

Fakultetet for økonomi og samfunnsvitenskap

Marina Englund Skuggedal

## Masteroppgave

# Måling av operativ evne i Sivilforsvaret

Measurement of operational capability in the Norwegian Civil Defense

Master i offentlig ledelse og styring – erfaringsbasert (MPA)

2021

## FORORD

Denne oppgaven markerer slutten på et masterstudie ved Høgskolen i Innlandet. Et masterløp som har utfordret meninger og utvidet tankeprosesser. Som har medført hardt arbeid og mange sene kveldstimer. Tematikken til denne oppgaven er inspirert av spennende diskusjoner om New Public Management og mål- og resultatstyring, men også av et brennende engasjement for egen arbeidsplass og beredskapsressursen som Sivilforsvaret representerer. Prosessen har vært lang og krevende, men også svært interessant. Ikke bare har jeg tilegnet meg inngående kunnskap om mål- og resultatstyring i staten, men samtidig har jeg blitt fått ytterligere kjennskap til egen organisasjon.

Tusen takk til alle informantene i Sivilforsvaret som stilte velvillig opp for å belyse problemstillingen og som med stort engasjement gav både forfatteren og denne oppgaven utvidede perspektiver. En stor takk også til min veileder Tormod Heier som har delt av sin kunnskap og erfaring.

Og sist, men absolutt ikke minst - tusen takk til min fantastiske samboer som har vært heiagjeng og støttespiller. Dette hadde ikke vært mulig uten deg.

Gjøvik, 31.10.21

## INNHOOLD

Norsk sammendrag .....	4
Engelsk sammendrag (abstract) .....	5
1.0 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn og problemstilling .....	6
1.2 Avgrensning.....	7
1.3 Kort om Sivilforsvaret.....	8
1.4 Begrepet operativ evne.....	9
1.5 Problemstillingens relevans .....	10
1.6 Disposisjon.....	12
2.0 Det teoretiske rammeverket.....	13
2.1 Et instrumentelt perspektiv.....	13
2.2 Et kulturelt perspektiv .....	16
2.3 Antatt årsakssammenheng.....	18
3.0 Metode .....	21
3.1 Validitet .....	21
3.1.1 Indikatorer fra det instrumentelle perspektivet .....	21
3.1.2 Begrepsmessig validitet.....	22
3.1.3 Indikatorer fra det kulturelle perspektivet.....	22
3.1.4 Begrepsmessig validitet.....	23
3.2 Reliabilitet.....	23
3.2.1 Innhenting av informasjon .....	24
3.2.2 Behandling og bruk av informasjon.....	28
4.0 Empiriske beskrivelser .....	29
4.1 Mål- og resultatstyring i staten .....	29
4.2 Rapportering i Sivilforsvaret.....	31
4.2.1 Hovedtrekk fra temasentrert analyse .....	32
4.3 Begrepet operativ evne .....	37
4.4 Mål og målutvikling .....	38
4.1.2 Styringsparametere og resultatmåling.....	40
5.0 Empirisk analyse .....	42
5.1 Det kulturelle perspektivet.....	42
5.1.1 Felles forståelse av begrepets innhold og rapporteringssystemet .....	43
5.1.2 Tett inkludering i utformingen .....	46
5.1.4 Felles forventning til rapporteringssystemet .....	47
5.2 Det instrumentelle perspektivet .....	50

5.2.1 Rapportering fra sivilforsvarsdistriktene .....	51
5.2.2 Sammenstilling fra sivilforsvarsdistriktene .....	52
5.2.3 Rapportering til DSB og Justis- og beredskapsdepartementet .....	53
6.0 Konklusjon .....	55
6.1 Delkonklusjoner fra det kulturelle perspektivet .....	55
6.2 Delkonklusjoner fra det instrumentelle perspektivet .....	56
6.3 Konklusjon .....	56
6.4 Alternative forklaringer og videre anbefalinger .....	58
6.0 Litteraturhenvisninger .....	59
7.0 Vedlegg .....	62
7.1 Oversikt over informanter .....	62
7.2 Godkjenning av norsk senter for forskningsdata (NSD) .....	63
7.3 Informasjonsskriv til informantene .....	65
7.4 Intervjuguide .....	68

## NORSK SAMMENDRAG

Mål- og resultatstyring (MRS) ble besluttet som styringsprinsipp i det norske statsapparatet på 1980-tallet. Hensikten var å delegere myndighet til riktig nivå for å sikre effektivitet samtidig som styringsprinsippet skal gi åpenhet, gjennomsiktighet og dermed tillit til statsapparatets forvaltning av skattebetalernes penger. Sivilforsvaret er organisert som en avdeling i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). DSB mottar årlig en såkalt Hovedinstruks og et Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dokumentene beskriver hvilke oppdrag, mål og styringsparametere DSB forventes å leveres på, og er en del av hvordan Justis- og beredskapsdepartementet utøver etatsstyring og MRS ovenfor sine direktorater. I henhold til Tildelingsbrevet skal Sivilforsvaret rapportere på sin operative evne. Denne masteroppgaven undersøker hvordan MRS kommer til uttrykk gjennom denne rapporteringen.

I denne oppgaven benyttes organisasjonsteoriens instrumentelle og kulturelle perspektiv for å analyse og forstå hensiktsmessigheten til rapporteringssystemene slik de fremstår i dag. Masteroppgaven er et kvalitativ studie med intervju som metode.

Gjennom analysen kan man se hvordan ansatte i Sivilforsvaret identifiseres seg med begrepet "operativ evne" og rapporteringssystemene. Videre legges det vekt på hvordan arbeidsdelingen og ansvar og myndighet er delegert i organisasjonen.

Hovedfunnene i denne masteroppgaven er Sivilforsvaret har to rapporteringssystemer som svarer til begrepet operativ evne. Det ene systemet har til hensikt å ivareta MRS mens det andre systemet er utviklet for å ha oversikt over operative ressurser internt. Det er gjort funn som tyder på at dette ikke er kommunisert i etaten. Videre er det gjort funn som kan tyde på mangelfull identifisering med rapporteringssystemene og at rapporteringssystemene har forbedringspotensialet for å kunne benyttes til styring av etaten.

## ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)

Result-and goal-oriented management (MRS) was, in the 1980s, decided upon as guiding principles for the Norwegian state apparatus. The purpose of this was to delegate authority to the correct regional levels, and to insure heightened efficiency within the system. In addition to this, the guiding principles are designed to provide openness and transparency – this in order to invoke trust in the governmental management of the monetary resources provided by the nation's taxpayers.

The Norwegian Civil Defense is organized as a department within the Norwegian Directorate for Civil Protection and Emergency Planning (DSB). The DSB yearly receive the so-called Main Instruction in addition to the Allocation Letter from the Ministry of Justice and Public Security. These documents describe what assignments, goals, and guidance parameters the DSB are expected to fulfill, and are components of how Ministry of Justice and Public Security govern agencies and utilize MRS in their management of adhering directorates.

According to the Allocation Letter, the Norwegian Civil Defense are required to report on their operative capabilities. This thesis examines how MRS is expressed in these reports. In this thesis, the instrumental and cultural perspectives of organizational theory are being utilized in order to analyze and comprehend the expediency of the reporting systems as they appear today. This thesis is a qualitative study, and the main method used is interviews.

Throughout this analysis you can see how employees identifies with the reporting system and the term "operative capabilities". Main findings are that the civil defense in reality has developed two reporting systems with different purpose and goal without it being well communicated in the organization. In the analysis there are also findings that indicated that the reporting systems has its weaknesses.

## 1.0 INNLEDNING

### 1.1 Bakgrunn og problemstilling

I årene etter andre verdenskrig var økonomien i mange vestlige land preget av sterk vekst. Dette førte til at mange land brukte store ressurser på utbygging av en offentlig sektor hvor staten tok ansvar for mange velferdstilbud. Den store økonomiske vekstperioden ble på 1970- tallet etterfulgt av nedgangstider med inflasjon og høy arbeidsledighet. Mange land fikk i denne perioden utfordringer med å håndtere de høye kostnadene i offentlig sektor. Samtidig var økende globalisering en utfordring for offentlig styring med bakgrunn i det internasjonale handelsmarkedet som satte føringer for landene. Oppbyggingen av velferdstjenestene skapte store forventninger til det offentlige. Offentlig sektor ble nå sterkt kritisert for å være for byråkratisert, for lite effektiv og for å ikke levere tjenester som var gode nok (Stamsø, 2017, s. 64-70). Som svar på denne kritikken så man til hvordan privat sektor organiserte og effektiviserte seg. Dette bunnet ut i reformbølgen *New Public Management* (NPM) som skylte inn over offentlig administrasjon på 1980-tallet. Kjernen i NPM er å redusere forskjellen mellom offentlig og privat sektor ved å overføre markedstankegangen, styringsformene og modellene til det offentlige. I Norge kan vi finne igjen elementer av NPM- ideologien i mange av reformene som ble lansert fra 1980- tallet og utover. En av disse reformene var innføring av mål- og resultatstyring (MRS) som et viktig styringsverktøy i offentlig sektor mot slutten av 1980-tallet (Christensen, Egeberg, Lægred, Roness, Røvik, 2020, s. 160-161).

MRS ble besluttet som styringsprinsipp i det norske statsapparatet på 1980- tallet. Hensikten med MRS er å delegere myndighet til riktig nivå for å sikre effektivitet. Samtidig skal MRS som styringsprinsipp gi åpenhet, gjennomsiktighet og dermed tillit til statsapparatets forvaltning av skattebetalernes penger (DFØ, 2019).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) styres også etter disse prinsippene, og mottar årlig en såkalt Hovedinstruks og et Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dokumentene beskriver hvilke oppdrag, mål og styringsparametere DSB forventes å leveres på, og er en del av hvordan Justis- og beredskapsdepartementet utøver etatsstyring og MRS ovenfor sine direktorater. I tildelingsbrevet for 2021 er Sivilforsvarets mål å "håndtere pålagte oppdrag på en effektiv og sikker måte" (delmål 8). Styringsparameter nummer 11 beskriver videre at Sivilforsvaret skal

rapportere på operativ evne per tertial. Det skal rapporteres på risikoreducerende tiltak for å ivareta operativ evne samt på styrketall, øving og kompetanse, materiell og innsatsstatistikk (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021). Under Covid-19 pandemien innførte Sivilforsvaret ytterligere en rapportering på operativ evne i krisehåndteringssystemet CIM. I denne oppgaven skal vi diskutere hvordan MRS rent kommer til uttrykk i Sivilforsvaret. Av særlig interesse er det å få mer kunnskap om hvordan Sivilforsvaret velger å forholde seg til Tildelingsbrevet, hvor CIM-rapporteringen passer inn i bildet og vurdere hvorvidt tilnærmingen er en hensiktsmessig metode. Dermed kan følgende problemstilling utledes: *Hvordan kan rapporteringssystemene for operativ evne i Sivilforsvaret beskrives, og hvor hensiktsmessig er systemene for å styre etaten?*

Problemstillingen er todelt med en deskriptiv del og en eksplorerende del. Hensikten med den deskriptive delen er å redegjøre for rapporteringssystemene slik det foreligger i dag, for deretter å kunne drøfte hensiktsmessigheten ved hjelp av forklaringsmekanismer som er hentet fra ulike teoretiske perspektiver.

## **1.2 Avgrensning**

Analysen avgrenses til hvordan Sivilforsvaret innhenter informasjon, sammenstiller og rapporterer på styringsparameter 11 i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB og i rapporteringssystemet i CIM. Dermed spisses analysen inn mot interne prosesser og rutiner i Sivilforsvaret, og utelater således forhold som berører selve etatsstyringen mellom departement og etat. I stedet rettes oppmerksomheten mot Sivilforsvarets operative evne i fredstid, selve begrepet blir utdypet i kapittel 1.4. Operativ evne i krig vil kunne kort adresseres der dette er relevant, men vil ikke være gjenstand for dypere analyser. Sivilforsvarets rapportering på operativ evne fra 2018- 2020 er utgangspunktet for oppgaven. Grunnlaget for å begrense analysen til denne tidsperioden ligger i det faktum at begrepet "operativ evne" først kom inn i Tildelingsbrevet for 2018 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017; Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Det er distriktssjefene i hvert av de 20 sivilforsvarsdistriktene som rapporterer på operativ evne i sitt distrikt. Basert på rapportering fra distriktene sammenstiller sivilforsvarsavdelingen i DSB rapporteringen og rapporterer videre til DSB og Justis- og beredskapsdepartementet. Aktørene som denne analysen vil fokusere på er derfor sivilforsvarsdistriktene og

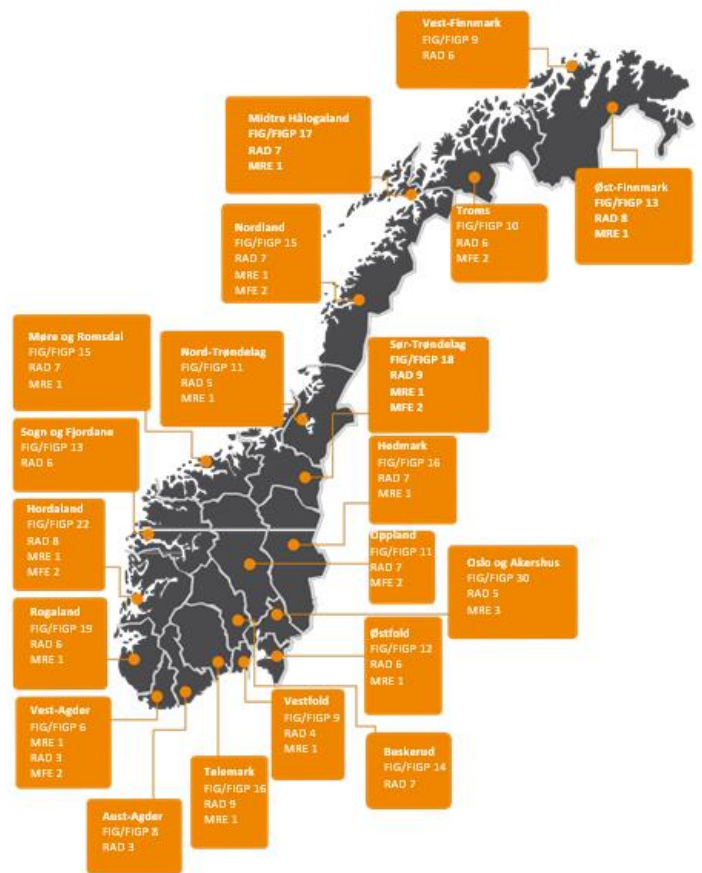


sivilforsvarsavdelingen i DSB. Vi skal se kort på organisering av Sivilforsvaret for å sette disse aktørene inn i en kontekst.

### 1.3 Kort om Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er staten beredskapsressurs. Etaten har sin legitimitet gjennom 4. Genèvekonvensjon av 12. august 1949, artikkel 63 med tilleggsprotokoll av 1977 samt gjennom Sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrifter som gir Sivilforsvaret hovedoppgaven med å beskytte sivilbefolkningen. Sivilforsvaret er underlagt DSB og består av en avdeling for sivilforsvar, 20 sivilforsvarsdistrikter samt sivilforsvarets kompetansesenter som forestår utdanning av alle tjenestepliktige (se figur 1). Med hjemmel i sivilbeskyttelsesloven pålegges tjenesteplikt og etaten har et måltall på 8000 tjenestepliktige mannskap og befal. Sivilforsvaret ledes av en Sjef Sivilforsvar som er lokalisert sammen med avdeling for Sivilforsvar i DSB. Kommandolinjen går fra Sjef Sivilforsvar til en distriktssjef i hvert sivilforsvarsdistrikt (Sivilforsvaret, 2012, s. 10-11).

Sivilforsvarets oppgaver fremgår av sivilbeskyttelsesloven. Forenklet kan oppgavene tredeles som beskytte, forsterke og samvirke. Med beskytte menes Sivilforsvarets ansvar med å verne sivilbefolkningen i krig gjennom blant annet evakuering, drift av tilfluktsrom og befolkningsvarsling. Forsterkingsoppgavene utfører Sivilforsvaret ved å bistå nød- og beredskapsetatene og andre beredskapsaktører ved kriser som skogbranner, leiteaksjoner og store ulykker. Etaten er en sentral samvirkeaktør i den norske redningstjenesten. Dette innebærer blant annet at Sivilforsvaret er deltagere i fylkesberedskapsråd og øvingsutvalg (Sivilforsvaret, 2012, s.7-8).



Figur 1 Sivilforsvarets organisering (Sivilforsvaret, 2012, s. 11)

## 1.4 Begrepet operativ evne

Et sentralt begrep i denne analysen er "operativ evne". Da dette begrepet ikke er en del av dagligtale for de fleste er det viktig å definere begrepet før vi går videre.

Forsvaret definerer operativ evne til å være: "evnen til å løse sine oppgaver, herunder planforberedelser og beredskap. En funksjon av styrkenes evner og kapasiteter, tilgjengelighet, deployerbarhet og utholdenhet" (Forsvaret, 2019, s. 245). Sivilforsvaret har ikke definert begrepet tydelig for egen etat, og det er ikke nødvendigvis slik at Forsvarets betydning vil kunne kopieres til Sivilforsvaret. Vi skal se på betydningen av ordene hver for seg for å se om vi kan gi mer mening til begrepet i sivilforsvars kontekst.

I følge Store Norske leksikon betyr ordet "operativ" virksom, og at det som virker hører til en operasjon (Store Norske leksikon, 2018). Operativ kan altså forstås som noe som virker i en operasjon. Evne kan ifølge språkrådet forstås som en "egenskap til å greie noe" (Universitet i Bergen og Språkrådet, 2021). Setter vi disse to begrepene i sammenheng kan vi si at operativ evne også kan beskrives som: "egenskaper til å få noe til å virke i en operasjon". Tre sentrale momenter i denne definisjonen er egenskaper, få noe til å virke og operasjon. Sivilforsvarets oppgaver eller oppdrag kan forstås som en operasjon. Etatens oppgaver ble kort presentert i forrige avsnitt, og her ser vi at Sivilforsvarets oppgaver skiller seg klart fra Forsvarets oppgaver. Hva som skal virke vil også skille seg fra hverandre, da Sivilforsvaret eksempelvis ikke er bevæpnet. Man kan altså ikke adoptere Forsvarets betydning av begrepet uten videre, og vi ser derfor til begrepets opprinnelse i Sivilforsvaret etter svar.

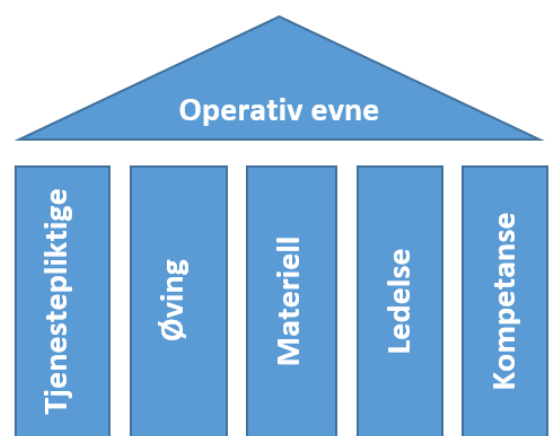
Operativ evne er omtalt i Sivilforsvarets operative konsept fra 2012. Her er begrepet operativ evne brukt som synonym med innsatsevne, og beskrives som et resultat av ledelse, personell, materiell og kompetanse (Sivilforsvaret, 2012, s. 19). Justis- og beredskapsdepartementet innførte begrepet i Tildelingsbrevet i 2018. I Tildelingsbrevet for 2021 ønsker departementet at Sivilforsvaret skal rapportere på følgende punkter i styringsparameter nummer 11:

- Relevante risikoreducerende tiltak for å ivareta operativ evne
- Status og tiltak på oppfylling av befal og mannskaper i styrken
- Status og tiltak inne øving og kompetanse for befal og mannskap
- Tiltak og operativ status på materiell og utstyr

- Innsatsstatistikk med antall timer, antall tjenestepliktige, type hendelse, samt avslåtte bistandsanmodninger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021, s. 11).

Tildelingsbrevet inneholder ikke en definisjon av hva operativ evne betyr for Sivilforsvaret, men premissene for hva departementet regner som sentrale parametere finner vi her. Vi kan forstå dette slik at departementet mener at operativ evne består av antall tjenestepliktige, øving, kompetanse samt materiell og utstyr. Ser vi disse i sammenheng med parameterne fra det operative konseptet kan vi i tillegg legge til ledelse. Dette er illustrert i figur 2.

Denne fremstillingen av begrepet er forenklet, og vi skal ta opp igjen forståelsen av begrepet i kapittel 4.3 og avsnitt 5.1.1. Frem til det legges det til grunn at operativ evne kan forstås som egenskaper til å få Sivilforsvarets operative avdelinger til å virke når det trengs. Sivilforsvarets operative evne forstås som summen av tjenestepliktige, øving, kompetanse, materiell og ledelse.



Figur 2 Sivilforsvarets operative evne

### 1.5 Problemstillingens relevans

Mål- og resultatstyring i offentlig sektor har siden det så dagens lys på 1980- tallet vært gjenstand for utallige studier og offentlig meningsutvekslinger her i Norge. Internasjonalt har også såkalt "performance management" fått mye oppmerksomhet i den akademiske verden. Christopher Hood var allerede i 1991 skeptisk til hvordan reformbølgen New Public Management og dens effektiviseringstiltak skulle sameksistere ved siden av sikkerhetskultur og service i det engelske byråkratiet (Hood, 1991, s. 16). I 2007 kritiserte han styringsprinsippet for å ta for lite hensyn til de utilsiktede effektene av resultatstyring og påpekte blant annet uhensiktsmessige konsekvenser i den engelske kriminalomsorgen (Hood, 2007, s. 102). En annen kjent stemme i den internasjonale debatten rundt NPM er Christopher Pollitt. I 2006 hevdet han blant annet at overordnet myndigheter ikke var gode nok på å utvikle prestasjonsbaserte styringssystemer (Pollitt, 2006, s. 25).

Nasjonalt har også kritikken mot mål- og resultatstyring vært stor. Innføring av innsatsstyrt finansiering (IFS) i helsesektoren på slutten av 1990- tallet, med den påfølgende samhandlingsreformen i 2008-2009 markerte store endringer i helsesektoren. Gjennom IFS skulle helseforetakene motiveres til å drive så effektivt som mulig mens samhandlingsreformen skulle gi pasienten rett behandling, på rett sted, til rett tid (Sosial- og helsedirektoratet, 2007, s. 8-9; Helse- og omsorgsdepartementet, 2009, s. 14). Selv om intensjonene og visjonene var gode dukket kritiske røster raskt opp. Nyhetssaker som avdekket feilkoding hos sykehusene og overrapportering av sykdommer i kommuner med økonomiske baktanker kastet bensin på bålet (Løberg, 2011; Mikkelsen, Norman, Haugsbø, Sørbø, 2018). I kjølvannet av 22. juli satte Gjørsv- kommisjonen søkelyset på mål- og resultatstyring i justis- og beredskapsdepartementet, og hevdet kritisk at departementet detaljstyrte underliggende politidirektoratet (NOU 2012: 14). Leser man den sosiale debatten om temaet kan det lett oppfattes som mål- og resultatstyring er roten til alt vondt i offentlig sektor i Norge. Men er det virkelig slik? Noen mer nyanserte debattinnlegg har vi kunne lese i blant annet tidsskriftet *Magma*. I artikkelen "målet er målet" hevder tre offentlige ansatte at problemet ikke er selve styringsprinsippet "mål- og resultatstyring" men utformingen av systemet (Stugu, Seip, Gripsrud, 2017, s. 76). Et godt rapporteringssystem vil altså kunne sees som en suksessfaktor for å lykkes med målstyring.

Sivilforsvaret er en sentral samfunnsaktør som finansieres av skattebetalerne. Denne analysen har til hensikt å vurdere egnetheten til rapporteringssystemet for operativ evne, som er et av styringsparameterne for målstyring mellom departement for direktorat. Det er i allmenn interesse at offentlige etater utnytter hver eneste skattekrone så effektivt som mulig, og denne analysen har således allmenn interesse. Sivilforsvaret er samtidig en sentral beredskapsaktør i Norge, og statens beredskapsressurs. DSB publiserte i 2019 en analyse av hvilke krisescenarioer som kan inntreffe i landet, og flertallet av scenarioene som skåres høyt på både sannsynlighet og konsekvens i denne analysen vil kunne utløse behov for Sivilforsvaret. Spesielt er det økende tendenser for ekstremvær som vil utfordre nød- og beredskapssetater på utholdenhet og utstyr (DSB, 2019, s. 13). Hvordan Sivilforsvaret skaper mest mulig beredskap ut fra sine rammer er derfor av interesse for beredskapen i Norge.

Til slutt har denne oppgaven en akademisk interesse. Det har den fordi Sivilforsvaret er en etat som i svært liten grad har blitt sett på fra den akademiske siden tidligere. Et søk i Brage

viser ingen masteroppgaver med Sivilforsvaret som granskingsobjekt. Det er samtidig skrevet lite faglitterære bøker om etaten. Vi kan lese noe i boken "det nye totalforsvaret", men selv der er Sivilforsvaret kun nevnt som en del av beskrivelsen og ikke en del av narrativet (Norheim-Martinsen, 2019, s. 22 og 64). Denne oppgaven er også av akademisk interesse fordi flertallet av tidligere studier som adresserer målstyring i offentlig sektor tar utgangspunkt i organisasjoner hvor man måler konkrete parametere som eksempelvis saksbehandlingstid. Et måleparameter som saksbehandlingstid skiller seg fra Sivilforsvarets måleparameter på operativ evne ved at det er mer konkret og enklere å telle. Denne analysen ønsker å se på hvordan man gjør et noe uklart begrep som "operativ evne" målbart, og skiller seg dermed fra andre analyser ved å ta inn det operative aspektet.

### **1.6 Disposisjon**

Denne oppgaven er bygd opp av en teoretisk del, en metodisk del, en empirisk beskrivelse, en empirisk analyse og en konklusjon. I kapittel 2 skal vi etablere to teoretisk rammeverk med utledede empiriske forventinger og antatte årsakssammenhenger. Disse skal i kapittel 3 konkretiseres ytterligere gjennom å definere et sett med indikatorer som har til hensikt å gjøre de empiriske forventningene mer målbare i møte med empirien. I kapittel 4 skal datagrunnlaget for oppgaven beskrives og i kapittel 5 skal datagrunnlaget og empirien analyseres. Hensikten med disse kapitlene er å bryte ned problemstillingen i små bestanddeler slik at hver del kan granskes nøye og metodiske. I kapittel 6 skal alle disse bestanddelene settes sammen igjen for å besvare problemstillingen. Metodikken for denne oppgaven er inspirert av boken "Tenke og skrive i samfunnsvitenskapene" (Heier, Knutsen, 2021).

I dette innledende kapittelet har jeg presentert en problemstilling som omhandler Sivilforsvarets rapporteringssystemer for operativ evne, hvordan dette kan beskrives og hvor egnet det er for å styre etaten. Vi skal nå se nærmere på hvordan rapporteringssystemenes egnethet kan forstås ved hjelp av teoretiske forklaringer.

## **2.0 DET TEORETISKE RAMMEVERKET**

Målet med dette teorikapittelet er å skape et teoretisk rammeverk som vi kan bruke til å strukturere, tolke og forstå Sivilforsvarets rapporteringssystemer innenfor. Sivilforsvaret er en operativ beredskapsstat, men likevel fullt ut en offentlig etat nært knyttet til byråkratiet og politikken gjennom sin integrasjon i DSB. Hensikten med dette kapittelet er derfor å se til organisasjonsteorien for å skape et teoretisk fundament. Jeg har valgt å benytte et instrumentelt perspektiv og et kulturelt perspektiv. Disse perspektivene skal forklare de ulike aspektene ved empirien, og mot slutten av hvert perspektiv skal jeg konkretisere dette i noen empiriske forventninger vi skal ta med videre i oppgaven. Hensikten med disse empiriske forventningene er å synliggjøre hvilke årsakssammenhenger jeg forventer å se i datamateriale som er samlet inn fra Sivilforsvaret. Mot slutten av kapittelet skal vi se disse empiriske forventninger i sammenheng og forsøke å illustrere hvilke konkrete årsakssammenhenger som er i spill inne i Sivilforsvarets egen organisasjon. Vi skal starte med å se på et instrumentelt perspektiv.

### **2.1 Et instrumentelt perspektiv**

Ved et instrumentelt perspektiv ser man en organisasjon som et verktøy eller et instrument. Dette instrumentet har til hensikt å løse oppdrag som sees som viktige for samfunnet og oppfylle målene som er satt fra utsiden av organisasjonen (Christensen, et al., 2020, s. 34-25). Dette perspektivet på offentlige organisasjoner har lange tradisjoner innen samfunnsvitenskapen. Den tyske samfunnsforskeren Max Weber (F. 1864- D.1920) har skrevet et essay hvor han identifiserer ulike kjennetegn ved byråkratiet. I følge Weber er byråkratiet et hierarki hvor man finner høyere og lavere instanser. Systemet er fast og bygger på at overordnede har myndighet over underordnede. Kommando og instruks går fra overordnet til underordnet gjennom faste kanaler. Underordnede sender informasjon oppover i systemet gjennom saksfremlegg og rapporteringssystemet. I det byråkratiske hierarkiet er det en klar fordeling av arbeidsoppgaver, gjerne fastsatt i instruks og rutiner. (Weber, 2019, s. 97-98). Weber sier altså at en byråkratisk organisasjon er organisert og styrt av hierarki, streng arbeidsdeling, myndighet, lover og regler. I boken "organisasjonsteori for offentlig sektor" beskriver forfatterne Tom Christensen, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik dette som formell organisasjonsstruktur. En slik struktur kjennetegnes ved at den er fastlåst, hvor roller er formalisert og forventningene er

upersonlige. Organisasjonen har formelle normer som styres gjennom organisasjonskart, instruksjer, lover og regler. Videre i boken skriver forfatterne Christensen mfl. at det kan sees to varianter av det instrumentelle perspektivet; en forhandlingsvariant og en hierarkisk variant. Begge variantene samsvarer godt med Weber beskrivelse av klare ledelsesnivåer og lov- og regelstyring, men forhandlingsvarianten skiller seg fra den hierarkiske varianten ved at man i større grad skiller hver enhet fra hverandre. I den hierarkiske varianten er man opptatt av å se hele organisasjonen som en enhet og man tilstreber at hele organisasjonen kjenner målet og veien frem til det. På den andre siden ser forhandlingsvarianten i større grad at hver enhet kan ha sitt fagfelt med sine egne mål, og at mål-middel- kompetanse kun er relevant innen egen enhet (Christensen, et. al, 2020, s. 35). Begge variantene opererer innen det instrumentelle rammeverket, men med noen organisatoriske forskjeller.

Weber har ikke bare bidratt med sine kjennetegn på et byråkrati. Den anerkjente samfunnsforskeren er også sentral når det kommer til kunnskap om hvordan en organisasjon i et instrumentell perspektiv tar beslutninger og hvordan de handler. I hans essaysamling "verdi og handling" finner vi at alle handlinger kan være bestemt formålsrasjonelt, verdirasjonelt, affektuelt eller tradisjonelt. I et instrumentelt perspektiv er det spesielt formålsrasjonelle handlinger som er interessante, da Weber sier dette om slike handlinger "*Den handler formålsrasjonelt som orienterer sine handlinger etter mål, midler og utilsiktede virkninger, og dermed rasjonelt avveier midler mot mål*" (Weber, 1999, s. 44). Som nevnt i forrige avsnitt er organisasjonen opptatt av mål-middel forståelse. En organisasjon vil altså i et instrumentelt perspektiv handle formålsrasjonelt gjennom grundige vurderinger av sammenhengen mellom mål og middel.

Den amerikanske organisasjonsforskeren James G. March (F. 1928- D. 2018) deler Weber sitt syn på formålsrasjonelle handlinger. March knytter også handlinger sammen med valg med følgende påstand: "*human action is a result of human choice*" (March, 1990, s. 97). Ser vi dette i organisasjonssammenheng kan vi forstå det slik at organisasjonens handlinger er basert på organisasjonens valg, og derfor er kunnskap om beslutningstaking i en organisasjon sentralt for å forstå organisasjonens handlinger. March skriver videre i sin artikkel at en organisasjon som handler formålsrasjonelt vil basere sine beslutninger på fire hovedmomenter; kunnskap om alternativene, kunnskap om konsekvensene, en handlingsregel og en analyse av alternativene (March, 1990, s. 97). Organisasjoner som

handler formålsrasjonelt er altså opptatt av inngående kunnskap om alternativer og konsekvenser og utfører grundige analyser før beslutninger tas. Dette legges til grunn for en gjennomtenkt mål-middel- sammenheng som organisasjonen ønsker å formidle til alle ansatte slik at kunnskap om målet og veien til målet gjennomsyrrer organisasjonen.

I et instrumentelt perspektiv settes målene for organisasjonen fra utsiden, eksempelvis fra politisk nivå. Organisasjonen handler formålsrasjonelt for å nå målene og ønsker en tydelig forståelse for mål og middel i hele organisasjonen. Den er hierarkisk bygd opp med en vertikal spesialisering hvor ulike oppgaver blir lagt til ulike nivåer i organisasjonen, og det er en streng arbeidsdeling. Dette innebærer en gruppering av oppgaver i enheter og posisjoner. I et instrumentelt perspektiv kan det sees flere former for horisontal spesialisering, men felles for disse er stor grad av arbeidsdeling. Slik Weber beskrev det er også denne organisasjonsformen preget av rutiner, regler og prosedyrer som er styrende for arbeidsdelingen og for hvordan oppgavene skal løses (Christensen et al., 2020, s. 39).

Organisasjonen ses altså som et instrument for eksempelvis politisk ledelse hvor formålet er måloppnåelse. Samtidig er det ønskelig at disse målene skal nås så effektivt som mulig, og den norske organisasjonsforskeren Kjell Arne Røvik (Norges arktiske universitet) beskriver dette effektivitetsmålet som livsnødvendig å oppnå for at organisasjonen skal overleve og ivareta sin legitimitet. Instrumentelle organisasjoner må derfor stadig endre seg i takt med sine ytre fastsatte mål. Eksempler på slike endringer kan være nye formelle strukturer, endringer i organisasjonskulturen, prosedyrer og lignende. Slike endringsprosesser er ledelsens verktøykasse for å til enhver tid sørge for at organisasjonen innfrir satte mål og krav på en rasjonell og effektiv måte (Røvik, 1998, s. 32).

Vi har nå beskrevet et instrumentelt perspektiv som tegner et bilde av en organisasjon som fungerer som et verktøy. Ser vi dette teoretiske rammeverket i sammenheng med denne oppgavens problemstilling så utledes følgende forventning til empirien:

*Rapporteringsystemene for operativ evne er godt egnet fordi Sivilforsvarets innretning er hensiktsmessig med tydelig arbeidsdeling og delegering av ansvar og myndighet nedover i organisasjonen.*



## 2.2 Et kulturelt perspektiv

Det kulturelle perspektivet sees som en del av en institusjonell måte å betrakte organisasjoner på. Dette perspektivet skiller seg fra det instrumentelle ved at uformelle normer og verdier som vokser frem over tid tar stor plass i organisasjonen og til og med kan være styrende for organisasjonens virkemåte (Christensen et al., 2020, s. 52). Den amerikanske organisasjonsforskeren Philip Selznick (F. 1919- D. 2010) beskriver denne gradvise utviklingen av det uformelle som en "institusjonalisering" av organisasjonen. I sin bok "*Leadership in Administration*" skriver Selznick alle institusjoner er organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner. Dette er et godt bilde på hvordan Selznick mener at omgivelsene rundt organisasjonen, menneskene i organisasjonen og organisasjonens historie skaper uformelle verdier, holdninger og regler som i ytterste grad fyller en organisasjonskultur med verdier (Selznick, 1984, s. 16-17).

Organisasjonskultur står altså sterkt i det kulturelle perspektivet. Å definere og identifisere en kultur i en organisasjon kan være krevende, da kulturens fundament ofte er uformelle regler og normer. Den amerikanske psykologen Edgar H. Schein har vært en sentral bidragsyter til det teoretiske fundamentet for hvordan vi forstår begrepet organisasjonskultur. Schein mener at kulturen i en organisasjon gjenspeiles i sammenfallende adferd, normer, organisasjonens verdier og filosofi, spillereglene og stemningen i organisasjonen. Han mener altså ikke at disse momentene er selve kulturen, men at kulturen kommer til uttrykk i disse strukturene eller delene av organisasjonen. Selve kulturen mener Schein at kan defineres som "*grunnleggende antagelser og oppfatninger som deles av alle medlemmene i en organisasjon, som opererer ubevisst og som på en grunnleggende og "tatt for gitt" måte definerer organisasjonens syn på seg selv og sine omgivelser*" (Schein, 2010, s. 5). En organisasjonskultur er altså noe som ligger litt ubeskrevet og implisitt i en organisasjon. Som de ansatte indoktrineres inn i over tid, og som påvirker stemningen, adferden og spillereglene.

Denne organisasjonskulturen som står så sterkt i det kulturelle perspektivet vil påvirke organisasjonen til å ta avgjørelser basert på hva som passer seg, såkalt "passende adferd". Her hvor en instrumentell organisasjon utfører grundige mål-middel vurderinger vil den kulturorienterte organisasjonen være mest opptatt av hva som er akseptabel adferd for organisasjonen. I 1990 skrev James G. March en artikkel hvor han beskrev hvordan

institusjoner i en kulturelt perspektiv tar avgjørelser. I følge March vil organisasjon stille seg tre spørsmål når de står ovenfor en beslutning. Spørsmålene dreier seg om situasjonen, identiteten og matching. Metoden organisasjonen benytter seg av for å komme frem til en beslutning er å identifisere hva situasjonen, se på sin egne handlingsregler og forsøke å finne en sammenkobling mellom situasjonen og handlingsreglene. Dette kalles for "matching" (March, 1990, s. 105). Handlingsreglene som står sentralt i denne prosessen vil være unike for hver enkelt organisasjon, men fellestrekkene i det kulturelle perspektivet er at det bygger på organisasjonskulturen og det uformelle som den er bygd opp av. Christensen m.fl mener at matching i hovedsak skjer med bakgrunn i enten erfaringslæring, tidsmessig nærhet, dekontekstualisering, kontekstualisering eller kategorisering. Med erfaringslæring menes i denne sammenhengen at organisasjon bruker tidligere erfaringer for å definere den passende adferden. Tidsmessig nærhet betyr at identiteter og regler som nylig er brukt, brukes igjen. Med dekontekstualisering menes at man ser til andre organisasjoners erfaringer, generaliseres disse og anvender det i egen prosess. Kontekstualisering baseres seg også på andres erfaringer, men her ser organisasjonen til erfaringer fra andre lignende situasjoner som den selv står i. Til slutt mener Christensen mfl. at organisasjoner kan bruke kategorisering for å matche situasjon og identitet. Med dette menes at organisasjonen kategoriserer situasjonen basert på normer og verdier, og handler etter denne sorteringen når situasjonen inntreffer (Christensen, et al., 2020, s. 55).

I organisasjoner som er preget av sin kultur er ofte stivhengighet en sentral faktor. Med stivhengighet menes at organisasjonen vil foretrekke å følge egne handlingsmønstre fremover å stadig endre kurs. Stivhengigheten har gjerne utviklet seg i takt med kulturen, og de samme uformelle normene og verdiene som danner grunnlaget for kulturen er forutsetninger for stivhengigheten (Christensen et al., 2020, s. 61-62). March og Olsen mener at denne stivhengigheten kan beskrives som historisk ineffektivitet. Dette kan eksempelvis komme til uttrykk gjennom motvilje til å endre målene. Målene for organisasjonen er gjerne utviklet av organisasjonen selv. De målene som settes når organisasjonen etableres vil grunnet kulturen og stivhengigheten være svært vanskelig å endre på. I følge March og Olsen vil organisasjoner som operer slik være ineffektive fordi man ikke evner å tilpasse seg omgivelsene og oppgavene (March & Olsen, 1989, s. 54). Motviljen mot endring vil ikke utelukkende dreie seg om endring i mål, men også

omstillinger, reformer og endret målgruppe vil kunne møte stor motstand i en organisasjon i et kulturelt perspektiv.

Organisasjoner i et kulturelt perspektiv er i stor grad styrt av sin kultur, som er gradvis bygd opp gjennom tid. Organisasjonen har selv satt sine mål, og har naturlig en stor motvilje mot alle typer endringer spesielt dersom det utfordrer identiteten til organisasjonen. Men de fleste offentlige organisasjoner vil i en eller annen grad forholde seg til omgivelsene rundt seg, og ikke så rent sjelden setter disse omgivelsene krav til dem. I et kulturelt perspektiv vil organisasjonen ha utviklet en mestringsprosess for å imøtekomme dette. Dette er strengt nødvendig for at organisasjonen skal overleve og organisasjonen vil derfor forsøke å adaptere seg til disse kravene. Akkurat her vil omgivelsene kunne påvirke en organisasjonskultur. I følge Edgar H. Schein vil mestringsstrategien til en organisasjon i stor grad bygges på utvikling av enighet i organisasjonen gjennom etablering av felles forståelse av blant annet organisasjonens viktigste misjon, mål og midler for å løse nye oppdrag (Schein, 2010, s. 43).

Vi har nå sett på et perspektiv hvor kulturen i en organisasjon setter premissene og hvor identifisering står sentralt. Ser vi dette teoretiske rammeverket i sammenheng med oppgavens problemstilling så utledes følgende empiriske forventning:

*Sivilforsvarets rapporteringssystemer på operativ evne er godt egnet fordi ansatte identifiserer seg med fremstillingen av operativ evne*

### **2.3 Antatt årsakssammenheng**

I de to foregående kapitlene er det presentert to teoretiske perspektivet, det instrumentelle og det kulturelle. Hvert kapittel er avsluttet med en empirisk forventning. I den hensikt å klargjøre disse forventningene ytterligere skal jeg nå illustrere de årsakssammenhengene som teorien peker mot. Årsakssammenhengene er illustrert i to modeller, en modell for hvert perspektiv. Før vi går videre til modellene er det sentralt å definere begrepene uavhengige og avhengige variabler som et utgangspunkt for å lese modellene. Forenklet kan vi si at uavhengige variabler er den vi tror påvirker den avhengige variabelen (Oppen, Mørk, Haus, 2020, s. 42).

I denne sammenhengen definerer jeg "et hensiktsmessig rapporteringssystemet" som en avhengig variabel for begge modellene. Med dette menes at det er denne variabelen jeg ønsker å analysere. De uavhengige variablene vil endre seg fra modellen for det instrumentelle perspektivet og det kulturelle perspektivet. Med uavhengige variabler i denne modellen menes de forhold som jeg basert på empiriske forventinger tror påvirker den avhengige variablene. Valg av uavhengige og avhengige variabler er alltid utfordrende da det kan være vanskelig å klart skille hva som påvirker hva. I dette tilfelle ligger min argumentasjon på at jeg ser det som svært lite sannsynlig at et rapporteringssystem kan endre eller påvirke en organisasjon. At en organisasjon derimot påvirker hvordan et rapporteringssystem fungerer er mer logisk.

Vi ser først på årsakssammenhenger fra det instrumentell perspektivet som jeg utledet følgende empiriske forventing fra:

*Rapporteringssystemene for operativ evne er godt egnet fordi Sivilforsvarets innretning er hensiktsmessig med en tydelig arbeidsdeling og delegering av myndighet og ansvar nedover i organisasjonen.*

Jeg fremstiller dette i figur 3 for å vise antatte årsakssammenhenger. I figuren er den avhengige variabelen plassert til høyre, mens de uavhengige er listet til venstre for pilen.



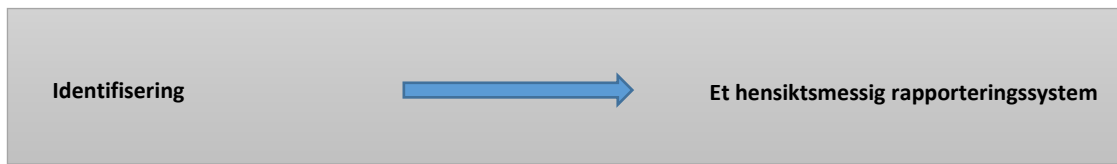
Figur 3 Instrumentelle perspektivet: delegering og arbeidsdeling gjør at rapporteringssystemet er hensiktsmessig

Teorigrunnlaget for det instrumentelle perspektivet forteller oss at dersom en organisasjon handler formålsrasjonelt, er hierarkisk organisert og har en klar arbeidsdeling så vil rapporteringssystemet for operativ evne være hensiktsmessig for å styre etaten.

Vi ser videre på det kulturelle perspektivet hvor jeg utledet følgende empiriske forventing:

*Sivilforsvarets rapporteringssystemer på operativ evne er godt egnet fordi ansatte identifiserer seg med fremstillingen av operativ evne*

Jeg fremstiller dette i figur 4 for å vise antatte årsakssammenhenger. Også i denne figuren er den avhengige variabelen plassert til høyre, mens de uavhengige er listet til venstre for pilen.



**Figur 4. Kulturelle perspektivet: rapporteringssystemet fungerer godt fordi ansatte identifiserer seg med rapporteringssystemet og begrepet**

Det teoretiske grunnlaget for det kulturelle perspektivet forteller oss altså at dersom ansatte kan identifisere seg med rapporteringssystemet for operativ evne og at det anses som passende adferd for etaten å ha et slike systemer så vil det fungere godt.

For å forstå egnetheten til Sivilforsvarets rapporteringssystemer for operativ evne er det i dette kapitlet presentert et teoretisk rammeverk bestående av to perspektiver; det instrumentelle og det kulturelle. Jeg har utledet to empiriske forventinger som videre er brutt ned i to mulige årsakssammenhenger. I neste kapittel skal disse variablene konkretiseres til indikatorer og operasjonaliseres slik at de blir målbare. På denne måten kan jeg innhente relevant informasjon fra empirien for å beskrive og forklare rapporteringssystemenes egnethet.

### 3.0 METODE

Målet med dette kapitlet er å operasjonalisere nøkkelbegrepene fra de empiriske forventningene fra kapittel 2 til ett sett med mer konkrete og spissede uttrykk som skal benyttes til analysen av datagrunnlaget. Påliteligheten til indikatorene og datagrunnlaget skal deretter vurderes. Hensikten med dette er å sikre at de valgte indikatorene gir ønsket informasjon og tilgang til pålitelige data som den empiriske analysen skal bygges på. Jeg starter med en operasjonalisering av begrepene fra de antatte årsakssammenhengene i kapittel 2.3. Deretter vurderer jeg hvorvidt disse indikatorene på en troverdig måte kan benyttes for å samle inn, analyse og tolke empirisk data.

#### 3.1 Validitet

Når det skal innhentes empiriske data er det viktig at jeg har tenkt nøye igjennom hvilke begreper jeg benytter slik at dataene gir nødvendig informasjon til oppgaven. Dersom begrepene jeg har valgt ikke måler det jeg er ute etter, vil videre analyse kunne være lite meningsfulle og i verste fall dataene ikke være tolkbare. At begrepene er målbare og måler det de skal kalles for validitet (Oppen et al., 2020, s. 91). Med grunnlag i dette skal jeg nå operasjonalisere de empiriske forventningene som ble utledet i kapittel 2, da en svært klar definisjon av disse begrepene er nødvendig for å gi videre. Vi starter med å se på det instrumentelle perspektivet.

##### 3.1.1 Indikatorer fra det instrumentelle perspektivet

I kapittel 2.1 utledet jeg følgende empiriske forventning for det instrumentelle perspektivet:

*Rapporteringssystemene for operativ evne er godt egnet fordi Sivilforsvarets innretning er hensiktsmessig med en tydelig arbeidsdeling og delegering av myndighet og ansvar nedover i organisasjonen.*

Fra denne empiriske forventningen henter jeg ut nøkkelbegrepene delegering og arbeidsdeling. For å konkretisere disse nøkkelbegrepene i den hensikt å anvende dem i møte med empirien må jeg operasjonalisere dem. For hvordan identifiserer man egentlig delegering? Det jeg ønsker å måle er i hvilken grad Sivilforsvaret har delegert ansvar og myndighet i rapporteringssystemet og hvorvidt det er en klar arbeidsfordeling. En operasjonalisering av dette kan sees gjennom følgende indikatorer:

- Rapportering fra sivilforsvarsdistriktene

- Sammenstilling i avdeling for Sivilforsvar
- Rapportering til DSB og Justis- og beredskapsdepartementet

### 3.1.2 Begrepsmessig validitet

Operasjonalisering av nøkkelbegreper og utforming av indikatorer er en krevende prosess. På den ene siden kan man argumentere for at de tre indikatorene listet ovenfor gir konkret innhold til hvordan delegering og arbeidsdeling kommer til uttrykk i Sivilforsvarets rapporteringssystemer. På den andre siden kan man si at indikatorene kanskje ikke fanger opp arbeidsdelingen som finner sted fra distriktssjefene til sine ansatte. Det er akkurat dette begrepsmessig validitet handler om. Forholdet mellom teoretiske begreper og operasjonelt mål, hvor spørsmålet man stiller seg er; måler begrepet det jeg ønsker det skal måle? (Oppen et al., 2020, s. 91).

I denne sammenheng er indikatorene valgt ut med bakgrunn i empiriske forventningene som er utledet fra teoretiske perspektiver. Operasjonaliseringen til valgte indikatorer er basert på å få frem de sentrale forventningene skapt av teorien som forventes å finne i empirien. Det vil være vanskelig å sette indikatorer som favner alle sider av instrumentell teori, og min vurdering av hva som er mest sentralt fra teorien vil således påvirke analysen. Indikatorene er sånn sett bare antagelser basert på generelle teorier. Gjennom operasjonaliseringen har mitt mål vært å definere ett sett med indikatorer som måler begrepene delegering og arbeidsdeling. Indikatorene skal komme med hvert sitt perspektiv, og skal i så liten grad som mulig være overlappende men heller utfyllende. Som nevnt over kan indikatorene jeg har satt være mangelfulle for å se perspektivet fra Distriktssjef til ansatt ved et distrikt, men denne arbeidsdelingen er det heller ikke i analysen formål å se på.

### 3.1.3 Indikatorer fra det kulturelle perspektivet

I kapittel 2.2 utledet jeg følgende empiriske forventning for det kulturelle perspektivet:

*Sivilforsvarets rapporteringssystemer på operativ evne er godt egnet fordi ansatte identifiserer seg med fremstillingen av operativ evne*

Fra denne empiriske forventingen henter jeg ut nøkkelbegrepet identifisering. For å gi dette nøkkelbegrepet et målbart format må vi operasjonalisere dem, slik som med indikatorene fra det institusjonelle perspektivet. En operasjonalisering fra det kulturelle perspektivet kan utledes i følgende indikatorer:

- Felles forståelse av begrepets innhold og rapporteringssystemet
- Tett inkludering i utformingen
- Felles forventning til rapporteringssystemet

#### 3.1.4 Begrepsmessig validitet

Det kulturelle perspektivets hovedinnholdet basere seg på det uformelle og uskrevne. En operasjonalisering av begrepene til målbare indikatorer er svært krevende spesielt i dette perspektivet, for hvordan måler vi egentlig identifisering? Hovedfokuset i utarbeidelsen av disse indikatorene har vært å formulere noe som er "ullent" til noe mer konkret og håndfast. Allikevel er det vanskelig å komme unna det faktumet at disse indikatorene vil måle noe som er subjektivt hos den enkelte. Indikatorene er ikke uttømmende når det gjelder identifisering, men jeg har tilstrebet at de til sammen skal være utfyllende indikatorer for å måle begrepet identifisering.

Disse indikatorene har to hovedoppgaver i denne analysen. De skal sørge for at nøkkelbegrepene fra de empiriske forventningene operasjonaliseres til noe som er målbart, en prosess vi akkurat har vært igjennom. I tillegg til dette skal indikatorene gi meg et rammeverk for innhenting av et bredt datagrunnlag. Dette skal sikre at konklusjonene som utledes i kapittel 6 er basert på så godt grunnlag som mulig. Vi skal nå gjøre en vurdering av datagrunnlaget benyttet i denne analysen.

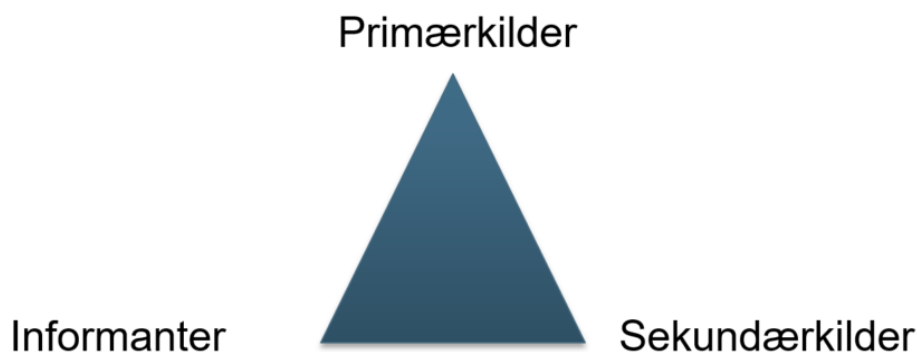
### 3.2 Reliabilitet

I forrige avsnitt gjorde jeg en vurdering av validitet og begrepsvaliditet. Sagt med andre ord dreide det seg om å se på begrepene som benyttes og vurdere om begrepene måler det de skal. Jeg skal nå foreta en reliabilitetsvurdering. Med reliabilitet menes om resultatene i denne analysen er pålitelige, stabile og reproduserbare (Oppen et al., 2020, s. 93). Denne analysens reliabilitet vil vurderes på tre områder; innhenting av informasjon, behandling av informasjon og bruk av informasjon.



### 3.2.1 Innhenting av informasjon

Når vi snakker om reliabilitet og krav til reliabilitet er det vanlig, kanskje spesielt i kvantitativ metode å si at funnene skal være pålitelige, stabile og reproduserbare (Oppen et al., 2020, s. 93). I kvalitative undersøkelser som denne analysen er kravet om reproduksjon vanskelig å imøtekomme, blant annet fordi empirien ikke er innsamlet like systematisk som ved en kvantitativ undersøkelse. Når man skal vurdere kvaliteten på en kvalitativ undersøkelse er det derfor enda viktigere at troverdigheten til analysen styrkes (Oppen et al., 2020, s. 390). I denne oppgaven har jeg valgt å benytte meg av trianguleringsprinsippet, i den hensikt å styrke troverdigheten. Med trianguleringsprinsippet menes at det benyttes flere forskjellige type kilder for å belyse problemstilling. En slik triangulering av informasjonsgrunnlaget styrke reliabiliteten til analysen da eventuelle sprikende eller motsvarende informasjon om samme tematikk vil avdekkes (Bryman, 2016, s. 386). I denne analysen har jeg valgt å benytte meg av primærkilder, sekundærkilder og informanter som informasjonsgrunnlag. Dette kan illustreres slik:



Figur 5 Triangulering av kilder for analysen

#### **Primærkilder**

Med primærkilder i denne sammenheng menes kilder hvor forfatteren publiserer egen forskning og tanker (Kildekompasset, 2021). I forarbeidet til denne analysen har jeg brukt mye tid på å finne gode primærkilder for å sikre at forfatterens opprinnelige mening kommer frem i boken/artikkelen jeg har valgt å benytte. Eksempler på det jeg anser som gode primærkilder som ligger til grunn for denne analysen er boken "Leadership in administration" av Peter Selznik og Kjell Arne Røviks bok "Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkning ved tusenårsskiftet". Offentlige dokumenter som Tildelingsbrevet 2020 DSB er også gode primærkilder. Når det gjelder Max Weber og Edgar H. Schein regnes

disse også som primærkilder. Her har det derimot ikke vært mulig å skaffe til veie kilden på originalspråk samtidig som forfatterens egne språkferdigheter har vært en begrensning. Oversettelse svekker disse kildene noe, da det finnes en risiko for at oversettelsen kan være feil. Da flere andre kilder, som blant annet boken til Christensen m. fl ser ut til å referere til disse verkene slik jeg også forstår dem antas denne risikoen for å være minimal.

### **Sekundærkilder**

En sekundærkilde regnes som en kilde hvor forfatteren tolker og beskriver andres mening (Kildekompasset, 07.08.2021). I denne analysen er sekundærkilder som avisartikler, fagartikler og bøker benyttet for å berike analysen med informasjon fra flere vinkler. Boken om organisasjonsteori for offentlig sektor av Christensen mfl. er å regne som en sekundærkilde da forfatterne henviser til en rekke andre forskere underveis i teksten. Boken anses allikevel å være en troverdig og pålitelig kilde da forfatterne er anerkjente organisasjons teoretikere og har selv publisert en rekke artikler og bøker om emnet. Videre har avisartikler blitt benyttet i oppgaven med den hensikt å belyse problemstillingen fra flere sider. Forfatteren har vært svært bevisst på at avisartikler kan være farget, og at de ikke har gjennomgått samme vurderinger som eksempelvis artikler fra fagfelleverderte tidsskrifter. Allikevel har disse artiklene gitt et viktig perspektiv på eksempelvis den offentlige debatten rundt mål- og resultatstyring.

### **Informanter**

Informanter står for en viktig del av informasjonsgrunnlaget i denne oppgaven. Informantene til denne analysen er strategisk valgte. Med dette menes at informantene velges ut etter kvalifikasjoner eller egenskaper (Oppen et al., s. 348). For å belyse problemstillingen satt i denne oppgaven på best mulig måte har det vært nødvendig at informantene tilhører ulike nivåer og underenheter i organisasjonen. Det har samtidig vært ønskelig at informantene skilte seg fra hverandre med tanke på tidligere arbeidserfaring og utdanning. Kriteriene for utvelgelsen av informanter til denne analysen har med grunnlag i dette vært:

- Tilhørighet i organisasjonen (Sivilforsvarsavdelingen, sivilforsvarsdistriktene)
- Hierarkisk plassering (Personalansvar, fagansvar, operativ ansvar)

- Ansiennitet i Sivilforsvaret
- Tidligere arbeidserfaring

Hensikten med disse kriteriene har ikke vært å finne informanter som er like, men heller ulike slik at mangfoldet i organisasjonen speiles i informantene. Oversikt over informanter og informantenes rolle og tilhørighet i organisasjonen kan sees i tabell 1. Det kan ikke gis ytterligere detaljer om informantene. Sivilforsvaret er en relativ liten etat og flere detaljer vil kunne medføre at informantenes anonymitet vil kompromitteres.

**Tabell 1** Oversikt over informantene

Informant ID	Tilhørighet	Ansvar
001	Sivilforsvarsdistrikt	Personal- og rapporteringsansvar
002	Sivilforsvarsdistrikt	Medarbeider
003	Sivilforsvarsdistrikt	Medarbeider
004	Sivilforsvarsdistrikt	Personal- og rapporteringsansvar
005	Sivilforsvarsavdelingen	Personal- og rapporteringsansvar
006	Sivilforsvarsavdelingen	Personal- og rapporteringsansvar
007	Sivilforsvarsavdelingen	Personal- og rapporteringsansvar
008	Sivilforsvarsavdelingen	Medarbeider
009	Sivilforsvarsavdelingen	Medarbeider
010	Sivilforsvarsavdelingen	Medarbeider

Det er sendt meldeskjema til Norsk Senter for forsknings Data (NSD) som har godkjent innhenting og bruk av personopplysninger for denne analysen (Se vedlegg 7.2). Intervjuene med informantene er gjennomført ved fysisk møte. Det er tatt taleopptak ved hjelp av diktafon- appen "Nettskjema", godkjent av NSD. Informantene har mottatt informasjonsskriv i forkant av intervjuet (se vedlegg 7.3) og har gitt informert samtykke før oppstart av intervjuet. Informantene har fått informasjon om at samtykke kan trekkes tilbake når som helst i prosessen, uten at det må oppgi en grunn for dette.

Selve intervjuene har foregått semistrukturert. Med semistrukturerte intervjuer menes at det på forhånd var utarbeidet en intervjuguide (se vedlegg 7.4), men det er stor grad av fleksibilitet underveis i intervjuet til å snakke om temaer som er viktige for informanten (Oppen et al., 2020, s. 350-351). Denne metoden ble valgt fordi informantene med sin

bredde representerer store deler av Sivilforsvaret og samtidig innehar mye erfaring og kompetanse. Det ble antatt at et stramt, strukturert intervju kunne hindre informantene å dele relevant og viktig informasjon dersom de anså spørsmålene som en begrensing. Intervjuguiden ble utarbeidet med grunnlag i de empiriske forventinger fra kapittel 2 og indikatorene fra kapittel 3 i den hensikt å sikre så relevante og spissede data som mulig.

Som beskrevet er datagrunnlaget som ble opparbeidet gjennom intervjuene har vært sentralt for denne oppgaven. Informantene har gitt et nært og autentisk bilde av temaet og har bidratt med informasjon som få andre har. Samtidig kan datainnsamling gjennom intervjuer være utfordrende. Oppen mfl. skriver i sin bok at intervjuer med god kvalitet har korte og presise spørsmål fra intervjuer, og lange og utfyllende svar fra informanten. Intervjuet skal være selvforklarende og det skal følges opp og avklares underveis. Det skal også være relevante svar på spørsmålene som stilles, og spørsmålene i seg selv skal være åpne og presise. Videre skriver Oppen mfl. at spørsmålene ikke bør være ledende eller være mulig å kun svare ja og nei på (Oppen et al., 2020, s. 351 og 370). Det stilles med andre ord høye krav for å kunne si at et intervju har god nok kvalitet. Forfatteren har selv merket utfordringer med kjennskap til alle informantene. Dette har blant annet kommet til uttrykk ved at informantene ikke beskriver enkeltområder godt uten oppfordring, fordi informantene vet at forfatteren selv kjenner til organisasjonen. Dette har medført at forfatteren har måtte oppfordre informantene underveis til dypere forklaringer.

Intervjuene ble transkribert, og informantene ble tilbudt korrekturlesing. Transkripsjon betyr at taleopptaket blir omgjort til tekst. Dette er en prosess som krever mye tid og konsentrasjon (Oppen et al., 2020, s. 379). Forfatteren har transkribert alle taleopptakene selv, da dette ansees som en viktig del av analysen å arbeide med informasjonen selv. Med grunnlag i anonymiseringshensyn ble taleopptaket transkribert uten dialekt, og med noen utstrykninger hvor informanten eksempelvis identifiserte seg selv eller andre.

Selve analysen ble gjennomført som en temasentrert analyse. Denne analysemetoden ble valgt fordi det var hensiktsmessig å konsentrere analysen rundt indikatorene, samtidig som det var ønskelig å sikre konfidensialiteten til informantene (Oppen et al., 2020, s. 383).

Informasjonen ble kodet etter følgende matrise:

### Temasentrert analyse

Informant ID	Tilhørighet og rolle i org.	Nøkkelbegrep: delegering og arbeidsdeling			Nøkkelbegrep: identifisering			
		Tema 1 Rapportering på distriktsnivå	Tema 2 Sammenstilling på nasjonalt nivå	Tema 3 Rapportering på nasjonalt nivå	Tema 4 Kjenner begrepet	Tema 5 Kjenner rapporteringssystemet	Tema 6 Organisasjonen inkludert i utformingen	Tema 7 Kjenner seg igjen i fremstillingen
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

Figur 6 Matrise benyttet for temasentrert analyse av intervjuene

#### 3.2.2 Behandling og bruk av informasjon

Reliabilitet handler ikke utelukkende om hvordan man fremskaffer kilder og hvilke kilder man velger å benytte, men også om hvordan informasjonen behandles og brukes. For å sikre en høy reliabilitet, altså at denne analysen har stor troverdighet og pålitelighet er forfatterens egen rolle og tolkning av kildene sentralt (Oppen et al., 2020, s. 390).

Forfatteren er selv ansatt i Sivilforsvaret ved Sivilforsvarets kompetansesenter i enhet for utdanning som fagutvikler. Når man skriver en oppgave om egen etat vil egen forutinntatthet og innfallsvinkel til problemstillingen kunne være utfordrende og skape en skjevhet i analysen. Dette har jeg forsøkt å være bevisst på underveis i arbeidet, og i størst mulig grad forsøkt å være åpen. Mitt utgangspunkt har vært å undersøke en problemstillingen som jeg selv ikke hadde et godt svar på når jeg startet. Dette har gjort det mulig å la teori, empiri og datagrunnlaget lede vei til konklusjonen. Å skrive en oppgave om egen etat har samtidig hatt sine fordeler. Denne oppgaven hadde vært utfordrende å skrive om ikke jeg hadde tilgang til interne dokumenter og systemer som er unntatt offentlighet. På en annen side har dette ført seg behovet for å være varsom med informasjonen slik at ikke hele oppgaven måtte unntas offentlighet. Oppgaven er gjennomgått av Jørn Atle Moholdt, seksjonssjef for samordning og virksomhetsstyring og NK Sjef Sivilforsvar som har godkjent oppgaven for publisering.

I dette kapittelet har de empiriske forventingene utledet fra teorien blir omgjort til seks konkrete indikatorer. Vi har sett hvordan indikatorene aktivt er benyttet i innhenting av datagrunnlaget. Dette datagrunnlaget skal i neste kapittel beskrives.

## 4.0 EMPIRISKE BESKRIVELSER

I forrige kapittel ble det definert seks indikatorer, utledet fra de empiriske forventingene. Disse indikatorene har gitt de empiriske forventingene er mer håndfast uttrykk som gjør det mulig å få et mer konkret tak på begrepene i analysen. Problemstillingen for denne analysen er todelt med en deskriptiv del og en eksplorerende del. Formålet med dette kapittelet er å beskrive den deskriptive delen av problemstillingen samt å presentere annen relevant empiri. Kapittelet vil starte med en redegjørelse av spørsmålet "Hvordan kan rapporteringssystemene for operativ evne i Sivilforsvaret beskrives?"

### 4.1 Mål- og resultatstyring i staten

Sivilforsvaret er som nevnt organisert som en avdeling i DSB. Direktoratet er som andre statlige virksomheter underlagt Stortingets bevilgningsreglement og reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser. Dette innebærer at mål- og resultatstyring (MRS) er det overordnede styringsprinsippet for DSB og Sivilforsvaret. MRS kan sees som "å sette mål for hva virksomheten kan oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten" (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 9). Dette styringssystemet kan deles inn i fire steg, stegene er i figur 6 illustrert i et hjul. Denne modellen kalles for styringshjulet.

Første steg i styringshjulet er overordnede mål og strategier. Mål og strategier skal skape utgangspunktet for MRS og skal synliggjøre virksomhetens hovedfokus og prioriteringer. I staten er det departementene som fastsetter disse målene og strategien. For Sivilforsvarets vedkommende vil overordnede mål og strategier gis fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB gjennom statsbudsjettet (St. prp. Nr. 1) og Hovedinstruks. Følgende overordnede mål og strategier er gitt Sivilforsvaret for 2021:



Figur 7 Styringshjulet (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 9)

"Sivilforsvaret er en del av totalforsvaret, og skal utføre oppgaver innenfor beskyttelse av sivilbefolkningen i krise eller krig. Gjennom rollen som statens beredskapsressurs, skal Sivilforsvaret bistå nødetatene og andre myndigheter innenfor et bredt spekter av oppgaver og hendelser. Sivilforsvarets skal være en sentralt samvirkeaktør i det norske redningskonseptet" (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020, s. 4-5).

Når overordnede mål og strategier er definert skal disse bearbeides og konkretiseres til styringsparametere som er steg 2 i styringshjulet. Styringsparametere brukes som en metode for å måle i hvilken grad virksomheten når sine mål og strategier, og kan innebære innhenting av både kvantitative og kvalitative data (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 22). Sivilforsvaret mottar styringsparameter gjennom Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til DSB. For 2021 er det fastsatt følgende styringsparameter for Sivilforsvaret:

STYRINGSPARAMETER 11:	Sivilforsvarets operative evne
Rapportering:	<i>Per tertial</i>
<p>Formål/hensikt: <i>Sivilforsvaret skal levere nasjonale og lokale avdelinger som er kompetente og utstyrt i henhold til pålagte oppgaver. DSB skal sikre at Sivilforsvarets oppdragsløsning er tilpasset den til enhver tid gjeldende økonomiske ramme.</i></p> <p><i>DSB skal i rapporteringen redegjøre for:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Relevante risikoreduserende tiltak for å ivareta operativ evne.</i></li> <li>• <i>Status og tiltak på oppfylging av befal og mannskaper i styrken.</i></li> <li>• <i>Status og tiltak innen øving og kompetanse for befal og mannskap.</i></li> <li>• <i>Tiltak og operativ status på materiell og utstyr.</i></li> <li>• <i>Innsatsstatistikk med antall timer, antall tjenestepliktige, type hendelse, samt avslåtte bistandsanmodninger. Det bes om en nærmere beskrivelse/begrunnelse knyttet til de avslåtte bistandsanmodningene.</i></li> </ul>	

Figur 8 Sivilforsvarets styringsparameter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021, s. 11)

Steg 3 i styringshjulet er resultatmåling og vurdering. Dette steget innebærer innhenting av data for å kunne svare til styringsparametere som er fastsatt. Når resultatene er innhentet skal dataene vurderes eksempelvis mot andre, sammenlignbare resultater (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 8).

Det siste steget i styringshjulet er læring og forbedring. Hensikten med dette steget er å sørge for at resultatene man innhenter og vurderingene som gjøres blir gjenstand for læring slik at virksomheten kan iverksette nødvendige forbedringstiltak. For å oppnå dette bør resultatene rapporteres og drøftes jevnlig. Som man kan lese av figur 7 skal Sivilforsvaret rapportere på styringsparameter 11 per tertial. Dette gjøres gjennom styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og DSB hvor hensikten er å skape lederforankring og dialog, som er en viktig forutsetning i hele styringshjulet (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 10).

#### 4.2 Rapportering i Sivilforsvaret

Styringshjulet slik det nå er beskrevet illustrerer styringen mellom departement og direktorat. MRS og styringshjulet vil også komme til uttrykk internt i DSB og Sivilforsvaret. Når DSB mottar sine økonomiske rammer gjennom st. prp. nr. 1 (statsbudsjettet), de overordnede mål og strategier fra Hovedinstruks og styringsparameter fra Tildelingsbrevet vil Direktør DSB bryte dette ned og konkretisere det internt gjennom direktørens disponeringsskriv til avdelingsdirektørene. Videre vil avdelingsdirektørene analysere overnevnte og definere sine styringsparametere og ambisjonsnivå (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 11; intern informasjon fra Lederhåndbok for DSB). For Sivilforsvaret bunner dette ut i disponeringsskriv fra Sjef Sivilforsvar til sivilforsvarets distriktssjefer og seksjonssjefer. Disponeringsskrivet inneholder oppdrag, ressursfordeling og styringsparametere. Det redegjøres for disse i rapportering og styringsdialogen som finner sted hver 4. måned. Disponeringsskriv for Sivilforsvaret i 2021 inneholder oppmerksomhetsområde "styrke kompetanse og HMS for mannskapene". Sivilforsvarsdistriktene skal rapportere på følgende styringsparameter:

- Distriktene skal øve styrken minimum 24 timer for mannskap, og 32 timer for befalet og hele MFE (Mobil forsterkningsenhet)
- Distriktene skal øke antall befal, med en målsetting om å nå 90% oppfylning i styrken
- Distriktene skal følge opp arbeid med grunnlagsdokument for sikkerhet og sikrings-ROS
- Distriktene skal utarbeide plan for implementering av sikringsutstyr med implementering innen 2023



- Distriktene skal bistå Statsforvalteren med fylkes-ROS knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig
- Distriktene skal bistå i arbeidet med å utrede evakueringsplanverk og trygge oppholdssteder

Sivilforsvarsdistriktene og sivilforsvarets seksjoner rapporterer i DSBs ledelses- og styringsverktøy (LOS). LOS- systemet gir alle ledere en samlet oversikt over mål, styringsparametere og aktiviteter fra kildene (Informasjon hentet fra DSBs lederhåndbok og Intern presentasjon gitt av seksjon for samordning og virksomhetsstyring, Sivilforsvaret).

Rapportering på operativ evne kommer også til uttrykk gjennom det som omtales som en arbeidsflate i CIM. CIM er et beredskaps- og krisehåndteringsverktøy som ifølge en av informantene ble innført i Sivilforsvaret i 2012. Informantene opplyser at selve rapporteringssystemet ble utarbeidet i 2020 som en del av Sivilforsvarets kontinuitetsplanlegging under Covid-19 pandemien. Kontinuitetsplanleggingen skulle legge til grunn opp mot 50% sykefravær og planlegge for at man allikevel kunne ivareta Sivilforsvarets kjernevirksomhet og kritiske leveranser. For å kunne monitorer og ha et oversiktsbilde ble det utarbeidet et system hvor sivilforsvardistriktene og seksjonene rapporterte ukentlig på følgende parametere:

- Tjenestepliktige
- Avdelingsmateriell
- Fast ansatte
- Bekreftet smittede
- Distriktsjefens totale vurdering

Parameterne skulle vurderes i prosent og farge settes etter kriteriene 75-100% ivaretatt (grønn) 50-75% svekket (gul) og <50% kritisk (rød). Det er ikke fastsatt kriteriene for distriktsjefens vurdering. Arbeidsflaten er gitt navnet "Distriktenes operative evne".

#### 4.2.1 Hovedtrekk fra temasentrert analyse

I denne analysen var det av interesse å få rede på i hvilken grad informantene hadde kjennskap til rapporteringssystemet. På spørsmål om kjennskap til rapporteringssystemene svarer informantene noe forskjellig. Informantene som er ansatt i sivilforsvarsdistriktene melder om liten kjennskap til hva som skjer videre i systemene utover det de selv rapporter

til sin distriktssjef. Ansatte i distriktene med personal- og rapporteringsansvar melder om god kjennskap til LOS-systemet og egen rapportering i CIM, men lavere kunnskapsnivå når det gjelder videre prosess med CIM-rapporteringen. Informantene som arbeider i Sivilforsvarsavdelingen gir uttrykk for å ha god kjennskap til begge rapporteringssystemene. Videre ble informantene spurt om å beskrive systemene.

LOS- systemet beskrives av informanter som et rapporteringssystem med stor overvekt av kvantitative tall og data. En av informantene uttrykker at; *"Det som vi rapporterer på det er mer sånn, kanskje opp mot politisk ledelse og vi har så og så mange folk, og ja. På papiret så er vi sånn. Men det sier veldig lite om hvordan det er i praksis"* (Sitat fra informant 002, intervju 23.08.21). Videre beskriver flere informanter at det rapporteres på antall tjenestepliktige som er gripbare og midlertidig ikke disponible, antall øvde timer og oppfylging av befall i avdeling 3 ganger i året. Noen informanter mener LOS- systemet først og fremst er en rapportering på risikobetraktninger og et grunnlag for tertialrapportering og årsrapporten. Enkelte informanter var noe ukjent med LOS-systemet og uttrykker at de melder inn tall til distriktssjefen, men ikke kjenner til hva som skjer videre. En informant uttalte følgende på spørsmål om kjennskap til LOS-systemet: *"Men det er veldig alt for lite åpenhet, for når vi sitter og henter inn tallene til LOS så vet ikke vi på distriktet hva som er gjort med de tallene, som er en frustrasjon for oss"* (Sitat informant 003, intervju 03.09.21). Flere av informantene peker på mangel på kvalitative måling som en svakhet og uttrykker at systemet ikke gir en reell vurdering eller en faktisk vurdering av distriktets operative evne.

På spørsmål om å beskrive CIM-rapporteringen uttrykker noen informanter at de ikke ser på dette som et rapporteringssystem men som et internt oversiktsbilde med hensikt å skaffe oversikt over tilgjengelig personell under kontinuitetsplanleggingen under Covid-19 pandemien. Andre regner med at rapporteringen blir lagt frem for direktør DSB og videre til Justis- og beredskapsdepartementet. Flere informanter uttrykker at parameterne er for kvantitative og subjektive med mangler på vekting mot hverandre. Informant 002 beskrev dette på følgende måte: *"Så lenge vi ikke vet hvordan vi skal måle det så blir det jo litt sånn for min del da skryteliste av hva jeg driver med i stedet for "to the bone"* (Sitat informant 002, intervju 03.09.21). Dette understrekes av en annen informant som mener at systemet er for basert på subjektive vurderinger som åpner for egne agendaer eller ønske om å ikke si alt. For mye rapportering på mangel på fast ansatte omtales av en av informantene som et

feilslått personalpolitisk virkemiddel da det er LOS-systemet som er veien opp til Justis- og beredskapsdepartementet for å flagge risiko for gjennomført oppdrag.

### **Kjennskap til prosessen**

Informantene ble spurt om kjennskap til utarbeidelse og om eventuell egen deltagelse i prosessen. Informantene som er ansatt i sivilforsvarsdistriktene oppgav og kjenne lite til utformingen av systemet. Informantene forteller at CIM-rapporteringen ble hurtig laget under Covid-19 pandemien og at distriktene fikk systemet klart til bruk uten involvering. Ansatte i Sivilforsvarsavdelingen som har bidratt som informanter i denne analysen svarer også at det er liten kjennskap til prosessen rundt utarbeidelsen av CIM-rapporteringen. Kun en informant fra Sivilforsvarsavdelingen har oppgitt av vedkommende har deltatt i denne prosessen. Denne informanten opplyser om at prosessen var kort, og at det gikk anslagsvis 2-3 uker fra ideen kom frem til systemet ble satt i bruk. Vedkommende mener at systemet ble sendt ut på en kort høring hos sivilforsvarsdistriktene. Informanter fra sivilforsvarsavdelingen mener LOS-systemet ble innført i 2013-2014, og at dette er tildelingsbrevet som er brutt ned av DSB.

### **Kjenner seg igjen i fremstillingen**

Informantene ble spurt om de kjenner seg igjen i fremstillingen i rapporteringene. Alle respondentene uttrykker i intervjuer at rapporteringen på operativ evne ikke er god nok. En av informantene mener at LOS-rapporteringen gir en god nok fremstilling av Sivilforsvarets evne til å løse fredstidsoppdrag. Halvparten av informantene etterlyser måling av kompetanse og peker på det som en stor mangel i dagens systemer for måling av operativ evne (Informant 003,004, 005, 008, 009, intervju 03.09, 20.08, 14.09, 24.08). Videre påker informantene at rapporteringen er for enkel, at alle kvalitative vurderinger er utelatt, for subjektive vurderinger at rapporteringen ikke viser operativ evne i det hele tatt. En av informantene mener at Sivilforsvaret har rapportert på grønt (CIM-rapportering) og at selv om det er få uhell og etaten leverer på oppdrag så vises det gjennom en del nestenulykker at etaten er mer gule. Mener det er en svakhet at dette ikke kommer frem med dagens rapportering (Informant 005, intervju 14.09.21) En annen informant svarer på spørsmålet om vedkommende kjenner seg igjen i fremstillingen at det er avhengig av hva kravene er.

Vedkommende etterlyser videre definering av krav, både krav til kapasiteter og leveranser samt operative krav (Informant 004, intervju 20.08.21).

### **Arbeidsdeling og delegering**

Informantene ble spurt om hvordan arbeidsdelingen, ansvar og myndighet er delegert for rapporteringen på distriktsnivå. Alle informantene forteller at det er Distriktssjefen som er delegert ansvaret for rapportering for sitt distrikt, men flere kan informere om at dette ikke nødvendigvis er ensbetydende med at det er Distriktssjefen selv som rapporterer. Noen informanter arbeider i distrikter hvor sivilforsvarsinspektør eller øvingsansvarlige klargjør tallgrunnlag for distriktssjefen, men distriktssjefen sammenstiller og gjennomfører selve rapporteringen. Ved andre distrikter er oppgaven delegert til beredskapsvakten, og hos noen distrikter er arbeidsdelingen slik at Sivilforsvarsinspektøren/stabssjefen rapporterer.

### **Sammenstilling på nasjonalt nivå**

I denne analysen var det hensiktsmessig å avdekke informasjon om delegering og arbeidsdeling på sammenstillingen av rapporteringen på nasjonalt nivå. På spørsmål rundt dette svarer informantene som arbeider i sivilforsvarsdistriktene at de har liten eller ingen kjennskap til sammenstilling på nasjonalt nivå for CIM- rapporteringen. En av informantene uttaler at: *"Jeg vet at den sammenstillingen som vi ser på den ukentlige briefen går til departementet også. Men hvilke eventuelle tilleggskommentarer og hvordan det presenterer vet jeg ikke"* (Sitat informant 004, intervju 20.08.21). Når det gjelder LOS- rapporteringen er det noe mer kjennskap fra personell med leder- og rapporteringsansvar. Disse informantene informerer om at det er seksjon for samordning og virksomhetsstyring i sivilforsvarsavdelingen som på vegne av Sjef Sivilforsvar sammenstiller rapporteringen til henholdsvis tertialrapportering og årsrapporten.

Informantene som arbeider i sivilforsvarsavdelingen informerer om at det er seksjon for operasjon, plan og øving (OPØ) og Sivilforsvarsvakta som sammenstiller rapporteringene fra CIM. Flere av informantene er selv del av denne vaktordningen og sier at sammenstillingen er basert på skjønnsmessige vurderinger av den enkelte vakt. Ingen av informantene kjenner til fastsatte kriterier til hvordan rapporteringene fra distriktene eksempelvis skal vektas mot

hverandre og hvordan Sivilforsvarets nasjonale operative evne skal vurderes. En av informantene opplyser om at sammenstillingens form og detaljgrad kan variere ut i fra hvem det skal rapporteres til. Når det gjelder LOS- rapportene er også disse informantene samstemte i at det er SAV som sammenstiller og utarbeider tertialrapportering og årsrapport med bakgrunn i dette.

### **Rapportering på nasjonalt nivå**

For å identifisere arbeidsdeling og delegering på nasjonalt nivå ble informantene spurt om hvordan Sivilforsvaret har delegert ansvar og myndighet for dette. Informantene som arbeider i Sivilforsvarsdistriktene uttrykker liten kjennskap til rapportering på nasjonalt nivå for CIM-systemet. En av informantene uttaler at: *"Sivilforsvarsavdelingen melder vel dette her videre opp, men regner jo med at mye av dette blir presentert oppover for Direktøren og videre til justis får vite en del av det, mener jeg har hørt sånn i forbifarten"* (Sitat informant 002, intervju 23.08.21). En annen informant sier at rapportering på nasjonalt nivå basert på CIM er helt ukjent, og at vedkommende kun kjenner til det som blir presentert på mandagsbriefen<sup>1</sup>. Når det gjelder nasjonal rapportering i LOS har informantene med leder- og rapporteringsansvar i distriktene kjennskap til hva som rapporteres og mottar kopi av eksempelvis årsrapporten.

Informanter som er ansatt ved sivilforsvarsavdelingen forteller at rapportering på nasjonalt nivå basert på CIM er delegert til sivilforsvarsvakten. Rapportering på nasjonalt nivå ble i en periode under Covid-19 pandemien gitt til Justis- og beredskapsdepartementet, men er i den senere tid blitt brukt som et internt verktøy i sivilforsvaret. En av informantene forteller at sivilforsvarsvakta rapporter til DSB vakten, men er usikker på hva som skjer videre med rapporteringen. Informantene forteller at rapporteringen i CIM blir sammenstilt og rapportert til mandagsbriefen av sivilforsvarsvakten. Informantene fra sivilforsvarsavdelingen forteller at det er SAV som utarbeider tertialrapport og årsrapport som gis til Sjef Sivilforsvar, som bruker dette i styringsdialog med Direktør DSB og videre til Justis- og beredskapsdepartementet.

Fellesnevneren i rapporteringssystemene i LOS og CIM er av de på hver sin måte skal svare til begrepet "Sivilforsvarets operative evne". Vi skal se litt nærmere på dette begrepet.

---

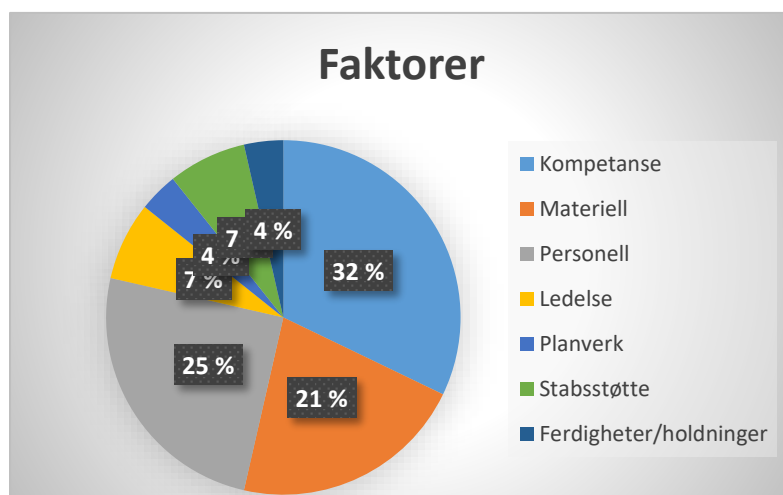
<sup>1</sup> Hver mandag har Sivilforsvaret en felles brief for hele etaten. Dette møtet kalles for mandagsbriefen

### 4.3 Begrepet operativ evne

I kapittel 1.3 ble begrepet operativ evne definert som egenskaper som får noe til å virke i en organisasjon. Det ble videre beskrevet av Sivilforsvarets operative evne kunne forstås som summen av tjenestepliktige, øving, kompetanse, materiell og ledelse. Denne beskrivelsen hadde sin bakgrunn i rapporteringspunktene i Tildelingsbrevet og Sivilforsvaret operative konsept. Informantene til denne analysen ble stilt spørsmål om begrepets historie, kjennskap til begrepet, begrepets tilhørighet i organisasjonen og definisjon.

Ingen av informantene som er intervjuet i denne analysen kjenner til en definisjon av begrepet operativ evne for Sivilforsvaret, og flertallet påpeker dette som en svakhet også for rapporteringen. Informantene ble spurt om opprinnelsen til bruk av begrepet i etaten, ingen av informantene kunne svare konkret eller peke på dokumenter der begrepet er forankret. Noen av informantene forteller at begrepet operativ evne er noe som alltid har vært brukt i etaten, andre mener at begrepet kom inn for 10-15 år siden. Flere informanter mener at begrepet er snikende innført gjennom rekruttering av ansatte med bakgrunn i Forsvaret. De fleste informantene kan fortelle at begrepet ble mer aktuelt etter prosjekt "Omstilling Sivilforsvar"<sup>2</sup> og etter gjennomføring av enkeltmannskontroller som et nasjonalt tiltak i 2017<sup>3</sup>.

Hovedvekten av informantene mente at begrepet betyr evne til å løse oppdrag eller evne til å løse pålagte oppgaver. Det var enighet blant informantene om at begrepet er bygd opp av flere bestanddeler. Hvilke faktorer informantene mener begrepet består av er illustrert i figur 8. Figuren er bygd opp etter hvor mange informanter som har oppgitt de forskjellige faktorene.



Figur 9 Fordeling av innsatsfaktorer

<sup>2</sup> Sivilforsvaret har siden 2019 vært i omstilling i henhold til anbefaling fra "Prosjekt omstilling av Sivilforsvaret".

<sup>3</sup> Sivilforsvaret gjennomførte i 2017 kvalitetskontroll av enkeltmannsferdigheter som et nasjonalt tiltak i hht. Øvingsbestemmelsene for Sivilforsvaret

På spørsmål hvorvidt begrepet operativ evne hører hjemme i Sivilforsvaret responderer samtlige informanter bekræftende til dette. Informantene mener at begrepet er nyttig og gir Sivilforsvaret en formening om etaten er i stand til å løse det den skal. Videre sier en informant at begrepet gir mulighet for å prioritere øvings- og utdanning. En av informantene svarer at vedkommende kjenner til at adoptering av begrep fra Forsvaret er et stadig diskusjonstema i etaten, men at dette begrepet er dekkende, at det intuitivt gir mening og således bør benyttes.

Begrepet kom først inn i Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilforsvaret i 2018 med styringsparameter 9: øke Sivilforsvarets operative evne (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 8). Ser vi tilbake til 2015 var formuleringen på styringsparameter 6: "Modernisere og styrke Sivilforsvarets evne til å forsterke nødetatene og andre myndigheters arbeid med å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot ulike typer hendelser" (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 6). To av informantene mener at Sivilforsvaret selv har tatt initiativ til å bringe begrepet inn i tildelingsbrevet. En av informantene beskriver det slik:

" .... Jeg tror at det var vi selv som prøvde å bringe operativ evne inn i tildelingsbrevet. Det er jo sånn at når tildelingsbrevet blir til så gir vi jo innspill. Altså vi lager tekstinns spill først fra avdelingen og så fra direktoratet og opp, og så knar Justisdepartementet dette for å finne kanskje at dette er et godt uttrykk" (Sitat fra informant 010, intervju 31.08.21).

Slik begrepet benyttes i Tildelingsbrevet for 2021 er det nært knyttet opp mot det overordnede målet som Justis- og beredskapsdepartementet har satt for Sivilforsvaret. Vi skal se litt nærmere på dette med mål og målutvikling.

#### 4.4 Mål og målutvikling

*"En vanlig definisjon av mål i formelle organisasjoner er å si at de har begreper om eller definisjoner av noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden"* (Christensen, et al., 2020, s. 99).

Mål- og resultatstyring er valgt som det overordnede styringsprinsippet i staten og er fundamentert på fastsettelse av mål og strategisk styring for å nå disse målene. De overordnede målene for virksomheten fastsettes av den overordnede myndighet, mens virksomheten selv utarbeider interne mål og strategier (Senter for statlig økonomistyring, 2020, s. 6-7). I kapittel 4.1 ble det redegjort for Sivilforsvarets overordnede mål som er gitt av Justis- og beredskapsdepartementet gjennom Hovedinstruks og Tildelingsbrev til DSB.

"Sivilforsvaret er en del av totalforsvaret, og skal utføre oppgaver innenfor beskyttelse av sivilbefolkningen i krise eller krig. Gjennom rollen som statens beredskapsressurs, skal Sivilforsvaret bistå nødetatene og andre myndigheter innenfor et bredt spekter av oppgaver og hendelser. Sivilforsvarets skal være en sentralt samvirkeaktør i det norske redningskonseptet" (Justis- og beredskapsdepartementet, 2020, s. 4-5).

Videre er følgende oppgitt som formål/hensikt med styringsparameter 11:

*"Sivilforsvaret skal levere nasjonale og lokale avdelinger som er kompetente og utstyrt i henhold til pålagte oppgaver. DSB skal sikre at Sivilforsvarets oppdragsløsning er tilpasset den til enhver tid gjeldene økonomiske ramme"* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021, s. 11).

Christensen med flere skriver i sin bok "Organisasjonsteori for offentlig sektor" at offentlige organisasjoner ofte har komplekse og vage mål som kompliseres ytterligere ved å forsøke å prioritere mange ulike hensyn og aktiviteter samtidig. Uklare mål kan være vage med overlegg. I boken beskriver Christensen at slike mål gir lederne stor fleksibilitet og større frihet til å fatte beslutninger (Christensen et al., 2020, s. 99).

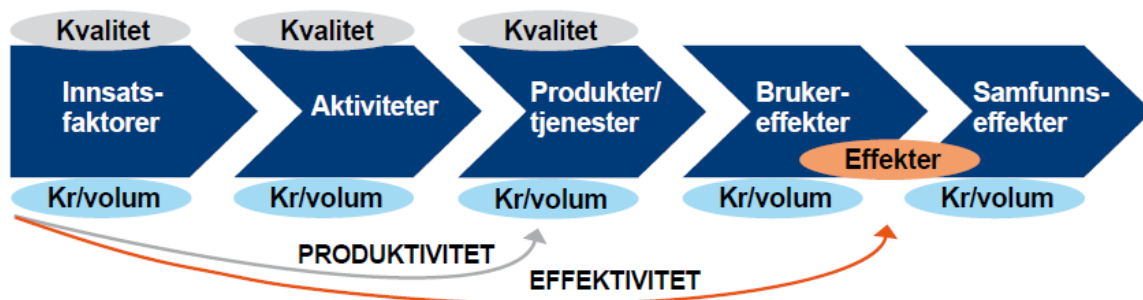
Som tidligere nevnt er Sivilforsvaret underlagt et mål- og resultatstyringssystem hvor politikerne skal sette målene og virksomheten selv skal operasjonalisere, iverksette og rapportere tilbake. Christensen med flere påpeker at selv om dette er intensjonen bak systemet er det ikke alltid slik det blir i praksis. Med dette menes at virksomhetene selv ofte spiller inn mål til politisk nivå, og at disse målene ofte er aktivitetsmål og resultatindikatorer. Faren med dette er at målene blir for tekniske. Videre poengteres det at fokus på mål og rapportering kan ha negative effekter som å måle det som er enkelt å måle, selv om det kanskje ikke er det viktigste (Christensen et al., 2020, s. 111-112).



Målene som er satt av for Sivilforsvaret av Justis- og beredskapsdepartementet utfylles av styringsparameter og rapporteringspunkter. Vi skal se litt nærmere på dette

#### 4.1.2 Styringsparametere og resultatmåling

Senter for statlig økonomistyring har i sin veileder for Mål- og resultatstyring i staten definert styringsparameter til å være noe som "indirekte eller direkte beskriver i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode" (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 22). Sammenhengen mellom mål og styringsparameter er altså at styringsparameterne samlet skal vise om målet er nådd. I figur 9 ser vi hovedgruppene av styringsparametere presentert i resultatkjeden. Resultatkjeden er en modell som viser hvordan virksomhetens aktiviteter i sum utgjør tjenester og produkter til brukere eller samfunnet. Med innsatsfaktorer menes i denne sammenheng de ressursene som virksomheten må ha på plass for å kunne utføre sine aktiviteter. Aktiviteter handler om hvilke arbeidsoppgaver som må løses i virksomheten for å kunne levere de produkter og tjenester som virksomheten skal levere på. Disse produktene og tjenestene kan få to effekter; brukereffekter eller samfunnseffekter. Det er vanlig at samfunnseffekten vil samsvare med det overordnede målet til virksomheten (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 19-20).



Figur 10 Hovedgrupper av styringsparameter (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 24)

Videre kan vi lese av modellen at det finnes fem hovedgrupper av styringsparameter. Disse er kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet. Veilederen for mål- og resultatstyring i staten anbefaler av to følgende kriterier legges til grunn for den samlede styringsinformasjonen: helhet/ balanse, og fokus/prioritet. Med helhet/balanse menes at den samlede styringsinformasjonen må baseres på en helhetlig oversikt over alle innsatsfaktorer og aktiviteter og gi en samlet oversikt opp mot overordnede mål. Videre

beskriver veilederen at kvalitet må balanseres mot produktivitet, at eksterne og interne styringsparametere må balanseres mot hverandre og at styringsparametere balanserer informasjonen fra virksomheten slik at alle sider blir like synlige. Med fokus/prioritet menes at styringsparametere velger med bakgrunn i hvilke områder som må prioriteres av virksomhetens ledelse (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 24-28).

I dette kapitlet har jeg i tråd med problemstillingens første del beskrevet hvordan rapporteringssystemene kommer til uttrykk i Sivilforsvaret. I neste kapittel skal vi finne frem igjen de empiriske forventingene og antatte årsakssammenhengene fra kapittel 2. Sammen med indikatorene fra kapittel 3 skal disse danne et rammeverk for analysen av datagrunnlaget i den hensikt å belyse problemstillingens andre del.

## 5.0 EMPIRISK ANALYSE

Problemstillingen for denne analysen ble utledet i kapittel 1 til å være:

*Hvordan kan rapporteringssystemene for operativ evne i Sivilforsvaret beskrives, og hvor egnet er systemene for å styre etaten?*

Problemstillingens deskriptive del ble belyst i kapittel 4.0, og dette kapittelet skal derfor først og fremst vies til å belyse spørsmålet: " hvor hensiktsmessig er systemene for å styre etaten?"

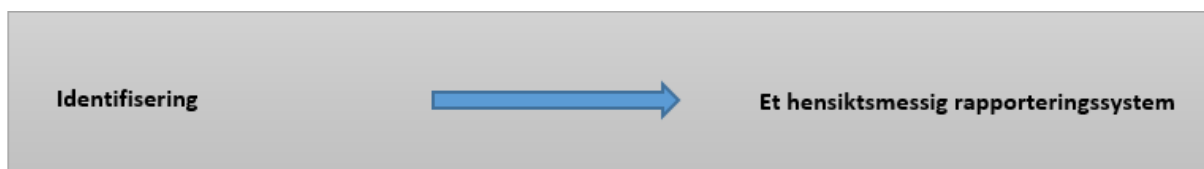
For å belyse problemstillingen fra flere sider ble det i kapittel to presentert to teoretiske perspektiver; det instrumentelle og det kulturelle. Hvert perspektiv skapte en empirisk forventning og en antatt årsakssammenheng som ble konkretisert til hvert sitt sett med målbare indikatorer. Denne empiriske analysen har som formål å benytte disse som et rammeverk for å analysere alle sider av problemstillingen. Vi skal starte med et tilbakeblikk til det kulturelle perspektivet.

### 5.1 Det kulturelle perspektivet

I det kulturelle perspektivet sees kulturen som svært sentral i organisasjonens beslutninger og virkemåte. Handlinger er i stor grad styrt av hva organisasjonen identifiserer seg med og hva som anses som passende adferd. Dette ga følgende empiriske forventning:

*Sivilforsvarets rapporteringssystem på operativ evne er godt egnet fordi ansatte identifiserer seg med fremstillingen av operativ evne*

Med utgangspunkt i den empiriske forventningen ble "identifisering" definert som et nøkkelbegrep i dette perspektivet. Begrepet ble plassert i følgende antatte årsakssammenheng:



Figur 11 Antatt årsakssammenheng i det kulturelle perspektivet

Det var nødvendig å operasjonalisere nøkkelbegrepet identifisering ytterligere for å gi det et målbart format i møte med datagrunnlaget. Med bakgrunn i dette ble følgende indikatorer utledet:

- Felles forståelse av begrepets innhold og rapporteringssystemet
- Tett inkludering i utformingen
- Felles forventning til rapporteringssystemet

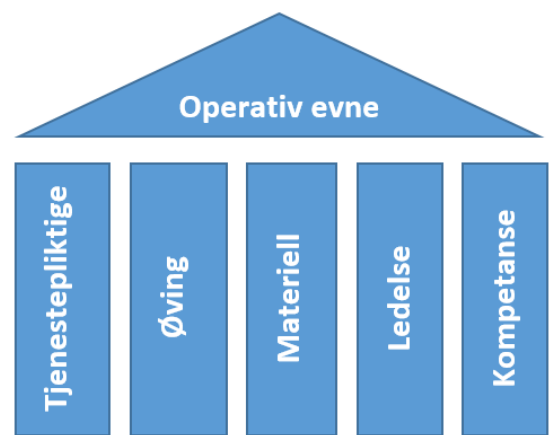
Den antatte årsakssammenhengen og indikatorene skal nå benyttes som et rammeverk for å analysere empirien som beskrevet i kapittel 3.

#### 5.1.1 Felles forståelse av begrepets innhold og rapporteringssystemet

Organisasjoner i et kulturelt perspektiv er i stor grad styrt av sin kultur. Slike organisasjoner har gjerne utviklet sine egne mål og har stor motvilje mot alle typer endring (March & Olsen, 1989, s. 54). Med dette kan vi forstå at i et kulturelt perspektiv vil organisasjonens identifisering til et begrep være nødvendig for begrepets overlevelse. Felles forståelse sees i denne sammenhengen som en nødvendighet for å sikre identifisering. Når det gjelder begrepet "operativ evne" er informantene fra Sivilforsvaret på den ene siden unisont enige om at begrepet hører hjemme i etaten og fastsetter dermed et slags identifisering til begrepet. Informantene mener at begrepet hører hjemme i etaten, og at det er et beskrivende og dekkende ord til det formålet det er benyttet. På den andre siden forteller flere informanter om en opplevelse av at begrepet har kommet snikende inn i etaten gjennom ansettelse av personer med bakgrunn fra Forsvaret. I et kulturelt perspektiv vil en slik innføring av begrepet i utgangspunktet kunne være problematisk. Noe av forklaringen rundt hvorfor dette ikke har blitt problematisert kan være at Sivilforsvaret har benyttet seg av såkalt dekontekstualisering som beslutningsprosess. I følge Christensen mfl. kan kulturelle organisasjoner se til andre organisasjoners erfaringer, generalisere disse og benytte dem i egen prosess som en metode for å matche situasjon og identitet (Christensen et al., 2010, s. 55). En annen forklaring kan være at Sivilforsvaret anser det som passende adferd (March, 1990, s. 105) å benytte seg av begrepet fordi det er et begrep etatens ansatte kan identifisere seg med. Deler av den empiriske forventingen kan med dette bekreftes med funn i datagrunnlaget, Sivilforsvaret identifiserer seg med begrepet operativ evne. På tross av dette påpeker informantene at begrepet slik det benyttes i dag har utfordringer knyttet til manglende felles forståelse av begrepets innhold. Vi skal se litt på disse funnene.

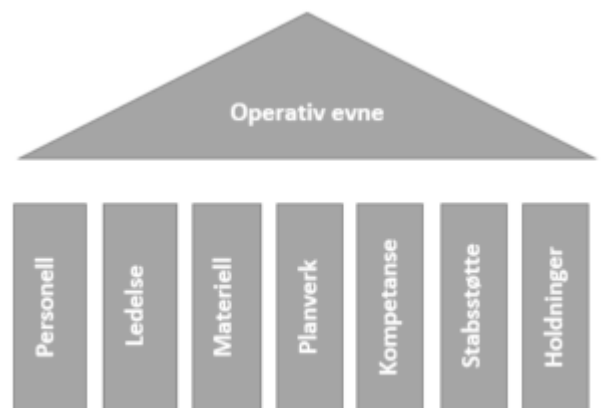
Informantene etterlyser en klar definering av begrepet og hvilke faktorer som skal påvirke operativ evne i Sivilforsvaret. Det er en oppfatning blant informantene om at hver enkelt ansatt legger forskjellig i begrepet og at dette er en sårbarhet for rapporteringen fordi man rapporterer på ulikt grunnlag. Datagrunnlaget påviser altså en manglende felles forståelse for begrepet. I kapittel 1.3 ble begrepet definert som "egenskaper som får noe til å virke i en organisasjon". Hovedvekten av informantene mener at begrepet betyr "evne til å løse oppdrag" eller "evne til å løse pålagte oppgaver".

Med bakgrunn i rapporteringspunktene i tildelingsbrevet og Sivilforsvarets operative konsept ble det i kapittel 1.3 definert at Sivilforsvarets operative evne kunne forstås som summen av tjenestepliktige, øving, kompetanse, materiell og ledelse, illustrert i modell 12.



Figur 12 Sivilforsvarets operative evne fra kapittel 1.3

Informantene hadde en noe avvikende formening om hvilke faktorer som påvirket den operative evne. En oppdatert modell basert på informantenes innspill vil se slik ut:



Figur 13 Sivilforsvarets operative evne basert på informantenes innspill

Vi kan se på dette med faktorer som påvirker operative evne også fra en annen vinkling. En annen metode for å vurdere hvilke faktorer som bør utgjøre Sivilforsvarets operative evne er å se til resultatkjeden, som illustrert i figur 14. En av informantene påpekte i intervju at vedkommende mente av Sivilforsvaret målte for langt til venstre i resultatkjeden, vi skal se litt nærmere på hvordan vi kan plassere operativ evne i denne modellen.



Figur 14 Resultatkjeden (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 7)

Sivilforsvarets samfunns effekt kan sees som det overordnede målet for Sivilforsvaret. For å levere på dette samfunnsoppdraget er Sivilforsvaret avhengig av innsatsfaktorer, aktiviteter og tjenester. Sivilforsvarets innsatsfaktorer er de ressursene som Sivilforsvaret må anskaffe og forvalte for å utføre aktiviteter. Innsatsfaktorer kan altså sees som ansatte, tjenestepliktige, ledelse, kompetanse, materiell. Aktiviteter i Sivilforsvaret skal resultere i tjenester som etater leverer. Aktiviteter kan dermed sees som utdanning og øving av tjenestepliktige, forvaltning av tjenestepliktige, saksbehandling, forvaltning av planverk og styrende dokumenter. Produkter/tjenester som Sivilforsvaret leverer er operative avdelinger som ender opp i den ønskede samfunns effekten. Legger vi denne gjennomgangen til grunn kan vi revidere modellen for Sivilforsvaret operative evne slik:



Figur 15 Revidert modell for Sivilforsvarets operative evne

Denne fremstillingen av Sivilforsvarets innsatsfaktorer er antagelig noe forenklet og mer inngående analyse vil kreves for å definere en endelig resultatkjede for Sivilforsvaret. Modellen representerer allikevel en annen metodikk for å nærme seg begrepet.

Det kulturelle perspektivet skapte en forventning om at felles forståelse av rapporteringssystemene er sentralt og en suksessfaktor for at rapporteringssystemene skal være et hensiktsmessig verktøy for etaten. Grunnet for å ha en felles forståelse ansees

som kjennskap til systemene. Her viser datagrunnlaget noe motstridene informasjon, men ulikhetene kan i stor grad spores tilbake til forskjellige roller i organisasjonen. Informanter med et personal- og rapporteringsansvar og informanter som arbeider på nasjonalt nivå har større kjennskap enn andre informanter når det gjelder LOS-systemet. Informanter som ikke har en slik rolle melder om liten til ingen kunnskap om systemet utover det de selv rapporterer til sin Distriktssjef. Når det gjelder CIM-rapporteringen er det kun informanter som arbeider på nasjonalt nivå som gir uttrykk for god kjennskap til systemet. Denne manglende kjennskapen kan se ut til å skape noen misforståelser rundt mål og hensikt med rapporteringen. Datagrunnlaget viser at nasjonalt nivå opplever at rapporteringen fra distriktene i CIM i for stor grad har fokus på det personalpolitiske budskapet "vi har for få ansatte" og enkelte uttrykker frustrasjon over at dette ikke er hensikten med systemet og at det må rapporteres i LOS-systemet som er riktig kanal for å flagge risikobetraktninger til overordnet nivå. Samtidig beskriver flere fra distriktsnivå en oppfatning om at CIM-rapporteringen legges frem for Direktør DSB og Justis- og beredskapsdepartementet. Her er det tydelig divergens mellom ønskede rapporteringer og faktiske rapporteringer som kan være basert på manglende kjennskap til systemet, og dermed manglende felles forståelse.

### **Delkonklusjon**

Empiriske funn gjort i denne analysen fastslår at informantene i Sivilforsvaret identifiserer seg med begrepet operativ evne men at det ikke eksisterer felles forståelse for begrepet. Empirien peker derfor på at Sivilforsvaret bør utarbeide og definere begrepet operativ evne og hvilke faktorer begrepet består av for å forbedre rapporteringssystemet. Videre viser datagrunnlaget at Sivilforsvaret ikke har en felles forståelse for mål og hensikt med rapporteringssystemene.

#### 5.1.2 Tett inkludering i utformingen

Den empiriske forventingen i det kulturelle perspektivet la grunnlag for å anta at tett inkludering av organisasjonen i utformingen av rapporteringssystemene ville bidra til å skape et hensiktsmessig rapporteringssystem.

LOS-systemet er et rapporteringssystem som ble innført for en 11-12 år siden. De færreste av informantene til denne analysen var ansatt i Sivilforsvaret når systemet ble innført, og det er dermed ganske naturlig at informantene ikke kjenner om organisasjonen var inkludert i

denne prosessen. Selv om systemet har vært fastsatt i en rekke år, så vil overordnede mål, styringsparametere og rapporteringspunkter endres fra år til år. En av informantene uttalte at "....Jeg tror det var vi selv som prøvde å bringe operativ evne inn i tildelingsbrevet.." (Sitat informant 010). Dette kan tyde på at Sivilforsvaret selv har en viss påvirkning på hva innhold i Tildelingsbrev og Hovedinstruks. Fra et kulturelt perspektiv vil dette være svært fordelaktig da en etat som er preget av sin kultur vil adaptere egenutviklede mål bedre enn mål som er satt utenifra (Schein, 2010, s. 43). Dette er også helt i tråd med veilederen for Mål- og resultatstyring i staten som oppmuntrer til dialog mellom overordnet og underordnet ved utarbeidelse av mål og styringsparameter (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 6). På en annen side kan det argumenteres for at dette ikke bare er positivt. Christensen mfl. beskriver at nettopp dette med at etaten selv spiller inn mål og indikatorer kan medføre at man måler det som er enkelt å måle, og at målene i seg selv kan bli for tekniske (Christensen, et al., 2020, s. 111-112). Når det gjelder CIM-rapporteringen forteller empirien at det har vært lite involvering av organisasjonen i prosessen med å utarbeide systemet, og at sivilforsvarsdistriktene har et inntrykk av at systemet kom klart til bruk uten involvering. Fra et kulturelt perspektiv kan dette være utfordrende da eierskapet til systemet kan svekkes. Man kan argumentere for at dette vil ha en negativ effekt også for den felles forståelsen av rapporteringssystemene som igjen kan påvirke kvaliteten på rapporteringene.

### **Delkonklusjon:**

Empiriske funn i denne analysen har ikke påvist at organisasjonen har vært tett inkludert i utformingen av rapporteringssystemene. Det er funn i datagrunnlaget som tyder på involvering i både utformingen av LOS-systemet og CIM-systemet skjer på nasjonalt nivå i Sivilforsvarsavdelingen og ikke på nivået til sivilforsvarsdistriktene. Dette kan medføre at organisasjonen ikke har felles forståelse for rapporteringssystemenes mål og hensikt.

#### 5.1.4 Felles forventning til rapporteringssystemet

Kulturell teori skapte en forventning om at felles forventning i organisasjonen til rapporteringssystemene ville være viktig for hensiktsmessigheten til systemene.

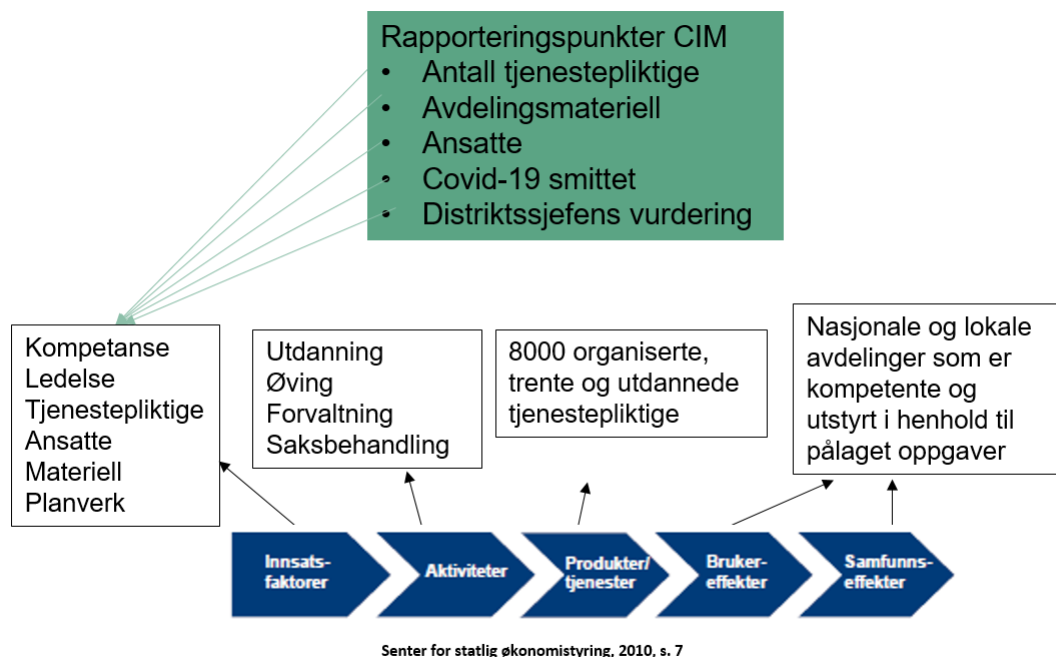
I datagrunnlaget er det flere funn som hentyder at dette ikke er tilfelle. Informantene i sivilforsvarsdistriktene svarer uttrykker blant annet en forventning og en oppfatning om at rapporteringen på operativ evne i CIM blir videreformidlet til Direktør DSB og Justis- og beredskapsdepartementet. Dette kan man anta vil påvirke rapporteringen i den forstand at



forventet mottaker av rapporteringen er beslutningstakere på blant annet budsjett. På den andre siden forteller informanter fra sivilforsvarsavdelingen at CIM-rapporteringene i hovedsak er et internt system utviklet med den hensikt å ha en nasjonal oversikt over tilgjengelige ressurser i pandemien. Her ser vi altså en ulikhet i oppfatning om mottaker av rapporteringen som man kan mistenke vil påvirke rapporteringens innhold, budskap og kunne skape ulike forventninger til rapporteringssystemet i CIM.

Analyse av datagrunnlaget skaper grunn til å tro at Sivilforsvaret i praksis har et rapporteringssystem for å dekke forvaltningssporet hvor fokuset er på styring og rapportering mellom Justis- og beredskapsdepartementet, DSB og Sivilforsvaret. Rapporteringen skal skape grunnlaget for risikovurdering knyttet til Sivilforsvarets håndtering av pålagte oppdrag, eksempelvis om etaten har nok ansatte og tilstrekkelige økonomiske rammer. På den andre siden er det funn som tyder på at Sivilforsvaret har etablert et system i CIM som i hovedsak adresserer behovet for en form for operativ kontroll på ressursene. Altså et operativ rapporteringssystem og et mål- og resultatstyringssystem. Det ser derimot ikke ut som at dette er godt kjent for sivilforsvarsdistriktene og det er grunn til å tro at dette skaper utfordringer med felles forståelse og forventning til rapporteringssystemene.

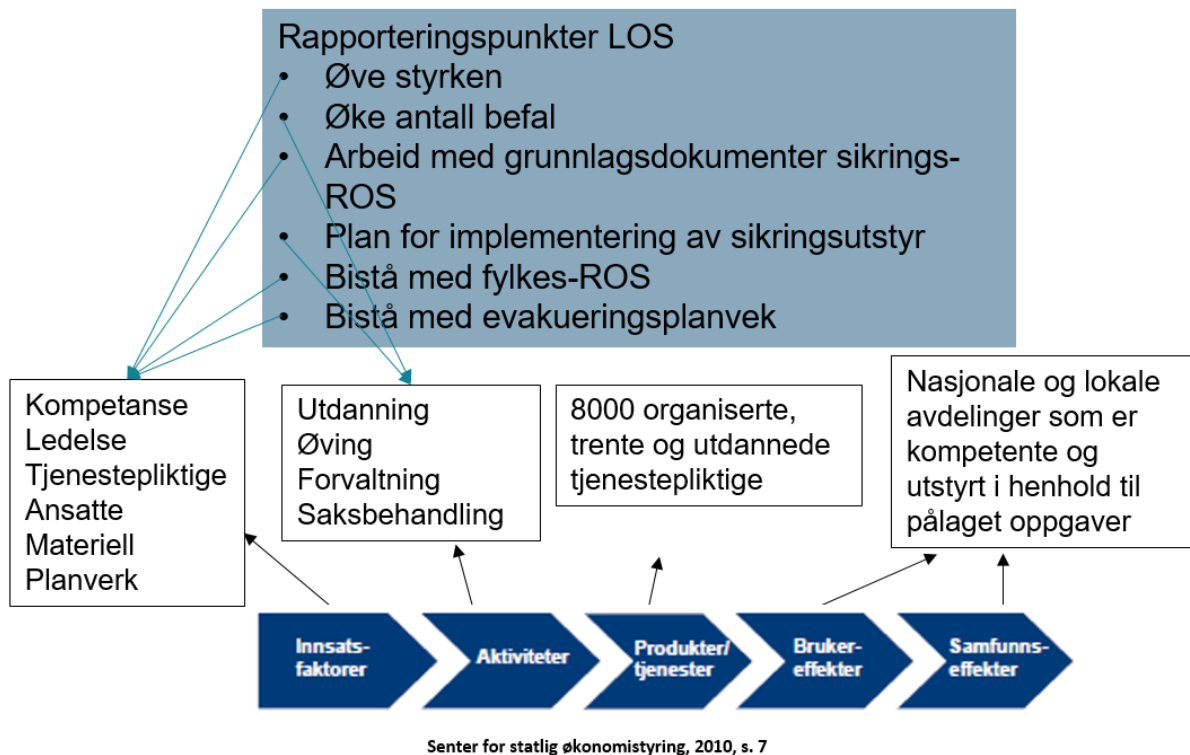
Informantene beskriver en forventning om at systemene skal vise den operative evnen til Sivilforsvaret men flertallet uttaler samtidig at de mener systemene ikke gjør dette per i dag. Informantene peker på at målingene er for kvantitative og at rapporteringene sier for lite om kvalitet. Flere etterlyser også hvilke krav som stilles, altså hva måles det ut i fra. Et område som trekkes frem av flere som særskilt har mangelfull rapportering er kompetanse. Veilederen for mål- og resultatstyring i staten beskriver at et godt mål- og resultatstyringssystem skal vise helhet i organisasjonens aktiviteter og en balanse mellom disse. I tillegg kan systemet brukes av ledere for å sette fokus og prioritere (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 24-28). For å kunne analysere hvorvidt Sivilforsvarets rapporteringssystem oppfylles disse kriteriene skal vi plassere rapporteringspunktene til både LOS og CIM i resultatkjeden.



Figur 16 Rapporteringspunkter i CIM satt inn i resultatkjeden

I figur 16 har jeg tatt utgangspunktet i egen vurdering fra avsnitt 5.1.1 på hva som er Sivilforsvarets innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester og bruker- og samfunns-effekter. Videre har jeg listet opp rapporteringspunktene fra CIM-systemet og forsøkt å sette en pil til hva dette vil måle i resultatkjeden. Av denne modellen kan vi lese at alle rapporteringspunktene peker tilbake til innsatsfaktorer. Her imøtekommes altså ikke anbefalingene til veilederen om helhet og balanse.

Tilsvarende øvelse for rapporteringspunktene fra LOS- systemet er illustrert i figur 17. Her ser vi at noen av rapporteringspunktene også treffer aktiviteter. Vi kan også se at dette systemet gir fokus og prioriteringsområder, noe som vil si at systemet i større grad imøtekommer anbefalinger fra Senter for statlig økonomistyring.



Figur 17 Rapporteringspunkter fra LOS satt inn i resultatkjeden

Videre kan vi se at alle rapporteringspunktene er kvantitative måleparameter som sier noe om hvor mange organisasjonen har av noe eller om organisasjonen har utført noe. Som informantene påpeker er det, er det slik jeg ser det ingen kvalitative rapporteringspunkter. Merk at denne vurdering av rapporteringspunktene kun er ment som en illustrasjon og at mer inngående analyser bør gjennomføres.

### Delkonklusjon

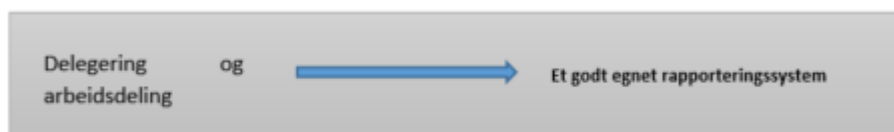
I denne analysen er det med bakgrunn i datagrunnlaget gjort funn som tyder på at det ikke er en felles forventning til rapporteringssystemet i Sivilforsvaret. Dette kan skyldes at Sivilforsvaret har to rapporteringssystemer som begge skal svare til begrepet "operativ evne" men som har ulike målgrupper og hensikter uten at dette ser ut til å være tilstrekkelig kommunisert i organisasjonen. Informantenes forventning om at rapporteringssystemene skal gi et korrekt bilde av det de legger i begrepet "Sivilforsvarets operative evne" imøtekommes ikke.

## 5.2 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet forteller om en organisasjon som sees som et verktøy for å løse oppdrag som er viktige for samfunnet. Dette skapte følgende empiriske forventning:

*Rapporteringsystemene for operativ evne er godt egnet fordi etaten er hensiktsmessig innrettet gjennom delegering av ansvar og myndighet, med klar arbeidsdeling.*

Den empiriske forventningene ble ytterligere konkretisert ved å plukke ut "delegering" og arbeidsdeling" som nøkkelbegreper og plassere dem i en antatt årsakssammenheng. Denne antatte årsakssammenhengen argumenterer med bakgrunn i relevant instrumentell teori at rapporteringssystemene vil fungere godt dersom organisasjonen har en hensiktsmessig innretning på delegering av ansvar og myndighet med en klar arbeidsdeling.



**Figur 18** Antatt årsakssammenheng i et instrumentelt perspektiv

Nøkkelbegrepene ble videre operasjonalisert gjennom utarbeidelse av indikatorer. Hensikten med dette er å konkretisere begrepene til målbare indikatorer som kan benyttes i møte med empirien. Følgende indikatorer ble utledet fra det instrumentelle perspektivet:

- Rapportering fra sivilforsvarsdistriktene
- Sammenstilling i Sivilforsvarsavdelingen
- Rapportering til DSB og Justis- og beredskapsavdelingen

Vi skal nå analysere datagrunnlaget fra informantene opp mot annen relevant empiri som beskrevet i kapittel 4.

#### 5.2.1 Rapportering fra sivilforsvarsdistriktene

Det instrumentelle perspektivet skapte en empirisk forventning om at klar arbeidsdeling og tydelig delegering av ansvar og myndighet ville kunne komme til uttrykk gjennom hvordan rapporteringen i sivilforsvarsdistriktene var organisert.

Analyse av datagrunnlaget viser at det er en tydelig arbeidsdeling og delegering rundt rapportering på operativ evne i sivilforsvarsdistriktene. Det er stor enighet blant informantene om at ansvar og myndighet er delegert til distriktssjefen, som kan velge å fordele hele eller deler av arbeidet med innhenting av nødvendig materiale til ansatte ved sitt distrikt. Således ser det ut til at empirien innfrir forventingen. Noen av informantene peker derimot på at det kan være problematisk at ansatte ved distriktene som har

deloppgaver i rapporteringen ikke kjenner til den fullstendige rapporteringen eller hva som skjer videre med rapporteringen, og hvordan dette benyttes. Det instrumentelle perspektivet bygger på et hierarkisk system hvor underordnede sender informasjon oppover i system (Weber, 2019, s. 97-98). I henhold til det Weber formidler er det altså nærliggende å tenke at en slik arbeidsdeling ikke er problematisk da ansatte ved distriktene ikke har behov for å kjennskap utover det som er behovet for å løse sine oppgaver. Ser vi derimot til det March skriver om mål-middel sammenheng kan vi lese at instrumentelle organisasjoner ønsker at kunnskap om målet og veien til målet er kjent i hele organisasjonen (March, 1991, s. 97). Ser vi dette opp mot det enkelte informanter har uttrykt kan det tenkes at målet med rapporteringssystemene bør gjøres ytterligere kjent i hele organisasjonen for å styrke rapporteringsgrunnlaget.

### **Delkonklusjon**

Analysen viser at det er tydelig delegert ansvar og myndighet for rapporteringene fra sivilforsvarsdistriktene ned til Distriktssjefen. Hvordan arbeidsdelingen er organisert er noe varierende mellom distriktene. Funn tyder på at det kan være hensiktsmessig å tydeliggere kommunisere mål og hensikt for å sikre en enhetlig forståelse hos alle som på et eller annet måte er involvert i rapporteringen på distriktet.

#### 5.2.2 Sammenstilling fra sivilforsvarsdistriktene

Instrumentell teori skapte en forventning om at en klar arbeidsdeling og delegering av myndighet og ansvar for sammenstillingen av rapporteringene fra sivilforsvarsdistriktene vil være hensiktsmessig.

Datagrunnlaget viser at sammenstillingen av LOS-rapporteringene er delegert til seksjon for samordning og virksomhetsstyring (SAV). Funn tyder på at dette er godt kjent blant informantene. Dataene viser også at det er en seksjon for operasjon, plan og øving (PLK) som er delegert ansvar og myndighet for sammenstillingen av CIM-rapporteringene, og at oppgaven er gitt til den som til enhver tid er vakthavende i Sivilforsvarsavdelingen. Denne delegeringen av ansvar og oppgaver virker til å være lite kjent for ansatte i sivilforsvarsdistriktene. Når det gjelder selve sammenstillingen av CIM-rapporteringen forteller informantene med kjennskap til dette at det ikke finnes retningslinjer eller fastsatte kriterier for hvordan dette skal gjøres. Per i dag er det skjønnsmessige vurderinger som

ligger bak som gjøres av den enkelte vakthavende. Weber mener at det byråkratiske hierarkiet skal være bygd på en klar fordeling av arbeidsoppgaver som gjerne er fastsatt i instruksjer og rutiner (Weber, 2019, s. 97-98). Det er nærliggende å anta subjektive vurderinger som grunnlag kan medføre ulike vurderinger og med dette ulike sammenstillinger. I et instrumentelt perspektivet som er opptatt av streng arbeidsdeling, rutiner og instruksjer er ikke dette hensiktsmessig.

### **Delkonklusjon**

Analysen viser at sammenstillingen av rapporteringene i Sivilforsvarsavdelingen er tydelig delegert til henholdsvis OPØ for CIM-rapporteringen og SAV for LOS-rapporteringen. Det er derimot uklarhet i vurderingskriteriene for hvordan CIM-rapporteringen skal sammenstilles.

#### 5.2.3 Rapportering til DSB og Justis- og beredskapsdepartementet

Det instrumentelle perspektivet skapte en forventning om at klar delegering av myndighet og ansvar for rapporteringen til DSB og Justis- og beredskapsdepartementet var hensiktsmessig for rapporteringssystemene. Vi skal nå se til datagrunnlaget og andre funn for å se om dette er identifisert.

Datagrunnlaget forteller at rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet basert på LOS-systemet er det Sjef Sivilforsvaret som gjør, basert på grunnlag utarbeidet av seksjon for samordning og virksomhetsstyring i sivilforsvarsavdelingen. Når det gjelder CIM- systemet forteller informantene i Sivilforsvarsavdelingen at denne ikke blir rapportert videre til DSB eller Justis- og beredskapsdepartementet. Denne delegeringen og arbeidsdelingen er ifølge datagrunnlaget ikke allment kjent, da flere ansatte i sivilforsvarsdistriktene melder at de tror både LOS og CIM-systemene skaper grunnlag for rapportering til Direktør DSB og Justis- og beredskapsdepartementet. Selv om arbeidsdelingen og delegering av ansvar og myndighet fremstår som klar innad i Sivilforsvarsavdelingen kan den virke noe uklar og ukjent for sivilforsvarsdistriktene. Christensen mfl. mener at det finnes to typer av det instrumentelle perspektivet: forhandlingsvarianten og hierarkiske varianten. Ser vi denne problemstillingen i lys av en forhandlingsvariant kan den forklares med at det i dette perspektivet er valgt og skille hver enhet fra hverandre og er opptatt av at hver enhet skal ha sitt fagfelt med sine egne mål og kunnskap om disse (Christensen et al., 2020, s. 35). Dersom Sivilforsvaret har store innslag av en slik forhandlingsvariant kan dette være noe av bakgrunnen til at

arbeidsdelingen, myndighet og ansvar er så ukjent nedover i organisasjonen. Dette sees ikke som en valid slutning all den tid sivilforsvarsdistriktene har en så sentral rolle i rapporteringen. Ser vi dette funnet i lys av den hierarkiske utgaven skal hele Sivilforsvaret sees som en enhet, og det er mest hensiktsmessig for etaten at kjennskap til målet og veien frem til målet er godt kjent også nedover.

### **Delkonklusjon**

Denne analysen har avdekket at det er en arbeidsdeling og delegering av ansvar og myndighet for rapportering til DSB og Justis- og beredskapsdepartementet til seksjon for samordning og virksomhetsstyring (SAV) samt til seksjon for operasjon, plan og øving (OPØ) ved vakthavende. Denne arbeidsdelingen og delegeringen vurderes ikke til å være klar da den ikke er godt kjent nedover i organisasjonen.

I dette kapittelet har de empiriske forventingene og indikatorene blitt benyttet som et rammeverk som analysen av den empiriske beskrivelsen i kapittel 4. Slik har problemstillingen blitt brutt ned i små deler som nøye er vurdert hver for seg. I neste kapittel skal alle bitene settes sammen igjen for å gi en konklusjon på oppgavens problemstilling.

## 6.0 KONKLUSJON

I forrige kapittel ble de empiriske beskrivelsene fra kapittel 4 analysert ved hjelp av de empiriske forventningene og indikatorene som var utledet fra disse. I dette kapittelet er det tid for å sette alle deelementene sammen igjen for å skape et grunnlag som skal ende opp i en konklusjon av oppgavens problemstilling. I analysen ble det utledet tre delkonklusjoner i hvert perspektiv. Vi skal starte med å se disse delkonklusjonen i sammenheng.

### 6.1 Delkonklusjoner fra det kulturelle perspektivet

I avsnitt 5.1 ble datagrunnlaget og relevant empiri som presentert i kapittel 4 analysert med indikatorene som rammeverk. Det ble utarbeidet tre delkonklusjoner under hver indikator som nå skal sees i sammenheng med den antatte årsakssammenhengen. Den antatte årsakssammenhengen for det kulturelle perspektivet var at dersom organisasjonen identifiserte seg med begrepet og rapporteringssystemet så ville rapporteringssystemene være hensiktsmessig for å styre etaten.

Analysen av begrepet operativ evne viste at informantene identifiserte seg med begrepet, men at det ikke eksisterer felles forståelse for begrepet og hvilke faktorer det bygger på. Videre viste analysene at hele organisasjonen ikke har vært tett inkludert i utformingen av systemene og at det ikke er en felles forståelse for mål og hensikt med rapporteringssystemene. Dette antas å medføre at organisasjonen ikke identifiserer seg med rapporteringssystemene. Det er drøftet hvorvidt noe av årsaken til dette kan være at det eksisterer to rapporteringssystemer som begge skal svare til "Sivilforsvarets operative evne", men som har forskjellig målgruppe og ønsket effekt uten at dette virker til å være godt kommunisert.

Oppsummert viser analysene fra det kulturelle perspektivet at organisasjonen i stor grad identifiserer seg med begrepet operativ evne, men ikke innholdet i begrepet eller med rapporteringssystemene. Dette antas å ha grunnlag i manglende definering av hvilke faktorer som i sum utgjør operativ evne og hva som er mål og hensikt med rapporteringssystemene. Det antas ut fra dette at Sivilforsvarets rapporteringssystem for operativ evne med bakgrunn i det kulturelle perspektivet ikke er hensiktsmessig.



## 6.2 Delkonklusjoner fra det instrumentelle perspektivet

I avsnitt 5.2 ble datagrunnlaget og relevant empiri som presentert i kapittel 4 analysert med indikatorene som rammeverk. Det ble utarbeidet en delkonklusjon for hver indikator, til sammen tre delkonklusjoner. Vi skal nå se disse delkonklusjonene i sammenheng med den antatte årsakssammenhengen. Denne årsakssammenhengen for det instrumentelle perspektivet ble antatt til å være at dersom Sivilforsvaret hadde en klar arbeidsdeling med tydelig delegering av myndighet og ansvar, så ville rapporteringssystemet være hensiktsmessig.

Analysen viste at ansvar og myndighet for rapporteringen fra sivilforsvardistriktene var tydelig delegert til distriktssjefene for begge rapporteringssystemene. Arbeidsdelingen var noe uklar og større fokus på mål-middel-forståelse i hele organisasjonen vil i det instrumentelle perspektivet være hensiktsmessig. Videre viste analysen at myndighet og ansvar for sammenstilling av rapporteringene i sivilforsvarsavdelingen var tydelig delegert til hver sin seksjon. Det var derimot noen uklarheter i hvordan selve sammenstillingen for CIM-systemet skulle gjøres. Rapportering til DSB og Justis- og beredskapsdepartementet er delegert til seksjonene og det finnes en tydelig arbeidsdeling. Denne delegeringen av myndighet og ansvar ansees ikke å være klar da det er ukjent nedover i organisasjonen hvordan dette foregår.

Oppsummert viser denne analysen at arbeidsdeling og delegering av ansvar og myndighet er til stede i Sivilforsvaret men at den ikke kan betegnes som "klar" da den ikke er godt kjent i hele organisasjonen.

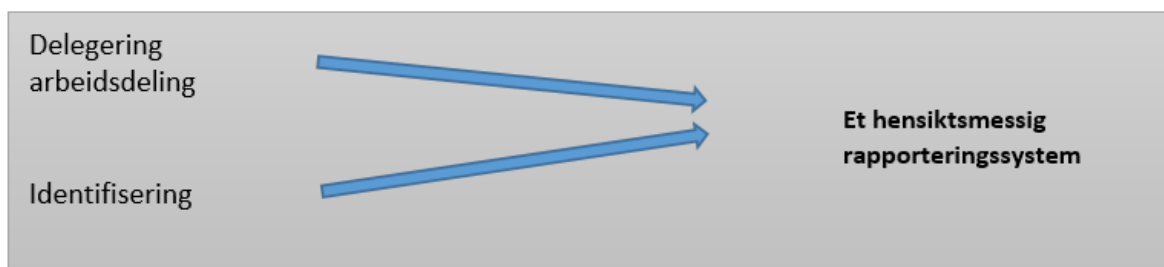
## 6.3 Konklusjon

I de to foregående avsnittene har jeg kommet frem til en delkonklusjon i hvert av de teoretiske perspektivene som er valgt som rammeverk for denne oppgaven. Utgangspunktet for disse delkonklusjonene har vært å påvise/avvise den antatte årsakssammenhengen. Vi skal nå se disse perspektivene sammen.

Det kulturelle perspektivet fortalte oss at Sivilforsvaret ikke identifiserer seg med rapporteringssystemet og at dette betyr at rapporteringssystemene ikke er hensiktsmessig. Videre viste funn i det instrumentelle perspektivet at arbeidsdeling og delegering av ansvar og myndighet ikke var tilstrekkelig klargjort og kjent i hele etaten, noe som også kan medføre at rapporteringssystemet ikke er hensiktsmessig. Det er altså påvist funn i begge

perspektivene som kan forklare problemstillingen. På den ene siden kan man si at Sivilforsvaret som hierarkisk organisert har klare instrumentelle trekk gjennom det tydelige skille på overordnet og underordnet nivå. Samtidig ser vi i datagrunnlaget og gjennom analyser at det gjøres mange funn, herunder eksempelvis manglende identifisering som viser at etaten også har klart kulturelle trekk. Det ser ut til at det kulturelle perspektivet har noen flere funn enn det instrumentelle. Samtidig er det ikke hensiktsmessig å utelukke et perspektiv da det vil medføre tap i verdifulle empiriske funn som belyser problemstillingen. Det utarbeides derfor en ny antatt årsakssammenheng som baserer seg på begge perspektiver (Se figur 17).

Med bakgrunn i denne analysen anatas det at dersom ansatte i Sivilforsvaret kan identifisere seg med rapporteringssystemet og at det er tydelig delegering og arbeidsdeling i systemet så vil rapporteringssystemet være hensiktsmessig for å styre etaten.



Figur 19 Ny antatt årsakssammenheng

Vi skal nå benytte denne nye årsakssammenheng for å besvare oppgavens problemstilling:

*Hvordan kan rapporteringssystemene for operativ evne i Sivilforsvarets beskrives, og hvor hensiktsmessig er systemene for å styre etaten?*

Sivilforsvarets rapporteringssystem for operativ evne kan beskrives som todelt. Et system i LOS som har til hensikt å ivareta mål- og resultatstyringen for Sivilforsvaret og et system i CIM som er et internt situasjonsbilde av Sivilforsvarets tilgjengelige operative ressurser. Rapporteringssystemene har begge til hensikt å svare til Sivilforsvarets operative evne, et begrep som ikke er klart definert i etaten. Rapporteringssystemene bygger i hovedsak på kvantitative tall og imøtekommer ikke kriteriene om fokus, helhet og balanse satt av veileder for mål- og resultatstyring i staten. Det er ikke felles forståelse eller forventning til rapporteringssystemene, og flere identifiserer seg dermed ikke med systemene. Det har ikke

fremkommet opplysninger som tyder på at rapporteringssystemene internt benyttes til noe annet enn å rapportere, og det ser ut til at det i liten grad benyttes for å styre etaten. Med bakgrunn i dette kan det konkluderes med at rapporteringssystemene er mindre hensiktsmessig for å styre etaten enn det ville vært dersom arbeidsdeling, delegering og inkludering i større grad var ivaretatt.

#### **6.4 Alternative forklaringer og videre anbefalinger**

Konklusjonen i denne oppgaven er basert på to teoretiske perspektiver; det instrumentelle og det kulturelle. Det er grunn til å tro at et tredje perspektivet, myteperspektivet ville kunne bidra med andre, interessante funn som ytterligere kunne belyst problemstillingen. I 2016 ble det utgitt en konseptutredning av Sivilforsvaret. Utredningen peker på et behov for å modernisere Sivilforsvaret (DSB, 2016). Modernisering av etaten, etatens relevans og behovet for å "følge med i tiden" har således stått sentralt for Sivilforsvarets de senere år. Med bakgrunn i dette kan det antas at myteperspektivet ville gitt analysen ytterligere dybde. Dette sees dermed som en svakhet ved oppgaven og konklusjonen.

Denne oppgaven har kun beskrevet rapporteringssystemene slik de foreligger i dag og vurdert hvor hensiktsmessig det er for å styre etaten. Sivilforsvaret er ikke eneste operative etat som er underlagt MRS. Et komparativt studie med en sammenlignbar organisasjon som eksempelvis Heimevernet eller Politiet vil kunne gi verdifull erfaringer. Det anbefales at videre forskning ser på hvordan rapporteringssystemene bør utvikles for å sikre at MRS mål og hensikt i større grad nås.

## 6.0 LITTERATURHENVISNINGER

- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. (5. utg.) Oxford: Oxford University Press
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G., Røvik, K.A. (2020). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- DFØ. (2019, 29. april). Hva er mål- og resultatstyring? Hentet fra: <https://dfo.no/fagomrader/mal-og-resultatstyring/hva-er-mal-og-resultatstyring>
- DSB. (2016). *Konseptutredning av Sivilforsvaret*. Hentet fra: <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/konseptutredning-sivilforsvaret/>
- DSB. (2019, februar). *Analyse av krisescenarioer 2019*. (HR-nummer 2410). Hentet fra <https://www.dsb.no/rapporter-og-evalueringer/analyser-av-krisescenarioer-2019/>
- Evne. (2021, 13. oktober). I *Universitet i Bergen og Språkrådet*. Hentet fra: [https://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=evne&ant\\_bokmaal=5&ant\\_nynorsk=5&begge=&ordbok=begge](https://ordbok.uib.no/perl/ordbok.cgi?OPP=evne&ant_bokmaal=5&ant_nynorsk=5&begge=&ordbok=begge)
- Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktriner*. Hentet fra: <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Heier, T., Knutsen, T.L.(2021) *Tenke og skrive i samfunnsvitenskapene: Gode råd til deg som skal skrive oppgave*. (1.utg). Bergen: Fagbokforlaget
- Helse- og omsorgsdepartementet (2009) *Samhandlingsreformen: rett behandling- på rett sted- til rett tid*. (St. meld. nr. 47) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d4f0e16ad32e4bbd8d8ab5c21445a5dc/no/pdfs/stm200820090047000dddpdfs.pdf>
- Hood, C (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, s. 3-19. <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.inn.no/doi/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. (2007) Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps and the Puzzles? *Public Money and Management*, 2007 (Volume 27) s. 95-102. Hentet fra: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9302.2007.00564>.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev 2015 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2015/dsb.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Tildelingsbrev 2017 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2017/tildelingsbrev-2017-dsb.pdf>

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Tildelingsbrev 2018 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3c537105c09c496d8a0b5540f3e82623/tildelingsbrev-2018-dsb.pdf>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021, 14. januar). *Tildelingsbrev 2021 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3c537105c09c496d8a0b5540f3e82623/tildelingsbrev-2021-direktoratet-for-samfunnssikkerhet-og-beredskap-002.pdf>
- Kildekompasset. (2021, 08. August). Er kilden en primærkilde eller en sekundærkilde? Hentet fra: <https://kildekompasset.no/kildekritikk/er-kilden-i-sin-originalform/>
- Løberg, A., K. (2011, 1. juli) Jukset seg til sjukehuspenger, *NRK*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/>
- March, J.G. (1990). How Decisions Happen in Organizations. *Human-computer interaction, 1991* (Volume 6), s. 95-117. Hentet fra: <http://choo.fis.utoronto.ca/FIS/Courses/LIS2176/Readings/march.pdf>
- March, J. G, Olsen, J. P.(1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basic og Politics*. New Your: The free press
- Mikkelsen, M., Norman, M. G., Haugsbø, F., Sørbo, K. (2018, 6. oktober) Tre brødre på Tolga, *VG*. Hentet fra: <https://www.vg.no/>
- NOU 2012: 14 (2012) *Rapport fra 22. juli- kommisjonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>
- Norheim-Martinsen, P, M. (2019) *Det nye totalforsvaret* (1 utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Oppen, M., Mørk, B.E., Haus, E. (2020) *Kvantitative og kvalitative metoder i merkantile fag*. (1.utg). Oslo: Cappelen Damm AS
- Operativ. (2018). I *Store Norske Leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/operativ>
- Pollitt, C. (2006). Performance Management in Practise: A comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 16* (No. 1), 25-44. Hentet fra: [https://www-jstor-org.ezproxy.inn.no/stable/3525747?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www-jstor-org.ezproxy.inn.no/stable/3525747?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Schein, E. H. (2010) *Organisasjonskultur- og ledelse: Er kulturendring mulig?*. Oslo: Libro Forlag
- Senter for statlig økonomistyring. (2010, desember) *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten*. (2. opplag). Hentet fra <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/MRS/Mal-og-resultatstyring-i-staten.pdf>

Selznick, P. (1984). *Leadership in Administration: A sociological Interpretation*. Berkely: University of California Press

Sivilforsvaret. (2012) *Operativ konsept for Sivilforsvaret* (2.utg, 2018) DSB

Sosial- og helsedirektoratet. (2007) *Innsatsstyrt finansiering i helsetjenesten; en vurdering og aktuelle tiltak*. Hentet fra: [https://www.helsedirektoratet.no/tema/finansiering/innsatsstyrt-finansiering-og-drg-systemet/innsatsstyrt-finansiering-isf/ISF\\_uttalelser\\_tidligere%20%E2%80%93%2003.07.07%20ISF%20i%20helsetjenesten%20-%20Evaluering%20av%20aktuelle%20tiltak.pdf/\\_attachment/inline/1824fa1d-98db-4896-b7a7-950bb5502417:75c821ac991731aefe0add9df44f065e01542ee5/ISF\\_uttalelser\\_tidligere%20%E2%80%93%2003.07.07%20ISF%20i%20helsetjenesten%20-%20Evaluering%20av%20aktuelle%20tiltak.pdf](https://www.helsedirektoratet.no/tema/finansiering/innsatsstyrt-finansiering-og-drg-systemet/innsatsstyrt-finansiering-isf/ISF_uttalelser_tidligere%20%E2%80%93%2003.07.07%20ISF%20i%20helsetjenesten%20-%20Evaluering%20av%20aktuelle%20tiltak.pdf/_attachment/inline/1824fa1d-98db-4896-b7a7-950bb5502417:75c821ac991731aefe0add9df44f065e01542ee5/ISF_uttalelser_tidligere%20%E2%80%93%2003.07.07%20ISF%20i%20helsetjenesten%20-%20Evaluering%20av%20aktuelle%20tiltak.pdf)

Stamsø, M. A. (2017) *Velferdsstaten i endring* (3. utg.) Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Stugu, T., Seip, N.K., Gripsrud, M. (2017) Målet er målet. *Magma*, 2017 (2) s. 76-85. Hentet fra: <https://www.magma.no/malet-er-malet>

Weber, M. (2019) *Makt og byråkrati* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademiske

Weber, M. (1999) *Verdi og handling*. Oslo: Pax Forlag AS

## 7.0 VEDLEGG

### 7.1 Oversikt over informanter

Informant nummer 001, ansatt i et Sivilforsvarsdistrikt med personal- og rapporteringsansvar. Intervju gjennomført 10. August 2021.

Informant nummer 002, ansatt i et Sivilforsvarsdistrikt som medarbeider. Intervju gjennomført 23. August 2021.

Informant nummer 003, ansatt i et Sivilforsvarsdistrikt som medarbeider. Intervju gjennomført 03. September 2021.

Informant nummer 004, ansatt i et Sivilforsvarsdistrikt med personal- og rapporteringsansvar. Intervju gjennomført den 20. August 2021.

Informant nummer 005, ansatt i et Sivilforsvarsavdelingen med personal- og rapporteringsansvar. Intervju gjennomført den 14. September 2021.

Informant nummer 006, ansatt i et Sivilforsvarsavdelingen med personal- og rapporteringsansvar. Intervju gjennomført den 10. September 2021.

Informant nummer 007, ansatt i et Sivilforsvarsavdelingen med personal- og rapporteringsansvar. Intervju gjennomført den 24. August 2021.

Informant nummer 008, ansatt i et Sivilforsvarsavdelingen som medarbeider. Intervju gjennomført den 24. August 2021.

Informant nummer 009, ansatt i et Sivilforsvarsavdelingen med personal- og rapporteringsansvar. Intervju gjennomført den 24. August 2021.

Informant nummer 010, ansatt i et Sivilforsvarsavdelingen som medarbeider. Intervju gjennomført den 31. August 2021.

## 7.2 Godkjenning av norsk senter for forskningsdata (NSD)

- **Melding** 17.06.2021 11:30

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD. Vurderingen er: Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 17.06.2021 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte. MELD VESENTLIGE ENDRINGER Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: [nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema](https://nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema) Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige personopplysninger frem til 01.12.2021.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. For alminnelige personopplysninger vil lovlig grunnlag for behandlingen være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen: - om lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med



prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet.

DE REGISTRERTES RETTIGHETER NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18) og dataportabilitet (art. 20). Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). Nettskjema er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må prosjektansvarlig følge interne retningslinjer/rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Gry Henriksen Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

### 7.3 Informasjonsskriv til informantene

## Vil du delta i forskningsprosjektet Operativ evne i Sivilforsvaret?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på rapporteringssystemet for operativ evne i Sivilforsvaret. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### Formål

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) får årlig en Hovedinstruks og et Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet. Gjennom Tildelingsbrevet får Sivilforsvaret beskrevet sine mål og hvilke styringsparametere etaten skal rapportere på. Fra 2018 kom begrepet "Sivilforsvarets operative evne" inn i tildelingsbrevet. Denne studien har som formål å se på hvordan Sivilforsvaret har etablert et rapporteringssystem for dette og vurdere hvor egnet systemet er. Studiet er en masteroppgave ved Høgskolen i Innlandet som avslutter masterutdanning Master in Public Administration (MPA). Følgende problemstilling er satt: *Hvordan kan Sivilforsvarets rapporteringssystem for operativ evne beskrives, og hvor egnet er rapporteringssystemet for å styre etaten?*

#### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Innlandet avd. Rena er ansvarlig for prosjektet.

#### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta i denne studien fordi din stilling og erfaring tilsier at du kan bidra til å belyse problemstillingen.

#### Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du ønsker å delta i dette studiet vil det innebære at det gjennomføres et intervju med deg. Vi vil tilstrebe at intervjuet gjennomføres fysisk, men grunnet den pågående Covid-19 pandemien vil vi vurdere å benytte digital plattform. Intervjuet vil gjennomføres av studenten og ta omtrentlig 1 time. Det vil tas lydopptak og notater fra intervjuet. Lydopptaket vil overføres til tekst etter intervjuet, dersom du ønsker kan du få lese igjennom dette. Dine svar vil bli anonymisert i analysen. Dersom det skulle være ønskelig å publisere sitater eller lignende der det er stor fare for at du blir identifisert vil du få lese igjennom å godkjenne dette spesifikt.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det vil kun være prosjektansvarlig og student som har tilgang til dine opplysninger.

Ditt navn og dine kontaktopplysninger vil erstattet med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Lydopptaket vil bli innspilt via en program på telefonen som krypterer opptaket. Opptaket kan kun spilles av ved innlogging på PC.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 1. desember 2021. Dine personopplysninger og lydopptak vil slettes når forskningsprosjektet avsluttes.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: Høgskolen i Innlandet ved:

Prosjektansvarlig: Tormod Heier

- Mail: [tormod.heier@inn.no](mailto:tormod.heier@inn.no)
- Telefon: +47 476 42 420

Student: Marina Skuggedal

- Mail: [m-skugge@online.no](mailto:m-skugge@online.no)
- Telefon: +47 974 76 6 12

Vårt personvernombud:

- Anne Sofie Lofthus
- Mail: [Personvern-forskning@inn.no](mailto:Personvern-forskning@inn.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Tormod Heier  
(Forsker/veileder)

Marina E Skuggedal  
(Student)

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Operativ evne i Sivilforsvaret og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes – hvis aktuelt, og etter nærmere avtale med studenten.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## 7.4 Intervjuguide

### Forskningsprosjektet "Operativ evne i Sivilforsvaret"

#### Intervjuguide

#### Informasjon før start

##### Presentasjon av prosjektet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) får årlig en Hovedinstruks og et Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet. Gjennom Tildelingsbrevet får Sivilforsvaret beskrevet sine mål og hvilke styringsparametere etaten skal rapportere på. Fra 2018 kom begrepet "Sivilforsvarets operative evne" inn i tildelingsbrevet. Denne studien har som formål å se på hvordan Sivilforsvaret har etablert et rapporteringssystem for dette og vurdere hvor egnet systemet er. Studiet er en masteroppgave ved Høgskolen i Innlandet som avslutter masterutdanning Master in Public Administration (MPA).

Følgende problemstilling er satt: *Hvordan kan Sivilforsvarets rapporteringssystem for operativ evne beskrives, og hvor egnet er rapporteringssystemet for å styre etaten?*

##### Bruk av materiale som fremkommer i intervjuer:

Analysen er et kvalitativ studie, som benytter datainnhenting fra litteratur og intervjuer for å svare på problemstillingen. Jeg tar lydopptak av denne samtalen ved bruk av en app. Appen er tilknyttet en nettside som heter "nettskjema". Appen krypterer lydopptaket, og jeg kan kun spille av opptaket ved å logge inn på nettsiden. Det er kun jeg og min veileder, som er prosjektansvarlig som har tilgang. I etterkant av intervjuet vil jeg transkribere lydopptaket. Det vil si at jeg vil skrive ned alt som blir sagt. Jeg vil sende dette notat til deg, slik at du får mulighet til å korrigere dersom noe er feil. I dette notatet vil jeg erstatte ditt navn og dine kontaktopplysninger med et nummer. Listen med nummer og navn vil lagres på et annet sted enn opptakene. Når intervjuene skal benyttes i selve analysen vil jeg anonymisere og generalisere opplysningene som er gitt. Dersom det skulle være aktuelt å publisere sitater eller uttalelser som gjør at du kan identifiseres vil jeg kontakte deg direkte om dette.

Du har på forhånd fått tilsendt et informasjonsskriv med en samtykkeerklæring av meg. Har du lest igjennom dette? Har du noen spørsmål?

## Spørsmål til informanten

### **Spørsmål 1:**

Kan du kort gjøre rede for din stilling og dine arbeidsoppgaver i Sivilforsvaret?

### **Spørsmål 2:**

Hvor lenge har du arbeidet i Sivilforsvaret?

### **Spørsmål 3:**

Kjenner du til hvordan begrepet "operativ evne" kom inn i Sivilforsvaret?

### **Spørsmål 4:**

Kjenner du til en definisjonen av begrepet "operativ evne" i Sivilforsvaret?

### **Spørsmål 5:**

Hva legger du i begrepet "operativ evne" i Sivilforsvaret?

### **Spørsmålet 6:**

Hva mener du den operative evnen i Sivilforsvaret består av?

### **Spørsmål 7:**

Ser du det som hensiktsmessig å benytte et slikt begrep? Hvorfor/hvorfor ikke?

### **Spørsmål 8:**

Er operativ evne et begrep som hører hjemme i Sivilforsvaret? Hvorfor/hvorfor ikke?

### **Spørsmål 8:**

Hvis du skulle beskrevet eller målt Sivilforsvarets evne til å løse oppdrag, hvordan ville du gjort det?

### **Spørsmål 9:**

Sivilforsvaret har et rapporteringssystem for operativ evne. Hva kan du fortelle meg om dette systemet?

Hvilke parametere rapporteres det på, og hva er hensikten?

### **Spørsmål 10:**

Hva kan du fortelle meg om prosessen rundt utarbeidelsen av rapporteringssystemet?

### **Spørsmål 11:**

Har du deltatt i utformingen av rapporteringssystemet?

**Spørsmål 12:**

Hva er dine oppgaver knyttet til rapportering på operativ evne?

**Spørsmål 13:**

Hvordan har Sivilforsvaret delegert myndighet og ansvar for rapportering på operativ evne for distriktene?

**Spørsmål 14:**

Hvordan har Sivilforsvaret delegert myndighet og ansvar for sammenstilling og rapportering på operativ evne nasjonalt?

**Spørsmål 15:**

Hva mener du rapporteringen på operativ evne i Sivilforsvaret forteller oss?

**Spørsmål 16 (kun for ansatte ved distriktene):**

Kjenner du deg igjen i den innrapporterte operative evnen for ditt distrikt? Hvorfor/hvorfor ikke?

**Spørsmål 17:**

Kjenner du deg igjen i den innrapporterte operative evnen som Sivilforsvaret rapporterer til Justis- og beredskapsdepartementet? Hvorfor/hvorfor ikke?

## **Avslutning**

Tusen takk for at du ville delta i forskningsprosjektet operativ evne i Sivilforsvaret. Din deltagelse vil gi analysen et viktig perspektiv. Jeg vil nå skrive ned alt vi har snakket om. Dette vil jeg sende til deg, slik at du kan lese igjennom å godkjenne det. Som hovedregel vil informasjonen du har kommet med i dag blir generalisert og anonymisert slik at du ikke kan gjenkjennes i analysen. Skulle det bli aktuelt å bruke direkte sitater eller opplysninger som gjør at du allikevel kan identifiseres vil jeg ta kontakt med deg for å innhente særskilt samtykke til dette.