgangspunktet. Ikke fordi at de, de har masse folk som kan være med å hjelpe til med sanitet og lete etter mennesker, men det er ikke det som er forsvarets primæroppgave, det er ikke det de trener på. Hverken de som jobber i hæren eller HV er ikke på rep for å øve på å lete etter mennesker i skog og mark. HV jobber med objektsikring primært (Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019)»

Han peker her på at noe av det som er vesentlig når det gjelder håndtering av hendelser ikke nødvendigvis går på spesialisering, men at Heimevernet har mye folk som kan bidra ved behov. Det samme gjelder sivilforsvaret som også er en relativt stor beredskapsorganisasjon. Det har allikevel vært store endringer i disse organisasjonene basert på formelle føringer. I forhold til evne til å håndtere flere hendelser samtidig vil det kunne hemmende. Distriktssjefen i Sivilforsvaret opplyste at det var gjennomført store reduksjoner, og at man nå står foran ytterligere en omorganisering dette på grunn av endrede målsetninger. I forhold totalforsvarskonseptet var de endrede målsetningene en instrumentell hemmer, samtidig som de endrede målsetningene nå blir en instrumentell fremmer.

«Sivilforsvaret gått fra å være 54 sivilforsvarsdistrikt til 20, og står nå ovenfor en ny omorganisering. Sivilforsvaret endret målsetninger mot fredsinnsetning etter 1991, og har nå endret målsetninger igjen (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)».

Størrelse på organisasjonen er samtidig ikke nødvendigvis vesentlig i forhold til evne til samhandling. Beredskapsplanlegger i Politiet peker på dette i sitt intervju.

«Så det er, jo mer kompleks og større oppgaven blir, vanskeligere å få svar, jo større organisasjon du samarbeider med (Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019)».

Det synes derfor som at inndelingen i geografisk ulike regioner hos de forskjellige aktørene er en større utfordring. Den geografiske inndelingen av aktørene er formelt besluttede vedtak fra overordnet nivå. Antallet Heimevernsdistrikt og Politidistrikt er for eksempel vedtatt av Stortinget. Fylkesberedskapssjefen peker på denne utfordringen i sitt intervju.

«Jeg føler at det er en fordel at man har like geografiske enheter. Det gjør det litt enklere (Fylkesberedskapssjef, 2019)»

Han viser videre til at det er vesentlig lettere å forholde seg til en aktør innenfor hver etat enten det er politi eller helse.

Distriktssjefen i Heimevernet peker på det samme, og viser til de politiske beslutningene om geografisk inndeling. Han sier at de forskjellige inndelingene er hemmende for samhandling, og at man i forskjellige reformer ikke beveger seg mot mer sammenfallende grenser.

«Samhandling og samvirke har blitt det store nye prinsippet. Så organiserer vi oss bare lenger unna evnen til å samhandle (Distriktssjef Heimevernet, 2019)»

Våre funn er allikevel ikke helt entydige. Distriktssjefen for sivilforsvaret er ikke like kategorisk på at forskjellige regionsinndelinger er hemmende.

«Så per i dag klarer ikke jeg å se at det er hindringer for godt samarbeid slik vi er organisatorisk. Det gjør jeg virkelig ikke (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019).»

Sett i et instrumentelt perspektiv ville det mest trolig være mer fremmede om det på tilstrekkelig høyt nivå ble avklart sammenfallende regionale inndelinger. Uttalelsen fra Fylkesberedskapssjefen som har oppgaven med å følge opp det sivil.militære samarbeide, og arbeidet innenfor samfunnssikkerhet er ganske klar i sin påstand.

«Det er jo helt klart en fordel å ha sammenfallende administrative grenser. (Fylkesberedskapssjef, 2019)»

Oppsummert kan vi si at de forskjellige aktørenes struktur og kompetanse, og dermed kompatibilitet ikke påvirker evnen til samhandling i stor grad. At de formelle målsetningene for de forskjellige aktørene fokuserer på primæroppgaven, og dermed på samhandling kan ikke synes som noen utpreget instrumentell hemmer. I hvilken grad et større fokus på samhandling i målsetningene ville blitt fremmede, måtte vært vurdert opp mot hvilken påvirkning dette ville ha på primæroppgavene.

Den regionale inndelingen derimot, som i stor grad er besluttet på høyt politisk nivå må ansees som en hemmer i et instrumentelt perspektiv. Det er åpenbart at forskjellige administrative grenser påvirker de forskjellige aktørenes evne til å drive samhandling med hverandre. Dette er også samme konklusjon som Meyer er kommet frem til i sin masteravhandling.

«Når antallet aktører øker reduseres muligheten til å samhandle mye med hver enkelt. Kvaliteten på samhandlingen reduseres proporsjonalt med økningen i antallet aktører. Selv om de geografiske grensene ikke direkte påvirker etatenes kjennskap til hverandre, har de en indirekte effekt. Sammenfallende regional inndeling fører til at det er færre aktører som skal samhandle enn hvis det er overlappende og kryssende geografiske ansvarsområder. Ulik geografisk inndeling kompliserer dermed samhandlingsmønstrene fordi det er flere informasjonsveier som skal etableres og vedlikeholdes(Meyer, 2018) ».

5.3 Institusjonelt perspektiv

5.3.1 Prosess

De forskjellige aktørenes medlemmer styres i et institusjonelt perspektiv av kultur og uformelle strukturer. Logikken bak handlingen til organisasjonens medlemmer ligger i hva som oppfattes som passende. I den sammenheng er trolig egen organisasjons kultur viktigere enn kulturen innenfor beredskapsfamilien. Samtidig kan påtrykk fra media eller andre være med å vri dette. I forbindelse med de prosesser som eksisterer innenfor samhandling mellom etater er en av premissene hvilke uformelle forståelser man har av roller, ansvar og myndighet som igjen kan påvirke samhandling. Et annet premiss er om det er uformelle forum eller metoder for å samordne aktivitet. Til slutt kan man se på hvordan de formelt besluttede samordningsarenaer følges opp og prioriteres hos den enkelte aktør.

Aktørenes uformelle forståelse av rolle, ansvar og myndighet vil kunne påvirke samhandling. Dersom det etablerer seg nære relasjoner mellom aktører, kan dette bidra til at man får en bedre forståelse for rollene, eller at man etablerer uformelle roller. Dette gjelder på alle nivåer. I et institusjonelt perspektiv vil dette kunne påvirke samhandlingen. Våre funn peker imidlertid på at dette ikke er utfordrende innenfor den regionen vi har sett på. Heller ikke at den enkelte organisasjon har forskjellig kultur synes å være en utfordring.

Distriktssjefen i Sivilforsvaret viser til at det er forskjellige kulturer, men at man har etablert så gode relasjoner at dette ikke utgjør noe problem.

«Kulturer, vi er forskjellige organisasjonskulturer, men jeg oppfatter ikke det som en hindring faktisk, det gjør jeg virkelig ikke. Og det går igjen på at jeg kjenner dem så godt. (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)»

Videre sier han at:

«det som fremmer er at vi har åpne etatsledere som ønsker å samarbeide, det er et godt samarbeidsklima i vårt distrikt sånn jeg opplever det. Det fremmer definitivt. Jeg føler også det at hvis noe skulle skje som vi ikke er trent eller forberedt på så evner vi å løse det, nettopp fordi vi kjenner hverandre så godt som vi gjør, at vi har tillitt til hverandre»

Beredskapsplanleggeren fra Politiet peker delvis på det sammen når han i forbindelse med et spørsmål om viktigheten av relasjoner peker på at relasjoner er viktig for å forstå hverandre.

«Jeg fikk jo spørsmål før, tidligere av en annen, han spurte om hva er viktigst, relasjon eller avstand? Jeg mener utvilsomt relasjon. Du må se det i sammenheng, men det nytter ikke å ha kort avstand, hvis man ikke klarer å snakke sammen eller forstår hverandre. (Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019)»

Dette aspektet ble også trukket frem av både Distriktssjefen i Heimevernet og Distriktssjefen i Sivilforsvaret som peker på at kjennskap og vennskap er viktig.

«Stort sett dreier dette seg om kjennskap, kunnskap, vennskap, det å få til det. Og det får vi til med de aller, aller fleste (Distriktssjef Heimevernet, 2019)».

Samtidig er anerkjennelse av hverandres organisasjon og oppgaver viktig for å oppnå gode relasjoner. At dette ikke alltid er tilfelle kan bero på enkeltpersoner i en organisasjon. Allikevel kan dette være med på å bytte ned en positiv kultur. Distriktssjefen i Heimevernet peker på et tilfelle av manglende anerkjennelse som direkte påvirker motivasjonen til å utvikle videre relasjoner.

«Vi er dårlig trent, vi har dårlig utstyr. Vi er seine og vi har ikke beredskap. Dette har han sagt offentlig på et totalforsvarsforum og vi sitter tilstede og føler oss rett og slett fornærmet. Vi har på en måte ingenting å bidra med»

På tross av sistnevnte sitat ser vi her at man gjennom de fora som er etablert har evnet å etablere en felles kultur på ledelsesnivå, denne kulturen medfører at de forskjellige etatsledere blir kjent med hverandre, og får forståelse for hverandres situasjon.

Denne kulturen er i et institusjonelt perspektiv en fremmer, da den bidrar til å øke samhandlingen mellom aktørene.

Et annet premiss innenfor institusjonelt perspektiv, er om det oppstår uformelle forum eller metoder for å samordne aktivitet. Gjennom intervjuene har vi identifisert at det er etablert et øvingsforum. Dette øvingsforumet inkluderer i hovedsak de samme aktørene som Fylkesberedskapsrådet, men med saksbehandlere innenfor øvingsaktivitet. Dette forumet vises til av Beredskapsplanlegger i Politiet som et viktig forum.

«Så går du på øvingsutvalget, hvor man møter og snakker konkret om ulike behov organisasjonen har, for å både samarbeide og for man gjennom øvelser bygger tettere samarbeid, mer kunnskap. Så det er på en måte det månedlige stedet man møtes for å bygge samarbeid. (Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019)»

Dette forumet er således en institusjonell fremmer, da det ikke er et formelt besluttet forum, men det allikevel bidrar til bedre samhandling. Dette bekreftes av Fylkesberedskapssjefen.

«Og sånn som vi drev før, at politiet hadde fullskalaøvelser uten å involvere kommunene og sånn, nei da øver du et halvt system, og det er ikke realistisk. Så det gjør vi nå, vi øver fulle pakka. (Fylkesberedskapssjef, 2019)»

Oppfølging og prioritering av formelt besluttede samordningsarenaer er et siste premiss. Dersom man ikke følger opp de besluttede arenaene, vil ikke dette bidra til samhandling. Et funn på at ikke alt er som det kunne vært har vi hos Distriktssjefen i Heimevernet. Han oppfatter at politiet nedprioriterer felles møtearenaer. Han sier ikke at dette nødvendigvis er kulturelt betinget, men potensielt en følge av mye arbeid med politireformen.

«med politiet så er det litt mer utfordrende. De har vært veldig fokusert på politireformen, og på en måte mer eller mindre nok med seg selv» «Politiet har det alltid så travelt, de har det så travelt at det. Ting de prioriterer vekk, også møter du de så må de alltid dra før oss. Og igjen så er det kanskje relatert til den omstillingen. (Distriktssjef Heimevernet, 2019)»

I et institusjonelt perspektiv vil dette allikevel være hemmende. Ved at det er akseptabelt å prioritere bort aktivitet knyttet til samhandling, så kan det bidra til at andre gjøre det samme, og samhandlingen får vanskeligere forhold.

Oppsummert kan vi si at alle aktørene legger stor vekt på kjennskap og vennskap. De peker på at gode relasjoner gjør at man har den gode samtalen, og dermed får hjulene til å rulle når det er behov. Denne kjennskapen gjør også at man etablerer forskjellige fora for å bedre samhandlingen som for eksempel øvingsforum og totalforsvarsforum. Disse fora bidrar til å utvikle forståelse og kultur på flere nivåer i organisasjonene, og man etablerer dermed en felles kultur innen beredskapsfamilien. Denne kulturen må i et institusjonelt perspektiv sees på som en fremmede faktor. Samtidig er det ikke et entydig bilde, da enkelte aktører opplever at man av og til blir seg selv nærmest. En slik kultur vil da være en hemmende faktor i et institusjonelt perspektiv.

5.3.2 Teknologi

Innenfor det institusjonelle perspektivet er det sentrale innenfor faktoren teknologi hvilken teknologikultur som finnes i etatene. Med det mener vi hva som oppfattes som passende teknologi og til hvilken bruk. Et av premissene vi vil se på er om det er kultur for å bruke teknologi for å understøtte samhandling. Videre er et annet premiss om det er kultur for å ta i bruk ny teknologi. Det siste premisset vi vil se på er om det er kultur for å dele informasjon.

Innenfor IKT domenet er det besluttet å bruke for eksempel Felles Nødnett. Dette er bare en av IKT anskaffelsene som er kommet, eller forventes å bli innført i nær fremtid. Er det da kultur for bruk av teknologi for å understøtte samhandling?

Beredskapsplanlegger i Politiet trekker nettopp frem bruk av nødnett og innføringen av dette som en fremmer.

«Det har vi allerede sett i mange år det, i mellom nødetatene og de frivillige og sånne ting, at nødnett har vært fryktelig viktig for beredskapsetatene og beredskapen i Norge, og nå som Forsvaret har fått flere, og fått opplæring og tatt i bruk så er jo dialogen og kommunikasjon tatt et par hakk videre. Samarbeidet blir jo bedre (Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019).»

Vi har tidligere påpekt at det ikke ligger noen beslutning fra overordnet nivå om å benytte nødnett. Det er kun anskaffelsen som er besluttet. Bruken av nødnett er dermed kulturelt betinget hos flere av aktørene. Vi mener at dette funnet viser at det er kultur for å ta ny teknologi i bruk både i politi, hos Heimevernet og hos andre beredskapsetater for å forbedre samhandlingen.

Distriktssjefen i Sivilforsvaret peker også på det positive ved innføringen av nødnett. Samtidig viser han til at man ikke utnytter dette godt nok.

«Det positive som har kommet er nødnett, det er faktisk veldig bra men ikke utnyttet godt nok. For det er ikke øvd på fylkesnivå i noe særlig grad. Så det er kjempepotensial, ikke utnyttet. Og igjen, det er en påstand. For jeg kan ikke huske at vi har øvd noe spesielt på det. (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)»

Det å benytte teknologien i daglig bruk og øving er vesentlig for at det skal ha en effekt på det samhandlingen. At det ikke er øvet på det trenger likevel ikke være kulturelt betinget. Det er like gjerne et ressurs spørsmål i forhold til hvor mange som har anskaffet det. Innføringen av nødnett er jo en pågående prosess.

I et institusjonelt perspektiv er denne kulturen en fremmede faktor for samhandling mellom aktørene.

Et annet perspektiv på teknologi er om det er kultur for å ta i bruk ny teknologi. Gjennom våre intervju mener vi å ha flere funn som tilser at dette er tilfelle. Fylkesberedskapssjefen peker på bruk av videokonferanse, eller konkret Skype™. Dette er en teknologi som ikke er formelt besluttet innført, men som er tilgjengelig for bruk, og derfor ble nyttet.

«Men vi jobber jo på en måte veldig forebyggende. I forkant av f eks Trident Juncture 2018 så startet vi en fast møterekke. Der vi hadde dialog med fylkesberedskapsrådet på Skype alle sammen. En gang i uka så hadde vi stort møte med alle de andre embetene, koordinere oss på tvers der en gang i måneden. Det gjorde at Live-ex, gikk helt strålende. (Fylkesberedskapssjef, 2019)»

Distriktssjefen i Sivilforsvaret understreker dette med bruk av teknologien ved videokonferanser.

«Det andre er bruk av videokonferanser, som er en særdeles gunstig form fordi det blir så strukturerte møter. (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)»

Slik vi ser det er det belegg for å si at det også er en generell kultur for å ta i bruk ny teknologi hos de forskjellige etatene. Dette er å anse som en institusjonell fremmer.

Et vesentlig aspekt i det å utnytte teknologi er at man gjennom teknologien kan dele informasjon. Forutsetning for det er at det da er en kultur for å dele informasjon. Dersom det er kultur for å dele informasjon er dette å anse som fremmede i et institusjonelt perspektiv.

Et aspekt er det det å dele formelt besluttet informasjon, men i denne sammenhengen kan man også snakke om begrepet «responsibility to share». Det innebære at man går fra en kultur der den enkelte vurderer hva andre har behov for å se, til en kultur der man skal dele, og stole på at mottageren vurderer og behandler informasjonen han får på en fornuftig måte.

Fylkesberedskapssjefen er inne på dette temaet når han peker på at man rapporterer til hverandre. Samtidig peker han på at man ikke er godt trent til dette:

«Men rapportering, ikke sant, man er ikke trent til at rapportering ikke blir en byrde da. At det er noe vi bare gjør, det har vi nok litt å gå på. Det dreier seg om innhold i rapporter og måten vi rapportere på og finne frem til vesentlig til ting. Vi har litt å gå på der. Vi er ikke håpløse, men har forbedringspotensial. (Fylkesberedskapssjef, 2019)»

Fra Fylkesberedskapssjefen har vi også et annet et funn som peker på at deling av informasjon ikke alltid blir prioritert. Dette var i forbindelse med en hendelse politiet håndterte, og som var sektorovergripende men det ble ikke informert på tvers av sektorene.

«Men at det handler om at det er et kulturaspekt er ganske sikker tenker jeg da. For det er jo ikke sånn at det ikke fantes rutiner, heller. Man valgte jo bare å ikke bruke de rutinene man hadde»

Beredskapsplanlegger en fra politiet er mer konkret i sin uttalelse. Ikke minst relatert til samhandling.

«Vi sitter jo i disse dager og planlegger en anti-terrorøvelse til høsten og da er det fort gjort at det blir på et helt annet sikkerhetsgradert nivå enn en trafikkulykke på E6 har. Og da blir det en helt annen måte å ha dialog med de involverte partene og, hva slags informasjon man deler til hvem, men i en krise må du dele nødvendig informasjon til alle, og da deler du det på den plattformen du har tilgjengelig for å redde liv. (Beredskapsplanlegger Politidistrikt, 2019)»

Her peker han på et viktig kulturelt aspekt, og det er at dersom det er nødvendig for å redde liv finner man uansett en måte å dele informasjon på.

Oppsummert mener vi at det er gode indikasjoner på at det hos aktørene er en kultur for å ta i bruk ny teknologi for å bedre samhandling. Det er også klar vilje til å benytte ny teknologi for å få til løsninger som får frem god samhandling.

Bruk av Skype™ er et meget godt eksempel. Her tar man i bruk et eksisterende produkt som er tilgjengelig for å løse en utfordring med geografisk lokalisasjon av de forskjellige aktørene. Dette medførte at man kunne gjennomføre økt samhandling, og dermed fikk et antatt bedre resultat ut av Trident Juncture enn man kunne forvente. I et institusjonelt perspektiv er det her flere fremmede faktorer som bidrar til å gi bedre betingelser for samhandling.

5.3.3 Organisasjon

Innenfor det institusjonelle perspektivet er kulturperspektivet på organisasjonen vesentlig. Det handler om logikken om det passende. Relatert til samhandling mellom forskjellige etater innenfor samfunnsikkerhet ser vi at en viktig premiss for dette er at det er kultur for samarbeid mellom aktørene. Et annet kulturelt betinget premiss handler om å forstå hverandre, eller med andre ord om det er forskjellig terminolog hos aktørene.

I hvilken grad eksisterer det en kultur for samarbeid mellom aktørene. Et av våre funn som tidligere er nevnt er øvingsforumet som er etablert for å planlegge felles øvelser mellom aktørene. Distriktssjef i Sivilforsvaret trekker frem dette forumet ved flere anledninger.

«samvirkegruppa som planlegger øvelser fremover, at de får en kontinuitet og lager planer for mange år fremover er veldig positivt altså. Men igjen en må sette av tid da. Så skulle vi hatt en øvingskalender, det har vi ikke fått til. Vi har hatt det, men det er så vidt jeg vet ikke på plass, at alle organisasjoner kan legge inn sine øvelser, så man er kjent med hva som skjer.»

Disse uttalelsene mener vi gir et godt grunnlag for å si at det eksisterer en kultur for samarbeide. Samtidig peker han på at man må prioritere tid til samarbeid.

Fylkesberedskapssjefen er på sin side noe mer skeptisk.

«I Norge har vi ikke satt av en krone. Det skal håndteres innenfor rammene, og det er greit det. Det er greit det også, men da må man være tydelig på, den enkelte etat må få tildelingsbrev som gjenspeiler målene, hvis ikke gidder de ikke å prioritere det. Sånn fungerer det jo. Ikke sant. Hvis det ikke står i tildelingsbrevet som en prioritering så prioriterer du det ikke. Selv om du mener det er aldri så fornuftig. (Fylkesberedskapssjef, 2019)»

Han sier ikke her at det ikke eksisterer en kultur for samarbeid, men knytter muligheten til å få drevet med samarbeid opp mot ressurser og mål tildelt fra høyere nivå.

Det innebærer at det i et institusjonelt perspektiv eksisterer betingelser for samarbeid, nemlig at man har en kultur som fremmer samarbeid. Samtidig så blir denne premissen dempet av at det ikke ligger instrumentelle betingelser til grunn for å utøve samarbeidet.

Distriktssjef sivilforsvaret på sin side mener at det ikke finnes noen unnskyldning for ikke å samvirke, heller ikke i form av å skylde på andre man eventuelt mener har et ansvar.

«Det har vært samvirke før, det jeg opplever, som mange ikke forstår, det er at enhver organisasjon har et selvstendig ansvar for å bidra til samvirke. Og det er det som er meningen med samvirkeprinsippet. Der ligger det veldig mye. Jeg kan ikke sitte og skylde på andre for dårlig samvirke, da er det faktisk min feil. Hvis jeg opplever det, så er det jeg som ikke tar nok initiativ til å få til møter. Jeg opplever ikke noe, ingen vrangvilje på noe sted. Eneste utfordringen er nok tid, å kunne prioritere (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019)».

I et institusjonelt perspektiv peker han her på at det kanskje er forskjellig tolkning av prinsippet om samvirke, og samvirket blir da kulturelt betinget. Samtidig viser han til at kulturen for å samvirke er der, og har vært der over tid.

En annen viktig premiss handler om at aktørene forstår hverandre. Innenfor en organisasjon utvikler det seg ofte et eget språk, eller mer korrekt terminologi. Terminologi er kulturelt betinget, og er således en institusjonell hemmer eller fremmer. Når det gjelder dette premisset vil vi påpeke at vi hadde en klar forforståelse av at terminologien var lik hos politi, sivilforsvar og hos Heimevernet.

Våre funn derimot peker på det motsatte. Distriktssjefen i Sivilforsvaret peker på at man spesielt i forbindelse med øvelse Trident Juncture 2018 oppdaget at det er forskjellig terminolog hos aktørene. Han viser spesielt til Forsvaret, men peker samtidig på at alle har sine stammespråk.

«Det som vi spesielt så under Trident juncture og CPXen (Command Post Exercise) er i forhold til Forsvaret det med språk. For vi fikk noen rapporter som jeg som ikke har noen forsvarsbakgrunn ikke skjønnte båret av, og hva er da poenget, når man ikke skjønner det. Det er en utfordring at stammespråkene våre, og det gjelder egentlig i fylkesberedskapsrådet og, at du bruker faguttrykk innenfor ditt fagområdet eller din sektor som kanskje ikke er helt forståelig. (Distriktssjef Sivilforsvaret, 2019) »

Dette står i motsetning til Distriktssjefen i Heimevernet som på sin side peker på Politiet som de med sin egen terminologi, men opplever at de ikke har noen utfordringer med å forstå Sivilforsvaret.

«Sivilforsvar er lettest, og det vel kanskje fordi folka der har, 90% av de har jo bakgrunn fra forsvaret. Hvertfall på ledelsesnivå. Politi er der, alltid litt sånn språkgreier(Distriktssjef Heimevernet, 2019) »

Fylkesberedskapssjefen bekrefter også det de andre aktørene sier om terminologi.

«Så det er noen kulturforskjeller og språkforskjeller i forhold til å skjønne oppdrag også videre, å være bevisst på og hva det innebærer og sånt. Og nettopp igjen til hva er det vi bestiller her. Pluss at vi har noen fryktelig gode eksempler på at det kan være misforståelser, men det er kultur, språk og forkortelser og sånn. Det er nok, det er noe der (Fylkesberedskapssjef, 2019)»

Forskjellig terminologi innebærer ikke at man ikke kan samarbeide, samtidig så er det i et institusjonelt perspektiv en hemmende premiss for samarbeid. Spesielt dersom man ikke er klar over disse forskjellene, og dermed tar det for gitt at alle aktører forstår hva man sier.

Oppsummert vil vi si at vi har gode indikasjoner på at det er en kultur for samarbeid mellom aktørene. Til tross for at denne premissen som i et institusjonelt perspektiv virker fremmende er tilstede, kan det allikevel synes å være vanskeligere å få til samarbeid enn det man ønsker. Det pekes da på at manglende tildelte ressurser og målsetninger om samarbeid gjør at man ikke får dette til i større utstrekning. Det mangler dermed en premiss som i et instrumentelt perspektiv også ville være fremmende. Nemlig klare målsetninger og medfølgende ressurser for samhandling. Når det gjelder premisset terminologi, der vi hadde en oppfatning av at dette var relativt likt, viser det seg at det er større forskjeller enn forventet. Dette blir trukket frem av nær alle aktører, og slikt sett er dette i et institusjonelt perspektiv hemmende for samhandlingen.

6. Oppsummering og konklusjon

Vi har med bakgrunn i organisasjonsteori for offentlige etater, og med et instrumentelt og institusjonelt perspektiv analysert intervju med fire etater innen sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet på regionalt nivå. Vi har også studert og analysert teori og skriftlige kilder innenfor temaet. Hensikten har vært å finne ut hva som fremstår som betingelser for samordning mellom offentlige etater innen samfunnssikkerhet på regionalt nivå.

Vi har arbeidet metodisk, og gjennom bruk av teorien for å skille mellom det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet, søkt å komme frem til faktorer som fremstår som hemmende eller fremmende for samhandlingen. Vi har videre spesifisert de forskjellige perspektivene innenfor det vi oppfatter som de viktigste temaområdene; Prosesser, teknologi og organisasjon. De temaspesifikke premissene har videre blitt benyttet som analytisk siktelinjer under gjennomgangen av intervjuene og den videre analysen.

Vi startet analysen med å se på det instrumentelle perspektivet. Gjennom analysen av intervjuene fant vi da noen fellesnevner hos alle aktørene i studien. Utfordringene som ble fremhevet hadde også paralleller til våre forventninger. En av utfordringene som trekkes frem omhandler manglende «overskudd» eller tid til å drive med samhandling. Årsaken til dette peker samtlige intervjupersoner handler om pågående reformer i den enkelte etat. Samtidig peker alle intervjupersonen også på at samhandling ikke er primær oppgaven til etaten. Dette gjør at man i en situasjon med knappe ressurser nedprioriterer eller avstår fra å utføre sekundær oppgaver.

Et annet problemområde som går igjen omhandler formelle strukturer som planverk, instruks og retningslinjer. Det er ikke slik at det er en total mangel på dette, men at det er varierende hvordan det som eksisterer regulerer samhandlingen mellom to eller flere aktører. Bistandsinstruksen er et eksempel på et formelt dokument som regulerer samhandlingen mellom to aktører, og både Politiet og Heimevernet peker på viktigheten av dette dokumentet selv om det ikke oppfattes som entydig, men at det gir rom for tolkning. Fylkesberedskapssjefens instruks er et annet formelt dokument, og selv om det er sektorovergripende regulerer det ikke samhandling mellom etatene.

Vi har ikke i intervjuene bedt aktørene om å foreslå løsninger koblet til problemstillingen, men basert på en konsekvenslogikk er det naturlig at dersom det er usikkerhet rundt roller, instruksjoner og retningslinjer, så må disse tydeliggjøres.

Ut fra våre forventninger til betingelser innenfor et institusjonelt perspektiv, finner vi at analysen også her delvis bærer likhetstrekk med våre forventninger. Gjennom intervjuene ble det fremhevet av samtlige at kjennskap til hverandre som ledere er med på å bygge kunnskap om hverandres organisasjon, og ikke minst tillit til at man har noe å bidra med i samhandlingen. Relasjoner mellom etatene er viktige, fordi man i utgangspunktet er såpass opptatt med det daglige arbeidet, og gjennom gode relasjoner har man tryggheten til å ta de telefonene man trenger for å be om støtte ved behov, eller for å foreslå samøving og trening. I all hovedsak fremstår intervjupersonene som positive til hverandre, og at man har etablert disse relasjonene.

Av andre kulturelt betingede forhold som kommer klart frem i intervjuene er organisasjonenes evne og vilje til fleksibilitet i utførelse av oppgaver innenfor samfunnsikkerhet. Det virker som at alle aktørene har en sammenfallende oppfatning av sitt samfunnsansvar, og forventning om at de skal samarbeide ved behov. Dette medvirker til at de innenfor de rammer og ressurser de er tildelt gjør så godt man kan for å få til øving og trening. Samtidig peker intervjupersonene på hverandres vilje til samarbeid og fleksibilitet når det faktisk har oppstått en hendelse.

Vi har funnet at våre oppfatninger av hvilke betingelser som ligger til grunn for samhandling innenfor begge de teoretiske perspektivene (instrumentell og institusjonell), i stor grad samsvarer med intervjupersonenes fremstilling i intervjuene. Vi fant både fremmende og hemmende faktorer innenfor det instrumentelle perspektivet, og vi fant hemmende og fremmende faktorer innenfor det institusjonelle perspektivet. Vårt hovedfunn viser at aktørenes samhandling påvirkes av betingelser innenfor både det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet. Vi kan ikke si at hovedtyngden ligger i den ene eller andre retningen, men vi kan se at den instrumentelle betingelsen om tid og ressurser påvirker samhandlingen negativt i forhold til at den institusjonelle betingelsen om kultur for samarbeid blir undertrykt på grunn av mangel på disse innsatsfaktorene.

Det er å forvente at de ulike organisasjonene har ulikt perspektiv på samvirke innen samfunnssikkerhet da de har ulike roller og samfunnsoppdrag i hverdagen.

Alle har viktige oppgaver hver seg, samtidig som de er viktige premissleverandører for sivil-militært samvirke innen regionen. Alle disse organisasjonene er relativt satte strukturer selv om de til stadighet gjennomgår reformer og omstillinger. I dette ligger det også at flere av disse organisasjonene skifter ut ledelse med jevne mellomrom. Med det som bakteppe synes vi derfor at vi har et oppsiktsvekkende funn. Samtlige av aktørene trekker nemlig frem relasjoner, på kanten til vennskap som en viktig betingelse for samhandlingen. Gjennom nære relasjoner får man både økt forståelse for hverandres rolle og ansvar, og forståelse for hverandres organisasjoner. Dette bidrar igjen til at man overkommer eventuelle utfordringer i samhandlingen, og løser problemer på en pragmatisk måte. Dette funnet som er en åpenbar fremmer i et institusjonelt perspektiv, ansees som viktigere enn formelle instruksjoner og bestemmelser som på sin side er instrumentelle fremmere.

Som tidligere beskrevet handler vår problemstilling om hvilke betingelser som må ligge til grunn for samhandling innenfor sivil-militært samarbeid innen samfunnssikkerhet. Ansvar for samordning på tvers av etater tilligger Justis- og beredskapsdepartementets samordningsfunksjon. Det innebærer at departementet har ansvar for å utarbeide tydelige overordnede retningslinjer, koordinere og fremme proposisjoner og meldinger til Stortinget, og gjennom dette tilrettelegge nødvendige rammebetingelser. På regionalt nivå er det fylkesberedskapssjefen som skal følge opp dette gjennom å ta initiativ, være pådriver, avklare ansvarsforhold i gråsoner og treffe prinsipielle avgjørelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet på regionalt nivå.

En vesentlig faktor innenfor disse rammebetingelsene er at styresmaktene prioriterer arbeidet med samfunnssikkerhet og stiller de nødvendige midler og ressurser til disposisjon. Gjennom en slik prioritering vil ikke de forskjellige etatenes evne til samhandling bli påvirket av langvarige interne reformer. Med de nødvendige midler og ressurser på plass vil man også få arbeidet målrettet og systematisk med øvelser, beredskapsplanverk og erfaringslæring.

Betingelsene må gjennomsyre det offentlige fra topp til bunn. I så måte kan utnevnelsen av egen minister innen Samfunnssikkerhet tas som et positivt tegn på at dette er i ferd med å skje. Hun har nylig tiltrådt, men i sin tale på samfunnssikkerhetskonferansen 2019 pekte hun på at sivil og militær beredskap er avhengige av hverandre, og at det er en klar sammenheng mellom samfunnssikkerhet og samfunnsutvikling:

«Med et sammensatt trusselbilde er det avgjørende med et godt samarbeid mellom sivile og militære aktører. Sivil og militær beredskap og krisehåndtering er gjensidig avhengig av hverandre, og er viktig for å utnytte samfunnets samlede ressurser best mulig.

Totalforsvarskonseptet går ut på at det skal være støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn.

Samfunnssikkerheten påvirkes av samfunnsutviklingen. Men påvirkningen går også motsatt vei: arbeidet med samfunnssikkerheten påvirker samfunnsutviklingen. (Tybring-Gjedde, 2019)»(Tybring-Gjedde, 2019)»

7. Studiens bidrag og videre forskning

Hva kan så våre funn bidra med i forhold til samhandling mellom aktørene vi har sett på? Vi mener at våre funn er sammenfallende med hvilke elementer Carl Weick viser til som kan påvirke styrken i organisatoriske forbindelser, og at våre funn kan bidra til økt fokus på dette innenfor samhandlingen.

Carl Weick trekker spesielt frem 4 faktorer; Det første er at man har regler. Regler kan variere i viktighet, antall, rammer for unntak og tydelighet. Det neste er enigheten omkring reglene. Desto mer enighet om reglene, desto mer knyttet til hverandre vil man være. Et tredje element er tilbakemelding. Jo raskere folk får høre om effekten av sine handlinger, jo nærmere tilknytning til organisasjonen vil man få. Den fjerde faktoren er oppmerksomhet. Desto mer oppmerksomhet, jo nærmere tilknytning til organisasjonen vil man ha (Weick, 1995).

Et annet funn vi også håper det kan bli økt oppmerksomhet rundt er hvordan tilstrekkelig tid og ressurser er viktige betingelser for samhandling. Det er politisk nivå som gir målsetninger for samhandlingen, og da må det samme nivået legge premisser til grunn gjennom tilstrekkelige ressurser.

Vår studie har sett på samhandling på regionalt ledelsesnivå. Vi fant ingen studier som hadde sett på dette tidligere. Samtidig så vi at det ikke er gjort mye forskning på tverretattlig samhandling på hendelsesstedet. Hvordan Fylkesmann, Politi, Forsvar, Sivilforsvar og andre redningstjenster samarbeider konkret under en hendelse mener vi ville være et interresant studie, samtidig som vår studie kan gi noen innspill på hva man kan se etter med tanke på rammebetingelser.

Litteraturliste

- Beredskapsplanlegger Politidistrikt. (2019, 14-02-2019) *Intervju med Beredskapsplanlegger Politidistrikt. Sivilt-militært samarbeid - Samordning av etater på regionalt nivå innen samfunnssikkerhet/Interviewer/Interviewer: A. Rørbakk & T. Sjaaeng.*
- Berger, P. L., Wiik, F., & Luckmann, T. (2000). *Den samfunnsskapte virkelighet*. Bergen: Fagbokforl.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Danermark, B. (1997). *Att förklara samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015). Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid. Retrieved from <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/departementenes-systematiske-samfunnssikkerhetsarbeid.pdf>
- Distriktssjef Heimevernet. (2019, 30-01-2019) *Intervju av Distriktssjef i Heimevernet. Sivilt-militært samarbeid - Samordning av etater på regionalt nivå innen samfunnssikkerhet/Interviewer: A. Rørbakk & T. Sjaaeng.*
- Distriktssjef Sivilforsvaret. (2019, 31-01-2019) *Intervju av distriktssjef i Sivilforsvaret. Sivilt-militært samarbeid - Samordning av etater på regionalt nivå innen samfunnssikkerhet/Interviewer/Interviewer: A. Rørbakk & T. Sjaaeng.*
- DSB. (2018a). Historien om Nodnett i Norge. Retrieved from <http://www.nodnett.no/Nodnett/om-nodnett1/Historien-om-Nodnett/>
- DSB. (2018b). Program for videreutvikling av totalforsvaret & øke motstandsdyktigheten i kritiske samfunnsfunksjoner. *PPT*.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A., & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Fimreite, A. L. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. doi:10.1177/1077800405284363
- FOR-2015-06-19-703. (2015). Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>
- FOR-2017-06-16-789. (2017). Bistandsinstruksen. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789?q=bistandsinstruksen>
- FOR-2017-09-01-1349. (2017). Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- Forsvarsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid : en beskrivelse av totalforsvaret i dag* ([Ny utg.]. ed.). Oslo: Forsvarsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet.
- Fylkesberedskapssjef. (2019, 01-02-2019) *Intervju av Fylkesberedskapssjef. Sivilt-militært samarbeid - Samordning av etater på regionalt nivå innen samfunnssikkerhet/Interviewer: A. Rørbakk & T. Sjaaeng.*
- Grover, V., & Markus, M. L. (2008). *Business process transformation*. In *Advances in management information systems*.

- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Holter, H., & Kalleberg, R. (1982). *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovedredningsentralen. (2018). *Håndbok for redningstjenesten : systembeskrivelse - prinsipper - verdier*. Retrieved from <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/>. (2019). Styringsportalen for Fylkesmannen 2019. Retrieved from <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2019/styringsdokumenter/Bakgrunnsinformasjon?bipid=18414>
- Høydal, H. R. (2007). *Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning* (Vol. 7-2007). Bergen: Rokkansenteret.
- Innst. S. nr 9 (2002-2003). (2002). *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*. Retrieved from <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2002-2003/inns-200203-009/?lvl=0>
- King, G., Keohane, R. O., & Verba, S. (1994). *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kongelig resolusjon 19. juni. (2015). Organisasjonsplan for redningstjenesten. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-677>
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M., & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg., 2. oppl. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- LOV-1995-08-04-53. (1995). Politiloven. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53?q=politiloven>
- Lukes, S., & British Sociological, A. (2005). *Power : a radical view* (2nd ed. ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meld.St.10 (2016-2017). (2016). *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet (Meld.St.10 (2016–2017), Innst.326 S (2016–2017))*. Justis- og beredskapsdepartementet Retrieved from <https://lovdata.no/pro/STS/forarbeid/stsn-201617-291>
- Meyer, J. (2018). Kompleksitet og samhandling : Et regionalt perspektiv på totalforsvaret. In: Forsvarets høgskole.
- Nasjonalt redningsfaglig råd. (2018). De frivillige rednings- og beredskaps- organisasjonenes rolle i dagens samfunn - utfordringer og tiltak for en styrket redningstjeneste. Retrieved from https://www.forf.no/forf/lastned.asp?_page=dokument&_id=249&_subid=321
- NSM. (2019). Ord og uttrykk. Retrieved from <https://nsm.stat.no/om-nsm/tjenester/personellsikkerhet/slik-bli-du-sikkerhetsklarert/ord-og-uttrykk/>
- Politidirektoratet PBS1. (2011). *PBS I : politiets beredskapssystem del I : retningslinjer for politiets beredskap*. In POD publikasjon (online), Vol. nr. 2011/4.
- Pronorm, Norsk, t., & Norges, s. (2003). *Systemer for kvalitetsstyring : NS-EN ISO 9000-serien*. Oslo: Pronorm.
- Regjeringen. (2019). *Styringsportalen for Fylkesmenn*. Retrieved from <https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2019/>
- Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students* (5th ed. ed.). Essex: Pearson Education.
- Serigstad, S. (2003). Samordning og samfunnstryggleik : ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002. In (Vol. 16, 2003). Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning i Bergen.

-
- Sikkerhetsloven. (2019). LOV-2018-06-01-24. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24?q=sikkerhetsloven>
- St. prop 1 S (2017-2018). (2017). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/33bd00c0fdc94bdeb08ae38f09010c2d/no/pdfs/prp201720180001_jdddpdfs.pdf
- Tybring-Gjedde, I. S. (2019). Globale utviklingstrekk – konsekvenser for det norske samfunnet. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/globale-utviklingstrekk--konsekvenser-for-det-norske-samfunnet/id2627913/>
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Weick, K. E. (2001). *Making sense of the organization*. Oxford ; Malden, Mass.: Blackwell Business.

Dato: 03.02.2019
 Informantens sted: Fylkesberedskapsjefens kontor
 Intervjueres sted: Fylkesberedskapsjefens kontor
 Lydbånd: Digitalt - ZoomH4 SD-kort
 Bilder: Nei
 Video: Nei
 Total lengde: 1t 08m 58s
 Ant sider transkripsjon: 35
 Observasjon Notater: Transkripsjon

Samtykke underskrevet: Ja
 Transkripsjon oversendt informant: Ja
 Anonymisert: Ja
 Kommentarer: FBS ønsker ikke at personnavn skal gjengis i sitater

Analyse av intervju - Masteroppgave Atle Rørbakk og Trond Sjaeang

Fortetter	Sitatforslag til oppgaven	P	T	O	Fremmer instrumentell	Hemmer instrumentell	Fremmer institusjonell	Hemmer institusjonell	Teorigrunnlag	Kryssreferanse til andre informanter
Forkorter	Viktigste arenaen for samordning i totalforsvaret og i regional beredskap er jo fylkesberedskapsrådet.									
Fylkesberedskapsjef til FBS i analysen	Det er et målbestemt, kongelig res bestemt arena. Så den skal vi ha, det er ikke sånn at fylkesmannen kan vurdere bort den. Og de bruke er vi aktivt, og det er veldig viktig å forstå at det er ikke et møte det er et kollegium. Sånn at vi kjenner hverandre og kan hverandre og ikke sant, kjerne og kunne. Vi ringe jo til hverandre når det oppstår noe, enten det eller så tar vi telefonkonferanse med deler av det. Det er en veldig dynamisk gruppe. Det kan du få til fordi det er et kollegium som kjenner hverandre og ikke et møte der du har enetale fra tavla og ferdig. Og det er jo det viktigste verktøyet vi har i samordning på regionalt nivå.				Formelle pålagte møtearenaer for samhandling	Kan argumenteres hemmende at det i fylkesberedskapsrådet - FBS mener dette er den viktigste arenaen for samordning i totalforsvaret	Fremmer institusjonell fordi FBS påpeker uformell struktur som om ett møte årlig og øvelse kune hvert 4. år, eller om det ikke gjennomføres	Hemmer institusjonell hvis det ikke er kultur for kjennskap og vennskap	Styringsportalen for fylkesmenn	Distriktsjef sivillforsvaret understøtter kjennskap og vennskap.
						Det er veldig viktig å forstå at det ikke er et møte, det er et kollegium			Organisasjonsteori - kap 2	Politi mener øvingsutvalget er viktigere - fylkesberedskapsrådet blir for overordnet
									Masteravhandling Meyer	HV sjef peker på totalforsvarsforum

På grunn av utfordringer med anonymisering av transkripsjon så legger vi ikke ved all analyse til oppgaven. Samme mål til analyse er gjort etter transkripsjon av samtlige intervju.

Intervjuguide MPA12

Samfunnssikkerhet og risiko, sivilt-militært samarbeid

Innledning

Hensikten med intervjuene er å skaffe innsikt om hva som hemmer eller fremmer sivil-militært samarbeid innen samfunnssikkerhet i fred og krise. Vi tar ikke for oss perspektivet krig, da dette ikke er (heldigvis) erfart av nåværende ledere på regionalt nivå. Hva som hemmer/fremmer vil bli kategorisert innenfor kultur, prosess, teknologi og organisasjon.

Definisjonen på samfunnssikkerhet er: "Samfunnssikkerhet er den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger"

Vi tar utgangspunkt i regional ledelse, og bruker deretter snowballeffekten i forhold til om andre skal intervjues.

Hvem intervjues

- Distriktssjef HV
- Beredskapsplanlegger Politidistrikt
- Fylkesberedskapssjef
- Distriktssjef sivilforsvaret

Tid: 1 time pr intervjuobjekt (som utgangspunkt)

Intervjuskjema

Spørsmål	Svar	Merknader
Generell del		
Hvilken erfaring har du/ din organisasjon med sivil-militært samarbeid under hendelser		
Hva mener du arbeidet med samfunnsikkerhet innebærer?		

<p>Opplever du at innholdet i begrepet har endret seg de årene du har jobbet innenfor emnet? På hvilken måte i så fall?</p>		
<p>Har det vært noen endring av samarbeidsformer ved hendelser i løpet av de siste 10 årene?</p> <ul style="list-style-type: none">- Skogbranner- Redningsaksjoner- Naturkatastrofer- Høynet trusselnivå		

Del 1 – Hva fremmer samarbeid – din erfaring

Hva er med på å fremme samarbeid mellom aktørene innen samfunnssikkerhet;
- Kultur?

- Prosess
- (Retningslinjer og prosedyrer)

<ul style="list-style-type: none">- Teknologi		
<ul style="list-style-type: none">- Organisasjon- (Kompetanse, terminologi, struktur, geografisk inndeling)		

Del 2 – Hva hemmer samarbeid – din erfaring

Hva er med på å hemme samarbeid mellom aktørene innen samfunnssikkerhet;
- Kultur?

- Prosess
(Retningslinjer og prosedyrer)

Teknologi		
- Organisasjon (Kompetanse, terminologi, struktur, geografisk inndeling)		

Avsluttende del

Hvilke områder har vi mest å hente inn på K, P, T, O?

Opplever du at det er en felles situasjonsforståelse mellom de forskjellige etater under pågående «operasjon/hendelse»

<p>Har din etat tilstrekkelige midler for å dekke deres behov iht krav/ forventninger.</p>		
<p>Er det andre ting ved sivilmilitært samarbeid du ønsker å nevne?</p>		

