



UNIVERSITETET I BERGEN
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350
Masteroppgave

Samordning for samfunnssikkerhet -
En casestudie av Samfunnssikkerhetens hus i Bergen

Elin Hatteberg Aadnevik

Vår 2022

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på fem fine og innholdsrike år ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Det er fint, men også vemodig å skulle levere sitt siste arbeid som student hos Universitetet i Bergen. Studenttilværelsen på høyden vil bli savnet.

I den anledning er det mange som fortjener en takk. En særlig varm takk gis først og fremst til min veileder Lise Hellebø Rykkja og min biveileder Johannes Sandvik Førde, for gode og konstruktive tilbakemeldinger, og støtte underveis i prosessen. Deres motiverende ord og innspill har spilt en betydelig rolle. Det har vært en glede å kunne lære av deres kunnskap på feltet. Jeg vil også takke deltakerne tilknyttet forskningsgruppen Politisk organisering og flernivåstyring for verdifulle kommentarer underveis i prosessen.

Jeg vil rette en takk til Britt Lise Nymark, Ivar Konrad Lunde og resten av folkene fra Samfunnssikkerhetens hus for deres interesse og engasjement for studien. Takk for deres innspill og deling av kunnskap, og ikke minst for hyggelige og lærerike samtaler.

En stor takk går også til alle mine informanter som stilte til intervju. Jeg setter pris på deres velvilje, og at dere har satt av tid og delt kunnskap som har muliggjort denne studien. Deres bidrag har vært en viktig del av prosjektet.

Gjengen fra Sofie Lindstrøms hus fortjener en hjertelig takk. Takk for gode faglige samtaler og diskusjoner, og ikke minst de korte pausene som ble altfor lange. Jeg har virkelig skaffet meg venner for livet. Ellers vil jeg takke familie og venner for motiverende og trøstende ord gjennom hele studieløpet.

Til slutt, vil jeg gi en stor takk til min kjære Christoffer. Takk for korrekturlesing og diskusjoner rundt oppgaven. Mest av alt vil jeg takke deg for støtten du har vist gjennom hele perioden.

14. juni 2022

Elin Aadnevik

Sammendrag

Temaet for denne masterstudien har vært vertikal samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Samordning er viktig når beredskapsaktører skal håndtere problemer som går på tvers av forvaltningsnivå. Slike problemer blir kalt gjenstridige, og kjennetegnes av at de er komplekse, sammensatte, berører flere områder og nivåer, og er vanskelige å løse (Rittel og Webber, 1973). Gjennom en flernivåkontekst er målet å samordne på tvers av forvaltningsnivåene for å håndtere slike problemer. Organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap spiller dermed en betydelig rolle. Målet med denne studien har vært å undersøke hvordan etableringen av Samfunnssikkerhetens hus i Bergen kommune passer inn i den eksisterende organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

For å undersøke rollen og betydningen til Samfunnssikkerhetens hus, har jeg benyttet meg av et teoretisk rammeverk som tar for seg formelle- og kulturelle barrierer, og barrierer knyttet til ansvar innenfor samordning. Det er gjort rede for kjennetegn ved selve organiseringen for samfunnssikkerhet, i tillegg til hvordan en kan forstå samordningen mellom vertikale aktører på feltet. Det har blitt gjennomført en kvalitativ casestudie av Samfunnssikkerhetens hus, hvor det er benyttet dokumentanalyse og intervju med nøkkelinformanter. De aktuelle aktørene for denne studien har bestått av aktører på flere forvaltningsnivå, hvor DSB, Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus har spilt en betydelig rolle. Studien viser at samordning er viktig, og noe som myndighetene og aktørene i denne studien jobber kontinuerlig med. Studien fremhever klare trekk på at samordning oppleves som utfordrende. Samfunnssikkerhetens hus skal opptre innenfor et komplekst og flerdimensjonalt felt, hvor deres rolle og betydning illustrerer hvordan samordning er et vanskelig tema. Konkret eksemplifiserer det styringsutfordringer knyttet til vertikal versus horisontal samordning i en flernivåkontekst som den norske.

Innholdsfortegnelse

1.0 INNLEDNING	1
1.2 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	2
1.2.1 Begrunnelse for problemstilling.....	3
2.0 KONTEKST	5
2.1 ORGANISERINGEN AV SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP I NORGE	5
2.1.1 Styringsprinsipper.....	7
2.2 STATLIGE ANSVARFORHOLD	9
2.3 REGIONALE ANSVARFORHOLD	10
2.4 KOMMUNALE ANSVARFORHOLD	11
2.4.1 Storbynettverket	13
2.5 SENTRALISERING OG DESENTRALISERING.....	14
2.6 SAMFUNNSSIKKERHETENS HUS	15
2.6.1 Samfunnssikkerhetens hus sin rolle for samfunnssikkerhet i Norge	17
2.7 TIDLIGERE FORSKNING.....	18
3.0 TEORI	22
3.1 BESKRIVENDE BEGREPER.....	22
3.1.1 Flernivåstyring.....	22
3.1.2 Samordning.....	24
3.2 TEORETISK RAMMEVERK	28
3.2.1 Formelle barrierer.....	28
3.2.2 Kulturelle barrierer.....	31
3.2.3 Barrierer knyttet til ansvar	34
3.3 SAMSPILLET MELLOM PERSPEKTIVENE	38
4.0 METODE	39
4.1 CASESTUDIE SOM FORSKNINGSSTRATEGI	40
4.1.1 Samfunnssikkerhetens hus som case	41
4.1.2 Valg av studieobjekt.....	41
4.2 FORSKNINGSMETODE OG DATAGRUNNLAG.....	42
4.2.1 Dokument som datagrunnlag.....	42
4.2.2 Intervju som datagrunnlag.....	46
4.4 DATAKVALITET	52
4.4.1 Validitet.....	52
4.4.2 Reliabilitet.....	54
5.0 EMPIRI	56
5.1 RAMMEN FOR SAMORDNING	56
5.1.1 Oppsummering.....	62
5.2 ETABLERING AV SAMFUNNSSIKKERHETENS HUS	63
5.3 AKTØRENE SYN PÅ SAMORDNING	66
5.4 MODELLENS TRE TREKK	69
5.4.1 Formelle barrierer.....	69
5.4.2 Kulturelle barrierer.....	72
5.4.3 Barrierer knyttet til ansvar	74
5.5 FORSTÅElsen AV SAMFUNNSSIKKERHETENS HUS	79
5.6 OPPSUMMERING AV EMPIRI.....	83
6.0 ANALYSE	85
6.1 FORMELLE BARRIERER.....	85
6.1.1 Oppsummering.....	91
6.2 KULTURELLE BARRIERER.....	92
6.2.1 Oppsummering.....	97
6.3 BARRIERER KNYTTET TIL ANSVAR.....	97
6.3.1 Oppsummering.....	103

6.4 SAMSPILLET MELLOM PERSPEKTIVENE	104
7.0 AVSLUTNING.....	106
7.1 HOVEDFUNN	106
7.1.1 I lys av problemstillingen.....	108
7.3 TEORETISKE IMPLIKASJONER.....	109
7.4 PRAKTISKE IMPLIKASJONER.....	111
7.5 VIDERE FORSKNING	111
8.0 LITTERATURLISTE.....	113
VEDLEGG 1 – OVERSIKT OVER DOKUMENTER	121
VEDLEGG 2 – OVERSIKT OVER INFORMANTER.....	122
VEDLEGG 3 – EKSEMPEL PÅ INFORMASJONSSKRIV	123
VEDLEGG 4 – EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE	126

Liste over forkortinger:

JD – Justis – og beredskapsdepartementet
DSB – Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap
KMD – Kommunal og moderniseringsdepartementet
SSH – Samfunnssikkerhetens hus
NOU – Norges offentlige utredning
St.meld.nr – Stortingsmelding
Meld. St. – Meldinger til Stortinget¹
Kgl.res – Kongelig resolusjon

Liste over tabeller og figurer:

Kapittel 2

Figur 2. 1 Organisasjonskart Samfunnssikkerhetens hus

Kapittel 3

Tabell 3.1 Typer av samordning

Figur 3.1 Samordningsstigen

Kapittel 4

Tabell 4.1 Oversikt over dokumenter

Tabell 4.2 Oversikt over informanter

Kapittel 5

Tabell 5.1 Instruks for offentlige samfunnssikkerhetsaktører

Liste over vedlegg:

Vedlegg 1 – Oversikt over dokumenter

Vedlegg 2 – Oversikt over informanter

Vedlegg 3 – Informasjonsskriv

Vedlegg 4 – Intervjuguide Statsforvalteren

¹ Frem til 1. oktober 2009 ble stortingsmeldinger forkortet med St.meld., i dag blir det forkortet med Meld. St. Stortingsmeldingene er derfor referert etter hvilket år de ble utgitt i denne studien. Stortingsmelding vil bli brukt som felles begrep for stortingsmelding og melding til Stortinget.

1.0 Innledning

Samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid har de siste 20 årene fått mye oppmerksomhet. Under covid-19 pandemien våren 2020 ble fokuset på dette arbeidet større, og viktigheten av velorganisert samfunnssikkerhet ble tydeliggjort. Pandemien har vært den største krisen i Norge siden andre verdenskrig (Ese, mfl., 2021, s. 3). Koronakommisjonens rapport (NOU 2021: 6) pekte på en rekke utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet i Norge. En av dem var samordning. Norge har stått ovenfor flere utfordringer knyttet til samordning innenfor samfunnssikkerhet. En av de absolutt største utfordringene med kriser er at det er vanskelig å forutse hvilke kriser en kan møte og hvor lenge en må arbeide for å håndtere dem. Med koronapandemien fikk vi oppleve akkurat disse utfordringene. Selv om pandemien var med på å tydeliggjøre disse samordningsutfordringene, har de eksistert lenge i det norske samfunnssikkerhetssystemet. Kriser som krever samordning mellom lokale, regionale og nasjonale forvaltningsnivåer, er krevende. Gjennom en flernivåkontekst er målet å samordne mellom forvaltningsnivåene for å håndtere slike uønskede hendelser. En flernivåkontekst handler om styring på flere nivåer hvor det oppstår en økende gjensidig avhengighet mellom forvaltningsnivåene (Fimreite, Læg Reid og Rykkja, mfl., 2019, s. 26). På denne måten vil forholdet mellom stat og kommune spille en betydelig rolle. Kommuner er autonome institusjoner hvor selvstyre står sterkt uansett politikfelt, mens staten er opptatt av nasjonal integrasjon. Samfunnssikkerhetsfeltet er ikke noe unntak.

12.november 2021 var den offisielle åpningen av Samfunnssikkerhetens hus. Det er en etat i Bergen kommune som er etablert av Byrådsleders avdeling for å styrke samfunnssikkerhet og beredskap i regionen. Dette skal de gjøre gjennom et *samvirke*² på tvers av andre kommuner og relevante aktører i Vestland. I 2017 gjennomførte Bergen kommune, sammen med flere aktører i regionen, et felles samlokalisert samarbeid for å sikre beredskapen rundt Sykkel-VM. I ettertid opprettet Bergen kommune Samfunnssikkerhetens hus med mål om å sikre samordning mellom beredskapsaktører, forebygge og identifisere kriser og tilrettelegge for kompetanseutvikling (Samfunnssikkerhetens hus, 2021). I Norge er det kun Bergen kommune som har en slik ordning, hvor arbeid rundt felles krisehåndtering, sikkerhet og beredskap står øverst på listen.

² Samvirke er et operativt prinsipp for å arbeide sammen (Aasland og Braut, 2019, s. 8).

Dette er en casestudie av samordningsrollen til Samfunnssikkerheten hus. En slik dybdeundersøkelse vil forsøke å forstå rollen til Samfunnssikkerhetens hus og dens betydning for organiseringen av samfunnssikkerhet. Dette vil gjøres ved å undersøke hvordan de oppfatter sin egen rolle og hvordan andre aktører, som DSB og Statsforvalteren, forstår seg på denne rollen. Jeg vil benytte meg av kvalitativ metode, bestående av både intervjuer med sentrale aktører og analyser av dokumenter som beskriver samordningen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Studien har en organisasjonsteoretisk tilnærming hvor det teoretiske rammeverket baseres på Boin og 't Hart (2012) sitt perspektiv på mulige utfordringer ved vertikal samordning. Det teoretiske rammeverket som ligger til grunn tar for seg tre ulike barrierer ved samordning; formelle- og kulturelle barrierer, og barrierer knyttet til ansvar. Dette vil legge grunnlaget for den senere analysen.

1.2 Problemstilling og avgrensning

Formålet med denne oppgaven er å forstå hvordan Samfunnssikkerhetens hus som fenomen passer inn i organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Problemstillingen tar sikte på å undersøke hvilken forståelse Samfunnssikkerhetens hus har av sin egen rolle i organiseringen av samfunnssikkerhet, men også hvordan andre aktører forholder seg til denne rollen. Den overordnede problemstillingen ser slik ut:

«Hvilken rolle og betydning har Samfunnssikkerhetens hus i arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge?»

De andre sentrale aktørene i studien er Statsforvalteren i Vestland og Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). For å kunne operasjonalisere denne problemstillingen vil jeg ta i bruk noen forskningsspørsmål. De lyder som følger:

- *«Hvordan forstår DSB rollen som Samfunnssikkerhetens hus har for samordning i Norge?»*
- *«Hvordan forstår Statsforvalteren rollen som Samfunnssikkerhetens hus har for samordning i Norge?»*
- *«Hvordan forstår Samfunnssikkerhetens hus sin egen rolle for samordning i Norge?»*

Når en studerer vertikal samordning er det interessant å undersøke hvordan aktører på det sentrale, regionale og lokale nivået forstår seg på samordning for samfunnssikkerhet. Studien er avgrenset til å undersøke DSB på det sentrale nivået, Statsforvalteren på det regionale nivået

og Samfunnssikkerhetens hus på det lokale nivået. I den norske organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap eksisterer det allerede aktører som har et samordningsansvar, deriblant DSB og Statsforvalteren. Det vil derfor være viktig å undersøke hvorvidt Samfunnssikkerhetens hus er en utfordring og/eller et supplement til den organiseringen av samfunnssikkerhet som vi har i dag.

1.2.1 Begrunnelse for problemstilling

For å begrunne valg av problemstilling vil jeg benytte meg av King, Keohane og Verba (1994) sine kriterier for hva som gjør en studie samfunnsmessig relevant. Studien bør for det første vise til spørsmål som sees på som viktige og aktuelle «i den virkelige verden». Dette kan ha betydning for det politiske, økonomiske eller sosiale livet, og det berører en større del av samfunnet. For det andre må problemstillingen føre til et spesifikt bidrag og relevans utover det som er forskerens personlige interesser (King, Keohane og Verba, 1994, s. 15). Samfunnssikkerhet og beredskap er et svært aktuelt tema og en viktig oppgave for myndighetene. Dette er fordi en står ovenfor kriser som ofte berører hele eller store deler av samfunnet. For å sikre samfunnet i Norge best mulig er det avgjørende at organiseringen av samfunnssikkerhet er på plass. En helt sentral del av organiseringen er samordningen mellom ulike aktører på ulike nivåer i forvaltningen. Derfor kan samordning for samfunnssikkerhet helt klart sies å være av stor betydning for samfunnet. Samordning involverer mange ulike aktører, både i og utenfor offentlig sektor, og fordrer samordning mellom ulike nivåer. Problemstillingen tar sikte på å undersøke hvordan Samfunnssikkerhetens hus passer inn i den vertikale styringslinjen for samfunnssikkerhet i Norge. Basert på dette må jeg undersøke hvordan andre samordningsaktører stiller seg til etableringen av en ny samfunnssikkerhetsetat for regionen Vestland.

King, Keohane, Verba (1994) peker på at samtidig som en studie berører en større del av samfunnet, bør den ha samfunnsmessig relevans utover det som er forskerens personlige interesse (s. 8). Å sikre samfunnet mot kriser, eller forminske dem dersom de oppstår, krever stor grad av samordning. Samfunnssikkerhetens hus ønsker å bidra til samordning, og i forlengelsen av det minske risikoen for hendelser med fatale konsekvenser. Ettersom Samfunnssikkerhetens hus er nyetablert, er det viktig å undersøke hvilken betydning dette har for allerede etablerte samfunnssikkerhetsaktører.

Innledning

I all forskning er det viktig å begrunne og aktualisere. Som forsker er det viktig å sette seg inn i det King, mfl., (1994) kaller for «the state of the art». Det vil si å fordype seg i det aktuelle forskningsfeltet, slik at en unngår å forske på noe som allerede er blitt forsket på. Forskeren må altså bidra med noe nytt på forskningsfeltet, slik at studien blir vitenskapelig verdsatt (King, Keohane og Verba, 1994, s. 16). Denne studien har et særegent preg ettersom Samfunnssikkerhetens hus er et relativt nytt fenomen og som i liten grad har blitt forsket på tidligere, og spesielt ikke på den måten jeg ønsker å gjennomføre dette forskningsprosjektet. En slik etat er ikke etablert noen andre steder i landet, derfor er det viktig å undersøke hvilken rolle og betydning en slik etablering vil ha for organiseringen av samfunnssikkerhet. Målet med studien er å generere ny kunnskap om Samfunnssikkerhetens hus sin samordningsrolle. Det vil være viktig å belyse funksjonen av en slik etablert etat for å kunne se den eventuelle nytteverdien i det store bildet.

1.3 Disposisjon

Studien er inndelt i syv kapitler. *Kapittel 2* tar for seg studiens kontekst. I første del presenteres en gjennomgang av organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Den siste delen vies til etableringen av Samfunnssikkerhetens hus. *Kapittel 3* omhandler studiens teoretiske tilnærming, hvor det presenteres en begrepsavklaring og et teoretisk rammeverk som brukes for å svare på studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Det metodistiske grunnlaget beskrives i *kapittel 4*. I *kapittel 5* foreligger den empiriske gjennomgangen, hvor første del hovedsakelig består av dokumenter og den siste delen består av intervju. Analyse av det empiriske materialet er strukturert og analysert i lys av det teoretiske rammeverket; formelle barrierer, kulturelle barrierer og barrierer knyttet til ansvar. Dette presenteres i *kapittel 6*. Den siste delen, *kapittel 7*, er studiens avslutning. Studiens hovedfunn, og teoretiske- og praktiske implikasjoner legges frem her. Her vil også muligheter for videre forskning bli presentert.

2.0 Kontekst

Dette kapittelet vil beskrive de kontekstuelle rammene for organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Kapittelet vil presentere de aktuelle aktørene innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i forvaltningen, som er relevante for denne studien. Videre vil også kapittelet ta for seg etableringen av Samfunnssikkerhetens hus og hvordan de som etat i Bergen kommune er tenkt å bidra til samfunnssikkerhet og beredskap.

2.1 Organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge

Organisering av samfunnssikkerhet er vanskelig å definere, operasjonalisere og avgrense. Grunnen til dette er at fenomenet har en mangfoldighet ved at det omfatter mange ulike ansvarsområder og sektorer (Engen, mfl. 2016, s. 50). For å forstå organiseringen av samfunnssikkerhet må en først og fremst forstå begrepet samfunnssikkerhet. Sikkerhet stammer fra det latinske ordet *securus*, og har sitt opphav fra antikken. Sikkerhetsbegrepet kan en opprinnelig se i Thomas Hobbes' *Leviathan* fra 1651 hvor han fremstiller det såkalte eneveldet (Engen, mfl. 2016, s. 32). Dette innebar at menneskers motivasjon for et samlet samfunn, var bekymringen for liv og helse. En slik trygghet kan bare oppnås i et ordnet samfunn hvor voldsmakten sentraliseres. På denne måten blir individets sikkerhet et kollektivt gode. Sikkerhet vil også kobles til forventningene om å beholde den sikkerheten en allerede har. Dette er også noe Ulrich Beck (1992) referer til gjennom hans teori om «risikosamfunnet». Risikosamfunnet handler om at vi i moderne tid jobber for å forebygge og håndtere risikoer som er skapt av samfunnet selv. Dette er en risiko man ikke kan undra seg.

Samfunnssikkerhet er et norsk begrep som lenge har stått sentralt i Norge. Det har foregått en diskusjon over lengre tid på hva begrepet betyr og innebærer (se Wetteland, 2012). Kruke, Olsen og Hovden (2007) hevder at det hersker en viss forvirring rundt begrepet gjennom deres diskusjon av betydningen av samfunnssikkerhet. Fimreite mfl., (2019) beskriver begrepet som omdiskutert og tvetydig, både i akademisk og politisk sammenheng, og definerer begrepet som det å sikre og forebygge for sårbarhet og risiko i samfunnet (s. 17). Engen, mfl., (2016) fremhever at samfunnssikkerhet er med på å styre viktige prioriteringer i politikken og i utformingen av viktige institusjoner i samfunnet (Engen, mfl., 2016, s. 27). Samfunnssikkerhet ble for første gang definert i St.meld. nr. 17 (2001-2002) som «.. *den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgeres liv, helse og grunnleggende behov*

under ulike former for påkjenninger» (St.meld.nr 17 (2001-2002)). Siden den gang har begrepet blitt videreutviklet og fått en bredere betydning. For denne studien vil samfunnssikkerhetsbegrepet brukes i lys av den siste formuleringen gitt i Meld. St. 10 (2016-2017) «*Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløste av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger»* (s. 26). Dette er den samme definisjonen som blir brukt i Meld.St.5 (2020-2021).

For å forstå viktigheten av organisering av samfunnssikkerhet og beredskap, må en definere hva samfunnet skal sikre seg mot. Samfunnssikkerhet handler om å beskytte, forebygge og håndtere ulike kriser. En krise kan ha ulik betydning, og trenger derfor en videre begrepsavklaring. Boin, mfl., (2005) definerer en krise slik: «*Vi snakker om en krise når beslutningstakere opplever en alvorlig trussel mot grunnleggende strukturer og de fundamentale verdiene og normene i et system, som under usikre omstendigheter nødvendiggjør viktige beslutninger»* (s. 2, egen oversettelse). Det er med bakgrunn i dette at det er behov for styring av samfunnssikkerhet som forebygger og minimerer kriser på best mulig måte når de inntreffer. Å fatte riktige beslutninger under en krise er avgjørende for utfallet. Samfunnssikkerhet sikrer mot at beslutningene ikke utspiller enda mer fare enn selve krisen.

Samfunnssikkerhet handler om å arbeide med komplekse utfordringer som det ikke finnes et enkelt svar på. Dette er utfordringer som også gjør selve organiseringen av samfunnssikkerhet utfordrende. Rittel og Webber (1973) oppfatter slike unike utfordringer som «wicked problems» eller på norsk; «gjenstridige problem». Det vil si problemer som berøre flere ulike nivåer, organisasjoner, aktører og politikkområder, og som derfor er vanskelig å håndtere (Rittel og Webber, 1973, s. 155). Når kriser er knyttet til selve den forvaltningsmessige organiseringen av samfunnssikkerhet blir de kategorisert som *grenseoverskridende kriser* (Ansell, Boin og Keller, 2010, s. 196). Kriser blir klassifisert som grenseoverskridende når de scorer høyt på de tre ulike dimensjonene; 1. politiske og nasjonale grenser, 2. politiske områder og nivåer, og 3. tid. Det vil si at krisen må berøre mer enn én by eller ett land, berøre ulike politiske systemer, offentlig og private, og at krisen ikke har noe klart start- og slutt punkt (Ansell, Boin og Keller, 2010, s. 196). Normalt sett vil kriser innenfor ett ansvarsområde være enklere å håndtere, men de fleste kriser setter ingen grenser og spres ofte over flere ulike nivåer og sektorer. Ved slike kriser er det behov for god organisering mellom alle involverte parter.

Politikkområdet samfunnssikkerhet er organisert etter den norske forvaltningsmodellen. I den norske forvaltningen er ministerstyre det dominerende prinsippet. Dette innebærer at statsråden har det overordnede ansvaret for dens underlagte del i forvaltningen. Det vil si at forvaltningen er delt inn i ulike områder basert på spesialisering etter oppgaver og formål. Norge er en sektor- og nivåinndelt forvaltning med ulike ansvarsoppgaver og spesialiseringer. Tidligere var sikkerhet hovedsakelig forstått som ansvarsområdet til det militære. Det var ikke før etter den kalde krigen at fokuset ble flyttet til det sivile samfunnet, og at samfunnssikkerhet ble et velkjent begrep hos norske myndigheter (Kruke, Olsen og Hovde, 2007).

Et annet hovedprinsipp er prinsippet om lokalt selvstyre. Dette gir mer ansvar til kommunene, men kan være med på å skape utfordringer knyttet til samordning mellom forvaltningsnivåer (Fimreite og Læg Reid, 2013). Denne typen styringsmodell kan være utfordrende for flernivåstyring på tvers av de ulike nivåene i forvaltningen når en skal håndtere problemer som grenseoverskridende kriser (Fimreite, Læg Reid og Rykkja, 2019, s. 12). Styring på samfunnssikkerhetsfeltet innebærer innslag av nettverk, partnerskap, horisontale samarbeidsrelasjoner mellom statlige myndigheter, nasjonale og internasjonale myndigheter, stat, fylke og kommunale nivåer, og mellom offentlige og private organisasjoner (Fimreite, Læg Reid og Rykkja, 2019, s. 26). Dette krever samordning. I likhet med alle politikkfelt hvor det er snakk om organisering og styring, vil samordning være viktig (Gulick 1937; Minzberg 1983). Vellykket samordning krever avklarte ansvarsområder mellom forvaltningsnivåene. Dette gjøres blant annet gjennom de ulike styringsprinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap.

2.1.1 Styringsprinsipper

Når en snakker om organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er det viktig å redegjøre for de ulike styringsprinsippene. Styringsprinsippene for *ansvar, likhet og nærhet* ble presentert i Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008). Etter 22.juli 2011 ble også et fjerde prinsipp gjeldende for samfunnssikkerhetsfeltet, nemlig *samvirkeprinsippet* (Meld.St.10 (2016-2017)). De ulike prinsippene er med på å dirigere og klargjøre for styringen av samfunnssikkerhet og beredskap på alle nivåer.

Ansvarsprinsippet handler om hvor ansvaret ligger og hvilke aktører som har ansvar for hva innenfor samfunnssikkerhet. Stortingsmeldingen om *Risiko i et trygt samfunn 2016 -2017*

forklarer prinsippet slik; «*Ansvarsprinsippet som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og å håndtere ekstraordinære hendelser på området*» (Meld.St.10. (2016-2017) s. 20). Prinsippet sier at alle departementer og statlige sektorer har ansvar for samfunnssikkerhet innenfor sitt område. Dette prinsippet henger sammen med ministerstyre som handler om at statsråden er ansvarlig for de underliggende etatene (Fimreite, Lægreid og Rykkja, 2019, s. 18).

Likhetsprinsippet handler om «(...) at den organisasjon man opererer med under krise i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig» (Meld.St.10. (2016-2017) s. 20). Det vil si at den daglige styringen for et departement eller den enkelte statlige myndighet, ikke skal endres på under en krise. Strukturen og formen på organisasjonen skal holdes lik så langt det rekker.

Det neste prinsippet, kalt *Nærhetsprinsippet*, «(...) betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå» (Meld.St.10. (2016-2017) s. 20). Dette prinsippet bidrar til å plassere ansvar på et mer lokalt nivå, som vil si at fylkene og kommunene får mer ansvar i krisesituasjoner (Fimreite, Lægreid og Rykkja, 2019, s. 18). Det siste prinsippet for samfunnssikkerhet oppstod etter terrorhendelsen 22. juli 2011 og ble kalt *Samvirkeprinsippet*. Det «(...) betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Meld.St.10. (2016-2017) s. 20). Samvirkeprinsippet skal bidra til å involvere flere organisasjoner, både frivillige, offentlige og private, til samhandling. Dette gjelder redningstjenester og andre organisasjoner med ressurser som er viktig for beredskap og sikkerhet.

Selv om de ulike prinsippene fungerer som bærebjelker for styring under en krise, er det likevel noen utfordringer knyttet til dem. Fimreite, mfl., (2019) hevder at prinsippene kan gå på bekostning av hverandre. Selv om ansvarsprinsippet kan føre til relativt god samordning internt i den gjeldende statlige virksomheten, eller innenfor sektoren eller departementsområdet, så kan det føre til svak horisontal samordning på tvers av sektorer (s. 18). Dette gjelder også for prinsippet om nærhet. Til tross for at prinsippet kan føre til styrket samordning innen den enkelte kommunen, svekker det samordningen på tvers av kommuner. Det er også utfordrende at enkelte kommuner har færre midler og er ulik i størrelse, ettersom det kan føre til store

forskjeller i kommuners mulighet til å samordne under en krise. Likhetsprinsippet har også praktiske utfordringer. Å håndtere hendelser slik en vanligvis ville gjort, kan bli utfordrende under en krise. Enkelte kriser trenger ofte særskilt håndtering, noe som medfører at organiseringen som ligger til grunn må endres. Forventningene om å opprettholde den organisasjonsmodellen som ligger til grunn, vil derfor være vanskelig å innfri.

Også samvirkeprinsippet kan være vanskelig å opprettholde i praksis ettersom ansvarsprinsippet står sterkt (Fimreite, Lægred og Rykkja, 2019, s. 246). Ansvarsprinsippet handler om oppdeling av ansvar, og når de ulike forvaltningsnivåene har behov for å samordne kan ansvarsprinsippet virke mot sin hensikt. På denne måten kan en si at samvirkeprinsippet kan gå på bekostning av ansvarsprinsippet. Prinsippene kolliderer, og deres opprinnelige formål forsvinner. Det kan føre til at samordningsinstanser oppleves som svake fordi ansvarsprinsippet har en større forankring i det norske forvaltningssystemet (Fimreite, Lægred og Rykkja, 2019, s. 246).

2.2 Statlige ansvarsforhold

Det er viktig med ansvar og ledelse fra nasjonalt hold i arbeidet med forebygging og håndtering av kriser. Riksrevisjonens rapport fra 2015 beskriver ansvarsområdene til de ulike aktørene innen samfunnssikkerhet i Norge. I den norske forvaltningen er det flere viktige instanser for samfunnssikkerhet; Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Statsforvalteren. Justis- og beredskapsdepartementet er hovedaktør for samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge. De fikk i 1994 hovedansvaret for at politikken knyttet til samfunnssikkerhet ble implementert og fulgt opp i alle deler av samfunnet (Riksrevisjonen, 2015, s. 7). JD har sektoransvaret, og ansvaret for samordningen av samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorene. Denne samordningsrollen skal koordinere beredskapsressursene i Norge, og departementet gjør det ved å drive helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet på tvers av nivåer og ulike sektorgrenser (Regjeringen, 2018). Departementet har som hovedoppgave å sikre og forebygge samfunnet mot kriser, de skal ta seg av nasjonalt beredskapsarbeid, og ha et samordningsansvar for samfunnssikkerhet generelt i Norge. Dette ansvaret for samordning har blitt utviklet og forsterket etter seks kongelige resolusjoner i 1994, 2000, 2005, 2011, 2012 og 2013. Det ble også i 2003 videreutviklet ved å etablere Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (Riksrevisjonen, 2015, s. 35).

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble opprettet i 2003 og har tilsyn innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, brannvern, elsikkerhet og farlige stoffer som sine ansvarsområder (Lango og Læg Reid, 2019, s. 43). I 2005 fikk direktoratet tildelt et større ansvar og skulle fungere som et direktorat med sektorovergripende perspektiv. DSB skal bidra til kompetanseutveksling og samfunnsmessige gevinster der det er mulig. I tillegg skal direktoratet fungere som en viktig erfaring- og rådgivningsleverandør for JD sitt samordningsansvar. DSB er med på å lage en oversikt over samfunnssikkerhetsarbeid på tvers av sektorer slik at JD kan fatte nødvendige beslutninger om beredskap (Lango og Læg Reid, 2019, s. 49). DSB skal også ha oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet (DSB, 2021). I tillegg har de organisert et Sivilforsvar på 8000 tjenestepiktige menn og kvinner, som ved behov bistår som personell og/eller materielle ressurser (DSB, 2021). En annen sentral del av DSB er Nød- og beredskapskommunikasjon (Nødnett). Nødnett ble offisielt åpnet i 2015 og fungerer som et nasjonalt, digitalt samband for aktører med nød- og beredskapsansvar, som eksempelvis politi, brann- og helsetjenester.

2.3 Regionale ansvarsforhold

En annen sentral aktør er Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen). De er viktig for forebygging og krisehåndtering, ettersom kriser kan ha en regional dimensjon og det derfor trengs koordinering på et regionalt nivå. Statsforvalteren er selve bindeleddet mellom staten og kommunen, og spiller en viktig rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet. Administrativt er Statsforvalteren underlagt Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD), og har oppgaver som omhandler flere sektorer (Rykkja, Rubecksen og Flo, 2016, s. 7). Dette er oppgaver som samfunnssikkerhet, familiesaker, naturforvaltning, friluftsliv og forurensning, distrikt- og arealplanlegging, landbruk, utdanning, og ulike sosial- og helsesaker (Rykkja, 2019, s. 123). Statsforvalteren har altså som hovedoppgave å ta for seg arbeidet i skjæringsfeltet mellom staten og kommunen. Vi kan på denne måten forstå Statsforvalteren som regjeringens representant i fylket, hvor de skal påse at regjeringens vedtak følges opp (kgl.res. 7 august 1981). Rollen som samfunnssikkerhetsaktør har utviklet seg for Statsforvalteren. Etter den kalde krigen tok slutt på 1990-tallet, og etter en rekke terrorangrep på 2000-tallet, fikk Statsforvalteren en mer sentral rolle (Rykkja, 2019, s. 126). Som samfunnssikkerhetsaktør skal Statsforvalteren bidra til samordning, samt forebygging og håndtering av kriser på alle nivåer.

Gjennom instruks, tildelingsbrev³ og virksomhet- og økonomistyringer (VØI),⁴ formes Statsforvalterens oppgaver. Deres koordineringsrolle består av veiledning og rådgivning, derav behov for oversikt over lokale og regionale ressurser som er sentrale for samfunnssikkerhet. Rollen består av å samordne krisehåndteringen i de gjeldene regionene gjennom fylkesberedskapsrådet.

Statsforvalteren har en egen samordningsinstruks hvor deres hovedoppgaver blir beskrevet gjennom 7 punkter (se kgl. res. 19. juni 2015). Fylkesberedskapsrådet er en hjemmel i denne instruksen, som sier at alle fylker skal ha et slikt råd. Dette rådet skal drøfte aktuelle beredskapsspørsmål for fylket, samt være et forum for gjensidig orientering om arbeidet på ulike områder. I dette rådet sitter det vanligvis regionale aktører fra Statsforvalteren, politi, helseforetak, forsvaret og sivilforsvaret, fylkeskommunen, Statens vegvesen, nødetater, frivillige organisasjoner og flere aktører som har ressurser til å bidra i beredskapsarbeidet i fylket. Statsforvalteren har jevnlig møter gjennom beredskapsrådet for å styrke samordningen. I tillegg fører de tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhetsarbeid, og undersøker kommunens risiko- og sårbarhetsvurderinger. Statsforvalterens koordineringsrolle innebærer også et veiledningsansvar ved å veilede kommunene i hvordan de kan ivareta samfunnssikkerhet etter plan- og bygningsloven (Meld.St.5 (2020-2021) s. 104). En av styringsutfordringene til Statsforvalteren er samordningen av statlig virksomhet, med blant annet samordningsansvaret på samfunnssikkerhetsområdet.

2.4 Kommunale ansvarsforhold

Kommunenes ansvar er også en sentral del av ansvarsforholdet for beredskap i den norske forvaltningen. De er viktige fordi kriser kan oppstå på et spesifikt sted, og dermed må også krisen håndteres der. På den måten blir kommunen første respondent når det har oppstått en krise. Velferdsstaten tar utgangspunkt i at kommuner er iverksettende institusjoner. De ulike kommunene skal implementere den nasjonale politikken på en best mulig måte for lokalsamfunnet i kommunen (Aars og Helgøy, 2008, s. 31). Kommunal beredskapsplikt Jf.§ 1. sier at *«Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av*

³ Tildelingsbrev er det sentrale styringsverktøyet fra et departement til en underliggende virksomhet (Fimreite og Lægreid, 2007, s. 7)

⁴ Virksomhet og økonominstruks beskriver økonomiske rammer, prioriteringer og rapporteringskrav for virksomheten (KMD, 2017)

sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier» (Lovdata, jf. § 1, 2011, redigert: 2021). Denne forskriften beskriver hvordan kommunen har myndighet innenfor sitt geografiske område.

Kommunens rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i Norge har utviklet seg i løpet av de seneste årene. Allerede i St.meld.nr. 48 (1993-1994) ble det gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser på lokalt nivå hvor målet var at kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap skulle styrkes (Regjeringen, 2021). Men det var ikke før i 1997 at det ble vektlagt at Justis- og beredskapsdepartementet skulle undersøke mulighetene for beredskapsplikt i kommunene (St. Meld. 25. (1997-1998)). Dette ble igjen tatt opp i St.meld.nr 17 (2001-2002), likevel kom ikke den kommunale beredskapsplikten før 1.januar 2010. Basert på beredskapsplikten skal kommunen selv utarbeide og gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) for den gjeldende kommunen (Sivilbeskyttelsesloven, 2010 § 14).

Nærhetsprinsippet har bidratt til å styrke det lokale selvstyret og økt muligheten for å utforme egen politikk og egne tiltak for samfunnssikkerhet og beredskap (Fimreite, Læg Reid og Rykkja 2019, s. 18). Dette kan oppleves som problematisk for flernivåstyringen av samfunnssikkerhet, da prinsippet setter klare grenser for hvor langt staten kan gå for å styre kommunene (Christensen, mfl. 2006, s. 168). Når det oppstår krise i en kommune er det kommunens beredskapsplaner og de ulike styringsprinsippene, spesielt ansvarsprinsippet, som er med på å bestemme hvilke sektorer som skal styre og få kontroll over krisen. Statsforvalteren er som nevnt bindeleddet mellom staten og kommunen, og oppgaven til Statsforvalteren i henhold til kommunen er å gi veiledning og å fungere som et rådgivende organ.

Det er store forskjeller mellom de ulike kommunene i Norge når det gjelder areal, befolkningstall, næringsliv og infrastruktur. Beliggenhet er også ulik for kommuner, og noen ligger nærmere storbyene enn andre. Risikobildet vil også variere, hvor noen kommuner er mer utsatt. Dette kan for eksempel gjelde risikoen for naturkatastrofer ol. I slike kommuner vil Statsforvalteren spille en enda viktigere rolle, spesielt dersom det ikke er tilstrekkelig med ressurser.

Utviklingen i forholdet mellom stat og kommune har hatt mye å si for samordningen av samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen. Stat og kommune ble i en periode mer like i form av at kommunens administrative organisasjonsstruktur er lik den statlige

departementsavdelingen (Aars og Helgøy, 2008, s. 32). Resultatet av en slik organisasjonsstruktur var utvikling av sterkere bånd og felles sektoridentitet mellom aktører på ulike nivå innenfor en sektor (for eksempel helse, utdanning mm). Felles styringsprinsipper innenfor en sektor la også til rette for nettverk i en slik hierarkisk struktur, noe som gjorde pedagogisk styring mulig. Selv om denne typen statlig styring fungerte i praksis, ble den opplevd som lite fleksibel, den svekket folkestyret og ga mindre autonomi til kommunene (Aars og Helgøy, 2008, s. 32).

På midten av 1980-tallet kom flere reformer som påvirket kommunalt selvstyre. En av disse reformene var kommuneloven fra 1992. Denne loven skulle frikoble kommunene fra sektorene på det sentrale nivået, slik at lokalt selvstyre ble fremmet og de kunne føre lokalpolitikk som var tilpasset den aktuelle kommunen (Aars og Helgøy, 2008, s. 32). En konsekvens av den lokale organisasjonsfriheten var styrket vertikal samordning i form av nye sektorbaserte styrings- og samordningsmekanismer, som statlig kontroll og tilsyn, og nye rettsgarantier. Det vil si at selv om kommunene fikk mer autonomi, åpnet det seg en mulighet for nye lover, forskrifter og regelverk fra statlige hold (Aars og Helgøy, 2008, s. 33). På denne måten vil kommunen organisere seg etter egne spesialiseringsprinsipp, og dermed forsterkes strukturelle motsetninger mellom vertikale aktører. Dette kommer for eksempel til uttrykk gjennom «siloeer». Når spesialiseringsprinsipp på tvers av nivå kommer i ubalanse, vil det resultere i utfordringer knyttet til å håndtere gjenstridige problemer som krever samordning mellom vertikale aktører. Dermed kan en forstå at forholdet mellom stat og kommune skaper et utfordrende dilemma for samordning (Fimreite og Lægreid, 2007, s. 20).

2.4.1 Storbynettverket

En stor del av den norske befolkningen er bosatt i de største by-kommunene. Dette er kommuner med mangfoldige problemer knyttet til samfunnssikkerhet, på grunn av deres størrelse. Slike kommuner er ansvarlige for å ivareta en stor andel av befolkningen, hvor det finnes forskjeller som blant annet språk og kultur. Det er også i de største kommunene at de kritiske infrastrukturene er plassert, sammen med sentrale institusjoner for viktige samfunnsfunksjoner (Meld.St.10, (2016-2017), s. 161). En utfordring i disse kommunene er å skaffe tilstrekkelig oversikt over risiko og sårbarheter i området. Bergen er en av kommunene som står ovenfor slike utfordringer, og er derfor en del av Kommunesektorens storbynettverk (KS). KS er et eget nettverk bestående av byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Bærum og Drammen. Det ble dannet av KS sitt sentralstyre i 2005 for å bidra til å styrke KS

sitt interessepolitiske arbeid (KS, 2021). Nettverket arbeider for storbyenes politiske gjennomslag. I likhet med Statsforvalteren, har de forskjellige kommunene i KS felles samarbeidsavtaler og jevnlig møter med DSB for å styrke samfunnssikkerhetsområdet (Meld.St.10 (2016-2017), s. 161).

2.5 Sentralisering og desentralisering

Den offentlige forvaltningen er preget av dilemmaet mellom sentralisering og desentralisering. Kriser foregår lokalt, men kan eskalere og utvikle seg og krever dermed sentral kontroll og ledelse. Derfor vil det være et utfordrende dilemma når det skal fattes beslutninger knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Ekstra viktig er det når aktører på forskjellige forvaltningsnivå må samordne, fordi aktørene må forstå hvor beslutningsmyndigheten er plassert i organiseringen. Med sentralisering blir disse beslutningene fattet hos ledelsen, altså øverst i hierarkiet. Desentralisering er det motsatte, hvor beslutningsmakt blir overført til lavere nivå (Minzberg, 1979, s. 181). Fordeler og ulemper ved sentralisering versus desentralisering på samfunnssikkerhetsfeltet er en sentral diskusjon. Norge opererer med en bevisst desentralisering av beslutningsmakt, ved å arbeide gjennom spesialiseringsprinsippene. Bakgrunnen for dette er at lokal kompetanse og ressurser skaper en nærhet ved håndtering av kriser. Disse hendelsene finner sted i en ekstraordinær kontekst hvor mange ulike aktører fra ulike nivåer må arbeide sammen for å løse krisen. Sentralisering sentralt i regjeringsnivå eller desentralisering til lokalt nivå under en krise, avhenger av omfanget av krisen og hvilke typer arbeidsoppgaver som må utføres (Boin, mfl., 2005; Engen, mfl., 2016, s. 48).

Ved sentralisering oppnås en tydelig ledelse, struktur, kontroll og nødvendig oversikt over problemet. På den andre siden fører desentralisering til at en kommer tettere på problemet og at flere enheter tar ansvar. Det skapes et lokalt rom for handling og beslutningstaking. Hva som er riktig i en krisesituasjon avhenger av omfanget av krisen (Boin, mfl., 2005). I Norge har flere ulike instanser ført til gode resultater på samfunnssikkerhetsfeltet, samtidig som det er vist at den sentrale myndigheten oppnår en mer overordnet kontroll. For å undersøke hvilken rolle og betydning Samfunnssikkerhetens hus har for organiseringen av samfunnssikkerhet i Norge, vil forståelsen av sentralisering og desentralisering ha en betydning.

2.6 Samfunnssikkerhetens hus

Samfunnssikkerhetens hus ble etablert av Bergen kommune for å styrke beredskapen i regionen Vestland, og er ifølge kommunen et resultat av tidligere initiativ innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Visjonen til Bergen kommune om én samfunnssikkerhetsregion har drevet frem utviklingen. Kommunen sitt ønske var å opprette en samarbeidsarena for ulike aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Dette er aktører som er med på å håndtere, forebygge og som studerer kriser (Bergen kommune, 2019, s. 31). I 2014-2015 ble det gjennomført en mulighetsstudie for et slikt samarbeid, og i 2016 ble det ansatt en prosjektleder. I 2017 skulle Sykkel-VM i Bergen arrangeres og det ble derfor behov for gjensidig samarbeid mellom sentrale aktører (Bergen kommune, 2019, s. 32). Bergen kommune tok initiativ til et felles forberedelsesprosjekt hvor offentlige aktører som for eksempel deltakende kommuner, politiet og aktuelle frivillige aktører var samlet, sammen med arrangørselskapet Bergen 2017 AS (Bergen kommune, 2017). Prosjektet ble kalt «Samvirkeprosjektet» og holdt til i det som ble kalt «Samvirkesenteret».

Samvirkesenteret ble opprettet for å sikre effektiv informasjonsutveksling, kommunikasjon og samarbeid mellom alle de involverte aktørene. Tanken var å ha en felles møteplass slik at samarbeidet mellom beredskapsaktører på operasjonelt nivå skulle foregå mest mulig effektivt og hensiktsmessig med tanke på situasjonen (Bergen kommune, 2017). Videre var det naturlig å involvere ulike aktører som kunne bidra til en bredere kompetanse på ulike områder innenfor samfunnssikkerhet. Bergen kommune opplevde det operative samvirket under Sykkel-VM som velfungerende, og derfor var det viktig for dem å videreføre et slikt samarbeid permanent. Samvirket under Sykkel-VM gikk på tvers av kommunegrenser, sektorer og kompetansenivå mellom de deltakende aktørene. For arbeidet under Sykkel-VM fikk Bergen kommune tildelt Samfunnssikkerhetsprisen⁵ i 2017 av DSB. Dette bidro til å styrke ideen om et slikt regionalt samarbeid.

I etterkant av Sykkel-VM utarbeidet Høyskolen på Vestlandet en rapport for å vurdere samvirkesenteret. Målet var å sammenligne hvordan samvirket var før og etter arrangementet (Sommer, 2018, s. 2). Rapporten konkluderte med at et slikt samvirkesenter burde videreføres slik at samlokalisering av de mest sentrale samvirkeaktørene fortsatte på en mer daglig basis.

⁵ Samfunnssikkerhetsprisen er en årlig pris som blir utdelt av DSB til den eller de som har fått samfunnssikkerhet på dagsorden (DSB, 2021).

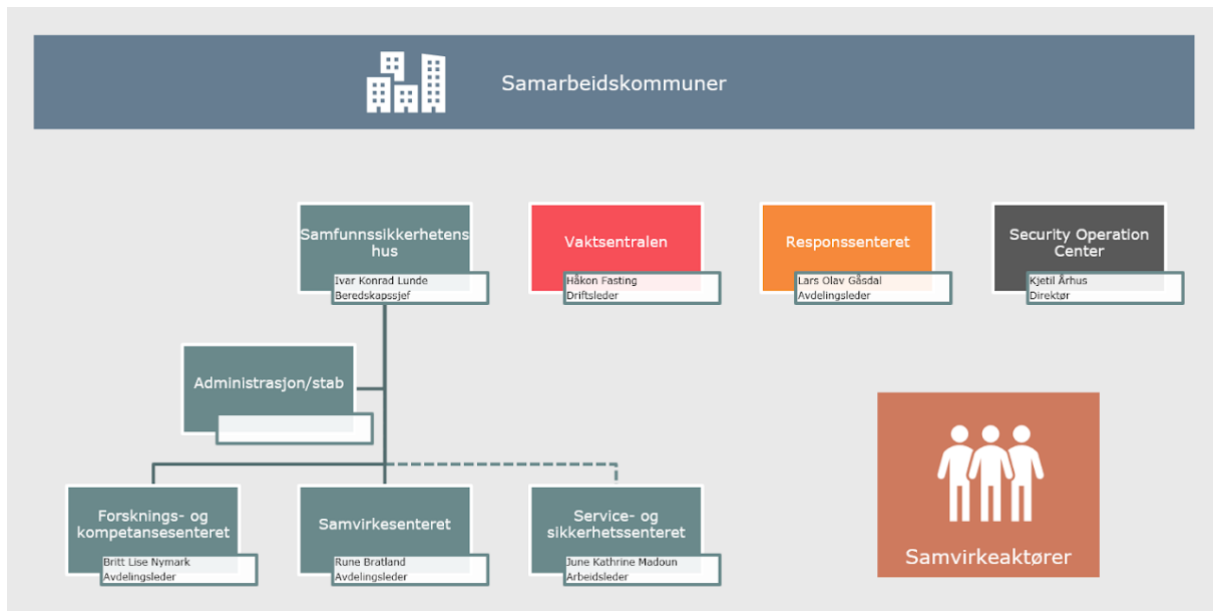
Kontekst

Rapporten mente også at det vil være hensiktsmessig at aktører blir satt sammen ved behov, som under større arrangement og ved varsler om ekstremvær eller andre uønskede hendelser. I etterkant ble det utviklet en plan for gjennomførelsen av et slikt samvirkesenter i Bergen.

Forskriften om kommunal beredskapsplikt jf. § 5 sier at «*Der det er hensiktsmessig bør det etableres samarbeid mellom kommuner om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, med sikte på best mulig utnyttelse av de samlede ressurser. Hver kommune skal ha en egen beredskapsplan og helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i henhold til forskriften*» (Jf. §5). Her oppfordres samarbeid mellom kommuner dersom det er nødvendig i en krisesituasjon. Kommunene er også underlagt noen samfunnssikkerhetsplikter som går ut på at kommunene skal fremme et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid, et tverrsektorielt perspektiv, og samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører (Meld.St.5 2020-2021, s. 104). Denne forskriften la ifølge Bergen kommune, grunnlaget for etableringen av *Samfunnssikkerhetens hus*. Samfunnssikkerhetens hus er etablert som en etat i Byrådsleders avdeling i Bergen kommune, og som har overtatt alt ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap i kommunen (Samfunnssikkerhetens hus, 2021). Sammen med flere kommuner i Vestland og andre viktige beredskapsaktører, som politiet, vaktjenester og frivillige organisasjoner, er målet å samarbeide om viktige samfunnsutfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. I mai 2019 vedtok byrådet i Bergen kommune å etablere Samfunnssikkerhetens hus, og etaten flyttet inn i eget lokale samme år. 12.november 2021 var den offisielle åpningen av Samfunnssikkerhetens hus.

Samfunnssikkerhetens hus ønsker å være et veiledende og rådgivende organ for samfunnssikkerhet og beredskap i regionen Vestland. Hensikten er å fungere som en koordinator og et kompetansesenter for flere ulike samfunnssikkerhetsaktører i regionen. På sin egen nettside omtaler Samfunnssikkerhetens hus seg selv som «*..et senter som kobler sammen aktører innen samfunnssikkerhet for å bidra til en tryggere fremtid for innbyggere*» (Samfunnssikkerhetens hus, 2021). Ut i fra dette skal de som en etat i Bergen kommune tilrettelegge for effektivt samvirke, forebygge kriser samt identifisere kriser, forminske utfallet av kriser og tilrettelegge for kompetanseutvikling.

Figur 2.1



(Samfunnssikkerhetens hus, 2021)

Organisasjonskartet⁶ gir en oversikt over organisasjonsstrukturen til Samfunnssikkerhetens hus. Kartet viser en beredskapssjef på toppen, deretter en administrativ stab, og nederst et forsknings- og kompetansesenter, samvirkesenter, og service- og sikkerhetssenter. Samfunnssikkerhetens hus består også av en vaktentral, et responscenter og en operasjonssentral. På kartet vises det også en felles rute for samvirkeaktører. Dette er de ulike aktørene som kan benytte seg av Samfunnssikkerhetens hus (Samfunnssikkerhetens hus, 2021).

2.6.1 Samfunnssikkerhetens hus sin rolle for samfunnssikkerhet i Norge

Selv om Samfunnssikkerhetens hus primært ønsker å operere på et regionalt nivå, er det også et ønske å fungere som en pådriver i samfunnssikkerhetsarbeidet både lokalt og nasjonalt. Målet er at de deltakende kommunene i regionen vil være de sentrale aktørene i Samfunnssikkerhetens hus (Bergen kommune, 2021). Hver kommune skal ha et eget ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet i sin kommune, men skal sammen drive kunnskapsklynge og kompetanseutveksling med hverandre gjennom Samfunnssikkerhetens hus (Bergen kommune, 2017). Samfunnssikkerhetens hus ønsker å være en større arena og å samle hele regionen Vestland som én samfunnssikkerhetssyter. Målet er å få til bedre horisontal samordning i regionen. På den måten kan de ulike aktørene som deltar i Samfunnssikkerhetens hus styre

⁶ Organisasjonskartet er ikke oppdatert og dermed er det ikke sikkert de ansatte stemmer overens med de ulike rollene i dag.

sammen på tvers av regionen for å styrke den totale beredskapen. Om det oppstår en krise i en av kommunene vil de andre aktørene stille med ressurser og rådgivning for den gjeldende kommunen (Samfunnssikkerhetens hus, 2021). For å forstå hvilken rolle Samfunnssikkerhetens hus har i den vertikale flernivåstyringen må en undersøke forholdet de har til nasjonale og regionale styringsaktører for samfunnssikkerhet og beredskap.

2. 7 Tidligere forskning

Det foreligger mye tidligere forskning på temaet vertikal samordning innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, men det er som nevnt lite forskning på Samfunnssikkerhetens hus. Litteraturen for denne studien har både vært faglitteratur og artikler, men også tidligere masteroppgaver som tar for seg temaet samordning.

Boin mfl., (2005) har i boken *The politics of Crisis Management – Public Leadership Under Pressure* tatt for seg flere aktuelle tema knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap som politikkfelt. Boken beskriver hvordan myndigheter håndterer de gitte utfordringene de står ovenfor, politiske risikoer, forebyggende tiltak og ulike reformer for samfunnssikkerhet. Spesielt kan en trekke frem kapittel 3, «Decision Making and Coordinating - Shaping the Crisis Response». Kapitlet tar for seg mulige utfordringer knyttet til vertikal samordning, hvor de viser til Boin og 't Hart sine mulige «*fault lines*» for vertikal samordning. Jeg vil også trekke frem kapittel 5; «Ending a Crisis - Managing Accountability». Kapitlet beskriver hvordan ansvar er en viktig del av samfunnssikkerhetsfeltet. Det blir trukket frem hvordan aktører må ansvarliggjøres etter en krise, og hvordan dette påvirker politikken som føres.

Jeg vil også trekke frem boken «Perspektiver på samfunnssikkerhet», skrevet av Engen mfl., (2016) i tilknytning til Universitetet i Stavanger. Spesielt kan en trekke frem kapittel 1, «Perspektiver på samfunnssikkerhet», hvor utviklingen på samfunnssikkerhetsfeltet blir beskrevet, og organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge blir gjennomgått. Kapittel 6, «Samfunnssikkerhet, politikk og risiko» trekker frem hvordan politikk spiller en rolle for samfunnssikkerhet. Kapitlet tar også for seg samordning og koordinering på samfunnssikkerhetsfeltet. Kapittel 10, «Beredskap» omhandler hvordan myndighetene jobber med å forebygge kriser gjennom ulike beredskapsplaner. Her er også samordning et tema.

Boken «Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering» (2019) 2. utgave, skrevet av Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja, tar for seg generelle trekk ved organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Deres gjennomgående argument i boken er at den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen utfordres av samordning på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, som fører til behov for flernivåstyring. Spesielt kan en trekke frem kapittel 2, «Samordning for samfunnssikkerhet» (Lango og Lægreid, 2019) og kapittel 7, «Fylkesmannen som samordningsinstans» (Rykkja, 2019). Det førstnevnte kapittelet tar for seg de generelle samordningsrollene som finnes på feltet, men også spesifikt den vertikale samordningen. Kapittel 7 ser på Statsforvalteren sin samordningsrolle og hvordan den kan være utfordrende. Det trekkes blant annet frem hvordan Statsforvalteren forstår sin egen samordningsrolle og sitt ansvar innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, hvor et av funnene er at ansvar er sektorovergripende (Rykkja, 2019, s. 123).

Rykkja, Rubecksen og Flo har gjennom Uni Research Rokkansentert i 2018 gjennomført en følgeevaluering av styringsrammeverket for Statsforvalteren. Dette bidraget har vært til hjelp for å forstå Statsforvalterens samordningsrolle, samtidig som det illustrerer hvordan den vertikale samordningen mellom forvaltningsnivåene foregår. Evalueringen konkluderte med at det nye styringsrammeverket har bedret arbeidet til Statsforvalteren, likevel anbefales det å rette oppmerksomheten mot utviklingen av styringsdokumentene (Rykkja, Rubecksen og Flo, 2018, s. 73).

Lægreid og Rykkja (2021) har gjennomført en studie knyttet til hvordan samarbeidsordninger i staten (tverretattlig samordning) har konsekvenser for ansvarlighet mellom involverte aktører. Den tar utgangspunkt i to case; arbeidslivskriminalitet⁷ og 0-24 Samarbeidet⁸. Forskningen trekker frem at det er viktig å forstå hvordan horisontale samarbeid på tvers av etater påvirker ansvarsforhold mellom aktører. Det blir også belyst hvordan slike horisontale samarbeid påvirker den ansvarsfordelingen som eksisterer mellom vertikale aktører. Lægreid og Rykkja konkluderer med at horisontale og vertikale ansvarlighetsmekanismer ikke erstatter hverandre, men overlapper, komplementerer og supplerer hverandre (Lægreid og Rykkja, 2021, s.16). Samordningsarbeid, for eksempel ved arbeidslivskriminalitet og 0-24 samarbeidet, vil bli

⁷ Arbeidslivskriminalitet er kriminelle handlinger i form av lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter, ol. (Politiet, 2022). Gjennom tverretattlig samarbeid jobbes det mot å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

⁸ 0-24 Samarbeidet er et tverrsektorielt samarbeid som skal bidra til at alle unge mellom 0 og 24 får den støtten de trenger for å mestre eget liv (0-24 samarbeidet, 2020).

begrenset av tradisjonell vertikal spesialisering og siloer i forvaltningen. De fremhever at horisontale samordningsmekanismer vil fungere bedre når de blir mer avgjort og tilpasset. Det er fordi delte ansvarsrelasjoner er vanskelig å utvikle i et system med sterk vertikal ansvarlighet. Dette bidraget har vært til hjelp for å forstå hvordan den horisontale samordningsrollen som Samfunnssikkerhetens hus ønsker å ha regionalt, vil påvirke den vertikale ansvarslinjen.

Det er også verdt å trekke frem noen masteroppgaver knyttet til temaet for studien. Jeg vil spesielt trekke frem to som jeg mener bidrar til å forstå den *vertikale* samordningen mellom forvaltningsnivåene. Den ene er Lena Bjørgum sin masteroppgave, «*En studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008) - Samfunnssikkerhet, Samvirke og Samordning*» (2010). Studien er en videre forskning i lys av masteroppgavene til Serigstad (2003)⁹ og Høydal (2007)¹⁰. Bjørgum tar i hovedsak for seg hvordan politiske og administrative prosesser ble gjennomført i forkant av St.meld.nr. 22 (2007-2008). Selv om fokuset er rettet mot gjennomførelsen av politiske og administrative prosesser, belyser den også viktigheten av samvirke og samordning innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Den andre masteroppgaven jeg vil trekke frem er «*Mellom barken og veden? Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap*» (2018), skrevet av Ane Øie Jordahl. Studien beskriver Statsforvalterens vertikale samordningsrolle, og konkluderer med at den har en generell ulik tolkning mellom embetene, og at det er store utfordringer knyttet til den vertikale samordningsrollen.

Denne oppsummeringen viser noen viktige forskningsbidrag knyttet til samordning for samfunnssikkerhet. Boin mfl., (2005), Engen mfl., (2016) og Fimrete mfl., (2019) fremhever, sammen med de andre bidragene og masteroppgavene, kompleksiteten av samfunnssikkerhet og beredskap som politikkfelt. Samordning blir trukket frem som svært omfattende og vanskelig. Bidragene viser behovet for mer forskning på denne kompleksiteten, noe denne studien vil gjøre gjennom et utvidet perspektiv på vertikal samordning. Det er begrenset med forskning på Samfunnssikkerhetens hus og dens betydning for organiseringen for samfunnssikkerhet. Derfor vil det være viktig å se Samfunnssikkerhetens hus i sammenheng

⁹ Se Synnøve Serigstad (2003) sin masteroppgave «*Samordning og samfunnstryggleik - Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999- 2002*». Fokuset er knyttet til den *horisontale* samordningen på forvaltningsnivå, og hun studerer prosessen fra opprettelsen av Sårbarhetsutvalget i 1999 og frem til St.meld.nr. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet*, i 2002.

¹⁰ Se Hilde Høydal (2007) «*Tilsyn på Tvers*» om utviklingen på samfunnssikkerhetsområdet fra 1994 – 2007, og vertikal samordning mellom JD og DSB.

Kontekst

med eksisterende forskning, samtidig som studien også vil generere ny kunnskap om vertikal samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Å studere rollen og betydningen av Samfunnssikkerhetens hus kan bidra til å forstå samfunnssikkerhetsutfordringer som ikke har vært belyst før.

3.0 Teori

Dette kapitlet vil presentere masteroppgavens teoretiske grunnlag. Formålet er å plassere studien i en bredere teoretisk kontekst. En teori kan defineres som én eller flere ideer som fremmer orden eller mening til et fenomen (Heywood, 2015, s. 2). En teori kan for eksempel være systematiske forklaringer på samordning. I dette kapitlet ønsker jeg å avgrense til de ulike elementene som er viktige utgangspunkt for denne studien. Teorien består av en beskrivende begrepsavklaring og et teoretisk rammeverk. Den beskrivende delen vil redegjøre for viktige begreper som kan være med på å beskrive fenomenet jeg studerer. På samme tid vil et teoretisk rammeverk være nyttig for å forstå gitte aspekt ved tematikken samordning, og for å skape et grunnlag for den senere analysen.

Det finnes mange teorier som kan bidra til å forstå gitte fenomen. Roness (1997) beskriver fire metoder for å håndtere mengden av teori. Den første metoden er å bruke det han kaller for *avskjerming*, som vil si å velge ut én aktuell teori for studien. Den andre metoden er å sette forklaringskraften til ulike teorier opp mot hverandre, dette vil si *konkurrering*. Videre skildrer Roness (1997) hvordan flere teorier kan *forenes* som en ny sammensetting, til én teori. Den siste metoden for håndtering av teorier er at en kan velge å bruke flere teorier som *utfyller* hverandre (Roness, 1997, s. 89). Denne studien vil benytte seg av ulike teorier som utfyller hverandre, og vil ta i bruk aspekter som kan knyttes til både det instrumentelle- og det institusjonelle perspektivet, samt et perspektiv på ansvar. Kapitlet vil innledes med beskrivende begrep om flernivåstyring og samordning. Avslutningsvis vil det bli presentert et analytisk rammeverk som legger grunnlaget for empirien og analysen som kommer senere i oppgaven.

3.1 Beskrivende begreper

I denne delen av studien vil jeg presentere noen sentrale begreper som er viktige for å beskrive hvordan samfunnssikkerhet i Norge fungerer. Dette bidrar til å forstå hvilken rolle og betydning Samfunnssikkerhetens hus har i organiseringen for samfunnssikkerhet.

3.1. 1 Flernivåstyring

«Flernivåstyring», eller på engelsk kalt «multi-level governance», er et begrep som over tid har etablert seg i studier av forvaltning og styring. Peters og Pierre (2004) viser til flere kjennetegn

og karakteristikker ved flernivåstyring. De trekker frem hvordan omstruktureringen av politisk autoritet i den vesteuropeiske politiske og institusjonelle sammenhengen, drevet frem av EU, har formet begrepet og styremåten; flernivåstyring (s. 75). Et trekk som presiseres er at styring er en forhandlet orden mellom delvis autonome nivåer, i stedet for en orden som er formelt lovgitt. En slik type styring kan også ses på som en bestemt form for politisk spill (Peters og Pierre, 2004, s. 77). Backe og Flinders (2004) hevder at flernivåstyring er et uklart teoretisk begrep. De beskriver flernivåstyring først og fremst som nyttig som en kontrast til den tradisjonelle styringsmåten for strukturert hierarki (s.487). Marks (1993) definerer flernivåstyring som «*et system med kontinuerlige forhandlinger mellom flere styringsmekanismer på flere territoriale nivåer - overnasjonal, nasjonal, regional og lokal*» (Marks 1993, s. 392, egen oversettelse). Ut fra denne definisjonen kan en forstå flernivåstyring som en styringsform mellom flere nivå, som er preget av en gjensidig avhengighet langs styringskjeden. Dette kan være avhengigheten mellom stat og kommune, stat og overnasjonale nivåer og mellom offentlige og private sektorer (Fimreite, Læg Reid og Rykkja, 2019, s. 25). Flernivåstyring vil derfor være et sentralt og interessant forhold i tematikken og politikken rundt samfunnssikkerhet i Norge.

Flernivåstyring er relevant ettersom en krise høyst sannsynlig vil ramme mer enn bare én sektor eller én kommune, men også nivåene i forvaltningen. Kriser kjenner ingen grenser og vil kunne påvirke flere og ulike nivåer i en forvaltning. For å håndtere slike kriser er det et gjensidig avhengighetsforhold mellom aktørene, både vertikalt mellom forvaltningsnivåene og horisontalt mellom myndigheter på samme nivå (Rykkja, 2008, s. 11). Denne gjensidige avhengigheten skaper behov for samarbeid, og samarbeidet kan bestå av flere ulike aktører som myndigheter, offentlige og private aktører, frivillige organisasjoner, og bedrifter. Flernivåperspektivet er med på å belyse organiseringen av ulike aktører under en krise og hvordan de forholder seg til hverandre. Det å forstå *endringer* er også sentralt (Rykkja, 2008, s. 17). Endringer i ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike nivåer kan føre til nye relasjoner og nytt samarbeid, og dermed til uklare linjer for hvem som skal gjøre hva under en krise. Det vil derfor være viktig å analysere endringer på flere nivåer og mellom ulike aktører. Flernivåperspektivet kan bidra til dette fordi det undersøker hvem som styrer og hvordan det styres, samt forholdet mellom ulike aktører (Rykkja, 2008, s. 17).

Flernivåperspektivet er også med på å synliggjøre samordningsproblemer mellom lokale, regionale og nasjonale myndigheter (Rykkja, 2008, s. 15). For at flernivåstyring skal være

vellykket er det behov for samordning mellom de involverte aktørene. Derfor kreves det ofte samordning og instruksjoner fra toppen gjennom hierarkisk styring, og gjennom nettverk på et lokalt nivå for dem som sitter nærmere krisesituasjonen.

Forskning på flernivåstyring retter også oppmerksomhet mot hvem det er som styrer, hvordan det styres og hvordan aktørene seg imellom styrer sammen for å nå ønskede mål og resultater (Rykkja, 2008, s. 87). Flernivåperspektivet gir rom for å studere om etableringen av Samfunnssikkerhetens hus skaper utfordringer eller er et supplement for de andre aktørene på samfunnssikkerhetsområdet. Når det oppstår nye enheter/aktører innenfor et etablert system, uavhengig av om det er offentlig eller privat, vil det være et større behov for samordning.

3.1.2 Samordning

En av hovedutfordringene knyttet til organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er samarbeidet mellom organisasjoner. Med flere aktører øker behovet for samordning. Begrepet samordning har mange synonymer, og det foregår en diskusjon rundt hvilket ord en skal benytte innenfor offentlig forvaltning og styring. Dette er gjeldene både på engelsk og på norsk. MacCarthaigh og Molenveld (2018) fremhever hvordan «cooperation», «collaboration» og «integration» blir brukt om hverandre i litteraturen (s. 662). Dette kan ses i likhet med de norske begrepene samordning, koordinering, samvirke og samarbeid, og illustrerer at det finnes en stor variasjon av begreper knyttet til samordning. Denne oppgaven tar ikke sikte på å skille disse begrepene fra hverandre, og vil derfor ta utgangspunkt i samordning som et felles begrep.

Samordning trengs for å løse felles problemer som ikke bare er gjeldende for én organisasjon, men som strekker seg over flere nivåer og sektorer (Boin og 't Hart, 2012, s.179). Begrepet samordning kan ha ulik betydning i ulike situasjoner, men i denne sammenhengen kan vi forstå det som *«en gjensidig tilpasning mellom aktører, eller en mer bevisst tilpasning som gir positive resultater for aktørene, og unngår negative konsekvenser»* (Lindblom, 1965, s. 23). Samordning handler altså i denne studien om hvordan involverte aktører for samfunnssikkerhet arbeider sammen for å oppnå ønskede mål og resultater. Begrepet blir ofte brukt i offentlige dokumenter, stortingsmeldinger og NOU-er når det er snakk om at aktører må jobbe sammen for å oppnå bestemte mål, og er derfor et viktig begrep i offentlig sektor. Begrepet er særlig relevant når en skal undersøke organiseringen av samfunnssikkerhet, ettersom dette feltet kjennetegnes av mange ulike aktører og nivåer som må samarbeide på tvers av hverandre. Dette

er samarbeid som krever samordning mellom departementer, offentlige virksomheter og andre private eller frivillige organisasjoner (DFØ, 2021).

Når en snakker om samordning, skiller en mellom vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning er samordning mellom ulike nivåer av aktører på samfunnsikkerhetsfeltet. Dette kan være samordning mellom nasjonale, regionale og lokale aktører, eller bare samordning mellom aktører som står i et hierarkisk forhold til hverandre (Boin og 't Hart, 2012, s. 185). I en vertikal samordningsprosess er det ofte en aktør som har det overordnede ansvaret. De ulike aktørene opererer vanligvis i betydelige geografiske avstander fra den overordnede aktøren. Horisontal samordning handler om samordningen og arbeidsdelingen mellom organisasjoner som ikke står i et hierarkisk forhold til hverandre. Det vil si aktører som er på samme nivå. De har ikke nødvendigvis noe forhold til hverandre utenom i en krisesituasjon, noe som kan føre til vanskeligheter for å samarbeide (Boin og 't Hart, 2012, s. 185).

Spesialisering er nært sammenkoblet til samordning og handler om rollefordelingen i en organisasjon, i form av ansvar og oppgaver (Gulick 1937). Økt spesialisering fører til økt behov for samordning. Som med samordning og flernivåstyring, kan også spesialisering skilles mellom horisontal og vertikal. Ved horisontal spesialisering vil ulike oppgaver bli skilt mellom ulike avdelinger på samme nivå, eksempelvis som egne sektorer eller enheter (Fimreite, Læg Reid og Rykkja, 2019, s. 24). Den vertikale spesialiseringen handler om ansvarsfordelingen av oppgaver mellom hierarkiske nivåer, mellom overordnet og underordnet etat/myndighet eller deler av en organisasjon. Dette kan for eksempel være mellom departementer og direktorater, eller stat og kommune. Denne ansvarsfordelingen er en del av samordningen når en krise oppstår.

Det er også vanlig å skille mellom intern og ekstern samordning når en snakker om vertikal og horisontal samordning. Slik Christensen og Læg Reid (2008) illustrerer i tabell 3.1 kan en skille mellom intern horisontal, intern vertikal, ekstern horisontal og ekstern vertikal samordning (Christensen og Læg Reid, 2008, s. 102). I kolonnen øverst til venstre er *intern horisontal samordning*. Det er samordning som foregår mellom virksomheter i ulike sektorer innenfor staten. Øverst til høyre har vi *intern vertikal samordning*, som er samordningen innad i et departement og dens underliggende etater i samme sektor. Nederst til venstre er *ekstern horisontal samordning*, som er samordning mellom offentlige myndigheter og ulike frivillige eller private virksomheter. Til slutt, nederst i venstre kolonne har vi *ekstern vertikal*

samordning. Det vil si samordning mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer (Christensen og Lægreid, 2008, s. 102). Som nevnt tidligere er fokuset i denne studien den vertikale samordningen, for å forstå rollen til Samfunnssikkerhetens hus i den styringslinjen som de er en del av. Det innebærer å undersøke samordningen mellom ulike nivåer i forvaltningen, noe som vil si at det er den eksterne vertikale samordningen jeg skal undersøke.

Tabell 3.1 Typer samordning

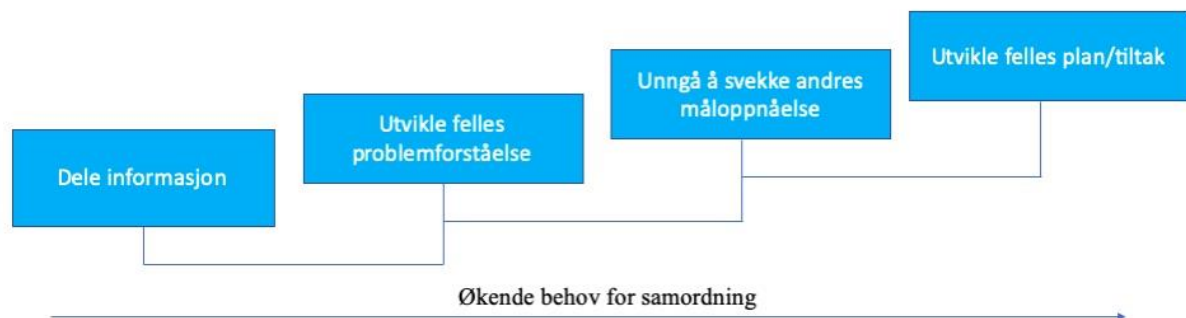
	Horizontal coordination	Vertical coordination
Internal coordination	Intra-level coordination between ministries, agencies or policy sectors	Inter-level coordination between parent ministry and subordinate agencies and bodies
External coordination	Coordination with civil society organizations/private-sector interest organizations	Coordination a) upwards to international organizations or b) downwards to local government

(Christensen og Lægreid, 2008, s. 102).

Negativ og positiv samordning er også noen elementer som er viktige å redegjøre for. *Negativ samordning* handler om at ønsket om å samordne er større enn selve gjennomføringen og viljen til å bli samordnet. Samordning blir som regel fremstilt som noe positivt og alle er som oftest med på samordningen så lenge det ikke får negative konsekvenser for egen organisasjon (Fimreite, Lægreid og Rykkja, 2019, s. 24). Negativ samordning innebærer altså at det er en form for enighet mellom de ulike aktørene om at en ikke skal skade eller hindre hverandres program eller tiltak. En kan se på denne typen samordning som en minste grad av samordning som tar sikte på å redusere og minimere konflikter. *Positiv samordning* derimot, er samordning som tar sikte på å integrere virkemidler og nødvendige tiltak for å oppnå best mulig samordning og ønsket resultat som følge av det (Scharpf, 1994, s. 39).

Det er også mulig å skille mellom ulike grader for samordning. Direktorat for forvaltning og økonomistyring (DFØ) illustrerer disse ulike gradene for samordning med en samordningsstige (se figur 1.).

Figur 3.1 Samordningsstigen (DFØ)



(DFØ, 2021)

Samordningsstigen illustrerer den økende graden av gjensidig avhengighet mellom de deltagende aktørene. På det første trinnet er de ulike aktørene på et begrenset nivå hvor det kun utveksles informasjon, erfaringer og kunnskap. Her bestemmer de ulike aktørene selv hvor mye de ønsker å benytte av den informasjonen de tilegner seg (DFØ, 2021). Trinn to viser hvordan de ulike aktørene sammen kan komme frem til løsningsforslag ved samordning. På dette trinnet øker sannsynligheten for tilpasning av aktørene seg imellom og uten pålegg ovenfra. Det neste trinnet i stigen handler om å unngå å svekke hverandres måloppnåelse. Det vil si at de involverte aktørene tilrettelegger for hverandre ved å endre policy og planer. Til slutt i samordningsstigen handler det om å utvikle en felles plan eller tiltak. Dette gjøres ved hjelp av felles strategier på tvers av nivåer og sektorer, for å oppnå ønskede resultater (DFØ, 2021).

Stigen vil være nyttig for å undersøke hvor samordningen mellom de ulike aktørene i studien befinner seg. DSB og Statsforvalteren er allerede plassert på det øverste nivået i stigen, som er den mest utviklede og integrerte formen for samordning. Samordningen mellom DSB og Statsforvalteren er en del av det etablerte forvaltningssystemet og organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap. Samfunnssikkerhetens hus på sin side er ikke en del av denne organiseringen. DSB og Statsforvalteren har allerede en etablert samordningsrolle, og det vil være viktig å undersøke hvilke rolle og betydning Samfunnssikkerhetens hus har i organiseringen for samfunnssikkerhet. For å gjøre det vil jeg videre legge frem et teoretisk rammeverk som kan hjelpe meg med å forstå denne rollen.

3.2 Teoretisk rammeverk

I denne delen vil jeg redegjøre for det teoretiske og analytiske rammeverket for masteroppgaven. Rammeverket vil ta utgangspunkt i Boin og 't Hart (2012) sitt delkapittel kalt «Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-Ordination», i boken *Executive politics in times of Crisis*. Delkapittelet tar for seg potensielle utfordringer ved vertikal samordning av samfunnssikkerhet og beredskap, som de kaller for *formal fault lines*, *cultural fault lines* og *political fault lines*. Jeg har valgt å oversette dette til formelle barrierer, kulturelle barrierer og barrierer knyttet til ansvar. Boin og 't Hart sitt perspektiv kan kobles mot et bredt organisasjonsteoretisk perspektiv som baserer seg på både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet (Christensen og Læg Reid, 2008). Jeg vil også trekke inn Bovens (2007) perspektiv på ansvar, for å nærmere undersøke det Boin og 't Hart omtaler som *political fault lines*. På tross av at dette rammeverket tar for seg «barrierer», er det viktig å bemerke at kulturelle og formelle aspekt ved samordning, samt aspekt ved ansvar, ikke kun er utfordringer ved samordning. Tvert imot kan slike aspekt også styrke samordning, noe rammeverket også vil belyse.

Rammeverket har som formål å forstå rollen og betydningen som Samfunnssikkerhetens hus har i den vertikale flernivåstyringen av samfunnssikkerhet og beredskap. For å styrke studien er det viktig å åpne for ulike perspektiver. «*Det vil være en dårlig ide å arbeide med samfunnssikkerhet fra et snevert og rigid ståsted ettersom ett perspektiv sjelden gir hele «svaret» på det aktuelle spørsmålet*» (Engen, mfl. 2016, s. 25).

3.2.1 Formelle barrierer

Boin og 't Hart (2012) beskriver «*formal fault lines*» som mulige barrierer knyttet til formell organisering, og som kan oppstå under vertikal samordning. Jeg har oversatt dette til formelle barrierer. Gjennom sitt perspektiv påpeker Boin og 't Hart at formelle aspekter ved organisering har betydning for hvordan en handler. Formelle barrierer når en skal samordne kan ifølge Boin og 't Hart være utfordringer knyttet til lover og regler, prosesser, prosedyrer, instruksjoner, formell organisering og organisasjonsstruktur. Mer konkret kan det eksempelvis være spørsmål knyttet til om høyere myndighet bør bryte inn, spørsmål om hvem som skal gjøre hva under en krise, og hvordan formelle regler kan skape forvirrende forventninger til ulike aktører som skal samordne (s. 186). Forfatterne trekker også inn at den formelle relasjonen mellom ulike nivåer er viktig når en skal samordne, og at dersom dette er uklart kan det oppstå barrierer. De formelle barrierene til Boin og 't Hart kan kobles til et bredt organisasjonsteoretisk *instrumentelt*

perspektiv. Det instrumentelle perspektivet legger vekt på de formelle arrangementene i en organisasjon (Christensen, mfl., 2015, s. 35).

Samordning mellom ulike aktører på forskjellige forvaltningsnivå kan føre til formelle utfordringer i praksis. Enhver organisasjon har sine egne strukturelle metoder for oppgaveløsning, håndtering og beslutningstaking. Organisasjoner er også forskjellige i størrelse, og har derfor ulike strukturelle regler for måloppnåelse og ulike ansvarsområder (Fimreite, Lægreid og Rykkja, 2019, s. 30). Organisasjoner som er mer formelt like hverandre vil kunne oppleve bedre samordning ettersom den strukturelle organiseringen ikke skaper hindringer. Slik vil det også være når det gjelder samordning mellom ulike nivåer. Likhet skaper en felles forståelse mellom de aktuelle aktørene. Forventningene basert på dette, er at strukturelle forskjeller skaper utfordringer for samordning (Nesheim, mfl., 2019, s. 36). De formelle barrierene er med på å klargjøre slike formelle forskjeller. Hvordan organisasjoner er formelt organisert har mye å si for hvordan de samordner med hverandre.

Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som et *redskap* som kan brukes av ledere for å oppnå bestemte mål og løsninger (Scott, 1998; Christensen mfl., 2015, s. 35). I et slikt perspektiv er styring delvis et resultat av den organisasjonsstrukturen som ligger til grunn, hvor forholdet til omgivelsene også spiller en betydelig rolle. Styring vil også påvirkes av *formålsrasjonelle* handlinger innenfor de organisatoriske rammene. Det betyr at ledelsen evner rasjonell kalkulasjon (Roness, 1997, s. 63; Christensen, mfl., 2015, s. 36).

Den grunnleggende logikken i det instrumentelle perspektivet er *konsekvenslogikk*. Dette er en handlingslogikk der en antar at aktører kan forutse mulige konsekvenser av ulike beslutninger, og velge det alternativet som er mest tilfredsstillende for å nå organisasjonens mål (Simon, 1957; March, 1994; referert i Lango, mfl. 2019, s. 63). Dette gjennomføres ved at en aktør velger et *mål* eller et *problem*, og rasjonelt vurderer hvor stor avstanden er for å nå målet. Videre vurderer aktøren hvilke *alternative* handlinger som eksisterer. Blant disse vurderer aktøren hvilke utfall som vil nyttiggjøre seg mest med tanke på det gitte målet en har satt seg. På denne måten veier aktøren mulige *konsekvenser* opp mot hverandre, hvor en til slutt tar en *beslutning* på det alternativet som totalt sett er mest lønnsomt for å nå organisasjonens mål (Christensen, mfl., 2015).

Formell struktur i en organisasjon vil være med på å skape føringer for atferd. Det vil også være en tett kobling mellom mål og midler som er med på å sikre at tilsiktet og faktisk handling er

tett sammenkoblet (March og Olsen, 1989). Formell organisering og føringer basert på formelle regler kan svekke samordningen med andre aktører dersom de involverte aktørene har ulike meninger om hva som skal være utfallet av samordningen.

En konsekvens av kriser kan ofte forårsake endring (Boin, mfl., 2005). Med et instrumentelt perspektiv vil en anta at endringer skjer, og her fremheves et syn på endring som rasjonell tilpasning til omgivelsene (Roness, 1997). Det betyr at rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organiseringen, og dermed kan begrense aktørers handlingsvalg. Endring vil i det instrumentelle perspektivet skje som tilpasning til organisasjonens overordnede mål (March og Olsen, 1983; Christensen mfl., 2015).

De formelle delene av en organisasjon, som for eksempel organisasjonsstruktur, lover og regler eller formelle prosedyrer, vil være viktig for beslutningstaking og måloppnåelse. Disse elementene vil også være sentrale i en samordningsprosess (Christensen, Lægreid og Rykkja 2016, s. 891). Formelle barrierer kan knyttes til hvordan ulike aktører samordner, og hvordan de i en slik prosess er fleksible og kan tilpasse seg de andre deltakende aktørene (Head og Alford, 2015). Store deler av de formelle utfordringene er også knyttet til organisasjonens kapasitet. Dette kan være kapasiteten til å samordne (Lægreid, 2020).

Det kommer ofte nye aktører som følge av endringer i myndighetene, noe som nødvendiggjør nye relasjoner for samordning mellom nasjonale og lokale aktører (Boin og 't Hart, 2012, s. 186). Beslutningsmyndighetene kan oppleves å ha relativt stor avstand til selve krisesituasjonen. Geografiske avstander begrenser kommunikasjon, informasjonsutvikling og en felles identitetsforståelse som kan være nyttig for samordning (Nesheim, mfl., 2019, s. 36). Boin og 't Hart (2012) trekker derfor frem hvordan det stilles spørsmål knyttet til det operasjonelle- og strategiske nivået (s. 191). En barriere kan knyttes til dilemmaet om hvorvidt det er aktører på et operasjonelt nivå eller aktører på et strategisk nivå som skal håndtere krisesituasjonen. Aktører på det operasjonelle nivået vil ofte ha en kortsiktig tankegang for å utarbeide løsningsforslag, mens aktører på det strategiske nivået vil tenke mer langsiktig for det gitte utfallet. Det oppstår da en konflikt mellom disse to fagnivåene, og det vil dermed være en barriere for den formelle samordningen mellom aktører på ulike nivå (Boin og 't Hart, 2012, s. 191).

Forventninger ut ifra formelle barrierer

I et instrumentelt perspektiv kan en forvente at formelle aspekt, som organisasjonsstruktur, lover og regler, prosesser og prosedyrer, har betydning for samordning. Jeg forventer at de ulike aktørene i denne studien ser på organisasjonen som et verktøy for å oppnå disse målene. I lys av perspektivet til Boin og 't Hart (2012) forventes det at slike formelle trekk kan skape barrierer for samordning, og at sterk formalisering kan føre til svekket samordning. Ulik formell organisering mellom organisasjoner og aktører vil kunne skape barrierer for samordning, fordi organisasjoner ut fra et slikt perspektiv har egne formelle handlingsmåter for måloppnåelse, oppgaveløsning, håndtering og beslutningstaking. En kan derfor forvente at samordning er utfordrende mellom vertikale samordningsaktører. Ut ifra de formelle barrierene forventer jeg også at geografiske avstander kan føre til formelle forskjeller, noe som vil skape en barriere for samordning. Jeg forventer også, basert på de formelle barrierene, at hierarkiet har en betydning for samordning, og at Samfunnssikkerhetens hus derfor vil oppleves som et utfordrende element for den organiserte strukturen. Samtidig forventer jeg at Samfunnssikkerhetens hus oppsto fordi den formaliserte strukturen skaper en barriere for samordning og at Samfunnssikkerhetens hus bryter med de formelle barrierene og dermed skaper rom for samordning. Jeg vil også, utfra de formelle barrierene, forvente et behov for formalisering av Samfunnssikkerhetens hus sin rolle dersom den ikke skal oppleves som en barriere.

3.2.2 Kulturelle barrierer

Boin og 't Hart (2012) viser til "*cultural fault lines*", som er mulige barrierer knyttet til organisasjonskultur når vertikale aktører skal samordne. Jeg har oversatt dette til *kulturelle barrierer*. Boin og 't Hart beskriver dette som barrierer som må brytes mellom ulike hierarkiske aktører (s. 186). Forfatterne tar utgangspunkt i at organisasjoner og forvaltningsnivå danner egne identiteter med egne kulturer. På den måten kan det ifølge Boin og 't Hart oppstå barrierer knyttet til tradisjoner, kulturer, identitet, institusjonaliserte handlingsmønstre, tillit, normer og verdier. Eksempler kan være mistillit mellom forvaltningsnivåene, ulik kultur knyttet til samordning i en krisesituasjon, og subkulturer mellom nivåene (s. 187). De kulturelle barrierene kan ses i sammenheng med et organisasjonsteoretisk institusjonelt perspektiv (March og Olsen 1989; Christensen og Læg Reid 2008). I motsetning til det instrumentelle perspektivet, legger det institusjonelle perspektivet vekt på uskrevne og formelle normer, og institusjonelle verdier og kulturer som har vokst frem over tid (Fimreite, Læg Reid og Rykkja 2019, s. 32). I en slik

oppfatning forstås organisasjoner som *institusjoner*, og kan ses på som et resultat av sosiale behov og press (Selznick, 1957, s. 5).

Det institusjonelle perspektivet legger vekt på at institusjoner utvikler en felles identitet som bygger på integrerte verdier og normer (Selznick, 1957, s. 62). I lys av dette perspektivet kan beslutningsatferd påvirkes av uformelle normer og verdier som eksisterer i og utenfor den gitte institusjonen (Christensen mfl., 2015, s. 53). Normer og verdier blir samlet til et felles begrep; organisasjonskultur. Dette er noe som vokser frem gradvis og skaper en markert identitet. En slik fremvekst skjer gjennom tilpasning av press både internt og eksternt (Christensen, mfl., 2015, s. 59). Det interne presset kommer av eksisterende handlingsmønstre og rutiner i den institusjonen en tilhører. Det eksterne presset kommer fra omgivelsenes forventninger som tar det for gitt at institusjonen skal opptre etter spesifikke handlingsmønstre (Rones, 1997, s. 75). Dette kommer til uttrykk gjennom handlingslogikken; *logikken om det passende* (March og Olsen, 1989), som baserer seg på hva som oppleves som akseptabelt, fornuftig og rimelig i den organisasjonen en handler innenfor. Perspektivet legger vekt på at aktører antas å handle ut fra tidligere erfaringer for å nå det ønskede målet. Handlingene baserer seg også på hva som er passende i den gitte situasjonen (March og Olsen, 1989; referert i Christensen og Lægred, 2008, s. 6). Med dette menes det at en handler i tråd med hva som har fungert tidligere, og løser problemene deretter. Organisasjonen har gjerne etablert tanke- og handlingsmønstre gjennom tidligere fortolkninger og meningsdanningsprosesser (Aven, mfl., 2004). Logikken om det passende kan betraktes som et rammeverk for hvordan aktører i en organisasjon skal handle. Aktørene handler basert på en felles forståelse om hva som er det «riktige» å gjøre innenfor den institusjonen de tilhører (March og Olsen, 2004, s 4).

I tillegg til at institusjoner opptrer i tråd med interne institusjonaliserte forventninger, søker de legitimitet fra aktører i nære omgivelser. Det kan for eksempel være fra nærliggende kommuner, eller departement og underliggende direktorat, eller mellom sektorer. Aktører vil dermed velge å *matche* situasjoner, identiteter og regler ut fra det som er passende for omgivelsene (Christensen, mfl., s. 54). Gitt denne handlingslogikken er også regler definert uavhengig av individet som følger dem. Det vil si at personlige karakteristikk er mindre betydningsfulle. På den måten følger aktørene standardiserte handlingsmønstre, heller enn individualiserte mål (Christensen og Røvik, 1999, March 1994, referert i Christensen og Lægred, 2009, s. 11). Christensen mfl., (2015, s. 54) beskriver hvordan aktøren, i en slik handlingslogikk, står ovenfor tre spørsmål: 1. Hva er situasjonen jeg står ovenfor?

(*gjenkjennelse*), 2. hvilken *identitet* er viktigst for min institusjon? og 3. hvordan er det *forventet* at jeg handler? Svarene på dette bygger på institusjonens kulturelle og normative grunnlag, og aktøren velger det alternativet som i størst mulig grad stemmer overens med dette.

En viktig egenskap i det institusjonelle perspektivet er *stiavhengighet* (March og Olsen, 2004 s. 13). Stiavhengighet betyr at tidligere beslutninger skaper føringer for fremtidige beslutninger. En organisasjon vil ofte stå ved et veivalg når det gjelder beslutningstaking. Organisasjoner velger den samme stien, uavhengig om det eksisterer andre stier som kunne vært mer effektive å følge (Krasner, 1988, s. 83). Dette handler om kontinuitet og strukturert endring (Thelen, 1999, s. 384). Eksisterende handlingsmønstre vil altså prege fremtidige valg som skal tas. Derfor kan fremgangsmåten for samordning oppleves som utfordrende ettersom tidligere resultater vil være forskjellige for de ulike aktørene. Stiavhengighet skaper dermed en form for treghet (Peters, 2019, s. 82). Det vil være krevende å endre organisasjonsmønstre, kultur, normer og verdier som allerede er institusjonaliserte i organisasjonen. Organisasjoner vil ut ifra dette være mer robuste, og endringer vil skje gradvis. Den institusjonelle identiteten står sterkt og derfor kan endringer som samsvarer med den være lettere å akseptere. Det vil si at endringer skjer sakte og er i tråd med organisasjonens institusjonaliserte tradisjoner (Brunsson og Olsen, 1993, s. 6). På samme tid vil endring kunne aksepteres ved uforutsigbare hendelser hvor endringen «må» skje. En dramatisk krisesituasjon eller en stor omveltning i ledelsen eller omgivelsene, kan derfor åpne for større endringer (Boin og 't Hart, 2012).

Med utgangspunkt i det institusjonelle perspektivet kan en se at samordningsaktører innen samfunnssikkerhet, som i større grad har lik kultur som andre aktører, har lettere for å samordne. Samordning mellom organisasjoner vil være styrt av uformelle normer som til en viss grad tar hensyn til formelle regler og strukturer, noe som betyr at det vil være mindre styring fra toppen (Seltznick, 1957). Samsvaret mellom normer og verdier vil ha betydning for organisasjoner som skal samordne. Felles identitet, kultur, gjensidig tillit og erfaringer fra tidligere samarbeid vil være faktorer som kan øke sjansene for bedre samordning mellom organisasjoner (Christensen og Læg Reid, 2008, s. 6). Spesialiseringen av oppgaver og myndighet som skal flyttes på under samordning kan begrenses av stiavhengighet (Fimreite, Læg Reid og Rykkja, 2019, s. 32).

Mer konkret kan de kulturelle barrierene være med på å forsterke allerede eksisterende kilder til mistillit når det oppstår en krise og det er behov for samordning (Boin og 't Hart, 2012, s. 186). Om det vanligvis oppleves mistillit mellom lokalsamfunnet og nasjonale myndigheter

kan det forventes at det oppstår vertikale samordningsproblemer. Lokale myndigheter kan oppleve at statlige myndigheter ønsker å overta håndteringen av en krise, i stedet for å hjelpe til og bistå med ressurser. Dette kan også ha motsatt effekt, hvor lavere nivåer blir institusjonalisert avhengig av den hjelpen de får fra høyere regjeringsnivåer (Boin og 't Hart, 2012, s. 187).

Basert på de kulturelle barrierene kan det også eksistere kognitive forskjeller mellom ulike aktører som skal samordne. Organisasjonstilhørighet og tilknytning er med på å standardisere tankemåter og kunnskapsforståelse som ellers kan variere mellom ulike organisasjoner, så vel som ulike nivåer i forvaltningen (Nesheim, mfl., 2019, s. 36). Slike kognitive forskjeller kan påvirke samordning mellom aktørene ettersom situasjonsforståelse kan oppleves ulikt. Kulturelle utfordringer er nært knyttet til institusjonaliserte normer, verdier og regler. Slike utfordringer kan prege samordningen mellom ulike aktører.

Forventninger ut ifra kulturelle barrierer

I et institusjonelt perspektiv kan en forvente at kulturelle aspekt, som organisasjonskultur, tradisjoner, uformell dialog, normer og verdier, har betydning for samordning. I lys av perspektivet til Boin og 't Hart (2012) forventes det at kulturelle trekk kan skape barrierer for samordning. En annen forventning ut ifra dette perspektivet er at ulik kultur mellom organisasjoner kan skape barrierer for samordning. Med bakgrunn i det forventer jeg at Samfunnssikkerhetens hus blir oppfattet som et utfordrende element, ettersom de ikke er en del av den tradisjonelle kulturen som allerede eksisterer mellom forvaltningsnivåene. Samtidig forventer jeg at DSB og Statsforvalteren fortsetter på «stien» hvor de forholder seg til de etablerte aktørene på feltet. Derfor forventer jeg også at det vil ta tid før Samfunnssikkerhetens hus blir oppfattet som det de selv ønsker å være, en regional arena, ettersom nye mekanismer i et slikt perspektiv antas å forekomme som en treg prosess og må komme overens med organisasjonens institusjonaliserte tradisjoner.

3.2.3 Barrierer knyttet til ansvar

Boin og 't Hart omtaler "*political fault lines*" som mulige barrierer knyttet til politikk, når vertikale aktører må samordne. De beskriver hvordan vertikal samordning kan fungere som et «verktøy» for å påta seg makt, eller for å unngå ansvar (Boin og 't Hart, 2012, s. 187). Ifølge forfatterne kan det også spille en rolle hvem som har den politiske makten når en skal samordne. Dette handler om ansvar, og jeg har derfor valgt å kalle den siste barrieren for barrierer knyttet

til ansvar. Beskrivelsen av denne barrieren vil videre ta utgangspunkt i Bovens (2007) sitt perspektiv på ansvarlighet, og hvordan dette kan være en barriere for samordning. De ulike barrierene knyttet til ansvar kan være spørsmål knyttet til hvem som har ansvar, hvem som skal stilles til ansvar og hvordan aktører skal opprettholde sitt ansvar for andre aktører eller underliggende organisasjoner. Ansvarsrelasjoner i en flernivåkontekst som den norske, er gjerne flerdimensjonal og ansvaret vil dermed bevege seg mellom de ulike dimensjonene (Lægheid og Rykkja, 2019, s. 261). Derfor vil ansvarsrelasjoner samsvare med det styringssystemet som ligger til grunn.

I den engelskspråklige litteraturen er det begrepet «*accountability*» som brukes om ansvar. Ansvarsbegrepet er et omstridt begrep da det ofte innebærer ulike elementer (Bovens, 2010). Bovens (2007) definerer ansvarlighet som: «*et forhold mellom en aktør og et forum der aktøren har en forpliktelse til å forklare og begrunne sin oppførsel. Forumet kan stille spørsmål og avsi dommer, og aktørens handlinger kan få konsekvenser*» (s. 450, egen oversettelse). I denne definisjonen refereres det til at en organisasjon eller en person kan må stilles til ansvar for noe som allerede har skjedd. Bovens (2007) sin tolkning er at det er en relasjon mellom en *aktør*, som holdes ansvarlig, og et *forum*, som en er ansvarlig overfor. Her forekommer det også en grad av forpliktelse til at aktøren må informere forumet om handlinger av en viss karakter. Dette kan både være en formell og en uformell forpliktelse mellom partene. Aktøren får også mulighet til å forsvare sine handlinger gjennom en diskusjon. En kan se dette i sammenheng med et rettssystem, hvor det forekommer en høring. Det vil også være ulike sanksjoner dersom aktørens handling er i strid med forumets forventning, lover og regler. Forståelsen for ansvar er ekstra viktig når det oppstår samarbeidsordninger som går på tvers av sektorer eller nivåer (Lægheid og Rykkja, 2021).

Definisjonen tar også for seg aktørens forpliktelse til å informere forumet om sine handlinger. Det vil si hvilke forhold aktøren er ansvarlig for. En aktør kan være ansvarlig for alle forhold som går under aktørens ansvarsområder. Dette kan for eksempel dreie seg om økonomiske forhold, arbeidsutførelse og konsekvensen av beslutninger (Bovens, 2007, s. 459). Ansvarlighetsrelasjoner kan på denne måten være tvetydige i en samordningsprosess. Når nye ansvarsrelasjoner legges til de tradisjonelle, kan det gjøre samordning enda mer komplekst (Lægheid og Rykkja, 2021). Bovens problematiserer hvordan et mangfold av aktører og forum kan være en barriere for ansvarliggjøring i offentlig sektor. De ulike barrierene baserer seg på hvordan en skal velge hvem som er ansvarlig, hva som definerer ansvarlig- og uansvarlig atferd,

og hvordan ansvar kan bidra på en forebyggende måte i organisasjoner (Bovens, 2007, s, 450). Disse illustrasjonene blir kalt for «*the problem of many eyes*» og «*the problem of many hands*».

Forum

The problem of many eyes tar for seg hvordan aktører skal ansvarliggjøres av flere ulike forum. Mangfoldet av forum kan ha forskjellige krav og motstridende forventninger til aktøren, noe som kan resultere i at aktøren må prioritere hvilket forum den skal være lojal mot. Både DSB og Statsforvalteren ansvarligholdes av eksempelvis domstolen, overordnede departementer, politisk ledelse, lovverk og media. Bovens plasserer disse ulike forumene i fem forskjellige kategorier. Det første kategorien Bovens presenterer er *politisk ansvar*, og handler om den offentlige styringskjeden hvor aktøren er ansvarlig overfor sine ministere, som videre er ansvarlig overfor Stortinget, som igjen er ansvarlig overfor befolkningen (Bovens, 2007, s). Den neste kategorien er *legalt ansvar*, som vil si det rettslige ansvaret en aktør har. Dette kan være domstolen eller ulike tilsynsorgan. Det kan også foreligge et forum som er kategorisert som et *administrativt ansvar*. Det handler om at en aktør kan holdes ansvarlig basert på organisasjonens administrative oppgaver, som er en virksomhet uten rettslige virkemidler. Et fjerde forum er *profesjonelt ansvar*, som handler om at en aktør kan stilles til ansvar basert på kognitiv og faglig utøvelse i tjenesteyting. Dette kan eksempelvis være aktører som innehar en tittel som tilsier at de skal ha et profesjonelt ansvar overfor et forum, som for eksempel leger som ansvarligholdes av overordnede kontrollorgan eller ansvaret de har overfor pasienter. Det kan også forekomme et *sosialt ansvar*, hvor forumet er det sivile samfunnet eller interessegrupper. De ulike forumene vil komme til syne i samordningsprosesser hvor aktører med ulike typer ansvar skal samordne (Lægreid og Rykkja, 2021, s. 3)

Aktør

The problem of many hands illustrerer et sett med aktører og hvilket ansvar som foreligger de ulike aktørene (Bovens, 2007, s. 457). For utenforstående er det ofte vanskelig å peke på hvem som har bidratt til det aktuelle utfallet, ettersom beslutninger skal gjennom mange aktører før de faktisk settes i kraft. Det kan derfor være vanskelig å vite hvem som skal stilles til ansvar. I en samordningsprosess med flere ulike aktører vil dette være et reelt problem. Etablering av nye virksomheter og interesseorganisasjoner tilfører enda flere «hender» i prosessen og det blir dermed enda vanskeligere med ansvarliggjøring (Christensen, mfl., 2019, s. 9). De ulike aktørene kan også bli stilt til ansvar for flere ulike forum, noe som fører til vanskeligheter ved

å kategorisere hvem det er som er ansvarlig overfor hvem (Bovens, 2007, s. 458). Når flere aktører skal samordne kan det være problematisk å stille noen ansvarlig for et utfall som alle har bidratt til. *The problem of many hands* viser hvordan ansvarsfordelingen er utfordrende å gjennomføre på en legitim måte når flere aktører skal samordne med hverandre, og vil derfor være relevant for denne studien.

Hvilken type ansvarsforhold foreligger det?

Et spørsmål som er relevant når en skal samordne er hvorfor en aktør føler seg forpliktet til å ta ansvar. Bovens (2007) redegjør for tre ulike ansvarsforhold; *horisontalt*-, *vertikal*- og *diagonalt* ansvar (s.460). Horisontale ansvarsforhold innebærer ingen formell ansvarslinje mellom aktører som skal samordne. Her er det heller ingen konkrete forpliktelser mellom dem, og denne formen for ansvarsforhold er ofte frivillig. Dette forholdet kan knyttes til kategoriseringen av et forum hvor det forekommer sosialt ansvar, og hvor det ikke er et mer gjensidig forhold mellom partene (Bovens, 2007, s. 460). I motsetning til dette, kan det også eksistere et vertikalt ansvar hvor ansvarsrelasjonene står i en hierarkisk rekkefølge til hverandre. I et slikt forhold er det en mer formell maktrelasjon mellom aktøren og forumet. Dette kan for eksempel være ansvarsforholdet mellom et departement og en underliggende etat. Denne typen ansvar kan være både politisk og profesjonell. Det siste ansvarsforholdet Bovens presenterer er det han kaller for diagonalt ansvar, som vil si en blanding mellom horisontal og vertikal. Her er det både en formell vertikal styringslinje mellom aktørene og et frivillig horisontalt forhold.

Både *the problem of many hands* og *the problem of many eyes* illustrerer hvordan det kan være problematisk med ansvarliggjøring i den offentlige sektoren. Samtidig vil ansvars plassering og fordeling være viktig for å redegjøre for de ulike forventningene til gitte aktører. Dette er relevant når en snakker om samordning mellom ulike aktører på forskjellige nivåer i forvaltningen (Christensen, mfl., 2019). Teorien om de ulike ansvarsforholdene vil også hjelpe meg til å forstå samordningsrollen til Samfunnssikkerhetens hus, ved å undersøke hvilke forhold som foreligger mellom dem, Statsforvalteren og DSB.

Forventninger ut ifra barrierer knyttet til ansvar

I lys av perspektivet til Boin og 't Hart vil det også kunne oppstå politiske barrierer når aktører skal samordne. De politiske barrierene viser hvordan fordelingen av ansvar kan skape utfordring for samordning. Med utgangspunkt i dette og perspektivet til Bovens (2007),

forventer jeg at det eksisterer problematiske sider ved ansvarsforståelse, ansvars plassering og ansvarliggjøring når organisasjoner skal samordne. Ut ifra dette forventer jeg at Samfunnssikkerhetens hus bidrar til spørsmål knyttet til ansvar. Gitt at etableringen av Samfunnssikkerhetens hus skaper flere aktører, forventer jeg også at det øker utfordringene ved ansvarliggjøring. Ut ifra Bovens sitt perspektiv på ansvar kan en også forvente at Samfunnssikkerhetens hus skaper flere forum, og dette bidrar til et sett med forventninger til andre aktører. Dermed forventer jeg at DSB og Statsforvalteren mener at Samfunnssikkerhetens hus sin rolle og betydning skaper barrierer knyttet til ansvar. Jeg forventer også at tydelige ansvarsforhold vil styrke samordning, og at Samfunnssikkerhetens hus sin rolle knyttet til ansvar derfor må tydeliggjøres for at samordningen mellom relevante aktører skal styrkes.

3.3 Samspillet mellom perspektivene

Den virkelige verden består av kompleksitet hvor alle de ulike perspektivene må ses i sammenheng. Samordning er blitt belyst gjennom Boin og 't Hart sine tre mulige barrierer for samordning. Deres perspektiv kan ses i sammenheng med både en instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming. Handlingslogikker fra de ulike perspektivene er ikke gjensidig utelukkende, men inneholder elementer fra begge perspektivene. March og Olsen (1998) fremhever hvordan logikken om det passende og konsekvenslogikk må sees i sammenheng (s. 952). Ethvert system har institusjonaliserte verdier, og kultur som utspiller seg i strukturer (Fimreite, 2008, s.13). Betinget at organisasjonskulturen er nedfelt i organisasjonens formelle strukturer, kan en instrumentell logikk påvirke normer og verdier i organisasjonen (Christensen, mfl., 2015, s. 207). Samtidig påpeker Meyer og Rowan (1977) at organisasjonskultur også kan forme organisasjonsstruktur. Slike formelle og kulturelle trekk vil også kunne ses i sammenheng med perspektivet på ansvar. Utøvelsen av ansvarlighet kan initieres gjennom formelle strukturer som lover og regler, men også gjennom kulturelle endringer og uformelle handlingsmetoder (Lægreid og Rykkja, 2021, s. 4).

4.0 Metode

Min studie er en kvalitativ casestudie. I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for studiens metodiske grunnlag, ved å argumentere for valget av metode. I tillegg vil jeg beskrive styrker og svakheter knyttet til de metodiske valgene. Kort oppsummert inneholder denne casestudien en dokumentanalyse av sentrale dokumenter, og intervjuer av aktuelle aktører for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, som kan bidra til å besvare problemstillingen.

Studien har en kvalitativ tilnærming for å oppnå en dypere forståelse av et fenomen, hvor denne oppgaven vil belyse fenomenet samordning for samfunnssikkerhet. Dette er i motsetning til en kvantitativ tilnærming hvor en innhenter informasjon fra et stort utvalg (Ringdal, 2013, s.105). Det er hensiktsmessig å bruke kvalitative tilnærminger når en skal studere et fenomen som en kan lite om fra før, og en ønsker å videreutvikle teorier og hypoteser. En bruker også denne typen metode når en ønsker en dyp forståelse for det som studeres. Målet er ikke å statistisk generalisere funnene, men å innhente tilstrekkelig informasjon fra få enheter for å generere høy kunnskap om et fenomen (Jacobsen, 2018, s.137). En styrke ved en slik tilnærming er at det kan gi en mer fullstendig forståelse av det fenomenet som blir studert. I tillegg er det en fordel at datainnsamlingen er mer fleksibel ved at en for eksempel får mer informasjon fra ulike kilder, den er tilpasningsdyktig og gir muligheter for å innhente mer informasjon underveis. Choy (2014) fremhever også at kvalitative tilnærminger kan styrke forskningen ved at en får muligheten til å analysere meninger, verdier og normer, noe som er sentralt når en skal forstå hva som påvirker atferd (s.102).

Det er mange styrker ved å ta i bruk en kvalitativ tilnærming, men er det også noen svakheter. En risiko er at en kan få for detaljerte beskrivelser og dermed mye unødvendig informasjon, noe som kan føre til vanskeligheter ved å håndtere datainnsamlingen (Jacobsen, 2018, s. 137). Det er også en utfordring at datainnsamling kan ta lang tid. En annen risiko er muligheten for at viktige elementer blir oversett, fordi mye informasjon gir kompleksitet. I slike kvalitative studier kan det også være en risiko for at forskeren selv har innvirkning på analysen og resultatene i forskningsopplegget. Basert på dette er det viktig å si noe om min relasjon til Samfunnssikkerhetens hus. Jeg tok tidlig kontakt med Samfunnssikkerhetens hus, som også var interessert i at noen skulle skrive en masteroppgave om temaet. Samfunnssikkerhetens hus har vært svært støttende til prosjektet mitt, og bidratt aktivt for å tilrettelegge for meg som forsker. Jeg har hatt muligheten til å sitte i deres lokaler, og har derfor vært innom der noen ganger i

løpet av studieåret. Dette ga meg også muligheten for å få tilsendt relevante dokumenter, og en mer utfyllende kunnskap om case. Forholdet har bestått av en avtale om at Samfunnssikkerhetens hus skal kunne nyttiggjøre seg av min studie. En ulempe ved dette er at det kan bli lettere for forskeren «å forskjønne» fenomenet som studeres når det foreligger en relasjon mellom partene (Grønmo, 2016, s. 164). Dette vil jeg komme mer innpå senere i kapitlet.

4.1 Casestudie som forskningsstrategi

Casestudier blir karakterisert som intensive og målrettede studier av én eller få enheter som skal vise flere trekk ved et fenomen (Gerring, 2004, s. 342). Valg av casestudie som forskningsstrategi for denne studien er gjort på bakgrunn av den problemstillingen som foreligger. Studien har som formål å undersøke hvordan en kan forstå hvilken rolle og betydning Samfunnssikkerhetens hus har i organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Dette krever et design som kan skape en forståelse av aktuelle og komplekse fenomen. Yin (2018) fremhever at ved å gjennomføre casestudier får en muligheten til å sette seg dypt inn i en case (s. 7). Basert på dette vil casestudie være den rette forskningsmetode for denne studien. Jeg undersøker Samfunnssikkerhetens hus som analyseenhet. I en casestudie er det analyseenheten som er gjenstand for undersøkelsen (Gerring, 2004, s. 342). Samtidig er formålet ved casestudier ofte å forstå en større klasse av like enheter. Min studie tar sikte på å finne ut om et Samfunnssikkerhetens hus kan være aktuelt andre steder i landet også. Det vil være viktig å stille spørsmål ved samordningsrollen og funksjonen til Samfunnssikkerhetens hus, for å kunne si noe om hvordan samordning på samfunnssikkerhetsområdet fungerer mer generelt. Hovedmålet med oppgaven er å øke kunnskapen om samordning og organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

En kan forstå casestudie som en holistisk tilnærming, som betyr at en samler inn en større mengde kvalitative data som omhandler den aktuelle casen (Van Thiel, 2014, s.86). Bukve (2016) fremhever at dette betyr at helheten utgjør noe annet, og noe mer enn summen av de ulike delene (s.93). På denne måten kan en se på en casestudie som en intensiv studie fra ulike perspektiver, hvor målet er å forstå det unike ved enten et prosjekt, politisk vedtak, institusjon, program, eller system i en realitetsorientert kontekst (Simons, 2009, s. 21). Her er casen en institusjon og et system; Samfunnssikkerhetens hus som institusjon og deres vertikale samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap som system.

En svakhet ved casestudier er imidlertid generaliseringspotensialet (Andersen, 2013). Dette betyr begrensninger knyttet til å generalisere utover det case en studerer. Tidligere forskning om casestudie vektlegger likevel viktigheten for at kontekstbaserte og beskrivende studier er vel så verdifulle som kvantitative metoder med statistiske analyser, gitt at en redegjør for valget og er klar over konsekvensene (Yin, 2018, s. 22). I studier som denne er intensjonen å forstå rollen og betydningen av en case, hvor det vil bli trukket slutninger mellom case og det teoretiske rammeverket, dette vil si generalisering i analytisk forstand.

4.1.1 Samfunnssikkerhetens hus som case

Denne studien tar for seg Samfunnssikkerhetens hus som case. Bukve (2016) hevder at formålet med prosjektet, og kunnskapen en ønsker å utvikle, avgjør hvilken case en skal studere (s. 123). Målet med denne studien er å generere ny kunnskap om samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Studien kan betraktes som det Yin (2018) kaller for *singel-casedesign* eller *enkeltcasestudie*, hvor det studeres én analyseenhet (s. 49). Slike studier er i utgangspunktet kun gyldig for den casen som studeres, men kan være representative for lignende situasjoner innenfor tilsvarende forskningsmetode (Van Thiel, 2014). Studien ønsker å bidra med å utvikle kunnskap om vertikal samordning gjennom en undersøkelse av Samfunnssikkerhetens hus sin rolle i organiseringen for samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet og beredskap er, som nevnt i kapittel 1, et samfunnsmessig relevant tema som berører store deler av befolkningen. Samfunnssikkerhetens hus er derfor et engasjerende tema. Samfunnssikkerhetens hus og deres rolle og betydning er heller ikke blitt undersøkt tidligere. Denne studien kan derfor føre til resultater som kan benyttes til videre forskning om emnet. Når initiativ som Samfunnssikkerhetens hus etableres er det viktig å forstå hvorfor de oppstår og det vil være verdifullt å undersøke hvordan det passer inn i en allerede etablert struktur.

4.1.2 Valg av studieobjekt

For å forstå hvilken samordningsrolle Samfunnssikkerhetens hus har, er det viktig å se den i tilknytning til strukturen den inngår i. En må derfor se Samfunnssikkerhetens hus i sammenheng med en flernivåkontekst. Derfor var det viktig å studere aktører på flere forvaltningsnivå. Både det kommunale nivået, det regionale nivået og det nasjonale nivået spiller en rolle i en slik flernivåkontekst. Jeg tok derfor utgangspunkt i Samfunnssikkerhetens hus som er en del av Bergen kommune, men som samtidig har en ambisjon om å ha en regional

samordningsrolle, Statsforvalteren som ligger på det regionale nivået og DSB som ligger på det sentrale nivået. På denne måten får jeg muligheten til å undersøke rollen og betydningen av Samfunnssikkerhetens hus fra flere perspektiver.

4.2 Forskningsmetode og datagrunnlag

Problemstillingen legger føringer for valg av forskningsmetode. I dette tilfellet var det viktig å skaffe bakgrunnskunnskaper om samfunnssikkerhet og beredskap generelt i Norge, og mer spesifikt om temaet for oppgaven; samordning. Ut ifra det er det selve casen som legger grunnlaget, altså Samfunnssikkerhetens hus. Basert på valg av case og metode var dokumentanalyse og intervjuer naturlige forskningsmetoder for denne studien. Her vil dokumentanalysen presentere viktige dokumenter som beskriver hvordan samordningen på samfunnssikkerhetsfeltet er generelt i Norge. I tillegg er det gjort intervjuer som vil bidra til å øke kunnskapen om casen Samfunnssikkerhetens hus.

4.2.1 Dokument som datagrunnlag

For å undersøke hvordan samordningen mellom de ulike nivåene i forvaltningen fungerer, vil det være hensiktsmessig å ta i bruk en analyse av sentrale dokumenter om samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. I tillegg var det viktig for meg som forsker å øke egen kunnskap om temaet før jeg gikk videre til intervjuprosessen. En kvalitativ dokumentanalyse var derfor nødvendig. Når en bruker dokumenter som kilde gjennomgår en ulike dokumenter på en systematisk måte for å sikre at innholdet kan bidra med relevant informasjon om forholdet som skal studeres (Grønmo, 2016, s. 175). Dokumenter er ifølge Yin (2018) ofte relevant for alle typer av casestudie (s.114). Selv om det ofte er fordelaktig å bruke dokumenter som datagrunnlag, kan det være store mengder data å håndtere dersom grunnlaget er bredt. Dette var noe jeg opplevde i min studie, da det var mange dokumenter å gjennomgå. Alt opplevdes ikke som like relevant for problemstillingen som denne oppgaven undersøker. Selv om ikke alt er benyttet, har innsamlet materiale samlet sett bidratt til å øke min kunnskap om tema og vært svært relevant for konteksten som foreligger oppgaven.

Det er mange offentlige dokumenter som er relevante når en skal undersøke temaet samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Dokumentene som er benyttet i denne studien er i hovedsak dokumenter som stortingsmeldinger, undersøkinger fra Riksrevisjonen, Norges offentlige utredning og ulike styringsdokumenter og instruksjoner for samordning. Interne

dokumenter som jeg fikk tilsendt fra Samfunnssikkerhetens hus er også en betydelig del av datagrunnlaget (se tabell 4.1). Det er i tillegg gjennomgått lover og regler for de ulike aktørene i denne studien. Tildelingsbrev og Virksomhet- og økonomistyringer er også gjennomgått, men på grunn av begrensning i tid er disse ikke blitt analysert i oppgaven. Instruks som har blitt analysert har vært verdifulle for å forstå DSB, Statsforvalteren og kommunen sin rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Disse dokumentene sier noe om hvordan samordningen mellom de ulike nivåene skal foregå, og vil være nyttige for å forstå rollen og betydningen til Samfunnssikkerhetens hus.

Tabell 4.1 Oversikt over dokumenter

Type dokument	Dokumenter
Stortingsmelding	Meld. St. 5 (2020-2021) <i>Samfunnssikkerhet i en usikker verden</i> St.meld.nr. 22 (2007-2008) <i>Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning</i>
Riksrevisjonen	Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (Riksrevisjonen 2020) Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen 2017) Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen 2015)
NOU	NOU 2021: 6 <i>Myndighetenes håndtering av koronapandemien</i>
Instruks	Hovedinstruks til Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (JD 2020) Instruks for Fylkesmenn (Gitt ved kgl res 7.8.1981, endret ved kgl res 10.11.1988 og 6.7.1999) Rettleder til forskrift om kommunal beredskapsplikt (DSB, 2018) Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 1 (Lovdata, 2021)
Dokumenter knyttet direkte til Samfunnssikkerhetens hus.	Byrådssak 19 (2019) <i>Samlokalisjon av vakttjenesten</i> , Bergen kommune Byrådssak 20 (2020) <i>Etableringen av Samfunnssikkerhetens hus</i> , Bergen kommune Byrådssak 21 (2021) <i>Høringsuttalelse til NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien</i> , Bergen kommune Evalueringsrapport, Samvirkeprosjektet, Sykkel-VM (Bergen kommune, 2018) Nytteverdien av et samvirkesenter: Vurdering av samvirke før og under Sykkel-VM 2017 i Bergen, Høyskolen på Vestlandet (Sommer, M. 2018) Prospekt Samfunnssikkerhetens hus (Bergen kommune, 2019) Samfunnssikkerhetenshus.no (2021-2022)

Alle stortingsmeldingene som omhandler samfunnssikkerhet og beredskap er gjennomgått, men på grunn av tid har ikke alle blitt benyttet i dokumentanalysen. Stortingsmelding nr. 22 (2008-2009) ble gjennomgått særlig grundig ettersom denne legger grunnlaget for hvordan

Metode

samordningsarbeidet mellom vertikale nivå har foregått. Videre har jeg valgt å fokusere spesielt på den nyeste stortingsmeldingen som handler om samfunnssikkerhet og beredskap, Stortingsmelding nr. 5 (2020-2021). Dette er fordi det er den siste stortingsmeldingen på feltet, og inneholder dermed mest oppdatert informasjon. Når det gjelder Riksrevisjonen har jeg særlig benyttet tre dokumenter; Riksrevisjonens undersøkelse av JD sitt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap fra 2015, oppfølgingsundersøkelsen fra 2017, og deres oppfølging av forvaltningsrevisjon som er behandlet av Stortinget, fra 2020. Tidligere masteroppgaver om samfunnssikkerhet var nyttig for å finne frem til relevante offentlige dokumenter (se Serigstad (2003), Jordahl (2018), Hope (2021)).

De interne dokumentene som handler om Samfunnssikkerhetens hus, er dokumenter som er skrevet av Bergen kommune. I dokumentanalysen har jeg særlig brukt et prospekt for etableringen, tre ulike byrådssaker, en rapport etter Sykkel-VM, og informasjon fra Samfunnssikkerhetens hus sin nettside (Samfunnssikkerhetenshus.no). Dokumentene er valgt på bakgrunn av relevansen til casen, og for å forstå den vertikale samordningen mellom det lokale, det regionale og det nasjonale nivået i forvaltningen. De nevnte stortingsmeldingene og Riksrevisjonens undersøkelser bidro til økt kunnskap om kommunen, Statsforvalteren og DSB sine samordningsroller. Samtidig var dokumentene som var knyttet direkte til Samfunnssikkerhetens hus nødvendige for å forstå deres rolle. Data ble også samlet inn i en bestemt periode, og innsamlingen ble avsluttet sent høsten 2021. Dokumenter som er publisert etter dette, er ikke en del av datagrunnlaget.

De ulike dokumentene som utgjør oppgavens datagrunnlag har blitt benyttet på ulike måter. For det første var det viktig å undersøke hvordan samordningen mellom de ulike nivåene fungerer generelt på samfunnssikkerhetsfeltet. Dette for å få en bredere forståelse av tema for studien. Deretter var det ønskelig å undersøke hva dokumentene spesifikt hadde å si om Samfunnssikkerhetens hus. Både deres interne vurderinger, men også evalueringsrapporter gjort av utenforstående aktører/personer. Her var det få dokumenter ettersom det ikke er mange offentlige dokumenter knyttet til Samfunnssikkerhetens hus. Dette kan begrunnes i at etaten nylig er etablert. De dokumentene som omhandler selve casen fikk jeg tilsendt direkte av Samfunnssikkerhetens hus. Dette var både evalueringsrapporter, prospekt, og byrådssaker fra Bergen kommune. Ellers er det også analysert en rapport gjort av Høgskolen på Vestlandet i etterkant av Sykkel-VM.

Når jeg skulle starte prosessen med å finne relevante dokumenter måtte jeg tenke nøye gjennom hva jeg ønsket å undersøke. Dette måtte gjøres for å minske fleksibiliteten som finnes i denne typen metode (Grønmo, 2016, s. 175). Dokumenter som er gjennomgått er alle digitalisert, derfor hadde jeg muligheten til å benytte meg av søkeordfunksjonen. «Samordning» var et av de sentrale søkeordene som ble brukt i dokumentanalysen. «Koordinering» ble også brukt som søkeord, da samordning og koordinering ofte går om hverandre i ulike dokumenter. «Rolle» og «ansvar» var også ord som jeg vurderte som relevante søkeord ettersom de bidro til å skape en forståelse av sentrale aktører for samfunnssikkerhetsarbeidet. Videre tok jeg i bruk «Samfunnssikkerhetens hus» som søkeord i ulike offentlige dokument. Dette var ikke like mye til hjelp da det som nevnt ikke er mange offentlige dokumenter som omhandler Samfunnssikkerhetens hus. Alle de nevnte søkeordene over ble også benyttet i de interne dokumentene tilsendt av Samfunnssikkerhetens hus. Jeg benyttet også Samfunnssikkerhetenshus.no for å finne informasjon som var relevant for studien. Ved å ta utgangspunkt i de ulike søkeordene ble utvalget av dokumenter begrenset slik at jeg ikke benyttet dokumenter som ikke tok for seg samordning. En svakhet ved dette er at informasjon kan ha gått tapt i de dokumentene jeg valgte å ikke benytte.

Styrker og svakheter ved dokumentanalyse

Som ved alle forskningsmetoder er det både styrker og svakheter, også med dokumentanalyse som datagrunnlag. Datainnsamling hvor dataene som er samlet inn er produsert av andre blir kalt sekundærdata (Jacobsen, 2018, s. 140). I disse tilfellene er dataene laget uavhengige av min casestudie og dekker derfor et bredere aspekt av temaet som jeg undersøker, noe som styrker datagrunnlaget. Det er også en styrke at dokumentene er tilgjengelig til enhver tid, noe som gjør at en kan analysere datagrunnlaget på nytt, og flere ganger om nødvendig (Yin, 2018, s. 114). Den største styrken ved å ta i bruk en slik forskningsmetode er at jeg som forsker får et bredt perspektiv på temaet om samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Dokumentene har gitt meg et mye større kunnskapsgrunnlag for å kunne gå videre til intervjuprosessen.

Selv om bruk av dokumenter har sine styrker, finnes det også svakheter som er viktige å belyse. Utfordringer når en benytter dokumenter som data er at det ofte finnes mange dokumenter om temaet. Det kan derfor være vanskelig å velge ut hvilke dokumenter som skal benyttes i studien og hvilken som velges bort. Her må en ha et bestemt utvalg. Utfordringer knyttet til dette kan være utilgjengelighet, ufullstendig innhold og usikkerhet knyttet til dokumentets opphav (mtp.

partiskhet, usaklighet ol.) Derfor er det viktig å være kildekritisk (Grønmo, 2016, s. 177) ved å vurdere avsender/mottaker og type dokument. Gjennom datainnsamlingen har jeg forsøkt å være oppmerksom på dette og benyttet meg av lister for å selektere. Dette er gjort både for å finne de mest relevante dokumentene, men også for å undersøke dokumentets troverdighet. Her er det viktig å legge til at de fleste dokumentene som omhandler Samfunnssikkerhetens hus er mottatt direkte fra dem, hvorav mange er skrevet av Bergen kommune. Ettersom studiens case er Samfunnssikkerhetens hus, kan det være problematisk dersom de eksempelvis utelater relevante dokument for å fortone seg på en positiv måte. Dette kan være med på å svekke reliabiliteten til datagrunnlaget, og er noe jeg vil komme tilbake til senere i kapittelet. Yin (2018) fremhever også at dokumenter er skrevet for spesifikke formål og publikum, og ikke direkte knyttet til det fenomenet som studeres. Derfor er det nyttig å kombinere de med andre metoder, som intervju.

4.2.2. Intervju som datagrunnlag

Selv om dokument bidrar med sentral informasjon knyttet til tema for studien, vurderte jeg intervju som et viktig datagrunnlag å inkludere, fordi det gir mye informasjon som ikke kommer frem i dokumenter. I denne studien ble det derfor brukt intervju som et supplerende datagrunnlag. Intervju er en samtale hvor en forsker stiller informanter spørsmål for å innhente nødvendig informasjon som kan bidra til å løse et forskningsproblem (Van Thiel, 2004, s. 93). På denne måten kan forskeren selv skaffe den informasjonen som trengs og som er relevant for studiens formål (Ringdal, 2013, s. 117).

I studien gjennomførte jeg semi-strukturelle dybdeintervju med ulike nøkkelpersoner. Slike intervjuer er med på å gi dybdekunnskap om et fenomen, men gir også et ekstraordinært innsyn i sentrale informanters meninger, vurderinger, argumenter om beslutninger eller tiltak som er tatt, eller utviklingstrekk (Georg og Bennet, 2005). Nøkkelpersoner antas å være informanter som har særlig god oversikt over tema som studeres (Andersen, 2006, 281-282). En slik intervju prosess er med på å skaffe forskeren den informasjonen en ønsker, da den er mer fleksibel enn eksempelvis dokumentanalyse. Spørsmålene som ble stilt under intervjuene var forankret i forskningsspørsmålene som ligger til grunn for oppgaven og det teoretiske rammeverket. På denne måten kunne jeg strukturere intervjuguiden slik at jeg fikk tilstrekkelig og relevant informasjon. Jeg opplevde at intervjuguiden var til stor hjelp under intervjuene, noe vil jeg komme tilbake til senere i kapittelet. Spørsmålene omhandlet både samordning generelt,

men også casen Samfunnssikkerhetens hus direkte. Intervju åpner også muligheten for oppfølgings spørsmål, som kan bidra til viktige funn.

Utvalg av informanter

Dalen (2004) argumenterer for at valg av informanter er svært viktig i kvalitative studier. På grunn av at en slik type datainnsamling og databehandling er tidkrevende, må antall informanter begrenses. Samtidig skal intervju materialet gi et tilstrekkelig grunnlag for en analyse. Antall informanter avhenger av studiens formål og problemstilling (Ringdal, 2013, s. 242). Jeg tok utgangspunkt i de ulike nivåene og forsøkte å skaffe 2-3 informanter fra hvert nivå slik at jeg endte på mellom 6 og 9 totalt. Jeg endte på syv informanter fordelt på de tre nivåene. Dette var et overkommelig antall informanter både når det gjaldt intervju prosessen, men også databehandlingen i form av transkribering i etterkant.

For å innhente informanter startet jeg med et strategisk utvalg basert på aktørene som skulle være en del av forskningsprosjektet. Når en velger informanter velger en som regel på bakgrunn av at de besitter riktig kunnskap om fenomenet og tematikken som studiens formål skal belyse (Andersen, 2006, s. 282). Derfor ønsket jeg å intervju informanter som kunne si noe om den vertikale samordning på samfunnssikkerhetsfeltet. Det var også viktig å intervju informanter fra de ulike nivåene. Derfor falt valget på; Bergen kommune/Samfunnssikkerhetens hus (kommunalt), Statsforvalteren (regionalt) og DSB (nasjonalt) (se tabell 4.2).

Når det gjaldt å finne informanter fra Samfunnssikkerhetens hus var det en enkel prosess. Etersom jeg har hatt løpende kontakt med Samfunnssikkerhetens hus siden masterprosjektet startet, var det tydelig hvem jeg skulle intervju derfra. Valget av den første informanten falt på beredskapssjefen hos Samfunnssikkerhetens hus, da det var naturlig at denne personen ville ha stor forståelse av casen. Den andre informanten hadde også en sentral rolle, som leder i samvirkesenteret. Også her antok jeg at informanten hadde god kunnskap om det studien ønsket å undersøke. Gjennom tiden jeg tilbrakte hos Samfunnssikkerhetens hus fikk jeg innsyn i hvordan de på daglig basis jobber med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette var lærerikt, og kunnskapen om casen økte betraktelig. Det bidro til god kontakt med informanter og lett tilgjengelig informasjon. Siden kontakten med Samfunnssikkerhetens hus førte til en tettere kontakt med informantene herfra, har det vært viktig for meg som forsker å balansere inntrykkene jeg har fått når jeg har vært innom Samfunnssikkerhetens hus. På bakgrunn av dette

Metode

var det også avgjørende å innhente informasjon fra andre kilder. Dette har jeg forsøkt å løse ved å benytte eksterne dokumenter og å intervju informanter fra DSB og Statsforvalteren.

Videre forsøkte jeg å finne informanter fra Statsforvalteren i Vestland og DSB. I Statsforvalterens tilfelle var det viktig å få intervjuet fylkesberedskapssjefen i Vestland, ettersom denne rollen består av arbeid med oppgaver relatert til samfunnssikkerhet og beredskap. I tillegg bør en i denne rollen besitte kunnskap om samfunnssikkerhetsarbeidet i regionen. Jeg kom i kontakt med fylkesberedskapssjefen gjennom en annen relevant informant fra Statsforvalteren. På denne måten har jeg brukt det Jacobsen (2018) kaller for en snøballutvelging (s. 182). Det vil si at informanter blir presentert som relevante av andre informanter (Grønmo, 2016, s. 115). Denne informantens rolle var seniorrådgiver i fylkesberedskapssjefens avdeling, og jeg antok dermed at informanten kunne fortelle noe om samordning for samfunnssikkerhet og beredskap. Informanten hadde i tillegg vært med som representant fra Statsforvalteren under arbeidet med Sykkkel-VM i 2017, og det var derfor rimelig å anta at informanten også besatt kunnskap om casen. Som nevnt var det ønskelig med 2-3 informanter per organisasjon, men ettersom Statsforvalteren ønsket at deres intervju skulle foregå sammen som ett gruppeintervju tok jeg i tillegg kontakt med en annen informant fra denne avdelingen. Den siste informanten fra Statsforvalteren hadde også stilling som seniorrådgiver hos Kommunal (avdeling for beredskap). I likhet med den andre seniorrådgiveren antok jeg at denne informanten også hadde kunnskap om vertikal samordning for samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg visste også at de tre informantene fra Statsforvalteren hadde kjennskap til Samfunnssikkerhetens hus gjennom Statsforvalterens relasjon til Bergen kommune. På denne måten kunne informantene også si noe casen.

Når jeg skulle finne informanter fra DSB var tilnærmingen litt annerledes. Jeg tok først kontakt med avdelingsdirektør for samordning og beredskap, hvor jeg ble henvist til seksjonssjef for samordning ettersom avdelingsdirektør mente at denne personen hadde mer kunnskap om casen. Snøballmetoden er også benyttet her. Etter intervjuet med seksjonssjefen var det tydelig informanten hadde mye nyttig å si om temaet samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Likevel presiserte informanten selv at kunnskapen knyttet til Samfunnssikkerhetens hus var begrenset. Derfor tipset informanten om en annen i samme avdeling som kunne ha mer kunnskap om selve casen. For å få utfyllende informasjon ble derfor neste informant en utredningsleder for avdeling samordning og beredskap. Informanten hadde mye erfaring med samordning generelt, og med relasjoner mellom samordningsaktører. Informanten kunne si noe

om Samfunnssikkerhetens hus, men også her forklarte informanten at kunnskapen var noe begrenset. Når en bruker snøballutvelging er det viktig med en strategisk vurdering av hvilke kriterier som foreligger når aktører foreslår informanter som en del av utvalget (Grønmo, 2016, s. 117). Etersom et kriterium var at informanten innehadde en stillingstittel som medførte kunnskap om samordning for samfunnssikkerhet og beredskap så jeg på informantene fra DSB som relevante, selv om de ikke kunne si like mye om casen. Med tanke på at Samfunnssikkerhetens hus også er relativt nytt er det ikke sikkert at det er noen andre fra DSB som besitter mer kunnskap om casen enn de jeg intervjuet. Jeg ser derfor ikke på dette som en svakhet.

Tabell 4.2 viser utvalget av informanter for denne studien. Det er totalt 7 informanter og 6 gjennomførte intervjuer.

Tabell 4.2 Oversikt over informanter

Aktører	Informant	Stillingstittel (på tidspunkt av intervjuet)
Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	Informant 1 DSB	Seksjonssjef, Samordning og beredskap
	Informant 2 DSB	Utredningsleder, Samordning og beredskap
Statsforvalteren (Vestland)	Informant 1, Statsforvalteren	Seniorrådgiver, Kommunal
	Informant 2 Statsforvalteren, gruppeintervju	Fylkesberedskapssjef, Kommunal
	Informant 3 Statsforvalteren, gruppeintervju	Seniorrådgiver, Kommunal
Samfunnssikkerhetens hus (Bergen kommune)	Informant 1 SSH	Beredskapssjef
	Informant 2 SSH	Leder, Samvirkesenter

Gjennomføring av intervju

Mitt masterprosjekt ble meldt til både RETTE og Norsk senter for forskningsdata (NSD) før jeg startet på intervjuprosessen. Etter at prosjektet ble godkjent startet jeg med å sende forespørsel til de aktuelle informantene. Jeg startet prosessen med å skaffe informanter tidlig høsten 2021, da jeg forventet at dette ville bli en tidskrevende prosess.

Informasjonsskriv med samtykkeerklæring (se vedlegg) ble sendt i forkant av intervjuene for å gi informantene tilstrekkelig informasjon om masterstudien og for å opplyse om deres rettigheter som deltaker i prosjektet. Intervjuene var planlagt gjennomført i løpet av desember

2021. Med unntak av gruppeintervjuet med to av informantene fra Statsforvalteren, fikk jeg gjennomført alle intervjuene i desember. Dette intervjuet ble flyttet til etter nyttår grunnet håndtering av Covid-19 pandemien. Planlagt tidsramme for intervjuene var fra 45 til 60 minutter. Dette varierte mellom intervjuene (se detaljert vedlegg av intervju). Alle intervjuene ble gjennomført digitalt over Teams som en konsekvens av restriksjonene og anbefalingene knyttet til Covid-19 pandemien. Til tross for at det ikke ble gjennomført på en tradisjonell måte i form av ansikt-til-ansikt intervju (Jacobsen, 2018, s. 147), opplevde jeg dette som en velfungerende måte å gjennomføre intervjuene på.

Alle informantene viste interesse til prosjektet og stor vilje til å delta. I starten av hvert intervju presenterte jeg relevant informasjon om hvordan intervjuet ville foregå. Det ble informert om bruk av lyd- og bildeopptak, hvordan jeg ville bruke sitater, og at de fikk muligheten til sitatsjekk i etterkant. Sitatsjekk var noe alle informantene ønsket, og ble derfor sendt ut til informantene når sitatene som skulle brukes i studien var klare. Dette resulterte i endring av enkelte sitater. Noen sitater ble jeg også bedt om å ekskludere.

Før jeg startet intervjuet forklarte jeg at stillingstittel ville bli offentliggjort i oppgaven, da dette er relevant for datakvaliteten. Informantens navn kunne forbli anonymt om ønskelig. Alle informantene ønsket å være anonym ved navn, derfor er dette ikke offentliggjort i denne studien. Introduksjonsdelen var en viktig del av intervjuet siden den kan tilrettelegge for at informantene unngår å tilpasse svarene etter situasjonen, ved å enten holde tilbake relevant informasjon eller å fremlegge informasjon ut fra egeninteresse (Van Thiel, 2014, s. 95).

Før jeg startet på selve intervjuet var det også viktig å beskrive hvordan denne studien forstår samordning. Samordning er generelt et tvetydig begrep og kan oppleves forskjellig mellom informantene. Til tross for dette opplevde jeg at noen av informantene fokuserte mer på den horisontale samordningen, i stedet for den vertikale samordningen. Dette er forståelig med tanke på at det er forskjeller i hvordan de ulike aktørene opererer med samordning. Jeg vil komme tilbake til dette under studiens analyse.

Intervjuet tok utgangspunkt i intervjuguiden (se vedlegg). Som nevnt gjennomførte jeg semi-strukturerte intervjuer og dette var veiledende for hvilke spørsmål som ble stilt. Intervjuguiden ble ikke sendt til informantene på forhånd da jeg ikke ønsket innøvde svar, men heller egne refleksjoner. Samtidig fungerer intervjuguiden som et notat for forskeren og følges dermed ikke

slavisk (Grønmo, 2016, s. 171). Intervjuguiden hadde noen små justeringer underveis i prosessen, basert på erfaringer fra første intervjurunde. Intervjuguiden varierte også noe mellom de ulike organisasjonene ettersom det var naturlig å tilpasse den til den gitte aktøren. Rekkefølgen på spørsmålene varierte også mellom informantene. Dette var fordi noen var veldig engasjert og svarte tidlig på spørsmål som kom senere i intervjuguiden. I noen situasjoner var det også hensiktsmessig å komme med oppfølgingsspørsmål, dersom de svarte noe som virket relevant eller som jeg ønsket at de skulle utdype. På slutten av intervjuet spurte jeg informantene om de ville tilføye noe mer, eller om de hadde noen spørsmål. Jeg avsluttet intervjuet med å takke for at informantene deltok i prosjektet.

Det er også viktig å gjøre rede for at et av intervjuene var et gruppeintervju. Dette var intervjuet med to av informantene fra Statsforvalteren. Både fylkesberedskapssjefen og en av seniorrådgiverne i denne avdelingen deltok på gruppeintervjuet. Ønsket om gruppeintervju kom fra informantene selv ettersom de mente dette vil være mest hensiktsmessig med tanke på tid og ressurser. På grunn av denne forespørselen opplevde jeg det som pragmatisk å gjennomføre intervjuet som en gruppe. Gruppeintervju går helt enkelt ut på at flere personer diskuterer et tema sammen, hvor en forsker har føringen og stiller spørsmålene (Brandth, 1996, s.145). I motsetning til enkeltintervjuene bar gruppintervjuet preg av at informantens synspunkter ble påvirket av den andre deltakerens erfaringer og oppfatninger. Gjennom et gruppeintervju kan det bli utfordrende for den enkelte informant å holde på sine egne synspunkter om tema under diskusjonen (Dalland, 2007, s. 166). Underveis i intervjuet var det tydelig at informantene også ønsket å diskutere seg imellom.

Gruppeintervju er positivt i den forstand at det er med på å skape diskusjon og utveksling av erfaringer med hverandre, men det kan oppleves problematisk da egne oppfatninger kan bli dempet for å presentere gruppens helhetlige mening (Jacobsen, 2000, s. 142). Jeg som intervjuer opplevde det som ekstra viktig å opprettholde kontroll og styring under intervjuet da dette var mer utfordrende enn under intervjuene som foregikk individuelt. I tillegg opplevde jeg det som utfordrende å samle den enkelte informants synspunkter og skille de fra hverandre, noe som også gjorde oppfølgingsspørsmål mer krevende. En svakhet ved gruppeintervjuer er at deltakerne noen ganger vil svare det de opplever som det riktige svaret, og dermed kommer ikke informantens ærlige mening tydelig frem (Brandth, 1996, s. 157). Relasjonen mellom deltakerne i gruppeintervjuet kan også være en svakhet. Hvis det eksempelvis er et forhold som er preget av konflikt kan dette svekke datakvaliteten. Gruppeintervjuet med Statsforvalteren

besto av to kolleger og jeg opplevde ikke noe konflikt mellom dem. Det var også en felles forståelse om temaet. Jeg ser derfor, til tross for de aktuelle svakhetene, på gruppeintervjuet som en viktig del av denne studiens datagrunnlag.

Når intervjuene var overstått ble alt transkribert. Dette var til stor nytte når jeg skulle trekke frem de empiriske funnene fra intervjuene. Jeg tilbudte ikke informantene tilgang til transkripsjonen da uttalelser blir mer konkrete når de blir nedskrevet, og på denne måten innebar det en risiko for at informantene kunne tenke at de delte mer enn de burde (Van Thiel, 2014, s. 99).

Generelt syntes jeg alle intervjuene ble gjennomført på en god måte. Noen informanter svarte mer dyptgående, mens andre svarte mer kort og presist. Min vurdering er at alle informantene hadde god kunnskap om samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Det var også et tema som alle informantene så på som viktig og de var derfor opptatt av å snakke om dette. Gjennom intervjuene kom det frem at DSB ikke hadde like stor kjennskap til casen som Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus hadde, likevel ser jeg på alle intervjuene som relevante for problemstillingen som denne studien tar for seg.

4.4 Datakvalitet

For å svare på studiens problemstilling er det viktig å sjekke kvaliteten på datamaterialet som er samlet inn. En sikrer kvaliteten på dataene for å passe på at de er repeterbare og kontrollerbare. Dette beskrives av begrepene *validitet* og *relabilitet* (Grønmo, 2016, s. 237). Dette er begreper som oftest blir brukt i kvantitative studier, men brukes også for å undersøke datakvaliteten på kvalitative studier (Ringdal, 2013, s. 248).

4.4.1 Validitet

Validitet handler om datamaterialets gyldighet, som vil si at en undersøger om en måler det en faktisk ønsker å måle (Ringdal, 2018, s. 103). Validitet deles ofte inn i *intern* og *ekstern* validitet. *Intern validitet* handler om hvordan studiens problemstilling på en tilstrekkelig måte blir belyst av datamaterialet. Dette gjøres ved å samle inn tilfredsstillende mengde med relevant data (Adcock og Collier, 2001, s. 538). Validiteten av denne studien vil derfor være en vurdering av hvor verdifull dataene jeg har samlet inn er for å beskrive det fenomenet og case som blir studert, altså vertikal samordning og rollen og betydningen av Samfunnssikkerhetens

hus. *Ekstern validitet* handler om hvorvidt min studie kan generaliseres til lignende fenomen (Gerring, 2006, s. 43; Van Thiel, 2014, s. 49). Det vil si at resultatene kan gjelde for et bredere spekter enn hva denne studien undersøker.

For å oppnå høy intern validitet er det være viktig å stille gode spørsmål som knyttes til det fenomenet som studeres. Intervjuguiden var derfor et viktig redskap. Det er også viktig at informantene som deltar i undersøkelsen kan si noe om dette fenomenet. Dette gjøres for å unngå å trekke feilaktige konklusjoner (Yin, 2018, s. 45). Informantene i denne studien er alle knyttet til samordning for samfunnssikkerhet og beredskap på hver sin måte. Alle kunne også si noe om fenomenet Samfunnssikkerhetens hus. Som nevnt hadde ikke DSB like stor kjennskap til Samfunnssikkerhetens hus som de andre, noe som svekker den interne validiteten. Til tross for dette vil jeg argumentere for at den interne validiteten i oppgaven er god, basert på at det er et funn i seg selv at informantene fra DSB ikke kunne like mye om fenomenet. Det er heller ikke sikkert at noen andre fra DSB besitter mer kunnskap om rollen til Samfunnssikkerhetens hus, ettersom det er et nytt fenomen. Både intervjuene og dokumentene er brukt for å styrke den interne validiteten i studien. Troverdigheten til datakildene er styrket ved at jeg har benyttet to typer data og forsøkt å sammenligne de med hverandre. Den interne validiteten kan svekkes dersom informantene har holdt tilbake informasjon, eksempelvis ved å opprettholde lojalitet mot sin organisasjon eller ved å svare det de anser som passende i den gitte situasjonen (Yin, 2018, s.45). Ved å benytte meg av oppfølgingsspørsmål hindres dette til en viss grad. Det skal likevel nevnes at gruppeintervju kan medføre svakheter knyttet til den interne validiteten av datamaterialet. Imidlertid opplevde jeg at deltakerne i gruppeintervjuet prøvde sitt beste på å gi meg den informasjonen de hadde, uten å la seg påvirke av resterende deltakere. Dermed anser jeg den totale interne validiteten som høy.

Ekstern validitet handler om hvorvidt studiens resultat kan generaliseres. Med det menes at resultatene vil være gjeldene for mer enn bare dette formålet (Yin, 2018, s. 45). Studien vil dermed ha høy grad av ekstern validitet dersom fenomenet kan generaliseres til andre lignende fenomen. Ettersom min studie er en casestudie, vil dette være problematisk. Ulempene ved casestudie handler nemlig om hvordan det er vanskelig å generalisere funn til andre sammenlignbare situasjoner (Van Thiel, 2014, s. 87). På denne måten er det ikke mulig med statistisk generalisering, noe som heller ikke var formålet med studien. Denne studien vil i stedet oppnå en analytisk generalisering. Derfor vil det ikke videre redegjøres for mulig

generaliseringspotensiale i denne studien. Vi kan på denne måten tolke den eksterne validiteten som lav.

4.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om pålitelighet. Det vil si at undersøkelsen vil få det samme resultatet om den blir gjennomført ved en senere anledning, slik at resultatene er konsistente over gjentatte målinger (Bukve, 2016, s. 101; Grønmo, 2016, s. 242). Yin (2018) bemerker at det er utfordrende å skulle gjennomføre en casestudie på nytt og ende opp med det samme resultatet (s. 46). Påliteligheten til dataene som samles inn vil ha betydning for videre tolkning og muligheten for å trekke riktige konklusjoner. Derfor er det viktig å øke reliabilitet ved å redusere svakheter underveis i datainnsamlingen (Kvale og Brinkmann, 2009). En måte å styrke reliabiliteten på er å dokumentere prosessen som er gjennomgått ved å være åpen om valgene som er tatt. Gjennom studien har jeg forsøkt å argumentere for de valgene som er tatt, samt prøvd å være åpen om aktuelle utfordringer.

Som nevnt har min egen relasjon til Samfunnssikkerhetens hus vært viktig å belyse. En slik relasjon har styrket kompetansen og forståelsen av hvordan Samfunnssikkerhetens hus jobber. Jeg har også fått tilbud om å sitte å skrive fra deres lokaler. Likevel er det viktig å beskrive hvordan dette kan påvirke studiens reliabilitet. Avtalen som foreligger mellom meg og Samfunnssikkerhetens hus består av at de ved behov skal bistå med å legge til rette for datainnsamlingen til studien. Gjennom denne avtalen har jeg fått tilgang på dokumenter som har vært relevante for oppgaven. Dokumentene som er knyttet direkte til Samfunnssikkerhetens hus kan svekke dataens reliabilitet fordi de er skrevet av aktører innad i Bergen kommune og Samfunnssikkerhetens hus. Likevel viser disse dokumentene hvordan Samfunnssikkerhetens hus forstår sin egen rolle, og er dermed relevant datagrunnlag for denne studien. Siden jeg var klar over at dette kunne svekke oppgavens reliabilitet var det viktig å benytte seg av andre eksterne kilder for å få et bredere datagrunnlag.

Når det gjaldt informanter fra DSB og Statsforvalteren har jeg benyttet meg av et strategisk utvalg av informanter som var best egnet til å uttale seg om studiens problemstilling. De ulike informantene fra DSB og Statsforvalteren er valgt uavhengig av Samfunnssikkerhetens hus sine anbefalinger. På denne måten har det ikke svekket reliabiliteten. Likevel kan det ha oppstått skjev informasjon, hvor informasjonsgrunnlaget fra Samfunnssikkerhetens hus kan ha vært

Metode

høyere enn den informasjonen som er gitt fra DSB og Statsforvalteren. For å unngå problemer knyttet til dette var det viktig å balansere den informasjonen som ble gitt. Derfor var det nødvendig å prøve å nøytralisere forskjellene mellom informantene ved å intervju like mange, eller flere, fra DSB og Statsforvalteren.

Opptak og fullstendig transkribering av intervju har gjort det mulig å datasikre materialet i etterkant, noe som styrker reliabiliteten. Et problem som derimot svekker studiens reliabilitet, er at informantene er anonyme. Dette vil gjøre det vanskelig å etterprøve studien siden andre forskere ikke vil vite hvem de ulike informantene er. Likevel er det mulig å intervju personer som innehar de samme stillingene som informantene i denne studien hadde på tidspunktet intervjuet ble gjennomført. Jeg vil også argumentere for at reliabiliteten er høy basert på at dersom en annen forsker hadde gjennomført studien på samme tidspunkt ville forskningsresultatene være omtrent like. Valg av informanter er også gjort uavhengig av analyseenheten som studeres, til tross for relasjonen med Samfunnssikkerhetens hus.

5.0 Empiri

I dette kapittelet vil jeg presentere de empiriske funnene fra den kvalitative dokumentanalysen og fra intervju med nøkkelinformanter. Både dokumentanalysen og intervjuprosessen har hatt som mål å finne ut hvordan en kan forstå rollen og betydningen av Samfunnssikkerhetens hus i organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Funn og beskrivelser som blir lagt frem i dette kapittelet skal danne grunnlaget for vurderinger knyttet til hvordan en kan forstå denne rollen. Kapittelet deles inn to deler, hvor den første delen baserer seg på samordning innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Denne delen vil hovedsakelig bestå av dokumenter, men med noen utdrag fra intervju. Den andre delen vil handle mer om Samfunnssikkerhetens hus. Den vil hovedsakelig baseres på intervjuene som er gjennomført, hvor det videre vil være en inndeling etter det teoretiske rammeverket som foreligger oppgaven.

Siden denne oppgaven har tatt i bruk en kvalitativ forskningsmetode i form av intervju, er det viktig for meg som forsker å legge frem informantenes stemme. Det vil bli gjort ved hjelp av sitater, samt at jeg gjenforteller deres svar med mine egne ord. Sitatene som er brukt i oppgaven vil senere i kapittelet brukes som eksempler knyttet til de tre ulike kategoriene delt inn etter det teoretiske rammeverket.

5.1 Rammen for samordning

Samordning mellom det lokale, regionale og det nasjonale nivået er essensielt for å få samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i Norge til å fungere. Dette stiller store krav til de ulike aktørene som skal involveres i samordningen. Flere stortingsmeldinger, rapporter fra Riksrevisjonen og NOU-er er med på å tydeliggjøre at det lenge har eksistert, og fortsatt eksisterer, utfordringer til den vertikale samordningen på samfunnssikkerhetsfeltet.

Stortingsmeldinger

Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* ble gitt ut i 2007 og hadde et mer konkretisert fokus på regjeringens arbeid med samvirke og samordning enn tidligere stortingsmeldinger. Dette var for å sikre helhetlig beredskap og krisehåndteringsarbeid på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Tiltakene fra denne stortingsmeldingen er et ledd i regjeringens oppfølging av målsetningen i Soria Moria-

erklæringen¹¹. Her ble det understreket at regjeringens viktigste oppgave er å forebygge, hvor fokus på samordning mellom forvaltningsnivå var et av tiltakene (St.meld.nr 22, 2007-2008, s. 10). Derfor legger denne stortingsmeldingen vekt på hvordan en skal sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering av grenseoverskridende hendelser, uavhengig av om hendelsen håndteres på sentralt, regionalt eller lokalt nivå. En av prioriteringene fra stortingsmeldingen er at denne typen samordning mellom nivåene skal bli bedre (St.meld. nr. 22. 2007-2008, s. 9). «Regjeringen vil legge vekt på samarbeid og samvirke for å sikre helhetlig og samordnet krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.» (St.meld. nr. 22. 2007-2008, s. 10). Utfordringer knyttet til samordning mellom forvaltningsnivåene vektlegges også i senere stortingsmeldinger. Blant annet gjennom Stortingsmelding nr. 26 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet* og Stortingsmelding nr. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*, hvor det trekkes frem at arbeidet med den vertikale samordningen mellom forvaltningsnivåene må løftes.

Den siste stortingsmeldingen, Stortingsmelding nr. 5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* trekker frem hvordan risikobilde i Norge er grenseoverskridende ettersom det går over flere sektorer, offentlige og private aktører og på tvers av den vertikale flernivåstyringen i forvaltningen (Meld.St.5 2020-2021, s. 29). Samordning er nødvendig for å sikre et harmonisert samfunnssikkerhetsarbeid, unngå gråsoner, og for å ha klare ansvarsfordelinger og roller på områder som overlapper hverandre. Det er også spesielt viktig for å håndtere gjensidige avhengigheter og avhengigheter mellom kritiske samfunnsfunksjoner, og ikke minst for å understøtte effektiv krisehåndtering (Meld.St.5 2020-2021).

Det kommer frem i stortingsmeldingen at ulike instruksjer beskriver hvordan samordningen mellom de ulike nivåene skal foregå rent formelt. Om det skjer en krise skal JD og DSB iverksette rapportering fra Statsforvalterne og kommunen gjennom en samordningskanal (Meld.St.5 2020-2021, s. 63). På den måten har DSB en klar samordningsrolle underlagt JD. Stortingsmeldingen fremhever at Statsforvalteren har en tydelig samordningsrolle hvor de skal være en pådriver både lokalt og regionalt.

Fylkesmannen er i sine samordnings-, veilednings og krisehåndteringsroller avhengig av å ha oversikt over lokale og regionale ressurser som er sentrale for samfunnssikkerhetsarbeidet. Flere av fylkesmannens aktiviteter og

¹¹ Sora Moria-erklæringen er et grunnlagsdokument for Norges rødgrønne-Regjering i 2005 (Stoltenberg-Regjeringen), hvor regjeringens hovedtrekk i politikken blir beskrevet.

oppgaver gir bred og nær kontakt med lokale og regionale samfunnssikkerhetsaktører som kommuner, regionale etater, næringsliv, og frivillige organisasjoner (Meld. St. 5 2020-2021, s. 104).

I stortingsmeldingen presiseres det også hva som er kommunes rolle basert på kommunal beredskapsplikt (se 2.4). Pliktene består av at kommunen skal fremme: 1. *et helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid*. 2. *et tverrsektorielt perspektiv*. 3. *samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører* (Meld. St. 5 2020-2021, s. 105). Gjennom instruksjer og lover er de ulike ansvarsoppgavene definerte og rollene fordelt. Likevel forekommer det fortsatt utfordringer knyttet til hvordan samordningen mellom lokalt, regionalt og sentralt nivå skal foregå. Dette er noe som også har blitt belyst i Riksrevisjonens vurderinger av myndighetens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

Riksrevisjonen

I likhet med stortingsmeldingene, er også Riksrevisjonens vurderinger av samfunnssikkerhet og beredskap lagt frem i kapittel 2. Jeg vil videre ta utgangspunkt i Riksrevisjonens funn knyttet til samordningen mellom de ulike nivåene. Riksrevisjonen undersøker JDs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i to rapporter. Samordning mellom de ulike nivåene lokalt, regionalt og nasjonalt var et av fokusene til Riksrevisjonen. Den første rapporten ble lagt frem i 2015 (dokument 3:7) og tok for seg hvordan samordning mellom de ulike nivåene var utfordrende på grunn av ulik forståelse av ansvar og oppgaver. Hovedfunnene fra rapporten viser til alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i Norge (Riksrevisjonen, 2015, s. 8).

Tilsyn med departementene, læring etter øvelser og hendelser og styringen av fylkesmennene er viktige virkemidler for å sikre samordning nasjonalt og regionalt på beredkapsområdet. Undersøkelsen viser at det er alvorlige svakheter ved bruken av disse virkemidlene, og at rolle- og ansvarsfordelingen mellom direktorat og departement på noen av disse områdene framstår som uklar (Riksrevisjonen, 2015, s. 8).

Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, dokument 3:8 (2017), er en oppfølgingsrapport av Riksrevisjonenes undersøkelse fra 2015. I denne rapporten kommer det frem at samordningen mellom forvaltningsnivåene fortsatt er utfordrende. Riksrevisjonen viser at det er blitt en forbedring når det gjelder samordning og ansvarsfordeling, men at det fortsatt er uklarheter i

myndighetenes fordeling av samordningsansvar. Den viser også en svakhet i Statsforvalterens arbeid når det gjelder oppfatning av hva som egentlig er deres rolle (Riksrevisjonen, 2017, s. 8-9). DSB på sin side, har ifølge undersøkelsen bedret rolleavklaringer og ansvarsfordelinger mellom departement og direktorat. Tildelingsbrev og instruks er tydeligere, men Riksrevisjonen peker på at det fortsatt er behov for en større felles forståelse for rolle- og ansvarsfordeling. Riksrevisjonen anbefalte blant annet JD å definere et klarere krav for tilsyn med beredskap i departementene og å se til at Statsforvalterens arbeid med kommunene praktiseres mer likt mellom fylkene, for å skape en felles forståelse av Statsforvalterens rolle. JD (2017) sitt svar til Riksrevisjonen var følgende:

- Samordningsinstruksen må tydeliggjøres.
- Det er variasjon i Statsforvalterens veiledningsrolle ovenfor kommuner (grunnet geografi, kultur og tradisjoner). Derfor må det tydeliggjøres hvilken rolle embedene har når det oppstår uønskede hendelser.
- DSB har blitt bedre på å skaffe oversikt over kommunene, og bruker dette aktivt i styringen av Statsforvalteren og kommunene.

Tre år etter at sakene er behandlet gjennomførte Riksrevisjonen en oppfølging av saken. I desember 2020 kom oppfølgingen av Riksrevisjonens dokument 3:8 fra 2017. Riksrevisjonen vurderte at JD har satt i gang flere tiltak for å følge opp vurderinger av samfunnssikkerhetsarbeidet fra de tidligere årene. Samfunnssikkerhetsinstruksen er blitt enda tydeligere, den økte bevilgningen til statsforvalterembetet har ført til bedre kvalitet på deres arbeid med kommunene, og styringen av DSB er blitt enda tydeligere (Riksrevisjonen, 2020, s. 37). Likevel er Riksrevisjonens vurdering at arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er i kontinuerlig prosess, og et samfunn i endring gir stadig nye utfordringer på feltet. Dette er noe som Riksrevisjonen mener JD tar høyde for i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og derfor valgte Riksrevisjonen å avslutte saken.

Norges offentlige utredninger (NOU)

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon våren 2020, en kommisjon for å gjennomgå myndighetenes håndtering av koronapandemien. Norges offentlige utredning fra koronakommisjonens rapport, NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*, ble overrekket Statsministeren 14. april 2021. Lederen av kommisjonen var Stener Kvinnsland, utdannet onkolog og med bakgrunn innen helse både i Oslo, Bergen og Stavanger. Resten av kommisjonen bestod av medlemmer som hadde ekspertise som blant annet tingrettsdommer,

professorer tilknyttet samfunnssikkerhet og beredskap, helseforskning, medisin og utbruddsforskning, og en rekke flere eksperter som har forsket på tematikk som kan være relevant for koronapandemien¹².

Denne utredningen omhandler myndighetenes håndtering av koronapandemien og er viktig for å forstå hvordan samordning faktisk har fungert under en krisehendelse. Koronapandemien vil fungere som et illustrerende eksempel på hvordan samordning fungerer i praksis på samfunnssikkerhetsfeltet. Pandemien var også noe informantene brukte hyppig som eksempel når de pratet om samordning. Statsforvalteren forteller blant annet at når en snakker om samordning, går det et skille før og etter pandemien (Informant 1, Statsforvalteren).

Utredningen illustrerer hvordan samordningen mellom de ulike nivåene vertikalt, har foregått under pandemien og speiler derfor hvordan samordningen faktisk fungerer når det oppstår en krise. Til tross for at studien undersøker den rutinemessige samordningen mellom forvaltningsnivåene, vil det likevel være nyttig å forstå hvordan samordning foregår under en krise.

NOU-en påpeker at samordningsrollen til Statsforvalteren burde tydeliggjøres, «*Vi mener det er nødvendig at det gjøres tydeligere hva som ligger i samordningsansvaret*» (NOU 2021: 6, s. 245). Samordningsrollen til Statsforvalterne er noe som blir oppfattet forskjellig fra Statsforvalter til Statsforvalter. «*Når det gjelder samordningsrollen har fylkesmennene ulik oppfatning av hva den innebærer.*» (NOU 2021: 6, s. 241). De ulike Statsforvalterne har ifølge NOU-en forstått deres egen rolle og ansvar ulikt under pandemien. I utredningen kommer det også frem at det ikke oppleves samsvar mellom Statsforvalterenes faktiske rolle og hvordan den utspilles i praksis. Koronakommisjonen presiserer at dette er noe som må tydeliggjøres. «*Uansett mener vi at det er behov for at samordningsansvaret og de operative rollene under kriser gjøres klarere både i smittevernloven og i fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks*» (NOU: 2021: 6, s. 245). Rapporten trekker også frem hvordan dette ikke bare er gjeldene under en pandemi, men at en må se det i sin helhet. «*Vi anbefaler derfor at det utvikles utfyllende veiledning til instruksen som gjør det tydeligere hva som ligger i samordningsansvaret.*» (NOU: 2021: 6, s. 245). Det kommer også frem at kommunens rolle ikke ble brukt på den måten den var ment. «*Flere steder i rapporten har vi konkludert med at kommunene enten ble for sent*

¹² Se Koronakommisjonen.no for mer informasjon.

involvert i prosesser som dreide seg om dem, eller at kommunenes rammebetingelser ikke ble tilstrekkelig ivaretatt.» (NOU: 2021: 6, s. 244).

I utredningen blir det fra kommisjonens side trukket frem at DSB har hatt en viktig rolle under pandemien, men at DSB selv opplever sitt mandat som utydelig under en slik krise. Derfor foreslås det i utredningen at deres mandat og samordningsrolle burde tydeliggjøres (NOU: 2021 6, s.235). Statsforvalteren trenger en tydeligere samordningsrolle, slik at det blir en felles forståelse for hva som er deres ansvarsoppgaver. Kommunenes rolle i en slik krisesituasjon må også tydeliggjøres, da det under pandemien kommer frem at de ble forbigått i situasjoner hvor de burde inkluderes for å bidra i håndteringen. Rapporten trekker også frem at det har vært dårlig dialog mellom myndighetene, Statsforvalteren og kommunene. Informasjonen har kommet gjennom pressekonferanser (NOU: 2021 6, s. 245). Det viser seg at det generelt må bli en tydeligere klarering i ansvarsfordeling og rolleforståelse.

Instruks

Samordning reguleres også av formelle instruks og regelverk. I tabellen under trekker jeg frem de viktigste punktene fra instruks for nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Dette er ulike instruks for hva som formelt er samordningsrollene til de ulike aktørene for denne studien.

Tabell 5. 1 Instruks for offentlige samfunnsikkerhetsaktører.

Nivå	Instruks
Nasjonalt (DSB)	<p><i>Kgl. res 24. juni 2005 om DSBs generelle koordineringsansvar og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker (JD, 2020, s. 3) – Hovedinstruks</i></p> <p><i>DSB skal sørge for god kunnskap om samfunnsikkerhet på lokalt og regionalt nivå (JD, 2020, s. 3) – Hovedinstruks</i></p> <p><i>DSB skal følge opp statsforvalteren og kommunenes arbeid med samfunnsikkerhet, slik at statsforvalteren ivaretar sitt regionale samordningsansvar på samfunnsikkerhetsområdet og at kommunene arbeider helhetlig og systematisk med samfunnsikkerhet. (JD, 2020, s. 4) - Hovedinstruks</i></p>
Regionalt (Statsforvalteren)	<p><i>§ 4 Fylkesmannen skal arbeide for at det skjer et best mulig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunen og den lokale statsforvaltning og skal i nødvendig utstrekning bistå de statlige etater med behandling av spørsmål som tas opp med kommunene eller fylkeskommunen ((Gitt ved kgl res 7.8.1981, endret ved kgl res 10.11.1988 og 6.7.1999) – Samordningsinstruks</i></p>

<p>Kommunalt (Bergen kommune)</p>	<p>«Samordningsansvaret innebærer at kommunen tar en pådriverrolle, inviterer med andre samfunnssikkerhetsaktører og legger til rette for å samarbeide om virkemiddel. Samordningsansvaret fører ikke med seg endringer i ansvarstilhøvet ellers.» (DSB tema, 2021, s. 12).</p> <p>§ 1. Formål «Forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier. Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.» (Lovdata, jf. § 1, 2011, redigert: 2021).</p>
--	---

Tabellen beskriver den formelle strukturen og hva som ligger i de ulike samordningsoppgavene mellom nivåene. Instruksene er gitt av overordnede departementer og regjering. De nasjonale instruksene innebærer at aktører på dette nivået, som DSB, skal ha et generelt samordningsansvar og være en pådriver for å videreformidle kunnskap til det regionale og det lokale nivået. Statsforvalterens ansvar innebærer å sørge for et godt samarbeid mellom kommunene og å bistå med råd og veiledning. Kommunene på sin side, skal være en pådriver for samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører for å sikre beredskapen i kommunen. Dette er de helt grunnleggende og formelle instruksene for aktørene.

5.1.1 Oppsummering

De offentlige dokumentene som er tatt med i den empiriske gjennomgangen gir en oversikt over hvordan samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge er tenkt å fungere, og gir betraktninger om hvordan det faktisk fungerer. Summen av dette gir et bilde av hva som kjennetegner dette feltet. Etter at den rødgrønne regjeringen fremhevet forebygging, med fokus på samordning mellom forvaltningsnivå som et av hovedtrekkene i Sora Moria-erklæringen i 2005, ble dette et mer konkret fokus i Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008). Her blir det lagt frem bekymringer for den vertikale samordningen mellom nivåene, hvor budskapet er at dette må styrkes. Meld. St. nr. 5 (2020-2021) trekker blant annet frem hvordan den vertikale samordningen fortsatt er utfordrende når det gjelder grenseoverskridende kriser. Det blir også lagt frem at den formelle samordningen skal foregå mellom de ulike nivåene i forvaltningen. Dette inkluderer hvem som har ansvar for hva og hvordan samordning strukturelt skal foregå, både når det gjelder informasjonsutveksling, rapportering og beslutningsmyndighet. Riksrevisjonens vurdering av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, er at det har blitt bedre siden 2015, og oppfølgingsrapporten viser til en bedre felles forståelse og lik praktisering

av instruksjer. Likevel er dette noe Riksrevisjonen ser på som utfordrende i et samfunn i endring. Dette blir synliggjort i Koronakommisjonens utredning av myndighetenes håndtering av koronapandemien. NOU 2021: 6 trekker frem hvordan dette er utfordrende i den praktiske gjennomføringen, slik vi ser med pandemihåndteringen. En av utfordringene er uklarhet i hva samordningsrollen til de ulike aktørene innebærer. Under pandemien kan en ifølge rapporten se at både DSB, Statsforvalteren og kommunene ikke har tilstrekkelig med kunnskap om hva som er deres samordningsrolle. Dette viser tydelige uklarheter som vil kunne påvirke håndteringen av gjenstridige problemer.

5.2 Etablering av Samfunnssikkerhetens hus

De offentlige dokumentene som er gjennomgått sier ikke noe om Samfunnssikkerhetens hus sin rolle. Derfor var det viktig å analysere de få dokumentene som omhandler etableringen av organisasjonen. I denne empiriske gjennomgangen inkluderes dermed både dokumenter og intervjuer som er knyttet direkte til etableringen av Samfunnssikkerhetens hus.

Slik det kommer frem i kapittel 2., startet ideen om Samfunnssikkerhetens hus som en visjon hvor ulike aktører for samfunnssikkerhet sammen skulle forebygge, studere og håndtere kriser i regionen. Det startet som en mulighetsstudie i 2014-2015 og i 2016 ble det ansatt en prosjektleder. I 2017 ble det i forbindelse med Sykkel-VM gjennomført et «Samvirkeprosjekt» som skulle finne sted i et «Samvirkesenter» (Bergen kommune, 2017). Evalueringsrapporten av samvirkeprosjektet, skrevet av Bergen kommune selv, trekker frem hvordan de oppfattet prosjektet som vellykket (Bergen kommune, 2018). Senere kom det en følgeforskning av arbeidet rundt Sykkel-VM. Forskningen konkluderte med at den horisontale samordningen mellom grunnleggende aktører for arrangementet ble bedret av å sitte i et samvirkesenter under et slikt arrangement (Sommer, 2018, s. 45). Dette er noe informantene fra Samfunnssikkerhetens hus også viser til:

Og så viste jo følgeforskning etter Sykkel-VM at dette var et initiativ som ble applaudert av beredskap- og samfunnsaktørene i Bergen og omegn. Dette gjorde det vanskelig å argumentere imot det. Så det var egentlig Sykkel-VM som var bakgrunnen for at Samfunnssikkerhetens hus ble realisert og etablert (Informant 2, SSH).

Samfunnssikkerhetens hus blir også omtalt som «arven» etter Sykkel-VM, av en av informantene fra Statsforvalteren (Informant 3, Statsforvalteren). Begge informantene fra DSB presiserer at de har lite kunnskap om Samfunnssikkerhetens hus generelt, men tenker at det ble

etablert på grunn av et behov for å samordne seg. De trekker også frem hvordan Samfunnssikkerhetens hus er knyttet til Sykkel-VM. Et større behov for «kunnskapsbaser» og å «kraftsamle» ressurser, er noe DSB beskriver som en naturlig del av utviklingen på feltet. Et økt fokus på samfunnssikkerhet gjennom en slik etablering som Samfunnssikkerhetens hus er også noe DSB fremhever som positivt (Informant 1, DSB).

På nettsiden til Samfunnssikkerhetens hus skriver de at de skal tilrettelegge for et tettere samarbeid regionalt, og styrke regionens totale beredskapsevne innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Deres slagord er: «*Sammen skaper vi en tryggere fremtid for innbyggerne i Vestland*» (Samfunnssikkerhetens hus, 2022). I dokumentet «Prospekt Samfunnssikkerhetens hus» revisjonsnr. 1, skrevet av Bergen kommune i 2019, kommer tanken bak Samfunnssikkerhetens hus frem. Bergen kommune fremhever at Samfunnssikkerhetens hus sitt formål er å være et senter som skal bestå av enhetene regionalt samvirkesenter, regionalt kompetansesenter, og regionalt forskningssenter (Bergen kommune, 2019, s. 8). Målet med Samfunnssikkerhetens hus er å skape en arena hvor kommuner og relevante aktører som ønsker å delta, sammen skal bidra til kunnskapsutvikling gjennom ulike forskningsprosjekter, program for kunnskapsformidling, og døgkontinuerlig overvåkning (Samfunnssikkerhetens hus, 2022).

Byrådet i Bergen kommune trekker frem gjennom saksfremstillingen «Etableringen av Samfunnssikkerhetens hus» byrådssak nr. 19, at kommunen gjennom lov og forskrift skal samarbeide om samfunnssikkerhet og beredskap (Bergen kommune, 2019, s. 1). I samme saksfremstilling blir det fremhevet at regjeringens samvirkeprinsipp er motivet for etableringen. De omtaler det slik; «*Samfunnssikkerhetens hus er en operasjonalisering av samvirkeprinsippet uten at dette vil endre noe av den etablerte beredskapsstrukturen vi har når det gjelder roller og ansvarsforhold som i dag ligger hos fylkesmannen, nødetatene, sivilforsvaret osv*» (Bergen kommune, 2019, s.6).

Ifølge Bergen kommune skal Samfunnssikkerhetens hus være en ny tilnærming til den etablerte strukturen, og til en fremtidig organisering av beredskap i Norge. Det presiseres i beskrivelsen av etatens formål at «*Samfunnssikkerhetens hus skal ikke overta, eller på noen måte utfordre etablerte strukturer, kommandolinjer og ansvarsforhold i regionen*» (Bergen kommune, 2019, s. 8). I skrevet blir det også sagt at den primære målgruppen for Samfunnssikkerhetens hus vil være kommuner i regionen (Bergen kommune, 2019, s. 11).

Gjennom «Prospektet Samfunnssikkerhetens hus» (2019) blir det også trukket frem at Bergen kommune så på denne etableringen som nødvendig fordi regionen ikke klarte å møte det utfordringsbildet de sto ovenfor på en tilstrekkelig måte.

Regionen vår er ikke godt nok forberedt på fremtidens risikobilde. Klimaet blir våtere og villere, og vi blir stadig mer sårbare for bortfall av strøm og annen kritisk infrastruktur. Digitalisering og økte krav til informasjonssikkerhet gir oss fremtidsutfordringer vi ikke engang kjenner omfanget av. Samtidig blir gjensidige avhengigheter i regionen vår mer komplekse og uoversiktlige, informasjonskildene flere og kommunikasjonsflyten større. (Samfunnssikkerhetens hus, 2019, s. 4).

I prospektet fremhever Bergen kommune også hvordan regionen ikke er alene om å mangle nødvendige forebyggende evner i samfunnssikkerhetsarbeidet, men at dette er noe som også mangler lokalt, regionalt og nasjonalt.

Situasjonsforståelsen av samfunnssikkerhetsarbeidet i regionen er noe som også kommer frem under intervjuene. Ifølge informantene oppstod Samfunnssikkerhetens hus fordi en ikke hadde effektiv nok samordning for mange hendelsestyper.

Vi hadde ikke effektive nok samordningsmekanismer og nok ressurser på plass for å ivareta det kommunale ansvaret, og bidra til at andre samordningsaktører kunne ivareta sin rolle på en bedre måte, gjennom en bedre samhandling med kommunen (Informant 1, SSH).

Dette er noe som Statsforvalteren sier seg uenig i:

Jeg har vel noen ganger irritert meg over noen av fremstillingene om hvorfor Samfunnssikkerhetens hus i sin tid ble etablert. At det ikke er noe samvirke og samordning innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, og at det ikke finnes et organ som har en ordening for å få ting og aktører til å henge sammen. En slik elendighetsbeskrivelse er noe som jeg på ingen måte kjenner meg igjen i. (Informant 2, Statsforvalteren).

Det kan fremstå som at Samfunnssikkerhetens hus snakker om den horisontale samordningen, mens Statsforvalteren snakker om den vertikale.

Byrådet i Bergen kommune vedtok å etablere Samfunnssikkerhetens hus i mai 2019 som dermed ble en formell etat i Bergen kommune. Etaten flyttet inn i eget lokale i Rosenkrantzgate 3 dette året (Bergen kommune, 2021). Den offisielle åpningen var 12. november 2021. Bergen kommune omtaler Samfunnssikkerhetens hus som den første beredskapsatsingen av sitt slag i Norge, og at de på denne måten kan lykkes med forebygging på en helt ny måte enn tidligere

(Bergen kommune, 2021). Samfunnssikkerhetens hus blir også fremstilt som en satsing drevet av Bergen kommune, men som skal komme hele regionen til gode.

Etableringen av Samfunnssikkerhetens hus blir også trukket frem under Bergen kommunes vurdering av Høringsuttalelse til NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Her trekkes det frem hvordan Samfunnssikkerhetens hus er Bergens satsning for å kunne håndtere lignende kriser som korona i en flernivåkontekst. Byrådssaken fremhever at i likhet med andre omfattende hendelser, har pandemien også synliggjort et behov for å gjennomgå beredskapsordningen for nasjonalt og regionalt nivå. Da særlig systemer for å effektivisere prosesser knyttet til samordning mellom flere nivåer, og tverrsektorielt. «*I denne sammenheng vil Bergen kommune henvise til den kommunale og regionale satsingen Samfunnssikkerhetens hus i Bergen, med tilhørende permanente fasiliteter for et samvirkesenter*» (Bergen kommune, 2021).

5.3 Aktørenes syn på samordning

Gjennom intervjuene kommer det frem hvordan de ulike aktørene forstår seg på samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Det vil presenteres i dette delkapittelet. Den generelle forståelsen som de ulike informantene har av samordning kan ha betydning for hvordan de forstår Samfunnssikkerhetens hus sin samordningsrolle. Jeg ser derfor på disse funnene som sentrale for oppgavens problemstilling, samt forskningsspørsmål.

Helt overordnet kom det frem at alle informantene vurderte samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge som et svært viktig tema. Alle informantene var engasjerte når de snakket om samordning generelt og mente det var grunnleggende i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Et annet fellestrekk var at fenomenet samordning oppleves å være utfordrende i praksis og at dette er noe som må forbedres innenfor samfunnssikkerhetsfeltet. Jeg vil videre dele inn de viktigste funnene basert på hvilken aktør informantene tilhører.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

I intervjuene med DSB kom det frem at informantene ser på samordning som en svært viktig del av samfunnssikkerhetsarbeidet. Begge informantene fokuserte mest på den horisontale samordningen mellom sektorer når vi snakket generelt om samordning. Informantene trekker

frem at på mange områder fungerer samordningen, men at dette fremdeles er en utfordring og kan alltid forbedres.

Vår erfaring er at det på mange måter faktisk fungerer bra. Det er etter hvert god forståelse av denne samordningsrollen og viktigheten av at samordning skjer. Samtidig hender det jo at det ikke skjer raskt nok eller godt nok. Alt kan gjøres bedre. Det er som en tidligere sjef hos oss sa: alle er for samordning helt til de må samordnes (Informant 1, DSB).

Informantene forteller også hvordan det kan være utfordrende at sektorer ser situasjonen fra sitt ståsted, og ser ikke viktigheten av å samordne seg med andre. DSB trekker også frem hvordan ønsket om å samordne seg kan være begrenset.

Det som er en større utfordring ved at vi har den generelle samordningsrollen, er å få en forståelse for den. De vi skal samordne må også ha motivasjon og se nytten i det å la seg samordne. En har en tendens til å se det fra sin sektor eller sitt fagområde, men så må en ha forståelse for at min sektor, min forståelse og mine oppgaver faktisk påvirker andre. Skal en løse en utfordring så må en samle ressursene eller være en del av en felles verdikjede (Informant 2, DSB).

Samordning er også noe som har utviklet seg på feltet over tid og blir stadig bedre ettersom en opplever flere hendelser hvor en må samordne seg. Dette gjelder ikke bare samordningen generelt, men også den samordningsrollen DSB har. Informantene legger til at DSB har blitt en betydelig bedre arena for å samordne i forhold til før da dette ikke var like åpenbart (Informant 2, DSB).

Statsforvalteren

Samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge var også noe som informantene fra Statsforvalteren opplevde som ekstra viktig. De trekker frem hvordan pandemien har skapt et skille i hvordan samordningen foregår på dette feltet. Den er blitt mer skjerpet etter en slik krisehendelse som koronapandemien (Informant 1, Statsforvalteren). De trekker også frem hvordan ulike aktører forstår seg på betydningen av ordet samordning, og at dette har mye å si for hvordan det praktiseres. Generelt fungerer samordningen mellom det nasjonale og det lokale nivået, men at det gjerne er mer uklart mellom et regionalt og kommunalt nivå. Samordningen vil også variere basert på geografi (Informant 1 Statsforvalteren).

Statsforvalteren beskriver hvordan samordning er noe som har ulik betydning for mange aktører. Statsforvalteren viser til Samordningstrappen, (se. 3.2.1) som beskriver hvordan samordning foregår på ulike stadier (Informant 2 og 3, Statsforvalteren). Statsforvalteren mener

at mange har «mystifisert» betydningen av samordning, og at en ikke vet hva samordning innebærer.

Informantene fra Statsforvalteren trekker frem hvordan samordning kan være utfordrende, men opplever det som noe det jobbes godt med i Norge. Informanten trekker frem håndteringen av pandemien som eksempel på hvordan samordningen mellom de ulike forvaltningsnivåene har fungert godt.

Vi er faktisk ganske gode på samordning. Det er noen utfordringer som en må være bevisste på hele tiden, men det handler jo først og fremst om den sektoriserte staten. Hvis vi tar utgangspunkt i at den gjør jobben slik vi har bedrevet nå siden mars, så har vi fått hele forvaltningen til å henge sammen fra topp til bunn. Vi har bevist at det er noe vi får godt til i Norge (Informant 2, Statsforvalteren).

Samfunnssikkerhetens hus

Informantene fra Samfunnssikkerhetens hus trekker frem at samordning er noe som er vanskelig å få til og som er en utfordring i det norske systemet når det gjelder samfunnssikkerhetsfeltet. Samordningen har stort forbedringspotensial og er nødt til å utvikle seg for å holde tråd med de alvorlige hendelsene vi kommer til å møte i fremtiden. Samfunnssikkerhetens hus trekker frem at opprettelsen av redningstjenesten var med på å forbedre dette, men at det likevel kan bli bedre på andre områder som redningstjenesten ikke har ansvar for. I denne sammenhengen snakker informanten om den horisontale samordningen som foregår på samfunnssikkerhetsfeltet.

Vi har utfordringer med å få til effektiv samordning når det gjelder andre hendelsestyper som redningstjenesten ikke har et umiddelbart ansvar for. Som for eksempel naturhendelser, bortfall av samfunnskritisk infrastruktur, informasjonssikkerhet, eller hendelser knyttet til cyberdomenet (Informant 1, SSH).

Det blir også trukket frem at vurderingen av samordningen er geografisk avhengig. «*Samtidig så tror jeg at det er litt geografisk avhengig, jeg tror ikke det er lik standard i hele Norge. Jeg tror det er litt avhengig av hvor du er og hvilken region en snakker om*» (Informant 2, SSH). Informantene fra Samfunnssikkerhetens hus oppfatter at lokale kulturer og enkeltpersoner kan henge sammen med utfordringer for samordning.

5.4 Modellens tre trekk

I denne delen av empirikapittelet vil jeg presentere funnene som kan knyttes til det teoretiske rammeverket; 1. formelle barrierer, 2. kulturelle barrierer og 3. barrierer knyttet til ansvar. Til slutt vil jeg gå gjennom funnene som er knyttet direkte opp mot casen Samfunnssikkerhetens hus.

5.4.1 Formelle barrierer

Formelle aspekter er noe alle informantene mente påvirket samordningen mellom de ulike aktørene. Formelle lover og regler, strukturer i det offentlige forvaltningssystemet og prosesser spiller en rolle for hvordan DSB, Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus samordner.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap

Informantene fra DSB forteller at det felles regimet som alle aktører jobber under setter føringer for samordning. Ut fra intervjuene kan en tolke at det etablerte strukturelle organisasjonsmønsteret vi har i offentlig sektor påvirker hvordan samordningsarbeidet skal foregå.

DSB er jo også sektormyndighet på enkelte områder, dette er en del av de rammebetingelsene vi alle jobber under. Når vi og andre jobber mot lokalt nivå inn mot kommunene, så er det klart at det kommunale selvstyret også har betydning for hvor langt staten skal gå for å pålegge. En skal være veldig oppmerksom på dette (Informant 1 DSB).

Ut fra intervjuene med DSB kan en tolke at lover og regelverk var med på å skape gode rutiner for hvordan DSB utfører arbeidet sitt. DSB oppfatter den sektorstyringen vi har i Norge i dag som ganske effektiv, at den fører til tydelige ansvarsroller, gode prosesser og riktige beslutninger. Informantene forteller at dette har sine styrker, men kan oppleves som utfordrende når det gjelder gjenstridige problemer. Under slike omstendigheter blir en avhengig av hverandre og da kan klare og tydelige grenser være hindrende (Informant 2, DSB).

Ellers kan informantene også fortelle at formelle møter med Statsforvalteren har mye å si for samordningen mellom dem. Disse møtene er med på å skape en mer effektiv informasjonsutveksling og fører til felles løsningsforslag (Informant 2, DSB). Strukturelle redskap som styringsdialogen, instruksjer og tildelingsbrev er noe informantene beskriver som gode virkemidler for å oppnå dette. Arbeidet med Statsforvalteren er noe informantene trekker frem som betydningsfullt og viktig for DSB, og fremhever at DSB på ingen måte ønsker å rote

det til for Statsforvalteren. Informantene kjenner ikke til at DSB har slike møter med Samfunnssikkerhetens hus.

Statsforvalteren

Statsforvalteren trekker frem at ulike strukturelle lover og regler for hvordan de skal utøve sin virksomhet er med på å gi dem legitimitet. Samordningsinstruksen fungerer som et redskap for hvordan Statsforvalteren skal utøve sin samordningsrolle. Likevel kommer det frem at instruksen ikke er like tydelig definert som den burde være (Informant 1, Statsforvalteren). Statsforvalteren forteller hvordan fylkessammenslåingen tydeliggjorde at det var ulik praksis mellom fylkene, noe som kunne oppleves som utfordrende ved samordning (Informant 1, Statsforvalteren).

Statsforvalteren beskriver den sektoriserede staten som et premiss for det samfunnet en skal jobbe i. Statsforvalteren har en unik rolle som er helt nødvendig. Det blir presisert:

Vi har flere roller. Vi har blant annet en pådriverrolle ved at vi skal se til at vedtak på nasjonalt nivå blir iverksatt der innbyggerne bor. Vi er også tilsynsmyndighet. Embetet har en samordningsrolle, men vi har jo også flere roller enn bare det (Informant 3, Statsforvalteren).

Det kommer også frem at staten har en politisk vilje knyttet til hvordan samordningsarbeidet skal foregå. Dette skjer gjennom forventningsbrev og instruksjoner, noe som informantene opplever at fungerer. Statsforvalteren fremhever: «*Vi er en del av staten som maktapparat, og i den forstand har vi en helt sentral oppgave som Statsforvalter. Vi skal se til at statlig politikk blir iverksatt i fylkene*» (Informant 2, Statsforvalteren). Det var viktig for Statsforvalteren å få frem at de har flere roller å fylle, og skal bidra som mellomledd mellom staten og kommunen.

Samfunnssikkerhetens hus

Ifølge Samfunnssikkerhetens hus er den etablerte strukturen i offentlig sektor når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap med på å svekke muligheten for god samordning mellom aktørene. Dette fordi strukturen er utdatert og ikke laget for en verden hvor kriser ikke kjenner grenser.

Og så har en ikke de strukturene som trengs på plass for å få til effektiv samordning mellom de ulike samordningsaktørene. For eksempel slik vi ser nå i en pandemi. De samordningsorganene som er etablert for samordning, som ikke redningstjenesten ivaretar, er styringsstrukturen fra JD, ned til DSB og ut

til Statsforvalteren, som skal ivareta samordning i sine fylker. Denne samordningen oppleves å ligge på et strategisk nivå. Når den først kommer i gang fungerer den, men det tar veldig lang tid å få til effektiv samordning med et slikt system (Informant 1, SSH).

Det kommer frem i intervjuene hvordan den etablerte strukturen ikke tar hensyn til det operasjonelle nivået, og den mer horisontale samordningen som skal foregå parallelt. Samfunnssikkerhetens hus påpeker at den formelle organiseringen prioriterer det strategiske nivået, hvor det som oftest er strategiske aktører som skal samles. Samfunnssikkerhetens hus forteller at det er på et operasjonelt nivå den effektive samhandlingen burde skje.

(...)Og de strukturene er lagt opp til at de som samles ofte er det strategiske nivået, dette gjelder for så vidt både nasjonalt og lokalt. Mens der den reelle effektive samhandlingen skjer, bør jo være på det operasjonelle nivået. Altså på fagnivået, der fagkompetansen sitter (Informant 1 SSH).

Det kommer også frem at det ikke er den etablerte strukturen som er en hindring for samordning, men heller at denne strukturen ikke blir brukt slik den er ment i praksis. Styringslinjen fra nasjonalt hold og ned til kommunene blir i praksis forbigått. «For eksempel på nasjonalt myndighetsnivå, så velger man i noen tilfeller å kommunisere direkte ned til kommunen gjennom media, og ikke i de styringslinjene som er fastsatt» (Informant 2, SSH). Samfunnssikkerhetens hus mener at dette er uheldig for kommunens samfunnssikkerhetsarbeid.

Oppsummering av formelle barrierer

Både DSB, Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus virker enige i at det strukturelle organisasjonsmønsteret som vi har i den offentlige forvaltningen, påvirker hvordan de ulike aktørene samordner med andre. DSB fremhever at dette er med på å skape rammebetingelser for hvordan selve samordningen og samordningsrollene skal foregå, samtidig som de fremhever at dette kan være utfordrende ved gjenstridige problemer. Statsforvalteren støtter opp under dette og legger til at de formelle strukturene er med på å gi dem legitimitet som samordningsaktør. Derimot blir det også trukket frem at den formelle rollen til Statsforvalteren burde tydeliggjøres. I motsetning til DSB og Statsforvalteren, som ser på de formelle strukturene som gode rammebetingelser for hvordan de skal utøve sitt samfunnsoppdrag, opplever Samfunnssikkerhetens hus strukturen som hindrende for samordning, ettersom at den ikke brukes riktig. Både DSB og Statsforvalteren var mer opptatt av den vertikale samordningen, mens Samfunnssikkerhetens hus fokuserte mest på den horisontale samordningen når vi snakket om den formelle delen av samfunnssikkerhetsarbeidet.

5.4.2 Kulturelle barrierer

Under intervjuene kom det frem at også kulturelle trekk var viktig for samordning. Eksempelvis tradisjoner, erfaringer, tillit og kjennskap mellom aktører ble fremhevet av alle informantene som påvirkende faktorer for samordning.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB trekker frem hvordan det kunne vært ideelt med flere møtepunkter for at de ulike aktørene på feltet kunne fått en mulighet til å snakke mer uformelt. På den måten mener informantene at samordningen mellom dem kunne blitt bedre (Informant 1, DSB). DSB har en jevnlig og løpende kontakt med Statsforvalteren som absolutt styrker dette, men de poengterer at det ikke burde være noe i veien for at det skulle vært flere arenaer for dette.

Informantene fra DSB mener at muligheten for å møtes mer uformelt absolutt er noe som kan bli bedre. Samtidig har de seminarer og fagkonferanser hvor de treffes mer uformelt. Det gjør at de får muligheten til å snakke sammen. Dette foregår mest med Statsforvalteren og ikke med Samfunnssikkerhetens hus. Dersom DSB har kontakt med Samfunnssikkerhetens hus er det gjennom Storbynettverket. Denne kontakten foregår sammen med de andre deltakerne i Storbynettverket, og da er det representanter fra Bergen kommune som stiller. Informantene påpekte at dette er aktører som gjerne også har en rolle hos Samfunnssikkerhetens hus.

Kulturelt sett vil det ifølge DSB kunne være problematisk å implementere et slikt initiativ som Samfunnssikkerhetens hus i andre deler av landet. Dette er fordi kommuner og ulike Statsforvaltere har forskjellige tradisjoner når det gjelder samordning i praksis.

Det er jo ikke gitt at selv om det fungerer i Bergen blir det like enkelt å få til andre plasser. Det var en artikkel jeg leste en gang: «The Strategi that wouldn't travel», der en prøvde å implementere en strategi på ulike deler av en virksomhet, men det fungerte jo ikke for den hadde jo ulike tradisjoner. Litt sånt en må ta hensyn til der og (Informant 2, DSB).

Informanten legger til at det er litt geografisk avhengig hvordan slike etableringer som Samfunnssikkerhetens hus blir tatt imot, gitt ulike tradisjoner og kulturer.

Statsforvalteren

Gjennom intervjuene med Statsforvalteren kommer det frem at det er få møteplasser for å skape uformelle dialoger med andre samfunnssikkerhetsaktører på. Statsforvalteren trekker frem at slike møteplasser vil kunne øke forståelsen for samordning.

En av informantene mener at forståelsen av samordningsrollen og terskelen for samordning har vært litt ulik mellom embetene. Statsforvalteren beskriver deres egen samordningsrolle som mindre detaljert, og derfor har ikke innholdet vært likt i alle fylker. Pandemien var med på å synliggjøre rollen, og skape mer likhet i håndtering på tvers av fylkene. Statsforvalteren fremhever også type hendelser varierer mellom kommuner og fylker. Kommuner er også ulike med tanke på størrelse, geografi, utfordringer og ressurser. En av informantene presiserer at det er en større konsentrasjon av ressurser i og rundt storbykommuner.

Jeg tror at ulike erfaringer med behovet for regional samordning har mye å si for de forventninger kommuner og andre aktører har til Statsforvalterens samordningsrolle. I Vestland har det nok vært ulike forventninger i kommunene i de to tidligere fylkene, på grunn av forskjeller i kultur og historikk. De to tidligere embetene hadde også ulike vurderinger av terskelen for når det var rett for Statsforvalterens å ta en samordningsrolle. Forskjeller i ressurstilgang har nok hatt mye å si for de litt ulike vurderingene i de to tidligere embetene (Informant 1, Statsforvalteren).

Statsforvalteren forteller også at siden samfunnssikkerhet ikke er konkret vitenskap blir det i stor grad bygget på erfaringer og det som tidligere har vært passende i lignende situasjoner. «Det er ingen eksakt vitenskap og derfor blir det i stor grad bygget på erfaringslæring. En må bygge på det som passer, både i den enkelte situasjonen og i den virkeligheten som vi lever i» (Informant, 2 Statsforvalteren).

Samfunnssikkerhetens hus

Samfunnssikkerhetens hus mener i likhet med de andre informantene at det er alt for få uformelle møtepunkter vertikalt for aktører. De ønsker selv å være en slik arena, hvor det kan foregå en mer uformell dialog med de andre aktørene (Informant 2, SSH). Samfunnssikkerhetens hus mener dette var noe de fikk til under Sykkel-VM. Når informanten snakker om dette refereres det til den horisontale samordningen mellom aktørene på samme nivå.

I forkant av Sykkel -VM visste en at det kom til å bli gigantisk, og derfor ville det bli holdt et nytt krav til samvirke i bysamfunnene. Vi fikk bygget en veldig god samvirkekultur ved å ha gode relasjoner. På denne måten fikk vi en helt ny forståelse for hverandre under samhandlingen som foregikk. Og så fikk vi på denne måten prøvd ut tanken om et operasjonelt samvirkesenter under Sykkel -VM (Informant 1, SSH).

Informanten mener det er viktig med et høyt ambisjonsnivå og å skape en arena hvor man kan bidra til god samvirkekultur. Samfunnssikkerhetens hus ønsker å legge til rette for nettopp dette. Dette er noe informanten trekker frem som en mangelvare i det norske systemet innenfor samfunnssikkerhet (Informant 1 SSH).

Oppsummering av kulturelle barrierer

Når det gjelder de kulturelle aspektene for samordning mellom det lokale, regionale og det nasjonale nivået, blir det uttrykt fra alle aktørene at det burde skapes enda flere uformelle møtepunkter. Statsforvalteren beskriver hvordan samordning ikke er eksakt vitenskap og en bygger ofte på tidligere erfaringer for å lykkes med samordningsarbeid. Samfunnssikkerhetens hus fokuserer også mer på den horisontale samordningen og fremhever at de på denne måten ønsker å være en plass hvor ulike aktører kan møtes mer uformelt. Statsforvalteren trekker også frem hvordan kultur og tradisjoner er geografisk avhengig, og derfor vil føre til forskjellig forståelse for samordning. Geografiske forskjeller er noe som DSB også trekker frem, men som en mulig utfordring ved å implementere et initiativ som Samfunnssikkerhetens hus andre steder i landet.

5.4.3. Barrierer knyttet til ansvar

Informantene hadde interessante resonnement når det gjaldt ansvar, ansvarsforhold og ansvarliggjøring med tanke på samordning på samfunnssikkerhetsfeltet. Felles for dem alle var at ansvar er noe som opplevdes som betydningsfullt, og det var også en felles enighet om at tydelige ansvarsforhold ville bidra til god samordning.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap

Informantene fra DSB beskriver at DSB som direktorat er formelt ansvarlige overfor JD i styringslinjen, gjennom tildelingsbrev og hovedinstruks. Informantene forteller at det ellers foreligger et ansvarsforhold når DSB følger opp Statsforvalteren. Dette ansvarsforholdet inngår DSB gjennom JD i en overordnet styringslinje fra KMD, da det er KMD som er ansvarlig for

Statsforvalteren. Her presises det at DSB ikke har noen annen styringslinje enn JD (Informant 1, DSB). DSB er ifølge informantene ansvarlige for de oppdragene de får fra fagmyndighetene og leveransene i styringsdokumentene deres.

Informantene viser til at DSB sitt ansvar er oppfølging i henhold til instruks, drive kunnskapsutveksling og være et mandat som skal samordne og tilrettelegge (Informant 1, DSB). Informantene trekker også frem samordning versus sektoransvar og dilemmaet om hvilken myndighet som ligger i DSB sin samordningsrolle.

Vi blir ofte spurt, ikke minst av media, om DSB burde bidra mer, eller om vi ikke har et ansvar. Vårt svar er ofte at DSB ikke har myndighet til å gå inn og kreve eller pålegge i særlig grad. Vår myndighet ligger ofte i å påpeke og synliggjøre, mens det er sektormyndighetene som vil være ansvarlig for både det forebyggende og det beredskapsmessige, gitt ulike typer kriser eller hendelser som oppstår (Informant 1, DSB).

Ansvarsforholdene mellom DSB og Statsforvalteren er noe begge informantene mener oppleves som tydelig og klart. Når det gjelder Samfunnssikkerhetens hus presiserer begge informantene at dette er noe de har lite kunnskap om, men at det gjerne er et behov for en rolleavklaring her. Informantene beskriver at enten det er konkret i Bergen eller tilsvarende institusjoner andre steder som skal ivareta samfunnssikkerhet lokalt, så er det viktig med et «grensesnitt» mellom det lokale og den institusjonen som statsforvalterembetet er regionalt. DSB presiserer at dette er en rolleforståelse og avstemning som det er viktig å ha en bevissthet om, både fra det lokale nivået og det regionale nivået (Informant 1, DSB).

Når det gjelder Samfunnssikkerhetens hus sitt ansvar kan jeg ikke helt svare på det. Men jeg tenker at dette er et område som jeg ville ha sjekket nærmere om ansvarsforholdet er godt nok avklart (...) at en ikke trekker i hverandre sine bedd uten at en skal det (...) Eller hvert fall forklare når en gjør det, så skal det nok være helt greit (Informant 2, DSB).

DSB var tydelige på at slike initiativ også vil trenge en avklaring i roller og ansvar. Ansvar var noe informantene fra DSB så på som viktig uansett hvilke initiativ som oppstår på lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå.

Statsforvalteren

Statsforvalteren beskriver at de skal rapportere til flere departement, som DSB og KMD, men det er hovedsakelig DSB de forholder seg til når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap.

De viser til at det helt overordnet er Kongen, Statsforvalteren er ansvarlig for, ettersom de skal opptre som Kongen og regjeringens representant i fylket.

Ansvarsforholdene mellom DSB, Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus er ifølge Statsforvalteren uklare. Statsforvalteren trekker frem hvordan det skaper forvirring om statsforvalterembetet ikke inkluderes i viktig informasjonsflyt mellom Samfunnssikkerhetens hus og DSB. Statsforvalteren fremhevet at DSB har et storbynettverk der blant annet Bergen kommune deltar uten statsforvalterembetene. En av fylkesberedskapssjefene deltar som observatør i møtene. For Statsforvalteren er det prinsipielt ikke noen forskjell mellom Bergen og de 42 andre kommunene i fylket når det gjelder ansvarsdeling mellom stat og kommune.

Jeg opplever det som litt uklart hvilke signaler denne direkte dialogen gir storbykommunene og embetene. Jeg er usikker på hvordan det påvirker kommunens oppfatning av vår rolle som bindeledd mellom den sentrale stat og kommunen, når vi ikke er del av dialog som omfatter våre oppgaver og roller (Informant 1, Statsforvalteren).

Statsforvalteren stiller spørsmål ved hvordan Samfunnssikkerhetens hus ser på ansvarsforholdene. Forventninger og føringer går via Statsforvalteren og ned til kommunene i Vestland. «Vi delegerer ikke ansvar eller oppgaver til Samfunnssikkerhetens hus, men har dialog om oppgavene med Bergen og de 42 andre kommunene» (Informant 3, Statsforvalteren).

Statsforvalteren legger også til at dersom en spør om ansvarsforholdene mellom lokalt nivå, regionalt nivå og nasjonal stat, så oppleves dette som tydelig. Dette omtales som lite problematisk, men at det alltid vil oppstå diskusjoner knyttet til det praktiske, slik det vil i et hvert system. Statsforvalteren presiserer også at selv om Bergen kommune har valgt å etablere Samfunnssikkerhetens hus, så påvirker det ikke deres forståelse av rolle eller ansvar. «Vi forholder oss til Bergen kommune» (Informant 2, Statsforvalteren). Videre fremhever Statsforvalteren; «At Bergen har valgt sin måte å organisere seg på, det endrer i utgangspunktet ikke noe for vår forståelse av ansvarsfordelingen mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå» (Informant 2, Statsforvalteren). De legger også til at når det gjelder håndteringen av pandemien opplever ikke de at Samfunnssikkerhetens hus har hatt noe ansvar på vegne av Bergen kommune.

Under intervjuene blir det også trukket frem at Statsforvalteren ikke har fått tilbakemelding om at samvirke med andre kommuner skal skje gjennom Samfunnssikkerhetens hus, dersom det skulle oppstå en hendelse som krever samvirke mellom flere kommuner. De kjenner ikke til at andre kommuner har valgt å utøve sitt operative ansvar gjennom Samfunnssikkerhetens hus. De poengterer at Statsforvalteren forholder seg til Bergen kommune på lik linje som de resterende 42 kommunene i fylket. Kommunene velger selv hvordan de velger å organisere seg internt, men de kan ikke organisere seg vekk fra det ansvaret de har.

Ansvarsprinsippet kan ikke uten videre oppheves. Det å samvirke og støtte hverandre på tvers av kommunegrenser er veldig bra, men ansvars- og styringsmessige forhold må være veldig tydelige. Det er klare ansvarsforhold som vi ikke kan organisere oss vekk ifra (Informant 2, Statsforvalteren).

Statsforvalteren presiserer at dette betyr at hvis Samfunnssikkerhetens hus blir en regional aktør i den forstand at de også får tydelige oppgaver på vegne av de andre kommuner, så er det nødvendig å klargjøre hvem som sitter med det formelle ansvaret for beslutningene som kommunen må ta ved en krise eller uønsket hendelse.

Samfunnssikkerhetens hus

Informantene i Samfunnssikkerhetens hus beskriver hvordan de skal samordne samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av de syv byrådsavdelingene i Bergen kommune. Som kommune er det innbyggerne de er ansvarlige for, og derfor er innbyggerperspektivet det viktigste for Samfunnssikkerhetens hus. Samfunnssikkerhetens hus er ikke ansvarlig for noen andre kommuner, men de ønsker å kunne påta seg oppgaver som de kan utøve på vegne av dem for å styrke beredskapsarbeidet i regionen.

Samfunnssikkerhetens hus forteller at ansvarsforholdene mellom DSB, Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus oppleves som tydelige. Informantene forteller også at de som etat skal operere på et mer operasjonelt nivå, mens Statsforvalteren skal operere på et strategisk nivå.

Så jeg ser ikke noe motstrid mellom dette, for meg er det veldig klart. Vi skal heller ikke legge oss bort i redningstjenesten sitt ansvarsområde. De ivaretar de tradisjonelle ulykkene, men vi legger til rette for effektiv samordning når det gjelder andre hendelsestyper (Informant 1, SSH).

En av informantene fremhever at disse ansvarsforholdene ikke er tydelige nok, fordi styringslinjen ikke blir fulgt slik den skal.

(...) styringslinjen blir ikke alltid fulgt fra nasjonale myndigheter og ned til Samfunnssikkerhetens hus, mens man blir tvunget til å følge den etablerte styringslinjen tilbake igjen. Vi opplever ikke alltid at de tilbakemeldingene som Samfunnssikkerhetens hus og Bergen kommune ønsker å gi tilbake til det nasjonale nivået blir fremstilt helt riktig, fordi den skal gjennom en del ledd før den kommer opp igjen (Informant 2, SSH).

Informanten mener disse ansvarsforholdene kunne blitt klarere dersom styringslinjene hadde blitt fulgt likt begge veier, eller at kommunen kunne melde direkte til direktoratet. Det trekkes også frem hvordan kommunen selv skal ivareta det lokale ansvaret. Samfunnssikkerhetens hus fremhever Forskrift om kommunal beredskapsplikt¹³, og tydeliggjør at kommuner skal samarbeide der det er fornuftig. Videre beskriver de hvordan samvirkeprinsippet gir de et krav om å samhandle med andre samfunnsaktører. Både for å ivareta deres eget ansvar, men også for å legge til rette for at de andre samfunnsaktørene kan ivareta sitt ansvar på en best mulig måte (Informant 1, SSH).

Oppsummering barrierer knyttet til ansvar

Intervjuene ga veldig mange interessante resonnement knyttet til ansvar og ulike ansvarsforhold, både når det var snakk om samordning generelt, men også med tanke på Samfunnssikkerhetens hus sin rolle. Alle informantene mente at klare ansvarsforhold var viktig for å kunne samordne på en best mulig måte. DSB beskriver at de formelt sett er ansvarlige overfor JD. Statsforvalteren forteller at de formelt sett er ansvarlige ovenfor DSB, men på papiret ansvarlig overfor kongen, Stortinget og regjeringen. Samfunnssikkerhetens hus sier at de er ansvarlige overfor de syv byrådsavdelingene, og at det er innbyggerne som er deres fokusområde. Som organisasjon har ikke Samfunnssikkerhetens hus noe ansvar overfor andre kommuner enn Bergen, men ønsker å kunne hjelpe de ved å utøve oppgaver på deres vegne.

DSB er tydelige på at ansvarsforholdene mellom DSB og Statsforvalteren er klare, men når det gjelder Samfunnssikkerhetens hus er det viktig med en rolleavklaring. Dette omtaler de som nødvendig for å unngå en overlapp av ansvar og myndighet. Statsforvalteren presiserer også at forholdet mellom DSB og Statsforvalteren er noe de opplever som tydelig. Dette gjelder også

¹³ Se *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*, §5 Samarbeid mellom kommuner (2011). Presenteres i delkapittel 2.6.

Bergen som kommune. DSB og Statsforvalteren beskriver ansvarsforholdene mellom lokalt, regionalt og nasjonalt nivå som klart, men at Samfunnssikkerheten hus sin rolle er mer uklar. Dette er fordi det er vanskelig å plassere ansvaret når det også er 42 andre kommuner Statsforvalteren skal samordne med. Det blir også presisert fra Statsforvalteren sin side at enhver kommune har ansvar for sin egen drift, og at om Samfunnssikkerhetens hus i fremtiden skulle tatt på seg noen oppgaver for andre kommuner, er det kommunene selv som må stå ansvarlig om noe skulle gå galt. Samfunnssikkerhetens hus derimot, opplever ansvarsforholdene som klare og fokuserer på at de ligger på et operasjonelt nivå, mens Statsforvalteren og DSB ligger på et mer strategisk nivå. Oppsummert er det altså veldig ulike forståelser når det gjelder ansvarsforhold, og spesielt knyttet til hvilke type ansvarsforhold som skal foreligge mellom Samfunnssikkerhetens hus og de andre aktørene i den vertikale styringslinjen for samfunnssikkerhet.

5.5 Forståelsen av Samfunnssikkerhetens hus

Denne delen vil legge frem de empiriske funnene knyttet til aktørenes forståelse av Samfunnssikkerhetens hus. Jeg vil her presentere de ulike aktørene, DSB og Statsforvalteren sine uttalelser om Samfunnssikkerhetens hus sin samordningsrolle. I tillegg til Samfunnssikkerhetens hus sitt eget syn på den samordningsrollen de ønsker.

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap

Informantene fra DSB var opptatt av å påpeke at de ikke har noe inngående kjennskap til Samfunnssikkerhetens hus, og dermed ikke kunne så mye direkte om hva deres rolle er eller skal være. Informantene hadde likevel en formening om hva Samfunnssikkerhetens hus er.

Jeg oppfatter at det er en arena som er etablert lokalt, med hensikt i å sikre ressurser gjennom Samfunnssikkerhetens hus, ved å samordne, bygge kompetanse, forståelse og beredskapsgrunnlag på samfunnssikkerhetsområdet (Informant 1, DSB).

DSB oppfatter Samfunnssikkerhetens hus sin samordningsrolle som uformell sammenlignet med Statsforvalterens samordningsrolle. På grunn av dette fremhevet de at det var viktig med en god dialog mellom disse to samordningsaktørene slik at de har en felles forståelse for hva de er og har ansvar for. Informantene mente det var viktig å presisere hvilke aktiviteter som skal skje innenfor de ulike rollene og når det er Statsforvalteren som har ansvaret, når det er

kommunen selv som har ansvaret og når det eventuelt er Samfunnssikkerhetens hus (Informant 2, DSB).

Når en oppretter den type mekanismer må en passe på at dette passer inn i et større system og at en ikke blir en konkurrerende arena som tar beslutninger på siden av hverandre. Og i verste fall at en slåss om de samme ressursene. Da er det viktig å heller bruke hverandre på en positiv måte. Jeg vil tro at Samfunnssikkerhetens hus er mer operativt og kan fylle funksjoner som kanskje kan være mer krevende for Statsforvalteren å få til (Informant 2, DSB).

DSB fremhever også at Samfunnssikkerhetens hus kan fylle en rolle på et lavere nivå under Statsforvalteren, hvor de kan bidra med ressurser. Når, eller om, de ulike regionene blir enda større kan det være enklere for Samfunnssikkerhetens hus å finne sin rolle i systemet. DSB trekker frem at dette kan det være ganske sterke og ulike meninger om, og at Samfunnssikkerhetens hus kan ha en mer forutsigbar og tydelig rolle å forholde seg til enn hva Statsforvalteren har. Videre presises det:

Det er jo rapporteringslinjer for kommunen, via samordningskanalen, som går til Statsforvalteren. Videre skal Statsforvalteren rapportere til DSB og sammenstille dette, gjøre en vurdering, og deretter melde til JD. Hvis ting skjer i Samfunnssikkerhetens hus som ikke er en del av det rapporteringsregiment kan det begynne å knirke litt. Det vil føre til dårlig informasjonsflyt og rapportering. Så Samfunnssikkerhetens hus må jo finne sin plass i de formelle strukturene (Informant 2, DSB).

Informantene fra DSB påpeker at samordningsrollen til Samfunnssikkerhetens hus er relativt operativ og at de kan være en ressurs og en støtte for andre operative aktører horisontalt. Informanten legger også til at Statsforvalteren skal ha en mer strategisk rolle som skal samordne og koordinere ressurser på tvers av kommune og i noen ganger fylkesgrensene, og at Samfunnssikkerhetens hus på sin side skal ha et litt mer geografisk innslagsfelt til Bergen kommune og kanskje noen omegnskommuner (Informant 2, DSB).

Statsforvalteren

Statsforvalteren fremhever at Statsforvalteren først og fremst har en strategisk rolle, men som også er inntatt av det operative. En av informantene er opptatt av at det også er positivt at Samfunnssikkerhetens hus kan ha en operativ og taktisk oversikt over hva som skjer i Bergen kommune, og raskt kan koble på andre aktører ved større hendelser. Informanten trekker frem at det er nyttig under store arrangementer, som for eksempel Sykkel-VM. Samtidig syntes

informanten at det er litt vanskelig å forstå hvor de skal plassere seg i den vertikale styringslinjen.

Jeg har ikke klart å fange opp hvordan Samfunnssikkerhetens hus ser for seg sin samordningsrolle på et strategisk nivå ved samarbeid med andre kommuner. Hvordan skal ansvars- og nærhetsprinsippet, roller og ansvar som den enkelte kommune har ivaretas? Er det en risiko for et ekstra mellomledd ved varsling? Hvordan sikre riktige vurderinger av for eksempel når kommunal kriseledelse skal etableres i en annen kommune? For det siste kreves det god kunnskap om arbeidsmetoder i den enkelte kommune, lokalkunnskap og forståelse for deres vurderingskriterier (Informant 1, Statsforvalteren).

Informanten legger også til: «På den ene siden heier jeg på alle gode tiltak som kan forbedre samfunnssikkerhetsarbeid både lokalt og regionalt, men jeg er usikker på hvordan dette er tenkt å kunne fungere i praksis når det gjelder ansvar og roller» (Informant 1, Statsforvalteren).

Informantene fra Statsforvalteren er veldig klare på at de primært ser på Samfunnssikkerhetens hus som et initiativ fra Bergen kommune, og forholder seg til Bergen som kommune. Dette på lik linje med de andre kommunene i fylket.

Vi forholder oss til Bergen kommune, og så har Bergen kommune valgt å etablere Samfunnssikkerhetens hus. Det betyr ikke at Bergen kommune er en annen type kommune enn de andre. De norske kommunene har de samme oppgavene og ansvaret, uavhengig av størrelse og geografisk beliggenhet, og om de definerer seg som bykommune eller landkommune. Vi har en enhetskommunemodell i Norge som vi forholder oss til på alle områder, det samme gjelder samfunnssikkerhetsområdet (Informant 2, Statsforvalteren).

Samtidig beskriver de også at dette er et bra initiativ for å styrke kompetansen rundt samfunnssikkerhet og beredskap, og på denne måten også kan være nyttig for Statsforvalteren (Informant 3, Statsforvalteren).

Samfunnssikkerhetens hus

Samfunnssikkerhetens hus oppfatter sin rolle som en støtte til kommunal kriseledelse. Når det gjelder det daglige samfunnssikkerhetsarbeidet er Samfunnssikkerhetens hus på nivået under Statsforvalteren, men ønsker å være en kapasitet som Statsforvalteren kan velge å benytte seg av. Samfunnssikkerhetens hus ønsker å utøve oppdrag på vegne av både Statsforvalteren og andre omegnskommuner. De ønsker å bidra til å øke kunnskapsgrunnlaget til kommunene i

regionen. Samtidig ønsker de å styrke kapasiteten og håndteringen når det oppstår hendelser som truer og påvirker samfunnssikkerheten, uansett hvilken kommune det er snakk om. Informantene fremhever at om det oppstår en krisehendelse, er det «naturlig» at både Statsforvalteren og DSB bruker Samfunnssikkerhetens hus som ressurs, enten som fysisk samvirkearena eller som informasjonskanal (Informant 2, SSH).

Samfunnssikkerhetens hus forstår sin rolle som en hjelp til andre samfunnssikkerhetsaktører, og håper at de ønsker å benytte seg av Samfunnssikkerhetens hus for det formålet.

Vi er jo avhengige av at de andre samfunnsaktørene faktisk ønsker å forstå det, og ønske å ta i bruk den kapasiteten og ressursen som er etablert ved Samfunnssikkerhetens hus. Vi er tydelige på at vi gjør ting i et innbyggerperspektiv. Det viktigste for oss er det sluttproduktet som vi som samfunn tilrettelegger for innbyggerne våre. Dette er vårt fokus, og ikke sektoransvar og maktstrukturer (Informant 1, SSH).

Informantene ved Samfunnssikkerhetens hus er samtidig opptatt av at de ikke ønsker å utfordre sektorprinsippet eller ansvarsprinsippet, men heller tilrettelegge for at de ulike aktørene kan ivareta det og utnytte hverandres kompetanse på en bedre måte enn hva de har gjort frem til nå. En informant legger til at en struktur som inkluderer Samfunnssikkerhetens hus vil løse samfunnsoppgaver på en bedre måte, og ser for seg at om 5 til 10 år så vil en ha tilsvarende strukturer i andre regioner i landet (Informant 1, SSH).

Oppsummering av forståelsen av Samfunnssikkerhetens hus

Intervjuene viser at det er ulik forståelse av rollen til Samfunnssikkerhetens hus blant aktørene. DSB forstår den som et initiativ lokalt for innbyggerne i kommunen, og har ikke selv hatt så mye med Samfunnssikkerhetens hus å gjøre. Samtidig fremhever de at det uansett vil være viktig med en rolleavklaring. Det blir også trukket frem at det vil være ulike og sterke oppfatninger om hvordan slike etableringer kan passe inn i et større system. Statsforvalteren ser positivt på den interne horisontale samordningen som foregår mellom aktører innad i Bergen kommune. De forteller at det er gunstig å kunne samlokalisere seg slik som Samfunnssikkerhetens hus legger til rette for. Samtidig er Statsforvalteren klare på at de ikke ser på Samfunnssikkerhetens hus som en egen aktør, men som en del av Bergen kommune. På dette grunnlaget vil derfor Statsforvalteren forholde seg til Bergen som kommune, i likhet med de andre kommune i Vestland. Samfunnssikkerhetens hus beskriver sin egen rolle mer operativt, og på et nivå under Statsforvalteren i det daglige samfunnssikkerhetsarbeidet.

Samfunnssikkerhetens hus vektlegger at de ønsker å være der for innbyggerne, og vil på ingen måte å utfordre andre aktører, men heller være en ressurs for dem. Samtidig forteller Statsforvalteren at de i noen tilfeller også er innom det operative, og i alle fall det lokale nivået, når de skal samhandle med kommunen.

5.6 Oppsummering av empiri

Den empiriske gjennomgangen har gjort rede for relevante funn fra dokumentanalysen og intervjuer med nøkkelinformanter. Empirikapittelet har vist at samordning er noe som lenge har vært et viktig tema innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Stortingsmeldinger, Riksrevisjonens vurderinger og NOU-er fremhever at samordning er noe som er utfordrende å få til mellom det lokale, regionale og nasjonale nivået i forvaltningen. Utfordringene kommer av hendelser og kriser som er så store at de berører flere nivåer. Det blir dermed vanskelig å beholde formelle etablerte strukturer, kulturelle tradisjoner og erfaringer, og ikke minst ansvarsforhold mellom de ulike nivåene.

Informantene ser også på temaet samordning som svært viktig innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Samordning har utviklet seg over tid og blitt bedre de siste årene. Likevel er det en felles forståelse blant informantene om at samordning er utfordrende i praksis. I intervjuene kommer det frem at formell organisering, som instruksjer og tildelingsbrev, setter føringer for samordning. Instruksjer, lover og regler, og ikke minst sektormyndighet, blir utfordrende å følge når aktørene står ovenfor kriser og problemer som går på tvers av sektorinndelinger. I intervjuene trekkes det også frem hvordan Statsforvalteren sin samordningsrolle blir praktisert ulikt mellom fylker, noe som er utfordrende ved horisontal samordning. Fylkessammenslåingen ble også fremhevet som en faktor knyttet til ulik praktisering og forståelse for samordning. Både DSB og Statsforvalteren var opptatt av at den formelle organiseringen ga dem legitimitet i arbeidet med samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhetens hus på sin side, opplever at de ikke har en tydelig formalisert rolle, spesielt i styringsdialogen mellom myndighetene og kommunen.

Når det handlet om kulturelle trekk ved samordning ble det fra informantene på alle nivå uttrykt hvordan uformelle møter, dialog og kommunikasjon var viktig, men at dette ikke ble prioritert på samme måte som formelle møter. Det ble også trukket frem at aktørene er preget av tidligere erfaringer når de skal drive samordning, noe Statsforvalteren trekker frem som en god egenskap. I intervjuene kommer det frem hvordan kultur og tradisjoner er geografisk avhengig,

noe som fører til ulik forståelse av samordning. Dette vil også påvirke hvordan aktører forstår seg på rollen og betydningen av Samfunnssikkerhetens hus, og hvorvidt det vil passe inn.

Det var en felles enighet mellom alle informantene i at tydelige ansvarsforhold ville bidra til god samordning, ved å sette klare grenser for hvem som skulle gjøre hva. DSB og Statsforvalteren mente klare ansvarsforhold var nødvendig for at Samfunnssikkerhetens hus skulle kunne fungere sammen med de vertikale samordningsaktørene. Statsforvalteren var usikker på hvilken rolle Samfunnssikkerhetens hus burde ha, og at det i alle fall må bli en tydeligere rolleforståelse. Samfunnssikkerhetens hus mente at det ikke er noen uklarheter knyttet til ansvarsforholdet mellom de ulike samordningsaktørene, og viser til at de ønsker å ligge på et operativt nivå, til forskjell fra Statsforvalteren som hovedsakelig operer på det strategiske nivået. Statsforvalteren oppfatter imidlertid at de har en rolle både strategisk og operativt.

Det er forskjell mellom de ulike aktørenes oppfatning av Samfunnssikkerhetens hus. DSB er tydelig på at de ikke har detaljkunnskap om Samfunnssikkerhetens hus sitt mandat, men mener at det er ikke noe i veien for et slikt initiativ som ønsker å fremme mer kunnskap om Samfunnssikkerhet. Samtidig er de klare på at en rolleavklaring er viktig, og en felles forståelse av hva som er skillet mellom Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus. Statsforvalteren ønsket en avklaring for å få en bedre forståelse av hva Samfunnssikkerhetens hus sin rolle er eller skal være. Samfunnssikkerhetens hus mener dette er tydelig, men at det kan ta tid før andre aktører ser nytten av en slik organisasjon.

6.0 Analyse

I dette kapitlet vil jeg analysere de empiriske funnene som kommer frem i kapittel 5, ved å benytte det teoretiske rammeverket som ligger til grunn i kapittel 3. Dette er avgjørende for å kunne svare på studiens problemstilling: «*Hvilken rolle og betydning har Samfunnssikkerhetens hus i arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge?*» Analysen knyttes til en diskusjon om formelle barrierer, kulturelle barrierer og barrierer knyttet til ansvar.

6.1 Formelle barrierer

Empirikapitlet viser i lys av Boin og 't Hart sitt perspektiv at det eksisterer noen formelle barrierer for samordning. Dette kan vi se gjennom manglende formalisering, presisering og operasjonalisering av horisontal samordning. Med utgangspunkt i Boin og 't Harts antakelser om betydningen av formelle barrierer forventes det at de ulike aktørene i studien påvirkes av organisasjonsstruktur, prosesser, og lover og regler som er nedfelt for å innfri mål. Basert på instrumentell organisasjonsteori kan en forvente at de ulike aktørene ser på organisasjonen som et verktøy for å nå disse målene. Ulike organisasjoner har egne metoder for oppgaveløsning, håndtering og beslutningstaking (Boin og 't Hart, 2012). Empirien viser hvordan dette kan være vanskelig i en flernivåkontekst som den norske, hvor aktører skal håndtere problemer på tvers av slike formelle forskjeller.

Samordning mellom aktørene

Et instrumentelt perspektiv påpeker at den formelle strukturen vil være med på å skape føringer for atferd. Det kan vi se både i form av ulike instruksjoner, tildelingsbrev og lover og regler for samfunnssikkerhet og beredskap. Men det handler også om hvordan den strukturelle organiseringen i forvaltningen skaper et regime for hvordan aktører formelt skal samordne når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap (March og Olsen, 1989). Empirikapitlet viser at de ulike aktørene legger vekt på at lover og regelverk hadde betydning for samordning. Statsforvalteren beskriver hvordan formaliserte lover og regler gir dem legitimitet, noe som også DSB viser til. Samfunnssikkerhetens hus er opptatt av at kommunal beredskapsplikt ga Bergen kommune muligheten til å etablere en type arena som Samfunnssikkerhetens hus. En kan derfor se at den formelle organiseringen skaper et rammeverk for hvordan aktørene skal arbeide med samfunnssikkerhet og beredskap. Slike tydelige formaliseringer er også noe Boin og 't Hart (2012) mener bidrar til samordning.

DSB og Statsforvalteren har et sterkt fokus på de formelle instruksene for samordning som de er tildelt. Begge aktørene er opptatt av deres formelle rolle som samordningsaktør og fremhever at det er viktig å bruke strukturelle redskap som styringsdialogen, rapportering til overordnede departement og direktorat, og ikke minst instruks og tildelingsbrev. Dette kan vi se i sammenheng med instrumentell organisasjonsteori som viser til hvordan den formelle strukturen er med på å skape føringer for atferd (Fimreite, mfl., 2019, s. 30). I ideen knyttet til *konsekvenslogikk*, peker March og Olsen (1989) på hvordan det er forventet at enhver aktør arbeider ut fra egne organisatoriske mål og ressurser. Statsforvalteren er tydelig på at de jobbet systematisk for å kontinuerlig forbedre beredskapsarbeidet i kommunene, og at formelle regler gir dem muligheten til dette. Lovpålagte krav gitt fra myndighetene til Statsforvalteren er viktig for dem å følge. Statsforvalteren er opptatt av å nå sine overordnede mål på bakgrunn av sine handlinger når de arbeider med kommunen. Det samme gjelder DSB som er opptatt av å tilrettelegge for Statsforvalteren, og som kontinuerlig arbeider med dette. Det gjøres gjennom formelle møter hvor partene får mulighet til effektiv informasjonsutvikling, og til å skape løsningsforslag sammen. Det betyr at forventningene ut fra et instrumentelt perspektiv, ser ut til å være oppfylt.

Gitt instrumentell organisasjonsteori vil også aktørers lover og regler, strukturer og prosedyrer samsvare med organisasjonens overordnede mål. Organisasjoner som er formelt ulike vil jobbe mot ulike mål (March og Olsen, 1989). Dette kan ifølge perspektivet til Boin og 't Hart (2012) skape en divergens i situasjonsforståelsen mellom aktører som skal samordne. En kan tolke kritikken knyttet til vertikal samordning fra stortingsmeldingene, Riksrevisjonens vurdering og NOU-en i lys av dette. Riksrevisjonen konkluderte i 2015 med alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret når det gjaldt samfunnssikkerhet og beredskap, noe som også trekkes frem i rapporten fra 2017 (Riksrevisjonen, 2017, s. 9). I Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse fra 2020 kommer det frem at dette er forbedret, både mellom DSB og Statsforvalteren, men også mellom Statsforvalteren og kommunene. Likevel blir det i NOU-en om koronapandemien trukket frem flere svakheter når aktører skal samordne. Ut fra både Riksrevisjonen og NOU-en kan en dermed se utfordringer ved den vertikale samordningen mellom forvaltningsnivåene. Gitt perspektivet om formelle barrierer er det tydelig at det forekommer en variasjon i forvaltningsnivåenes situasjonsforståelse og oppfattelse av hva som er viktig når en skal samordne. Det betyr at det nasjonale, regionale og det lokale nivået vil ha

ulike overordnede mål, noe som kan belyse hvordan samordningen mellom nivåene har vært utfordrende. Dermed kan vi se den formelle organiseringen som en barriere for samordning.

Utfordringer knyttet til at aktørene tilhører forskjellige deler av organisasjonen blir også belyst gjennom Statsforvalterens ulike praktisering av samordningsinstruksen på tvers av fylkene. Manglende presisering av instruksen blir dermed en formell barriere for den horisontale samordningen på tvers av statsforvalterembetene. Nesheim, mfl., (2019) argumenterer for at geografiske forskjeller skaper utfordringer for horisontal samordning. Dette vil også være gjeldene når Statsforvalteren skal samordne med aktører vertikalt, som DSB og kommunene. NOU-en (2021) *Koronakommisjonens* rapport, påpeker at det vil være viktig å utvikle en utfyllende veiledning for hvordan samordningsinstruksen skal praktiseres. Dette kan også oppfattes som viktig gjennom intervjuet med Statsforvalteren. Tydeligere formalisering vil kunne forhindre formelle barrierer for samordning.

Den vertikale formelle samordningen mellom DSB og Statsforvalteren oppleves som god. De har jevnlige møter, som fører til felles forståelse mellom aktørene. I intervjuet med DSB presiseres det at organiseringen en har i Norge fører til tydelige ansvarsroller, gode prosesser og riktige beslutninger. Formelle møter som DSB har med Statsforvalteren har mye å si for hvordan de samordner med hverandre. Det trekkes frem at dette er med på å skape effektiv informasjonsutvikling og felles problemforståelse, samt gode løsningsforslag. Derfor kan en, til tross for de formelle barrierene som manglende formalisering, presisering og operasjonalisering av horisontal samordning, se at forvaltningsnivåene samordner godt med hverandre. Grunnen til dette kan være at den etablerte vertikale strukturen skaper normer for hvordan de ulike aktørene skal «opptre» når det er behov for samordning, men også generelt for samfunnssikkerhet og beredskap. Derfor er den formaliserte organiseringen mellom DSB og Statsforvalteren god, og ikke en barriere. Likevel finnes det ikke en formalisering av den horisontale samordningen som foregår samtidig som den vertikale. I likhet med instrumentell organisasjonsteori betyr sterke vertikale siloer utfordringer for samordning horisontalt. Bergen kommune, gjennom Samfunnssikkerhetens hus, ønsker å tydeliggjøre en mer horisontal samordning i regionen.

Samfunnssikkerhetens hus omtaler organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap som «gammel og treg», fordi den ikke tar hensyn til den operasjonelle måten å jobbe med samfunnssikkerhet på. De legger også vekt på at den hindrer horisontal samordning mellom

aktører. Samtidig blir det poengtert at det ikke nødvendigvis er organiseringen som er utfordrende, men heller hvordan samordning blir praktisert. Basert på dette kan en si at betydningen av den formelle organiseringen mellom aktører er kompleks. Som Boin og 't Hart (2012) påpeker, kan ulik forståelse med bakgrunn i ulik organisasjonstilhørighet, ha betydning for hvordan samordning mellom andre aktører skal foregå (s. 186). Det kan oppleves som vanskelig å tilpasse seg den formelle strukturen dersom den ikke er like fleksibel som de involverte aktørene ønsker (Head og Alford, 2015). Det er tydelig i empirien at den vertikale organiseringen og samordningen prioriteres av DSB og Statsforvalteren. Kommunene står mer fritt til å organisere seg selv. Dette kan relateres til desentralisering, hvor beslutningsmyndighet er lagt til det nederste nivået i hierarkiet; kommunen. Dette viser hvordan samfunnssikkerhetsfeltet er preget av flernivåstyring. Kanskje kommer Samfunnssikkerhetens hus sitt syn på samordning av at kommuner generelt er autonome organisasjoner, og dermed blir «ekskludert» fra den vertikale samordningen. Staten er mer opptatt av vertikale linjer, noe som resulterer i vertikale siloer. En kan anta at kommuner derfor ikke blir like høyt prioritert, for eksempel når det gjelder dialog og kommunikasjon.

Samfunnssikkerhetens hus mener det etablerte organisasjonsmønsteret i offentlig sektor ikke tar hensyn til den operative samordningen på kommunenivå. NOU nr. 6 (2021) sine redegjørelser for manglende kommunikasjon mellom staten og kommunen under pandemien støtter opp om dette (s. 244). Samfunnssikkerhetens hus viser til at det ikke fantes noe samordningsmekanisme på dette nivået i regionen. Dette kan ifølge perspektivet til Boin og 't Hart være et tegn på en formell barriere. Manglede formalisering førte til utfordringer for samordning på et regionalt nivå, ifølge Bergen kommune. Ut fra det teoretiske rammeverket kan en tolke dette som at Samfunnssikkerhetens hus ble opprettet fordi den formelle strukturen ikke ivaretar denne typen samordning på en tilstrekkelig måte. Informantene fra Samfunnssikkerhetens hus trekker også frem hvordan det er problematisk å følge styringslinjen gjennom Statsforvalteren når de skal kommunisere med DSB, og mener dette skaper treghet. De er i tillegg bekymret for at riktig informasjon ikke skal komme frem når den må gjennom så mange ledd. Den formelle organiseringen kan med andre ord fungere som en barriere for vertikal samordning. Statsforvalteren er imidlertid sterkt uenig i en slik beskrivelse. De forstår samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i regionen som velfungerende, og mener at embetet selv har ansvaret for samordning på regionalt nivå. Derfor ser de ikke behovet for Samfunnssikkerhetens hus. Forståelsen av den formelle organiseringen for samordning er med andre ord kompleks.

Oppfatninger av Samfunnssikkerhetens hus sin rolle

Basert på instrumentell organisasjonsteori trekker Christensen mfl., (2015) frem at grunnleggende elementer som formell struktur, prosedyrer og prosesser vil være sentrale elementer å ta stilling til i en samordningsprosess. Samfunnssikkerhetens hus har ikke en selvstendig formalisert rolle i styringen av samordning for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Basert på dette forventer jeg at hierarkiet har en betydning for DSB og Statsforvalteren, og derfor kan Samfunnssikkerhetens hus oppleves som et utfordrende element for den organiserte strukturen.

Statsforvalteren trekker frem at Norge er strukturert etter en «enhetskommunemodell» på alle områder, også på samfunnssikkerhetsområdet. Det betyr at alle kommuner har lik «status» hos Statsforvalteren og staten (Vinsand, 2002, s. 56). Med bakgrunn i dette vil ikke Statsforvalteren behandle Bergen kommune annerledes enn andre kommuner. Aktører som DSB og Statsforvalteren, forholder seg til Samfunnssikkerhetens hus som et positivt initiativ for det kommunale beredskapsarbeidet, men er opptatt av at Samfunnssikkerhetens hus ikke har noe formell styringsmyndighet innenfor den horisontale samordningen, og har heller ingen selvstendig rolle innenfor den vertikale linjen. Samfunnssikkerhetens hus sitt ønske om å oppfattes som en autonom samordningsaktør blir vanskelig å oppnå når de ikke har noen formelle instruksjoner for hvordan deres samordningsarbeid skal foregå.

Boin og 't Hart (2012) trekker frem hvordan ulike forvaltningsnivå har egne selvstendige måter å arbeide med samordning for samfunnssikkerhet på. Basert på dette kan en forstå at fylkessammenslåingen har vært en faktor som har påvirket det vertikale samordningsarbeidet mellom Statsforvalteren og kommunen. Både Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus opplever at måten ting ble gjort på tidligere har preget den nye rollen, ved at det foreligger ulik historie og kultur fra de tidligere fylkene. Statsforvalteren presiserer at praktiseringen av samordningsinstruksen har endret seg etter fylkessammenslåingen, dermed har også arbeidet med kommunene endret seg. Fylket Vestland består av de tidligere fylkene Hordaland og Sogn og Fjordane. Det nye embetet har aktører fra begge fylkene, men som vi ser i empirien består store deler av beredskapsavdelingen av aktører fra gamle Sogn og Fjordane. Det har altså siden fylkessammenslåingen blitt gjort endringer i Statsforvalterens samordningsarbeid med Bergen kommune. Forklaringen på dette, med utgangspunkt i Boin og 't Hart (2012) sitt perspektiv, kan være at samordningsrollen i Sogn og Fjordane har blitt praktisert ulikt sammenlignet med

Hordaland. Utgangspunktet er som organisasjonsteorien også legger vekt på, at organisasjoner har egne metoder for håndtering, problemløsning og beslutningstaking (Boin og 't Hart, 2012, s. 186). Forventningen om at strukturer skaper utfordringer for samordning blir dermed illustrert ved at organisasjonsstruktur varierer, også ut fra geografiske avstander. Herunder er det også en ulik forståelse for samordningsarbeidet i regionen, som er med på å beskrive aktørenes syn på Samfunnssikkerhetens hus.

Statsforvalteren påpeker at det finnes ulike grader av samordning, noe som illustreres gjennom *Samordningsstigen* som Statsforvalteren også referer til (DFØ 2021). Det kan tenkes at Statsforvalteren ikke ser på Samfunnssikkerhetens hus som en del av denne samordningsstigen, og dermed ser på dem som en løs kobling. Dette tydeliggjør det faktum at Samfunnssikkerhetens hus ikke er en formalisert aktør i organiseringen for samfunnssikkerhet. Men på en annen side kan en basert på uttalelser fra Samfunnssikkerhetens hus, oppfatte at de ligger på de to nederste nivåene av denne stigen. På disse trinnene er det hovedsakelig mer frivillig tilpasning, noe som er i tråd med det Samfunnssikkerhetens hus selv ønsker. DSB på sin side har heller ikke noe formell kontakt med Samfunnssikkerhetens hus. Det er fordi DSB generelt ikke samhandler direkte med kommunene i den formelle styringslinjen. Her er det også verdt å nevne at DSB fremhevet sin relasjon med Bergen kommune gjennom Storbynettverket. Representantene fra Bergen kommune er også ansatte hos Samfunnssikkerhetens hus og på denne måten har DSB en mer uformell dialog med Samfunnssikkerhetens hus. Dette vil jeg komme mer inn på i delkapittel 6.2. Samordningsstigen viser hvordan manglende formalisering av Samfunnssikkerhetens hus skaper barriere når de skal samordne med DSB og Statsforvalteren.

Både DSB og Statsforvalteren ser på Samfunnssikkerhetens hus som et godt initiativ og mener at all oppmerksomhet som belyser viktigheten av samfunnssikkerhet og beredskap er positivt. Bergen er også den største kommunen i Vestland målt i innbyggertall, og derfor vil det være viktig med styrket beredskapsarbeid på samfunnssikkerhetsfeltet. Noe som også presiseres av Statsforvalteren. Likevel har DSB, sammenlignet med Statsforvalteren, en mer positiv holdning til Samfunnssikkerhetens hus. Grunnen til det kan være at selve etableringen av Samfunnssikkerhetens hus har direkte betydning for Statsforvalterens ansvarsområde. For DSB har det ikke samme betydning ettersom at de har en annen posisjon i hierarkiet. DSB fremhever at det er viktig med «grensesnitt» og at en må passe på å ikke «trække i hverandres bedd». Ut ifra det kan en tolke at DSB har forståelse for Statsforvalterens skeptiske holdning til

Samfunnssikkerhetens hus. Statsforvalteren presiserer også at det kan skape forvirring knyttet til roller og ansvar dersom Samfunnssikkerhetens hus skulle få en regional rolle. En kan forstå den formelle strukturen som en hindring for Samfunnssikkerhetens hus ettersom de ikke er en del av den hierarkiske strukturen. Dersom de skal ha en formell regional samordningsrolle bryter dette med den etablerte strukturen, og Statsforvalterens rolle svekkes. Teorien antar at formalisering vil føre til tydeligere roller og reduksjon av tvetydighet. I denne casestudien har vi sett at DSB og Statsforvalteren ønsker klarhet i hva som er Samfunnssikkerhetens hus sin rolle for å unngå nettopp rollekonflikt og tvetydighet.

Ut fra instrumentell organisasjonsteori kan en anse etableringen av Samfunnssikkerhetens hus som et strategisk valg av Bergen kommune, for å styrke beredskapen i regionen. Ideen om konsekvenslogikk viser også til hvordan aktører handler basert på mål-middel-rasjonalitet, hvor en forsøker å predikere mulige konsekvenser av de valgene en tar (Fimreite, mfl., 2019, s. 29; March og Olsen, 1989). Empirien viser at Samfunnssikkerhetens hus ikke opplevde tilstrekkelig samordning på regionalt nivå. En kan ut fra denne handlingslogikken anta at Bergen kommune handlet på bakgrunn av mål-middel-rasjonalitet når de tok valget om å opprette Samfunnssikkerhetens hus.

Samfunnssikkerhetens hus oppfatter sin egen rolle som en regional arena som det er naturlig for andre aktører, eksempelvis DSB og Statsforvalteren, å benytte seg av. Derfor kan det se ut til at Bergen kommune ser på Samfunnssikkerhetens hus som løsningen på et problem og på det grunnlaget vil det være helt naturlig å ta i bruk tilgjengelige ressurser for å styrke samordningen i regionen. Samfunnssikkerhetens hus bryter på denne måten med den etablerte strukturen og vanner ut skillelinjer som finnes mellom forvaltningsnivåene. Samfunnssikkerhetens hus bryter med strukturen for å bidra til bedre samordning mellom relevante aktører. Den etablerte formelle strukturen oppfattes derfor som en barriere.

6.1.1 Oppsummering

Boin og 't Hart sine barrierer for samordning beskriver hvordan formalisering har betydning for samfunnssikkerhetsarbeidet. Både dokumentene og intervjuene illustrerer hvordan denne organiseringen skaper et overordnet rammeverk for samordning. På den ene siden fører formalisering til klare strukturer og retningslinjer. På den andre siden skaper det strenge krav som kan være vanskelig å følge når en skal håndtere gjenstridige problemer på tvers av

forvaltningsnivå. Den formelle organiseringen vil variere mellom aktører i en forvaltning som den norske, og kan derfor skape barrierer for samordning. Dette er fordi metoder for oppgaveløsning, håndtering og beslutningstaking vil variere mellom ulike aktører i forvaltningen. Ulik praktisering av formelle redskap skaper ifølge Boin og 't Hart barrierer når de skal samordne. Dermed kan vi forstå hvorfor empirien beskriver at samordning generelt er en vanskelig del av dette politikfeltet.

Bergen kommune mente at det ikke fantes tilstrekkelig samordning for samfunnssikkerhet i regionen, og opprettet Samfunnssikkerhetens hus som en konsekvens av manglete formalisering. De opplevde etableringen av Samfunnssikkerhetens hus som utilitaristisk for en så stor kommune, hvor ressursene også lå til rette. Statsforvalteren opplever Samfunnssikkerhetens hus som noe utenfor den formelle organiseringen for Samfunnssikkerhet, og forholder seg derfor til Samfunnssikkerhetens hus som Bergen kommune. Noe som ikke er unaturlig ettersom Samfunnssikkerhetens hus ikke er formalisert. DSB opplever Samfunnssikkerhetens hus som et godt initiativ, men også her blir de forstått som Bergen kommune. Empiren gjør det tydelig at Samfunnssikkerhetens hus ikke er en del av den vertikale linjen og dermed kan en, gitt instrumentell organisasjonsteori, forstå deres rolle som uformell. Basert på Samfunnssikkerhetens hus sin uklare rolle utenfor formaliseringen vil DSB og Statsforvalteren forholde seg til de deretter.

6.2 Kulturelle barrierer

Empirikapittelet viser at det i lys av Boin og 't Hart sitt perspektiv eksisterer noen kulturelle barrierer for samordning. Dette er barrierer i form av få uformelle møtepunkter, begrenset mulighet til å knytte kjennskap, tillit mellom aktørene, og ulike tanke- og handlingsmønstre for samordning. Ulike tradisjoner, normer og institusjonaliserte verdier kan skape utfordringer knyttet til samordning mellom aktører. Institusjonell organisasjonsteori viser at samfunnssikkerhet og beredskap vil være preget av kultur og tradisjoner som har utviklet seg over tid (Fimreite, Lægreid og Rykkja, 2019, s. 31). Faktorer som dette kan være hindrende for samordning ettersom organisasjoner med ulike tradisjoner har større vanskeligheter for å samarbeide (Boin og 't Hart, 2012, s. 186).

Forståelsen for samordning

Når informantene snakker om samordning kommer det frem at aktørene forstår dette på ulike måter. Kanskje ikke så overaskende, med utgangspunkt i at det vil være ulike tradisjoner, identitet og kulturer mellom forvaltningsnivåene (Boin og 't Hart 2012, s. 187). Samtidig viser empirien at alle aktørene i studien har en felles forståelse om at kjennskap og uformell dialog er viktig når en skal samordne. Også uformelle møtepunkter blir trukket frem som betydelig for samordning, og flere av informantene mener dette er en mangelvare. Aktørene uttrykker at dette burde bli bedre slik at kjennskap og relasjoner ble sterkere. Empirien viser at dette ikke er prioritert på samme måte som de formelle møtene, noe som kan bety at de formelle aspektene er viktigere enn de kulturelle for aktørene.

Institusjonell organisasjonsteori beskriver hvordan samsvar mellom normer og verdier vil ha betydning når organisasjoner som skal samordne (Christensen og Lægreid, 2008), noe som også empirikapittelet viser. DSB legger vekt på at holdninger har mye å si for hvordan aktører klarer å samordne med hverandre. Informantene fra DSB beskriver samordning som noe enhver aktør må se nytteverdien av for at det skal bli vellykket. De trekker også frem at alle er for samordning helt til de må samordne. Dette omtales som negativ samordning, og handler om at selve ønsket om å samordne er større en viljen og gjennomføringsevnen til å bli samordnet (Fimreite, Lægreid og Rykkja, 2019, s. 24). DSB påpeker at en må ha forståelse for at enhver aktørs oppgaver påvirker andre, og for å få samordning til å fungere må en se det fra et felles ståsted og benytte hverandres ressurser. Scharpf (1994) omtaler dette som positiv samordning.

I lys av det teoretiske rammeverket kan tradisjon og kultur påvirke hvordan den vertikale samordningen mellom aktører foregår. Boin og 't Hart (2012) referer til kulturelle barrierer for samordning. Kapittel 5. viser som nevnt at alle aktørene ønsker mer uformell dialog, kommunikasjon og uformelle møteplasser. Uformell struktur var noe aktørene mente styrket samordning, men som ikke ble prioritert på samme måte som den formelle strukturen. Derfor kan vi anta at manglende uformell struktur, i form av kultur og tradisjoner mellom aktører, hindrer samordning.

Empirikapittelet viser at DSB har en mer uformell dialog med Samfunnssikkerhetens hus gjennom Storbynettverket hvor aktører fra Samfunnssikkerhetens hus representerer Bergen kommune. Ifølge Statsforvalteren deltar ikke de på disse møtene. Storbynettverket kan ses på som en form for flernivåstyring, og en kontrast til den tradisjonelle styringsmåten strukturert

hierarki. Gitt flernivåperspektivet kan vi forstå et slikt nettverk som en forhandlet orden mellom delvis autonome nivåer (Peters og Pierre, 2004, s. 77). Gjennom dette perspektivet blir det også belyst hvordan nye virksomheter, som Samfunnssikkerhetens hus, har betydning for hvordan en skal håndtere kriser.

Oppfatninger av Samfunnssikkerhetens hus sin rolle

Samfunnssikkerhetens hus ønsker å være en arena for horisontale- og vertikale aktører som arbeider med samfunnssikkerhet. De beskriver at dette var noe de fikk erfare gjennom Sykkel-VM hvor aktuelle aktører var samlet i et eget lokale under arrangementet. Dette mente de at førte til en god samvirkekultur. DSB og Statsforvalteren beskriver Samfunnssikkerhetens hus som et frivillig initiativ for å styrke beredskapsarbeidet. Samfunnssikkerhetens hus sin rolle er mer uformell, på det grunnlaget at de ikke har en etablert formalisert rolle i strukturen.

Samfunnssikkerhetens hus sier at etaten ikke er styrt av et hierarki fra toppen, men fungerer som en arena hvor alle aktørene sammen kan oppnå best mulig resultat for samordning. Ut ifra det teoretiske rammeverket kan en forstå samordningen innad i Samfunnssikkerhetens hus som styrt av uformelle normer i stedet for formelle regler (Seltznick, 1957). Dette er i kontrast til DSB og Statsforvalteren sin rolle som er styrt av formelle lover og regler, og som har gitte instruksjoner for hvordan de skal samordne med andre aktører.

I kapittel 5. kommer det frem at Statsforvalteren ikke definerer Samfunnssikkerhetens hus som en egen aktør, men heller ser på dem som en del av Bergen som kommune. Selv om Samfunnssikkerhetens hus ønsker å operere på det regionale nivået forholder ikke Statsforvalteren seg til de på denne måten. Dette kan ses i sammenheng med March og Olsen (1989) sin ide om *logikken om det passende*. Aktører skal ut fra denne handlingslogikken basere seg på hva som oppleves som akseptabelt, fornuftig og rimelig i den organisasjonen en handler innenfor, og Statsforvalteren må handle etter denne logikken når de skal arbeide med kommunene i fylket. For Statsforvalteren vil det være utfordrende å forholde seg til Samfunnssikkerhetens hus som en egen aktør. De skal først og fremst forholde seg til kommunene i fylket, som består av 42 andre kommuner i tillegg til Bergen. Det er det som vil oppfattes som riktig hos omgivelsene. Statsforvalteren er også tydelig på at deres rolle som samordningsaktør bygger på erfaringer når de arbeider med kommunene, noe som kan ses i sammenheng med March og Olsen (1989) sin ide om *stivhengighet*. Her blir aktørene begrenset av valg som er gjort tidligere, fordi en velger den samme stien uavhengig om det

eksisterer andre stier som kunne vært mer effektiv å følge (Krasner, 1988, s. 83). Dette kan også underbygge hvorfor DSB ikke har like mye kjennskap til Samfunnssikkerhetens hus, noe som er naturlig ettersom at Samfunnssikkerhetens hus ikke har noe formell posisjon i den vertikale linjen. Statsforvalteren er en institusjon med etablerte verdier og handlingsmåter, mens Samfunnssikkerhetens hus er en ny organisasjon som ikke helt har funnet sin plass enda. Det kan dermed bety at Samfunnssikkerhetens hus må institusjonaliseres før det blir naturlig for andre aktører å samordne med dem.

DSB trekker frem at selv om et initiativ som Samfunnssikkerhetens hus fungerer i Bergen er det ikke gitt at det vil implementeres like enkelt andre steder i landet. Dette kan forstås ut ifra at organisasjonstilhørighet, tradisjoner, kultur, og verdier og normer vil variere basert på hvor i landet en er (Christensen og Lægred, 2008). DSB omtaler Bergen kommune som en stor by med mange innbyggere, og dermed var det «naturlig» for de å styrke beredskapen gjennom å etablere Samfunnssikkerhetens hus. Logikken om det passende illustrerer også at aktører handler ut fra erfaringer. Bergen kommune er vant til å samarbeide og hjelpe andre kommuner i regionen ettersom de er en ressurssterk kommune og dermed har muligheten til det. Ut ifra denne handlingslogikken kan en anta at Samfunnssikkerhetens hus opprettet en slik arena basert på tidligere erfaringer og hva som var fornuftig gitt de utfordringene de sto ovenfor. Erfaringer fra Sykkel-VM gjorde at Bergen kommune så det som hensiktsmessig å opprette Samfunnssikkerhetens hus. De hadde blant annet gode erfaringer med samlokalisering. I lys av det teoretiske rammeverket kan vi derfor anta at Bergen kommune handlet i tråd med tidligere erfaringer når de opprettet Samfunnssikkerhetens hus (March og Olsen, 1989).

Institusjonell teori beskriver også hvordan organisasjoner handler ut fra eksterne behov fra omgivelsene og søken etter legitimitet (Christensen, mfl., 2015). Samfunnssikkerhetens hus opptrådte ut fra hva som ansås som akseptabelt fra omgivelsene. De hadde fått bekreftelse gjennom samfunnssikkerhetsprisen fra DSB, hvor samlokalisering under Sykkel-VM var en suksess. Også rapporten fra Høgskolen på Vestlandet, som ble utarbeidet i etterkant av arrangementet, ga bekreftelse. Kanskje opplevde Bergen kommune et press fra eksterne aktører, og syntes dermed det var viktig å videreføre dette til noe permanent. Det stemmer i så fall overens med det institusjonelle perspektivet hvor det eksterne presset kommer fra omgivelsenes forventinger som tar det for gitt at institusjonen skal opptre etter spesifikke handlingsmåter (Roness, 1997, s. 75).

Ideen til March og Olsen (2004) om logikken om det passende kan bidra til å beskrive hvordan DSB og Statsforvalteren oppfatter Samfunnssikkerhetens hus. Den sier at det vil være vanskeligere å godta nye mekanismer som oppstår fordi organisasjoner vil handle ut fra tidligere erfaringer, verdier og rutiner som er institusjonalisert i organisasjonen. En kan argumentere for at DSB og Statsforvalteren vil være kritiske til samordningsrollen som Samfunnssikkerhetens hus ønsker å ha. Samlet sett viser empirien at både DSB og Statsforvalteren først og fremst forholder seg til den vertikale formaliserte linjen. Vi kan også se i empirien at Statsforvalteren ikke ser for seg å delegere oppgaver som tilhører embetet ned til Samfunnssikkerhetens hus. Dette er et tegn på stivhengighet (March og Olsen, 2004, s. 13). Fimreite mfl., (2019) fremhever at spesialisering av oppgaver og myndighet kan være stivhengig. Så lenge Samfunnssikkerhetens hus ikke er formelt plassert i den vertikale styringslinjen vil det ikke oppstå dilemmaer knyttet til fordeling av oppgaver og ansvar. Likevel hevder Samfunnssikkerhetens hus at en struktur som inkluderer organisasjoner som dem, vil kunne løse samfunnsoppgaver på en bedre måte, og de ser for seg at vi kan ha tilsvarende strukturer i andre regioner i landet om 5 til 10 år. Om det skulle skje vil det være enda viktigere å rette fokus mot roller og ansvar.

Ifølge Boin og 't Hart (2012) vil kulturelle barrierer kunne forsterke eksisterende kilder til mistillit når det er behov for samordning (s. 186). Samfunnssikkerhetens hus opplever ikke det regionale arbeidet med samfunnssikkerhet i Vestland som velfungerende. Ut ifra teorien til Boin og 't Hart kan en forstå at det forekommer mistillit mellom kommunen og Statsforvalteren, noe som kan beskrive forholdet mellom Samfunnssikkerhetens hus og Statsforvalteren. Intervjuene med Samfunnssikkerhetens hus trekker også frem hvordan den operasjonelle og horisontale samordningen ikke blir prioritert i samme grad som den strategiske samordningen. NOU-en viser at kommuner opplevde kommunikasjonen fra staten og ned til kommunen som svak under koronapandemien. Dette underbygges av intervjuet, hvor Samfunnssikkerhetens hus poengterer at kommunikasjonen fra staten kom gjennom pressekonferanser. Ut ifra dette perspektivet kan det bety at Bergen kommune opplever mistillit til statens arbeid mot kommunen når det gjelder samfunnssikkerhet, og derfor etablerte Samfunnssikkerhetens hus. Mangel på tillit kan derfor ses på som en barriere for samordning.

6.2.1 Oppsummering

Perspektivet knyttet til kulturelle barrierer legger vekt på hvordan manglende kultur og ulike tradisjoner kan påvirke samordning. Denne analysen viser at det er en felles enighet om at uformelle møtepunkter vil styrke samordning, men at dette ikke blir prioritert på samme måte som formelle møter og avtaler. Det kan tyde på at det er de formelle aspektene ved samordning som betyr mest for aktørene. Ut fra institusjonell teori, med vekt på kultur og uformelle aspekter, kan en si at det er en barriere å ikke ha kultur for samordning. Som vi har sett gjennom dette delkapittelet vil sterke tradisjoner hos embete prege Samfunnssikkerhetens hus sin mulighet til å samordne med Statsforvalteren. Også tradisjoner på tvers av forvaltningsnivåene vil påvirke hvordan Samfunnssikkerhetens hus blir anerkjent av den eksisterende organiseringen. Den tradisjonelle måten å samarbeide på vertikalt mellom forvaltningsnivåer, er fra nasjonalt til regionalt nivå, og videre til kommunen. Basert på institusjonaliserte erfaringer vil ikke DSB rapportere direkte til Samfunnssikkerhetens hus, eller Statsforvalteren delegere oppgaver fra deres embete ned til Samfunnssikkerhetens hus. En kan derfor si at aktørene er lite mottakelig for denne typen etableringer, om målet er å være noe mer enn et kommunalt initiativ for å styrke beredskapen. Det vil derfor være utfordrende for Samfunnssikkerhetens hus å bli en del av denne styringslinjen. Samfunnssikkerhetens hus må derfor institusjonaliseres for at det skal bli naturlig for DSB og Statsforvalteren å samordne med dem.

6.3 Barrierer knyttet til ansvar

Når flere aktører skal samordne om problemløsning for å nå felles mål er det viktig med klare ansvarsforhold (Bovens, 2007). For å ha klare ansvarsforhold er det avgjørende med en felles forståelse for hvem som har ansvar for hva, både horisontalt og vertikalt. En kan forvente at uklare ansvarsforhold skaper barrierer for samordning, og det vil derfor være nødvendig med samme ansvarsforståelse mellom aktørene. Den formelle organiseringen av roller og oppgaver er formalisert og strukturert i instruksjer, tildelingsbrev, og lover og regler. Dette skulle en tro medførte klare ansvarsforhold, men i empirien kommer det frem at det ikke nødvendigvis er tilfellet. Det kan bety at den formaliserte organiseringen ikke er like lett å utøve i praksis. Når aktører på forskjellige nivå skal samordne vil det skape flere ansvarsrelasjoner, noe som også vil være tilfelle når samordningsmekanismer som Samfunnssikkerhetens hus oppstår. Da er det behov for enda flere ansvarsforhold som er utenom den formaliserte organiseringen (Lægneid og Rykkja, 2021).

Ansvarsforståelse

Empirikapittelet viser at formaliserte instruks, lover og regler ikke alltid fungerer i praksis. Selv om Statsforvalteren har en instruks for deres samordningsrolle, ser vi at dette ikke er like enkelt å utøve i praksis. I stortingsmeldingene og NOU-en kommer det frem at Statsforvalterens rolle innenfor samfunnssikkerhet er utfordrende. Dette kan forstås utfra deres mellomposisjon i forvaltningen, altså den vertikale samordningsrollen deres, og understrekes i intervjuene med Statsforvalteren hvor deres rolle beskrives som statens og regjeringens representant både på det regionale nivået, men også på det lokale nivået. Statsforvalteren har flere roller, noe som vil si at de har flere forum og skal ansvarligeholdes av flere. De står i et *vertikalt* ansvarsforhold både på det nasjonale nivået, men også på det lokale nivået (Bovens 2007, s. 460). I et slikt ansvarsforhold forekommer det en mer formell maktrelasjon mellom aktøren og forumet. Basert på dette kan samordning oppleves som problematisk for en rolle lik den Statsforvalteren har.

Når aktørene snakket om forståelsen av ansvar og ansvarsforhold, kom det frem at den formelle organiseringen ikke er like lett å gjennomføre i praksis. Derimot blir det sagt i intervjuet med Statsforvalteren at de får til samordning, og at det kan en se spesielt under pandemien. Dette er i strid med det som kommer frem i NOU-en (2021), hvor det blir understreket at samordningsrollen til Statsforvalteren må bli enda mer tydeliggjort. Slike ulike oppfatninger er med på å illustrere at det er forskjellig forståelse for ansvar. DSB opplever også samordning som vanskelig, men deres rolle som samordningsaktør er ikke like komplisert som Statsforvalteren med sin mellomposisjon. Det kan derfor tenkes at de slipper unna en del av de utfordringene som Statsforvalteren må stå i. Samtidig kommer det frem i empirien at DSB sitt ansvarsområde ofte er uklart for andre aktører. Som DSB trekker frem, er deres myndighet og ansvar å påpeke og synliggjøre, mens det er sektormyndighetene som er ansvarlig for det forebyggende og beredskapsmessige arbeidet, noe som ofte blir mistolket av blant annet media. DSB sitt ansvarsområde kan på denne måten også oppfattes som komplekst.

I lys av teorien til Bovens (2007) knyttet til ansvar, kan en si at Samfunnssikkerhetens hus står i et *horisontalt* ansvarsforhold hvor det ikke er en formell ansvarslinje mellom aktørene som skal samordne med hverandre (s. 460). Dette er for eksempel den samordningen som Samfunnssikkerhetens hus har med andre relevante aktører og kommuner i regionen. Denne typen ansvarsforhold er også frivillig og derfor mer uformell enn de ansvarsforholdene som

foreligger for Statsforvalteren og DSB. Kommuner står generelt i et horisontalt ansvarsforhold på alle politikkfelt, og fokuserer mer på den horisontale samordningen enn den vertikale, i motsetning til staten.

Empirikapittelet viser også hvordan Samfunnssikkerhetens hus fokuserer på fagnivå når de snakker om deres forståelse for ansvar. For Samfunnssikkerhetens hus er det opplagt at deres ansvar ligger på det operasjonelle nivået, mens Statsforvalteren og DSB ligger på det strategiske nivået. Statsforvalteren viser til at de også er innom det operative nivået. Boin og 't Hart (2007) trekker frem spørsmål knyttet til hvordan operasjonelle aktører vs. strategiske aktører skal fordele ansvar under en krise. Dette kan oppleves som utfordrende når aktører på et operasjonelt nivå gjerne tenker kortsiktig, mens aktører på et strategisk nivå tenker lengre frem i tid (s. 191). Til tross for Samfunnssikkerhetens hus sine argumenter om at de har en annen rolle enn Statsforvalteren, vil det være betydningsfullt å forstå samspillet mellom det operative og strategiske nivået. Det har en betydning å forstå hverandres roller og ansvar, uavhengig av fagnivå.

DSB snakker i liten grad om fagnivået når de snakker om samordning, men deres forståelse for rollen til Samfunnssikkerhetens hus antyder at det er viktig med klare ansvarsforhold. Empirien illustrerer at Samfunnssikkerhetens hus sin forståelse for ansvar er ulik DSB og Statsforvalterens. I tillegg fremhever Samfunnssikkerhetens hus at de ønsker å operere på et nivå under Statsforvalteren, samtidig som de referer til sin egen rolle som regional. Statsforvalteren sier at de ikke forstår hvor de skal plassere Samfunnssikkerhetens hus når det også er 42 andre kommuner i regionen. Basert på dette kan en anta at forståelsen av ansvar mellom samordningsaktører for samfunnssikkerhet og beredskap er ulik blant de forskjellige aktørene. Når det ikke er en felles enighet om ansvarsrelasjoner, blir det vanskelig å definere hvem som har ansvar for hva. Derfor kan en si at ulik tolkning av ansvar fører til svekket samordning mellom relevante aktører for samfunnssikkerhet.

Forum

Uklare ansvarslinjer kan gjøre det vanskelig for aktører i valget av hvem de skal opprettholde sin lojalitet til (Bovens, 2007, s. 455). Bovens (2007) hevder ut fra teorien om *The problem of many eyes* at det kan være et mangfold av forum som aktøren skal være ansvarlig for. Aktøren forplikter seg til å gi informasjon og forklaringer på sine handlinger i en situasjon hvor aktørens handlinger kan få konsekvenser. Ut fra dette perspektivet kan en forvente at

Samfunnssikkerhetens hus skaper flere forum, og dermed også vil tilføre lojalitetsproblemer for de andre aktørene. Både DSB og Statsforvalteren mener at de strukturelle ansvarsforholdene mellom dem er tydelige, men at forholdet mellom Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus må defineres bedre. Dette med bakgrunn i at Samfunnssikkerhetens hus er noe nytt, og ønsker å være en del av det regionale nivået. Det vil derfor være viktig med en rolleavklaring slik at det blir tydelig hva som er Statsforvalteren sitt ansvar og hva som er Samfunnssikkerhetens hus sitt ansvar.

Statsforvalteren har hovedsakelig det Bovens (2007) kaller for et *politisk ansvar* overfor Stortinget og regjeringen, men også et *administrativt ansvar* overfor overliggende departement (DSB og KMD). Samtidig har de et *profesjonelt ansvar* overfor kommuner i regionen. Som vi kan se i empirien har ikke Samfunnssikkerhetens hus noe lignende forum å svare for. Likevel kan en ut fra Bovens sitt perspektiv, se at Samfunnssikkerhetens hus har et *sosialt ansvar* overfor innbyggerne i Bergen kommune. Dette var noe Samfunnssikkerhetens hus også omtalte som deres viktigste ansvar.

Samordningsrollen som Samfunnssikkerhetens hus ønsker å ha regionalt vil påvirke samordningen mellom vertikale samordningsaktører. Dette er fordi samordningsfunksjoner som går på tvers mellom kommuner og andre aktører vil skape forvirring i ansvarsrelasjoner vertikalt (Lægreid og Rykkja, 2021). Når aktører mellom de ulike nivåene skal samordne vil det være et forvirrende skifte mellom ansvarlighetsholder og den ansvarlige, noe som fører til at de ulike aktørene får et splittet ansvar og dermed blir ansvarsrelasjonene flere (Christensen og Lægreid, 2015). Gitt Bovens (2007) sitt perspektiv om *The problem of many eyes*, kan vi forstå Statsforvalterens bekymring dersom statsforvalterembetet ekskluderes fra viktig informasjonsflyt mellom Samfunnssikkerhetens hus og DSB. Det kan skape forvirring i rolle og ansvar, men også svekke utøvelsen av det samordningsansvaret embetet har. Innføringer av slike initiativer for samordning som kommer utenom den etablerte organisasjonsstrukturen, vil kunne medføre nye ansvarsutfordringer. Det er fordi nye ansvarsrelasjoner legges til de tradisjonelle, noe som gjør dem enda mer komplekse og tvetydige (Lægreid og Rykkja, 2021).

På en annen side argumenterer Samfunnssikkerhetens hus for at de ikke ønsker å påvirke den etablerte strukturen eller de ansvarsforholdene som foreligger. Tvert imot, ønsker de å være et tilskudd som de ulike aktørene kan benytte seg av. De opplever ansvarsforholdene mellom Samfunnssikkerhetens hus og Statsforvalteren som tydelige. DSB påpeker også hvordan

Samfunnssikkerhetens hus kan ligge på et nivå under Statsforvalteren og dekke de områdene embetet ikke har kapasitet til. Slik vil ikke Samfunnssikkerhetens hus stå i veien andre aktører sine ansvarsområder, men heller supplere eksisterende beredskapsarbeid i regionen.

Statsforvalterens presisering om at de vil forholde seg til Bergen på samme måte som de andre 42 kommunene i fylket kan også forstås basert på relasjonene mellom aktør og forum. Bovens (2007) argumenterer for at aktøren må forsvare sine valg, også når en skal samordne med andre. Om Statsforvalteren velger å forholde seg til Samfunnssikkerhetens hus som noe eget utenfor Bergen kommune kan det, basert på Bovens perspektiv, få konsekvenser i form av svekket legitimitet fra de andre kommunene i fylket. Det samme vil være gjeldene om DSB velger å forholde seg til Samfunnssikkerhetens hus som et eget forum. DSB forteller at de på ingen måte ønsker «å rote det til» for Statsforvalteren, og prøver derfor å opprettholde lojaliteten til Statsforvalteren. Samtidig kommer det frem i empirien at Samfunnssikkerhetens hus mener at nasjonale myndigheter ikke alltid følger den etablerte strukturen ned til kommunen, men at kommunen må følge denne strukturen tilbake når de skal rapportere til nasjonale myndigheter og til DSB. Samfunnssikkerhetens hus mener derfor at det hadde vært lettere om de kunne rapportere direkte til direktoratet. En kan hevde at Samfunnssikkerhetens hus skaper flere forum innenfor samfunnssikkerhetsfeltet og at det dermed kan oppstå lojalitetsproblemer. Samtidig ønsker Samfunnssikkerhetens hus å sikre at det er den riktige informasjonen som kommer frem, noe de opplever som vanskelig når rapporteringen må gjennom flere ledd.

Ansvarliggjøring

Gjennom det Bovens (2007) kaller for *The problem of many hands* oppstår det utfordringer når flere aktører skal stilles til ansvar. En kan derfor forvente at Samfunnssikkerhetens hus skaper problemer for ansvarliggjøring. Informantene fra DSB fremhever at det er viktig med en avklaring av når det er Statsforvalteren som er ansvarlig og når det eventuelt er Samfunnssikkerhetens hus. Ifølge Bovens (2007) er dette også nødvendig for å vite hvem som er ansvarlig for et gitt utfall. Det er derfor avgjørende med klare ansvarsforhold mellom aktører som ønsker å ligge på samme nivå. Slagordet til Samfunnssikkerhetens hus presiserer at de skal skape en tryggere fremtid for innbyggerne i regionen *Vestland*. Den etablerte strukturen har imidlertid allerede en regional samordningsaktør for regionen Vestland gjennom Statsforvalteren. Samfunnssikkerhetens hus sin rolle kan derfor være i direkte konflikt med Statsforvalteren sin rolle.

The problem of many hands illustrerer vanskeligheten med å ta i bruk flere aktører for å løse et problem (s. 458). Etablering av nye virksomheter og interesseorganisasjoner som Samfunnssikkerhetens hus, tilføyer enda flere aktører og det blir dermed vanskeligere å finne ut hvem det er som skal stilles til ansvar (Christensen, mfl., 2019, s. 9). Samfunnssikkerhetens hus sitt ønske er å kunne påta seg oppgaver fra andre kommuner og aktører i regionen Vestland. Statsforvalteren presiserer at den enkelte kommune er ansvarlig, selv om de velger å utøve sine oppgaver gjennom Samfunnssikkerhetens hus. Statsforvalteren fremhever også at de heller ikke vil delegere noen av sine oppgaver til Samfunnssikkerhetens hus, og at Samfunnssikkerhetens hus derfor ikke vil stå ansvarlig for noe av det beredskapsarbeidet som tilhører Statsforvalteren.

Statsforvalterens mer skeptiske holdning til Samfunnssikkerhetens hus, sammenlignet med DSB, kan handle om at Statsforvalteren ser på Samfunnssikkerhetens hus som en «trussel» mot deres egen rolle for samfunnssikkerhet og beredskap i regionen. DSB har derimot ikke like mye samhandling med kommunen som Statsforvalteren. Boin og 't Hart (2012) trekker frem hvordan makt og ansvar er nært knyttet til samordning (s. 187). Når det oppstår en krise eller en uønsket hendelse, vil det være mulig for parter i en samordningsprosess og påta seg ansvar for å styrke sin posisjon i omgivelsene, og dermed ha mer makt. På samme tid kan det også være et ønske i en samordningsprosess å fraskrive seg ansvar for å unngå svekket omdømme fra omgivelsene dersom noe går galt.

Statsforvalteren ønsker å opprettholde ansvaret de har overfor regionen. Derfor kan det tenkes at embetet er bekymret for at Samfunnssikkerhetens hus skal overta noe av dette ansvaret dersom de blir formalisert som en enhetlig aktør. Dette kan vi se gjennom empirikapittelet, hvor Statsforvalteren forteller at det vil bli forvirring rundt ansvar og roller hvis Samfunnssikkerhetens hus ønsker å være en regional samordningsaktør. Det er mulig at Statsforvalteren sitt syn på Samfunnssikkerhetens hus grunner i hvordan det *kan* bli en trussel mot embetet. Det er også viktig å påpeke Statsforvalterens bekymring over at DSB skal melde direkte til Samfunnssikkerhetens hus, og ikke gå via Statsforvalteren. Dette er også noe som vil svekke legitimiteten som Statsforvalteren har som regional aktør i form av å være bindeleddet mellom staten og kommunen. Hvis DSB velger å «hoppe over» Statsforvalteren vil det utfordre deres rolle og ansvar. Det vil være nødvendig med ansvarlighetsgjøring på en legitim måte for å sette klare grenser for de ulike rollene (Bovens, 2007, s. 458). Dette er noe som også DSB poengterer ved å skape klare grensesnitt mellom Samfunnssikkerhetens hus og Statsforvalteren.

På en annen side er Samfunnssikkerhetens hus helt tydelig på at de ikke ønsker å ha noe makt, og at de på ingen måte ønsker å stå i veien for arbeidet Statsforvalteren gjør på feltet. Fra Boin og 't Hart (2012) sitt synspunkt på makt og ansvar kan en oppfatte det at Samfunnssikkerhetens hus ikke ønsker makt, er for å unngå å bli ansvarlig holdt av omgivelsene. Derimot er ikke Samfunnssikkerhetens hus etablert med den hensikt å fatte noen beslutninger eller å oppnå makt, men heller som et hjelpemiddel for andre aktører for samfunnssikkerhet, og ikke minst for å tilrettelegge for innbyggerne i regionen (Informant 1, SSH). Samfunnssikkerhetens hus har heller ikke tatt en tittel som «aktør», men fremhever at de ønsker å være en *arena* for samordning mellom relevante aktører. Med det utgangspunktet skaper ikke Samfunnssikkerhetens hus flere aktører, og vil dermed ikke medføre spørsmål knyttet til ansvarliggjøring.

6.3.1 Oppsummering

Basert på perspektivet om barrierer knyttet til ansvar, kan en forvente at forståelsen av ansvar er tvetydig mellom de ulike aktørene. Ifølge Bovens (2007) sitt perspektiv på ansvar skaper Samfunnssikkerhetens hus flere ansvarsrelasjoner, og vil dermed skape uklarhet i ansvarsforhold mellom de ulike aktørene på feltet. Det er derfor viktig for både DSB og Statsforvalteren med klare ansvarsforhold for at det ikke skal oppstå misforståelser i ansvar og myndighet. Samfunnssikkerhetens hus argumenterer for at deres operative fokus ikke vil komme i veien for Statsforvalterens strategiske fokus. Noe en kan se gjennom analysen at ikke stemmer ettersom Statsforvalteren også er innom det operative nivået innimellom. Uavhengig av nivå vil Samfunnssikkerhetens hus føre til flere ansvarsrelasjoner som vil reise spørsmål til hvem aktørene skal opprettholde sin lojalitet mot. Gitt dette vil ansvar oppleves som en barriere for samordning. Bovens (2007) argumenter også for at flere aktører skaper utfordringer ved ansvarliggjøring. Derfor er det ekstra fremtredende med klare ansvarsforhold mellom Statsforvalteren på det regionale nivået og Samfunnssikkerhetens hus som også ønsker å ligge på det samme nivået. Av den grunn kan en generelt tolke ansvar som utfordrende og komplekst når det gjelder samordning. Derfor vil det også være ekstra viktig med klare ansvarsforhold når slike fenomen som Samfunnssikkerhetens hus oppstår, for å hindre at ansvar blir en barriere for samordning.

6.4 Samspillet mellom perspektivene

Tidligere forskning (se delkapittel 2.7) og en rekke offentlige dokumenter (se delkapittel 5. 1) fremhever hvordan samordningsutfordringer er sentrale i forvaltningen. Samordningen på tvers av forvaltningsnivå og ulike departementsområder blir trukket frem som spesielt krevende innenfor samfunnssikkerhetsfeltet når gjenstridige problemer må håndteres. De empiriske funnene i denne studien viser til en klar spenning mellom formelle- og kulturelle trekk ved samordning. Ethvert system har institusjonaliserte verdier og kultur som nedfeller seg i strukturer (Fimreite, 2008, s.13). Det betyr at formelle tilnærminger skaper rammer for atferd, mens kulturelle handlemåter skapes innenfor disse rammene. Aktørene var ekstra opptatt av det formelle når det gjaldt den vertikale samordningen, men mer opptatt av det kulturelle når det handlet om den horisontale samordningen. Det kan være fordi det ikke eksisterer sterke formelle regler og strukturer for horisontal samordning, og en dermed vil benytte kulturelle og uformelle virkemidler for å organisere samordning horisontalt. Dette er noe som den klassiske organisasjonsteorien også viser til, hvor en må forstå viktigheten av hvordan det formelle og kulturelle påvirker hverandre. Kultur og tradisjon blir formet gjennom formelle strukturer (Lægreid og Rykkja, 2019, s. 263).

I lys av dette kan en forstå at samordningsutfordringer er knyttet til et komplekst samspill mellom gjensidige påvirkende faktorer. Det finnes ikke ett perspektiv som kan beskrive mangfoldet når aktører skal samordne om forebyggende tiltak og håndtering av kriser. DSB og Statsforvalteren er mer opptatt av den vertikale formelle organiseringen, mens Samfunnssikkerhetens hus er mer opptatt av den horisontale uformelle samordningen. Gitt dette utgangspunktet ser det ut til at kommuner handler og tenker som autonome institusjoner, mens staten tenker mer i vertikale siloer. Dette illustrerer betydningen av å forstå samspillet mellom formelle og kulturelle trekk ved samordning, og av å se hvordan slike trekk påvirker hverandre.

De formelle og kulturelle trekkene vil også kunne ses i sammenheng med perspektivet på ansvar. Ansvarlighet opprettes innenfor formelle strukturer gjennom lover og regler, men også ut fra tradisjoner og mer uformelle handlingslogikker. Ansvarsrelasjoner i en flernivåkontekst som den norske, er gjerne flerdimensjonal og ansvaret vil dermed bevege seg mellom de ulike dimensjonene (Lægreid og Rykkja, 2019, s. 261). Derfor vil ansvarsrelasjoner samsvare med det styringssystemet som ligger til grunn. Dette perspektivet har vært med på å forstå Samfunnssikkerhetens hus sin rolle og deres ansvar innenfor en slik flernivåkontekst. Analysen

Analyse

har vist hvordan samordning påvirkes av flere faktorer, som formelle, kulturelle og ansvar, og må forstås i en sammenheng mellom alle disse.

7.0 Avslutning

Denne studien har undersøkt hvilken rolle og betydning Samfunnssikkerhetens hus har for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Dette er gjort ved hjelp av et teoretisk rammeverk som tar for seg formelle- og kulturelle barrierer og barrierer knyttet til ansvar innenfor samordning. Det er gjort rede for kjennetegn ved selve organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, i tillegg til hvordan en kan forstå samordningen mellom vertikale aktører på feltet. Avslutningskapittelet oppsummerer studiens hovedfunn med utgangspunkt i forskningsspørsmålene som ligger til grunn. Videre vil de teoretiske og praktiske implikasjonene for studien bli vurdert, før jeg til slutt vil kommentere videre forskning basert på de funnene som kommer frem i denne forskningen.

7.1 Hovedfunn

Studien viser at samordning er tvetydig og komplekst. Samfunnssikkerhet er et felt som stadig er i endring og aktørene må hele tiden tilpasse seg nye utfordringer. Både den vertikale og den horisontale samordningen mellom aktører er sentral. Det er også viktig å erkjenne at det horisontale påvirker det vertikale, og vice versa. Sentrale dokument som stortingsmeldinger, oppfølginger fra Riksrevisjonen og NOU-er viser at samfunnssikkerhetsfeltet er et vanskelig politikfelt som krever samordning på tvers av forvaltningsnivå. Dette viser at samordning blir sett på som et grunnleggende tema av myndighetene. Også informantene så på samordning som et viktig, men utfordrende tema. Samfunnssikkerhet og krisehåndtering kan oppfattes som gjenstridige problem, og slike gjenstridige problemer krever samordning både vertikalt, horisontalt, internt og eksternt (Christensen og Lægred, 2008). Samordning fører til både formelle og kulturelle dilemmaer, samtidig som det skaper tvetydige ansvarsrelasjoner. Det er derfor nødvendig å forstå sammenhengen mellom disse. Det kan i neste omgang bidra til å oppnå god organisering for samordning mellom aktører for samfunnssikkerhet og beredskap.

Denne studien har vist at Samfunnssikkerhetens hus generelt fokuserte mest på den horisontale samordningen, mens DSB og Statsforvalteren var mest opptatt av den vertikale. Det er rimelig å anta at dette kommer av at Samfunnssikkerhetens hus først og fremst har en rolle som opererer med samordning som er eksternt horisontal mellom aktører på samme nivå, mens DSB og Statsforvalteren har en tydelig vertikal samordningsrolle. Samtidig er det viktig å forstå at en slik eksternt horisontal samordningsrolle som Samfunnssikkerhetens hus har, bidrar til den

eksterne vertikale samordningen mellom nivåene i forvaltningen (Christensen og Læg Reid, 2008. s. 102). Jeg vil videre svare på studiens forsknings spørsmål.

Det første forskningsspørsmålet er: «*Hvordan forstår DSB rollen som Samfunnssikkerhetens hus har for samordning i Norge?*» DSB oppfatter Samfunnssikkerhetens hus som et positivt initiativ som retter fokus mot samfunnssikkerhetsarbeidet. Deres litt perifere kjennskap til Samfunnssikkerhetens hus tydeliggjør behovet for å definere Samfunnssikkerhetens hus sin rolle i systemet, mellom kommunal og statlig forvaltning. Dette kan knyttes opp mot Boin og 't Hart sitt perspektiv om formelle barrierer, som beskriver hvordan den formelle organiseringen har betydning for aktører som skal samordne. DSB oppfatter ikke Samfunnssikkerhetens hus som en del av den formelle organiseringen, men som noe uformelt og unikt. Gitt det institusjonelle perspektivet vil det ta tid før satsinger som dette blir en del av den tradisjonelle måten å samordne på. DSB var tydelige på at dersom Samfunnssikkerhetens hus skal være en regional aktør, er det ekstra viktig med avklaring av roller og ansvar. De fremhever at tydelig grensesnitt mellom embetet sin rolle og den samordningsrollen som Samfunnssikkerhetens hus ønsker å ha, er avgjørende for at det skal fungere. Ansvarsforståelse blir dermed ekstra viktig for å unngå barrierer for samordning. DSB presiserer også at det vil ta tid før en slik rolle kan finne sted i et system som det norske.

Det andre forskningsspørsmålet er: «*Hvordan forstår Statsforvalteren rollen som Samfunnssikkerhetens hus har for samordning i Norge?*» I likhet med DSB mener Statsforvalteren at Samfunnssikkerhetens hus bidrar til å fremme samfunnssikkerhet. Likevel var Statsforvalteren tydelige på at de forholder seg til den hierarkiske styringslinjen når de arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap. Dette var forventet gitt Boin og 't Hart sitt perspektiv knyttet til den formelle organiseringen. Statsforvalteren var mer reservert til rollen som Samfunnssikkerhetens hus ønsker å ha. Med utgangspunkt i at Statsforvalteren har det regionale samordningsansvaret for regionen Vestland, er ikke dette overaskende. I lys av Boin og 't Harts kulturelle barrierer vil også sterke tradisjoner, verdier og normer kunne komme i veien for institusjonaliseringen av Samfunnssikkerhetens hus. Dette kan begrunne hvorfor Statsforvalteren først og fremst forholder seg til Bergen som kommune, og ikke Samfunnssikkerhetens hus som aktør. Når det gjelder ansvar er det viktig for Statsforvalteren at dette blir klargjort fra Samfunnssikkerhetens hus sin side, dersom de skulle samle flere kommuner. Barrierer knyttet til ansvar kan dermed komme til syne i den grad Samfunnssikkerhetens hus påtar seg en regional rolle.

Det siste forskningsspørsmålet er: «*Hvordan forstår Samfunnssikkerhetens hus sin egen rolle knyttet til samordning i Norge?*» En kan forstå Samfunnssikkerheten hus som en konsekvens av eksisterende utfordringer ved horisontal samordning for samfunnssikkerhet og beredskap. Samfunnssikkerhetens hus ser på seg selv som et verktøy for å bedre samfunnssikkerhetsarbeidet i regionen. De er samtidig tydelige på at de ikke ønsker å ha noe formelt ansvar eller beslutningsmyndighet, men vil heller være en ressurs som andre aktører kan benytte seg av. Denne studien viser hvordan det eksisterer en identitet på lokalt nivå som bryter med det nasjonale. Bergen kommune har en sterk identitet og selvforståelse, noe som kan forklare etableringen av Samfunnssikkerhetens hus. Det er en stor kommune med mange ressurser, noe som har medført et handlingsrom som Bergen føler at de må benytte seg av. Ut fra perspektivet til Boin og 't Hart kan vi tolke at Bergen kommune etablerte Samfunnssikkerhetens hus fordi det eksisterer noen kulturelle barrierer som ulik kultur, identitet og selvforståelse, mellom forvaltningsnivåene. Likevel bryter dette til en viss grad med den formelle styringslinjen. De har en operativ rolle, med formål om å øke kunnskap og bidra til effektivisering av samfunnssikkerhet og beredskap. Når det gjelder ansvar og ansvarsforhold, er Samfunnssikkerhetens hus også klar på at de hverken ønsker å ta over noen sitt ansvar eller å stå i veien for embetet eller andre sine roller. De beskriver at deres viktigste oppgave og ansvar ligger i å sikre innbyggerne i regionen Vestland. Samfunnssikkerhetens hus ønsker dermed å supplere, bidra og styrke den organiseringen for samfunnssikkerhet som vi har i Norge i dag.

7.1.1 I lys av problemstillingen

Målet med denne studien har vært å undersøke hvordan en kan forstå rollen til Samfunnssikkerhetens hus i en flernivåkontekst som den norske. Studien har forsøkt å svare på problemstillingen; «*Hvilken rolle og betydning har Samfunnssikkerhetens hus i arbeidet med samfunnssikkerhet i Norge?*»

Når det oppstår samarbeidsordninger som Samfunnssikkerhetens hus er det være ekstra viktig å skape en felles forståelse for samordning. Organiseringen av samfunnssikkerhetsfeltet består av formelle regler og strukturer som fører til at staten opptrer i vertikale siloer. Kommunen er ikke hindret av formelle regler for hvordan de skal utføre sitt samordningsarbeid. Tvert imot er kommuner under prinsippet lokalt selvstyre, styrket av nærhetsprinsippet hvor de kan utforme sin egen organisering og politikk for samfunnssikkerhetsarbeidet. Samfunnssikkerhetens hus

kan forstås som en konsekvens av flernivåstyring, hvor tradisjonelle hierarkiske styringsformer kan bli svekket. Ansvarsforhold blir utfordret og det kan oppstå en spenning mellom involverte forvaltningsaktører. Som denne studien viser er den statlige vertikale samordningen i Norge solid. Derimot er den horisontale samordningen mellom sektorer eller på tvers av kommuner vanskeligere å gjennomføre (Christensen og Læg Reid, 2008). Gitt den teoretiske diskusjonen i kapittel 6, kan en forstå rollen til Samfunnssikkerhetens hus som mer uformell ettersom den havner utenfor den etablerte strukturen. Likevel er det vesentlig å erkjenne at slike samarbeidsordninger kan påvirke de samordningsaktørene som allerede finnes på samfunnssikkerhetsfeltet. Det vil derfor være ekstra viktig at Samfunnssikkerhetens hus tydeliggjør sin egen rolle, og at de tilpasser seg de ansvarsforholdene som foreligger.

På en side kan vi forstå rollen og betydningen av Samfunnssikkerhetens hus som utfordrende for organiseringen av samfunnssikkerhet med tanke på ansvarliggjøring og spørsmål knyttet til lojalitetsproblemer. Samfunnssikkerhetens hus skaper et sett med spørsmål for andre aktører på samfunnssikkerhetsfeltet. På en annen side løser de horisontale samordningsproblemer for regionen Vestland, og er på den måten et supplement for den etablerte strukturen. Samfunnssikkerhetens hus skaper en arena for samordning som ikke har eksistert tidligere. Bergen er en stor og ressurssterk kommune i en region bestående av mindre kommuner som behøver hjelp for å forebygge og håndtere uønskede hendelser som måtte oppstå. Det vi kan forstå ut fra studien er at Samfunnssikkerhetens hus vil kunne møte motstand fra andre aktører dersom roller ikke blir tydelig avklart. Derfor kan vi si at det viktigste funnet i denne studien handler om tydeliggjøring av roller.

7.3 Teoretiske implikasjoner

Beskrivende begrep som flernivåstyring, samordning og spesialisering, har vært nyttige for å forstå samordningsrollen til Samfunnssikkerhetens hus. Andre beskrivende begreper kunne likevel hatt supplerende forklaringskraft for Samfunnssikkerhetens hus sin samordningsrolle. *Nettverk* er et teoretisk begrep som kunne vært benyttet for å øke kunnskapen rundt hvordan et sett med aktører kan skape uklare eller overlappende ansvarsforhold (Lango og Læg Reid, 2019, s. 55). Samfunnssikkerhetsfeltet er preget av aktører og arenaer som er underlagt departementer og direktorater, eller i dette tilfellet underlagt Bergen kommune. Nettverk er med på å illustrere den fragmenteringen som finnes på feltet, og dermed behovet for samordning. Gjennom intervjuene med informantene kommer det frem at det eksisterer flere uformelle arenaer, eller

såkalte «nettverk» som for eksempel Storbynettverket. Samfunnssikkerhetens hus blir også beskrevet som en uformell arena, og kan i lys av dette forstås som et nettverk som skaper behov for mer samordning. Studien kunne dermed blitt styrket med et mer omfattende resonnement knyttet til dette.

Valg av det teoretiske rammeverket baserer seg på Boin og 't Hart (2012) sine tre barrierer for samordning; formelle-, kulturelle- og politiske barrierer. De to førstnevnte barrierene baserer seg både på den instrumentelle- og den institusjonelle organisasjonsteorien. Den sistnevnte barrieren formulerte jeg til barrierer knyttet til ansvar, som baserer seg på Bovens (2007) sin forståelse av ansvar. Til tross for at rammeverket tar for seg barrierer for samordning, eksemplifiserer det også hvordan en kan forhindre mulige barrierer. Jeg anså rammeverket som et nyttig verktøy for å besvare studiens problemstilling. Rammeverket illustrerer hvordan Samfunnssikkerhetens hus forstås av andre aktører på samfunnssikkerhetsfeltet, men også deres egen forståelse av hvilken samordningsrolle de har. Utgangspunktet var å benytte det Roness (1997) kaller for en *utfyllende strategi* for å forklare mest mulig (s. 89). Strategien viste seg å være anvendelig ettersom perspektivene supplerte hverandre og dermed ga en mer fullstendig forklaring enn hva ett perspektiv ville gjort alene.

Det er viktig å påpeke at en må være påpasselig med å sette struktur opp mot kultur (Lægreid og Rykkja, 2019, s. 263). I stedet for å sette det opp mot hverandre, er det mer nyttig å forstå samspillet mellom dem. Dette er fordi organisasjonskultur i stor grad blir formet innenfor den formelle organisasjonsstrukturen som ligger til grunn. Derfor har samspillet mellom instrumentelle trekk som former de formelle barrierene, og institusjonelle trekk som former de kulturelle barrierene, vært sentralt gjennom studien. Både den instrumentelle og den institusjonelle organisasjonsteorien har ulike syn på organisasjoner og logikker om hvordan aktører handler. Jeg har også benyttet et tredje perspektiv for å få en utfyllende forståelse av samordningsrollen til Samfunnssikkerhetens hus. Gjennom Bovens (2007) sitt perspektiv på ansvar, kan en legge til rette for å forstå de spørsmålene som knyttes til ansvarsforståelse, ansvarsforhold og ansvarliggjøring, ved en slik etablering som Samfunnssikkerhetens hus. På den måten bidrar alle de tre teoriene til å forstå den overordnede problemstillingen på en utfyllende måte.

7.4 Praktiske implikasjoner

Problemstillinger som reiser spørsmål knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap har ingen enkle løsninger. Tvert imot viser de seg å ofte være svært omfattende, noe denne studien også illustrerer. Boin og 't Hart sitt perspektiv om ulike barrierer knyttet til samordning har illustrert at det eksisterer utfordringer når vertikale aktører skal samordne. Perspektivet knyttet opp mot de empiriske funnene tydeliggjør behovet for god samordning når gjenstridige problem skal håndteres. Organisering for samfunnssikkerhet er utfordrende. Samfunnssikkerhetens hus ønsker å være en del av denne organiseringen, noe som reiser nye spørsmål knyttet til formalisering, tradisjoner og ansvar. Det er viktig å undersøke konsekvenser og virkninger av slike etableringer, ettersom vi gjennom denne studien kan se at det følger med noen barrierer.

Det vil ta tid for nye mekanismer som Samfunnssikkerhetens hus å bli institusjonalisert i et sterkt formalisert system som det norske. Dette er fordi det eksisterer spenninger i det etablerte styringssystemet som en må ta hensyn til. Samfunnssikkerhetens hus må være bevisste på slike spenninger, og forme seg deretter. Det er også nødvendig med definerte og avgjorte ansvarsforhold, slik at det ikke oppstår misforståelser. Samfunnssikkerhetens hus er selv ansvarlig for å bevise sin nytteverdi i det store bildet.

7.5 Videre forskning

En studie som denne illustrerer viktigheten av å forstå utviklingen av samfunnssikkerhet og beredskap som politikkfelt. Innbyggernes sikkerhet og trygghet er noen av myndighetens mest grunnleggende oppgaver, og er noe de kontinuerlig arbeider med å forbedre. Samfunnssikkerhetens hus i Bergen kommune skal opptre innenfor et komplekst og flerdimensjonalt felt. Forståelsen av Samfunnssikkerhetens hus sin rolle og betydning illustrerer hvordan samordning er et komplekst tema. Konkret eksemplifiserer det styringsutfordringer knyttet til vertikal versus horisontal samordning i en flernivåkontekst som den norske.

Denne studien tar for seg en flernivåkontekst hvor fokuset ligger på den vertikale linjen mellom forvaltningsnivåene, og undersøker dermed hvordan Samfunnssikkerhetens hus passer inn i et slikt system. Det vil derfor være interessant å undersøke hvordan den horisontale samordningen mellom aktører innad i Samfunnssikkerhetens hus faktisk fungerer. Ved å ta i bruk det samme rammeverket og undersøke selve funksjonen av Samfunnssikkerhetens hus i Bergen kommune, vil en kunne karakterisere hvilken nytteverdi de vil ha på et regionalt nivå. En slik studie vil

muligens være lettere å gjennomføre på et senere tidspunkt, etter at Samfunnssikkerhetens hus har vært fungerende en stund. Da kan en også undersøke om dette var et initiativ som faktisk spredde seg til andre kommuner og regioner i Norge. Det er viktig å presisere at min studie har undersøkt Samfunnssikkerhetens hus under en etableringsfase. Meninger og tankemønstre kan i en slik fase ofte endre seg når ting blir mer tilpasset. En undersøkelse som inkluderer kommuner i regionen vil kunne tydeliggjøre forståelsen og behovet for en slik rolle som Samfunnssikkerhetens hus ønsker. Videre kan det også være nyttig å undersøke om det ville fungert å etablere en slik satsing andre steder også, eller om det kun vil fungere i Bergen gitt størrelse og ressurser.

Det metodiske valget for denne studien bygger på en kvalitativ tilnærming, som på grunn av tidsrammen er begrenset til et utvalg av dokumenter og intervjuer. Likevel kunne det ha styrket oppgaven med en enda mer omfattende metodisk tilnærming. En bredere dokumentgjennomgang, eller en større representativitet med informanter kunne vært interessant for videre forskning. Studien har fokusert på et sett med avgrensede aktører. DSB og Statsforvalteren har vært betydningsfulle aktører i denne studien. Likevel kunne det vært interessant å inkludere Justis- og Beredskapsdepartementet for å få et annet bilde av den vertikale samordningen mellom forvaltningsnivåene. Også et bredere perspektiv fra Statsforvaltere i andre fylker kunne skapt et utvidet syn fra det regionale nivået. I lys av det som kommer frem i denne studien, vil også en enda mer omfattende undersøkelse på hvordan Samfunnssikkerhetens hus utfordrer statsforvalterembetet være nødvendig dersom flere kommuner velger å innføre slike roller som har et mål om å operere på regionalt nivå.

Det vil være betydningsfullt å se denne casen i sammenheng med lignende initiativer i andre land. Å sammenligne en slik organisering for samfunnssikkerhetsarbeid i Bergen kommune med hvordan organiseringen fungerer på lokalt og regionalt nivå i andre land hadde vært relevant som videre forskning. I Tyskland eksisterer det eksempelvis både formelle og uformelle krisekoordineringsmekanismer på lavere nivå (Jantz og Jann, 2016, s. 17), som kan være interessant å sammenligne med den samordningsrollen som Samfunnssikkerhetens hus ønsker. En slik komparativ studie kan derfor være aktuell.

8.0 Litteraturliste

- Aars, J. og Helgøy, I. (2008) *Flernivåstyring og demokrati*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Adcock, R. og Collier, D. (2001) Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3), s. 529-546.
- Andersen, S. S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 3. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2006-03-03>
- Andersen, S. S. (2013) *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ansell, C., Boin, A. og Keller, A. (2010) Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, University of California: Blackwell Publishing, s. 196 og 197.
- Asland, T. og Braut, G.S. (2019) *Cooperation in Norwegian Search and Rescue Services as Seen By Voluntary Organizations*, *International Public Management Review*, Vol. 19, Iss 2
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. og Sandve, K. (2004) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Backe, I og Flinders, M. (2004) *Multi-level governance*, Oxford: Oxford University Press, s. 487
- Beck, U. (1992) *Risk Society – Towards a New Modernity*, SAGE Publications Ltd
- Bergen kommune (2017) *Plan for Samvirkesenteret -Samfunnssikkerhet og beredskap Sykkel-VM 2017*. Bergen: Upublisert.
- Bergen kommune (2018) Evalueringsrapport: *Samvirkeprosjektet, Sykkel-VM*, Bergen: Upublisert.
- Bergen kommune, (2019) Byrådssak 19, Saksfremstilling: *Etablering av Samfunnssikkerhetens hus*. Bergen.
- Bergen kommune, (2019) Byrådssak 19, Saksfremstilling: *Samlokalisjon av vakttjenester i Bergen kommune*. Bergen.
- Bergen kommune (2019) *Prospekt Samfunnssikkerhetens hus*, Bergen: Upublisert.
- Bergen kommune (2021) Byrådssak 21, Saksfremstilling: *Høringsuttalelse til NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. Bergen.
- Bjørgum, L. (2010) *En studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, Samvirke og Samordning*, Masteroppgave, Bergen: Universitetet i Bergen.

- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., og Sundelius, B. (2005) *The Politics of Crisis Management Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press
- Boin, A. Og 't Hart, P. (2012) *Aligning Executive Actions in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-ordination*, ProQuest Ebook Central
- Bovens, M. (2007) *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, European Law Journal, Vol. 13 (4) s. 447–468.
- Bovens, M. (2010) *Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism*, West European Politics. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486119>
- Brandth, B. (1996) *Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst*. i Holter, H. Og Kalleberg, R. *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 145-165.
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1993) *The Reforming Organization*. London: Routledge, s. 6
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre*, Universitetsforlaget.
- Choy, L.T. (2014) *The Strengths and Weaknesses of Research Methodology: Comparison and Complimentary between Qualitative and Quantitative Approaches.*» IOSR Journal of Humanities And Social Science 19(2)
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Ramslie, A.R (2006) *Styring og autonomi, Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*, Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2008) *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case*, Bergen: Public Organization Review, 8(2),
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2009) *Ethics, NPM and post-NPM A study of patterns and tensions in the central civil service*, Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2015) Performance and Accountability – A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment. *Public Organization Review* 15 (2): 207-225. doi:10.1007/s11115-013-0267-2.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2016) *Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy*, Bergen: Public Administration Review. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>

- Christensen, T., Lægred, P., og Rykkja, L.H. (2019) *The Co-evolution of Reputation Management, Governance Capacity, Legitimacy and Accountability in Crisis Management*, Universitetet I Oslo. <https://doi.org/10.4324/9781315458175>
- Dalen, M. (2004) *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2007) *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- DFØ (2021) *Samordning*, Tilgjengelig fra: <https://dfo.no/fagomrader/etats-og-virksomhetsstyring/samordning> (Hentet: 24.oktober 2021)
- DSB (2021) *Foreslå kandidater til samfunnssikkerhetsprisen!* Tilgjengelig fra: <https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2021/foresla-kandidater-til-samfunnssikkerhetsprisen/> (Hentet: 08.mai 2022)
- DSB (2021) *Rettleiar til forskrift om kommunal beredskapsplikt*, Tilgjengelig fra: <https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veileder-til-forskrift-om-kommunal-beredskapsplikt/> (Hentet: 24.jauar 2022)
- Engen, O.A., Kruke, B.I., Lindøe, P., Olsen, K.H., Olsen, O.E. og Pettersen, K.A (2016) *Perspektiver på samfunnssikkerhet*, Oslo: Cappelen Damm AS
- Ese, mfl., (2021) *Covid-19 pandemien – Statsforvalterens rolle*, Høgskolen i Østfold, Halden, Tilgjengelig fra: <https://www.hiof.no/hvo/vlo/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2021/ny-rapport-viser-at-statsforvalterne-har-hatt-en-v.html> (Hentet 23. august 2021)
- Fimreite, A.L og Lægred, P. (2007) *Samordning – Flernivåstyringens store utfordring*, Underveisrapport. Universitetet i Bergen
- Fimreite, A.L (2008) *Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Bergen: Rokkansenteret
- Fimreite, A.L og Lægred, P. (2013) *Den komplekse forvaltningen*, Stat og Styring, Idunn <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2013-01-13>
- Fimreite, A.L., Lango, P., Lægred, P. og Rykkja, L.H. (2019) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L, Lægred, P. og Rykkja, L.H. (2019) i Fimreite, A. Lango, P., Lægred, P. og Rykkja, L.H. (red) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 11-35
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt, Lov 22. august 2011 nr. 1 om *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt, Lov 22. august 2011 nr. 5 om *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*

- George, A.L. og Bennett, A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gerring, J. (2004) *What Is a Case Study and What Is It Good for? American Political Science Review* 98 (2), s. 342
- Gerring, J. (2006) *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grønmo, S. (2016) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Gulick, L. (1937) *Notes on the Theory of Organization*, i Gulick, L. og Urwick, L. F. (red.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Head, B. W. og Alford, J. (2015) Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Heywood, A. (2015) *Political Theory. An Introduction*. 4. utg. London: Palgrave
- Hope, K. (2021) *Eit betre rusta samfunnstryggleiks- og beredskapsapparat – ein studie av korvidt øvingar fører til læring*. Masteroppgave. Bergen: Universitet i Bergen.
- Høydal, H.R. (2007). *Tilsyn på Tvers*. Masteroppgave. Bergen: Universitet i Bergen.
- Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, Lov 19. juni 2015
- Jacobsen, D.I. (2000) *Hvordan gjennomføre undersøkelsen? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høgskoleforlaget
- Jacobsen, D.I. (2018) *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3.utg. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jantz, B. og Jann, W. (2016) Govcap Country Report: Germany, i Læg Reid, P. og Rykkja, L. H. (red) *Organizing for Societal Security and Crisis Management Cross Country Mapping Report*, Bergen: Rokkansenteret. S. 15-31
- JD (2020) *Hovedinstruks til Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap*, Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/id463/> (Hentet 24.januar. 2022)
- Jordahl, A. (2018) *Mellom barken og veden? Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap*, Masteroppgave, Bergen: Universitetet i Bergen
- King, G., Keohane, R. O. og Verba, S. (1994) *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, Princeton: Princeton University Press.

- KMD (2017) *Virksomhet og økonomiinstruks for fylkesmannen*, Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/tildelingsbrev-arsrapporter-og-instrukser--kommunal--og-moderniseringsdepartementet/tildelingsbrev-til-fylkesmannsembetene-2017/id2526045/> (Hentet: 5.mars 2022)
- Krasner, S. D. (1988) Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, Sage Publications , vol. 21, nr. 1: 66-94
- KS, (2021) *KS Storbynettverk*, Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/om-ks/ledelse-og-utvalg/utvalg/ks-storbynettverk/> (Hentet: 09.september 2021)
- Kvale, S., og Brinkmann, S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*, 2. utg. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lango, P. og Læg Reid, P. (2019) Samordning for samfunnssikkerhet, i Fimreite, A. Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (red) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo:Universitetsforlaget, s. 37-60
- Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (2019) Etter 22.juli. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet, i Fimreite, A. Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L. (red) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, s. 60-77
- Lindblom, C. E. (1965) *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press.
- Læg Reid, P og Rykkja, L. (2019) Diagnose og medisin etter terrorangrepet: kultur eller struktur?, i Fimreite, A. Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L. (red) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo,Universitetsforlaget, s. 255- 268
- Læg Reid, P. (2020) *Styringskapasitet og styringslegitimitet*, Stat og styring. Idunn. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2020-02-12>
- Læg Reid, P. og Rykkja, L. (2021) *Accountability and inter-organizational collaboration within the state*, Bergen: Public Management Review
- MacCarthaigh, M. and Molenveld, A. (2018) Coordination in Europe, i *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*, Pallgrave Macmillan
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1983) *Organizing Political Life - What Administrative Reorganization Tells Us About Government*. American Political Science Review, 77, 281-296
- March, J.G og Olsen, J. P. (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- March, J.G. (1994) *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*, New York: The Free Press

- March, J. og Olsen, J. P. (1998) The Institutional Dynamics of International Political Orders, *International Organization*, 52(4), s. 943-969.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (2004) *The logic of appropriateness*. ARENA Working Papers, 9,1-28.
- Marks, G. (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", i Cafruny, A. og Rosenthal, G. (red.) *The State of the European Community Vol 2: the maastricht Debates and Beyond*. London: Longman
- Meld. St. nr. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*.
- Meld. St. nr. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn*.
- Meld. St. nr. 5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.
- Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977) Institutional Organizations. Formal Structures as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, s. 340-363.
- Mintzberg, H (1979) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. London: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K. og Neby, S. (2019) Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk, *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, Universitetsforlaget. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-201901-02>
- NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av korona pandemien*.
- Olsen, J. E., Kruke, BI. Og Hovden, J. (2007) Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Volume 15 Number 2
- Peters, B. G. (2019) *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. 4. utg. Cheltenham og Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Peters, B. G. og Pierre, J. (2004) Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? I Bache, I. og Flinders, M. (red.): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Politiet (2022) *Arbeidslivskriminalitet*, Tilgjengelig fra: <https://www.politiet.no/rad/arbeidslivskriminalitet/> (Hentet: 19.april 2022)
- Regjeringen (2018) *Ansvarsområder og oppgaver i JD*, Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/?expand=factbox2573419> (Hentet: 8. september 2021)
- Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og Beredskapsdepartementet arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.

- Riksrevisjonen (2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.*
- Riksrevisjonen (2020-2021) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget.*
- Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.* 3.utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, H. og Webber, M. (1973) *Dilemmas in General Theory of Planning*, Springer, Policy Sciences, s. 155.
- Roness, P. (1997) *Organisasjonsendringar.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Rykkja, L.H. (2008) *Flernivåstyring og krisehåndtering*, Bergen: Rokkansenteret.
- Rykkja, L.H., Rubecksen, K. og Flo, Y. (2016) *Følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen*, Underveisrapport: Fylkesmannens perspektiv på nytt styringsrammeverk. Bergen: Rokkansenteret
- Rykkja, L.H., Rubecksen, K. og Flo, Y. (2018) *Følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen*, Sluttrapport, Bergen: Rokkansenteret.
- Rykkja, L.H. (2019) Fylkesmannen som samordningsinstans, i Fimreite, A. Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L. (red) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering.* 2. utg. Oslo, Universitetsforlaget, s. 123-144
- Samfunnssikkerhetens hus (2020) *Om oss*, Tilgjengelig fra: <https://ssh.no/om-oss/> (Hentet 15. september 2021)
- Samfunnssikkerhetens hus (2022) *Samfunnssikkerhetens hus*, Tilgjengelig fra: <https://ssh.no> (Hentet 23.januar 2022).
- Scharpf, F. W. (1994) Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*, 1, s. 27-53
- Scott, W.R. (1998) *Organizations. Rational, Natural and Open Systems.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration.* New York: Harper & Row.
- Serigstad, S. (2003) *Samordning og samfunnstryggleik - Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999- 2002*, Masteroppgave, Bergen: Universitetet i Bergen
- Simon, H.A (1957) *Administrative Behavior*, New York: The Free Press, I Fimreite mfl., (2019) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering.* 2. utg. Oslo, Universitetsforlaget.
- Simons, H. (2009) *Case Study Research in Practice.* SAGE Publications Inc.

- Sivilbeskyttelsesloven, Lov 25 juni 2010 nr.45 om *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.*
- Sommer, M. (2018) *Nytteverdien av et samvirkesenter: Vurdering av samvirke før og under sykkel-VM 2017 i Bergen*, Bergen: Høyskolen på Vestlandet
- Statsforvalterinstruksen, Lov 7. august 1981 om *Instruks for statsforvaltere.*
- 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. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning.*
- Thelen, K. (1999) Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Reviews of Political Science, Annual Reviews*, 2, s. 369-404.
- Van Thiel, S. (2014) *Research methods in public administration and public management.* London & New York: Routledge. S. 86- 95
- Vinsand, G. (2002) *Nye samarbeids- og kommunemodeller*, Sandvika: Agenda utredning og Utvikling AS
- VØI (2021) Styringsdokument – *Fylkesmannens samordningsinstruks*, Tilgjengelig fra: <https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2021/forelopige-styringsdokumenter/> (Hentet: 15. januar 2022)
- Yin, R.K. (2018) *Case Study Research and Applications. Design and Methods.* 6. utgave. Los Angeles: SAGE.
- Wetteland, K. (2012) *Hva er samfunnssikkerhet?* Masteroppgave, Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- 0-24 Samarbeidet (2022) *0-24 samarbeidet*, Tilgjengelig fra: <https://0-24-samarbeidet.no> (Hentet 19. april 2022)

Vedlegg 1 – Oversikt over dokumenter

Dokument	Forfatter	Grad av åpenhet
St.Meld.nr 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden	Justis- og beredskapsdepartementet	Offentlig
St.Meld.nr 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning	Justis- og beredskapsdepartementet	Offentlig
Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget (Riksrevisjonen 2020)	Riksrevisjonen	Offentlig
Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen 2017)	Riksrevisjonen	Offentlig
Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen 2015)	Riksrevisjonen	Offentlig
NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien	Norges offentlige utredning – Koronakommisjonen	Offentlig
Bergen kommune (2017) Plan for Samvirkesenteret -Samfunnssikkerhet og beredskap Sykkel-VM 2017, upublisert.	Bergen kommune	Tilsendt fra SSH
Byrådssak 19 (2019) Samlokalisjon av vakttjenesten, Bergen kommune	Bergen kommune	Tilsendt fra SSH
Byrådssak 20 (2020) Etableringen av Samfunnssikkerhetens hus, Bergen kommune	Bergen kommune	Tilsendt fra SSH
Byrådssak 21 (2021) Høringsuttalelse til NOU 2021: 6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien, Bergen kommune	Bergen kommune	Tilsendt fra SSH
Bergen kommune (2018) Evalueringsrapport, Samvirkeprosjektet, Sykkel-VM, upublisert.	Bergen kommune	Tilsendt fra SSH
Nytteverdien av et samvirkesenter: Vurdering av samvirke før og under Sykkel-VM 2017 i Bergen, Høgskolen på Vestlandet (Sommer, M. 2018)	Høgskolen på Vestlandet, Morten Sommer	Offentlig
Bergen kommune (2019) Prospekt Samfunnssikkerhetens hus.	Bergen kommune	Tilsendt fra SSH
Samfunnssikkerhetenshus.no (2021-2022)	Nettside	Offentlig

Vedlegg 2 – Oversikt over informanter

Informant	Organisasjon	Stillingstittel (på tidspunkt for intervjuet)	Intervjuform	Sted og dato	Varighet
Informant 1, DSB	DSB	Seksjonssjef, Samordning og beredskap	Digitalt	Bergen, 15.12.21	26 min
Informant 2, DSB	DSB	Utredningsleder, Samordning og beredskap	Digitalt	Bergen, 20.12.21	57 min
Informant 1, Statsforvalteren	Statsforvalteren	Seniorrådgiver, Kommunal	Digitalt	Bergen, 15.12.21	74 min
Informant 2, Statsforvalteren	Statsforvalteren	Fylkesberedskapssjef, Kommunal	Digitalt, gruppeintervju	Bergen, 02.02.22	71 min
Informant 3, Statsforvalteren	Statsforvalteren	Seniorrådgiver, Kommunal	Digitalt, gruppeintervju	Bergen, 02.02.22	71 min
Informant, 1 SSH	SSH	Beredskapssjef	Digitalt	Bergen, 17.12.21	47 min
Informant, 2 SSH	SSH	Leder, Samvirkesenter	Digitalt	Bergen, 17.12.21	52 min

Vedlegg 3 – Eksempel på informasjonsskriv

Informasjonsskrivene varierte under spørsmålet «*Hvorfor får du spørsmål om å delta?*», ellers er alle skrivene helt like. Vedlagt er rettet mot informantene fra Samfunnssikkerhetens hus.

Informasjonsskriv til forskningsprosjekt

Tema: «En casestudie av samordningsrollen til Samfunnssikkerhetens hus».

Mitt navn er Elin Aadnevik og jeg er masterstudent ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, ved Universitetet i Bergen. Jeg skal dette året skrive masteroppgave under veiledning av Professor Lise H. Rykkja og biveileder Johannes S. Førde.

Tusen takk for at du deltar i mitt forskningsprosjekt. Din deltagelse vil være til stor nytte for å besvare problemstillingen. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltagelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med denne studien er å forstå hvordan samordning fungerer vertikalt mellom de ulike nivåene i organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. Basert på dette vil jeg undersøke hva som kjennetegner samordningsrollen som Samfunnssikkerhetens hus har i denne organiseringen, og hvordan andre samordningsaktører forklarer denne rollen. På denne måten kan en finne ut hvordan Samfunnssikkerhetens hus passer inn i den vertikale organiseringen for samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.

Dette er en casestudie av Samfunnssikkerhetens hus. Det vil bli benyttet intervjuer med et relevant utvalg basert på problemstillingen, som supplerer en dokumentanalyse av aktuelle dokumenter.

Prosjektet er en masteroppgave i tilknytning til forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring» ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Det er Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen som er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får denne forespørselen på bakgrunn av din posisjon hos Samfunnssikkerhetens hus. Som nevnt er dette en casestudie av Samfunnssikkerhetens hus, og derfor vil dine refleksjoner være veldig aktuelle for å kunne svare på problemstillingen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det å **delta i et intervju**. Varigheten er mellom 45 og 60 minutter, med en maksimal varighet på 60 minutter.

Intervjuet vil blant annet ta opp temaer som organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge, hvordan samordning fungerer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, og samordningsrollen til Samfunnssikkerhetens hus.

Jeg tar opptak og notater fra intervjuet som vil bli lagret på sikkert vis (les mer om personvern under). Du vil ha mulighet til å få tilsendt selve sitatene som blir brukt i oppgaven.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrevet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Masterstudent, Elin Aadnevik, vil alene ha tilgang på de lagrede opplysningene så lenge prosjektet er aktivt.

Enhver bruk av intervjusvar i oppgavens analyse vil om ønskelig bli presentert uten bruk av navn. Det vil imidlertid bli opplyst i oppgaven hvilken organisasjon informanten tilhører, samt den aktuelle stillingen informanten innehar. Opplysninger du gir som kan brukes til å svare på prosjektets problemstilling vil derfor kunne bli koblet sammen med navn, tittel og rolle.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Etter innlevering av masteroppgaven 1. juni 2022, vil alle lagrede opplysninger (lydopptak, transkripsjon, papirmotater o.l.) slettes. De skal ikke arkiveres - ingen vil dermed ha tilgang til dem etter prosjektslutt, hverken i åpen eller anonymisert form.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke (jf. personopplysningsloven art. 6 nr. 1 bokstav a).

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

Dine rettigheter

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

- få innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene.
- få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende.
- få slettet personopplysninger om deg.
- sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Elin Aadnevik på mobil [redacted] eller e-post [redacted]
- Universitetet i Bergen ved prosjektansvarlig (veileder) Lise H. Rykkja, [redacted] epost [redacted]
- Vårt personvernombud: Janecke Helene Veim på telefon [redacted] eller e-post [redacted]

Med vennlig hilsen
Elin Aadnevik
Masterstudent

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*En casestudie av samordningsrollen til Samfunnssikkerheten hus*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at mine intervjusvar kan benyttes i masteroppgaven

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

(Sted, dato, signatur)

Vedlegg 4 – Eksempel på intervjuguide

Som nevnt i kapittel 4, har intervjuguide variert basert på hvilke aktører som har blitt intervjuet. Dette vedlegget viser et eksempel på en intervjuguide som ble brukt under intervjuet med informantene fra Statsforvalteren. Intervjuguiden ble ikke fulgt slavisk, og jeg benyttet oppfølgingsspørsmål underveis. De fleste spørsmålene var lik for alle informantene, men noen spørsmål ble tilpasset den enkelte aktøren. Henvisninger til aktører og spørsmål knyttet til enkelte instruks ble tilpasset den aktøren det var gjeldene for (eksempelvis samordningsinstruks, hovedinstruks ol.)

Intervjuguide

- Informasjon om prosjektet
 - Prosjektet er meldt til RETTE og NSD (Norsk senter for forskningsdata)
 - Kort presentasjon om tema for studien.
- Dokumentasjon
 - Informere om lydopptak – blir slettet etter prosjektslutt.
 - Direkte sitat som blir benyttet i studien vil bli sendt til deg på forhånd.
- Anonymitet
 - Ønsker å vise til stillingstittelen til informanten, men om ønskelig kan jeg anonymisere navn.
- Informasjon om intervjuet
 - Varighet 45-60 min
 - Fremgang av intervju
 - Denne oppgavens forståelse/betydning av samordning

Innledning:

- Vil du fortelle litt om deg selv og bakgrunnen din?
- Hvor lenge har du jobbet hos Statsforvalteren?
- Hva er din rolle hos Statsforvalteren?
- Hvilken utdanning har du tatt for å få denne jobben her?

Samfunnssikkerhet i Norge:

- Hvordan vurderer du samordningen på samfunnssikkerhetsfeltet generelt?
- Hvordan forstår du Statsforvalterens samordningsrolle/samordningsansvar?
- Hva mener du er de største utfordringene når det gjelder samordning på samfunnssikkerhetsfeltet?

Samordning knyttet til det formelle ved organiseringen:

- Vil du si at det etablerte strukturelle organisasjonsmønsteret i offentlig sektor (ministerstyre, lokalt selvstyre og styringsprinsipper) påvirker deres evne til å samordne med andre? Hvis ja – på hvilken måte?

- På hvilken måte bidrar samordningsinstruksen, tildelingsbrev og fylkesmannsinstruksen deres evne til å samordne med andre?
- Fungerer samordningsinstruksen slik den er tenkt i praksis? På hvilken måte?
- Hvordan påvirker de formelle møtene dere har med DSB deres evne til å samordne med dem?
- Har Statsforvalteren slike formelle møter med Samfunnssikkerhetens hus?

Samordning knyttet til kultur

- Hva er det som er viktig for deres organisasjon når dere samordner med DSB?
 - Hvordan foregår dialogen mellom dere?
- Hva er det som er viktig for deres organisasjon når dere samordner med Samfunnssikkerhetens hus?
 - Hvordan foregår dialogen mellom dere?
- Er det noen uformelle møtepunkter hvor dere får mulighet til å snakke sammen og knytte kjennskap som gjør at dere får til bedre samordning? Hvis ja – hvordan fungerer dette?

Samordning knyttet til ansvar

- Hvem er det Statsforvalteren er ansvarlige overfor?
(Hvilket forum er det de peker på. Hvilken type ansvarsrelasjon er det dette er?)
- Hvordan oppleves ansvarsforholdene mellom DSB, Statsforvalteren og Samfunnssikkerhetens hus?
- På hvilken måte blir Statsforvalteren holdt til ansvar?
(av media, brukerundersøkelser, dialogmøter, møter med kommunen).
- På hvilken måte tror dere Samfunnssikkerhetens hus blir holdt til ansvar?

Etablering av Samfunnssikkerhetens hus:

- Hvorfor tror du Samfunnssikkerhetens hus oppsto?
- Hvilken funksjon oppfatter du at de har?
- Hvilke forhold har Statsforvalteren til Samfunnssikkerhetens hus?
- Hvordan foregår deres samordning med Samfunnssikkerhetens hus?
- På hvilken måte har Samfunnssikkerhetens hus endret noe på samfunnssikkerhetsfeltet, og hvordan stiller dere dere til denne endringen?

- DSB og Statsforvalteren har allerede en koordineringsrolle eller samordningsrolle, hva er det dere tenker at Samfunnssikkerhetens hus skal bidra med?

Rolleforståelse av Samfunnssikkerhetens hus:

- Hvordan forstår du Samfunnssikkerhetens hus sin rolle innenfor feltet for samfunnssikkerhet og beredskap?
- Hvordan tenker du Samfunnssikkerhetens hus bidrar til samordning mellom samfunnssikkerhetsaktører?
- Hvordan tolker du samordningsrollen til Samfunnssikkerhetens hus?

Avslutning:

- Noe mer du ønsker å tilføye som vi ikke alt har snakket om?
- Om jeg skulle lure på noe i ettertid, er det greit at jeg sender deg en mail om det blir aktuelt?
- Tusen takk for intervjuet.

