

Nordiske Organisasjons- Studier



3 – 2013

ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

Nordiske OrganisasjonsStudier

Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfunnsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

Konstituert redaktør

Kristin Rubecksen, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Ivar Bleiklie, Universitetet i Bergen
Haldor Byrkjeflot, Uni Rokkansenteret
Per Lægreid, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)
Hanne Foss Hansen, Københavns universitet
København (Danmark)
Ragnhild Kvålshaugen, Handelshøyskolen BI,
Oslo (Norge)
Runolfur Smari Steinthorsson,
Íslands universitet (Island)
Eero Vaara, Hanken (Finland)

Redaksjonsadresse

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
N-5015 BERGEN
Norge
Tel: +47 55 58 94 97
Fax: +47 55 58 97 11
E-post: nos.rokkansenteret@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo
Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet
Ingmar Björkman, Aalto-univeristetet, Helsinki
Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm
Morten Egeberg, Universitetet i Oslo
Lars Engwall, Uppsala universitet
Päivi Eriksson, University of Kuopio
Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København
Steen Hildebrandt, Handelshøyskolen Århus universitet
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola
Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen
Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg
Bente Løwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo
Jan Löwstedt, Mälardalens högskola
Odd Nordhaug, Norges Handelshøyskole, Bergen
Stefan Olafsson, Íslands universitet
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

Abonnementspriser

Subscription rates

| | |
|----------------|------------------|
| Institusjoner: | NOK 790,- pr. år |
| Private: | NOK 455,- pr. år |
| Heftepris: | NOK 195,- pr. nr |

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Kanalveien 51, 5068 Bergen, Norway
Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2013

Sats: ved forlaget
Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



Innhold

| | |
|--|----|
| Introduksjon: Samfunnssikkerhet og beredskap | 3 |
| LISE H. RYKKJA | |
| ARTIKLER | |
| Samordning for samfunnssikkerhet: Utviklingen av Justisdepartementets ansvar | 7 |
| PETER LANGO, PER LÆGREID OG LISE HELLEBØ RYKKJA | |
| Organisering av en fingerad verklighet – Om övningar mellan blåljusorganisationer | 34 |
| ANNIKA ANDERSSON, ERIC CARLSTRÖM OCH JOHAN BERLIN | |
| Norsk samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid – analyser fra ulike kulturperspektiver | 65 |
| BERIT MARTINUSSEN | |
| LITTERATURGRANSKNINGER | |
| Risiko og tilsyn – risikostyring og rettslig regulering | 90 |
| PETER LANGO | |



Introduksjon: Samfunnssikkerhet og beredskap

Introduction: Societal Security and Safety

LISE H. RYKKJA

Angrepene på Regjeringskvartalet og ungdomsleiren på Utøya den 22. juli 2011 avdekket svikt på flere sentrale områder i den norske offentlige forvaltningen. Hendelsene satte i gang en omfattende offentlig diskusjon om samfunnssikkerhet, beredskap, og krisehåndtering, og om kultur, ledelse, ansvar og organisering for å håndtere ulike typer kriser samfunnet og befolkningen kan stå overfor. Både nasjonale og lokale myndigheter med ulike ansvarsområder var berørt. I tillegg var innsatsen til mange frivillige svært viktig. Hendelsene førte til en utvidet debatt om myndighetenes *kapasitet* til å forberede seg på og håndtere særlig vanskelige utfordringer og oppgaver. Var de rette systemene, planene og ressursene tilgjengelig? Hvorfor var det slik at de eksisterende ressursene ikke «fant» hverandre? Kunne en annen organisering, et annet planverk, eller en annen styrings- og ledelseskultur ha bidratt til at en var mer forberedt, og til en bedre håndtering? 22. juli bidro også til diskusjoner knyttet til *representativitet* og *legitimitet*: Hvem hadde ansvar, hva omfattet dette ansvaret, og hvordan ble dette ansvaret forstått og iverksatt? Hva betyr tilliten til myndighetene og i samfunnet ellers i slike tilfeller, og hvordan endres den etter slike hendelser? Terrorangrepene aktualiserte sist, men ikke minst viktige prinsipielle og *normative* spørsmål knyttet til avveiningen mellom behovet for beskyttelse, sikkerhet og trygghet på den ene siden og vernet om viktige sivile rettigheter og demokratiske verdier i samfunnet på den andre siden. På denne måten ble sentrale statsvitenskapelige og, ikke minst, organisasjonsteoretiske problemstillinger og diskusjoner – knyttet til styringskapasitet, styringsrepresentativitet og styringsnormer, svært relevante (Olsen 1988; Helgøy og Aars 2008).

Samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering er tema som har vært høyt oppe på dagsordenen i de fleste land etter blant annet 11. september i USA i 2001, bombeangrepene i Madrid og London i 2004 og 2005, og jord-

skjelvet i Japan i 2011, for å nevne noen. Litteraturen om krisehåndtering, sikkerhet og beredskap er omfattende. De nordiske landene har samarbeidet tett innenfor samfunnssikkerhetsfeltet i flere tiår. Likevel har *forskningen* på dette området i Norden vært begrenset. I den senere tid er det etterlyst mer forskning på samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, for eksempel gjennom Norges forskningsråd (SAMRISK II), NordForsk/Nordisk ministerråd (Program for samfunnssikkerhet) og EU (Horizon 2020). I flere av disse programmene er forskning om organisering, styring og ledelse viet særlig oppmerksomhet.

De tre artiklene som presenteres i dette nummeret av Nordiske Organisasjonsstudier (NOS), tar på ulike måter opp problemstillinger som handler om hvordan offentlige myndigheter kan være forberedt på og håndtere forskjellige typer kriser. De tar også, med ulike utgangspunkt, opp spørsmålet om hvordan en ut fra et organisasjonsteoretisk utgangspunkt kan studere, analysere og forstå sentrale utviklingstrekk, oppfatninger og tilnærminger til samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Artiklene viser at samfunnssikkerhet, beredskap, krisehåndtering og forebygging av kriser er et viktig, men samtidig et svært komplekst oppgaveområde.

Det er mange som til daglig arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap, og det finnes mye kunnskap og mange oppskrifter på hva som gir «god» beredskap og en «god» krisehåndtering. Likevel er det også en kjensgjerning at det er vanskelig, om ikke helt umulig, å forberede seg fullstendig på det ukjente. Å sikre samfunnet mot uønskete hendelser eller kriser er et problemområde som ofte karakteriseres som særlig vanskelig, motsetningsfylt og utfordrende. Det finnes få omforente organisasjonsløsninger, oppskrifter eller forklaringer som passer under alle omstendigheter. Avveiningen mellom et ønske om mer sikkerhet kontra det å verne om andre viktige samfunnsverdier, som frihet og personvern, er vanskelig. I internasjonal litteratur er slike særlig vanskelige problemområder gjerne omtalt som «wicked problems» (Harmon og Mayer 1986; Head 2008; Rittel og Webber 1973). Dette er problemer som typisk krysser etablerte ansvarslinjer, både politiske, administrative og geografiske. Samfunnssikkerhet er også et særlig komplekst felt fordi det innebærer håndtering av det uforutsigbare og ukjente. Ofte er årsaken uklar og konsekvensene av ulike tiltak vanskelig å spå. I komplekse og fragmenterte systemer, der mange deler ansvar, men ikke alltid er like godt forberedt, blir dette vanskeligere å hankses med. På toppen av dette pekes det ofte på at kriser i større grad enn før er grenseoverskridende, det vil si at de rammer på tvers av administrative nivå, og flere sektorer, organisasjoner og geografiske områder samtidig (Ansell, Boin og Keller 2010). I denne sammenheng blir samordning og koordinering mellom de ulike aktørene og organisasjonene som har ansvar på området, svært

sentralt. Dette er også en gjennomgående problemstilling innenfor organisasjonsteoretisk litteratur (se for eksempel Gulick 1937).

I artikkelen «Organisering av en fingerad virklighet – om øvninger mellom blåljusorganisasjoner» undersøker Annika Andersson, Johan Berlin og Eric Carlström hvordan øvelser mellom politi, redningstjeneste og ambulanse organiseres og gjennomføres. De ser nærmere på hvordan deltakerne i slike øvelser de oppfatter det som skjer, og er i stand til å lære noe av slike øvelser. De finner at øvelser der flere organisasjoner deltar kan være vanskelig å gjennomføre, ofte fordi de forskjellige organisasjonene har ulike prioriteringer, ulik forståelse og kunnskap, og ulike rutiner og språk for hvordan kriser skal håndteres. Samordning er med andre ord komplisert. Slike øvelser gir likevel viktige erfaringer og kunnskap om hvordan *andre* håndterer bestemte situasjoner, og dermed større mulighet for samarbeid når en står overfor en virkelig krise. Særsilt omfattende og komplekse øvelser med mange deltakere fra flere organisasjoner gir begrenset læringseffekt. Her pekes det på at oversikt over tilgjengelige ressurser og tydelige rolleavklaringer er svært viktig. Større samvirkeøvelser gjennomføres imidlertid sjeldent. Dette gir færre muligheter for å klarlegge og korrigere feil eller misforståelser som oppstår i samhandlingen mellom organisasjoner. Dette begrenser ifølge Andersson mfl. læringsutbyttet, både for enkeltdeltakere og for organisasjonene som helhet.

Samordning og koordinering er også tema i artikkelen til Per Læg Reid, Peter Lango og undertegnede. Artikkelen ser nærmere på utviklingen av Justisdepartementets samordningsansvar innenfor samfunnsikkerhet og beredskap. Dette er aktuelt både etter 22. juli og etter publiseringen av 22. juli-kommisjonens rapport i 2012. Det er også særlig relevant ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. Forfatterne ser på organisering av samfunnsikkerhet som essensielt når en skal forstå og forklare hvordan kriser håndteres. Artikkelen viser at norske myndigheter, til tross for en rekke utredninger og stortingsmeldinger de siste 30 årene, og også i møte med en så skjellsettende krise som 22. juli, har vært svært tilbakeholdne med å innføre større strukturelle eller organisatoriske endringer. Både institusjonelle og instrumentelle forhold kan bidra til å forklare denne utviklingen. Analysen viser at samordning mellom ulike etater og organisasjoner på feltet har vært en stor utfordring i så å si hele perioden, og spesielt for Justisdepartementet, som har et overordnet samordningsansvar på feltet.

I artikkelen «Norsk samfunnsikkerhet – analyser fra ulike kulturperspektiv» er Berit Martinussen opptatt av å forstå 22. juli-kommisjonens konklusjoner om manglende lederskap, sviktende kultur og holdninger. Hun retter særlig oppmerksomhet mot hvordan ulike perspektiver på kultur, og – mer spesielt – oppfatninger om sikkerhetskultur og organisasjonskultur, har betydning for konklusjoner omkring styring og ledelse på samfunns-

sikkerhetsområdet. Hun peker på at en oppfatning av kultur som noe som enkelt kan manipuleres og endres, er problematisk. Organisasjonsendringer og endring av bestemte «sikkerhetskulturer» handler ikke bare om å endre på regelverk og gjeldende ansvarslinjer, men også om mer grunnleggende meningssskapende forhold internt i organisasjonen og blant de aktørene som befinner seg i den. Til sammen kan disse artiklene forhåpentligvis bidra til en utvidet diskusjon om betydningen av organisering, organiseringsprosesser og kultur og praksis i organisasjoner, for samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. Dette er viktige spørsmål som fra tid til annen berører oss mer enn vi liker, og de fortjener derfor også mer oppmerksomhet.

REFERANSER

- Ansell, C., A. Boin, A. og A. Keller. 2010. Managing Transboundary Crises: Identifying Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4): 195–207
- Gulick, L. 1937. Notes on the Theory of Organization. I: L. Gulick og L.F. Urwick, red. *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration. New York
- Harmon, M.M. og R.T. Mayer. 1986. *Organization Theory of Public Administration*. Scott, Foresman and Co. Glenview, IL
- Head, B.W. 2008. Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy* 3(2): 101–118
- Helgøy, I. og J. Aars. 2008. Introduksjon. I: I. Helgøy og J. Aars, red. *Flernivåstyring og Demokrati*. Fagbokforlaget. Bergen: 5–24
- Olsen, J.P. 1988. *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget. Oslo
- Rittell, H.W. og M.M. Webber 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4: 155–169

FORFATTEROPPLYSNINGER

Lise H. Rykkja er dr.polit. i administrasjon og organisasjonsvitenskap fra Universitetet i Bergen, 2008. Hun arbeider nå som postdoktor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, og forskar II (permisjon) ved Uni Rokkansenteret. Hun er for tiden gjesteforsker ved Scancor, Stanford University (2013–2014).

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
 Universitetet i Bergen
 Christies gt. 17
 5007 Bergen
 Norge
 E-post: Lise.Rykkja@uni.no

Samordning for samfunnssikkerhet: Utviklingen av Justisdepartementets ansvar



Coordinating for Societal Security and Safety.
The Development of the Norwegian Ministry of Justice's
Responsibility

PETER LANGO, PER LÆGREID OG LISE HELLEBØ RYKKJA

Nøkkelord: Samordning, samfunnssikkerhet, grenseoverskridende problemer, institusjonell endring, ansvar, spesialisering

Keywords: Coordination, societal safety and security, wicked problems, institutional change, accountability, specialization

INNLEDNING

Terrorangrepene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011 aktualiserte en debatt om norske myndigheters ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Hvem har ansvar for hva, hvordan er ansvaret fordelt, og hvordan utøves det? Dette ble særlig diskutert etter Gjørøv-kommisjonens kritiske rapport (NOU 2012: 14). Som vi vil vise i denne artikkelen, er dette imidlertid ikke nye problemstillinger. Problemer knyttet til ansvar for samfunnssikkerhet og samordning av dette ansvaret er fremhevet gjennom en rekke rapporter, utredninger og stortingsmeldinger helt tilbake til slutten av den kalde krigen.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har i dag et overordnet ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Dette innebærer både et pådriver-, samordnings- og oppfølgingsansvar. I denne artikkelen er vi spesielt opptatt av *samordning*. Samordning er særlig viktig på samfunnssikkerhetsområdet, men har også generell relevans for offentlig styring og administrasjon. De siste 20 årene har den forvaltningspolitiske utviklingen i Norge gått i retning av flere og mer autonome offentlige enheter med spesifiserte oppgaver og ansvarsområder som styres gjennom mål- og resultatstyring (Christen-

sen og Læg Reid 2011; Læg Reid og Verhoest 2010). En forvaltningspolitikk basert på spesialiserte og autonome resultatenheter fungerer godt så lenge samfunnsproblemene følger organisasjonsgrensene. Dette er imidlertid ikke alltid tilfellet. Samfunnssikkerhet og beredskap er nettopp et eksempel på et slikt område som krever betydelig samordning på tvers av etablerte organisasjoner, sektorinndelinger og forvaltningsnivåer.

Artikkelen beskriver og analyserer utviklingen av JDs samordningsansvar for samfunnssikkerhet fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til etterspillet av 22. juli. JDs samordningsansvar er todelt. Det har et *vertikalt* ansvar for beredskapssetatene, som politiet og Politiets sikkerhetstjeneste, og et *horisontalt* ansvar som pådriver- og samordningsdepartement. Det horisontale samordningsansvaret er støttet av sektorovergripende direktorater som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). JD fikk et tverrgående koordineringsansvar for samfunnssikkerhet i 1994. Siden da har ansvaret blitt drøftet jevnlig og forsøkt videreutviklet på ulike måter. Samtidig vil vi vise at man har vært forsiktig med å bygge opp en sterk sentral samordningskapasitet.

Større kriser skjer sjelden, er ofte grenseoverskridende både geografisk og organisatorisk, og utfordrer tradisjonelle organisasjons- og styringsformer. Dette betyr at samordning mellom ulike etater og myndigheter er sentralt. Samfunnssikkerhetsområdet i Norge har lenge vært kjennetegnet av en fragmentert organisering der ansvaret går på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og etatsgrenser (Fimreite mfl. 2011). JD har det overordnede samordningsansvaret, samtidig som hvert enkelt fagdepartement har et konstitusjonelt ansvar for samfunnssikkerhet innenfor sin sektor. Ansvaret for håndtering av kriser er også fordelt mellom forskjellige etater med ulik geografisk inndeling. Dette gir betydelige samordningsutfordringer.

Datagrnnlaget for denne artikkelen består av offentlige utredninger, stortingsmeldinger, stortingsforhandlingene og ulike høringsuttalelser, samt intervjuer i regi av 22. juli-kommisjonen, og uformelle samtaler med informanter i sentralforvaltningen. Intervjuene som ble gjennomført av 22. juli-kommisjonen i etterkant av terrorangrepene i 2011, er en særlig verdifull informasjonskilde. For å forklare utviklingsmønsteret og problemene med å bygge opp en sterk sentral samordning trekker vi veksler på et institusjonelt perspektiv på organisasjoner, organisering og forvaltning, supplert med et instrumentelt perspektiv.

I det følgende gjør vi først rede for artikkelens sentrale begreper og forklarende perspektiver. Videre ser vi nærmere på samfunnssikkerhet i Norge. Vi deler den empiriske beskrivelsen i tre perioder: *1990–2000: Totalforsvar og sivilt beredskap*, *2000–2010: Samfunnssikkerhet og sårbarhet*, og *Etter 22.7 2011: Langs optrukne stier?* Avslutningsvis diskuterer vi JDs institusjonelle endring i løpet av denne 20-årsperioden.

SENTRALE BEGREPER OG FORKLARENDE PERSPEKTIV

«Wicked problems», spesialisering og samordning

Samfunnssikkerhet kan oppfattes som et typisk «wicked problem» preget av kompleksitet, tvetydighet og betydelige verdi- og interessekonflikter (Fimreite mfl. 2012; Head 2008; Harmon og Mayer 1986). Slike problemområder omfatter særlig vanskelige saksområder som går på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser (Christensen og Læg Reid 2007). De er komplekse fordi det kan være vanskelig å identifisere en bestemt årsak, de er preget av usikkerhet og uforutsigbarhet og endres over tid, og defineres som uklare fordi det ikke eksisterer omforente løsninger. Kriser skaper ofte komplekse problemstillinger for beslutningstakerne og fører til at etablerte strukturer utfordres. Håndteringen av kriser krever en form for samordning som kan knytte sammen kapasiteten til flere offentlige organisasjoner. Det kan dreie seg om samordning på et ulykkessted eller i forbindelse med en konkret hendelse, eller om mer strategisk samordning og planlegging på et overordnet nivå.

Det skilles gjerne mellom horisontal og vertikal samordning (Christensen og Læg Reid 2008). I denne artikkelen vil vi særlig fokusere på *horisontal samordning* med utgangspunkt i JDs rolle som samordningsdepartement på samfunnssikkerhetsområdet.

Organisatoriske forhold på samfunnssikkerhetsområdet sier noe om hvilke organisasjoner som har ansvar og er involvert i håndteringen av kriser, på hvilket tidspunkt de er involvert, med hvilke ressurser og hvilken kunnskap. Ansvar og arbeidsoppgaver deles opp gjennom forskjellige former for spesialisering, og ulike spesialiseringsprinsipper er med på å bestemme hvilke forhold som får oppmerksomhet, hvilke forhold som overses eller ignoreres, og hvilke saker som ses i sammenheng (Egeberg 2003). På samfunnssikkerhetsområdet kombineres spesialisering etter formål med spesialisering etter prosess og geografi (Gulick 1937). Dette har betydning for hvordan en krise oppfattes og håndteres, og for hvilke samordningsutfordringer som oppstår.

All form for spesialisering krever samordning for å sikre sammenheng, og økt spesialisering fører til et behov for sterkere samordning (Bouckaert, Peters og Verhoest 2010). En innsikt fra organisasjonsteorien er at samordning i stor grad avhenger av hvilke spesialiseringsprinsipper som dominerer (Gulick 1937). *Horisontal spesialisering* dreier seg om hvordan ulike oppgaver blir skilt fra hverandre ved hjelp av organisasjonsstrukturer. *Vertikal spesialisering* dreier seg om oppdeling mellom administrative nivåer. Samordning er særlig viktig når en skal håndtere komplekse kriser, men er samtidig et flertydig begrep (Kettl 2003; Brattberg 2012). Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) skiller mellom tre hovedtyper av samordning: *hierarki*, *nettverk* og *marked*. Når det gjelder samfunnssikkerhet, er avveiningen og

samspillet mellom hierarki og nettverk spesielt relevant. Spenningen mellom samordning gjennom instruksjer og ordre fra toppen (hierarki), og samordning og samvirke mellom de involverte aktørene lokalt (nettverk) er en sentral utfordring (Boin 2005).

En viktig innsikt fra litteraturen om samfunnssikkerhet og krisehåndtering er at kriser ofte utfordrer etablerte spesialiserings- og samordningsmønstre (Kettl 2004). Kriser er i økende grad grenseoverskridende og krysser etablerte skillelinjer, både geografisk og organisatorisk (Ansell mfl. 2010). Spørsmål om organisering, spesialisering og samordning er dessuten tett knyttet til spørsmål om ansvar. Dette er ofte et kritisk punkt i kjølvannet av en krise: Hvem hadde ansvaret, hva hadde de ansvar for, og overfor hvem var de ansvarlig (Bovens 2007)? I komplekse kriser er det typisk at ansvarsrelasjoner fremstår som utydelige og flerdimensjonale. Dette åpner for politiske konflikter og såkalte «blame-games» der en leter etter syndebukker (Boin, McConnell og Hart 2008). I etterkant av kriser vil slike diskusjoner kunne påvirke hvilke endringer og reformer som følger.

Institusjonelle og instrumentelle forhold

Vi legger vekt på to organisasjonsteoretiske perspektiver i vår tilnærming. Et *institusjonelt perspektiv* retter oppmerksomhet mot uskrevne og uformelle normer, verdier og praksiser som vokser frem over tid og som eksisterer uavhengig av dem som befinner seg i en organisasjon på et bestemt tidspunkt (Selznick 1957; Christensen og Læg Reid 2002). Innenfor en organisasjon utvikles det en logikk om *det passende*, som gjør at man handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt tidligere, og ut fra hva som oppleves som akseptabelt, fornuftig og rimelig i det aktuelle handlingsmiljøet. Målene internt i organisasjonen oppdages og utvikles gradvis, og endring skjer vanligvis gjennom gradvise tilpasninger (March og Olsen 1989). Endring og utvikling vil være kontekst- og stivhengig, der tidligere beslutninger skaper føringer for senere valg (Krasner 1988), og mulighetene for endring er størst når nye tiltak samsvarer med eksisterende tradisjoner (Brunsson og Olsen 1993).

Uformelle normer og institusjonaliserte rutiner som har utviklet seg gradvis innenfor en organisasjon, vil kunne påvirke hvordan kriser oppfattes, forebygges og håndteres, og kan påvirke organiseringen av myndighetenes samfunnssikkerhets- og krisehåndteringsarbeid (Boin 2008; Fimreite mfl. 2011). Dette kan vise seg ved at en bruker etablerte «tommelfingerregler» for å tilpasse seg til nye kriser: Man gjør det man er vant til og kan godt. Nye løsninger tar utgangspunkt i det kjente, og endringer vil være forsiktige og skrittvis. Krisehåndteringen kan derfor være lite systematisk og situasjonsbestemt (Cyert og March 1963). Dette kan innebære en forholdsvis løs kopleing mellom kriseforebygging og krisehåndtering, og mellom ulike faser

i krisehåndteringen. Også måten samordning foregår på, vil være preget av eksisterende tradisjoner og kulturer. Organisasjonstilhørighet, identitet og handlingsprogrammer forankret i profesjoner vil prege ulike aktørers handlinger. I tillegg vil institusjonell treghet og organisasjonskultur kunne prege utviklingen. Dersom stivhengigheten er sterk, kan etablerte ordninger vedvare selv om man ikke er tjent med dem.

Innenfor det institusjonelle perspektivet er mulighetene for institusjonell endring en sentral diskusjon. Streeck og Thelen (2005:9) skiller mellom fire typer endring, ut fra om de skjer gradvis eller plutselig, og om de er preget av kontinuitet eller brudd (tabell 1). Endringene kan være små og preget av mer eller mindre kontinuitet, eller mer omfattende, brå og preget av diskontinuitet. Store kriser kan ha en sjokkeffekt som kan bryte ned institusjonaliserte tankemønstre og rutiner og åpne for mer radikale endringer. Terroranslaget 22. juli 2011 representerer et slikt alvorlig ytre sjokk som kan medføre et politisk mulighetsvindu for endring (Kingdon 1985; Baumgartner og Jones 1993). Streeck & Thelens modell tar samtidig høyde for at større institusjonelle endringer også kan skje mer gradvis. Vi vil i denne artikkelen beskrive Justisdepartementets institusjonelle endringsprosess i lys av de fire typene endring.

Tabell 1. Kategorisering av ulike typer institusjonell endring.

| | Kontinuitet | Diskontinuitet |
|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|
| Inkrementell endringsprosess | 1. Reproduksjon ved tilpasning | 2. Gradvis transformasjon |
| Brå endringsprosess | 3. Overlevelse og tilbakevending | 4. Sammenbrudd og erstatning |

Kilde: Streeck og Thelen (2005:9)

Tabell 1 bidrar først og fremst til å kategorisere eventuelle endringer og utviklingsmønstre. For å forklare hvilke institusjonelle endringsprosesser som oppstår, må det også tas hensyn til kjennetegn ved den politiske kontekst og den berørte institusjonen (Mahoney og Thelen 2010). Dette kan illustreres ved tabell 2:

Tabell 2. Fire typer institusjonelle endringsprosesser.

| | Lite rom for skjønn hos berørt institusjon | Stort rom for skjønn hos berørt institusjon |
|--|--|---|
| Mange vetomuligheter i politisk kontekst | Lagdelling (I) | Glidende overgang (II) |
| Få vetomuligheter i politisk kontekst | Erstatning (III) | Omdanning (IV) |

Kilde: Mahoney og Thelen (2010:19)

Tabell 2 skiller mellom fire typer institusjonelle endringsprosesser, avhengig av hvilket rom for skjønn det er i den berørte institusjonen, og hvilke vetomuligheter som finnes i den politiske konteksten. Den politiske konteksten på samfunnsikkerhetsfeltet er preget av mange vetomuligheter grunnet sterke fagdepartementer med selvstendig ansvar for samfunnsikkerhet. Derfor er særlig *lagdeling* og *glidende overgang* relevante kategorier her. Dersom det er lite rom for skjønn i fortolkning og håndheving av regler, vil endringene på feltet preges av *lagdeling* (I). Nye regler og ordninger knyttes til det eksisterende. De etableres ved siden av eller på toppen av det gamle uten at eksisterende ordninger blir fullstendig erstattet. Mektige vetogrupper beskytter gamle institusjoner, men kan ikke nødvendigvis hindre tillegg av nye elementer. Dersom det derimot er et stort rom for skjønn, vil den institusjonelle endringen mer ha karakter av *glidende overgang* (II). Organisatoriske ordninger forblir formelt de samme, men betydningen endres som et resultat av endringer i ytre vilkår. Dette skjer typisk når institusjonen neglisjeres eller opplever mislykket tilpasning til ytre endringer. I slike situasjoner kan mektige vetogrupper lykkes i å forhindre at en institusjon blir fullstendig erstattet med en ny, men ikke forhindre endring fullstendig.

Et *instrumentelt perspektiv* retter oppmerksomheten mot formelle strukturelle arrangementer. Den underliggende logikken her er en konsekvenslogikk hvor det forventes at begrenset rasjonelle aktører er i stand til å forutsi konsekvensene av sine beslutninger og å finne tilfredsstillende virkemidler for å nå definerte mål (March 1994; Simon 1957). Aktørene skårer høyt på evne til politisk kontroll og rasjonell kalkulasjon (Dahl og Lindblom 1953). Det innebærer at de må ha relativt klare mål, velge organisatoriske løsninger som samsvarer med målene, og ha innsikt i potensielle effekter av valgte løsninger samtidig som de har makt til å gjennomføre sine beslutninger og planer. Det skiller mellom en *hierarkisk variant* av perspektivet der lederne har kontroll og innsikt, og en *interessebasert forhandlingsvariant* som åpner for kompromiss mellom organisasjoner og aktører med ulikt maktgrunnlag og delvis motstridende mål og interesser (March og Olsen 1983). Vi åpner for

at endringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet og når det gjelder Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, også kan preges av instrumentelle vurderinger omkring hva som er hensiktsmessige tiltak og ordninger.

KONTEKST

Den norske konteksten

Det norske styringssystemet kjennetegnes av ministerstyreprinsippet, som innebærer at vedkommende statsråd er politisk ansvarlig for det som skjer i eget departement og dets underliggende etater. Forvaltningsapparatet er spesialisert etter oppgave og formål, og fagdepartementene står sterkt, mens den horisontale samordningen mellom de ulike departementsområdene er relativt svak.

Det norske styringsverket karakteriseres videre av en beslutningsstil preget av politisk samhandling, medvirkning fra berørte parter og «revolusjon i sakte bevegelse» (Olsen 1983). Denne inkluderende beslutningsstilen, preget av medbestemmelse, er tidkrevende og innebærer ofte kompromisser og gradvise endringer.

Et tredje moment av betydning for denne analysen er at Norge før 22. juli 2011 ikke hadde stått overfor en krise av liknende proporsjoner. Terroren kom som et stort sjokk, og ga betydelige utfordringer for de involverte myndigheter. Potensialet for betydelige endringer kan derfor i utgangspunktet antas å være større enn ved mindre kriser.

Samfunnssikkerhetskonteksten

Organisering av samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet i Norge har lenge vært basert på tre hovedprinsipper (Fimreite mfl. 2011). *Ansvarsprinsippet* innebærer at hver etat og organisasjon i staten er ansvarlig for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor sitt ansvarsområde, og henger tett sammen med ministerstyreprinsippet. Prinsippet kan fungere godt så lenge krisene følger organisasjons- og sektorgrensene, men skaper problemer når krisene blir grenseoverskridende og det er stort behov for horisontal samordning. *Nærhetsprinsippet* innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Dette betyr at kommuner og regionale enheter, som for eksempel politidistriktene, får en sentral rolle i krisehåndteringen. Dette prinsippet fungerer godt så lenge krisen følger den territorielle inndelingen, men skaper samordningsproblemer når den går på tvers av kommuner, regioner, fylker og/eller forvaltningsnivåer. *Likhetsprinsippet* innebærer at de organisasjonsformer man har under kriser, skal være mest mulig lik de man opererer med til daglig. En utfordring med dette prinsippet er at kriser ofte forutsetter improvisasjon og fleksibilitet som går utover de organisasjonsformer som preger rutinisert daglig drift.

Etter 22. juli introduserte myndighetene et fjerde hovedprinsipp, prinsippet om *samvirke* (St.meld. nr. 29 (2011–2012)). Enhver virksomhet har et selvstendig ansvar for å sikre «*best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeide med forebygging, beredskap og krisehåndtering*», og har et ansvar for å «*samordne sitt beredskapsarbeid*» med andre. Vi skal komme nærmere inn på betydningen av dette nedenfor.

Med i bildet hører også at Justisdepartementet har tradisjonelt vært bærer av en sterk juridisk tradisjon i norske departementer. I 1975 var 90 % av de ansatte i JD jurister (Læg Reid og Olsen 1978). Denne andelen hadde falt til 48 % i 2006, men til tross for at nye profesjoner har fått innpass, topper JD fortsatt klart departementene når det gjelder juristandel.

1990–2000: TOTALFORSVAR MED SIVIL BEREDSKAP

I 1970 ble Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) opprettet (St.meld. nr. 24 (1992–1993)). Bakgrunnen var et ønske om bedre samordning i sentraladministrasjonen for sivil beredskap (Serigstad 2003). Gjennom koordinering og veiledning skulle det støtte regjeringens og departementenes arbeid med sivil beredskapsplanlegging. Samtidig ble det opprettet et eget Beredskapskontor i JD. Alle departementene var, som i dag, tillagt beredskapsansvar innenfor sine fagområder (St.meld. nr. 24 (1992–1993)).

Ved inngangen til 1990-tallet hadde JD ansvar for samordning av tiltak som var nødvendig for at regjering og administrasjon under krise og krig skulle kunne utøve sin myndighet innenfor et *Totalforsvarskonsept*, som skulle forene militær og sivil beredskap (Serigstad 2003). For JD innebar det ansvar for beredskapslagring, beredskapsforberedelser og oppfølging (St.meld. nr. 24 (1992–1993)). JDs samordningsansvar var ett av 17 delprogrammer under sivil beredskap, de andre var tildelt fagdepartementene (St.meld. nr. 52 (1988–1989)).

Det endrede trusselbildet i kjølvannet av den kalde krigen medførte at den norske sentralforvaltningen måtte tenke nytt om sikkerhet og beredskap. St.meld. nr. 24 (1992–1993) foreslo å skille den sivile beredskapen fra den militære, og pekte på flere svakheter i den sivile beredskapen: svak ressursutnyttelse, planforutsetninger basert på et foreldet trusselbilde, foreldete, uhensiktsmessige og kompliserte målsettinger, lite hensiktsmessige metoder preget av sentralisert regelstyring og detaljerte forskrifter, et isolert beredskapsapparat løsrevet fra fagmiljøene ellers, og manglende samordning og uklare ansvarsforhold. Regjeringen understrekte også behovet for et samordningsdepartement, foreslo å legge ned Koordineringsrådet for sivil beredskap som hadde eksistert siden 1956, og gi DSB en tilsynsrolle. JD ble foreslått som samordningsdepartement siden det allerede hadde en sentral rolle innenfor feltet. Samtidig ønsket regjeringen å bygge videre på prin-

sippet om at det beredskapsmessige ansvaret skulle ligge «*hos den myndighet som har det forvaltningsmessige ansvaret for sektoren i fremtid*» (St.meld. nr. 24 (1992–1993):48). Det konstitusjonelle ansvaret skulle fortsatt ligge hos den enkelte fagstatsråd og regjeringen.

En ny langtidsplan for den sivile beredskapen (St.meld. nr. 48 (1993–1994)) fulgte opp forslagene fra St.meld. nr. 24. Her utarbeidet JD retningslinjer for samordningsansvaret. Meldingen varslet også en gjennomgang og utarbeidelse av nye beredskapsplaner, og en utredning av DSBs internkontrollfunksjonen. Kongelig resolusjon av 16. september 1994 om *JDs samordningsfunksjon på beredskapssektoren og om rådet for sivilt beredskap* ga JD et sektorovergripende ansvar innenfor den sivile beredskapen. Departementet ble gitt fullmakt til å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge for rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser. I den forbindelse ble *Rådet for sivilt beredskap* opprettet under ledelse av departementet.

Etter en storflom på Østlandet i 1995 kom en ny stortingsmelding: St.meld. nr. 37 (1995–1996). Regjeringen hadde etablert en samordningsgruppe under ledelse av JD, som ble sentral i krisehåndteringen. På bakgrunn av dette fremmet regjeringen forslag om å bruke slike «ad hoc-grupper» i forbindelse med fremtidige kriser, men uten at det skulle følge med bestemte fullmakter – for ikke å bryte med departementenes sektoransvar. Et ønske om en organisatorisk styrking av JDs samordningsansvar ble fulgt opp gjennom opprettelsen av Rednings- og beredskapsavdelingen i departementet i 1996. Avdelingen skulle ta seg av den sivile beredskapen, være etatsleder for DSB, ha samordningsansvaret for redningstjenesten, samt det administrative ansvaret for hovedredningssentralene.

I 1998 kom en ny langtidsmelding for den sivile beredskapen: St.meld. nr. 25 (1997–1998). Den rettet oppmerksomheten mot sårbarhetsreduserende tiltak og å styrke evnen til krisehåndtering. Meldingen understreket at det fremdeles var store utfordringer, og fremmet forslag til en forsterking av samordningen av beredskapsarbeidet på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Ansvarsprinsippet gjorde at beredskapssektoren var preget av et stort mangfold av aktører. Igjen ble det fremhevet at løsningen var å styrke JDs sentrale samordningsfunksjoner, og en videreutvikling av JDs samordningsansvar ble prioritert. Samtidig uttalte planen et ønske om å ansvarliggjøre hvert enkelt departement i større grad enn før.

Etter den kalde krigens slutt rettet politiske myndigheter oppmerksomheten mot en mer enhetlig organisering av den sivile beredskapen i Norge. JDs samordningsrolle ble formelt styrket. Spørsmålet er hvor dype og omfattende disse tiltakene var i praksis. Samordning ble fremhevet som en prioritet, men det rokket ikke ved fagdepartementenes ansvar. Overgangen fra å betrakte den sivile beredskapen som en del av den militære beredskapen til å

definere den som et eget felt og de påfølgende endringene i JDs rolle skjedde forsiktig og trinnvis, og fulgt av svake virkemidler (Serigstad 2003; Høydal 2007; Lango og Læg Reid 2011).

2000–2010: SAMFUNNSSIKKERHET OG SÅRBARHET

I 1999 opprettet Bondevik-regjeringen *Sårbarhetsutvalget* for å utrede samfunnets sårbarhet med sikte på å styrke sikkerheten og beredskapen (NOU 2000: 24). Utvalget skulle beskrive risikoen for «ekstraordinære påkjenninger», analysere sårbarhetssituasjonen, vurdere organiseringen av arbeidet for å redusere sårbarhet i samfunnet, og komme med anbefalinger. Sårbarhetsutvalget understreket betydningen av at *«sikkerhets- og beredskapsarbeidet får en god organisatorisk og politisk forankring, med kompetanse og status som sikrer autoritet og gjennomslagskraft i arbeidet for samfunnssikkerhet»* (NOU 2000: 24:8–9), og uttalte at *«[s]ikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge er preget av sterkt fragmentert ansvar og organisering»* (NOU 2000: 24:24). Det ble beskrevet som et «vesentlig problem» at ansvaret for nasjonal krisehåndtering var spredt på mange departementer, samtidig som mange krisesituasjoner involverer flere departementer og direktorater (NOU 2000: 24:243).

Sårbarhetsutvalget mente videre at JDs samordningsansvar var utydelig. Resultatet var problematiske og uoversiktlige ansvarsforhold. Utvalget mente at Norge ikke hadde et forberedt krisehåndteringsapparat på sentralt nivå. En sentral konklusjon var at ansvaret burde samles til ett departement med sikkerhet og beredskap som et hovedområde. JDs problemer som samordningsdepartement ble forklart med henvisning til dets uklare rolle og kapasitetsproblemer. Det departementet som skulle ha ansvaret for sikkerhet og beredskap, måtte ha nødvendig «autoritet og gjennomslagskraft» for samfunnssikkerhet, og ha et overordnet ansvar for å ta initiativ, fungere som pådriver, være koordinator og kontrollør (NOU 2000: 24:267). Ved å plassere flere beredskapsfunksjoner under ett departement ville en tilrettelegge for økt politisk oppmerksomhet og tyngde, økte muligheter for å se helheten i beredskapsarbeidet, og sikre en bedre ressursutnyttelse.

Sårbarhetsutvalgets forslag ble fulgt opp med St.meld. nr. 17 (2001–2002). Resultatet var imidlertid mindre justeringer av den eksisterende organiseringen. Prosessen var preget av institusjonsforsvar, interessenmotsetninger og kompromissløsninger (Serigstad 2003). Det var en betydelig motstand blant fagdepartementene med hensyn til å etablere et eget «overdepartement» for samfunnssikkerhet. I stedet valgte regjeringen å forsøke å styrke JDs samordningsfunksjon og å satse på en forsterket direktoratsløsning (Læg Reid og Serigstad 2006).

Hovedgrepet var å etablere et nytt direktorat for beredskap og samfunnssikkerhet. I tillegg ble Nasjonal sikkerhetsmyndighet skilt ut fra Forsvarets

Overkommando og omdannet til et direktorat. Det fikk en faglig ansvarslinje til JD i sivile saker, men var administrativt underlagt Forsvarsdepartementet. Hensikten var å tydeliggjøre skillene mellom sivil og militær beredskap. Samtidig ble det utferdiget en ny instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeid for å bidra til en ytterligere klargjøring av JDs samordningsansvar (kgl.res. av 3. november 2000). Departementene skulle avgi rapport til JD annethvert år om status for beredskapsarbeidet. JD kunne etter dette gjennomføre såkalt systemrettet tilsyn med departementene, og videre rapportere til regjeringen om status. Tilsynene gjennomføres av DSB, men er ikke offentlige.

JDs overordnede samordningsrolle ble på nytt et tema i forbindelse med håndteringen av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004. Utenriksdepartementet (UD) fikk hovedansvaret for håndteringen, men hadde problemer med å samordne egen og andre berørte departementers innsats (Jaffery og Lango 2011). I tillegg oppsto det uklarheter knyttet til ansvarfordelingen mellom UD og JD. Igjen ble det satt ned et utvalg (Reinås-utvalget 2005), som ble fulgt opp av en ny stortingsmelding (St.meld. nr. 37 (2004–2005)). Resultatet var et nytt forsøk på å tydeliggjøre JDs ansvar, blant annet gjennom utpeking av lederdepartement under kriser. Meldingen slo fast at det departement som var mest berørt av krisen skulle få et hovedansvar for å koordinere håndteringen. Ved usikkerhet om hvilket departement som skulle samordne, skulle statsministeren sammen med berørte statsråder utpeke lederdepartement etter tilrådning fra Regjeringens kriseråd (St.meld. nr. 37 (2004–2005)).

Stortingsmelding 37 åpnet for at det ved særskilt krevende kriser kunne være aktuelt å overføre lederansvaret til JD, selv om krisen skulle falle inn under ansvaret til et sektordepartement. Meldingen pekte på et behov for å utvikle JDs krisehåndteringsevner, og foreslo opprettelsen av *Regjeringens kriseråd*, med ansvar for forsterket krisekoordinering, og en ny *krisestøtteenhet* i JD som skulle bidra med administrativ støtte til lederdepartementet og kriserådet. Kriserådet skulle vurdere spørsmålet om lederdepartement ved spesielt komplekse kriser. I tillegg ble DSBs koordinerende rolle presisert i en ny instruks i 2005 (kgl.res. av 24. juni 2005 nr. 688). Denne rollen skulle ta utgangspunkt i «dialog og avklaringer med berørte parter», men med utgangspunkt i det ansvar som departementene og sektorene har.

Omtrent samtidig satte regjeringen ned *Infrastrukturutvalget* for å vurdere sikring av landets kritiske infrastruktur. Infrastrukturutvalget fremhevet også JDs rolle:

«... departementet må ta en tydeligere koordinerende rolle for å påse at hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser blir ivaretatt på tvers av sektorene. Ikke minst for å unngå uklarheter på departementalt nivå ...» (NOU 2006: 6:17).

Infrastrukturutvalgets anbefalinger ble fulgt opp gjennom St.meld. nr. 22 (2007–2008) (se Bjørgum 2010). Et av forslagene her var nettopp å styrke JDs samordningsrolle.

Samtidig stilte Riksrevisjonen spørsmål ved kraften i gjennomføringen av JDs samordningsrolle (Riksrevisjonen 2008). Det fremgikk at flere departementer så JDs samordningsansvar som uklart, og Riksrevisjonen påpekte at det var viktig å få dette avklart. Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om JD hadde styrket sitt samordningsansvar, og etterlyste en mer aktiv rolle fra departementets side. Som svar opprettet regjeringen *Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet*, en felles arena for informasjons- og erfaringsutveksling og for å drøfte overordnede retningslinjer og rammer for beredskapsarbeidet (St.meld. nr. 22 (2007–2008)).

Sårbarhetsutvalget foreslo omfattende endringer, men det var først etter flodbølgekatastrofen i 2004 at det skjedde endringer i organiseringen på sentralt nivå. Myndighetene var likevel relativt tilbakeholdne med å styrke kjerneorganisasjonen i sentralforvaltningen. Endringene rokket fremdeles ikke ved ansvarsprinsippet, og heller ikke ved det konstitusjonelle ansvaret. Løsningen var i stedet opprettelsen av «hybride» nettverksorganer med få ressurser og svake instruksmuligheter og virkemidler til disposisjon (Lango og Læg Reid 2011).

ETTER 22. JULI. 2011: LANGS OPPTRUKNE STIER?

Terrorangrepene 22. juli 2011 avdekket betydelige svakheter i myndighetenes evne til å håndtere større kriser – operativt, administrativt og politisk. Dette ble tydelig dokumentert gjennom en rekke evalueringer av myndigheter og etater som hadde ansvar for beredskap og krisehåndtering den aktuelle dagen, og tydeligst gjennom rapporten fra 22. juli-kommisjonen (NOU 2012: 14).

22. juli-kommisjonen

22. juli-kommisjonen ble nedsatt for å gi svar på hva som skjedde, hva som sviktet, og hva en kunne lære av 22. juli. Rapporten avdekket grove mangler: sviktende evne til å erkjenne risiko, manglende iverksettingskraft, mangelfullt bruk av planapparat, sviktende evne til samordning og samhandling, kommunikasjonssvikt og manglende evne og vilje blant lederne til å klargjøre ansvar (NOU 2012: 14). Kommisjonens diagnose var i stor grad sammenfallende med tidligere utredninger, forvaltningsrevisjoner og forskning (Fimreite mfl. 2011; Riksrevisjonen 2008). Terrorangrepet tydeliggjorde de svakhetene som var påpekt over lang tid: Samfunnssikkerhetsfeltet er et komplekst politikkområde preget av et fragmentert organisasjonsmønster.

Kommisjonen fremholdt at myndighetene samlet sett har viet spørsmål om samfunnssikkerhet og beredskap stor oppmerksomhet – samti-

dig som konkrete målsettinger ikke har vært like tydelig artikulert (NOU 2012: 14:77). Den fremhevet også at JDs samordningsansvar (fortsett) er utfordrende:

«Flere har påpekt overfor kommisjonen at fordi JDs samordningsansvar går på tvers av de klare ansvarslinjer som er etablert gjennom det konstitusjonelle ansvar, har JD følt at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis» (NOU 2012: 14:443).

Dette utsagnet illustrerer JDs avmakt som samordningsdepartement. Ifølge sentrale aktører i JD har departementet vært tilbakeholdne med å kritisere andre departementer, blant annet for å unngå medieoppmerksomhet (Østgaard, intervju). Dette støtter opp om en utbredt oppfatning om at JDs samordningsrolle har vært relativt svak.

Blant annet på bakgrunn av kommisjonens rapport uttalte direktør i DSB:

«Jeg er usikker på om måten vi har organisert vår beredskap på i Norge, gjør oss i stand til å møte fremtidige kriser på en best mulig måte. [...] [V]i [ser] at organiseringen med mange små enheter og den sektorvise tilnærmingen med ulik geografisk organisering og ulike beredskapsordninger representerer utfordringer for en effektiv, koordinert innsats ved komplekse krisesituasjoner» (Lea, intervju 2012).

Kommisjonen var imidlertid generelt lite opptatt av organisatoriske virkemidler, og konkluderte med:

«Det siste tiåret har det kommet på plass en ny administrativ struktur for sentral krisehåndtering. Vår gjennomgang gir ikke grunnlag for å foreslå vesentlige endringer av denne organisasjonsstrukturen ut over det regjeringen har tatt til orde for i Samfunnssikkerhetsmeldingen» (s. 257–258).

Kommisjonen fant videre at:

«Strukturelle organisasjonsutfordringer er mindre viktig enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Vi har sett få eksempler på at formell organisering har vært en begrensende faktor» (s. 456).

Kommisjonen avdekket at den formelle organiseringen, med JD som koordinerende beredskapsdepartement, sviktet. Dette gjaldt både departementets forebyggende ansvar og i krisehåndteringen, i tråd med tidligere utredninger og forskning. Likevel tok kommisjonen relativt lett på betydningen av organisering i sine anbefalinger (Fimreite mfl. 2012). Dette belyser vi ytterligere

i de neste avsnittene, først ved å se nærmere på det såkalte Sikkerhetsprosjektet, og deretter på hvordan tilsynsvirksomheten er organisert. Videre ser vi på Justisdepartementets lederrolle i forbindelse med krisehåndteringen 22. juli.

Forebygging: Sikkerhetsprosjektet og tilsyn

Det er relativt tydelig at organisering og institusjonelle forhold har hatt stor betydning for hvordan JDs samordningsrolle har utviklet seg. Når det gjelder ansvaret for *forebygging*, kan det illustreres ved å se nærmere på hva sentrale aktører fortalte om det såkalte *Sikkerhetsprosjektet*. Sikkerhetsprosjektet skulle styrke sikkerheten rundt regjeringen, og kom i gang i 2003. Rapporten fra prosjektet konkluderte med at sårbarheten var uakseptabel, og viktige tiltak mot ulike bombeeksplosjoner måtte gjennomføres. Regjeringen sluttet seg til rapportens anbefalinger i en regjeringskonferanse i 2004. Ett av tiltakene var å stenge Grubbegata som går opp til Regjeringskvartalet, for trafikk. Det skjedde aldri, og førte til at gjerningsmannen den 22. juli 2011 kunne kjøre bombebilen helt frem til Regjeringsbygget.

Vår gjennomgang av kommisjonens intervjuer viser at JDs mangel på engasjement og vilje til å ta ansvar for samordning på beredskapsområdet førte til at Statsministerens kontor (SMK) tok en mer aktiv rolle. Det var SMK som tok initiativ til Sikkerhetsprosjektet i 2003. Saken gikk deretter videre til Politidirektoratet. Ifølge den tidligere politidirektøren ble JD gjort kjent med saken først et godt stykke ut i prosjektet (Killengren, intervju). Killengren mente det var «litt overraskende» at SMK tok denne saken, siden JD hadde et selvstendig sikkerhets- og beredskapsansvar. Mangelen på initiativ og risikoerkjennelse førte også til at det var vanskelig å få oppmerksomheten til statsråden i Administrasjonsdepartementet om saken. Hun hadde et spesielt ansvar for sikkerheten i Regjeringskvartalet, og ble også kraftig kritisert for manglende involvering (NOU 2012: 14).

I 2008 ble det overordnede ansvaret for oppfølging av Sikkerhetsprosjektet overført til JD. JD ble kritisert for ikke å ha vært gode nok i pådriverrollen, for mangel på initiativ på strategisk nivå og oppfølging på operativt nivå. Departementets administrative ledelse ble karakterisert som «lyttende, men lite dynamisk og initiativrik». Selv om samordningsrollen til JD og tilsynsrollen til DSB ble styrket gjennom samordningsresolusjonen i 1994 og tilsynsresolusjonen i 2000, opplevde ikke regjeringsråden ved SMK (Frisak, intervju) at samordningen fungerte tilfredsstillende. Dette var noe av bakgrunnen for at statsministeren tok initiativ til at JD skulle skifte navn (Henriksen og Frisak, intervju). Frisak uttalte videre at:

«Til tross for at JDs beredskapsansvar er understreket gjennom flere stortingsmeldinger, er rollen fremdeles uklar. En viktig lærdom etter 22.7 er

at JD må bli tydeligere og tyngre i sin koordinerende beredskapsrolle, bl.a. gjennom økt ressurstilgang og interne omorganiseringer.»

Enkelte intervjuuttalelser viser også at samarbeidet internt i JD, mellom Politiavdelingen og Rednings- og beredskapsavdelingen, ikke var særlig godt. Dette var fremhevet i en intern gjennomgang av departementets beredskapsoppgaver (Bleikelia 2012). Ifølge departementsråden i JD hadde det i mange år vært en «klassisk motsetning og et dårlig samarbeidsforhold mellom politi og redningstjeneste» (Ruud, intervju). Direktøren i DSB hevdet også at Rednings- og beredskapsavdelingen ikke hadde fått gjennomslag for beredskapsinitiativ oppover i departementet, og mente dette hadde viktige konsekvenser for hvordan JD utøvde sin samordningsrolle (Lea, intervju).

Også når det gjaldt NSM, viser vår gjennomgang av intervjumaterialet at det var problemer. Problemet med en delt ansvarsmodell er ikke unikt i det norske styringsverket (Rykkja 2008). I intervjuene etterlyste Forsvarsdepartementet (FD) en større grad av deltakelse og høyere prioritet fra JD i etatsstyringen av NSM (Vikanes, intervju). Ifølge direktøren i NSM hadde de to departementene ikke funnet det rette verktøyet for sitt samvirke. Tidligere forsvarsminister Faremo omtalte dette som et «svarteperspill». Assisterende departementsråd i JD uttalte at «[d]et er ingen god ordening å ha to departement involvert i styringen. Spørsmålet er hva JD skal følge opp og hva FD skal følge opp og hvem som bevilger penger til NSM» (Østgaard, intervju)

Både DSB og NSM er sektorovergripende direktorater. Denne organisatoriske modellen bryter med ansvarsprinsippet. Direktøren i NSM uttalte at sektorprinsippet var til hinder for en helhetlig sikkerhet, og antydte at de andre departementene ikke lot JD ta lederrollen (Nilsen, intervju). Det tok for eksempel 13 år fra sikkerhetsloven var vedtatt, til det forelå nødvendige forskrifter. I sitt hørings svar til 22. juli-kommisjonen, om prosessen rundt sikkerhetsloven og tilsynsvirksomheten, uttalte NSM følgende:

«Det var en ikke ubetydelig motstand mot viktige sider ved regelverket i høringsrundene, og det var i tillegg betydelige avgrensingsutfordringer knyttet til sektorregelverk, DSBs oppgaveløsning og om politiets oppgaver. Alt dette virket inn på hvordan NSM da så på sin mulighet til å drive tilsyn» (Høringssvar 7.9 2012).

Dette illustrerer noe av problemene sektorovergripende organer har i det norske styringsverket.

Direktøren i DSB opplevde at DSB hadde tatt en rekke initiativ som fikk lite oppmerksomhet fra departementsledelsen (Lea, intervju). DSBs *tilsynsrapporter* går til JD, og justisministeren skal formidle disse videre til regjeringen. Lea uttalte imidlertid at hans inntrykk var at dette «stoppet litt opp»

i departementet. I brev til departementet av 25.9 uttalte DSB at de opplevde at kontakten med JD hadde forbedringspotensial, og ytret ønske om å styrke dialogen. Manglende oppfølging av tilsyn og mangelfull dialog mellom DSB og JD gjenspeiler JDs problemer med samordningsrollen. At DSB ikke har hjemmel til å gi pålegg i forbindelse med tilsyn, kan forsterke dette. DSB mente videre at JD burde stå sterkere i regjeringen når det gjaldt tilsynsrollen, og at ansvarsprinsippet var blitt «altoverskyggende». Til det samme spørsmålet opplyste Faremo at offentliggjøring av DSBs tilsynsrapporter var under vurdering (Faremo, intervju). Faremo opplevde dessuten ikke JDs pådriverrolle som helt klart definert, også når det gjaldt spørsmålet om JD i større grad skulle si fra om andre departementer ikke gjorde jobben sin.

Vår gjennomgang tyder på at ansatte i forvaltningen opplevde en klar spenning mellom ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet. På den ene siden skal ansvaret plasseres et sted. Samtidig er arbeid på tvers av sektorer helt sentralt. JD er tiltenkt en administrativ «dirigentrolle», mens fagansvaret skal ligge i fagdepartementene. JD kan påtale svakheter og – hvis de mener det er tilstrekkelig alvorlig – sørge for at justisministeren tar det opp i regjeringen. Departementsråden kunne ikke huske konkrete eksempler på at dette hadde skjedd, og mente at JD manglet maktmidler. Han understreket at det er et stort dilemma å skulle legge større vekt på koordineringsrollen og styrket tilsyn når en samtidig ikke så nærmere på departementets virkemidler. Den administrative ledelsen i JD erkjente samtidig at tilsynsrapportene fra DSB hadde en «litt forsiktig stil» (Østgaard, intervju). I tillegg var JD beskrevet som «følsomme med å skulle kritisere andre departementer, særlig i den grad dette vil komme ut med den følge at det blir en politisk sak av det».

Dette tyder på at respekten for det konstitusjonelle ansvaret er så stor at både enkeltpersoner, departementer og etater er tilbakeholdne med å kritisere andre. Tidligere justisminister Storberget viste til at folk ikke ønsket «å trække inn på andres teig». Faremo uttalte at hun ville introdusere et samvirkeprinsipp som ville innebære at «alle har plikt innenfor eget område å se til siden i forhold til å identifisere avhengigheter».

Krisehåndtering: Justisdepartementets lederrolle

Når det gjaldt *krisehåndteringen* i forbindelse med terroranslaget, fungerte JD ifølge 22. juli-kommisjonen i liten grad som lederdepartement (NOU 2012: 14). JD fikk rollen som lederdepartement, men var samtidig selv sterkt rammet av bomben i Regjeringskvartalet. Ifølge direktøren for Krisestøtteenheten (KSE) måtte enheten i praksis overta flere av lederdepartementets krisehåndteringsoppgaver, og selv identifisere sentrale oppgaver (Knudsen, intervju). Minst to ganger ga KSE råd til JD om å sette stab og innkalle flere folk. Tilbakemeldingen var at kontorsituasjo-

nen gjorde dette lite hensiktsmessig. Planverket nedfelt i det sivile beredskapssystemet ble ikke iverksatt, og departementet satte ikke stab i samsvarende med egen krisehåndteringsplan. Dette gjorde det vanskelig å isolere krisehåndteringsoppgavene fra ivaretagelse av egne ansatte og JDs egen drift.

I tillegg fungerte regjeringens kriseråd dårlig (NOU 2012: 14). Direktøren i DSB og politidirektøren møtte for eksempel opp på eget initiativ. Ifølge kommisjonen fokuserte Kriserådet på feil ting. Oppmerksomheten ble rettet mot regjeringsapparatet og situasjonen i de ulike departementene snarere enn hvordan man kunne bidra til å håndtere krisen (Tiller, intervju). Praktiske spørsmål fikk stor plass på bekostning av mer overordnede strategiske tiltak (Østgaard, intervju). Krisen ble vurdert som så omfattende at alle departementene ble invitert til å delta i Kriserådet. Det førte imidlertid til at terskelen for å ta opp ting som kanskje var litt perifere, ble for lav. En annen grunn til at Kriserådet og KSE måtte utføre oppgaver utover eget mandat, var at JD selv ikke satte stab.

Kommisjonen avslørte at den formelle organiseringen med JD som lederdepartement, styringsdialogen, Regjeringas Kriseråd og Krisestøtteenheten sviktet. Likevel så den ingen grunn til omfattende endringer i organisasjonsformen.

Regjeringens oppfølging

En ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet fulgte etter 22. juli 2011 (Meld. St. 29 (2011–2012)). Den ble lagt frem før 22. juli-kommisjonens innstilling. Heller ikke denne tok til orde for fundamentale endringer i organisasjonsformene, men skisserte noen grep for å styrke JDs rolle som samordnings- og pådriverdepartement. Den baserte seg blant annet på den interne rapporten om departementets ansvar på dette området (Bleikelia 2012). Etter Bleikelia-rapporten ble det opprettet en ny Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet i JD med et særlig ansvar for departementets oppgaver knyttet til krisehåndtering og intern sikkerhet. Avdelingen skulle blant annet ha en pådriverrolle overfor andre departementers arbeid på krisehåndterings- og sikkerhetsområdet. Justis- og politidepartementet endret navn til Justis- og beredskapsdepartementet fra 1. januar 2012 (kgl.res. 11. november 2011).

JDs samordningsrolle ble presisert på nytt i kgl.res. 15. juni 2012. Den slo fast at JD skulle være fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre annet blir bestemt. Kriserådet ble gitt fullmakt fra regjeringen til å beslutte hvilket departement som skal være lederdepartement. Den presiserte videre en intensjon om å styrke tilsynet med departementene, mål- og resultatstyring, og øvingsregimet. I tillegg etablerte den et døgnbemannet sivilt situasjonssenter, lagt til Krisestøtteenheten under JD. JD skulle ha oversikt over status, fremme samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet,

ha et overordnet ansvar for nasjonale øvelser i sivil sektor, bidra til utvikling av koordinerte planverk, og legge til rette for systemer for helhetlig og koordinert kommunikasjon. Instruksen la vekt på departementets *pådriveransvar* i beredskapsarbeidet til departementene, og ansvaret for tilsyn og oppfølging, og fremhevet DSBs rolle som en viktig aktør for å understøtte JDs samordningsrolle. Som vist ovenfor har DSBs tilsyn med JD vært fremholdt som problematisk, all den tid DSB er underlagt JD. Dette kan forklare denne nye formuleringen i resolusjonen: «*DSB fører også tilsyn med JD og rapporterer da til det departementet som Kongen fastsetter.*» Samtidig presiserte resolusjonen at utpeking av et lederdepartement ikke endrer det konstitusjonelle ansvaret til departementene.

Meld. St. 29 (2011–2012) flagget *samvirkeprinsippet* som et fjerde prinsipp for samfunnssikkerhet og beredskap. Stortingsmeldingen slo samtidig fast at koordineringsrollen ikke overstyrer det ansvar som hører under de respektive fagdepartementer og deres underliggende etater (Meld. St. 29 (2011–2012):51). Samlet sett fremstår det fremdeles som uklart hvordan man kan tydeliggjøre regjeringens samlede ansvar for samfunnssikkerhet på tvers av sektorgrensene. Intensjonene om å styrke samordningen er der, men virkemidlene er få og underkommuniserte.

En ny stortingsmelding som fulgte opp 22. juli-kommisjonens rapport og anbefalinger, ble lagt frem i mars 2013 (Meld. St. 21 (2012–2013)). Hovedvekten ble lagt på endring av ledelse, kultur og holdninger. På de områder som er i fokus for denne artikkelen, ble det lagt opp til videre forsiktige kurskorrigeringer. JDs samordnings- og pådriverrolle, etatsstyring og krisehåndteringsevne skulle styrkes, men meldingen annonserte ingen større organisatoriske tiltak. Betydningen av samvirke og samhandling ble omtalt i generelle vendinger, og spenningsforholdet til ansvarsprinsippet og det konstitusjonelle ansvaret ble ikke diskutert. Det ble presisert at hovedansvaret for gjennomføring av ambisjonen om bedre samvirke fortsatt skulle ligge hos hver enkelt virksomhet. Dette innebar blant annet å «ha et aktivt og bevisst forhold til gjensidige avhengigheter og hvilke aktører det er nødvendig å samhandle med» (Meld. St. 21 (2012–2013):120).

INSTITUSJONELL ENDRING: SAMORDNINGSPROBLEMET VEDVARER

Vår gjennomgang viser at det over lang tid har vært stor enighet om hva som er problematisk på samfunnssikkerhetsområdet. Etter århundreskiftet har det vært sju NOU-er og sju stortingsmeldinger om ulike sider ved samfunnssikkerhet og beredskap. Disse har vært temmelig samstemte om diagnosen: fragmentering, ansvarspulverisering og svake samordningsmekanismer. Samtidig har det vært lite handling og få nye tiltak for å bøte på problemet. Det har tidvis vært stor uenighet om valg av organisasjonsmessige løsninger, men mer radikale forslag til endringer har ikke fått oppslutning.

Resultatet er en forsiktig og inkrementell tilpasning, en gradvis vridning fra et militært til et sterkere sivilt fokus og en forsiktig oppgradering av JD som samordningsdepartement for samfunnssikkerhet og beredskap, i tråd med det institusjonelle perspektivet.

Problemene på samfunnssikkerhetsområdet illustrerer en grunnleggende utfordring i norsk sentraladministrasjon. Det er vanskelig å etablere sterke samordningsorganer for å håndtere komplekse saksområder som går på tvers av sterke fagdepartementer. Forvaltningspolitikken i Norge har først og fremst dreid seg om styring og kontroll innenfor departementsområdene, og har hatt mindre å tilby når det gjelder mer presserende problemer knyttet til samordning på tvers. På samfunnssikkerhetsområdet har reformatorene har vært nølende. Selv ikke et ytre sjokk som terrorhandlingene 22. juli ser ut til å ha endret på dette. I sitt høringssvar til 22. juli-kommisjonen etterlyser DSB en «omfattende gjennomgang av organiseringen av beredskaps-Norge». Hittil har dette ikke skjedd.

Utviklingen illustrerer hvor vanskelig det er å få til omfattende endringer, også i situasjoner hvor det er stor enighet om at det eksisterer betydelige problemer. Det kan se ut til at JD over lang tid har oppfattet samordningsansvaret som en form for «negativ samordning» (Scharpf 1994): Ansvaret strekker seg til å sørge for å etterse de områdene der de andre departementene *ikke* har ansvar. Oppfølgings- og pådriverrollen har vært mindre vektlagt. Departementet har hatt svake virkemidler og manglende instruksjonsmyndighet til disposisjon. Dette har gjort det vanskelig å hevde seg overfor langt mektigere fagdepartementer.

Vår analyse tyder videre på at de etablerte ordningene og institusjonene på samfunnssikkerhetsfeltet er gjennomsyret av tradisjoner, organisasjonskulturer og etablerte rutiner og regler, og uformelle normer, verdier og identiteter. Disse har en selvstendig innflytelse på hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet utøves, og hvordan kriser både forebygges og håndteres. Institusjonene og de som arbeider innenfor dem, tilpasser seg ikke på en enkel måte, verken til nye styringssignaler fra politisk og administrativ ledelse eller til endringer i ytre press og påvirkning. Institusjonsutforming på dette politikkområdet kjennetegnes av stivhengige prosesser og politiske konflikter (Peters, Pierre og King 2005). Betydningen av politiske konflikter knyttet til idégrunnlaget og de underliggende forutsetningene for politikken for samfunnssikkerhet og beredskap er viktig for å motivere endringer på dette politikkområdet. Det er imidlertid et politikkområde som har vanskelig for å fange politikernes oppmerksomhet med mindre det skjer store kriser. De politiske konfliktene utspiller seg dermed i stor grad mellom sentrale embetsmenn som sannsynligvis forsvare sine egne institusjonelle territorier. Her spiller trolig også tradisjonelle juridiske tenkemåter i JD inn, og påfølgende strid mellom profesjoner.

I samsvar med forutsetningen om begrenset rasjonalitet er lederne i disse organisasjonene mer opptatt av å minimalisere beslutningskostnadene enn å maksimere måloppnåelsen når de står overfor forvaltningspolitiske valg. Dette innebærer en favorisering av status quo og en søking etter løsninger som ikke bryter med eksisterende ordninger (Cyert og March 1963). Effekten av tidligere beslutninger representerer en forvaltningspolitisk arv som begrenser politiske vedtak på et senere tidspunkt. Institusjonelle arrangementer, som ministerstyreprinsippet, virker styrende på senere valgmuligheter.

JDs omstillingsprosess kan karakteriseres som inkrementell endring med transformativ resultater eller som reproduksjon ved tilpasning (jf. tabell 1). Så langt tyder vår analyse av utviklingen mer på det siste enn på det første. Terrorangrepet innebar at endringsprosessen endret karakter og ble mer brå og omfattende. Resultatet av disse endringene ser likevel så langt ut til å være mer preget av kontinuitet, overlevelse og forsiktig justering av eksisterende ordninger enn av sammenbrudd og erstatning av gamle institusjoner.

JDs endringsprosess er preget av sterke vetomuligheter i den politiske konteksten (Mahoney og Thelen 2010, jf. tabell 2). Ministerstyreprinsippet har skapt sterke fagdepartementer som forsvarer sine ansvarsområder mot inntrengere utenfra. Samtidig har JD selv hatt nokså begrenset rom for skjønnsutøvelse. Handlingsrommet for fortolkning av samordnings- og pådriverrollen har i liten grad blitt utnyttet, og departementet har lagt seg på en relativ passiv og smal tolkning av sitt mandat. Resultatet av dette er institusjonell endring preget av lagdeling, der nye organisatoriske arrangementer har blitt lagt til eller oppå eksisterende ordninger. Vi har vist at institusjonelle endringsprosesser ikke bare kjennetegnes av enten reproduksjon av eksisterende organisasjonsformer ved inkrementell tilpasning eller sammenbrudd på grunn av ytre sjokk. Det kan også skje gradvis transformasjon gjennom glidende overganger hvor mange små endringer kan resultere i større omstillinger. Om endringene i etterkant av 22. juli gir departementet mer rom for skjønn, sterkere autoritet og kraftigere virkemidler, gjenstår å se. Glidende institusjonell overgang kan skje når det avdekkes et gap mellom regler og håndheving, noe som ofte skyldes forsømmelse (Mahoney og Thelen 2010). 22. juli avdekket slike forhold. Frem til terrorangrepet var det lite som skjedde, men et nytt mulighetsvindu for endring kan ha oppstått.

KONKLUSJON

Vår analyse har vist at det institusjonelle perspektivet er særlig fruktbart for å forstå handlingsplanet og hva som skjer eller ikke skjer når det gjelder organisatorisk endring. Det instrumentelle perspektivet med vekt på aktører med motstridende interesser kan supplere dette og bidra til å forklare resonnementer og innholdet i forslag til forandringer i organisatoriske arrangementer. Vår konklusjon er at organisering for samfunnsikkerhet og

beredskap følger opptrukne stier, men at det er rom for handlende aktører med varierende maktgrunnlag og delvis motstridende interesser innenfor de institusjonelle bindingene som finnes. Vi ser et samspill mellom institusjonelle bindinger på den ene siden og på den andre siden konflikter og interessehevding fra vetogrupper med ulik styrke. Etablerte styringsdoktriner knyttet til ministerstyreprinsippet står sterkt og legger klare føringer på hvilke organisatoriske løsninger som er mulige, selv etter et alvorlig terrorangrep som avslørte betydelige svakheter ved etablerte organisasjonsformer. Utviklingen går mot en styrking av etablerte, tradisjonsbundne og hybride organisasjonsformer. En fortsetter å prøve å kombinere samordning gjennom hierarki, ministerstyre og ansvarsprinsippet med samordning gjennom nettverk, kollegiale råd eller utvalg, og samvirkeprinsippet. Ansvarsprinsippet dominerer imidlertid fortsatt. Utfordringen blir å gi samvirkeprinsippet tilstrekkelig autoritet slik at det ikke bare blir et uforpliktende symbolsk virkemiddel.

Hendelsene 22. juli og vår analyse har vist at det er et stort behov for å styrke den sentrale samordningskapasiteten for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, og å ta i bruk kraftigere virkemidler for å sikre bedre samordning av samfunnssikkerhet på tvers. Det synes vanskelig å gi departementene rom til å arbeide med saker som går på tvers av departementsområdene (Difi 2011). Det er grunn til å spørre om ministeransvaret står i veien for en mer kraftfull løsning av samordningsbehovet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Tverrsektorielle råd, utvalg og grupper med uklart mandat og uklar myndighet ser ut til å ha vært lite effektive, og mye tyder på at det må sterkere lut til for å styrke samordningen på dette feltet. Både før og like etter 22. juli var myndighetene ikke særlig villige til å gå inn i denne diskusjonen.

Ser vi på Justisdepartementets rolle ut fra et instrumentelt perspektiv, som legger vekt på politisk kontroll og rasjonell kalkulasjon, er det mye som tyder på at Justisdepartementet har manglet både makt, autoritet og virkemidler til å fylle sin tiltenkte samordningsrolle. En endring av dette krever trolig at eksterne vetogrupper representert ved fagdepartementene svekkes, samtidig som departementet selv får større rom for skjønnsutøvelse innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, og blir bedre i stand til å utnytte dette handlingsrommet. En vei å gå er å etablere et eget departement for samfunnssikkerhet og beredskap. En annen mulighet er å styrke JDs rolle som overordnet samordningsdepartement på en mer fundamental måte enn det som hittil er gjort. En tredje mulighet er å styrke SMKs samordningsrolle. En fjerde vei er å legge mer systematisk opp til at saker som berører flere departementers ansvarsområder, blir gjenstand for en mer samlet saksbehandling, inspirert av den svenske ordningen med et mer integrert regjeringskanselli.

Vi har argumentert for at organisering og organisatoriske valg er av vesentlig betydning, både når det gjelder å forebygge og håndtere kriser og terrorangrep. Organisering har innflytelse på kultur, holdninger, samordning, kommunikasjon og ledelse, og på hvordan man handler både før, under og etter en krise. Organisering handler om makt og innflytelse, og får konsekvenser for utvelgning av hvilke problemer som er relevante, og hvilke løsninger som er aktuelle. Formelle strukturer virker formende på kultur, kriseerkjennelse og samhandlingsmønster, samtidig utvikler det seg uformelle rutiner og holdninger underveis som påvirker hvordan oppgavene løses.

Det finnes imidlertid ingen enkle eller stabile organisatoriske løsninger. De grunnleggende strukturelle spørsmål knyttet til hvilke spesialiseringsprinsipp som er best, er fortsatt uløste, både empirisk og teoretisk (Læg Reid og Verhoest 2010). Det er derfor en viktig oppgave å bidra til å undersøke hvordan organisering etter ulike spesialiseringsprinsipper og samspillet mellom dem virker i praksis, og under hvilke betingelser og forutsetninger ulike spesialiseringsprinsipper vil fungere godt. Samtidig er organisering og reorganisering heller ikke noen vidundermedisin. Det finnes ingen optimal organisasjonsløsning. Organisering dreier seg som regel om å avveie delvis motstridende verdier, hensyn og krav. Reorganisering kan løse et samordningsproblem, men kan også skape nye. Det er særlig utfordrende siden samfunnssikkerhet er et typisk «wicked problem» som krysser etablerte organisatoriske grenser, kjennetegnes av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet, og er et problemområde der viktige beslutninger ofte må tas under stort tidspress. Det finnes lite systematisk kunnskap om hvordan man kan organisere seg for å håndtere slike problemer. Det er derfor et stort behov for mer forskning om hvordan ulike organisasjonsformer fungerer i praksis, og hvilke styringssystemer som kan benyttes. En fruktbar vei å gå kan være å gjennomføre mer systematisk sammenliknende forskning som ser på likheter og forskjeller mellom land, organisasjoner og over tid.

REFERANSER

- Ansell, C., A. Boin, A. og A. Keller. 2010. Managing Transboundary Crises: Identifying Building Blocks of an Effective Response System. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4): 195–207
- Baumgartner, F.R. og B.D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press
- Bjørgum, L. 2010. Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet. En studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007–08). Masteroppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen
- Boin, A. 2008. Editors introduction. Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An introduction to Critical Crisis Readings. I: A. Boin, red. *Crisis Management*, Volume 1. London: Sage
- Boin, A., A. McConnell og P. 't Hart. 2008. *Governing After Crisis*. Cambridge: Cambridge University Press

- Bouckaert, B., B.G. Peters, og K. Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Bovens, M. 2007. Analyzing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal* 13(4):447–468
- Brattberg, E. 2012. Coordinating for Contingencies: Taking Stock of Post 9/11 Homeland Security Reforms. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 20(2): 77–89
- Brunsson, N. og J.P. Olsen. 1993. *The Refoming Organization*. London: Routledge
- Christensen, T. og P. Læg Reid. 2002. *Reformer og lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og P. Læg Reid. 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review* 67(6):1057–1064
- Christensen, T. og P. Læg Reid. 2008. The challenge of coordination in central government organizations: The Norwegian case. *Public Organization Review* 8(2):97–116
- Christensen, T. og P. Læg Reid, red. 2011. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Aldershot: Ashgate
- Cyert, R.M. og J.G. March. 1963. *A Behavioral theory of the Firm*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Egeberg, M. 2003. How bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I: J. Pierre og B.G. Peters, red. *Handbook of Public Administration*. London: Sage
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid og L.H. Rykkja. 2011. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid og L.H. Rykkja. 2012. 22. juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar. *Nordiske Organisasjonsstudier* 14(4):49–58
- Gulick, L. 1937. Notes on the Theory of Organization. I: L. Gulick og L.F. Urwick, red. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration
- Harmon, M.M. og R.T. Mayer. 1986. *Organization Theory of Public Administration*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.
- Head, B.W. 2008. Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy* 3(2):101–118
- Høydal, H.R. 2007. *Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Notat 7/2007. Bergen: Uni Rokkansenteret
- Jaffery, L. og P. Lango. 2011. Flodbølgekatastrofen. I: A.L. Fimreite et al., red. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kettl, D.F. 2003. Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. *American Review of Public Administration* 33(3):253–277
- Kettl, D.F. 2004. *System under Stress. Homeland Security and American Politics*. Washington, DC: CQ Press
- Kingdon, J. 1985. *Agendas, Alternatives and the Public Policies*. Boston: Little, Brown
- Krasner, S.D. 1988. Sovereignty – An institutional perspective. *Comparative Political Studies* 12(1):66–94
- Lango, P. og P. Læg Reid. 2011. Samordning for samfunnssikkerhet. I: A.L. Fimreite et al., red. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Læg Reid, P. og J.P. Olsen. 1978. *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget
- Læg Reid, P. og S. Serigstad. 2006. Framing the field of homeland security: The case of Norway. *Journal of Management Studies* 43(6):1395–1413
- Læg Reid, P. og K. Verhoest, red. 2010. *Governance of public sector organizations. Proliferation, autonomy and performance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Mahoney, J. og K. Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press
- March, J.G. og J.P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press

- Olsen, J.P. 1983. *Organized Democracy*. Oslo: Universitetsforlaget
- Peters, B.G., J. Pierre og D.S. King. 2005. The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics* 67 (4):1275–1300
- Rykkja, L.H. 2008. *Matkontroll i Europa – en studie av regulering i fem europeiske land og EU*. Avhandling til dr.polit-graden, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Bergen: Universitetet i Bergen
- Scharpf, F. 1994. *Games real actors play*. Boulder: Westview Press
- Selznick, P. 1957. *Leadership and administration*. New York: Harper & Row
- Serigstad, S. 2003. *Samordning og samfunnstryggleik: Ein studie av den sentrale tryggleiks- og beredkapsforvaltninga i Norge i perioden 1999–2002*. Rapport 16/2003. Bergen: Uni Rokkansenteret
- Streeck, W. og K. Thelen. 2005. *Beyond Continuity*. Oxford: Oxford University Press

Offentlige dokumenter

- Difi. 2011. *Hva skjer i departementene?* Rapport 2011:11. Oslo: Difi
- Kgl.res. av 16. november 1994. Om JDs samordningsfunksjon på beredkapssektoren og om rådet for sivilt beredskap
- Kgl.res. av 24. juni 2005 nr. 688. Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps koordinerende roller
- Kgl.res. av 3. november 2000. Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredkapsarbeidet
- Kgl.res. av 11. november 2011. Endring av navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredkapsdepartementet
- Kgl.res. av 15. juni 2012 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredkapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering
- NOU 2000: 24 Et sårbart samfunn – Utfordringer for sikkerhets- og beredkapsarbeidet i samfunnet. Oslo: Justisdepartementet
- NOU 2000: 6 Når sikkerhet er viktigst – beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner
- NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen
- Reinås-utvalget. 2005. Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Oslo: Justisdepartementet
- Riksrevisjonen. 2008. Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet. Dokument 3:14 (2007–08)
- Bleikelia. 2012. Justis- og beredkapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Intern rapport. 31.1 2012. Oslo: Justis- og beredkapsdepartementet
- St.meld. nr. 52 (1988–1989) Langtidsplan for det sivile beredskap 1990–1993
- St.meld. nr. 24 (1992–1993) Det fremtidige sivile beredskap
- St.meld. nr. 48 (1993–1994) Langtidsplan for det sivile beredskap 1995–98
- St.meld. nr. 37 (1995–1996) Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred
- St.meld. nr. 25 (1997–1998) Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999–2002
- St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn
- St.meld. nr. 37 (2004–2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering
- St.meld. nr. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning.
- Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet
- Meld. St. 21 (2012–2013) Terrorberedskap

Intervju 22. juli-kommisjonen

Statsråd Knut Storberget, JD

Statsråd Grete Faremo, JD

Hans Olav Østgaard, tidl. assisterende departementsråd, JD

Morten Ruud, tidl. departementsråd, JD

Øystein Knudsen, direktør krisestøttenheten, JD

Knut Fosli, avdelingsdirektør, Politiavd. JD

Nina Frisak, regjeringsråd

Jon A. Lea, direktør DSB

Henning Henriksen, tidl. ekspedisjonssjef SMK

Ingerlin Killengren, tidl. direktør Politidirektoratet

Morten Tiller, assisterende departementsråd Forsvarsdepartementet

Sverre Vikanes, avdelingsdirektør Forsvarsdepartementet

Kjetil Nilsen, direktør NSM

SAMMENDRAG

Artikkelen analyserer utviklingen av Justisdepartementets (JD) samordningsrolle for samfunnssikkerhet fra begynnelsen av 1990-tallet og frem til etterspillet av 22. juli 2011. En rekke utredninger og stortingsmeldinger siden 1990-tallet har drøftet og forsøkt å videreutvikle departementets rolle på dette området. Samfunnssikkerhet er et «wicked problem» preget av kompleksitet, tvetydighet og verdi- og interessekonflikter, og kjennetegnet av en fragmentert organisering der ansvaret går på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og etatsgrenser. Dette gir betydelige horisontale og vertikale samordningsutfordringer, noe som forsterkes av en situasjon med sterke fagdepartementer og relativt svake «overdepartementer» med ansvar for saker som ikke følger departementsgrensene. Senere tids forvaltningsreformer har hatt lite å tilby for å bøte på dette problemet. Dette skaper særlige utfordringer for JD. Datagrunnlaget består av offentlige utredninger, stortingsmeldinger, høringsuttalelser og intervjuer. Vi argumenterer for at man har vært meget forsiktig med å bygge opp en sterk sentral samordningskapasitet. For å forklare utviklingsmønsteret trekkes det veksler på et institusjonelt og et instrumentelt perspektiv på organisasjoner, organisering og forvaltning.

ABSTRACT

The article analyses the development of the Norwegian Ministry of Justice's coordinating role in the Government's work for societal safety and security, focusing on the period from the early 1990s and up until the aftermath of the terrorist attacks of July 22, 2011. Since the 1990s, a range of official reports and Government white papers have discussed and tried to further the Ministry's coordinating role within the area of societal safety and security. Societal safety and security can be seen as a «wicked problem», typically characterized by complexity, ambiguity, and conflicts of

interest. The structure is fragmented and responsibility transcends sectors, administrative levels and organisational borders. This creates considerable horizontal and vertical coordination challenges, which is further reinforced by a situation of strong sector ministries and relatively weak coordinating bodies. Public sector reforms of late have not been able to offer any solutions to these problems. This is particularly challenging for the Ministry of Justice. The article is based on an analysis of relevant official reports, white papers, hearing documents and interviews with government officials. We argue that there overall has been reluctance in Norway to develop a strong central coordinating capacity for securing societal safety and security. In order to explain this development path, we make use of an institutional and instrumental perspective on organisations and public administration.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Peter Lango, master i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Lango er nå ph.d.-stipendiat ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Universitetet i Bergen
Christies gt. 17
5007 Bergen
Norge
E-post: peter.lango@aorg.uib.no

Per Læg Reid (dr.philos.), professor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, og forskar I i bistilling ved Uni Rokkansenteret.

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Universitetet i Bergen
Christies gt. 17
5007 Bergen
Norge
E-post: per.lagreid@aorg.uib.no

Lise Hellebø Rykkja (dr.polit.), postdoktor ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, og forskar II (permisjon) ved Uni Rokkansenteret. Hun er for tiden gjesteforsker ved Scancor, Stanford University (2013–2014).

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Universitetet i Bergen
Christies gt. 17
5007 Bergen
Norge
E-post: lise.rykkja@aorg.uib.no

Forfatterne er sammen med professor Anne Lise Fimreite medredaktører for boka *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (Universitetsforlaget 2011), et resultat av forskningsprosjektet «Flernivåstyring i spenningsforholdet mellom funksjonell og territoriell spesialisering», finansiert av forskningsprogrammet «Demokrati, styring og regionalitet» under Norges Forskningsråd. De har også sammen utgitt flere artikler i internasjonale og nasjonale vitenskapelige tidsskrift om samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering.



Organisering av en fingerad verklighet – Om övningar mellan blåljusorganisationer

Organizing a simulated reality
– On exercises with public safety organizations

ANNIKA ANDERSSON, ERIC CARLSTRÖM
OCH JOHAN BERLIN

Nyckelord: övning, samverkan, organisering, olycka, krishantering, Sverige
Keywords: exercise, collaboration, organizing, accident, crisis management, Sweden

INTRODUKTION

Övningar har framhållits som ett viktigt verktyg för ökad beredskap inför olyckor och kriser (McConnell & Drennan, 2006; Kapucu m.fl., 2010; Brattberg, 2012; NOU, 2012). Genom att öva samverkan mellan polis, räddningstjänst och ambulans förväntas krisberedskapen stärkas och organisationerna stå bättre rustade den dagen en större händelse inträffar (Boin m.fl., 2005; Rykkja, 2010; Kim, 2013). Övningsverksamhet motiveras av att omfattande händelser inträffar sällan och oväntat (Ingemarsdotter & Trané, 2013). Övningar förväntas bidra till praktisk erfarenhet av varierade scenarier med möjlighet att pröva beslut och strategier under kontrollerade former (Borodzicz & Van Haperen, 2002; McConnell & Drennan, 2006). Tidigare studier av övningar har visat god effekt på individ- och teamnivå (Peterson & Perry, 1999; Borodzicz & Van Haperen, 2002; Perry, 2004). Effekterna på organisationsnivå har beskrivits som både relativt begränsade och svåra att identifiera (Sinclair m.fl., 2012). Nyttan med övningar har dessutom ifrågasatts, då scenarierna ofta är endera alltför komplicerade eller väl förenklade med ett förutbestämt utfall (Boin m.fl., 2004; Smith, 2004; Crichton, m.fl., 2009).

Trots att övningar anses viktiga för krisberedskapen är forskning om fullskaleövningar mellan blåljusorganisationer¹ relativt begränsad (Perry 2004; Rykkja, 2010). Det gäller vilken nytta de har (eller förväntas ha) vid en händelse i skarpt läge, men också hur övningar planeras, organiseras och genomförs. Kunskap om detta är viktigt för att kunna konstruera och genomföra övningar för att möta de särskilda utmaningar som uppkommer vid komplexa händelser med svåröversägliga förlopp. *Syftet med denna studie är att belysa övningsdeltagarnas uppfattningar av hur samverkansövningar mellan blåljusorganisationer organiseras och genomförs.* Särskilt fokuseras kritiska aspekter som har, eller förväntas ha, betydelse för deltagarnas möjligheter att lära. En övergripande utgångspunkt i denna studie är att en fördjupad förståelse av deltagarnas uppfattningar kan bidra till att organisera och genomföra än mer ändamålsenliga övningar med fokus på utvecklad samverkan.

BAKGRUND

Några särskilt komplexa och uppmärksammade händelser som krävt samverkan det senaste decenniet har varit stormen Gudrun 2005 (Guldåker, 2009), jordbävningen på Haiti 2010 (Ferris & Ferro-Ribeiro, 2012), Fukushima-olyckan i Japan 2011 (’t Hart, 2013), och angreppen på Utøya och vid regeringsbyggnaden i Norge 2011 (Fimreite m.fl., 2012; NOU 2012). Därtill har samhällets sårbarhet vid offentliga platser ökat (Lalonde, 2007; Fischbacher-Smith & Fischbacher-Smith, 2013). Varje enskild händelse utgår från nya omständigheter vilket ställer krav på att snabbt kunna anpassa resurser efter olika förhållanden (Van Wart & Kapucu, 2011). Händelserna är ofta komplexa i den meningen att de överskrider geografiska, sociala och organisatoriska gränser vilket innebär särskilda utmaningar (Kenda & Wachtendorf, 2003; Boin m.fl., 2005). Efter responsfasen tar en fas som präglas av lärande och förändring vid (’t Hart, 2013). I strävan att försöka förstå händelsens orsak och konsekvenser ställs ofta frågor som rör samhällets krisberedskap och ansvarsområden, hur man skapar resiliens inom organisationer och vilka lärdomar som kan dras inför hanteringen av olyckor och större händelser på regional, nationell och internationell nivå. Såväl katastrofplaner som övningsverksamhet utgör betydelsefulla delar för organisationernas möjlighet att förstärka beredskapen inför potentiella händelser (van Laere, 2013). Dekker och Hansén (2004) har beskrivit det paradoxala i att behovet av att lära är som störst under de förhållanden då organisationerna har som lägst mottaglighet. Att lära under pågående incident och identifiera vilka lärdomar som är möjliga att dra inför kommande händelser är en välkänd svårighet (Moynihan, 2008). Att beredskapen ofta baseras på erfarenheter från tidigare händelser utgör därför en utmaning i

en föränderlig och komplex miljö (Olsen, m.fl., 2007). Ett tillbakablickande perspektiv när det gäller olycksarbete kan också hämma förmågan att förutse möjliga incidenter, begränsa insikten om samhällets sårbarhet och bidra till defensiva beteendemönster (Boin m.fl., 2005; Moynihan, 2008; van Laere, 2013).

I bland annat Sverige och Norge baseras krishanteringens principer på *likhet, ansvar och närhet*, vilka utgår från att liknande åtgärder är användbara oavsett om det är en större kris eller en vardagligt förekommande olycka. Respektive organisation har ansvar för sina specifika uppgifter oavsett händelsens storlek samt hanteras av de närmast berörda (Skr. 2009:10/124; Meld St. 29 2011–2012). Större kriser har dock visat på svårigheter att organisera arbetet utifrån denna grundläggande struktur (Christensen m.fl., 2013). Förutom den osäkerhet och oförutsägbarhet som varje händelse innebär, prövas organiseringen av arbetet utifrån frågor om resurstillgång och uthållighet (Kettl, 2003; Olsen m.fl., 2007). Omfattande händelser utmanar dessutom etablerade organiseringsmodeller och planer, fordrar flexibilitet och att samverkan sker över organisatoriska och hierarkiska gränser (Boin m.fl., 2005). Det finns en förväntan att myndigheter kan organisera sig i tillfälligt sammansatta nätverk, arbeta gränsöverskridande och att de är samtränade för att gemensamt hantera svåra händelser (Czarniawska, 2009). Mot bakgrund av de särskilda svårigheter som identifierades vad gällde koordinering och samverkan mellan aktörer och administrativa nivåer vid angreppen 22 juli 2011, introducerades en fjärde princip i Norge, nämligen samverkansprincipen (Meld St. 29 2011–2012). Principen kompletterar de tidigare etablerade, genom att betona behovet av samverkan mellan specialiserade aktörer med olika ansvarsområden för att säkra resursanvändningen i förebyggande arbete och vid situationer i skarpt läge. En motsvarande princip för samverkan, med särskilt fokus på organisationernas planering inför kriser finns sedan tidigare även i Danmark. Detta antyder en förskjutning från uppfattningen att hot och kriser bäst hanteras inom myndigheter till att händelser ofta förutsätter gemensamma insatser (Cedergårdh & Winnberg, 2011). Men trots förändringar i offentliga riktlinjer som utarbetats efter omfattande händelser för att förebygga och öka kapaciteten inför framtida hot (se exempelvis SOU 2005:104; Skr. 2009:10/124; NOU, 2012), påpekas liknande svagheter återkommande i rapporter efter såväl händelser i skarpa lägen som övningar (Donahue & Tuohy, 2006; Crichton m.fl., 2009). De svårigheter som identifierats handlar ofta om ansvarsfördelning, resurshantering, kommunikation och samverkan mellan aktörerna (Moats m.fl., 2008; Berlin & Carlström, 2011, 2013). Detta kan ses som en illustration av den grundläggande svårigheten att etablera starka samverkansorgan för att hantera händelser som berör flera organisatoriska ansvarsområden (Fimreite m.fl., 2012). Att liknande problem återupprepas

har delvis förklarats av en svag länk mellan de behov som konstateras efter skarpa händelser och övningsverksamhet (Donahue & Tuohy, 2006; Moats m.fl., 2008).

Aktörer och organisering på olycksplatsen i Sverige

Polis, räddningstjänst och ambulans har beskrivits som ömsesidigt beroende av varandra. De har behov av att integrera sina resurser och samverka över organisatoriska gränser vid olyckor och kriser (Cedergårdh & Winnberg, 2011). Behov av samverkan aktualiseras särskilt vid resurs- eller materialbrist, innan alla organisationer är på plats eller vid särskilt svårlösta och komplicerade situationer (LSO: 2003/778; Skr. 2009/10:124). Hur samverkan bör ske rent operativt, i praktisk handling, finns inte tydligt specificerat (Fredholm, 2006; Skr. 2009/10:124; Hjert, 2011). Skälet till detta kan vara att detaljerad reglering riskerar bidra till att organisationerna låser sig vid ett visst förfaringsätt som inte passar med den aktuella händelsen (Boin m.fl., 2005; Uhr, 2009).

Organiseringen av arbetet på en olycksplats utmanas av en rad faktorer. En sådan faktor är att de tre organisationerna har olika ansvarsområden. Ambulansens uppdrag är att rädda liv och vårda i akuta situationer; räddningstjänstens uppdrag är att hindra och begränsa skador för individ, egendom och miljö och polisens uppdrag är förundersökning, brottsutredning, avspärning, registrering och att skydda de som ännu inte drabbats. Organisationerna förväntas genomföra både sina specifika uppgifter och samtidigt samverka. I Sverige är räddningstjänst, polis och ambulans juridiskt likställda och agerar självständigt med en övergripande ledningsperson från varje organisation (Berlin & Carlström, 2008b; Hjert 2011). Organisationerna är därför beroende av en fungerande samverkan och en gemensam inriktning, trots olika förutsättningar och primära ansvarsområden (Fredholm, 2006). Situationen är annorlunda i Danmark och Norge där polisen har ett övergripande ansvar vid omfattande händelser (Stone Wyman, 2009; NOU, 2012).

Enligt den svenska modellen förväntas respektive organisation leda, informera och agera beroende på händelsens inriktning och omfattning. Organisationsspecifika lagstiftningar kan dock bidra till fragmentering av insatser och olika ansvarsområden (Hjert, 2011). Dessutom har blåljusorganisationerna olika ansvariga huvudmän: polisen är statlig, ambulansen drivs av landstinget och räddningstjänsten är kommunal². Denna strukturella differentiering innebär en utmaning avseende interorganisatorisk samverkan. Även frekventa olyckor av rutinkaraktär med några få enheter inblandade kan innebära en utmaning, exempelvis när en gemensam ledningsplats ska skapas vid en olycka (Berlin & Carlström, 2011, 2013).

Samverkan mellan blåljusorganisationer

Organisering handlar om hur involverade aktörer tillsammans hanterar och löser en gemensam uppgift (Czarniawska, 2009). Hur denna organisering arrangeras får betydande konsekvenser för riskbedömning och praktisk hantering av händelser. Samverkan är ett vanligt sätt för offentliga organisationer att lösa komplexa problem (Bouckaert m.fl., 2010). Det kan avse både policys och modeller för praktiskt utförande av handlingar, vilket förväntas ge ökad effektivitet och bättre kvalitet (Bouckaert m.fl., 2010). Samverkan har i olyckssammanhang beskrivits som en gemensam aktivitet för att åstadkomma effektivare räddningsinsatser, både operationellt avseende praktiskt arbete, och tekniskt avseende kommunikation (Kapucu m.fl., 2010). Detta grundar sig i en gemensam förståelse av det inträffade, vilket i sin tur är beroende av välfungerande (tekniska och sociala) system för kommunikation och informationsdelning. En av de viktigare utmaningarna, i en situation av resursbrist eller resursasymmetri, har visat sig vara förmågan att dynamiskt utföra olika typer av uppgifter (Corbacioglu & Kapucu, 2006). Det finns ett grundläggande antagande om att samverkan är mer optimalt än att varje organisation agerar separat (Skr. 2009/10:124; Ingemarsdotter & Trané, 2013). Återkommande termer vid beskrivning av krisberedskap och responssystem är komplexitet, flexibilitet, heterogenitet och ömsesidigt beroende. Samverkan har därmed sin utgångspunkt i skillnader och överlappning (Kapucu m.fl., 2010). Moynihan (2008) har visat att hanteringen av olyckor kan påverkas av två typer av osäkerhet relaterade till samverkan. En *institutionell* osäkerhet som innebär att olika organisationskulturer gör det svårt att förstå hur man bör samverka, och en *strategisk* osäkerhet som innebär att organisationernas autonoma ställning kan försvåra strategiska beslut som fattas på olycksplatsen. Samverkan definieras vanligtvis som en interagerande process mellan två eller flera aktörer som arbetar för att uppnå ett gemensamt mål (Huxham, 2003), men i förlängningen innebär detta också delat ansvar, vilket har beskrivits som en komplicerande faktor (Bryson m.fl., 2006). Detta eftersom det kan vara svårare att reda ut ansvarsförhållanden gällande hantering och konsekvenser när flera organisationer är inblandade. Sådan osäkerhet kan bidra till att samverkan bara sker om det är till uppenbar nytta för aktörerna (Huxham, 2003; Longoria, 2005). En stark utveckling mot professionalisering inom blåljusorganisationerna har medfört att yrkesgrupperna väljer att fokusera på specialiserade uppgifter och undviker samverkan även när behovet av detta finns (Berlin & Carlström, 2011; Bergeron & Cooren, 2012). Kapucu m.fl. (2010) menar att sådana utmaningar finns även om organisationerna har ett gemensamt mål vid en räddningsinsats. I skarpt arbete har polis, räddningstjänst och ambulans ofta visat sig vara inriktade på uppgifter som är specifika för den egna organisationen snarare än att samverka, även

om behov av samverkan finns (Boin m.fl., 2005). Orsakerna till detta har bland annat visat sig handla om *osäkerhet, asymmetri och brist på incitament* (Moynihan, 2008; Berlin & Carlström, 2011).

I denna studie har samverkansbegreppet brutits ned till tre teoretiska koncept; sekventiell, parallell och synkron samverkan. Liknande koncept har använts tidigare (Thompson, 1967) och har utvecklats för att kunna identifiera olika former av samverkan mellan blåljusorganisationer (Berlin & Carlström, 2008b). Den första formen är *sekventiell* där organisationernas arbete avlöser varandra i en stafettliknande process och varje organisation håller sig inom ramen för de egna ansvarsområdena. Den andra är *parallell* där arbetet sker separat i organisatoriska stuprör men samtidigt, sida vid sida. Den tredje är *synkron* där arbetet integreras och vid behov går över etablerade organisationsgränser (Berlin & Carlström, 2008b). Dessa former kan ses som ett kontinuum med ökande grad av integrering mellan organisationerna. Samtliga former av samverkan är tillämpliga och medför olika möjligheter och svårigheter under olika faser av en händelse. Samverkanskompetens definieras i detta sammanhang som förmågan att kunna identifiera och växla samverkansform utifrån aktuellt behov och händelsens utveckling.

ÖVNINGSVERKSAMHET

Olyckor och kriser hanteras i huvudsak på två sätt: dels *reaktivt*, i en akut hantering av händelser i skarpt läge när de inträffar, dels *proaktivt*, genom ett långsiktigt säkerhetsarbete (Olsen m.fl., 2007). Det sistnämnda utgörs främst av risk- och sårbarhetsbedömningar, lärande av tidigare händelser och övningsverksamhet. Övningar används som ett kompletterande pedagogiskt verktyg till krisplaner, teori och vardagsarbete, dels eftersom många saknar erfarenhet av omfattande händelser, dels eftersom vardagsarbete i stor utsträckning ägnas åt organisationsspecifika uppdrag (Lee m.fl., 2009; Lateef, 2010; Lalonde & Roux-Dufort, 2013). Övningar ger varierande möjligheter att praktiskt pröva strategier för hantering av en potentiell händelse under kontrollerade former (Borodzicz & Van Haperen, 2002; McConnell & Drennan, 2006). Övningarnas bidrag syftar till att ersätta eller förstärka erfarenheter från händelser i skarpt läge på tre nivåer: 1) tekniskt och funktionellt, 2) problemlösning och beslutsfattande samt 3) samverkan och kommunikation mellan organisationer (Lateef, 2010). De används som metod för att pröva och förstärka beredskap på olika nivåer; från staber i internationella och nationella organ till operativa enheter regionalt och lokalt. Omfattning och scenarier varierar från pandemier och hot mot informationshantering på nationell nivå, till färjebränder och tågolyckor på regional nivå, och till vardagliga händelser som brand i bostad eller bilolycka

på lokal nivå (Berlin & Carlström, 2008b). Särskilt riskfyllda moment eller händelser som inträffar relativt sällan framhålls som särskilt viktiga att öva (MSB, 2013). Större och komplexa övningar exponerar deltagarna för den »externa verkligheten« och ger utrymme för organisationerna att identifiera behov samt konsekvenser av beslut och ageranden. Det kan dock vara svårare för enskilda deltagare och organisationer att identifiera konkreta lärdomar än vid övningar av mindre omfattning (Lee m.fl., 2009).

Specifika övningar kan vara inriktade på särskilda moment i krishantering, exempelvis ledning, radiosamband, informationshantering eller samverkan inom och mellan organisationer (Borodzicz & van Haperen, 2002; Rykkja, 2010). Övningar varierar också med avseende på genomförande, och brukar internationellt delas in i tre former (Daines, 1991; Perry, 2004). Den enklaste formen av övningar är *table-top*, där deltagare från flera organisationer diskuterar hur de skulle lösa en simulerad situation. Den typen av övningar genomförs vid en dator eller runt ett bord. Övningen leds av en övningsledare som agerar moderator. *Funktionella* övningar är praktiska och genomförs i fält, där en del av organisationen prövas i en realistisk miljö med simulerat skadade personer, ofta med syftet att öva ledningsfunktioner och pröva krisberedskapsplaner. *Fullskaleövningar* är den mest omfattande varianten, där en eller flera nivåer i organisationerna övar exempelvis radio-kommunikation, larmkedjor, utryckning, ledning, prioritering, agerande och samverkan på en fingerad olycksplats (Perry, 2004).

Med övning menas i denna studie en förberedande aktivitet inför olyckor och kriser som genomförs i samverkan mellan olika organisationer. De övningar som behandlas här ska inte blandas ihop med så kallad drill som genomförs inom respektive organisation där enskilda moment repeteras. Drillen är utformad som en träning i tekniker och standardrutiner, där samma beteenden repeteras och präntas in (Lakey m.fl., 1983). För polisen kan det handla om att snabbt ta på sig utrustning, hantera vapen och starta en förundersökning, för ambulanspersonalen om att ta blodtryck, sätta nål och göra hjärt-lungräddning (HLR), för brandmännen om att genomföra rökdykning, klippa upp skadade fordon eller bryta upp en låst lägenhetsdörr. Övningen syftar istället till att få medarbetare från olika organisationer, med olika professioner, att samverka kring en händelse. Övningar har visat positiva effekter på teamarbete och tillit över organisationsgränser (Boin, m.fl., 2004; Perry, 2004). Men att övningar inte kan bli genomgående realistiska eller ersätta erfarenheter av reella händelser har tidigare beskrivits som en kritisk aspekt för planering och genomförande (Boin m.fl., 2004). Som exempel nämns att man agerar liknande som vid motsvarande händelse i skarpt läge, men att verkliga tider och avstånd är svåra att iscensätta realistiskt i en fiktiv miljö (Lee m.fl., 2009). Detta kan medföra svårigheter att identifiera och särskilja mindre problem från mer omfattande (Boin,

m.fl., 2004). Effektiva övningar ger deltagarna en känsla för arbete under tidspress, möjligheter att identifiera kritiska moment vid koordinering av en insats och förståelse för när en vald inriktning bör bytas ut (Lalonde & Roux-Dufort, 2013).

Enligt den svenska regeringens skrivelse *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (Skr. 2009/10:124) ska varje aktör med ansvar inom samhällsskydd och beredskap vidta förebyggande åtgärder för att säkerställa robust samhällssäkerhet. Detta innebär bland annat att organisationerna ska ta initiativ till och medverka vid samverkansövningar (Skr. 2009/10:124). I skrivelsen framgår att övningar bör inriktas mot att identifiera brister, pröva förmågor samt utveckla samverkan på samtliga nivåer i beredskapssystemet. Interorganisatorisk samverkan specificeras som en speciellt viktig förmåga att öva. Samverkan har även i andra sammanhang nämnts som särskilt viktig och utmanande för räddningsorganisationer (Suparamaniam & Dekker, 2003; Rykkja, 2010). Såväl omfattande och komplexa händelser som mindre och mer frekventa olyckor innebär att olika samhällsaktörer ställs inför ett gemensamt uppdrag. En utgångspunkt i studien är därför att det föreligger vissa organisatoriska utmaningar, oavsett omfattning och typ av händelse. Detta kan i sin tur utgöra en särskild utmaning vid organiseringen av övningar.

TEORETISK OCH METODOLOGISK ANSATS

Studien har genomförts med utgångspunkt i en fenomenografisk ansats. Inom fenomenografin görs skillnad mellan vad som benämns första och andra ordningens perspektiv (Marton & Booth, 1997). I första ordningens perspektiv beskrivs olika observerbara aspekter av ett fenomen, exempelvis mänskligt beteende eller händelser i naturen. I den andra ordningens perspektiv är syftet att beskriva hur ett fenomen kan erfaras eller uppfattas. Fenomenografin tar ett andra ordningens perspektiv, med målet att kartlägga variationen av möjliga uppfattningar av ett visst fenomen eller en särskild situation. Kunskap om en sådan variation kan användas för att förstärka kvalitet och lärandeaspekter i utbildnings- och övningssammanhang (Marton & Booth, 1997). Metodologiskt är fenomenografin en ansats som tar ett systematiskt deltagarperspektiv och har tidigare använts för att undersöka och jämföra erfarenheter på gruppnivå och mellan olika administrativa nivåer i organisationer (Sjöström & Dahlgren, 2002; Törner & Pousette, 2009).

Ett grundläggande antagande i fenomenografin är att det finns en relation mellan hur vi uppfattar en situation och hur vi agerar i den och reagerar på den. Marton & Booth framhåller:

To make sense of how people handle problems, situations, the world, we have to understand the way in which they experience the problems, the situations, the world, that they are handling or in relation to the way they are acting. Accordingly, a capability for acting in a certain way reflects a capability of experiencing something in a certain way. The latter does not cause the former, but they are logically intertwined. You cannot act other than in relation to the world as you experience it.

(Marton & Booth, 1997, s. 111)

Den uppfattning en deltagare har av en situation är således både en förutsättning för, en del i och ett resultat av hur man agerar.

Det fenomen som är i fokus i denna studie är organisering och genomförande av övningar mellan blåljusorganisationer. Att analysera och beskriva variation i övningsdeltagares retrospektiva och reflekterade uppfattningar av detta fenomen kan ge fördjupad kunskap och förståelse om deltagardynamiken i övningar med varierande komplexitet. En bärande idé inom fenomenografin är att det genom att identifiera kritiska aspekter och kontrastera uppfattningar mot varandra är möjligt att belysa vad som kan vara karaktäristiskt för respektive uppfattning, och ge en mer komplex förståelse för det undersökta fenomenet (Marton & Booth, 1997). Därtill ger variationen i empirisk data (olika professioner och övningar) möjlighet att identifiera generiska dimensioner som finns hos olika individer och kontexter.

ÖVNINGSKONTEXT

Studiens empiriska material utgår ifrån fyra fullskaleövningar som genomfördes under hösten 2011. De övningar som valdes för denna studie involverade olika deltagare samt motsvarade varierade och sannolika händelser. Scenarierna hade skapats utifrån vad som antogs vara händelser som skulle kunna ske utifrån riskbedömningar inom ett geografiskt område. Det första scenariot var en olycka mellan en bil och en buss med en berusad förare. Polis, ambulans och räddningstjänst evakuerade 47 personer med varierande skador. Eftersom bussen låg på sidan i ett dike, var det svårt att evakuera de skadade. Det andra scenariot var en brand på en passagerarfärja, där de tre organisationerna, med stöd från Sjöpolisen och Svenska Sjöräddningssällskapet evakuerade 28 personer och de skadade vårdades. Det tredje scenariot var en anlagd brand i en underjordisk tunnel på en militär flottbas. Scenariot var utspritt på stora ytor under mark. Cirka 130 personer evakuerades från olika tunnlar, de skadade vårdades, branden släcktes och en misstänkt terrorist som anlagt branden greps. Även vaktbolag och skyddsvakter var involverade i denna övning. Den fjärde övningen

utgjordes av två scenarier: en bilolycka med två skadade passagerare med fokus på losstagnation samt vägväspärrning vid trafikolycka.

Tre av övningarna genomfördes i Stockholms län och en i Västra Götalands län, Sverige. I Stockholms län togs initiativet till övningarna från räddningstjänsten. Personal från polis och ambulans deltog i planeringen av scenarierna och det praktiska genomförandet. Sjukhuspersonal kopplade till ambulansverksamheten ordnade med att förbereda skademarkörer med smink och skadekort. Det genomförs tre övningar av liknande karaktär och omfattning varje termin i Stockholms län. I Västra Götaland togs motsvarande initiativ av polisen. Den övning som inkluderades i studien var en del i en serie, där samma scenario upprepades vid sex tillfällen med olika personal. Det övergripande syftet med övningarna var att testa det gemensamma responssystemet samt öva och utveckla samverkan mellan organisationerna. Övningsledare från varje organisation ansvarade för att bjuda in övande personal från den egna organisationen. Mellan 25 och 60 övande från de tre organisationerna deltog i varje övning (exklusive skademarkörer, övningsledare och observatörer). För att bidra till realism i övningarna användes volontärer som skademarkörer. Övningarna konstruerades med utgångspunkt från en olyckas tre faser; *initialfas* (larm och ankomst), *praktikfas* (arbete på skadeplats) samt en *normaliseringsfas* (sammanräkning, packning och avslutning). Övningsdeltagarna förväntades agera som de hade gjort i en liknande situation i skarpt läge. De tog samma kontakter, begärde samma resurser och vidtog samma åtgärder. En av övningarna avslutades med gemensam diskussion och utvärdering, i övriga fall hölls en kort informativ summering av övningsledare och de som haft befälsroller. Därefter avslutades respektive övningstillfälle med korta diskussioner i professionsspecifika grupper.

Datainsamling och deltagare

För att besvara studiens syfte, att belysa övningsdeltagarnas uppfattningar av hur samverkansövningar mellan blåljusorganisationer organiseras och genomförs, intervjuades deltagare som medverkat vid någon av de fyra övningarna. Intervjuerna gjordes via telefon inom en vecka efter respektive övning. En intervjuguide med 11 öppna frågor hade utvecklats baserat på tidigare forskning om samverkan mellan blåljusorganisationer under övning och vid händelser i skarpt läge. Deltagarna ombads inledningsvis att berätta om tidigare erfarenheter av övning, och generella uppfattningar av vad som konstruerar en bra respektive mindre bra övning. Därefter fokuserade intervjuerna på den aktuella övningen. Exempel på frågor var »Vad upplevde du att ni övade på?«, »Vid vilka situationer samverkade organisationerna under övningen?«, och »Hur upplever du att erfarenheter

från övning används vid händelser i skarpt läge?». Deltagarna gav exempel på specifika erfarenheter och uppfattningar av övningstillfället. Forskargruppen var medföljande observatörer vid samtliga övningar vilket gjorde det möjligt att följa upp särskilda kommentarer under intervjuerna.

Tabell 1. Intervjuade övningsdeltagare sorterat på organisation och övning.

| | Polis | Ambulans | Räddnings- tjänst | Totalt |
|-------------------------------|-------|----------|----------------------|--------|
| Bussolycka | 3 | 2 | 2 | 7 |
| Färjebrand | 2 | 2 | 2 | 6 |
| Tunnelbrand samt terrorist | 3 | 1 | 1 | 5 |
| Bilolycka och vägväpning | 1 | 2 | 2 | 5 |
| Totalt | 9 | 7 | 7 | 23 |

Valet att inkludera de tre organisationerna polis, räddningstjänst och ambulans baserades på att de är centrala aktörer i samverkansövningar och vid hantering av motsvarande händelser i skarpt läge. Studien var baserad på 23 enskilda intervjuer (se Tabell 1). Övningsdeltagare tillfrågades om medverkan i studien efter avslutad övning. Samtliga av de tillfrågade var intresserade av att delta, fyra individer gick dock inte att få kontakt med (två räddningstjänstpersonal, en ambulanspersonal och en polis) trots flera upprepade försök. Skriftligt informerat samtycke erhöles från de som medgivit deltagande. Urvalet av deltagare baserades på en strävan efter variation mellan lednings- och operativ personal, positioner i övningen, ålder och arbetsuppgifter som kunde tänkas påverka erfarenhet och uppfattning av övningsverksamhet. Intervjurespondenter hade i genomsnitt 11 års erfarenhet inom nuvarande organisation (variationsvidd: 1–32 år) och hade i genomsnitt medverkat i fem övningar (variationsvidd: 1–20 övningar). Sju respondenter hade högsta strategiska ledningsroll inom någon av organisationerna på plats vid övningarna (insatschef eller motsvarande), fem respondenter hade en operativ ledningsroll på skade- respektive uppsamlingsplats (platschef eller motsvarande) och elva respondenter hade operativa funktioner. I vissa fall var det möjligt för deltagarna att under övningstillfället pröva en högre grad än vad de hade som ordinarie tjänstegrad. Detta för att personalen skulle få kunskap och viss beredskap för att anta en ledningsroll vid en större händelse.

Analysprocess

De inspelade intervjuerna transkriberades ordagrant. Analysen gjordes i en iterativ process där intervjutranskripten lästes upprepade gånger för att identifiera kritiska aspekter av organisering och genomförande av övningar. Ambitionen med en fenomenografisk ansats var att öppet analysera empiriska data utan fördefinierade kategorisystem. För att bevara textenheternas sammanhang markerades sektioner i texten som uttryckte uppfattningar relaterade till studiens syfte. Dessa uttalanden komprimerades och utgjorde basen för analysen. I detta steg diskuterade forskargruppen innebörden i uttalandena och relationen mellan dessa, för att identifiera uppfattningar bakom det som explicit uttryckts. Därefter urskildes och sorterades systematiskt variationer och överensstämmelser i deltagarnas uppfattningar. I nästa steg organiserades uppfattningarna i kvalitativt åtskilda beskrivningskategorier med tillhörande underkategorier, vilka diskuterades i forskargruppen. Olika beskrivningskategorier har vuxit fram och reviderats under analysprocessen.

I en fenomenografisk studie är forskarnas förförståelse av central betydelse (Marton & Booth, 1997). AA har en bakgrund i folkhälsovetenskap och har inte forskat inom området tidigare. EC är specialistutbildad ambulanssjuksköterska och har mångårig praktisk erfarenhet av samverkan i olycksituationer i skarpt läge. Han har en bakgrund i offentlig förvaltning och har forskat om samverkan mellan blåljusorganisationer sedan flera år tillbaka. JB har en bakgrund i offentlig förvaltning och har forskat om samverkan mellan blåljusorganisationer sedan flera år tillbaka. Kombinationen av forskargruppens olika grader av förförståelse har gynnat analysarbetet, genom att vi kunnat varva ifrågasättanden och förgivettaganden samt att olika detaljer i empirin framträder och tolkas på delvis olika sätt.

RESULTAT

I detta avsnitt presenteras resultatet av den fenomenografiska analysen. De slutliga beskrivningskategorierna, samt dimensioner av kategorierna, presenteras som deltagarnas uppfattningar av kritiska aspekter av hur övningar organiseras och genomförs, i *Tabell 2* samt nedan i löpande text med tillhörande citat.

Tabell 2. Beskrivningskategorier och dimensioner av övningsdeltagarnas uppfattningar av kritiska aspekter i övningsverksamhet, baserat på fenomenografisk analys.

| Beskrivningskategorier | Dimensioner |
|-----------------------------|--|
| (1) Övningarnas syfte | Parallell planering Öva individ eller organisation Öva specifikt scenario |
| (2) Övningarnas komplexitet | Svårighet och storlek Rollfördelning Vardag eller katastrof |
| (3) Grad av realism | Mellan teori och skarpt läge Idealbild inför hantering av skarpt läge Fiktiva moment Organisatoriska och materiella förutsättningar |
| (4) Att få göra misstag | Prestige (löshet) Kontrollfunktion |
| (5) Att dela erfarenheter | Kontinuitet Uppföljning och diskussion |

Övningarnas syfte

Det fanns en variation i uppfattning av övningarnas syfte som kunde relateras till olika organisatoriska nivåer, samverkan mellan och inom dessa och enskilda individers hanterande av specifika uppgifter i den roll de hade vid övningen. Några övade rutinuppdrag, andra prövades för ledningsfunktioner och ytterligare andra deltog i övningen som slutexamination. Detta kunde förklaras av att vissa nivåer inom organisationen behövde övas, eller att den organisation som planerat övningen hade inriktat denna mot specifika mål. Särskilda inomorganisatoriska syften med övningen var inte heller alltid uttalade och kända för övriga medverkande organisationer.

Jag är van med att jag sitter på ledningsplats och jobbar, och oftast på övningar så får jag inte öva på den rollen (...) nu var det ju inriktat på sjukvårdsgруппerna som var helt nyutbildade och skulle öva.

(Ambulanspersonal, tunnelbrand)

Ibland kan det ju vara så att man kanske har en samverkansövning fast det i praktiken är en övning som är gjord för en organisation. Jag har ju en känsla av att det är oftast så att det är räddningstjänsten som planerar en sådan här övning, medans polisen och sjukvården litegrann kanske ibland bara hänger på.

(Räddningstjänstpersonal, båtbrand)

Vi övade, från sjukvården, enbart på radio skulle jag vilja påstå (...) Räddningstjänsten brukar väl vara medveten om det, men jag tror inte att poliserna var medvetna om att vi körde en ren kommunikationsövning.

(Ambulanspersonal, bussolycka)

Deltagarna menade att det kunde finnas behov av att öva organisationsspecifika uppgifter och rutiner, och detta uppfattades vara en del i övningsplaneringen. Övningsdeltagare uppfattade att organisationerna övade inför specifika händelser, med fokus på det scenario som övas. Scenariots utformning och innehåll kunde dock uppfattas spela mindre roll för möjligheten att öva samverkan. Behovet av att öva kommunikation och samverkan med de andra organisationerna (horisontellt) och mellan olika nivåer inom organisationerna (vertikalt) uppfattades vara större än att praktisera inomorganisatoriska rutiner, trots att fokus ofta var på det sistnämnda vid övningarna. Situationer som krävde flexibla lösningar och att frångå rutiner, exempelvis vid övningen i tunneln respektive vid färjebranden där radiokommunikationen bröts, uppfattades som särskilt viktiga att öva.

Det som har betydelse där är väl att om det skulle hända en fartygsolycka igen, då har man en annan förberedelse för att man har känt på det en gång redan.

(Polis, båtbrand)

Det är viktigast att kommunikationen mellan oss på ledningsplats, mellan räddningstjänst och polis och ... att man får öva det här med samverkan ordentligt, för det är ju där det brister. Jag tror nog att alla tre yrkesgrupper kan sin sak ändå, det är kommunikationen som brister jämt (...) Plus att kommunikationen faller även internt, inom vården, för att vissa inte får öva tillräckligt mycket.

(Ambulanspersonal, bussolycka)

Vi har liksom olika inriktningar, det är ju viktigt att det finns något för alla i scenariot. Men å andra sidan, för att man ska öva samverkan, om man ska tänka som polis då, behöver det ju inte alltid vara något brott i grunden.

(Polis, tunnelbrand)

Den övning där interorganisatorisk samverkan tydligast uppfattades som syfte var övningen av bilolyckan. Övningen hade avgränsade syften som

introducerades innan övningen, involverade få skadade och genomfördes på begränsad yta där deltagarna kunde se hela scenariot och observera samverkande organisationers agerande.

Övingarnas komplexitet

Denna kategori avsåg deltagarnas uppfattningar av övningarnas omfattning vad gällde komplexitet i scenariot, antal skadade och deltagande. Det fanns varierande uppfattningar av övningar med olika storlek. Mindre övningar kunde uppfattas som givande och mer »verklighetstrogna«, eftersom lärdomar enkelt kunde tillämpas i vardagsarbetet samt att deltagarna kunde öva närmare varandra i det praktiska olycksarbetet. Större och mer katastrofliknande scenarier uppfattades givande, eftersom de tillförde viktiga erfarenheter som deltagarna inte fick i vardagsarbetet. Det gällde exempelvis organisering av ledningsplats, att öva radiokommunikation och att fördela roller och ansvar på olika nivåer inom organisationerna.

Grejen går att göra mycket mer verklighetstrogen om man inte fläskar på med för mycket markörer (...) de kanske skulle vara lite mindre ibland så att man får öva mer tigt med varandra.

(Ambulanspersonal, bussolycka)

Det är så ovanligt att det är så stort format. Så i och med att det är så sällan i skarpa situationer så är det väldigt bra att kunna öva det också, man blir mer samtrimmad.

(Polis, båtbrand)

Att omfattande kriser sällan inträffar uppfattades i sig som en anledning att öva på dessa. Det kunde vara svårt för deltagarna att identifiera konkreta lärdomar vid komplexa övningar, mer än att de gav en känsla för hur det kan vara att arbeta i en kaotisk situation. Vissa deltagare föredrog att öva på katastrofscenarier med mobilisering vid resursbrist eftersom de lärde sig att hantera enkla scenarier i vardagsarbetet. Andra deltagare föredrog mindre övningar eftersom de gav tillfälle att arbeta mer fokuserat och närmare de andra organisationerna i det operativa arbetet.

Grad av realism

I denna kategori rymdes uppfattningar av realistiska aspekter i övningar. Deltagarna var medvetna om att de var på övning, men jämförelser med händelser i skarpt läge var ofta återkommande i intervjuerna. De aspekter av

realism som lyftes fram var relaterade till både det handgripliga, det scenario som övades och till organisatoriska förutsättningar. Att öva verkliga scenarier i experimentell miljö uppfattades som ett betydelsefullt steg mellan teori och hantering av en händelse i skarpt läge vilket uttrycktes som att man teoretiskt ska veta hur man bör göra i praktiken. Vid övning kunde man pröva denna vetenskap under någorlunda realistiska förhållanden. Att känna till övningsscenario, innan det praktiska momentet, kunde uppfattas som tryggt; deltagarna visste vad som skulle övas och genomförde detta. På så sätt kunde övningen fungera som en »golden standard« för framtida hantering av händelser i skarpt läge. Dock kunde detta uppfattas ge en annan mental förberedelse än vad som var möjligt vid skarpt läge. Vid händelser i skarpt läge var olyckans innehåll och omfattning ofta en överraskning. Övningar tenderade dessutom att vara mer avskalade än i skarpa lägen, exempelvis uteblev det trafikkaos som förekommer vid verkliga olyckor.

Om man nu ska lägga upp övningar, så är jag mer för att man går igenom innan hur man vill att det ska genomföras, sedan genomför man det och sedan sammanfattar det om man kan förbättra det på något annat sätt eller om det gick så som man hade tänkt sig.

(Räddningstjänst, bilolycka)

Det var en kontrollerad olycka jämfört med hur verkligheten kan se ut, oftast så är kanske olyckan i anslutning till en korsning eller någonting annat och då blir det utspritt på ett annat sätt. Men det är bra att öva på ett grundskoleexempel för då lägger man i alla fall en bas.

(Ambulanspersonal, bilolycka)

Det jag tyckte var lite synd med övningen, det var att när vi åkte in till stationen, var ju att man såg olycksplatsen (...) att man fick se skademarkörerna innan, då blir det liksom att jaja men det är övning.

(Polis, bussolycka)

Organisationernas olika förutsättningar vad det gällde antalet deltagande personal kunde också påverka övningens utfall och deltagarnas möjligheter till lärande. Att ha tillgång till de resurser som behövdes i en motsvarande situation i skarpt läge uppfattades vara angeläget för att kunna öva samtliga funktioner och nivåer inom respektive organisation. Ambulanspersonalen uppfattade att det oftast var för få övande från den egna organisationen för att kunna bemöta scenariot realistiskt. För polisens del var ett motsvarande

hinder att särskilda specialstyrkor inte medverkade vid övningarna. Ibland drogs för många styrkor från räddningstjänsten vilket gjorde att några inte tilldelades särskilda uppgifter eller anslöt sent under övningen.

Igår var vi tillräckligt med folk så vi kunde ha alla positioner tillsatta, och att vi hade hela kedjan så vi kunde öva allting, och det är liksom det som är meningen.

(Ambulanspersonal, båtbrand)

Om det är inne på en militärföreläggning och någon har varit inne och sprängt, då pratar vi terrorbrott och det blir ju så enormt. Det är möjligtvis att rädda liv och sedan spärra av, invänta de som sysslar med det här nationellt. Då blir det så orealistiskt att jag skulle låta mina patruller gå in och gripa någon form av terrorist. (...) Jag tycker att man kan öva mer men jag tycker att man ska försöka få ihop de resurserna som man verkligen har när man övar, så att det verkligen blir realistiskt. Annars kan man låta bli att öva kan jag känna.

(Polis, tunnelbrand)

Alltför många olika fiktiva moment och blandning av planspel och fullskaleövning uppfattades minska engagemanget och möjligheten att överföra lärdomar från det som övades till händelser i skarpt läge.

Att få göra misstag

Övningar som gav utrymme att göra vissa misstag uppfattades bidra till lärande och misstagsreduktion i skarpa lägen. De misstag som uppfattades vid övningarna var ofta relaterade till kommunikation; exempelvis att information lämnades till fel enhet eller fel organisatorisk nivå. Deltagarna uppfattade att varje del i övningen inte måste lyckas för att den ska bidra till lärande. Att öva var givande oavsett utgång. Övningar kunde dock uppfattas ha en kontrollerande funktion, vilket kunde skapa osäkerhet och begränsa agerandet hos de övande. Denna uppfattning var främst uttalad bland deltagande poliser.

Nästan oavsett hur övningen går, man kan ju åka därifrån och tycka att det där gick ju jättebra eller att man tycker att det där var en riktig katastrofinsats, så är det ju alltid nyttigt, man lär sig alltid någonting.

(Räddningstjänstpersonal, båtbrand)

När man har övningsledare med så vet man att man blir iakttagen. Och det gör ju också att man kanske inte agerar fullt ut för rädslan att kanske agera fel.

(Polis, tunnelbrand)

Många som man pratar med är ju inte ett dugg intresserade av att åka med på de här övningarna. Ibland kan det vara svårt att få personal att följa med på det här. Det kan ju vara att de upplever det som en viss otrygghet helt enkelt. Att de inte vet vad de ska göra och hur de ska göra.

(Polis, båtbrand)

Kontroll av enskilda individers agerande uppfattades som kontraproduktivt eftersom det hämmade möjligheten att byta inriktning och att pröva flexibla lösningar vid situationer som var nya för deltagarna. Utrymme och acceptans för misstag ansågs vara ett centralt lärandemoment vid övning. Detta eftersom misstag inte fick förekomma i situationer i skarpt läge.

Att dela erfarenheter

Denna beskrivningskategori täcker aspekter som berör hur erfarenheter av övningar tas till vara samt hur frekvensen av övning påverkar lärande och spridning av erfarenheter inom och mellan organisationerna. Övningarna uppfattades vara givande för deltagande personal och bidrog till en känsla av trygghet och struktur inför händelser i skarpt läge. Att träffa och skapa relationer med personal från de samverkande organisationerna utanför ett skarpt läge uppfattades vara betydelsefullt. Spridningen av erfarenheter från övningstillfällena inom och mellan organisationerna var dock begränsad, och i vissa fall okänd för deltagarna. Dessutom var det få övningstillfällen och hög omsättning på personal. Övningar behövde därför genomföras mer kontinuerligt för att uppnå syftet att förstärka organisationernas beredskap.

Jag vet ju inte hur mycket organisationerna lär sig av varandra, vad de har för återkoppling i övningsledningen, men för mig personligen så är det ju väldigt bra erfarenhet. Det är ju som att ha varit med om en sådan här händelse skarpt mer eller mindre.

(Polis, båtbrand)

Det här är nästan första övningen som vi har ihop med ambulansen, och de omsätter ju sitt folk vartannat år, så du kan fatta själv hur ofta vi skulle behöva öva för att det skulle stanna kvar.

(Räddningstjänstpersonal, bilolycka)

Omfattande tid och resurser lades på att planera scenario och genomföra övningens praktiska moment. Utvärdering och återkoppling uppfattades ha låg prioritet. Vanligtvis avslutades övningarna med att övningsledning och ett fåtal personer som haft ledningsfunktioner, under övningen summerade sina intryck och hur man hanterat övningens olika faser. Därefter diskuterades övningen mer djupgående inom respektive organisation. Det uppfattades som paradoxalt att praktiska moment övades gemensamt, men att inledande och avslutande diskussioner oftast genomfördes separat.

Man lägger ner jättemycket resurser på att skapa och genomföra en övning och sen lägger man ner väldigt lite resurser på att följa upp och återkoppla. Och då kan man ju ibland undra, vad är meningen med att öva?

(Räddningstjänstpersonal, båtbrand)

Jag tror att man vågar säga mer om man är en organisation som är utanför, än om man är inom en organisation där man har en viss kollegial anda och sådär. Man är lite försiktig, man vill inte säga, irriterar någon.

(Polis, tunnelbrand)

I vissa fall uppfattades en avslutande inomorganisatorisk detaljerad diskussion kring prioritering och kommunikation som mest givande. Andra uppfattade en gemensam diskussion med samtliga medverkande organisationer efter varje övning som nödvändig för att ge ett bredare lärande utöver att praktisera redan kända uppgifter. Gemensam uppstart och avslutande diskussion genomfördes vid övningen av bilolyckan. Detta uppfattades vara givande för att bättre förstå samverkande organisationers beslut och prioriteringar, samt gav en möjlighet att reda ut frågor om organisationsspecifika begrepp.

DISKUSSION

Det övergripande syftet med övningsverksamheten är att öka medarbetarnas förmåga att hantera händelser i skarpt läge och att övningar därigenom bidrar till en ökad krisberedskap och samhällssäkerhet. Syftet med denna studie var att belysa övningsdeltagarnas uppfattningar av hur samverkansövningar mellan blåljusorganisationer organiseras och genomförs. Särskilt med fokus på kritiska aspekter som har, eller förväntas ha, betydelse för deltagarnas möjligheter att lära av övningarna. Detta för att bemöta de särskilda utmaningar som uppkommer vid komplexa händelser. I följande avsnitt diskuteras de aspekter i övningsverksamhet som identifierades i analysen av studiens empiriska material.

Parallella syften

Det fanns en variation av uppfattningar av övningarnas syfte och vad som fokuserades vid respektive övning. Det kunde ses både mellan och på olika nivåer inom organisationerna. En möjlig konsekvens av oklara syften var att det kunde uppstå en diskrepans mellan övergripande förväntningar om att öva samverkan och det praktiska genomförandet. Samverkansmomenten i övningarna hade ett övervägande fokus på den tekniska delen av samverkan (Kapucu, m.fl., 2010). Det kunde exempelvis gälla att öva radio-kommunikation, eller att repetera specifika rutiner. Kapucu m.fl. (2010) betonade att teknik utgör en central del för krisberedskapen, men kärnfrågan för samverkan handlar om hur organisationerna väljer att arbeta tillsammans, att använda sig av ett gemensamt beslutsfattande samt en gemensam struktur av tillgängliga resurser. Ett allt för starkt fokus på individuella beteenden och tekniska lösningar gör att organisationerna blir otillräckligt förberedda inför komplexa händelser med flera organisationer inblandade och där resurstillgångar prövas (Lateef, 2010; Lalonde & Roux-Dufort, 2013). Övningen av bilolyckan lämnade mest utrymme för att öva synkron samverkan. Den övningen hade ett delvis annorlunda upplägg jämfört med de tre andra övningarna, med gemensam uppstart och en avslutande diskussion, där begrepp, prioriteringar och missförstånd kunde diskuteras gemensamt.

Det valda scenariot fick ofta stor betydelse då de övande fokuserade på det egna ansvarsområdet vid just den typ av olycka som scenariot erbjöd, snarare än att pröva organisationens förmåga oavsett händelse. De som övade operativa funktioner var speciellt fokuserade på scenariot. Tidigare studier av övningar har visat att organisationerna ofta agerar sekventiellt eller parallellt och övar redan kända inomorganisatoriska uppgifter istället för synkront (Berlin & Carlström, 2008ab, 2013). Sharp (2009) hävdar att det finns en särskild utmaning i att åstadkomma praktisk koppling mellan fragmenterade organisationer. Att lära utanför den egna organisationen har nämnts som särskilt viktigt efter såväl händelser i skarpt läge som vid övning (Crichton, m.fl., 2009). Moynihan (2008) menar dock att organisationerna ibland saknar intresse och incitament för att lära om och av varandra, och förväntar sig att var och en ägnar sig åt organisations-specifika uppgifter. Det delade ansvaret för en insats kunde därför uppfattas som att var och en hanterar sina respektive uppdrag. En förklarande aspekt till de sekventiella och parallella beteenden som uppfattades i övningarna kan vara att scenariot och särskilda delmoment uppfattades vara utformade för de enskilda organisationerna.

Effekter av övningars komplexitet

Quarantelli (2006) har beskrivit att det är både kvalitativa och kvantitativa skillnader på olyckor och kriser och hanteringen av dessa. Övningarna som

utgör det empiriska underlaget i denna studie var inte av särskilt omfattande händelser, där resurshantering och svårigheter att koordinera insatser blir än mer märkbara än vid mindre händelser. Men det finns en rad likheter i de utmaningar som organisationerna ställs inför vid hanteringen av mindre olyckor och omfattande kriser (van Laere, 2013). van Laere (2013) menar att det som övas vardagsnära och i mindre skala även kan tillämpas på mer omfattande händelser. I resultatet framkom att det fanns behov att öva samverkan inför både vardagshändelser och inför omfattande kriser som sällan inträffar. Det fanns en variation av uppfattningar av värdet av komplexitet och omfattning av övningarna. Mindre övningar kunde uppfattas som lärorika eftersom organisationerna tydligare kunde se varandras arbete, och de uppfattades som realistiska då de liknade vardagligt arbete. Större övningar uppfattades däremot ge möjlighet att öva på särskilt svåra samverkansmoment för ledningspersonal, såsom upprättande av ledningsplats, radiokommunikation och att fördela arbetsuppgifter. Nackdelen med större övningar var dock att de tenderade att bli alltför komplexa, svåra att hantera med tillgänglig personal och gav den operativa personalen färre möjligheter att öva på samverkan över organisatoriska gränser. Detta kunde vara ett resultat av att organisationerna sökte de »stora lärdomarna« av större kriser även om det fanns utmaningar i att hantera operativ samverkan också vid mindre händelser (Donahue & Tuohy, 2006; van Laere, 2013). Övningar med ett mindre antal mål som praktiserades gemensamt gav utrymme att identifiera organisatoriska brister (Donahue & Tuohy, 2006). För att organisationerna gemensamt ska kunna pröva och diskutera handlingsalternativ kan därför övningar av mindre omfattning fylla en viktig funktion.

Att öva nära verkligheten

Respondenterna var kritiska mot övningar med scenarier och organisatoriska förutsättningar som inte liknade verkliga händelser. Detta uttrycktes genom att det ibland var svårt att peka ut konkreta lärmoment i övningarna. Det är en utmaning att bygga övningar med scenarier som både ger medarbetarna möjlighet att öva procedurer och flexibilitet när de förmågor som övas inte alltid är särskilt konkreta (Pask, 1976). Realism vid övningar kan fungera som en hjälp att länka lärande mellan olika situationer, det vill säga att känna igen situationer där visst agerande är lämpligt och att kunna förutse effekter av visst agerande. Den bristande realismen som framkom i resultatet gällde såväl den typ av händelser som övades, som brist på tillgängliga resurser och när svåra moment skalades bort. Detta gällde exempelvis uteblivet trafik kaos vid övningen med bilolyckan, trots att det oftast innebar en särskild utmaning vid olyckor i skarpt läge. Det uppfattades som viktigt,

det vill säga att scenarier, tillgänglig personal, materiella resurser och överraskningsmoment motsvarade vad organisationerna kunde förvänta sig i ett skarpt läge (övningsrealism). Deltagarna uppfattade dock att det ofta saknades resurser vid övning, exempelvis ambulanspersonal, utrustning i fordonen samt att kontakt med vissa centrala aktörer genomfördes fiktivt (övningspragmatism). Marton & Booths (1997) betonar att uppfattningen av en specifik situation utgör förutsättningen för hur vi agerar på den samma. Bristen på realism och pragmatism vid övningar gjorde att det fanns olika uppfattningar av övningarnas egentliga mål och vilken ansats som skulle gälla vid genomförande och utvärdering av övningarna.

Svårigheten att åstadkomma realistiska övningar är känt sedan tidigare (Boin m.fl., 2004; Moats m.fl., 2008). Exempelvis har tidigare studier visat att alltför komplexa övningsscenarier med flera parallella eller avancerade händelser varit svåra för deltagarna att ta till sig (Donahue & Tuohy, 2006). Att öva i fullskala i fält uppfattades av studiens deltagare generellt som givande eftersom det liknade händelser i skarpt läge. Respondenternas önskemål om att öva in »golden standard« och att det gavs utrymme att pröva olika strategier ger uttryck för olika typer av förståelse av övningar; att memorera standardförfaranden liknande en drill, medan de senare visade en mer strategisk hållning till övningar (Marton & Booth, 1997). Även om standarder skapar trygghet i agerande och reducerar osäkerhet när situationen är pressad (Kendra & Wachtendorf, 2003; Moynihan, 2008) har tidigare studier visat att ju mer en övning förväntas öva väl kända och repetitiva moment, desto mindre användning har deltagarna av erfarenheterna i oväntade situationer ('t Hart, 1997; Kim, 2013). Om övningsmomenten bestäms av de formella organisationernas standardrutiner minskar chansen till utveckling av samverkanskompetens, vilket kan medföra att övningar bidrar till *symbolisk beredskap* snarare än faktisk beredskap (McConnell & Drennan, 2006). Att öva standardiserade beteenden kan således få liknande effekter som identifierats vid stark tilltro till förenklade handlingsscheman som exempelvis beredskapsplaner (Boin m.fl., 2005). När standardrutiner är i fokus kan således en situation i skarpt läge som avviker från det inövade leda till osäkerhet.

Misstag och handlingsutrymme

Analysen visade att övningar uppfattades vara värdefulla, vilket speglar betydelsen av praktiskt handlande och erfarenheter för lärande inom organisationerna (Moynihan, 2008; Taber m.fl., 2008). Argyris och Schön (1996) har hävdad att lärande sker vid identifiering av obalans mellan förväntningar och utfall, och i synnerhet när denna obalans korrigeras. För att åstadkomma detta i övningssammanhang efterfrågas en misstagsvänlig övningsmiljö snarare än att ha som mål att eliminera misstag (Donahue

& Tuohy, 2006; Smith & Elliott, 2007). Övningarna i denna studie kunde både uppfattas som ett tillfälle att göra misstag och lära av dessa, men också som ett test vilket kunde begränsa personalens möjlighet att pröva olika typer av lösningar. Känslan av att bli granskad har beskrivits bidra till att medarbetare inte vill medverka vid övningar vilket begränsat möjligheten att dra lärdomar för de övande (Lee m.fl., 2009). Weick (2011) hävdar att en organisations motståndskraft utgår från förmågan att improvisera och att kunna byta riktning på aktiviteter. En utmaning i övningssammanhang är att hitta en balans mellan vad som planeras i förväg utifrån ett avgränsat syfte och utrymme för att pröva nya strategier och tillåta misstag. Övningarna i denna studie saknade ofta moment där deltagarna fick möjlighet att öva på att växla samverkansform beroende på hur förloppet förändrades, exempelvis när det gällde tillgängliga resurser (Berlin & Carlström, 2008b). Utrymme för ifrågasättande kan fylla en viktig funktion genom att utmana rutiner och inarbetade vanor. En acceptans för misstag och utrymme för att pröva olika alternativ kan således bidra till lärande.

Begränsad spridning och återkoppling

Analysen visade att, även om övningar genomfördes återkommande i båda regionerna, var uppfattningen att den enskilde medarbetaren sällan fick möjlighet att delta. Denna bristande kontinuitet i övningsverksamheten kunde vara ytterligare en förklarande aspekt till att synkron samverkan sällan förekom vid övningarna. Bristen på övningsrutin kunde motverka ambitionen att improvisera och testa olika strategier (Moats m.fl., 2008). Det gör att det kan vara svårt att avgöra vad som faktiskt kan övas och vilka lärdomar som är möjliga att dra av övningsverksamhetens utformning och tillämpning.

Huvudfokus i de studerade övningarna var på responsfasen; släcka brand, vårda, transportera skadade, spärra av områden och ledning. Det fanns en uppfattning om att planering och praktiskt genomförande prioriterades framför uppföljning och återkoppling. En gemensam avslutande diskussion i direkt anslutning till övningen, med möjlighet att bekräfta existerande kunskap, diskutera konsekvenser av beslut och ageranden samt hur lärdomar kan användas i skarpa lägen har tidigare lyfts fram som centralt för organisatoriskt lärande (Boin m.fl., 2005; Lateef, 2010; Sommer m.fl., 2013). Genom en reflekterande snarare än utvärderingsorienterad uppföljning kunde ett interorganisatoriskt lärande främjas (Borodzicz & van Haperen, 2002; Kim, 2013). I linje med detta lyfter Sommer och Njå (2012) fram betydelsen av gemensam reflektion inom räddningsorganisationer. De menar att återkoppling i form av exempelvis diskussion om alternativa handlingar är nödvändiga för att flytta fokus från personliga erfarenheter till lärande på

organisationsnivå. Kunskap om samverkande organisationer är en grund för att veta hur de egna besluten påverkar de andra organisationernas arbete och hantering av scenariot som helhet.

KONKLUSION

Vårt övergripande syfte med denna artikel har varit att belysa övningsdeltagarnas uppfattningar av hur samverkansövningar mellan blåljusorganisationer organiseras och genomförs, särskilt med fokus på kritiska aspekter som har betydelse för deltagarnas möjligheter att lära. Resultaten stöder tidigare forskning som visar på behovet av ett tydligt syfte, kontinuitet, realism och systematisk uppföljning (Donahue & Tuohy, 2006; Moats m.fl., 2008; Sommer & Njä, 2012).

De övningar som studerades utgjorde *exempel* på övningsverksamhet där några avgränsade fall studerades noga. Möjligheten att generalisera resultaten är således begränsad. I analysen identifierades varierade uppfattningar hos övningsdeltagare och återkommande mönster i övningar, snarare än att göra en komparation av de olika fallen. Detta innebar att viktiga skillnader i olika scenarier, professioner och organisatoriska nivåer kan ha förbisetts, vilket kan vara föremål för fortsatt forskning. Detsamma gäller övningarnas konkreta effekter på lärande och samverkanskompetens, som är svåra att identifiera utan vidare uppföljning. Detta inte minst eftersom de problem vid organisering och koordinering av insatser som uppkommer vid övning inte är desamma eller direkt överförbara till händelser i skarpt läge och vice versa.

Övningsverksamhet kan uppfattas som paradoxal; den syftar till att öva för att höja beredskapen för oförutsägbara händelser (McConnell & Drennan, 2006). Kriser karaktäriseras av svårigheten av att bemötas med på förhand uppsatta planer. Detta gör att det kan vara svårt att avgöra vad som faktiskt kan övas och vilka lärdomar som är möjliga att dra av den fingerade verklighetens utformning och genomförande. De särskilt kritiska aspekterna i övningsverksamhet som uppfattades kunde härledas till övningsplanering, och till det som Moynihan (2008) benämner som institutionell respektive strategisk osäkerhet som påverkade uppfattningar av övningarnas syfte och vilka former av samverkan som övades. Parallellitet uppfattades i stor utsträckning präglade genomförande och uppföljning av övningarna (Berlin & Carlström, 2008b). Det fanns dock flera fördelar med organisationsgemensamma övningar, inte minst att de gav möjlighet att lära utanför en händelse i skarpt läge och att de gav deltagarna en gemensam erfarenhet att relatera till. Erfarenheter från övning kan dras oavsett storlek, men graden av komplexitet kan påverka möjlighet att lära. Inte minst genom de organisatoriska förutsättningar, exempelvis tillgängliga resurser och rolltydlighet,

som fanns vid övning. Smith (2004) hävdar att övningsverksamhet måste ha sin grund i realistiska förutsättningar för organisationerna, och samtidigt vara problemlösande och utmanande nog för att kunna blotta brister och korrigerade dessa. Allt för få övningstillfällen och bristande möjligheter att identifiera, diskutera och korrigerade misstag i samband med övningar kunde vara begränsande för lärandet på både individuell och organisatorisk nivå. Det fanns en risk att lärdomar som var användbara oavsett händelse inte lyftes fram vid övningar eftersom det fanns en tendens att dra slutsatser som baserades på det specifika scenario som övningen var uppbyggd kring. Det har återkommande beskrivits att god krisberedskap har sin grund i att samverkan fungerar i det vardagliga arbetet (Kapucu m.fl., 2010). Hanteringen av varje enskild incident kan till stor del bero på organisationernas förmåga att anpassa sig till rådande situation, att fatta beslut utifrån organisationernas delvis motstridiga ingångsvärden samt att agera över organisatoriska gränser. För att bidra till dessa förmågor är det angeläget att övningarna organiseras och genomförs så att deltagarna får utrymme att improvisera, gemensamt diskutera agerande och där organisationernas reflexivitet och flexibilitet prövas. Detta skulle kunna medföra att övningsverksamheten fick en tydligare preventiv ansats med fokus på deltagarnas och organisationernas långsiktiga lärande.

NOTER:

- 1 Med blåljusorganisationer avses i denna artikel: polis, räddningstjänst och ambulans.
- 2 Viss räddningstjänst drivs i statlig regi, t.ex. vid flygplatser. Denna artikel är dock avgränsad till kommunal räddningstjänst.

TACK

Denna forskning har varit möjlig tack vare finansiering från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (2011–2014). Vi vill särskilt tacka de båda yttre kommissarierna Lars Lindros och Anders Bjärggård, verksamma vid polismyndigheten i Stockholms län, för gott samarbete och möjlighet att få följa med i fält och närgånget studera övningar. Vi är också tacksamma för synpunkter på tidigare manuskript från de två anonyma granskarna och gästredaktör Lise H. Rykkja.

REFERENSER

- Argyris, C. & Schön, D. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice*. Reading, Massachusetts: Addison Wesley.
- Bergeron, C.D. & Cooren, F. (2012). The Collective Framing of Crisis Management: A Ventriloquial Analysis of Emergency Operations Centres. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20 (3): 120–137.

- Berlin, J.M. & Carlström, E.D. (2008 b). The 90 Second Collaboration. – A critical study of interaction exercises at extensive accident sites. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4): 173–181.
- Berlin, J.M. & Carlström, E.D. (2008 a). Vad övas vid samverkansövningar – om första initiativeffekt & parallellitet. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 10(4): 23–40.
- Berlin, J.M. & Carlström, E.D. (2011). Why is Collaboration Minimised at the Accident Scene? A Critical Study of a Hidden Phenomenon. *Disaster Prevention and Management*, 20(2): 159–171.
- Berlin, J.M. & Carlström, E.D. (2013). Från mekanistisk till organisk samverkan mellan blåljusorganisationer. I: Axelsson, R & Bihari-Axelsson, S. (red.) *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Boin, A., 't Hart, P. & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A., Kofman-Bos, C. & Overdijk, W. (2004). Crisis Simulation: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. *Simulation & Gaming*, 34(3): 378–393.
- Borodzic, E.P. & van Haperen, K. (2002). Individual and Group Learning in Crisis Simulations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10(3): 139–147.
- Bouckaert G., Peters, B.G. & Verhoest K. (2010). The coordination of public sector organizations: Shifting Patterns of Public Management. Palgrave: Macmillan.
- Brattberg, E. (2012). Coordination for Contingencies: Taking Stock of Post-9/11 Homeland Security Reforms. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(2): 77–89.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Stone, M.M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66 (Suppl.): 44–55.
- Cedergårdh, E. & Winnberg, T. (2011). Proaktiv samverkan vid olyckor. I *Samverkan för säkerhets skull*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2013). After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Early online, doi: 10.1111/1468-5973.12019.
- Corbacioglu, S. & Kapucu, N. (2006). Organisational learning and selfadaption in dynamic disaster environment. *Disasters*, 30(2): 212–233.
- Crichton, M.T., Ramsay, C.G. & Kelly, T. (2009). Enhancing Organizational Resilience Through Emergency Planning: Learning from Cross-Sectoral Lessons. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(1): 24–37.
- Czarniawska, B. (red.) (2009). *Organizing in the face of risk and treat*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Daines, G.E. (1991). Planning, Training and Exercising. I: Drabek, T. & Hoetmer, G. (red.), *Emergency Management*, International City/County Management Association, Washington DC.
- Dekker, S. & Hansén, D. (2004). Learning under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 211–230.
- Donahue, A.K., & Tuohy, R.V. (2006). Lessons We Don't Learn: A Study of the Lessons of Disasters, Why we Repeat Them, and How We Can Learn Them. *Homeland Security Affairs*, 2(2). Tillgänglig på www.hsai.org.
- Drennan, L. & McConnell, A. (2007). *Risk and Crisis Management in the Public Sector*, New York: Routledge.

- Ferris, E. & Ferro-Ribeiro, S. (2012). Protecting people in cities: the disturbing case of Haiti. *Disasters*, 36(supplement): 43–63.
- Fimreite, A.L., Lango, P., Laegreid, P. & Rykkja, L.H. (2012). 22. Juli-kommisjonen. Organiserings, styring og ansvar. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 14(4): 49–58.
- Fischbacher-Smith, D. & Fischbacher-Smith, M. (2013). The Vulnerability of Public Spaces: Challenges for UK hospitals under the »new« terrorist threat. *Public Management Review*, 15(3): 330–343.
- Fredholm, L. (2006). Hantering av små till stora samhällspåfrestande olyckor. I: L. Fredholm & A-L Göransson (red.), *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Karlstad: Räddningsverket.
- Guldåker, N. (2009). Krishantering, hushåll och stormen Gudrun: att analysera hushålls krisanteringsförmåga och sårbarheter. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet.
- Hart, P. (1997). Preparing policy makers for crisis management: The role of simulations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(4): 207–215.
- Hart, P. (2013). After Fukushima. Reflections on risk and institutional learning in an era of mega-crises. *Public Administration*, 91(1): 1–13.
- Hjert, C. (2011). Juridikens betydelse för samverkan. I: *Samverkan för säkerhets skull*. Stockholm: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Huxham, C. (2003). Theorizing Collaboration Practice. *Public Management Review*, 5(3): 401–423.
- Ingemarsdotter, J. & Trané, C. (2013). *Varför öva tillsammans? – mot en gemensam inriktning och samordning av tvärssektoriella övningar*. FOI Totalförsvarets forskningsinstitut. Rapport nr: FOI-R-3679-SE. Stockholm: FOI Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Kapucu, N., Arslan, T. & Demiroz, F. (2010). Collaborative emergency management and national emergency management network. *Disaster Prevention and Management*, 19(4): 452–468.
- Kendra, J.M. & Wachtendorf, T. (2003). Elements of Resilience after the World Trade Center Disaster: Reconstituting New York City's Emergency Operations Centre. *Disasters*, 27(1): 37–53.
- Kettl, D.F. (2003). Contingent Coordination – Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. *American Review of Public Administration*, 33(3): 253–277.
- Kim, H. (2013). Improving simulation exercises in Korea for disaster preparedness. *Disaster Prevention and Management*, 22 (1): 38–47.
- Laere van, J. (2013). Wandering Through Crisis and Everyday Organizing; Revealing the Subjective Nature of Interpretive, Temporal and Organizational Boundaries. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(1): 17–25.
- Lakey, J.R.A., Barrat, K.L. & Marchant, C.P. (1983). Nuclear Reactor Emergency Exercises and Drills, IAEA-SM-280, Rome.
- Lalonde, C. & Roux-Dufort, C. (2013). Challenges in Teaching Crisis Management: Connecting Theories, Skills and Reflexivity. *Journal of Management Education*, 37(1): 21–50.
- Lalonde, C. (2007). The Potential Contribution of the Field of Organizational Development to Crisis Management. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2): 95–104.
- Lateef, F. (2010). Simulation-based learning: Just like the real thing. *Journal of Emergencies, Trauma and Shock*, 3(4):348–352.
- Lee, Y-I., Trim, P., Upton, J. & Upton, D. (2009). Large Emergency-Response Exercises: Qualitative Characteristics – A Survey. *Simulation & Gaming*, 40(6): 726–751.
- Longoria, R. (2005). Is Inter-Organizational Collaboration Always a Good Thing? *Journal of Sociology and Social Welfare*, 32(3): 123–139.

- Marton, F. & Booth, S. (1997). *Learning and awareness*. Mahwah: N.J. Erlbaum Associates.
- McConnell, A. & Drennan, L. (2006). Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2): 59–70.
- Meld. St. 29 (2011–2012). *Samfunnssikkerhet*. Justis- og Beredskapsdepartementet, Oslo, Norge.
- Moats, J.B., Chermack, T.J. & Dooley, L.M. (2008). Using Scenarios to Develop Crisis Managers: Applications of Scenario Planning and Scenario-Based Training. *Advances in Developing Human Resources*, 10(3): 397–424.
- Moynihan, D. (2008). Learning under Uncertainty: Networks in Crisis Management. *Public Administration Review*, 68(2): 350–361.
- NOU (2012). Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Norges Offentlige Utredningar 2012:14.
- Olsen O.E., Kruke, B.I. & Hovden J. (2007). Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2): 69–79.
- Pask, G. (1976). Styles and Strategies of Learning. *British Journal of Educational Psychology*, 46(2): 128–148.
- Perry, R.W. (2004). Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(2): 64–75.
- Peterson, D.M. & Perry, R.M. (1999). The Impacts of Disaster Exercises on Participants. *Disaster Prevention and Management*, 8(4): 241–254.
- Quarantelli, E. (2006). Catastrophes are Different from Disasters: Some Implications for Crisis Planning and Managing Drawn from Katrina. In: *Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences*. New York, Social Science Research Council, June 11.
- Rykkja LH. (2010). Ovelser i Samfunnssikkerhet som Styrnings- og samordningsverktøy. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 12(2): 3–26.
- Sharp, C.R. (2009). Theoretical and Practical Application of Loose Coupling: a study of Criminal Justice Agencies in the State of Florida. *The Southwest Journal of Criminal Justice*, 6(1): 45–58.
- Sinclair, H., Doyle E.E., Johnston, D.M. & Patton, D. (2012). Assessing Emergency Management Training and Exercises, *Disaster Prevention and Management*, 21(4): 507–521.
- Skr. 2009/10:124. Regeringens skrivelse *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Stockholm: Regeringskansliet/Försvarsdepartementet.
- Smith, D. & Elliott, D. (2007). Exploring the Barriers to Learning from Crisis: Organizational Learning and Crisis. *Management Learning*, 38(5): 519–538.
- Smith, D. (2004). For Whom the Bell Tolls: Imagining Accidents and the Development of Crisis Simulation in Organizations. *Simulation & Gaming*, 35(3): 347–362.
- Sommer, M., Braut, G.S. & Njå, O. (2013). A model for learning in emergency response work. *International Journal of Emergency Management*, 9(2): 151–169.
- Sommer, M. & Njå, O. (2012). Dominant Learning Processes in Emergency Response Organizations: A Case Study of a Joint Rescue Coordination Centre. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(4): 219–230.
- SOU 2005:104. Sverige och Tsunamin – granskning och förslag. Expertrapporter från 2005 års katastrofkommission. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes Förlag.
- Stone Wyman, J. (2009). Emergency Management in Denmark: Lessons learned at home and abroad. In: David A. McEntire, (Ed.). *Comparative Emergency Management: Understanding Disaster Policies, Organizations, and Initiatives from Around the World*. Federal Emergency Management Agency: Emmitsburg, MD.
- Suparamaniam, N. & Dekker, S. (2003). Paradoxes of Power: The Separation of knowledge and Authority in International Disaster Relief Work. *Disaster Prevention and Management*, 12(4): 312–318.

- Taber, N., Plumb, D. & Jolemore, S. (2008). »Grey« areas and »organized chaos« in emergency response. *Journal of Workplace Learning*, 20(4): 272–285.
- Thompson, J.D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Törner, M. & Pousette, A. (2009). Safety in Construction – a Comprehensive Description of the Characteristics of High Safety Standards in Construction Work, from the Combined Perspective of Supervisors and Experienced Workers. *Journal of Safety Research*, 40(6): 399–409.
- Uhr, C. (2009). *Multi-organizational Emergency Response Management – A Framework for Further Development*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet.
- Van Wart, M. & Kapucu, N. (2011). Crisis Management Competencies. The case of emergency managers in the USA. *Public Management Review*, 13(4): 489–511.
- Weick, K. E. (2011). Organizing for Transient Reliability: The Production of Dynamic Non-Events. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 19(1): 21–27.

SAMMANFATTNING

Denna studie syftade till att belysa övningsdeltagarnas uppfattningar av hur samverkansövningar mellan polis, räddningstjänst och ambulans organiseras och genomförs. Särskilt fokuserades kritiska aspekter i övningar som har, eller förväntas ha, betydelse för deltagarnas möjligheter att lära. Samverkansövningar används som ett verktyg för att förstärka och utveckla gemensam beredskap inför framtida olyckor och katastrofer. Behovet av övningar på olika nivåer brukar aktualiseras efter kritik mot hanteringen av omfattande verkliga händelser. Studien hade en kvalitativ ansats och byggde på fenomenografisk analys av intervjuer med deltagare från fyra övningar med olika scenarier. Analysen visade att realism i övningarna, utrymme för misstag, övningarnas omfattning och syfte samt möjlighet till uppföljning uppfattades som särskilt kritiska aspekter. Hanteringen av en olycka beror i stor utsträckning på organisationernas förmåga att anpassa sig till den rådande situationen och utfallet av samverkan mellan organisationer. För att övningar ska bidra till dessa förmågor och fylla ett proaktivt syfte, bör fokus tydligare riktas mot organisering av övningar i syfte att ge deltagarna utrymme att pröva olika beslut och ageranden, och med mindre betoning på scenarioval.

ABSTRACT

This study aimed to elucidate exercise participants' understanding of critical aspects of organizing and implementation of collaboration exercises with police, fire department and ambulance services. The focus is critical aspects in exercises that have, or are expected to have, bearing on the participants' ability to learn. Collaboration exercises are used as a tool to reinforce and develop the preparedness for future incidents. The need for

such exercises was usually advocated after critique to actions during large-scale real-life incidents. The study had a qualitative approach and is based on phenomenographic analysis of interviews with participants from four exercises with different scenarios. The identified critical aspects of exercises were related to realism, acceptance for mistakes, exercise extent and aims and opportunities for joint discussions. The management of an accident can be described to a large extent depend on the organizations' joint ability to adapt to the prevailing situation and to collaborate. For exercises to contribute to these abilities, they could benefit from shifting the focus to how to organize exercises that allow participants to test different decisions and actions, with less emphasis on the choice of scenario.

FÖRFATTARPRESANTATION

Annika Andersson är doktorand i pedagogik med inriktning mot arbetsintegrerat lärande, vid Högskolan Väst, Trollhättan. I hennes avhandlingsarbete studeras olika typer av samverkansövningar mellan blåljusorganisationer i Sverige.

Högskolan Väst
Institutionen för omvårdnad, hälsa och kultur
SE 461 86 Trollhättan
Sverige
E-post: annika.andersson@hv.se

Eric Carlström, fil.dr., docent i offentlig förvaltning och verksam som universitetslektor vid Högskolan Väst, Trollhättan och Sahlgrenska akademien, Göteborgs universitet. Hans forskning har främst handlat om ledarskap, integrering, teamarbete, triage och samverkan i kommunal och landstingskommunal vård och omsorg. Eric Carlström är för närvarande forskningsledare för ett forskningsprojekt där olika typer av övningar mellan blåljusorganisationer studeras.

Göteborgs Universitet
Institutionen för vårdvetenskap och hälsa
Box 457
405 30 Göteborg
Sverige
E-post: eric.carlstrom@gu.se

Johan Berlin, fil.dr., docent i företagsekonomi och verksam som universitetslektor vid Högskolan Väst, Trollhättan. Hans forskning har främst handlat om styrning, organisation, teamarbete, organisationskultur och samverkan

i offentliga organisationer. Johan Berlin är för närvarande projektledare för ett forskningsprojekt där olika typer av övningar mellan blåljusorganisationer studeras.

Högskolan Väst
Institutionen för individ och samhälle
SE 461 86 Trollhättan
Sverige
E-post: johan.berlin@hv.se

Norsk samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid – analyser fra ulike kulturperspektiver



Internal security and preparedness in Norway
– analysis from different cultural perspectives

BERIT MARTINUSSEN

Nøkkelord: Kultur, ledelse, styring, sikkerhets- og beredskapsarbeid, organisasjon

Keywords: Culture, leadership, management, safety and preparedness, organization

INNLEDNING

Den 22. juli 2011 ble Norge rammet av et bombeangrep i Regjeringskvartalet og en massakre på Arbeiderpartiets ungdomsorganisasjons sommerleir på Utøya. 77 mennesker mistet livet som et resultat av de to angrepene. Gjerningsmannen ble pågrepet og i ettertid dømt for ugjerningen. Regjeringen oppnevnte en uavhengig kommisjon, 22. juli-kommisjonen, for å analysere og evaluere lærdom av hendelsene og fremme forslag om hvilke tiltak som er nødvendige for en bedre fremtidig beredskap.

Kommisjonen konkluderte følgende i sin rapport (NOU 2012: 449):

- Angrepet på Regjeringskvartalet 22/7 kunne ha vært forhindret gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak.
- Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7.
- Flere sikrings- og beredskapstiltak for å vanskeliggjøre nye angrep og redusere skadevirkningene burde ha vært iverksatt 22/7.
- Helse- og redningsarbeidet ivaretok de skadde og pårørende i akuttfasen på en god måte.

- Regjeringens kommunikasjon til befolkningen var god. Departementene maktet å videreføre sitt arbeid på tross av skadene.
- Med en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7. Kommisjonen har likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene.

Rapporten gir en analyse av hvordan resultatet av ulike hendelser den 22. juli 2011 kan tilskrives «holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner utøvet den myndighet de var blitt gitt» (NOU 2012: 458). I tillegg viser den til betydningen av tilfeldigheter, hell og uhell. Målet for rapporten er å kartlegge robustheten i samfunnets systemer og i beslutningene som blir tatt, slik at dette blir en kilde til læring.

Kommisjonens rapport er beundringsverdig detaljert i sine beskrivelser av hendelsene 22. juli, samtidig som den evner å gi en overordnet analyse av beredskapssituasjonen samt krisehåndteringen av hendelsene. Rapporten trekker frem både det som gikk bra, og det som gikk dårlig den 22. juli 2011. Dokumentet gir en usedvanlig grundig innføring i norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid, et tema dagens lærebøker i liten grad dekker på tilsvarende måte. Rapportens analyse er detaljert og ryddig. Spesielt interessant er konklusjonen og anbefalingene om at «riktig medisin» er endringer i holdninger, lederskap og kultur. Kommisjonen avviser til en viss grad nødvendigheten av organisasjonsendring og fokus på struktur ved å påpeke at det ikke er «mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg» (NOU 2012: 16) som kan forklare utfordringene vi står overfor.

Når rapporten konkluderer med at lederne må styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur (NOU 2012: 458), kan dette forstås slik at kommisjonen ønsker en holdnings- og kulturendring innen de organisasjonene som skal ivareta samfunnssikkerheten, og denne endringen skal organisasjonens ledere gjennomføre. En kulturendring er ment å bedre organisasjonens sikkerhetsarbeid.

I denne artikkelen vil jeg problematisere hvordan denne tilnærmingen til kultur og lederskap kan forstås ut ifra tre ulike kulturperspektiver. Artikkelen tar først opp noen vurderinger omkring datagrunnlag og metode. Deretter følger en teoretisk gjennomgang av sammenhengene mellom organisasjonskultur og sikkerhetskultur samt de tre kulturbegrepene. Avsnittet om kommisjonens analyse gjennomgår kort de fem momentene hvor samfunnets beredskap og evne til å beskytte seg selv sviktet mest. Analysedelen diskuterer disse momentene gjennom de tre kulturperspektivenes linser. Avslutningsvis trekkes noen linjer om perspektivenes bidrag til en helhetlig forståelse av hvordan ulike kulturer kan påvirke sikkerheten i organisasjoner.

METODE

Artikkelen bygger på en kvalitativ studie av 22. juli-kommisjonens rapport (NOU 2012: 14) sett i lys av teoretiske argumenter om sammenhengen mellom kultur og struktur i organisasjoner. Kvalitativ metode er valgt fordi jeg ønsker å forstå et komplekst fenomen, 22. juli-kommisjonens analyse av hendelsene den 22. juli 2011, og nærmere bestemt hvordan kommisjonens anbefalinger kan forstås ut fra tre ulike kulturperspektiver. Kvalitative analysers fortrinn er at de går i «dybden» der kvantitative analyser gjerne går i «bredden». Målet for den kvalitative analysen er ofte å oppnå en helhetlig forståelse av fenomenet som analyseres (Holter og Kalleberg 1996). Utgangspunktet for min analyse er en hypotese om at endringer i holdninger, lederskap og kultur innen norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid ikke kan ses isolert fra strukturelle endringer.

Dokumenter som 22. juli-kommisjonens rapport er interessante fordi slike dokumenter har en institusjonell kraft. De anbefalinger rapporten gir, vil få stor betydning for videre tenkning og handling innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet. En dypere analyse av slike rapporter kan bidra til økt forståelse av begrepsanvendelser og utvikling av nye teorier.

Fordelen ved dokumentanalyser er at data produseres «naturlig» og «spontant» i sosiale prosesser uavhengig av forskeren, som benytter dokumentene som «sekundært» materiale. Det er ingen direkte kontakt mellom forskeren og de personene som bidrar til forskningsdataene. Metoden innebærer dermed ingen risiko for at forskeren påvirker utarbeidelsen av dokumentet. Dokumentet vil nødvendigvis ikke gi en «korrekt» fremstilling av virkeligheten, men fremstår som et innspill til en bestemt virkelighetsforståelse gitt under bestemte betingelser (Dahler-Larsen 2005).

En svakhet ved min metode kan være at jeg i hovedsak har forholdt meg til ett dokument. Jeg forholder meg til 22. juli-kommisjonens rapport på samme måte som en casestudie med kun en case. Det vil ikke være mulig å generalisere resultatene av analysen, men en drøfting av en unik case kan likevel gi interessant kunnskap som kan bidra til å kaste lys over lignende caser eller hendelser. Denne typen studier er motivert ut fra at de beskriver noe viktig knyttet til en politisk eller en bredere sosial eller kulturell referanseramme. Motivasjonen for studien springer dessuten ut fra et samfunnsmessig engasjement (Andersen 2013:63). Mitt bidrag er å se rapportens anbefalinger i lys av ulike kulturperspektiver innen organisasjonsteorier.

ORGANISASJONER OG KULTUR

En organisasjon defineres gjerne som et sosialt system som er bevisst konstruert for å nå bestemte mål (Scott 1998:10). Organisasjoner er konstruert gjennom strukturer som viser hvordan arbeidsoppgaver og

ansvar er fordelt og samordnet mellom forskjellige personer, grupper osv. Vertikal organisasjonsstruktur handler om fordeling av makt, autonomi, kontroll og koordinering av arbeidet, mens horisontal organisasjonsstruktur omhandler hvordan samarbeid og samordning kan skje både formelt og uformelt mellom ulike avdelinger på samme hierarkiske nivå.

Organisasjonsstrukturen forutsetter at medlemmene forplikter seg til organisasjonen i forhold til minst tre psykososiale mekanismer (Haukedal 2005:362):

1. Autoritet: en form for maktanvendelse som fungerer fordi forespørselen oppfattes som legitim. Denne legitimiteten kan ha opphav i tradisjon, loven, posisjon i hierarkiet eller leders karisma.
2. Ansvar: en forpliktelse tillagt en person som innehar en bestemt posisjon.
3. Ansvarlighet: den underordnedes aksept av en gitt oppgave, som medlem av organisasjonen. I dette ligger en plikt til å rapportere om fremdrift og/eller ferdigstillelse.

Organisasjonskultur

Innenfor litteraturen som omhandler organisasjonskultur, finnes en stor variasjon når det gjelder hvilket innhold en tillegger begrepet. Ofte beskrives organisasjonskultur som de felles verdier som påvirker organisasjonsmedlemmenes holdninger og atferd. Uttal (1983) definerer organisasjonskultur som «delte verdier (hva som er viktig) og tankesystemer (hvordan ting henger sammen) som gjensidig påvirker hverandre med en organisasjonsstruktur og et kontrollsystem som produserer atferdsnormer (måten vi gjør ting her hos oss)».

Schein (1985:9) ser organisasjonskulturen som «– et mønster av grunnleggende antagelser – oppfunnet, oppdaget eller utviklet av en gitt gruppe i det den lærer og hankses med sine eksterne tilpasnings- og interne integrasjonsproblemer – som har fungert bra nok til å bli betraktet som gyldige, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den rette måten å oppfatte, tenke og føle på i relasjon til disse problemene».

Kultur blir også assosiert med begreper som meningskonstruksjon, symboler, dannelse av fellesskap og kollektiv identitet (Alvesson 2002). Kultur kan anses som et intersubjektivt aspekt ved livet. Den er lært, mye i ung alder, og den er forsterket gjennom sosialt press. Resultatet er at kulturen tilhører en hel gruppe, og ikke bare enkeltindividet, og vi kan ikke unnslippe den. Kulturen styrer vår atferd, samtidig som den gir oss et holdepunkt, en identitet, et sosialt sted og en verdensanskuelse (Bjerke 1999).

Holdninger refererer gjerne til meninger, oppfatninger og verdier (Lai 2004), og er dermed et av elementene i beskrivelsen av hva kultur består av.

Jeg vil videre i denne artikkelen inkludere holdninger i kulturbegrepet, og ikke behandle dette begrepet spesifikt.

Utviklingen av begrepet «sikkerhetskultur»

Da 22. juli-kommisjonen etterlyste kultur i sikkerhets- og beredskapsarbeidet, aktualiserte dette en debatt mellom ulike organisasjonsteoretiske perspektiver og deres oppfatning av *organisasjonskultur*. En sentral diskusjon handler om nytten av å benytte begrepet «sikkerhetskultur», eller om det mer generelt er snakk om en organisasjonskulturs påvirkning på sikkerheten som er det sentrale.

Studier av sikkerheten i industribedrifter kan spores tilbake til 1800-tallet. Studiene var dominert av ingeniørenes teknologivitenskapelige forståelse av sikkerhet. Sikkerheten skulle forbedres ved å utvikle tryggere maskiner og utstyr. Fagmiljøer dominert av psykologer satte senere sitt preg på studiene gjennom oppmerksomhet omkring forbedring av sikkerhet gjennom strategisk rekruttering, videreutdanning og tiltak for å forbedre de ansattes motivasjon til å arbeide i tråd med sikkerhetsregler. Studiene tok i hovedsak i bruk spørreundersøkelser, og la stor vekt på ledelsessystemer, formelle regler og strukturer (Hale og Hovden 1998).

Begrepet «sikkerhetskultur» ble første gang introdusert etter en eksplosjon i reaktor fire i atomkraftverket i Tsjernobyl 26. april 1986. I rapporten som oppsummerte etterforskningen, utført av The International Atomic Energy Agency (IAEA), var dårlig sikkerhetskultur ved kraftverket, og i det sovjetiske samfunnet generelt, fremhevet som hovedårsaken til ulykken (Antonsen 2009). The Advisory Committee on the Safety of Nuclear Installations (ACSNI) formulerte i etterkant av ulykken følgende definisjon av sikkerhetskultur (Cooper 2000:114):

«... produktet av de enkelte individers og gruppens verdier, persepsjoner, kompetanse og atferdsmønster som bestemmer engasjement, stil og kompetanse til organisasjonens helse- og sikkerhetsstyring ...»

Komiteen pekte videre på at organisasjoner med en positiv sikkerhetskultur var karakterisert av kommunikasjon basert på gjensidig tillit, felles forståelse av sikkerhetsstatus og tro på forebyggende tiltak. ACSNI definerer dermed sikkerhetskultur som en sosial konstruksjon. Det er individene og gruppens tolkninger og forståelser som ligger til grunn for det som oppfattes som et meningsmønster, det vil si kultur. «Ulykkesetterforskerne» fra Tsjernobyl-ulykken lånte dette kulturbegrepet fra antropologien, uten å referere til noen spesifikk faglitteratur (Choudhry mfl. 2007). Sikkerhetskultur har dermed ikke sin opprinnelse i en begrepsutvikling via organisasjonsteori, men refererer til et mer generelt begrep, som innbefatter det personlige

engasjementet og ansvaret til alle enkeltindivider som var beskjeftiget i aktivitet som hadde med sikkerheten på atomkraftverket i 1986 å gjøre. Det var praktikerne innenfor sikkerhetsarbeid som først tok begrepet i bruk. Sikkerhetskulturbegrepet var etter dette åpent for ulike tolkningsmuligheter, og det ble ikke gitt retningslinjer for hvordan begrepet skulle forstås og undersøkes.

ACSNI's definisjon av sikkerhetskultur synliggjorde samtidig både enkeltindividets og organisasjonens betydning for holdninger, lederskap og prioritering av sikkerheten. Dette åpnet for å ta i bruk organisasjonsteoretiske perspektiver for å forstå sikkerhetskulturbegrepet bedre. Organisatoriske forhold som påvirket sikkerheten, spesielt ledelsessystemets rolle, ble fokusert. En av de mest fremtredende teoriene som ble introdusert i denne perioden, var «sikkerhetsledelsesfilosofi», som i hovedsak baserte seg på amerikansk ledelsesteori og en antakelse om at ulykker hovedsakelig var et resultat av menneskelig svikt (Haukelid 1999). Ifølge dette resonnementet skapes en trygg organisasjon gjennom et ledelsessystem som spesifiserer mål, fordele ansvar, planlegger, organiserer og kontrollerer i henhold til sikkerhetsregler. I dette perspektivet vil det ikke være noen forskjell mellom sikkerhet og andre aspekter i organisasjonen. Sikkerhet kan derfor utvikles ved hjelp av de samme prinsippene som alle andre organisatoriske funksjoner, det vil si formelle strukturer, rutiner og prosedyrer. Sikkerhetskultur anses da som et sentralt aspekt ved organisasjonskulturen.

Antonsen (2009) hevder på sin side at det ikke finnes noen spesifikk sikkerhetskultur, men kun forskjellige aspekter ved en større organisasjonskultur som kan påvirke organisasjonens sikkerhetsnivå. Sikkerhetskulturen lever ikke sitt eget liv i organisasjonen, men er en del av en helhetlig organisasjonskultur, som den både blir påvirket av og som den selv øver innflytelse på.

Begrepet «sikkerhetskultur» er relativt nytt, men vinner stadig mer popularitet fordi det evner å være åpent for faktorer innen oppfatningsevne, psykologi, atferd og lederskap (Choudhry mfl. 2007). Å skape en sikkerhetskultur innebærer en kollektiv læringsprosess, og den vil sjelden fremstå som enhetlig. Den er sammensatt av en rekke samhandlende elementer, det vil si måter å gjøre jobben på, måter å tenke på og håndtering av ulike sideeffekter av sikkerhetskulturen.

Ukritisk bruk av begrepet «sikkerhetskultur» kan samtidig være problematisk. Dersom en anser at sikkerhetskultur kun omfatter kulturer som sterkt vektlegger sikkerhetsarbeid, vil en stå i fare for å forenkle et komplekst forhold mellom organisasjon, kultur og sikkerhet. Dette aktualiserer en diskusjon om hvordan man kan definere særtrekk ved en «god» sikkerhetskultur (Antonsen 2009). Det er mulig å skille mellom «god» og «dårlig» sikkerhetskultur, men mest fruktbart er det å tenke seg sikkerhetskulturer

som kan representere begge deler. Sikkerhetskultur kan noen ganger fungere som en «øyeåpner» ved at målrettet oppmerksomhet omkring sikkerhet fører til løsninger på eksisterende problemer, både aktuelle og fremtidige. På den annen side kan oppmerksomhet omkring sikkerhetskultur fungere som skylapper og forstyrrende filter som skaper problemer og forhindrer oss i å se løsninger som ligger utenfor det vi allerede kjenner til av muligheter (Nævestad 2010). Kultur kan altså både være en måte å se på og en måte å ikke se på (Vanghan 1997). Det vi ser, er ikke bare avhengig av sikkerhetskulturen, men kan også avhenge av hvilke «briller» den helhetlige organisasjonskulturen gir organisasjonsmedlemmene.

Kultur som variabel eller metafor?

Et klassisk skille innenfor forståelsen av organisasjonskultur går mellom antakelsen om at kultur er henholdsvis noe organisasjonen *er* eller noe den *har* (Smircich 1983). En forståelse som tilsier at kultur er noe en organisasjon *har*, anser organisasjonen som et konkret, ting-lignende fenomen som består av ulike deler. Kulturen betraktes da som en variabel som kan påvirkes eller endres slik at den vil fungere mer eller mindre optimalt. Kultur blir dermed et redskap i arbeidet med å kontrollere og forbedre organisasjonen. Dette kultursynet bygger på et objektivistisk syn på den sosiale virkelighet. Innen kulturforståelsen som anser organisasjoner for å være kulturer, betraktes kultur som noe *mer* enn en variabel. Her oppfatter man at alt som skjer i organisasjonen, er kultur. Smircich mener i tråd med dette at det er fruktbart å se på kultur som metafor (Smircich 1983:347):

«Kultur betraktet som rotmetafor fremmer oppfatningen av organisasjoner som uttrykksformer, manifestasjoner av den menneskelige bevissthet. Organisasjonene blir ikke først og fremst forstått og analysert i økonomiske eller materielle vendinger, men ut i fra sine ekspressive, idedannende og symbolske aspekter.»

Argumentasjonen for kultur som metafor støtter seg mer på fenomenologisk enn objektivistisk tenkning. Den sosiale virkelighet oppfattes ikke som objektiv, men som konstruert av mennesker og reproduisert av de nettverkene av symboler og betydninger som menneskene deler og som muliggjør felles handling (Burrell og Morgan 1979; Putnam 1983). Erkjennelsen av hva kultur er, bygger på den erfaring aktøren har gjort seg gjennom kontakten med andre aktører i kulturelle sammenhenger.

Svært få organisasjonsforskere i dag ser de to kulturtilnærmelsene – kultur som variabel eller metafor – som et enten eller, men som både og. Kultur kan anses som en variabel, eller et verktøy ledelsen kan styre, men består i tillegg av fortolkninger av hendelser og forståelser av hva som har betydning

i organisasjonen, noe som ligger utenfor ledernes kontroll. Det betyr at søke-lyset bør rettes mot hvor grensene mellom kultur og ikke-kulturelle fenomener trekkes. Det kan være fruktbart å knytte organisasjonskulturbegrepet først og fremst til de uformelle aspektene i en organisasjon, og dermed skille mellom kultur og struktur. Struktur er menneskeskapt, men forhandles ikke frem daglig av ethvert kulturmedlem. Struktur og design kan best forstås som skapt i skjæringspunktet mellom kulturelle ledelsesprosesser og dominante holdninger i organisasjonens institusjonaliserte omgivelser (Meyer og Rowan 1977). Struktur er påvirket av kulturelle prosesser. De kulturelle prosessene er på sin side påvirket av referanserammer og «avtaler» for oppførsel og beslutningstaking fra dem som skaper strukturene. Struktur skiller seg videre fra kultur ved å formalisere status i organisasjonen. Å studere forholdet mellom det formelle, altså struktur, og det uformelle aspektet ved en organisasjon kan være en nøkkel til å forstå deler av organisasjonskulturen.

En enda mer nyansert måte å forstå kulturbegrepet på er å studere organisasjonskultur som harmoni, konflikt og tvetydighet. I det følgende presenteres Martins tre kulturperspektiver: integrasjons-, differensierings- og fragmenteringsperspektivet (Martin 1992). De tre perspektivene vil her benyttes til å belyse ulike måter ledere kan styre og lede – eller unnlate å styre og lede – organisasjonskulturen gitt et mål om å bedre beredskaps- og sikkerhetsarbeidet i Norge. De tre perspektivene blir deretter brukt til å se nærmere på 22. juli-kommisjonens analyse og anbefalinger.

Integrasjonsperspektivet

Integrasjonsperspektivet ser kultur som enhetlig, entydig og konsistent. Kulturen er felles blant alle ansatte, og en er enige i viktige spørsmål. Verdier og grunnleggende antakelser beskrives som felles og delt av alle, og vil være synlige i et vidt spekter av uttrykk. Det vil råde harmoni i meningsutvekslingene, og en vil ha lik virkelighetsoppfattelse. Medlemmene i kulturen vet hva som forventes av dem, og finner det meningsfylt å oppfylle disse forventningene.

Ifølge integrasjonsperspektivet er kulturens funksjon å lindre bekymring i organisasjonen, å kontrollere det ukontrollerbare, føre til forutsigbarhet og klargjøre det tvetydige. Organisasjoner kan anses som «snakkende» samfunn som deler sosialt konstruerte meningssystemer, som hjelper medlemmene til å finne mening og forstå sitt nærmiljø, noen ganger også sine mer fjerne omgivelser (Barley 1983:393). Denne meningsskapingen er ifølge integrasjonsperspektivet nødvendig for å kunne kontrollere atferd som kan forstyrre harmonien og forutsigbarheten. Meningskaping (eller det å skape forståelse og klarhet) er et viktig aspekt ved de antakelsene som ligger til grunn for Scheins studier av kultur (Schein 1985:16):

«Verdiene starter en gradvis prosess av kognitive endringer til en tro og etter hvert en antakelse. Hvis denne endringsprosessen skjer – og den vil bare skje hvis den foreslåtte løsningen fortsetter å virke, og viser seg i en større sammenheng å være 'korrekt' og reflekterer et riktig bilde av virkeligheten – da vil medlemmene i organisasjon ha en tendens til å glemme at de i utgangspunktet var usikre og at verdiene derfor tidligere ble debattert og lagde motsetninger.»

Schein har i senere studier argumentert for at bare det som er delt, er per definisjon kultur (Schein 1991:247–248). Han hevder at det er meningsløst å tenke på mer eller mindre overensstemmende kultur, eller tvetydig kultur. Dersom der ikke er overensstemmelse, om der er konflikt, eller hvis noe er tvetydig, så har gruppen det er snakk om, per definisjon ikke noen kultur knyttet til dette.

Integrasjonsperspektivet vil typisk anse lederen som en kulturskaper. En god leder er i stand til å skape en kultur som inspirerer til intens lojalitet, sterkt samhold og økt produktivitet. Lederens påvirkning kan være så sterk at kulturen reflekterer lederens egne verdier. Kultur vil dermed kunne brukes som et redskap for ledelsen til å styre den daglige drift og organisasjonen for øvrig. Ledelsen kan bruke kulturen som et virkemiddel for å korrigere holdninger og atferd slik at de ansatte følger den «måten organisasjonen tradisjonelt har gjort tingene på». Dette korresponderer med det Selznick (1957) kaller «stiavhengighet.»

Når kultur på denne måten oppfattes som en variabel som kan påvirkes eller manipuleres, er kultur – ifølge integrasjonsperspektivet – noe organisasjonen *har*, og ikke noe den *er*.

Differensieringsperspektivet

Differensieringsperspektivet oppfatter kultur som noe som deles av en gruppe, men ikke nødvendigvis av hele organisasjonen. Innenfor gruppen (eller subkulturen) finnes helhetlige meningssystemer og produksjon av klare løsninger på problemer som deles av alle eller de fleste i denne gruppen. Subkulturen bringer klarhet eller forutsigbarhet på områder som ellers ville vært preget av uvisshet og usikkerhet. Lucas sier det på denne måten (Lucas 1987:152):

«Subkultur, på samme måte som myter, omgjør uforståelige kompleksiteter til en kompleksitet som er mer forståelig. Med dette oppnås en illusjon av forståelse, kunnskap og en kapasitet for forutsigbarhet som erstatter uvitenhet, usikkerhet og følelsen av tilfeldige innfall i en lunefull natur.»

Differensieringsperspektivet anser subkulturen som en «øy av klarhet i en sjø av tvetydighet». Tvetydighet oppstår typisk ved høy kompleksitet eller når paradokser gjør flertydige fortolkninger plausible. Både integrasjonsperspektivet og differensieringsperspektivet forstår tvetydighet som «et kaos som ligger under kulturen» og noe som ikke er noen del av kulturen. Subkulturell differensiering «gjerder inn» ulikheter og holder det ukontrollerbare på «utsiden» eller i mellomrommene mellom de ulike subkulturene. En ansatt eller et medlem i en organisasjon kan tilhøre flere subkulturer. Den ansatte kan også føle seg «dratt inn i» flere potensielle selvmotsigende grupper, der ingen av gruppene dekker hele identiteten. Ansatte eller medlemmer med en fortolkning av virkeligheten som avviker fra ledelsen eller majoriteten i organisasjonen, vil innen differensieringsperspektivet anses som «helter» som motstår ledelsens krav om tilpasning. For at det skal kunne dannes en subkultur, må det imidlertid finnes et visst antall «avvikere» som samler seg om en felles mening, og i motsetning til «hovedkulturens» virkelighetsforståelse. Differensieringsperspektivet avviser dermed ikke at det finnes likhet, enighet og helhet innenfor kulturer, slik integrasjonsperspektivet hevder, men trekker det et steg videre ved å synliggjøre at det også finnes subkulturer som ser ting litt annerledes. Differensieringsstudier befinner seg innenfor en tradisjon der en ofte benytter opposisjonell tenkning for å definere subkulturell forskjellighet. En kritikk mot en slik dikotomiske tenkning er at den har en tendens til å fokusere på hierarkiske forhold (Martin 1992).

Differensieringsperspektivet forsøker å forstå den underliggende inkonsekvensen i en organisasjon som eksisterer, ofte uten å bli påtalt. Mens integrasjonsperspektivet fokuserer på overensstemmelse, er differensieringsperspektivet opptatt av selvmotsigende fortolkninger av kulturelle uttrykk. Oppmerksomheten rettes mot inkonsekvens. Dette har integrasjonsperspektivet en tendens til å overse. Samtidig, vil også differensieringsperspektivet fremholde at kultur er noe organisasjonen *har*, og ikke noe den *er*. I motsetning til integrasjonsperspektivet vil differensieringsperspektivet hevde at organisasjonen har flere kulturer (subkulturer), som da kan påvirkes for å oppnå bestemte mål.

Fragmenteringsperspektivet

Fragmenteringsperspektivet anser tvetydighet som selve essensen ved kultur, og utforsker kompleksiteten i forholdet mellom én kulturell mening og en annen. I stedet for å studere enighet innenfor grensene til en kultur eller subkultur, presenterer fragmenteringsperspektivet en mangfoldighet av fortolkninger som sjelden, om noensinne, vil samles i en stabil overensstemmelse (Martin 1992).

I motsetning til både integrasjonsperspektivet og differensieringsperspektivet tilbyr fragmenteringsperspektivet sjelden en klar oppskrift på handling. Når en organisasjons situasjon er tvetydig, er det vanskelig å vite om handling er påkrevd, hvilken handling som vil være passende, og hvilke konsekvenser det vil føre til. Det vanligste resultatet er passivitet. Beslutningsprosesser kjennetegnes typisk av en «garbage can»-modell for beslutningstaking (Cohen, March og Olsen 1972). Organisasjoner hvor «søppel» og tilfeldigheter kan avgjøre beslutninger, kalles gjerne organiserte anarkier. I slike organisasjoner er forvirring og paradokser oftere regelen enn unntaket. Mønster av sammenheng er uklare, medlemskap og deltaking i beslutninger er flytende, og koordinering er vanskelig å finne. Når det forekommer, finnes det gjerne på ett nivå i organisasjonen, men ikke på et annet. Når gjennomføringen av beslutningen avviker fra retorikken om hvordan slike beslutninger er forventet gjennomført, gir retorikken ingen retningslinje for handling, dermed må reaksjonsmønsteret utvikles underveis.

Fra et fragmenteringsståsted finnes det ikke noe konsistent eller inkonsistent forhold mellom verdier og kulturelle former (som fysiske arrangementer, fortellinger eller organisasjonshistorier). Analysene starter med et premiss om at historier og fortellinger har et mangfold av betydninger. Et differensieringsperspektiv vil derimot ta utgangspunkt i at det finnes to (motsatte) betydninger. Fragmenteringsstudier er ikke nødvendigvis uenige i en slik forståelse, men går lenger ved å fokusere på flere mulige tolkninger – inkludert også det som ikke blir sagt eller fortalt.

Fragmenteringsperspektivets oppfatning av enighet erkjenner at medlemmene i en kultur noen ganger skifter mening. Nye temaer kan komme i fokus, mennesker med andre oppfatninger eller kvaliteter og nye oppgaver blir fremtredende, og ny informasjon blir tilgjengelig. Fra et fragmenterings-synspunkt vil en studie som viser fravær av enighet, ikke nødvendigvis indikere fravær av kultur, men heller et nærvær av en fragmentert kultur. I dette perspektivet oppfattes kultur dermed som noe som organisasjonen *er*, og ikke noe den *har*.

Styring og ledelse

En videre nyansering av begrepene «styring» og «ledelse» kan gi interessante innspill til diskusjonen om hvordan grunnleggende endringer i holdninger, lederskap og kultur kan bidra til å forbedre norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid, og hvordan dette er koblet til organisasjonskultur. Dette vil være særlig relevant innenfor et integreringsperspektiv og et differensieringsperspektiv, siden disse vil oppfatte styring og ledelse som viktig for å kunne endre en organisasjonskultur.

En vanlig måte å skille disse begrepene på er å fremstille styring som «det å gjøre tingene riktig», mens ledelse er «å gjøre de riktige tingene». En mer

presis definisjon av ledelse finner vi hos Yukl, som oppfatter ledelse som å inkludere (Yukl 1989:253):

«... det å øve innflytelse over viktige mål og strategier, over de ansattes forpliktelse og oppgaveutførelse for å nå målene, innflytelse over gruppesamhold og identifisering med og innflytelse over organisasjonskulturen.»

Selznick (1957) gjør et poeng ut av forskjellen mellom styring og ledelse. Han hevder det er snakk om ledelse kun når det skjer etablering av eller forandringer i en organisasjon. Utover dette er det snakk om ren administrativ styring. Styring handler med andre ord om å opprettholde stabilitet og orden, mens ledelse er å skape innovasjon og endringer. Styring er kulturelt betinget på den måten at fortolkning og mening er sentralt. Styring forholder seg imidlertid ut fra dette til enkle og tatt-for-gitt-meninger. Tenkning og vurderinger foregår raskt og kontrollert, noe som fører til en forutsigbar respons knyttet til «passende» atferd. Styring tenkes å bidra til at en kan omgå kulturelle forhold og dermed minimere innflytelsen fra (uønskede) normative verdier eller vurderinger, ufokusert tenkning og rene følelser (Alvesson 2002). Alternativt kan en styre i tråd med en ønsket kultur for på den måten å omgå eventuelle subkulturer eller motkulturer i organisasjonen. Det er imidlertid ikke klokt å rangere ledelse som viktigere enn styring, eller omvendt. For en organisasjon vil det være like skjebnesvangert å bli «overledet» og «understyrt» som å bli «underledet» og «overstyrt». Idealet er en kombinasjon av stødig styring og klokt lederskap (Bjerke 1999).

KOMMISJONENS ANALYSE

22. juli-kommisjonens første anbefaling av tiltak på nasjonalt nivå er at lederne må styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse og resultatorientert lederskap (NOU 2012: 458).

Kommisjonens analyse fremhever fem momenter hvor samfunnets beredskap og evne til å beskytte seg selv sviktet mest:

1. Evnen til å erkjenne risiko og lære av øvelser

Kommisjonen fremhever hvordan de ansvarlige skal utvikle kunnskap om de risikoer de står overfor, og innrette sin atferd etter dette. God risikoforståelse innebærer å vurdere både sannsynlighet for hendelser og hvilken risiko hendelsen kan medføre. Det er ikke tilstrekkelig å basere seg på historiske erfaringer, en må også ta høyde for overraskelser og usikkerhet. Til tross for at Norge har en oppdatert sikkerhets- og beredskapslovgivning, ser kommisjonen at evnen til å følge opp dette lovregulerte ansvaret

varierer mellom de ulike etater og aktører. De aktuelle aktørene har ifølge Kommisjonen ulik erkjennelse av risiko og sårbarhet. Det påpekes at risikoerkjennelsen ikke er tilstrekkelig. Sårbarheten har i konkrete tilfeller vært kjent og akseptert, men en har ikke tatt inn over seg hvilken risiko dette innebar (for eksempel for lav bemanning på operasjonssentralene). «Risikoforståelsen bestemmer om man øver, hva man øver på, og hva man lærer av øvelser» (NOU 2012: 452). Kommisjonen mener det har vært øvet for lite, og aktørene har ikke tatt tilstrekkelig lærdom av øvelsene.

2. Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og å bruke planene man har utviklet

Kommisjonen peker på at beslutninger tatt flere år tilbake som gjaldt sikkerhetstiltak i Regjeringskvartalet, ikke var iverksatt. De ulike aktørene håndterte sine planverk ulikt. Til tross for at politiet hadde planverk til bruk ved terror og sabotasje, ble disse ikke benyttet den 22. juli. Oslo universitetssykehus evnet imidlertid å bruke sitt planverk. Da Oslo universitetssykehus underveis avdekket enkelte rutiner som fungerte mot sin hensikt, ble disse endret.

3. Koordinering og samhandling

Kommisjonen er opptatt av at landets samlede ressurser må utnyttes best mulig for å håndtere oppgavene innen samfunnssikkerhet og beredskap, og peker på at eksisterende lovverk (for eksempel taushetsbestemmelser) kan tenkes å stå i veien for at aktørene samarbeider på en god måte. Svak koordinering og kommunikasjonsproblemer ble identifisert på flere områder, for eksempel var Statsministerens kontor og Justis- og politidepartementet i 2010 informert av Politidirektoratet om liten fremdrift i Fornyings- og administrasjonsdepartementets arbeid med sikring av Regjeringskvartalet, uten at ledelsen i Fornyings- og administrasjonsdepartementet hadde kjennskap til dette. Svak koordinering var årsaken til at politiaksjonen på Utøya tok lengre tid enn forventet. Den underbemannede operasjonssentralen som skulle lede og koordinere aksjonen, ble overbelastet med innkommende anrop.

4. Se og utnytte potensialet i IKT-systemer

Kommisjonen viser til at egnevaluering, revisjoner og konsulentrapporter over mange år har påpekt store svakheter ved politiets IKT-løsninger. Dette var godt kjent både for ledelsen i politiet og i Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgang til informasjons- kommunikasjonsverktøy er en forutsetning for å kunne utnytte bemanningen optimalt i forhold til oppgavene som skal løses. Likevel hadde ingen ledere tatt tak i problemet.

5. Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak

Kommisjonen finner en rekke eksempler på svikt i ulike etats- og departementslederes evne til å avklare ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å håndtere beredskapssituasjoner. Til tross for at ulike tilsyn avdekker svakheter (for eksempel lav risikoforståelse og svak gjennomføringsevne hos FAD, eller at politiledelsen har kunnskap om kapasitetssvekkelser, for eksempel redusert helikoptertjeneste), griper ikke ledelsen inn med faglig styring gjennom strategier, mål eller etablering av systemer for kontinuerlig forbedring av politiets løpende oppgaver. Kommisjonen mener det er manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver. Kommisjonen uttaler at den er kjent med langvarige samordnings- og kapasitetsutfordringer i Justis- og beredskapsdepartementet, men mener at «de strukturelle organisasjonsutfordringene er mindre viktig enn utfordringene knyttet til holdninger, kultur og lederskap» (NOU 2012: 456).

ANALYSE

Analysedelen diskuterer hvordan 22. juli-kommisjonens anbefaling om grunnleggende endringer i holdninger, lederskap og kultur innenfor norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid kan forstås ut fra de tre kulturperspektivene som er gjennomgått ovenfor.

Integrasjonsperspektivet

Engosikkerhetskultur kan karakteriseres ved at organisasjonsmedlemmenes kommunikasjon er «basert på gjensidig tillit, felles forståelse av sikkerhetsstatus og tro på forebyggende tiltak» (Cooper 2000:114). Integrasjonsperspektivet vil hevde at dette skapes gjennom klar ledelse og styring av velkjente sikkerhetssystemer og delte verdier. Kommisjonens anbefalinger er dermed i tråd med integrasjonsperspektivet. Den hevder at lederne må styrke egne og organisasjonens grunnleggende holdninger og kultur for å bedre sikkerhetsarbeidet.

Justisdepartementet, som har et overordnet ansvar for å koordinere sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge, har over mange år gjennomført små, forsiktige og krisedrevne endringer for å bedre samfunnssikkerheten (Lango, Lægreid og Rykkja 2013). Nye direktorater og tilsyn har kommet på plass, og med dette skapt en forventning om bedre håndtering av sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Kommisjonen holder håndteringen av hendelsene 22. juli opp mot «dette vedtatte nivået for sikkerhet og beredskap» (NOU 2012: 13). Kommisjonen legger også vekt på at flere av de manglene som legges frem, allerede har vært påpekt i tidligere tilsyns- og revisjonsrapporter uten at de har vært rettet opp (NOU 2012: 15). Dette er kanskje noe av bakgrunnen for at kommisjonen vektlegger behovet for en holdnings- og

kulturrendring. Endringer av planer og regelverk får ikke noen effekt uten at de faktisk settes i verk. Myndighetene kan vedta endringer i regelverk, men ut fra et integrasjonsperspektiv vil måten de operative aktørene forstår, tolker og handler ut fra dette regelverket, skje i en sosialiseringssprosess der de involverte samhandler og påvirker hverandre. Kulturen dannes og utvikles blant annet etter aktørenes «medbrakte» virkelighets oppfatning, ideologi og maktrelasjoner (Haukelid 1999).

Ifølge Selznicks (1957) tanker om institusjonalisering og motstand mot endring vil kulturen i sterke institusjoner, som for eksempel Justisdepartementet og politiet, bare kunne endres ved etablering, kollaps og reetablering av kulturelle enheter i organisasjonen. En kulturrendring som fremmer evnen til å erkjenne risiko, gjennomføring og samhandling for å forbedre beredskapen, vil bare skje dersom institusjonen gjennomgår en større endring, med årsak i ytre sjokk eller press fra omgivelsene. Selznick påpeker at det bare er ved etablering og forandringer i organisasjonen at det foregår ledelse, utover dette skjer det ikke ledelse, men administrativ styring. Når kulturrendring skjer, beskrives den som en mer omfattende kulturell transformasjon, hvor en gammel enhet blir byttet ut med en ny. Sett fra integrasjonsperspektivet vil det med andre ord ikke være mulig å endre aktørenes verdier, virkelighets oppfatninger, altså kultur, uten at også organisasjonens struktur, måten den er organisert på, endres. Dette taler for at dersom en kulturrendring skal skje innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet i nasjonal regi, må også en betydelig organisasjonsendring finne sted. Hendelsen 22. juli 2011 var en skjellsettende hendelse, og kan også dermed ses som et ytre sjokk som vil kunne føre til brudd eller avbrutt sammenheng, og eventuelt en nedbryting av kulturen innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet, før en ny kultur etableres.

22. juli-kommisjonens rapport skiller i liten grad mellom styring og ledelse. Den anbefaler en utvikling av lederskap, men ber samtidig om mer styring når den konkretiserer tiltakene. Kommisjonen påpeker at evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak. Ut fra skillet mellom ledelse og styring ovenfor kan dette forstås som at *styringen* innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet har vært for svak. Politiet hadde for eksempel terrorplanverk, men benyttet ikke dette under hendelsen.

Integrasjonsperspektivet vektlegger at ledere skal påse at regler og planer følges, det vil si *styring* ved at man gjør tingene riktig. Ledelse innebærer på den annen siden at strategier blir lagt, visjoner og mål pekes ut. Ledelse vil i denne situasjonen bety å forstå om planverket og reglene faktisk er de riktige for den aktuelle situasjonen man befinner seg i, og eventuelt endre reglene eller gjøre innovative tilpasninger etter som omgivelsene endrer seg. I og med at det ikke skilles mellom styring og ledelse, er kommisjonen heller ikke tydelig nok i sine anbefalinger.

Kommisjonen henviser videre til erfaringer som tilsier at «sikkerhetsarbeid og krisehåndtering i stor grad er avhengig av andre forhold enn den formelle organiseringen. Forhold som ressurser, kompetanse, holdninger, kommunikasjon, teknologi og ledelse spiller inn. I litteraturen pekes det ofte på at stort arbeidspress, mangelfullt og utdatert utstyr, manglende rutiner, svak ledelse, for lite opplæring og trening, nettverk, relasjoner og trekk ved organisasjonskulturen er årsaker som forklarer hvorfor en krise oppstår» (NOU 2012: 66). Momentene fra denne oppramsingen av årsaker til kriser er nettopp de elementene i det sosiale systemet som en organisasjon er konstruert av, og som integrasjonsperspektivet er opptatt av. Styring av rutiner og ressurser, opplæring og bevisst kommunikasjon mellom interne og eksterne aktører dreier seg nettopp om organisering. Kommisjonen påpeker at også uformelle momenter ved organiseringen av sikkerhetsforvaltningen bør få oppmerksomhet. Disse momentene kan imidlertid ikke løsrives fra forvaltningens formelle organisering. Når sikkerhetskulturen anses som en integrert del av organisasjonskulturen, vil formell organisering være tett sammenvevd med hvordan sikkerhetsarbeidet håndteres og forstås.

22. juli-kommisjonens rapport viser at politiledelsen hadde kunnskap om at operasjonssentralene var underbemannet, gjennom tidligere beredskapsøvelser. Til tross for denne kunnskapen var ikke bemanningen styrket. En forklaring på denne mangelen på handling kan være det Selznick (1957) kaller stivhengighet. Siden underbemanningen ikke førte til alvorlige konsekvenser for håndteringen av de ulike situasjonene, fortsatte etaten som før. Kanskje var det slik at ulempen ved underbemanning ikke ble oppfattet som stor nok til at aktørene ville avvike fra denne «stien» og gjøre endringer.

Ifølge integrasjonsperspektivet kan ledere gjøres til syndebukker, siden ansvaret for ledelse og styring ligger hos dem. Lederne kan også finne syndebukker nedover i hierarkiet ved å peke på hvem som ikke følger reglene og gjør feil. Kommisjonens rapport peker på feil begått i de fleste nivåer innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet. Unntaket er helsepersonell, som øyensynlig kommer i en særstilling. De utfører gode tjenester som i all hovedsak består av de samme oppgavene som de gjør til daglig, bare i en større skala.

Når kommisjonen fokuserer på at endringene hovedsakelig må skje innenfor ledelse, holdninger og kultur, og ikke gjennom strukturelle endringer, det vil si organisasjonsendringer, kan det oppfattes som en påpekning av menneskelig svikt, og ikke systemfeil. Kommisjonen viser til at systemene var på plass, men de ble ikke tatt i bruk eller fulgt opp. Kommisjonen oppfatter øyensynlig her kultur som en variabel, og er opptatt av å erstatte den eksisterende kulturen med en «ny» kultur som gjør at systemene tas i bruk og reglene følges. En kultur som leter etter menneskelig svikt og straffer dem som gjør feil, kan imidlertid forhindre læring i organisasjonen, ved at aktørene i ettertid alltid vil «følge reglene» og ikke tenke selv eller improvisere,

uansett hvor utdaterte eller upassende reglene måtte være. En slik kultur vil kunne fremme aktører som passer på å følge regler og planer slik at ingen skal «få noe på dem». Dette kan føre til at viktige endringsaktører hemmes fordi de vil vegre seg for å si fra dersom deres tenkning er annerledes enn det ledelsen eller organisasjonen ellers så langt har stått for.

Ut fra denne forståelsen vil endringer lettest kunne gjennomføres som organisasjonsendringer fremfor rene kulturendringer. Reason (1997) argumenterer i tråd med dette for at det er vanskeligere å endre holdninger og overbevisninger direkte enn å endre på hvordan organisasjoner handler og hvordan de utfører oppgaver (altså hvordan man organiserer), som igjen kan lede til en endring i tenkning og overbevisning. Lederen vil da beslutte «hva som er riktig å gjøre» i forhold til eksisterende eller ønsket kultur, og deretter styre gjennomføringen via strukturelle endringer, uten innblanding fra «verdier, ufokusert tenkning og følelser» (Alvesson 2002).

Differensieringsperspektivet

Differensierings- og intergrasjonsperspektivet har i stor grad sammenfallende syn på ledelsens betydning for kulturen. Innenfor differensieringsperspektivet vil lederen ha betydning bare for den lokale subkulturen han eller hun tilhører. Mellom hovedkulturen og andre subkulturer vil det ofte være uenighet, og utfordringen ligger i lederskap på tvers av flere (sub)kulturer samtidig.

22. juli-kommisjonen diskuterer hvordan de ulike aktørene har ulik erkjennelse av risiko og sårbarhet. Ut fra et differensieringsperspektiv kan dette forklares ved at de forskjellige aktørene innenfor det norske sikkerhets- og beredskapsarbeidet har eller befinner seg innenfor ulike kulturer, og har ulike fortolkninger og meninger om hva risiko og sårbarhet betyr, hvilke konsekvenser det har for deres organisasjon, og hva som er riktig atferd i bestemte situasjoner. Disse ulike virkelighetsoppfatningene kan ha utgangspunkt i forskjellig utdanningsbakgrunn, erfaring, interesser, eller i ulik maktfordeling mellom de ulike aktørene. Når de forskjellige subkulturene innehar ulike virkelighetsoppfatninger om hva risiko og sårbarhet betyr, er det også forståelig at de håndterer sine planverk ulikt. Ulike situasjoner eller fortolkninger av dem vil utløse bruk av planverk på ulike tidspunkt og med ulik kraft. Ulike oppfatninger av alvorlighetsgrad og hendelsens omfang vil få konsekvenser for hvor friksjonsløst og smidig samarbeidet og koordineringen mellom aktørene kan skje. Begrenset kunnskap om de andre aktørenes lovverk, planverk, beredskaps- og ledelsessystem vil vanskeliggjøre samarbeidet og føre til misforståelser. Aktørenes bruk av ulike IKT-systemer og svake rutiner for kommunikasjon (kontroll av om budskapet er nådd frem

slik avsenderen ønsker) kan føre til ytterligere utfordringer i samordningen mellom aktørene.

Ut fra kommisjonens rapport ser disse utfordringene ut til å gjøre seg gjeldende i flere sammenhenger. Dette gjelder både mellom de ulike «blålysaktørene» og innenfor den enkelte etat. For eksempel hadde alle de ansvarlige politidistriktene utfordringer når det gjaldt både samordning og kommunikasjon under aksjonen på Utøya. Politiledelsen hadde kunnskap om at etatens kommunikasjonssystem ikke fungerte tilfredsstillende. En av årsakene til at det ikke var utbedret, kan være at ulike interesser innen etaten hadde forskjellig oppfatning av behov, valg av teknologi, samt økonomiske rammer. Dette kan være et eksempel på hvordan subkulturer kan forsinke eller forhindre gjennomføring av planer det i utgangspunktet er enighet om. Et annet eksempel er kommisjonens påpekning av at politiledelsen gjennom øvelser og tidligere hendelser hadde kunnskap om at operasjonssentralene var underbemannet. Manglende handlekraft til endring kan her forklares ved eksistensen av subkulturer, motstridende interesser eller ulike oppfatninger om viktigheten av å håndtere denne underbemanningen.

Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater kan i følge differensieringsperspektivets tilnærming påvirkes både av formelle strukturer og kulturer. 22. juli-kommisjonen fremhever politiledernes utfordringer når det gjaldt å iverksette myndighet på felt de er ansvarlige for og formelt har autoritet til å styre på. Kommisjonen viser til at sterk styring fra Justisdepartementet på den ene siden samt sterkt press fra fagforeningene på den andre siden begrenset politiledernes handlingsrom. Dette er også et eksempel på at ulike interesser står mot hverandre og kan representere ulike subkulturer. Resultatet er at politilederne blir sittende igjen med ansvaret, men med redusert myndighet til å iverksette tiltak som de anser nødvendige, på grunn av presset fra andre subkulturer.

Justisdepartementets samordningsansvar kan også illustrere hvordan en kultur møter motstand hos andre subkulturer. Kommisjonen peker på at det eksisterer interessekonflikter, og at maktforholdene mellom aktører som skal utføre sikkerhets- og beredskapsarbeidet, er inkonsistente (NOU 2012: 443):

«Flere har påpekt overfor kommisjonen at fordi JDs samordningsansvar går på tvers av de klare ansvarslinjer som er etablert gjennom det konstitusjonelle ansvar, har JD følt at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis.»

Til tross for at Justisdepartementet satt med det overordnede ansvaret for sikkerhets- og beredskapsarbeidet, unnlot de å utføre aktive grep og stille krav til andre departementer. De grep ikke inn for å kritisere andre departementer. Justisdepartementet hadde maktmidler, men benyttet

ikke disse overfor sterke subkulturer som kunne komme til å demonstrere motmakt.

Ifølge differensieringsperspektivet vil kulturendringer skje lokalt, gradvis og utløst av et press fra segmenterte omgivelser. Før 22. juli har endringene i sikkerhets- og beredskapsarbeidet skjedd i små, forsiktige steg basert på hendelser behandlet av ulike NOU-er og stortingsmeldinger de ti siste årene. Etter 22. juli er det kanskje på tide å gjøre noe med de forskjellige subkulturene og interessekonfliktene som øyensynlig preger feltet.

Fragmenteringsperspektivet

Et fragmenteringsperspektiv vil legge vekt på at kommisjonens fremstilling av håndteringen av terrorangrepene den 22. juli 2011 viser at sikkerhetsforvaltningen består av flere fragmenterte kulturer som reagerer usystematisk og litt tilfeldig på hendelsene fordi de ikke har oversikt over hva de andre aktørene foretar seg. Både forventninger og mål er uklare. Dette kan imidlertid ha både positive og negative konsekvenser for utvikling av beredskapsarbeid og krisehåndtering.

Den 22. juli hadde den fragmenterte kulturen i hovedsak en negativ konsekvens for resultatet av krisehåndteringen. Aktørene manglet samordnede systemer for å gi rask og viktig informasjon til hverandre, og manglet innsikt i sin egen utilstrekkelighet da flere uforutsette hendelser skjedde samtidig. Kunnskap om mangler ved operasjonssentraler og kommunikasjonssystemer var tilgjengelig, men ble ikke koblet til de riktige aktørene som kunne beslutte og iverksette tiltak for å bedre situasjonen.

Ut fra fragmenteringsperspektivets virkelighetsforståelse vil betingelsene for å utføre lederskap være uforutsigbare. Når forventninger, preferanser og evalueringskriterier er uklare, er det tilsynelatende ikke noe riktig eller galt resultat. Negative konsekvenser av handlinger, så vel som deres årsaker, er vanskelig å oppdage og anslå. Men, fordi risikoen for å gjøre feil oppfattes å være mindre, kan en slik tvetydighet også gi en psykologisk trygghet. Med denne tryggheten følger selvtillit til å handle, utforske og eksperimentere. Uten restriksjoner som forbindes med langtidsplanlegging og rasjonalisering, er det lettere å skape noe nytt. Fragmenteringsstudier fremhever på denne måten fordelene ved tvetydighet, og argumenterer vanligvis ikke for at den bør kontrolleres. Ledelsen kan få mer ut av disse potensielle fordelene, for eksempel ved unngå strikse rutiner eller regler for å skape en atmosfære hvor det uventede ikke hindres. Kreativitet blir begunstiget, og en antar at det uforutsigbare kan ha mange uventede fordeler (Martin 1992).

Mange fragmenteringsstudier fremhever omgivelsene som kilde til kulturendring. Det forutsettes at mennesker ikke kan kontrollere eller påvirke det som skjer. Endringene anses mer som en kontinuerlig flyt enn en periodisk avbrytelse i en ellers stabil tilstand. Makt er ikke bare plassert i toppen

av hierarkiet i en organisasjon, men er spredt rundt i organisasjonen i tråd med både formelle og uformelle strukturer. Fragmenteringsperspektivet har lite å bidra med om en er interessert i å etablere en handlingsplan, både for dem med og uten makt. På grunn av de mangfoldige mulighetene for tolkning vil enhver delt mening om «fremgang», «læring» eller «forbedring» bli umulig å bedømme eller kontrollere. Omgivelsene som kilde til endring og individuelle forsøk på å skape endring vil oppfattes forskjellig, og vil forårsake en overflod av forbigående reaksjoner (Martin 1992).

Ut fra et fragmenteringsperspektiv kan det hevdes at de små, forsiktige og i stor grad hendelsesbaserte endringene som Justisdepartementet og andre etater hadde gjennomført de siste tiårene, var tilstrekkelig. Denne forståelsen legger vekt på at tvetydige kulturer kan ha positive konsekvenser. De er mer åpne for informasjon om endringer enn mer lukkede kulturer som krever intern enighet om hvordan omgivelsene skal forstås. Men tvetydighet og kaos er ikke tilstrekkelig dersom aktørene innenfor kulturen ikke respekterer systemene for god drift eller ikke er oppmerksomme på endringer som kan sette sikkerheten i fare.

Når kultur – slik som her – anses som en metafor (noe som er, ikke noe man har), vil en ikke forvente at en leder makter å håndheve en organisasjons rutiner og sikre stabilitet eller bidra til endring. Styring og ledelse blir i det hele tatt svært vanskelig. Det er likevel ikke umulig å tenke seg at det kan finnes områder hvor styring kan foregå, i alle fall over en kortere tidshorisont eller innen et lite fragment av organisasjonen. I et mangfold av ulike hendelser, meninger og fortolkninger kan det oppstå «åpne mulighetsvinduer», der enkeltaktører, kanskje først og fremst ledere, likevel får mulighet til å styre oppmerksomheten mot enkelte hendelser og dermed avlede oppmerksomheten fra andre, slik at beslutningsrommet for enkelte saker forandrer karakter for en kort periode. Kritikken som fulgte håndteringen av 22. juli 2011, kan representere et slikt «mulighetsvindu» og åpne for kulturendringer i institusjonene som jobber med sikkerhet og beredskap.

Flere NOU-er og stortingsmeldinger har de ti siste årene påpekt at sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge kjennetegnes ved fragmentering, ansvarspulverisering og svake samordningsmekanismer (Lango, Læg Reid og Rykkja 2013). 22. juli-kommisjonens rapport finner også en slik tvetydighet og mangel på samordning mellom de aktuelle aktørene, og gjør oppmerksom på at «mangelfulle systemer kan bidra til at enkeltpersoner eksponeres for å gjøre skjebnesvangre feil» (NOU 2012: 14). I dette ligger det en åpning for at hendelsene ikke bare har sin årsak i menneskelig svikt, men også i en systemsvikt.

Jeg vil argumentere for en tilnærming der vi åpner for en forståelse av at kultur både er noe en organisasjon *har*, og noe en organisasjon *er*. Dette er i overensstemmelse med tilnærmingen til Weick og Sutcliffe (2007). De

mener kultur er noe en organisasjon til enhver tid har, men som etter hvert og over tid blir noe en organisasjon *er*. Organisasjoner skapes eller utvikler seg gjennom handling. En kan dermed si at organisasjoner både er og har en eller flere kulturer, men bevisstheten om hva organisasjonen er og har, vil være under kontinuerlig endring. Det ser ut til at 22. juli-kommisjonen først og fremst legger vekt på kultur som noe en organisasjon *har*. Dersom en erkjenner at kultur også er noe en organisasjon *er*, vil dette ha betydning for tilnærmingen og forventningene til hvordan en eventuell kulturendring innenfor samfunnssikkerhet og beredskap kan foregå, og hva den kan bidra med. Tvetydigheten og uklareheten i samarbeidet mellom de ulike institusjonene kan åpne for nye og kreative løsninger innen fremtidens sikkerhets- og beredskapsarbeid. Aktører uten hierarkisk myndighet kan komme inn ubedt fra utsiden og påvirke. Press fra omgivelsene, for eksempel fra ulike nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer, tenketanker eller praktikere fra sikkerhetsfeltet, kan spille inn tiltak utover 22. juli-kommisjonenes forslag. Kulturendringene som finner sted, vil i større grad være preget av tilfeldigheter og ikke være manipulerbare eller kontrollerbare for ledelsen i de respektive institusjonene, men kan gi nyskapende og nødvendige endringer som sikrer nødvendig fleksibilitet i organiseringen av feltet.

AVSLUTNING

Et trekk som alle de tre perspektivene som er presentert her, kan samle seg om, er at kultur peker på betydningsdimensjonen, det vil si hva som befinner seg bak normene og reglene innenfor et system, og som gir dem mening. «Det er nettopp på hverdagsnivået, på det nivået hvor de detaljerte, sosiale prosessene finner sted, de som påvirker forbindelsene mellom forskjellige interesser i organisasjonen – det er her organisasjonskulturens innhold stadig blir dannet og bekreftet. Det som kan fortone seg som prosaiske detaljer, er i virkeligheten opprettelsen av normer og verdier som gjør det mulig å forstå hendelser og forbindelser i organisasjonen» (Young 1989:201). Det er blant alle disse detaljene av snakk og handling at organisasjonskulturens dynamikk oppstår og kan komme til nytte. «En kulturforandring er tross alt ikke at ledelsen forsøker eller til og med klarer å innføre nye atferdsmønstre, men at en gruppe mennesker legger om tankene, verdiene og oppfatningene sine» (Alvesson 2002:241).

Bakgrunnen for at «problemer og løsninger ikke møtte hverandre», som kommisjonen skriver om hendelsene den 22. juli 2011, kan ha sin kilde i stivhengighet slik integrasjonsperspektivet påpeker, i motstridende interesser som differensieringsperspektivet vil forfekte, eller i tvetydighet ifølge fragmenteringsperspektivet. Etter 22. juli er presset om endring utløst av en akutt hendelse. Dersom omfattende endringer skjer, vil det være i tråd med

integrasjonsperspektivets syn på kulturendring som en traumatisk organisasjonsomfattende kollaps.

Både integrasjons- og differensieringsperspektivet kan til en viss grad bidra til å forklare hvorfor perioden før 22. juli bar preg av små, forsiktlige justeringer. Ulike interesser stod mot hverandre og forhandlet frem gradvise endringer som opplevdes som legitime i en stabil situasjon. En tok ikke inn over seg konsekvensene ved en reell terroraksjon i Norge. Fragmenteringsperspektivet kan bidra til å forklare hvorfor mye gikk galt. Tvetydig kommunikasjon, manglende kunnskap både om eget og andre aktørers beredskapsystem er viktige forklaringsfaktorer her.

Fragmenteringsperspektivet kan også bidra til å se nye løsninger gjennom en mer åpen tilnærming til fremtidens utfordringer. En kultur som retter oppmerksomheten mot organisasjonen som en arena for kontinuerlig meningsskaping rundt det som skjer eller ikke skjer, vil lettere kunne improvisere enn en kultur som retter oppmerksomheten mot hvem som er ansvarlige beslutningstakere, og hvilket regelverk som til enhver tid skal gjelde. Samtidig vil organisasjonsstrukturen ha betydning for muligheten til å improvisere. Det er rimelig å tro at dersom de ansvarlige aktørene først har risikovurdert, planlagt beredskap og øvd med henblikk på mulige hendelser, vil de ha bedre oversikt over mulige variabler det kan improviseres med.

Fordelen ved å benytte tre ulike kulturperspektiver i en analyse som denne er at perspektivene løfter frem ulike forklaringsvariabler og gir mulighet til å belyse flere atferdsmønstre. I komplekse situasjoner kan flere fortolkninger gi mening. Et mangfold av forklaringer kan bidra til mer klarhet i hvordan fenomenet henger sammen. En dypere og mer sammensatt forståelse av hvordan ulike kulturer kan påvirke sikkerheten i en organisasjon, kan bidra til at aktørene utarbeider mer robuste strategier for å forstå og håndtere utfordringene innen sikkerhets- og beredskapsarbeidet i fremtiden.

REFERANSER

- Alvesson, M. 2002. *Organisasjonskultur og ledelse*, Abstrakt forlag AS. Oslo
- Alvesson, M. og P.O. Berg 1992. *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. de Gruyter. Berlin/New York
- Andersen, S.S. 2013. *Casestudier, forskningsstrategi, generalisering og forklaring*, 2. utgave. Fagbokforlaget. Bergen
- Antonsen, S 2009. *Safety Culture Theory, Method and Improvement*. Doktoravhandling ved NTNU, Trondheim
- Aven, T. 1994. *Pålitelighets- og risikoanalyse*. Universitetsforlaget, Oslo
- Barley, S. 1983. Semiotics and the study of occupational and organizational cultures. *Administrative Science Quarterly* 28:393–414
- Berger P. og T. Luckman. 1966. *The Social Construction of Reality, A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Doubleday. New York
- Bjerke, B. 1999. *Business, Leadership and Culture*. Edward Elgar Publishing Ltd. London

- Blumer, H. 1969. *Symbolic Interactionism. Perspective and Method*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs
- Burrell G. og G. Morgan. 1979. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heinemann. London
- Choudhry, R. mfl. 2007. The nature of Safety Cultures: A survey of the state-of-the-art. *Safety Science* 45:993–1012
- Cohen, M.D., J.G. March og J.P. Olsen. 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17(1):1–25
- Cooper, M.D. 2000. Towards a model of Safety Culture. *Safety Science* 36(2):111–136
- Cox, S. og R. Flin. 1998. Safety Culture. Philosopher's Stone or Man of Straw? *Work and Stress* 12(3):189–201
- Cuncliff, A.L., J.T. Luhman og M.B. Boie. 2004. Narrative Temporality: Implications for Organizational Research. *Organization Studies* 25(2):261–286
- Dahler-Larsen, P. 2005. Dokumenter som objektiveret social virkelighet. I: Jarvinen, M. og N. Mik-Meyer, red. *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv*. Hans Reitzels Forlag. København
- Dille, T.F. og T. Kleiven. 2005. *Fra personalforvaltning til strategisk og forretningsorientert HR – en analyse av bankens og energiselskapets identitet*. Masteroppgave ved Universitetet i Tromsø. Tromsø
- Ekman, G. 2004. *Fra prat til resultat: om lederskap i hverdagen*. Abstrakt forlag AS. Oslo
- Hale, A. 2000. Culture's Confusions (Editorial). *Safety Science* 34:1–14
- Hale, A og J. Hovden. 1998. Management and culture: the third age of safety. A review of approaches to organisational aspects of safety, health and environment. I: Feyer, A.M., og A. Williamson, red. *Occupational Injury; Risk, Prevention and Intervention*. Taylor and Francis. London: 129–166
- Haukedal, W. 2005. *Arbeids- og lederpsykologi*. 7. opplag, Cappelen akademisk forlag. Oslo
- Haukelid, K. 1999. *Risiko og sikkerhet: forståelser og styring*. Universitetsforlaget. Oslo
- Holter, H. og R. Kalleberg. 1996. *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Universitetsforlaget. Oslo
- Kilman, R.H. 1985. Five steps to close the culture gap. I: Kilmann, R.H., M. Saxton, R. Serpa mfl., red. *Gaining Control of Corporate Culture*. Jossey-Bass. San Francisco
- Kunda, G. 1992. *Engineering Culture: Control and Commitment in a High-Tech Corporation*. Temple University Press. Philadelphia, PA
- Lango, P., P. Lægred og L.H. Rykkja. 2013. Utviklingen av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet (konferansepaper, ikke publisert)
- Lai, L. 2004. *Strategisk kompetansestyring*. Fagbokforlaget. Bergen
- Lucas, R. 1987. Political-cultural analysis of organizations. *Academy of Management Review* 12:144–156
- March, J. 1978. Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice. *Bell Journal of Economics* 9:587–608
- Martin, J. 1992. *Cultures in Organizations, three Perspectives*. Oxford University Press. Oxford
- Mead, G. 1959/1934. *Mind, Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*. University of Chicago Press. Chicago
- Meyer, J. og B. Rowan. 1977. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83:340–363
- NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen
- Nævestad, T. O. 2010. Evaluating a safety culture campaign: Some lessons from a Norwegian case. *Safety Science* 48(5):651–659

- Perrow, C. 1999. *Normal Accidents*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey
- Peters, T.J. og R.H. Waterman. 1982. *In Search of Excellence*. Harper & Row. New York
- Putnam, L. 1983. The interpretive perspective: An alternative to functionalism. I: L. Putnam og M. Pacanowsky, red. *Communication and Organization*. Sage. Beverly Hills
- Reason, J. 1997. *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Ashgate. Aldershot
- Richter, A. og C. Koch. 2004. Integration, differentiation and ambiguity in safety cultures. *Safety Science* 42:703–722
- Rosness, R. 2001. *Slank og sårbar? Om verdien av organisatorisk redundans*. SINTEF rapport. Trondheim
- Sagan, S.D. og K.N. Waltz. 1995. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. W.W. Norton. New York
- Schein, E. 1985/1992. *Organizational Culture and Leadership*. Jossey-Bass: San Francisco
- Schein, E. 1991. What is culture? I: P. Frost, L. Moore, M. Louis, C. Lundeberg og J. Martin, red. *Reframing Organizational Culture*. Sage. Newbury Park, CA: 243–253
- Scott, M.B. og S.M. Lyman. 1968. Accounts. *American Sociological Review* 33:46–62
- Scott, W.R. 1998. *Organizations, Rational, Natural, and Open Systems*. 4. utgave. Prentice Hall. Upper Saddle River, New Jersey
- Selznick, P. 1957. *Lederskap*. Tano Aschehoug. Oslo
- Smircich, L. 1983. Concept of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly* 28(3):339–358
- Storemoen, R. 2002. *Bærekraftig sikkerhetskultur: en analyse av grunnet for risikoadfærd og sikkerhetsengasjement*. Hovedoppgave i pedagogikk. Universitetet i Oslo
- Turner, B. 1978. *Man-Made Disaster*. The Wykeham science series 53. Wykeham. London
- Uttal, B. 1983. The corporate culture cultures. *Fortune Magazine* 17. (oktober)
- Vaughan, D. 1997. *The Challenger Launch Decision: Risky Technology, Culture and Deviance at Nasa*, paperback utg. The University of Chicago Press, Chicago
- Weick, K. 1979. *The Social Psychology of Organizing*. Addison-Wesley. Reading. MA
- Weick, K. 1987. Organizational culture as a source of high reliability. *California Management Review* 29 (2):112–127
- Weick, K. 1998. Spesial Issue. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 6(2):72
- Weick, K. og K.M. Sutcliffe. 2007. *Managing the Unexpected*. Second edition. Jossey-Bass. San Francisco
- White, H.V. 1973. *Metahistory. The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore. London
- Young, E. 1989. On the naming of the rose: Interest and multiple meanings as elements of Organizational Cultures. *Organization Studies* 10:187–206
- Yukl, G. 1989. Managerial leadership: A review of theory and research. *Journal of Management* 15:215–289
- Yukl, G. 2002. *Leadership in Organizations*. 5. utgave. Prentice Hall, Inc. Upper saddle River, New Jersey
- Zohar, D. 1980. Safety climate in industrial organizations: theoretical and applied implications. *Journal of Applied Psychology* 65:96–102

SAMMENDRAG

Denne artikkelen handler om hvordan 22. juli-kommisjonens etterlysning av holdninger, kultur og lederskap i norsk sikkerhets- og beredskapsarbeid kan forstås gjennom tre ulike kulturperspektiver. Det trekkes vekslers på organisasjonsteoretiske perspektiver som peker på hvordan tette koblinger

mellom kultur og struktur vil ha betydning for ledere som skal endre kulturer. Artikkelen setter sikkerhetskulturbegrepets utvikling inn i en organisasjonsteoretisk kontekst. Kultur kan anses som noe en organisasjon har eller noe den er. Kultur som variabel studeres gjennom et integrasjons- og differensieringsperspektiv, mens fragmenteringsperspektivet gir innpass til å se kultur som metafor.

ABSTRACT

This article discusses how the 22 July Commission's inquiry addressing attitudes, culture and leadership in Norwegian work for security and preparedness can be understood through three different cultural perspectives. It draws on perspectives from organizational theory that point out that close links between culture and structure will be important for leaders changing cultures. The article sets the development of the concept of safety culture within an organizational theoretical context. Culture can be regarded as something an organization has or something that it is. Culture as a variable can be studied through an integration or a differentiation perspective, while the fragmentation perspective provides an entry to see culture as a metaphor.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Berit Martinussen er førsteamanuensis ved Fakultet for samfunnsvitenskap, Universitetet i Nordland. Martinussen skriver en ph.d.-avhandling om sikkerhetskultur i Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS på Svalbard.

Universitetet i Nordland
Universitetsalleen 11
8049 Bodø
E-post: berit.martinussen@uin.no



Risiko og tilsyn

– risikostyring og rettslig regulering

PETER LANGO

Preben Hempel Lindøe, Jacob Kringen

og Geir Sverre Braut (red.)

Universitetsforlaget (2012)

ISBN 978-82-15-01883-6, 288 s.

Tilsynsvirksomhet er en viktig oppgave i samfunnet, og offentlige inngrep for å styre risiko gjennom tilsyn og reguleringer er ikke et nytt fenomen. Samtidig er regulering og tilsyn i økende grad blitt et tema for offentlig forvaltningspolitikk, og inngår som sentrale elementer i reformprogrammer for offentlig sektor. Offentlige tilsynsorganer i Norge har varierende formål, oppgaver og målgrupper. En viktig oppgave for tilsynene er at de skal utøve myndighetskontroll og iverksette tiltak når det avdekkes avvik. De er også ulikt organisert, og med ulik grad av rettslig og faglig uavhengighet. Tilsynsorganene er med andre ord en stor og heterogen gruppe. Boken *Risiko og tilsyn – risikostyring og rettslig regulering* er ment som et vitenskapelig bidrag for å øke og systematisere kunnskapen om tilsyn som fenomen i Norge, samt belyse generelle problemstillinger på tvers av spesifikke reguleringsområder. I boken belyses en rekke av utfordringene og problemstillingene som følge av samfunnets risikostyring gjennom regulering og tilsyn. Den tar for seg sentrale begreper, reguleringer og tilsynspraksis på dette feltet. Det er tre tematiske deler i boken: (1) risiko, regulering og tilsyn, (2) rettslig regulering, og (3) tilsynspraksis. Den er redigert av Lindøe, Kringen og Braut. Utgangspunktet for boken er et samarbeid mellom Universitetet i Stavanger og enkelte av tilsynsmyndighetene. Boken har totalt 14 bidragsyttere som har tilknytning til ulike universiteter og offentlige organer.¹

Bokens første del omhandler risiko, regulering og tilsyn. Denne delen av boken består av fire kapitler. I det første av disse presenterer Fintland og

Braut et historisk blikk på samfunnets forsøk på styring av risiko. Regulering av arbeidsmiljøet etter industrialiseringen og den offentlige helsetjenesten settes i fokus her. Et interessant poeng som fremmes er at regulering historisk sett ikke bare hadde som mål å redusere direkte skadevirkninger og risiko, men at også hensynet til sosial stabilitet og frykten for uro stod sentralt for regulering og tilsyn av arbeidsplasser. Kapitlet tar også opp sentrale begreper, referanser og problemstillinger når det gjelder bruken av rettslige styringsmidler. Samspillet mellom myndighetenes regulerende rolle i spenningen mellom kontroll og rådgivning, samt samspillet med andre reguleringsmekanismer drøftes. Lindøe diskuterer i kapittel 3 hvorfor risiko er blitt et så viktig tema ved myndighetskontroll. I likhet med det foregående kapitlet tar dette utgangspunkt i et historisk tilbakeblikk. Med utgangspunkt i historiske eksempler fra 1500-tallet og fremover trekkes det noen linjer frem mot dagens reguleringsregimer og utfordringer med nye former for myndighetskontroll og tilsyn. Kapitlet tar også for seg risikobegrepet i et historisk perspektiv. Lindøe beskriver også overgangen fra detaljerte og foreskrivende lover til et risiko- og formålsbasert regelverk hvor det gis rom for samhandling mellom tilsyn og tilsynsobjekt. Enkelte problemstillinger rundt dette diskuteres avslutningsvis. I kapittel 4 beskriver Kringen utviklingen av tilsyns- og reguleringsregimer som en del av offentlig styringsstrategi. Her vies det mest plass til organisatoriske og institusjonelle forhold, blant annet dagens organisering og utforming av tilsyn. Kapitlet ser også på ulike forvaltningsorganer med tilsynsroller, samt de hensyn som vektlegges ved organiseringen av tilsynsrollene. Kapitlet avsluttes ved å beskrive arbeidet med å etablere en reguleringspolitikk i Norge og internasjonalt, blant annet som en følge av regulerings økende betydning i samfunnsstyringen. Kringen gjennomgår i kapittel 5 utviklingen av regulering som et fagfelt i skjæringsflatene mellom mange ulike disipliner. Her forsøker forfatteren å gi en bredere forståelse av hvordan regulering og tilsyn ikke bare er virkemidler innenfor sektor- og risikospesifikke domener, men står på egne ben som styringsstrategi og fagfelt. Det presenteres blant annet her ulike teorier om tilsyn, regulering og reguleringsregimer.

Bokens andre del gjennomgår rettslige reguleringer og består av fire kapitler. Her ses det på de rettslige rammene for regulering og tilsyn. Graver tar i kapittel 6 opp noen sentrale problemstillinger i skjæringsfeltet mellom den generelle forvaltningsretten og offentlige tilsyn. Ettersom tilsynsforvaltning ligger i kjernen av den offentlige styringen i samfunnet, reises det spørsmål rundt forholdet mellom faglig uavhengighet og rollen til tilsynene for å gjennomføre regjeringens politikk. Kapitlet drøfter rettslige problemstillinger knyttet til hvordan saker reises av tilsyn, og behandling av enkeltsaker og virkemiddelbruken. I kapittel 7 tar Stub for seg forholdet mellom tilsyn og rettssikkerhet. Forfatteren viser hvordan tilsynsforvaltningen i mange tilfel-

ler har adgang til å foreta vidtgående inngrep ovenfor den enkelte som et ledd i sin kontrollvirksomhet. Det diskuteres her hvor dypt samfunnet bør gripe inn i den individuelle frihet, for å ivareta kollektive hensyn, samt om tilsynslovgivningen tar tilstrekkelig hensyn til individets behov for rettssikkerhet. Det sentrale spørsmålet som reises i kapitlet, er om individvernet holder tritt med utviklingen med forvaltnings sanksjoner. Torgersen tar i kapittel 8 opp forholdet mellom «tilsynssporet» som en forebyggende rolle og «straffesporet» som sanksjoner i etterkant av en hendelse i den offentlige myndighetsutøvelsen. Kapitlet gjennomgår en del spørsmål knyttet til arbeidsdelingen og samarbeidet mellom tilsyn og påtalemyndighet, spesielt når det gjelder bruk og utveksling av informasjon. Det argumenteres for at samarbeidsløsninger må ta hensyn til at ressursene utnyttes best mulig, uten at det blir uklarheter om roller og ansvarsforhold. I det siste kapitlet i denne delen, kapittel 9, ser Haugland nærmere på bruk av funksjonskrav og rettslige standarder ved regulering av ulike samfunnssektorer og som grunnlag for statlige tilsyn. Her er utgangspunktet at utviklingen over mange år har vært at regelverket om virksomheters plikter utformes som funksjonskrav i stedet for detaljerte krav til konkrete løsninger. Forfatteren viser at funksjonskrav kan ha svært ulik utforming, innretning og detaljeringsgrad.

Bokens siste og tredje del består av fem kapitler og heter tilsynspraksis, men dekker over en lang rekke temaer, som strekker seg fra overordnet styring og strategi til praktisk utøvelse av tilsyn. Kapittel 10, skrevet av Løvteit, tar for seg tilsynsstrategi. Her er utgangspunktet generelle betraktninger rundt strategibegrepet og strategiarbeid. I dette kapitlet presenteres et overordnet rammeverk som kan gi noen holdepunkter for hvordan en strategi for tilsynspraksis kan utvikles. I kapittel 11 tar Olsen opp hvilken betydning språk og kommunikasjon har for at tilsyn skal bidra til å redusere risiko. Her tas det opp ulike forståelser av risikokommunikasjon, retorikk og ulike måter vi etisk og moralsk kan redegjøre for våre beslutninger på. Videre presenteres en normativ, kommunikativ modell for problemløsning, samt hvordan man kan øke lesbarheten av en tekst og forståeligheten av tale. Lindøe og Lunde tar i kapittel 12 for seg samarbeid og koordinering mellom tilsynsetater. Det diskuteres her både hvordan tilsynsetatene kan og bør samarbeide og koordinere seg, og hvilke forventninger virksomhetene skal kunne ha til dette. Det vises her til flere eksempler om samarbeid mellom ulike tilsynsmyndigheter. I kapittel 13 tar Lodden, Askjer og Lie for seg statlige tilsyn med kommunesektoren, hvor det pekes på noen av utfordringene med kommunene som et forvaltningsnivå med stor grad av selvstyre og kommunene som aktører ansvarlig for statlige velferdsområder som er underlagt en rekke lovbaserte krav. Videre diskuteres denne spenningen mellom kommunenes ulike roller. Kapitlet tar for seg utviklingsarbeid i regi av Fylkesmannen i Vestfold, gjennomført av Høgskolen i Vestfold og tre kommuner. Dette tar

utgangspunkt i kommunenes opplevelse av og gjennomføring med statlige tilsyn. I det siste kapitlet i denne delen, kapittel 14, presenterer Lindøe fire ulike eksempler på tilsynspraksis som er utviklet i samarbeid med Petroleumsstilsynet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Klima- og forurensningsdirektoratet og Arbeidstilsynet.

Boken er sett under ett en interessant bok som dekker flere spennende felt innfor risikostyring, tilsyn og regulering. Den dekker flere fagdisipliner, og er et godt kunnskapsbidrag i en norsk kontekst. Boken belyser på en god måte både samfunnsmessige og rettslige rammer for offentlig risikostyring. I innledningen av boken hevdes det at boken er den første som behandler de ulike temaene samlet. Likevel savnes det i innledningen til boken litt henvisninger til eksisterende annen norsk litteratur og rapporter som også omhandler tilsyn og regulering. Enkelte av temaene som tas opp i innledningen, som blant annet risikosamfunnet med henvisning til Beck (1986)² og offentlig ansvar, kunne med fordel blitt diskutert mer i dybde, og gjerne med henvisninger til de ulike kapitlene. Gråsoneproblematikken mellom ulike sektorer, som preger offentlig sektor, kunnet også blitt viet plass her.³

Dette er en godt redigert bok med god sammenheng mellom de ulike delene. Samtidig henger noen av kapitlene ikke like godt sammen innenfor de tre hoveddelene som benyttes i boken. Det felles rammeverket i begynnelsen av boken har heller ikke nok tyngde til å binde alle kapitlene sammen ettersom det omfatter et vidt spekter av problemstillinger, temaer og empiriske eksempler gjennom boken. Kapitlene henviser delvis til hverandre, men kunne med fordel ha blitt koblet tettere sammen. Boken preges av at det er en redigert bok med mange medforfattere med ulik bakgrunn som har skrevet ulike deler. Videre greier ikke boken helt å gi en helhetlig og samlet drøfting av de mange spørsmål som reises gjennom de ulike delene, men den klarer likevel å belyse flere relevante temaer og problemstillinger ut fra ulike perspektiver og innfallsvinkler. De enkelte kapitler er velskrevne og grundige i sine beskrivelser. På mange måter bygger boken en bro mellom teori og praksis gjennom samarbeidet mellom universitet og de ulike tilsynsorganene. Denne boken kan bidra med å gi den praktiske tilsynsvirksomheten et faglig perspektiv.

Denne boken henvender seg til offentlig ansatte, ledere og personer som er underlagt tilsyn som er interessert i organisering og utøvelse av tilsynsaktivitet. Både praktikere på feltet, forskere, studenter og andre interesserte vil ha stor glede av denne boken som diskuterer teoretiske utfordringer på feltet samt viser til konkrete empiriske eksempler. Boken er uformet slik at den kan brukes til undervisningsformål innenfor temaer som risikoregulering, risikostyring og tilsyn. Dette er likevel ingen bok som er ment som en lærebok i praktisk tilsynsutøvelse, men et bidrag til å plassere tilsynsvirksomhet innenfor en bredere kontekst. At forholdet mellom rettslige og samfunns-

messige rammer beskrives og diskuteres, gjør dette til en spennende bok. Boken oppfyller absolutt sitt mål, som er å øke og systematisere kunnskapen om tilsyn som fenomen i Norge, samt belyse generelle problemstillinger på tvers av spesifikke reguleringsområder.

NOTER:

- 1 Bidragsyterne i boken er R. Askjer, G.S. Braut, I. Fintland, H.P. Graver, A. Haugland, J. Kringen, S. Lie, P.H. Lindøe, P. Lodden, R. Lunde, H. Løvteit, K.H. Olsen, M. Stub og R. Torgersen.
- 2 Beck, U. (1986) *Risikogesellschaft: auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt am Main: Surbkamp Verlag. Engelsk tittel: *Risk Society. Towards a New Modernity*.
- 3 Gråsoneproblematikk viser her til «wicked problem», jf. Harmon, M.M. og R.T. Mayer (1986). *Organization Theory of Public Administration*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Co.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Peter Lango, master i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen (2010). Lango er nå ph.d.-stipendiat ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen.

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Universitetet i Bergen
Christies gt. 17
5007 Bergen
Norge
E-post: peter.lango@aorg.uib.no

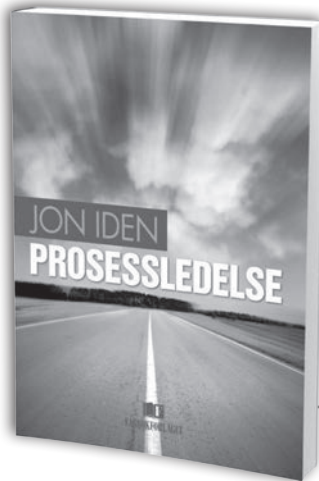
Nyheter fra Fagbokforlaget

Jon-Arild Johannessen, Bjørn Olsen og Hanne Stokvik

INNOVATIVE ORGANISASJONER FRA IDÉ TIL FAKTURA

Boken handler om globalt å skape verdier gjennom ledelse og strategier for kreativitet og innovasjon. Det finnes ingen kokebokoppskrift på hvordan organisasjoner kan bli kreative og innovative. Imidlertid kan virksomheter anvende noen grunnleggende prinsipper for å utvikle og fremme kreativitet i organisasjonen. Disse prinsippene blir i denne fagboken diskutert gjennom oppdatert forskning og praksis rundt kreativitet, innovasjon, ledelse og strategi.

ISBN 978-82-450-1463-1 | Pris kr 399,-



Jon Iden

PROSSLEDELSE

Boken gir en systematisk og samlet fremstilling av prosessledelse, både som fagområde og som etablert praksis i bedrifter. Den presenterer og drøfter aktuelle teorier, modeller, metoder, teknikker og utfordringer forbundet med fagområdet. Formålet med boken er å etablere en referanse for praksis, forskning og undervisning, og utvikle prosessledelse som fag. Forfatteren behandler prosessledelse fra flere perspektiver.

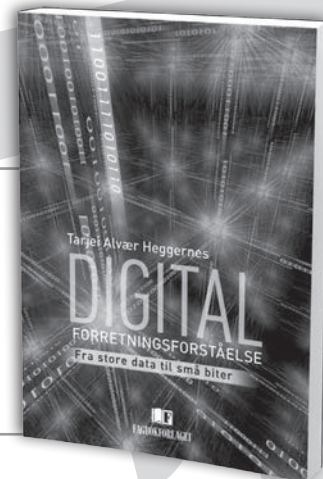
ISBN 978-82-450-1475-4 | Pris kr 249,-

Tarjei Alvær Heggernes

DIGITAL FORRETNINGSFORSTÅELSE FRA STORE DATA TIL SMÅ BITER

Målet med boka er å gi bedre forståelse av hvordan det digitale griper inn i forretningsdrift. Forfatteren analyserer det digitale rundt oss, og forklarer begrepene og teknologiene som ligger bak. Store data, nettskyen og sosiale medier blir gjennomgått før boka tar for seg det som påvirker og støtter kjernevirksomheten til bedrifter: forretningssystemene. Deretter løftes blikket til det strategiske nivået og hvordan digitalisert informasjon kan hjelpe virksomheter til å oppnå konkurransefortrinn.

ISBN 978-82-450-1359-7 | Pris kr 399,-



FAGBOKFORLAGET

www.fagbokforlaget.no

Nyheter fra Fagbokforlaget

Dag Ingvar Jacobsen og Jan Thorsvik

HVORDAN ORGANISASJONER FUNKERER 4. UTGAVE

Gjennom de tre foregående utgavene er boken blitt den mest brukte læreboken i organisasjonsteori i Skandinavia. I denne fjerde reviderte utgaven er det faglige innholdet betydelig oppdatert, samtidig som bokens anerkjente perspektiv er beholdt, og den pedagogiske fremstillingen er blitt enda bedre. Tilhørende *Arbeidsbok og casesamling* foreligger også i ny utgave.

ISBN 978-82-450-1445-7 | Pris kr 509,-



Linda Lai

STRATEGISK KOMPETANSELEDELSE 3. UTGAVE

Denne boken presenterer et rammeverk for strategisk kompetanseledelse i organisasjoner. Strategisk kompetanseledelse innebærer en målrettet og helhetlig satsing på kompetanse for å øke organisasjonens måloppnåelse og verdiskapning. Rammeverket som presenteres, er basert på forskning i en rekke organisasjoner og over mange år.

ISBN 978-82-450-1447-1 | Pris kr 449,-

Jørn Bue Olsen og Henrik Syse

NÆRINGS- LIVSETIKK OG SAMFUNNSANSVAR

Denne boken handler om hva etikk og samfunnsansvar dypest sett betyr, og hvilken plass etikk og samfunnsansvar har i et moderne næringsliv. Boken gjennomgår både historiske eksempler og eksempler fra dagens arbeidsliv som vi kan trekke erfaringer fra og la oss inspirere av. Samtidig presenterer og diskuterer forfatterne praktiske redskaper vi kan bruke i det daglige. Dermed er dette en bok som både utfordrer og gir veiledning.

ISBN 978-82-450-1349-8 | Pris kr 399,-



FAGBOKFØR-
LAGET
www.fagbokforlaget.no

Informasjon til bidragsytere

Nordiske Organisasjonsstudier (NOS) er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsytere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

Forfatteres ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller forelegge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materialet som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigering.

Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-postadresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstilhørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brodteksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (sluttnoter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatteres navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

Retningslinjer for vurdering av artikler til

Nordiske Organisasjonsstudier

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsytere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>

B

NORGE

**FAGBOKFORLAGET**Kanalveien 51
5068 BERGEN

Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

Introduksjon: Samfunnssikkerhet og beredskap 3
Lise H. Rykkja

ARTIKLER

Samordning for samfunnssikkerhet:
Utviklingen av Justisdepartementets ansvar 7
Peter Lango, Per Læg Reid og Lise Hellebø Rykkja

Organisering av en fingerad verklighet – Om övningar mellan
blåljusorganisationer 34
Annika Andersson, Eric Carlström och Johan Berlin

Norsk samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid – analyser fra
ulike kulturperspektiver 65
Berit Martinussen

LITTERATURGRANSKNINGER

Risiko og tilsyn – risikostyring og rettslig regulering 90
Peter Lango