

UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgåve

VÅR 2017

Politiets tryggleiksteneste i endring?

Ein studie av PST etter 22. juli 2011

Annbjørg Ryssdal

FØREORD

Denne studien er ein del av prosjektet «Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy (GOVCAP¹)» ved Uni Research Rokkansenteret i Bergen. GOVCAP-prosjektet er finansiert av Noregs forskingsråd, Samrisk II (2014-2018) og ser på kva som utgjer eit velfungerande krisehandteringsystem. Prosjektet omhandlar styringskapasitet og styringslegitimitet. Min studie er særleg retta mot styringskapasitet, men trekk òg inn element knytt til styringslegitimitet.

Under arbeidet med masteroppgåva er det mange som har hjelpt meg undervegs og fortener takk. Eg vil først og fremst takke mine to veileidarar, Per Lægreid og Lise Hellebø Rykkja, prosjektleiar og prosjektkoordinator for GOVCAP-prosjektet. Dei har bidrege med konstruktive tilbakemeldingar og gode råd og innspel. Eg vil takke Uni Research Rokkansenteret for kontorplass. Ei særleg takk til Eldrid og Malene for mange timar med drøfting og oppmuntring. Uni Research Rokkansenteret og det samfunnsvitskaplege fakultet ved UIB fortentar òg ein stor takk for økonomisk støtte til datainnsamlinga. Eg ynskjer i tillegg å takke forskargruppa «Politisk organisering og fleirnivåstyring» ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, der eg har fått nyttige kommentarar knytt til oppgåva si utvikling.

Eg vil rette ein stor takk til informantane mine som tok seg tid til å stille til intervju og gav meg verdifull innsikt. Utan dei hadde oppgåva mangla ein viktig dimensjon.

Vidare vil eg takke mamma for ein kjempeinnsats som korrekturlesar og min gode venn Malin for kommentarar. I tillegg fortentar min kjære Olve ein stor takk for oppmuntring og påminning om at eg gjorde eit modig val av studieobjekt.

Utover dette vil eg rette ei generell takk til familie og vener, både medstudentar og andre, for all hjelp og støtte.

Bergen 23.05.2017
Annbjørg Ryssdal

¹ For meir informasjon om prosjektet, sjå <http://wpms.computing.uni.no/govcap/>

INNHALDSLISTE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INNLEIING | 1 |
| 1.1 | PROBLEMSTILLING..... | 2 |
| 1.2 | DATAGRUNNLAG OG TEORAR | 3 |
| 1.3 | KVIFOR STUDERE PST? | 4 |
| 1.4 | DISPOSISJON FOR FORSKINGSPROSJEKTET..... | 5 |
| 2 | KONTEKST | 6 |
| 2.1 | TIDLIGARE TERRORHENDINGAR I NOREG..... | 6 |
| 2.2 | LUND-KOMMISJONEN..... | 7 |
| 2.3 | ORGANISERINGA AV PST I 2011/2012..... | 7 |
| 2.4 | PST OG ANDRE SENTRALE AKTØRAR | 10 |
| 2.4.1 | <i>Justis- og beredskapsdepartementet</i> | 11 |
| 2.4.2 | <i>Noregs sivile og militære etterretningsteneste</i> | 11 |
| 2.4.3 | <i>Det ordinære politiet/politidirektoratet</i> | 12 |
| 2.4.4 | <i>EOS-utvalet</i> | 12 |
| 2.5 | PST SOM FORVALTNINGSORGAN | 13 |
| 2.5.1 | <i>Forvaltningskontekst</i> | 13 |
| 2.5.2 | <i>Politisk kontekst</i> | 13 |
| 2.6 | OPPSUMMERING | 14 |
| 3 | TEORI | 15 |
| 3.1 | TIDLIGARE FORSKING | 15 |
| 3.2 | OMGREPSAVKLARING | 18 |
| 3.2.1 | <i>Samfunnstryggleik</i> | 18 |
| 3.2.2 | <i>Handtering av terror</i> | 18 |
| 3.2.3 | <i>Styringslegitimitet</i> | 19 |
| 3.3 | SKILDRANDE TEORI: STYRINGSKAPASITET | 20 |
| 3.3.1 | <i>Samordningskapasitet</i> | 20 |
| 3.3.2 | <i>Reguleringskapasitet</i> | 22 |
| 3.3.3 | <i>Analysekapasitet</i> | 23 |
| 3.3.4 | <i>Handteringskapasitet</i> | 24 |
| 3.3.5 | <i>Skildrande teori om gradvis institusjonell endring</i> | 25 |
| 3.4 | FORKLARANDE TEORI | 25 |
| 3.4.1 | <i>Instrumentell-strukturell teori</i> | 25 |
| 3.5 | EMPIRISKE IMPLIKASJONAR UT FRÅ DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET..... | 26 |
| 3.5.1 | <i>Det hierarkiske perspektivet</i> | 26 |
| 3.5.2 | <i>Forhandlingsperspektivet</i> | 27 |
| 3.6 | INSTITUSJONELT FORKLARINGSPERSPEKTIV | 28 |
| 3.6.1 | <i>Institusjonaliserte organisasjonar</i> | 28 |
| 3.6.2 | <i>Omgivnadanes betydning: institusjonelle omgivningar</i> | 29 |
| 3.6.3 | <i>Omgivnadanes betydning: tekniske omgivningar</i> | 30 |
| 3.6.4 | <i>Gradvis institusjonell endring: kombinasjonen av indre og ytre drivkrefter</i> | 30 |
| 3.7 | EMPIRISKE IMPLIKASJONAR UT FRÅ DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET | 31 |
| 3.8 | OPPSUMMERING | 33 |
| 4 | METODE | 34 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.1 | CASESTUDIE SOM FORSKINGSSTRATEGI | 34 |
| 4.1.1 | <i>Kjenneteikn</i> | 34 |
| 4.2 | DATAGRUNNLAG FOR STUDIEN | 35 |
| 4.2.1 | <i>Datatilgong: prosessen og utfordringar</i> | 35 |
| 4.2.2 | <i>Sekundærdata og primærdata</i> | 36 |
| 4.3 | METODE | 37 |
| 4.3.1 | <i>Kvalitativ dokumentanalyse</i> | 37 |
| 4.3.2 | <i>Kvalitativt intervju</i> | 40 |
| 4.3.3 | <i>Andre datakjelder</i> | 43 |
| 4.4 | GENERALISERING AV CASESTUDIE | 43 |
| 4.5 | BEHANDLING OG VURDERING AV DATAGRUNNLAG | 44 |
| 4.5.1 | <i>Kategorisering av data</i> | 44 |
| 4.5.2 | <i>Vurdering av studiens datagrunnlag</i> | 44 |
| 4.6 | OPPSUMMERING | 45 |
| 5 | EMPIRI | 46 |
| 5.1 | EVALUERINGANE | 46 |
| 5.2 | FORMELL STRUKTUR | 49 |
| 5.2.1 | <i>Kritikken etter 22. juli 2011</i> | 49 |
| 5.2.2 | <i>Strukturelle endringar i PST</i> | 51 |
| 5.3 | EKSTERN STRUKTUR: SAMORDNING MED ANDRE AKTØRAR | 56 |
| 5.3.1 | <i>Horisontal samordning: distriktseiningane i PST og samordning med POD</i> | 57 |
| 5.3.2 | <i>Horisontal samordning: samarbeid med E-tenesta</i> | 60 |
| 5.3.3 | <i>Vertikal samordning: relasjonen mellom JD og PST</i> | 64 |
| 5.3.4 | <i>Vertikal samordning: EOS-utvalet sin kontroll med PST</i> | 70 |
| 5.3.5 | <i>Kopling til Statsministeren sitt kontor</i> | 71 |
| 5.3.6 | <i>Nettverkssamarbeid</i> | 72 |
| 5.3.7 | <i>Kommunikasjon med storsamfunnet: openheit i PST</i> | 72 |
| 5.3.8 | <i>Oppsummering</i> | 75 |
| 5.4 | BUDSJETT | 76 |
| 5.4.1 | <i>Oppsummering</i> | 79 |
| 5.5 | LOVENDRINGAR 2013 | 81 |
| 5.5.1 | <i>Aktørar og argument</i> | 82 |
| 5.5.2 | <i>Voteringa i Stortinget</i> | 83 |
| 5.6 | LOVENDRINGAR 2016 | 83 |
| 5.6.1 | <i>Høyring i Justiskomiteen april 2016</i> | 84 |
| 5.6.2 | <i>Votering i Stortinget</i> | 87 |
| 5.7 | OPPSUMMERING OM LOVENDRINGANE | 87 |
| 5.8 | OPPSUMMERING: FUNN I DATAINNSAMLINGA | 89 |
| 5.9 | PST INNANFOR RAMMEVERKET FOR INSTITUSJONELL ENDRING | 90 |
| 6 | ANALYSE | 91 |
| 6.1 | SKILDRANDE TEORI: STYRINGSKAPASITET | 91 |
| 6.1.1 | <i>Analysekapasitet</i> | 91 |
| 6.1.2 | <i>Samordningskapasitet</i> | 92 |
| 6.1.3 | <i>Handteringskapasitet</i> | 95 |
| 6.1.4 | <i>Reguleringskapasitet</i> | 97 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 6.1.5 | <i>Oppsummering: Styringskapasitet</i> | 98 |
| 6.2 | FORKLARANDE TEORI | 98 |
| 6.2.1 | <i>Instrumentelt perspektiv</i> | 98 |
| 6.2.2 | <i>Institusjonell teori</i> | 102 |
| 6.3 | FORKLARINGSKRAFT | 106 |
| 6.4 | SAMSPLEET MELLOM PERSPEKTIVA OG INDRE OG YTRE FAKTORAR | 108 |
| 6.5 | OPPSUMMERING | 109 |
| 7 | AVSLUTNING | 110 |
| 7.1 | SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGA OG OPPSUMMERING AV FUNN | 110 |
| 7.2 | TEORETISKE IMPLIKASJONAR | 112 |
| 7.3 | FORVALTNINGSMESSIGE IMPLIKASJONAR | 114 |
| 7.4 | PLOSSERING INNANFOR FORSKINGSFELT OG GOVCAP-PROSJEKTET | 116 |
| 7.5 | VIDARE FORSKING | 118 |
| 8 | REFERANSEOVERSIKT | 120 |
| | LITTERATUR | 120 |
| | OFFENTLEGE DOKUMENT | 123 |
| | MEDIA | 127 |

Oversikt over tabellar og figurar

Tabellar

| | |
|---|-----|
| Tabell 1 – Kategorisering av institusjonell endring..... | 25 |
| Tabell 2 – Fire typar institusjonelle endringsprosessar..... | 31 |
| Tabell 3 – Auke i løyvingar i statsbudsjettet til PST 2007-2016..... | 77 |
| Tabell 4 – Argument og aktørar i debatten om lovendring..... | 88 |
| Tabell 5 – Fire typar institusjonelle endringsprosessar..... | 104 |
| Tabell 6 – Summerer opp forventingane og funn..... | 105 |
| Tabell 7 – Forklaringskraft for dei ulike perspektiva..... | 106 |

Figurar

| | |
|---|----|
| Figur 1 – Organisasjonskart til PST i 2011-2012..... | 8 |
| Figur 2 – Arbeidsoppgåvene til PST..... | 9 |
| Figur 3 – Organisasjonskartet til PST i 2016..... | 52 |
| Figur 4 - Viser veksten i statsbudsjettet til PST i 2012-2017..... | 78 |

LISTE OVER FORKORTINGAR

DKL = Den kongelige livvaktteneste

DSB = Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap

DSE = den sentrale eining

EOS-UTVALET = Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåking- og sikkerhetstjeneste

E-TENESTA = Norge sivil og militære utenlandsetteretning

INNST. = Innstilling til Stortinget frå komité

JD = Justis- og beredskapsdepartementet

NOU = Norsk offentleg utgreiing

NPM = New Public Management

NSD = Norsk senter for forskingsdata

NSM = Nasjonalt tryggingsorgan

PIA = Politiavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet

POD = Politidirektoratet

Post-NPM = Post New Public Management

Prop. L = Proposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak

Prop. LS = Proposisjon til Stortinget med forslag til lovvedtak og Stortingsvedtak

PST = Politiets Tryggleiksteneste

RSU = Regjeringa sitt tryggleiksutval

TAD = Toll – og avgiftsdirektoratet

SMK = Statsministeren sitt kontor

St. Meld = Stortingsmelding

1 INNLEIING

«Politiets beredskapsevne og oppgåveløysing er i dag ikkje tilstrekkelig tilpassa samfunnets forventningar og den risikoen samfunnet står overfor» (NOU 2012: 14, s.335)

Fredag 22. juli 2011 blei Noreg utsatt for det verste åtaket på norsk jord i fredstid.

Anders Behring Breivik utførte eit politisk motivert terroråtak mot AUF sin sommarleir på Utøya og mot regjeringskvartalet. Til saman 77 menneske vart drepne (NOU 2012: 14, s.13).

Terroråtakinget råka heile nasjonen og viktige beredskapsinstitusjonar som helsetenesta, brannvesen og politi blei sett på ei langt større prøve enn dei hadde vore tidlegare. Hendinga 22. juli 2011 førte til at samfunnstryggleik og beredskap fekk auka merksemd i Noreg.

Spørsmål om hendingane kunne vore unngått, og kven som kunne gjort kva betre har prega fleire rapportar og evalueringar (NOU 2012: 14; Traavik et al., 2012; PST, 2012a; Riksrevisjonen, 2015). Frå fleire hald var det understreka at ein måtte lære av hendinga og forbetre beredskapspolitikken i Noreg for å hindre at terror av det omfanget kan skje igjen (Pettersen et al., 2015; Refvik, 2011; Filstad, 2012).

Denne studien rettar merksemda mot ein sentral tryggleikssaktør i Noreg; Politiets Tryggleiksteneste (PST). Som Noregs tryggleiksteneste skal PST mellom anna ta i vare tryggleiken i kongeriket Noreg, motverka terrorisme, og førebyggje og etterforske terroråtak i og mot Noreg gjennom kontraetterretning (NOU 2012: 14, s.14). Sidan PST har ei sentral rolle i å førebyggje og avdekke terror, var dei ein relevant aktør i evalueringane etter 22. juli-terroren. Formålet med masteroppgåva er å kartlegge i kva grad det har skjedd endringar i PST etter 22. juli 2011, og deretter vurdere kva innverknad eventuelle endringar har hatt på styringskapasiteten til organisasjonen. I Noreg er arbeidet med samfunnstryggleik organisert på ulike forvaltningsnivå, sektorar og aktørar med ulikt ansvar. Eit overordna mål med studien vil vere å bidra til forskning på organiseringa av samfunnstryggleik og beredskap.

Utfordringane som blei avdekka etter 22. juli 2011 er framleis ein viktig del av den politiske satsinga på samfunnstryggleik og beredskap, og er derfor eit viktig forskingsfelt. Særleg terroråtakinget i USA den 11. september 2001 utløyste mykje forskning på tryggleik og etterretning internasjonalt, men det finst foreløpig ingen nyare studiar som handlar om PST som tryggleiksaktør. Denne masteroppgåva vil derfor tilføre forskingsfeltet ny empiri.

PST blei evaluert av Traavik-utvalet, Gjørsv-kommisjonen og ei intern prosjektgruppe internt i PST. Studien vil ta utgangspunkt i rapportane etter desse evalueringane. Alle desse kom ut i

2012 – kort tid etter terroråttaket. Tidsperspektivet i studien vil derfor vere endringar etter 2012. Traavik-utvalet skulle vurdere om PST si interne organisering både ved DSE (den sentrale eining) og i distrikta var føremålstenlege, om PST har tilstrekkeleg med ressursar og om dei tilsette hadde rett fagleg kompetanse (Traavik et al., 2012: s.49). Gjørv-kommisjonen sitt mandat var meir overordna med tanke på kartlegging og læring av kva det norske beredskapsapparatet kunne gjort annleis 22. juli 2011 (NOU 2012: 14, s.13). I den interne evalueringa skriv PST «etter eigne vurderingar har PST gjort fleire riktige og viktige vurderingar av førebyggjande saker og etterforskingssaker i seinare år. Samtidig ser vi at PST, både som følgje av tenestens ressurssituasjon, og måten arbeidsprosessane er organisert på, opererer med ein betydeleg grad av uvisse.» (PST, 2012a: s.31).

1.1 Problemstilling

Formålet med masteroppgåva er, som sagt, å kartlegge i kva grad det har skjedd endringar i PST etter 22. juli 2011, og vurdere kva innverknad eventuelle endringar har hatt på styringskapasiteten til organisasjonen. Dette gjeld interne organisasjonsendringar og samordning med andre tryggleiksaktørar. I tillegg vil studien ta føre seg PST sine legale og økonomiske verkemiddel. Dei økonomiske verkemidla vil seie midlar frå statsbudsjett som blir løyvd til PST. Legale verkemiddel vil seie kva verkemiddel PST har lov til å ta i bruk til å førebyggje og forhindre terror. PST sitt legale grunnlag blei ikkje vurdert av Traavik-utvalet og i liten grad av Gjørv-kommisjonen, men det har likevel vore ei viktig del av debatten etter 22. juli 2011, og eg har derfor valt å inkludere dei i studien. Bidraget til forskning på samfunnstryggleik og beredskap kan summerast opp i følgjande forskings spørsmål:

I kva grad og på kva måte har styringskapasiteten til PST endra seg etter 22. juli 2011 og korleis kan ein eventuelt forklare desse endringane?

Oppgåva vil ta føre seg

- a) Endringar i organisatoriske verkemiddel*
- b) Endringar i økonomiske verkemiddel*
- c) Endringar i legale verkemiddel*

For å systematisere datainnsamlinga har eg valt å dele problemstillinga opp i tre fokusområder. Elementa er valt både av analytiske omsyn og etter kva som blir vurdert som mest relevant. Første del av problemstillinga tar sikte på å identifisere endringar i den strukturelle organiseringa av PST. Studien vil òg kartlegge potensielle endringar i grenseflata mellom PST og andre relevante aktørar. Fokuset vil hovudsakleg vere på samordning med

følgjande andre offentlege tryggleiksaktørar; Justis- og beredskapsdepartementet (heretter JD), Stortingets kontrollutval for etterretnings-, og overvaking og tryggleikstenestene (heretter EOS-utvalet), Etterretningstenesta (E-tenesta) og politidirektoratet (heretter POD). Samordning mellom PST og andre aktørar var eit tema som fekk mykje kritikk i evalueringane, og utgjer derfor ein viktig del av studien. Dette kan sjåast i samheng med at samordning innanfor tryggleik og beredskap generelt er utfordrande, både vertikalt og horisontalt (Fimreite et al., 2014: s.23). Aktørane er valt fordi dei er tett på PST og er organisert både horisontalt og vertikalt i forhold til studieobjektet. Det andre fokusområde i studien vil ta føre seg er moglege endringar i økonomiske verkemiddel. Den tredje delen av problemstillinga vil sjå nærare på eventuelle endringar i legale verkemiddel og kva lover angåande terror og overvaking som har blitt vedtekne i Noreg etter 22. juli 2011. Økonomi er eit element i studien fordi fortløpande blir gjort vurderingar om prioriteringar av ulike sektorområder i politikken. Dei legale verkemidla er relevante fordi det inngår i spørsmålet om kva type verkemiddel ein tryggleiksteneste i eit demokrati skal ha tilgang til. Studien tek utgangspunkt i at eventuelle endringar som blir kartlagd er ein konsekvens av kritikken.

Eventuelle endringar i PST vil i denne studien bli operasjonalisert som mulige innverknadar på *styringskapasiteten* til organisasjonen. Studien vil ta utgangspunkt i Lodge og Wegrich (2014a) sin typologi av styringskapasitetar: samordningskapasitet, reguleringskapasitet, analysekapasitet og handteringskapasitet (Lodge og Wegrich, 2014a). Desse vil bli nærmare skildra i kapittel 3. I tillegg til å kartleggje moglege endringar, vil studien vurdere om nokre av kapasitetstypane har blitt prioritert i større grad enn andre.

1.2 Datagrunnlag og teoriar

Studien baserar seg på kvalitativ metode, som vil gi ei djup forståing av temaet.

Evalueringane av PST vil, som sagt, vere eit viktig utgangspunkt for studien. Datagrunnlaget for studien består av offentlege dokument og intervju med sentrale informantar som på ulike måtar kan bidra til å kaste lys over problemstillinga. Ei rekke andre dokument vil òg vere relevante for å gi eit meir heilskapleg bilete av studieobjektet. PST har vore tema for ei rekke medieoppslag etter 22. juli 2011, og desse vil kunne bidra med relevant informasjon. Intervju med sentrale aktørar vil kunne auke forståinga og gi eit innblikk i og rundt organisasjonen. Det vil dermed vere mogleg å få informasjon som ikkje er tilgjengeleg skriftleg.

Problemstillinga legg opp til både skildring og forklaring. For å svare på problemstillinga vil det derfor bli brukt både skildrande og forklarande teoriar. Dei skildrande teoriane som blir nytta er typologien av styringskapasitet (Lodge og Wegrich, 2014a) og Streeck og Thelen

(2005) si klassifisering av gradvise endringar i institusjonar. Vidare vil klassiske organisasjonsperspektiv, institusjonell og instrumentell teori, bli vektlagt for å forklare eventuelle organisasjonsendringar. Studien vil nytte ei brei organisasjonsteoretisk tilnærming for å betre forstå og forklare innhaldet i det offentlege organets organisering og verkemåte (Christensen et al., 2009). Dette gjeld òg om datainnsamlinga viser at PST de facto er den same som før 2011. Studien vil i tillegg ta sikte på å plassere PST innanfor Mahoney og Thelen sitt teoretiske rammeverk om endring i institusjonar på bakgrunn av indre og ytre faktorar (Mahoney og Thelen, 2009).

1.3 Kvifor studere PST?

Når ein skal velje studieobjekt innanfor eit samfunnsvitskapleg forskingsfelt burde problemstillinga ha praktisk, fagleg og samfunnsmessig relevans (Grønmo, 2004: s.61-66). Frå eit fagleg synspunkt er det mange relevante grunnar til å studere endringane i PST etter 22. juli 2011. For det første representerer kriser og truslar av denne typen ekstraordinære utfordringar for det offentlege beredskapsapparatet, og studien skal ta for seg ein viktig aktør i dette apparatet. Hendingar som terroren 22. juli 2011 og evalueringane i ettertid utgjer derfor høgaktuelle studieobjekt for statsvitarar. Samfunnstryggleik som forskingsfelt har fått eit større fokus på 2000- talet, også i Noreg. Hendingar som terroren i New York (2001), Madrid (2004) og London (2005), trusselen om svineinfluensa (2009), tsunamien i sør-Aust-Asia (2004), muslimsk radikaliserings, høgreekstremisme og den pågåande krigen i Syria har vore med på bidra til at fokuset på kriser og risiko er til stades i samfunnet. Studien vil forhåpentlegvis kunne bidra med kunnskap om korleis ein skal organisere den nasjonale tryggleikstenesta med tanke på kriser i form av terroråtak. Å studere organisatoriske forhold på samfunnstryggleiksfeltet er viktig, fordi dei kan seie noko om kva organisasjonar som har ansvaret og er involvert i handteringa av kriser, på kva tidspunkt dei blir involvert og med kva type ressursar, kunnskap og kapasitetar. PST skreiv i den interne evalueringa av seg sjølv «dersom ingenting endrast, vil graden av uvisse auke som eit resultat av utviklinga av trusselbilde» (PST, 2012a: s.31). PST er dessutan ein av få hemmelege tenester i Noreg, og mi vurdering er at det er viktig at forskning tar føre seg studieobjekt og felt der det utfordrande å få innsyn. Noreg er ein demokratisk stat, der idealet er openheit om myndigheitene sitt virke, sjølv om det er gode grunnar til at PST sitt arbeid må haldast hemmeleg. Sidan PST er ein heilt unik organisasjon i norsk samanheng, er organisasjonen eit interessant studieobjekt i seg sjølv.

Eit anna viktig argument for å studere PST er at ein i tidligare forskning på feltet ser ein diskusjon om samanhengen mellom tal på terroråtak og kapasiteten til tryggleikstenesta i landet (Reinares, 1998; Whelan, 2012; Quiggin, 2007). Det har blitt hevda at i statar som nedprioriterer tryggleikstenesta, vil risikoen for terroråtak auke. To døme på dette er Spania mellom 1977 og 1980 og Italia etter 1976. Spania var i ein overgangsfase frå diktatur til demokrati og hadde ikkje etablert ei tryggleiksteneste som ikkje var knytt til det gamle regimet. Italia kansellerte diverse anti-terror tiltak mellom anna ved å skalere ned tryggleikstenesta. Det er grunn til å tru at dette førte til auka hyppighet av terror utover 1980-tallet (Reinares, 1998: s.365) . Samanhengen er at det opnar seg eit «vindauge» for å utføre terror når den statlege tryggleikstenesta er svak (Reinares, 1998: s.371). På den andre sida treng ikkje ei veldig sterk tryggleiksteneste nødvendigvis vere eit positivt grep. Eit døme på dette er Stasi-politiet i Aust-Tyskland siste halvdel av 1900-tallet. Der fungerte tryggleikspolitiet som eit overvakingsorgan for kommunistpartiet, som overvaka opposisjonelle regimekritikarar. Omfanget av tryggleikstenester er i det fleste tilfelle ein diskusjon om tryggleik på den eine sida og demokratiske prinsipp som fridom på den andre. Denne avveginga kan ein knytte til styringslegitimitet fordi tryggleikstenesta i eit liberalt demokrati er avhengig av ei viss støtte i folket det er satt til å beskytte.

Eit fjerde moment er at organiseringa av tryggleikstenesta ikkje bare har betydning for myndighetene og andre interne aktørar, men det har også konsekvensar direkte for borgarane. Funn i studien vil derfor vere relevant både for myndighetene og for sivilsamfunnet. Dette er med på å styrke den samfunnsmessige betydinga til studien.

1.4 Disposisjon for forskingsprosjektet

Studien vil først gjere greie for konteksten til prosjektet. Kapittel 2 vil derfor skildre kvifor 22. juli 2011 var ei unik hending i Noreg, korleis PST var organisert før 2011/2012 og kva aktørar som vil kunne komme med relevant informasjon for å svare på problemstillinga. Kapittel 3 er ein gjennomgang av teorien som er viktig for tolking og gjennomføring av studien. Det vil òg bli presentert sentrale omgrep. Kapittel 4 er ein presentasjon av studiens datagrunnlag og dei metodiske vala studien byggjer på. Vidare følgjer vurderingar av fordelane og ulempene med desse vala. Kapittel 5 er ein gjennomgang av empirien frå datainnsamlinga og funna for studien blir presentert. I kapittel 6 blir funna analysert og tolka ut frå den skildrande og forklarande teorien. Kapittel 7 sumerar opp prosjektet med teoretiske og forvaltningsmessige implikasjonar, før oppgåva blir runda av med forslag til vidare forskning.

2 KONTEKST

I dette kapittelet vil dei kontekstuelle rammene rundt studien bli gjort greie for. Kapittelet vil gjere greie for kvifor 22. juli 2011 var noko heilt spesielt i norsk samanheng, og dermed ei heilt ny utfordring for norsk beredskap. Vidare vil sentrale samordningsaktørar for PST bli presentert. Formålet med kapittelet er å skape ei betre forståing av PST si rolle innanfor samfunnstryggleik og i forvaltninga i Noreg, og kvifor ein studie av PST er relevant i denne samanhengen.

2.1 Tidligare terrorhendingar i Noreg

Ein kan klassifisere terroren 22. juli 2011 som ei uventa og usannsynleg terrorhending, som fekk store konsekvensar i ettertid (Gundel, 2005). I tillegg til dei store menneskelege tapa, har hendingane kosta samfunnet mykje økonomisk. Ingen veit nøyaktig kor store kostnadane vil vere for å bygge opp igjen regjeringskvartalet, men anslaget frå 2013 var 15 milliardar kroner (Ekroll, 2013). Rettsaka, der Anders Behring Breivik blei dømd til 21 års fengsel og forvaring med minstetid på 10 år, har kosta den norske stat 170 millionar kroner. Fengselsopphaldet i Skien fengsel kostar 5,2 millionar kroner i året og Breivik er med det ein av dei dyraste fangane i norske fengsel nokon sinne (Nicolajsen og Tallaksen, 2016).

Før terroråttaket på Utøya og regjeringskvartalet hadde det vore få tilfelle av terror i Noreg. Terror er eit omdiskutert omgrep med mange dimensjonar, og det er derfor usemje om ulike situasjonar fell innanfor og utanfor definisjonen. «Lillehammersaka» frå 1973, der ein Marokkansk kelner busett i Noreg blei skoten og drepen på gata, blir av Wikipedia skildra som den første terrorhendinga på norsk jord etter andre verdskrig. Denne hendinga passar ikkje inn i definisjonen til Engene og Nordenhaug (2008) som definerer terrorisme som «voldsbruk som med overlegg rammar sivile for å skape en effekt på andre» (Nordenhaug & Engene, 2008: s.14). Mellom 1982 og 1992 blei det utført 125 aksjonar mot innvandrarar i Skandinavia, som alle blir rekna som terroraksjonar. Det vil seie åtak der ein nyttar brannbomber, sprengladningar eller skytevåpen. 28 av desse åtaka i denne tidsperioden skjedde i Noreg (Bjørge og Wittle, 1993: s.46). I tillegg har det vore diverse samanstyrt mellom nynazistmiljøet og miljøet kring «blitzhuset» i Oslo tidleg på 90-tallet. Desse hendingane blir også definert som terror (Bjørge og Heradstveit, 1993: s.169).

Dei fleste tilfella av terror før 22. juli 2011 resulterte i materielle skader og mindre personsskader. Det var ikkje behov for å setje i verk heile det norske beredskapsapparatet etter

desse hendingane. Før 22. juli 2011 hadde det aldri skjedd noko liknande i norsk beredskapshistorie. Det vil derfor være naturleg å kople eventuelle endringar i PST etter 2011, til den kraftige kritikken etter terroråttaket.

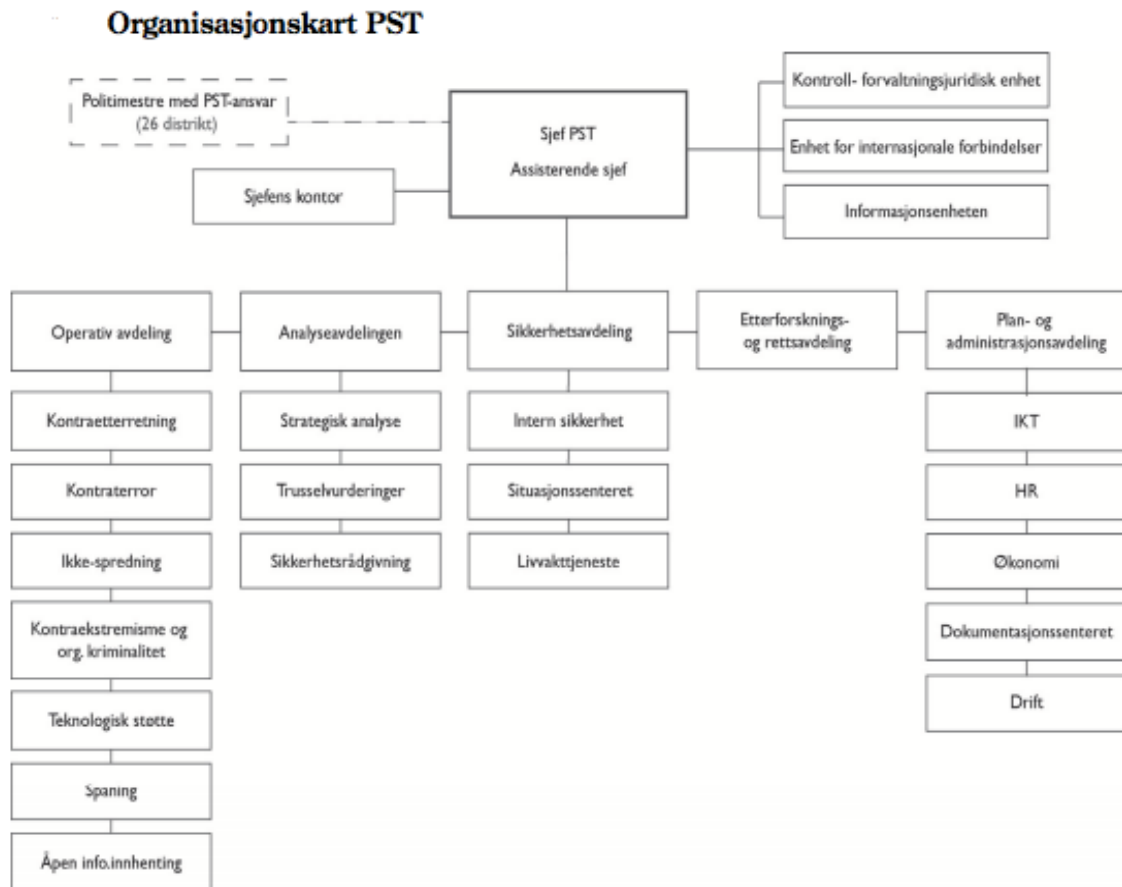
2.2 Lund-kommisjonen

PST er ei vidareføring av det som tidligare var Politiets overvakingsteneste (POT). Dei hamna i søkjelyset i 1996 då Lund- kommisjonen avslørte at POT hadde gjennomført ulovleg overvaking av ein rekke personar på den politiske venstresida i Noreg (Lund, 1996). Dette blei i følgje kommisjonen gjort etter instruksjon frå Noregs regjering, og skjedde i tidsperioden under den kalde krigen. I følgje kommisjonen blei personar overvaka grunna frykt for at aktørar på den norske venstresida skulle lekke opplysningar til Sovjetunionen (Lund, 1996). Avsløringane vakte stor oppsikt, og fleire norske statsborgarar har i ettertid fått tilgang til dei opplysningane som blei samla om dei. Kritikken av POT frå Lund-kommisjonen førte til at ein måtte gjere endringar i tryggleikstenestene. Dette, i tillegg til ei politireform som blei implementert frå år 2000, gjorde at tenesta i 2002 blei organisert til det som i dag er PST (St. meld. 22, 2000-2001).

2.3 Organiseringa av PST i 2011/2012

For å kunne seie noko om endringar i PST etter 22. juli, må ein først sjå på korleis PST var organisert før 22. juli 2011. PST er på mange måtar ein unik organisasjon, med røter tilbake til 1936. Som organisasjon har PST ekspandert i åra fram mot 2011/2012. Mellom anna blei livvakttenesta tilført i 2006, og PST fekk dermed 50 fleire årsverk. I 2010 hadde PST eit budsjett på 407,7 millionar. Traavik-utvalet slo fast at det i 2012 ikkje hadde vore nokre endringar i strukturen i den sentrale eining sidan 2006 (Traavik et. al, 2012). I 2012 var det 460 tilsette i organisasjonen og 30% hadde ikkje bakgrunn som politi (NOU 2012: 14, s.5). Figur 1 viser at PST før terroråttaket hadde fem avdelingar og 18 underavdelingar. I tillegg ser ein det som kan omtalast som ein slags teknostruktur, med støtte- og stabsfunksjonar på sida av PST-sjefen (Mintzberg, 1983).

Figur 1 viser organisasjonskartet til PST i 2011-2012



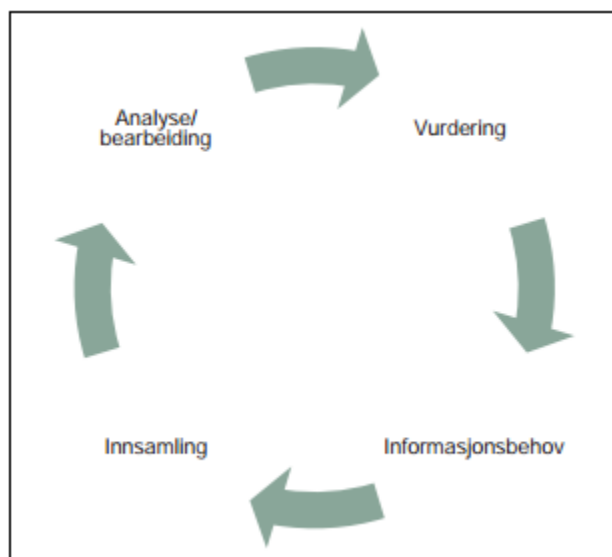
(Traavik et al., 2012: s.14)

Då evalueringane frå Traavik-utvalet og Gjørvt-kommisjonen blei publisert i 2012 bestod Politiets Tryggleiksteneste (PST) av den sentrale eining (DSE) i Nydalen i Oslo. I tillegg hadde ein PST-einingar i alle 26 politidistrikta, med unntak av Oslo politidistrikt. Dette er ikkje lengre gjeldande fordi det i 2017 har blitt gjennomført ein del av ei politireform. Noreg har no 12 politidistrikt og alle desse skal etter planen ha eigne PST-ansvarlege personar (Innst.306 S, 2014-2015: s. 84-92). Politireforma var mellom anna eit resultat av eit tidlegare reformforslag og av terroren 22. juli 2011, og distriktseiningane til PST har inngått i denne reorganiseringa (Innst. 306 S, 2014-2015: s. 9).

PST er eit eige politiorgan, politifaglig og administrativt direkte underlagt JD, og dermed organisatorisk sidestilt med Politidirektoratet. Sjeff for PST er sidestilt med politidirektøren, og dermed ein av dei to øvste leiarane i politi og lensmannsetaten i Noreg. Politiavdelinga i JD står for det alminneleg samarbeidet mellom JD og PST, med ansvar for styring av, og

kontroll med PST. Når det gjeld etterforskning er PST underlagt påtalemyndighetens øvste nivå. PST har ansvar for å førebygge og etterforske straffbare handlingar mot tryggleiken i riket. Sentralt står innsamling av informasjon om personar og grupper som kan utgjere ein trussel mot tryggleiken i Noreg. PST skal utarbeide ulike analyser og trusselvurderingar, etterforske, utføre operative tiltak og hjelpe andre aktørar med rådgiving. Figur 2 skildrar ulike faser i PST sine arbeidsoppgåver. PST har i tillegg det nasjonale ansvaret for å utføre livvaktteneste på norsk jord. Det gjeld for norske og utanlandske myndigheitspersonar, med unntak av kongefamilien (Traavik et al., 2012). PST må forhalde seg til «instruks for Politiets Tryggleiksteneste» frå 2005. Den seier mellom anna noko om bistand til ordinært politi, samarbeid med andre tryggleikstenester, rapportering til JD og administrative retningslinjer (Instruks for politiets sikkerhetsjeneste, 2005). Andre land har tilsvarende tryggleikstenester, sjølv om arbeidsoppgåvene varierer noko. I Norden finn vi SAPO i Sverige, DET i Danmark og SUPO i Finland (Traavik et al., 2012: s.45). Ein av dei største skilnadane mellom PST og til dømes E-tenesta og det ordinære politiet er høve PST har til å overvake borgarane. Som einaste tryggleiksmyndigheit i Noreg har PST løyve til dette. Heimlane for dette i lovverket har blitt utvida etter terroren i 2011. Fleire har hevda at endringane er problematiske, med omfattande kriminalisering av vage førebuingshandlingar (Engene, 2013: s. 237-238). Dette vil studien gå nærmare inn på i siste del av kapittel 5.

Figur 2 skildrar PST sine arbeidsoppgåver



(NOU 2012: 14, s.381)

Figur 2 illustrera korleis PST mellom anna jobbar med førebygging og avdekking av terror. Organisasjonen driv med etterforskning og påtaler sine egne saker og kan derfor seiast å vere

eit politi i politiet, sjølv om dei er underlagt påtalemyndighetene. Auka fokus på terror dei siste åra har gitt PST sitt arbeid ei sentral rolle i regjeringas handlingsplan mot radikaliserings og valdeleg ekstremisme (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

2.4 PST og andre sentrale aktørar

Forvaltninga innanfor samfunnstryggleik og beredskap er satt saman av mange ulike aktørar. Ei av utfordringane med dette feltet er korleis ein skal samordne desse aktørane. Dette gir ei spenning mellom behov for både spesialisering og koordinering (Fimreite et al., 2014: s.23). Ulike forvaltningsorgan kan bli involvert under ei krise, men det vil variere mellom kva type krise og trussel ein står ovanfor. PST er til dømes ikkje ein relevant aktør når det oppstår ei naturkatastrofe som flom eller orkan. Forvaltningssystemet er bygd på opp ein måte som gjer at det i dei fleste krisetilfella vil være snakk om samordning og samhandling mellom to eller fleire aktørar. Dette gjer at spørsmålet om korleis ein skal løyse utfordringane knytt til samordning innanfor samfunnstryggleik kan omtalast som sokalla *wicked problem*. Det er eit problem som går på tvers av grenser mellom institusjonar, organisasjonar, landegrenser og forvaltningsnivå (Rittel og Webber, 1973). Problemet kan sjåast i samband med auka globalisering. Kompleksiteten rundt dette gjer problemet vanskeleg å løyse. Eit typisk døme er terrorisme. Ingen aktør kan løyse desse utfordringane aleine, og ein må ofte involvere både globale aktørar som til dømes FN og mindre aktørar som norske kommunar. Offentlege myndigheter, ikkje-statlege organisasjonar (NGOs) og næringslivet blir involvert i forsøk på å finne ei løysing (Head og Alford, 2015: s.717). Det som kjenneteiknar *wicked problems* er at problemet kryssar både horisontalt, mellom ulike sektorar, og vertikalt, mellom hierarkiske nivå. Kjenneteikna er at løysingane på desse problema er komplekse og derfor omdiskuterte. Ofte er det slik at oppgåvestrukturen ikkje samanfeller med problemstrukturen. Aktørar (offentleg, private og NGOs) som vanlegvis utførar sin funksjon innanfor eit viss geografisk område og innanfor visse organisasjonsgrenser må gå utanfor desse grensene for å finne løysinga (Xiang, 2012; Harmon og Mayer, 1986; Boin et al., 2014). *Wicked problems* og samordning er derfor knytt saman fordi ein treng ofte samordning for å løyse desse problema. Terror er eit globalt problem, men PST har avgrensa kapasitet og eit avgrensa judisielt ansvarsområde innanfor norske grenser. Samarbeid med andre nasjonale aktørar er derfor viktig. På grunn av tematisk inndeling og organisering er det i Noreg naturleg at nokre aktørar samhandlar oftare enn andre. Dette gjeld òg for PST. Aktørane som blir presentert nedanfor er sentrale i studien på grunn av sitt forhold til PST.

2.4.1 Justis- og beredskapsdepartementet

På det øvste nivået i norsk forvaltning finn ein departementa. JD blei oppretta i 1818 og har ansvar for samfunnstryggleik og beredskap, kriminalomsorg, nedkjemping av kriminalitet, domstolane, innvandring, integrering, og lovarbeid. PST er, som sagt direkte underlagt JD. Det vil mellom anna seie at budsjettet til PST blir fastsett i statsbudsjettet etter styringsdialog med JD. PST sender først inn eit forslag til overordna målsettingar for perioden. Desse målsetningane er basert på trusselvurderingane frå PST sjølv. Styringsdialogen avsluttast med tildelingsbrevet frå JD, der det vert gjort greie for dei økonomiske rammene og dei politifaglege vurderingane til departementet (NOU 2012: 14. s.365). JD, særleg politiavdelinga, har i tillegg til etatsstyringsansvar, ein kontrollfunksjon når det gjeld PST sitt arbeid. Dei kontrollarar PST sitt førebyggjande arbeid fire gongar i året. To gongar ved den sentrale eininga og to gonger ved lokal einingar. JD skal då sjå til at PST jobbar innanfor det bestemte rammeverket.

2.4.2 Noregs sivile og militære etterretningsteneste

Etterretningstenesta og PST er viktige aktørar for kvarandre. PST ansvar for å utarbeide ulike analyser og trusselvurderingar, etterforske og utføre andre operative tiltak og rådgiving innanfor Noreg. Den militære og sivile Etterretningstenesta har ansvaret for det same utanfor Noreg (EOS-utvalet, 2016). Dei er begge hemmeleg tenester, og det kan skape spenning mellom hemmelegald og openheit. Hensikta med etterretning er å kunne bidra til å gi norske myndigheiter eit godt grunnlag for avgjersler rundt tryggleik-, utanriks- og forsvarspolitik. Historisk har samarbeidet mellom politi og forsvar vore utfordrande (Riksrevisjonen, 2015 og NOU, 2012: 14). E-tenesta er direkte underlagt forsvarssjefen, som igjen er underlagt forsvarsdepartementet. Det vil seie at samarbeidet mellom PST og Etterretningstenesta gjeld to ulike departement. Det kan by på utfordringar både fordi det kan vere fagleg usemje om korleis ein skal drive etterretning og kven som skal ha det siste ordet dersom usemje oppstår. Samordninga mellom PST og E-tenesta skjer på ulike nivå og fleire fagområde, og er viktig sidan mange av truslane mot tryggleiken i Noreg i dag går over landegrenser. Samarbeidet blir regulert av instruks om samarbeidet mellom Etterretningstenesta og politiets tryggleikstenester som blei vedtatt i statsråd i 2006. Her står det mellom anna at: ”Tenestane skal så langt mogleg legge forholda til rette for at den enkelte teneste effektivt kan utføre si verksemd, samt treffe nødvendige tiltak for å beskytte kvarandre sin verksemd mot kompromittering eller andre truslar” (Instruks for Politiet sikkerhetstjeneste, 2005).

2.4.3 Det ordinære politiet/politidirektoratet

Det ordinære politiet er blant dei viktigaste samarbeidspartnerane til PST, særleg med tanke på internettbasert kriminalitet og internasjonalt politisamarbeid (Traavik, 2012: s. 38-39). Som tidligare nemnd har kvart politidistrikt PST-tilsette ved sine kontor. Desse spelar ei nøkkelrolle i relasjonen mellom PST og det ordinære politiet. I 2012 var fordelinga organisert etter storleik. Det var mange lokale PST-tilsette i store politidistrikt og færre i dei små. Hordaland og Sør-Trøndelag var størst med tosifra antall tilsette kvar (NOU 2012: 14, s.367). Dette vil sannsynlegvis fortsette å vere proporsjonalt no når politireforma har ført til endring av politidistriktsgrensene. PST kan gi politidistrikta spaningsbistand og teknisk bistand i saker som omfattast av instruksen for Politiets Tryggleiksteneste (Edvinsen, 2012: s.40). PST skal i tillegg ha ein rådgivande funksjon i politidistrikta og kan i nokre tilfelle bidra med identifisering av personar, og tolkar til avhør dersom det blir nødvendig (Politidirektoratet, 2011: s.49). Det ordinære politiet vil i denne studien være representert gjennom POD. POD er sideordna med PST under JD. Samordninga er derfor horisontal.

2.4.4 EOS-utvalet

EOS-utvalet på Stortinget er eit utval som har til oppgåve å kontrollere etterretnings-, overvåkings og tryggleikstenestene som utførast eller styrast av offentlige myndigheiter, og har som formål å ivareta nasjonale tryggleiksinteresser (EOS-utvalet, 2016). Utvalet er relevant i denne studien fordi det skal kontrollere korleis PST brukar sine høve til å nytte seg av skjulte tvangsmetodar som til dømes overvaking. Utvalet består av sju medlem med ulik bakgrunn og ulik politisk erfaring. Medlemmane blir valt av Stortinget på bakgrunn av forslag frå Stortingspresidenten. Ingen av dei sju kan sitte på Stortinget når dei er med i utvalet, men mange har tidligare erfaring som stortingsrepresentantar. Medlemmane i EOS-utvalet må tryggleiksklarerast etter nasjonale reglar og NATO-reglar, og har taushetsplikt på grunn av nasjonale tryggleiksinteresser. Utvalet blei oppretta etter at Lund-kommisjonen la fram sin kritiske rapport i 1996, for hindre at ulovleg overvaking skulle skje igjen. EOS-utvalet si kontrolloppgåve ovanfor PST er «å føre kontroll med at tenestene si behandling av førebyggjande saker og etterforskingssaker, den sin bruk av skjulte tvangsmidlar, behandling av personopplysningar og utveksling av informasjon med innanlandske og utanlandske samarbeidspartnarar, skjer etter det gjeldande regelverk og tilfredsstillar krav til gode rutinar, alt innan ramma av formålet i lovens §2» (EOS-utvalet, 2015-2016: s.142). Utvalet førar ein jamn og tett kontroll med dei ulike tenestene. PST er det organet som blir grundigast og oftast

kontrollert, fordi dei har heimla til overvaking som ingen andre offentlege organ har (EOS-utvalet, 2015-2016: s.142).

2.5 PST som forvaltningsorgan

Ulike faktorar kan ha ført til eventuelle endringar i PST. Denne studien tar utgangspunkt i at terroråttaket 22. juli 2011 er hovudforklaringa på moglege endringar. Samtidig vil PST som eit offentlig forvaltningsorgan alltid vere påverka av den politiske og forvaltningsmessige konteksten rundt organisasjonen. Dette er derfor relevant kontekst for studien.

2.5.1 Forvaltningskontekst

Som offentlig organ blir PST påverka av organiseringsprinsipp i statsforvaltninga. Ein hovuddoktrine i den norske forvaltninga er ministerstyreprinsippet. Det innebere at statsråden i eit departement har fullt ansvar for det som skjer innanfor departementet og deira underliggande etatar (Fimreite et al., 2014: s.18). Spesialisering etter sektor er derfor viktig i norsk statsforvaltning. Samfunnstryggleik og beredskapsfeltet i forvaltninga har fire eigne prinsipp. Ministerstyreprinsippet er tett knytt til ansvarsprinsippet som skildrar at kvar enkelt statleg myndighet har ansvar for samfunnstryggleiken innanfor sitt område.

Nærleiksprinsippet seier at kriser og hendingar skal handterast på lågast mogleg nivå. Dette gir kommunane og fylkesmennene viktige oppgåver (Fimreite et al., 2014: s.18). Det tredje hovudprinsippet er likskapsprinsippet. Dette innebere at organiseringa ein har til vanleg i størst mogleg grad skal følgjast under krisehandtering. I seinare tid har samhandling mellom ulike aktørar fått eit eige prinsipp i samvirkeprinsippet. Dette seier at offentlege etatar med eigna ressursar til søk og redning skal bidra ved behov. Prinsippet er knytt til redningstenesta og blei inkludert etter 22. juli 2011 (Fimreite et al., 2014: s.19; St.meld. 29, 2011-2012).

2.5.2 Politisk kontekst

For å forstå eventuelle endringar gjort i PST etter at evalueringsrapportane kom ut i 2012, vil det vere relevant med korleis forvaltninga blir styrt. Reforma, omtala som «New public management» (NPM), blei innført i norsk offentlig forvaltning tidleg på 1990-tallet. Dette introduserte konkurranse, effektivisering og økonomisk teori i offentlig sektor (Christensen et al., 2014a: s.202-203). Det offentlige skulle bli meir effektivt gjennom konkurranseutsetjing, klare målsetningar, resultatorientering og kontraktbruk. Det offentlige skulle òg auke sitt fokus på serviceorientering. Ein del av NPM «på norsk» blei mål- og resultatstyring, der offentlege organ får mål tildelt av overordna myndigheiter og skal styrast etter i kva grad desse måla blir nådd (Askim et al., 2014: s.285-302). NPM fekk kritikk for å føre til

fragmentering og oppsplitting av offentleg sektor, og i åra som følgde blei Post-NPM introdusert for å løyse desse samordningsproblema. I post-NPM blei det auka fokus på overordna styring og samordning, og mindre vekt på effektivisering (Christensen et al., 2014a: s.212). Eit typisk grep ved post-NPM var å i større grad integrere direktorat og offentlege tilsyn i departementa og etablere nettverk på tvers av sektorar.

Sidan PST er ein del av norsk offentlig forvaltning, kan det tenkjast at begge reformene har hatt innverknad på organiseringa. Post-NPM vil i mange tilfelle supplere NPM, ikkje erstatte det. Det vil seie at PST og aktørane rundt sannsynlegvis er påverka av trekk frå begge reformene. Politireforma frå 2000, som inneheldt opprettinga av POD, er eit døme på indre fristilling i tråd med NPM, medan samanslåinga av distrikt (som politireforma i 2013), kan seiast å vere eit trekk frå post-NPM (Christensen et al., 2014a: s.214). Post-NPM legg opp til organisering i nettverk, for å sikre samordning på tvers av sektorar og nivå. Dei fleste norske forvaltningsaktørar på samfunnstryggleiksfeltet har vore organisert etter eit hierarkisk system, inkludert PST (sjå figur 1 s.8). Det kan tenkjast at det er utfordrande å kombinere, ettersom nettverkstyring og hierarkisk organisering er utfordrande å praktisere samtidig. Utfordringane knytt til samfunnstryggleiksfeltet diskuterast nærare innleiingsvis i kapittel 3.

Ein anna relevant faktor i konteksten rundt PST er kven som styrer. Kven som sit med den politiske makta har betydning for offentlege organ. Mellom 2011 og 2017 har Noreg bytta regjering. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet blei i 2013 bytta ut med ei mindretalsregjering beståande av Høgre og Framstegspartiet. Denne regjeringa blir leia av statsminister Erna Solberg (H). Tradisjonelt har kanskje den politiske høgreside vore mest oppteken av tryggleik (Christensen og Aars, 2017b), men både den føregåande og den sittande regjeringa har tryggleik høgt på agendaen. I 2015 oppretta regjeringa eit tryggleiksutval som fekk i oppgåve å foreslå eit nytt lovgrunnlag for førebyggjande nasjonal tryggleik. Dette utvalet blei også leia av Kim Traavik og konklusjonane frå dette utvalet blei inkludert i Stortingsmeldinga «Risiko i eit trygt samfunn» (St.meld.10, 2016-2017).

2.6 Oppsummering

Dette kapittelet har prøvd å skildre kvifor terroren 22. juli 2011 var ei spesiell hending i norsk beredskapssamanheng, og kva betydning forvaltningskontekst og politisk kontekst kan ha for forståinga av PST. Ein kan derfor ta utgangspunkt i at moglege endringar i PST i etter 2011, kan skuldast terrorhendingane. Vidare har sentrale samordningsaktørar for PST blitt presentert og det har blitt gjort eit forsøk på å skildre PST si rolle som forvaltningsorgan i Noreg.

3 TEORI

Dette kapittelet tar sikte på skildre teorien som blir nytta i oppgåva og å gjere greie for nokre sentrale omgrep. Teorien i denne studien følgjer oppfatninga om at det er nyttig å studere samfunnstryggleiksfeltet gjennom både deskriptive og forklarande teoriar (Quiggin, 2007: s.58). Studien nyttar seg av utfyllande strategi (Rones, 1997). Dei ulike perspektiva kan dermed forklare ulike aspekt ved eventuelle endringar i og rundt PST. Hensikta er å bidra til å oppnå innsikt i flest moglege relevante forhold (Rones, 1997: s.100). På denne måten vil det ikkje spele nokon rolle om perspektiva er motstridane. Ei forventning er at både institusjonelle og strukturelle forhold har hatt innverknad på moglege endringar i perioden etter 2011. Ved å bruke begge desse perspektiva får studien eit breitt teoretisk rammeverk (Andersen, 2013: s.73-74).

3.1 Tidligare forskning

Samfunnstryggleik og beredskap har dei siste åra blitt meir aktuelt som forskingsfelt i samfunnsvitskapleg forskning. Ein har mellom anna sett at organisasjonsendringar internt i tryggleikstenester er i følgje nokre forskarar vanskeleg å få til. Hammond introdusera tre hovudgrunnar til dette, med utgangspunkt i tryggleikstenester i USA (Hammond, 2007). Den første er at ein ikkje veit kor godt organisasjonane og endringane fungerer. Haldninga er ofte at dei fungerer så godt som dei kan. Ein annan faktor er at dei gongene det har blitt forsøkt å gjere endringar, så har sterke aktørar lagt ned veto mot dei endringane som har blitt føreslått. Den tredje grunnen er, i følgje Hammond, at dei endringsforslaga som har blitt lagt fram ikkje har vore overlegne dei strukturane som eksisterer. Alternativa har hatt så mange ulemper at det beste har vore å halde på dagens organisering. Hammond legg dessutan vekt på at det er vanskeleg å få dei eksisterande organisasjonane til å godta ei endring som til dømes opprettinga av eit nytt organ. Andre peiker på at tryggleiksorgan ofte unngår endring fordi ein er redd for at organisasjonen skal bli mindre effektiv (Whelan, 2012: s.59). Offentlege tryggleiksorgan er med andre ord, følgje nokre forskarar, ikkje særleg endringsvillige (Hammond, 2007: s. 402-403). At tryggleikstenester ikkje er flinke til å reorganisere og fornye seg, blir av nokre teoretikarar sett på som eit problem. Det blir hevda at statlege tryggleikssorgan blir hengande bak terrornettverk som til dømes Al-Qaida. Det forklarast med at terror-organisasjonar heile tida endrar seg og er i utvikling, medan offentlege tryggleiksorgan står fast fleire tiår i slengen (Quiggin, 2007: s.113). Nokre legg vekt på at politiske system og organisasjonar er stabile i lange periodar om gongen, før det skjer noko

uventu som skapar endring (Kettl, 2007: s.118-125). I følge Kettl (2007) er det tre potensielle utfall av dette, er; anten går organisasjonane tilbake til der dei var, eller så blir den totalforandra. Den tredje er ein mellomting, der nokre ting blir endra i organisasjonen, medan andre ting er som før. Ein ser gjerne tilbake på korleis ein har løyst tidligare utfordringar når ein skal organisere for samfunnstryggleik og beredskap. I ei samanlikning av amerikanske presidentar blir det argumentert for at dåverande president Bush sin reaksjon etter terroren i USA i september 2001, likna på reaksjonen Roosevelt hadde under 2. verdskrig. Begge var mellom anna oppteken av å skape effektiv mobilisering til krig og av å opprette ei koordinerande eining for beredskap (Relyea, 2003: s.613). Forsking frå Noreg viser mellom anna at prosessar med endringar i JD har vore gradvise og forsiktige når det kjem til samfunnstryggleiksfeltet feltet etter 22. juli 2011 (Björgum, 2010; Lango et al., 2013; Jensen, 2016). Denne konklusjonen blir støtta av fleire masteroppgåver om emnet: Synnøve Serigstad undersøkte oppfølginga av ein rapport frå Sårbarhetsutvalet i perioden 1999-2002. Sårbarhetsutvalet la, som Traavik-utvalet, fram nokre radikale endringsforslag. Trass i det var det endelige resultatet nokre små justeringar og veldig «trygge» endringar i forhold til det som då var status quo (Serigstad, 2003; Serigstad og Læg Reid, 2006).

Andre publikasjonar har ei meir generell tilnærming til temaet samfunnstryggleik og er opptekne av at både lokale, regional og statlege aktørar må gjere ein innsats for å finne den mest føremålstenlege organiseringa, og at det i nokre tilfelle kan vere utfordrande (Wise, 2002: s.142; Fimreite et al., 2014; Christensen et al., 2016). GOVCAP-prosjektet² har satt fokus på at ein må sjå på både styringslegitimitet og styringskapasitet når ein skal løyse utfordringane innanfor samfunnstryggleiksfeltet (Læg Reid og Rykkja, 2014; Læg Reid og Rykkja, 2016). Vidare har forskinga dreia seg om korleis ein skal organisere myndigheiter og nasjonale institusjonar med tanke på utfordringane ein står ovanfor (Uni Research Rokkansenteret, 2017).

Fleire litteraturbidrag legg til grunn at nasjonalstatane i vesten blir påverka av kvarandre, særleg når det kjem til legale og økonomiske verkemiddel. Det har heilt klart skjedd dreingar i lovendingane i vestlege demokrati etter åtaka i USA 11. september 2001. Særleg når det er snakk om tyngdepunktet for sivile rettar (Kettl, 2007; Epifanio, 2011; Christensen & Aars, 2017; Fimreite et al., 2014). I ei samanlikning frå 2011 kan ein sjå at USA og Storbritannia er dei statane som har gått lengst i endringar av lovverket, med Frankrike, Nederland og New Zealand like bak. Noreg hadde på dette tidspunktet eit mindre inngripande lovverk enn desse

² For meir informasjon om prosjektet, sjå <http://wpms.computing.uni.no/govcap/>

statane, men har i tidsrommet mellom 2000 og 2011 gått retninga av strengare lovgiving som har ein negativ effekt på personvernet (Epifanio, 2011: s.404). Tidligare forskning er med andre ord klar på at det er internasjonale føringar som styrar den norske politikken som omhandlar terrorisme (Nordenhaug og Engene, 2008: s.143). Forsking på lovendingar knytt til terrorhandlingar har òg vist at endringar i lovverket ikkje nødvendigvis har den ønska effekten på terroristane, og at ein ikkje kan vere trygg på at endringane verkar (LaFree, 2017; Forskningsrådet, 2017; Støre, 2015; Engene, 2013).

Samordning og samfunnstryggleik er eit forskingsfelt ein har hatt lite kunnskap om, men feltet og politikkområdet har fått gradvis auka merksemd dei siste åra (Lægreid og Rykkja, 2017). Kettl skriv at «samordning er diagnosa til tryggleikstenestane sitt problem» (Kettl, 2007: s.70). Dette fekk mellom anna merksemd i evalueringane etter terror-åttaket i USA 11. september 2001, og har i ettertid vore tema i fleire andre land. Det blir hevda at samordning er problematisk fordi det er vanskelig å fordele oppgåvene på aktørane og at ein risikerer både overlapp og «gaps» i oppgåvefordelinga (Kettl, 2007: s.67; Wise, 2002; Wise og Nader, 2002). I evalueringane etter åttaket 11. september 2001 viste det seg at det hadde vore samordning «gaps» i forholdet mellom FBI og CIA Det kan tenkjast at om desse «gapa» hadde vore «tetta» kunne ein ha oppdaga planlegginga av terroråttaket (Bouckaert et al., 2010: s.29).

Forskinga er sprikande når det gjeld kva type organisering som er best for samordning. Tidligare publikasjonar viser at medan USA valde å opprette eit eige organ for betre samordning, valde Storbritannia og Australia ei tilnærming som i større grad var prega av «whole-of-government»-tankegang. Dette har klare likskapstrekk med det som blei skildra i kapittel to som «NPM». Nokre bidrag frå forskingslitteraturen ser på aktørane som rasjonelle aktørar, som samarbeider med andre aktørar dersom det er noko å vinne på det. Det handlar altså ikkje om behovet for å bidra med noko i samarbeidet, men om kva grad det blir vurdert som nyttig forhold til kostnader og i kva grad organisasjonane sjølv sit igjen med noko i samarbeidet. Det er derfor ei vurdering av kost, nytte og resultat (Whelan, 2012: s.57). Her blir mellommenneskelege relasjonar og fleksibilitet i organisasjonsstrukturen trekt fram som viktige faktorar for god samordning (Whelan, 2012: s.145). Andre argument for den aukande merksemda feltet får, vil det no vere vanskeligare å «sleppe unna» med dårleg samordning enn før. Etter kvart som utfordringane rundt terrorisme aukar, aukar behovet for horisontale nettverk, som til dømes samarbeidet mellom PST, POD og E-tenesta (Wise og Nader, 2002; Moynihan, 2008).

Ein stor del av litteraturen om statlege tryggleiksorgan tek føre seg økonomi som ein viktig variabel. Det blir argumentert for at samfunnet sannsynlegvis må akseptere pengebruk på noko som kanskje ikkje blir eit problem (Kettl, 2007: s.82; Wise og Nader, 2002). Litteraturen på feltet er einig i at samfunnstryggleik kjem til å krevje større ressursar og at ei utfordring vil vere korleis ein skal fordele desse midlane på ulike aktørar og forvaltningsnivå (Kettl, 2007: s.70). Det vil være opp til folkevalde politikarar korleis ein skal prioritere ressursar og midlar i tida framover.

3.2 Omgrepsavklaring

3.2.1 Samfunnstryggleik

Samfunnstryggleik er eit mykje brukt, men omdiskutert omgrep både i politisk samanheng og akademisk kontekst. Det vil seie at det er finnes ulike forståingar av omgrepet og kva omgrepet skal romme. Samfunnstryggleik handlar om risiko og sårbarheit i samfunnet. Målet for arbeidet med samfunnstryggleik er å redusere samfunnets sårbarheit, og gjere det meir robust ved å redusere omfanget av skader og uønska hendingar (Fimreite et al., 2014: s.17). Omsynet til samfunnstryggleik styrar viktige prioritertingar i politikken og i utforminga av viktige institusjonar i samfunnet (Engen et al., 2016: s.27). Politikken basert på samfunnstryggleik famnar mellom anna forsvarssektoren og justissektoren, og dermed PST. Fasane i denne politikktutforminga er problemformulering, søking etter og utarbeiding av løysingsforslag, konsekvensanalyse, endelig val av tiltak og til slutt gjennomføring (Engen et al., 2016: s.179-180).

Samfunnstryggleik fekk lenge lite merksemd i samfunnsvitskapleg forskning, men har dei siste åra blitt eit studieobjekt for fleire, og det har i større grad fått meir politisk merksemd. Frå 2000 til 2017 har det blitt produsert mellom 15 og 20 NOU-ar om organisering for samfunnsstryggleik. Døme på dette er den sokalla Politianalysen (NOU 2013: 9), Stortingsmelding om terrorberedskap (St.meld.22, 2012-2013) og Stortingsmelding om risiko i eit trygt samfunn (St.meld.10, 2016-2017).

3.2.2 Handtering av terror

Som ein kunne sjå av figur 1 på side 8 er det ulike fasar for korleis PST jobbar og handterer terror. Desse fasane kan knytast til førebygging, avverjing, handtering, påtale og straff (Crelinsten, 2009). I førebyggingsfasen prøver ein å forhindre at nokon byrjar å legge planar for terrorhendingar, i avverjingsfasen prøver ein å hindre planlagde terroråtak, handteringsfasen handlar om korleis ein skal handtere når terror faktisk skjer og å finne dei

som står bak terroråttaket. Påtale-og-straff-fasen er når dei som står bak terroråttaket blir påtalt og dømt for handlinga. Det er ikkje alltid tilfelle at alle desse fasane følgjer kvarandre på ein logisk måte, og det blir då rom for terror. 22. juli 2011 blei ikkje avverja, sidan Anders Behring Breivik blei ikkje oppdaga tidsnok til å førebygge radikaliserings- og åttaket. Gjørvkommisjonen sin rapport gjekk grundig gjennom handteringsfasen, og konkluderte med at politiet hadde for dårleg responstid og at oppgåvefordelinga ved terroråttak ikkje var klar nok (NOU 2012: 14).

3.2.3 Styringslegitimitet

Studien tek utgangspunkt i at der er ein samanheng mellom styringskapasiteten og styringslegitimiteten til eit offentleg organ, og dette er særleg viktig når det kjem til samfunnstryggleik og beredskap. Det kan tenkjast at styringslegitimitet og styringskapasitet påverkar kvarandre på den måten at dersom den eine aukar, kan den andre følgje etter. Både styringslegitimitet og styringskapasitet er avgjerande for å oppretthalde ei godt-fungerande statleg krisehandteringssystem (Christensen et al., 2016). Max Weber hevda at legitimitet er når folket frivillig gir frå seg makt til dei som styrer over dei. Han knyt dette direkte til demokratiteori fordi borgarane gir dei makthavande lov til å styre over (Weber et al., 1968). Styringslegitimitet er i seg sjølv eit komplekst konsept, men dreiar seg først og fremst om forholdet mellom myndighetene og borgarane. Omgrepet skildrar tilliten borgarane i ein stat har til myndighetene og offentlege organ, i dette tilfellet PST. Det er avgjerande for styringslegitimiteten at myndighetene sine handlingar er ønskjelige for innbyggjarane, gjennom sosialt konstruerte system av normer, verdiar og overtendingar. Ein viktig dimensjon når det kjem til legitimitet er at det ikkje kan tildelast. Myndighetene og dei offentlege organa må gjere seg fortent til legitimitet gjennom den jobben dei er satt til å gjere. I PST sitt tilfelle vil det vere naturleg at legitimiteten heng saman med at deira evne til å svare når samfunnet er truga. Dei må vise leiarskap og handlekraft i ein krisesituasjon knytt til terror, og dei må i størst mogleg grad hindre at den type hendingar skjer (Lægreid og Rykkja, 2014). Scharpf delar inn i output og input-legitimitet. Døme på input-legitimitet er dersom valdeltakinga på demokratiske val er høg. Output-legitimitet blir oppnådd dersom politikken blir gjennomført effektivt og folket oppfattar at politikken som blir ført til å vere *for* dei (Scharpf, 1999). Det vil òg vere naturleg å knyte legitimitet for PST til grad av transparens. Dette er vanlegvis eit viktig prinsipp for offentlege organ i eit demokrati, men grunna PST sin natur er det avgrensa kor open organisasjonen kan vere. Ein viss innsikt i aktiviteten til organisasjonen kan likevel gjere at borgarane får tillit til PST. Dette er særleg relevant når det gjeld

kontorversielle lovendringar om utviding av verkemiddel for PST. Det er ei utfordring korleis ein skal finne ein balansegang mellom nødvendige verkemiddel for å forhindre terror, og samtidig ta i vare alle prinsippa knytt til rettsstaten i ein demokratisk stat som Noreg. Dersom PST ikkje tek omsyn til grunnleggande rettsstatsprinsipp, kan dette vere med på gjere tilliten til organisasjonen lågare. Samtidig kan fleire verkemiddel til PST vere med på å auke tilliten og trua innbyggjarane har på at dei gjer den jobben dei er sett til. Dette kan styrke styringslegitimiteten, sjølv om det er uklart i kva grad meir overvaking har ein ønska effekt (Christensen og Aars, 2017a; Engene, 2013; LaFree, 2017). Foreløpig viser undersøkingar at PST har høg tillit i befolkninga i Noreg (Christensen og Aars, 2017a).

3.3 Skildrande teori: Styringskapasitet³

Styringskapasitet seier noko om kapasiteten til å styre. Wicked problems utfordrar styringskapasiteten innanfor offentleg forvaltning. Styringskapasitet kan operasjonalisert i fire ulike former: samordningskapasitet, reguleringskapasitet, analysekapasitet og handteringskapasitet (Lodge og Wegrich, 2014a: s.15). Målet med studien er å seie noko om korleis dei ulike kapasitetane blir vekta. Kva har blitt prioritert og kva har fått mindre merksemd. I denne delen av kapittelet vil eg gjere greie for desse kapasitetane.

3.3.1 Samordningskapasitet

Samordning handlar om korleis ulike aktørar og organisasjonar kan samarbeide og jobbe saman. Skilje mellom samordning og samarbeid er at samordning er meir varig (Bouckaert et al., 2010: s.17). Ein definisjon på samordning er «gjensidig tilpassing mellom aktørar eller ein meir bevisst tilpassing som gir positive resultata for aktørane og unngår negative konsekvensar» (Lindblom, 1965: s.23). Samordning er både ein prosess der avgjersler blir tatt og resultat av ein prosess. Samordning som resultat er når politikktutforming og program er kjenneteikna med minimal overlapp og minst mogleg konflikt om dei same oppgåvene. Mest relevant for denne studien er samordning som prosess. Samordning som prosess er når ulike aktørars handlingar blir bevisst relatert til kvarandre innanfor ramma av ei felleseinig (Serigstad, 2003). For å få til samordning skal ei rekke aktivitetar og oppgåver samordnast, og studien skal sjå nærare på korleis prosessen har fungert for PST og dei andre aktørane.

For å oppnå samordning kan ein nytte seg av ein rekke mekanismar. Døme på denne typar mekanismar er gjensidig tilpassing eller autoritet, standarisering og maktutøving (Mintzberg,

³ Presentasjonen av styringskapasitetane bygger på dei to førebuande oppgåvene, levert inn våren 2016 i AORG323 og AORG322

1979). Gjensidig samordning skildrar tilpassing gjennom forhandlingar og overtyding gjennom deliberasjon for dei involverte aktørane. Autoritet, standarisering og maktøving er samordningsverkemiddel som i større grad ber preg av tvang. Samordning er eit problem i offentleg forvaltning, mellom anna fordi ministerstyret og sektorprinsippet står sterkt (Fimreite et al., 2014: s.23). Omgrepet spesialisering skildrar kva aktørar som er involvert med kunnskap på ulike nivå, og kva dei har ansvar for (Egeberg, 2003) Det er derfor ei utfordring å kombinere samordning og spesialisering på grunn av omgrepas natur, og sidan spesialiseringsprinsippa står sterkt i sentral, regional og lokal forvaltning (Fimreite et al., 2014: s.24).

Samordningskapasitet innanfor offentleg forvaltning seier noko om evna til å samle ulike aktørar for å skape samarbeid. Avgjerslene som blir tatt i eit offentleg forvaltningsorgan vil direkte eller indirekte påverke andre forvaltningsorgan. Dei samordningsmekanismane som finnes i dag er kanskje ikkje er gode nok for å løyse utfordringane som pregar «wicked problems» (Lodge og Wegrich, 2014a: s.42). Døme som er relevant for denne studien er terror, etterretning og utvikling av teknologi. Dersom eit problem ikkje fell innanfor nokre av dei juridiske grensene til eit offentleg forvaltningsorgan, blir det omtala som ein samordnings-«underlap» (Lodge og Wegrich, 2014a: s.42). Dersom organa tek føre seg dei same arbeidesoppgåvene, blir dette omtala som samordnings-«overlap». Kritikken frå evalueringane etter 22. juli 2011 trakk fram samordning i og rundt PST som eit kritisk punkt. Dersom ein av dei involverte aktørane er meir negativ til samordning enn dei andre, oppstår det som Scharpf omtalar som «negativ samordning» (Scharpf, 1994: s.48-49). Negativ samordning er ei felles oppfatning frå alle aktørar om at ein ikkje skal agere innanfor kvarandre sitt område, men har respekt for inndelinga av sektor. Eit døme på dette er ministerstyreprinsippet i Noreg. Positiv samordning er når aktørane faktisk må «ofre» noko, enten ei oppgåve eller eit ansvarsområde, for å få eit betre resultat «samla sett» og for å sikre betre samordning (Bouckaert et al., 2010: s.20). I denne studien kan eit døme vere korleis POD og PST vel å organisere ulike politioppgåver seg i mellom eller korleis PST og E-tenesta vel å organisere arbeidet med etterretning.

I litteraturen skil ein mellom ulike former for samordning. Mest relevant for mi oppgåve er skilnaden mellom horisontal og hierarkisk/vertikal samordning (Læg Reid et al., 2014). Etersom handtering og førebygging av terror er ein viktig del av oppgåvene til PST, og dette er eit gjenstridig problem, er samordning viktig for PST. Hierarkisk eller vertikal samordning vil seie at makta ligg med eit administrativt eller politisk leiarskap, og at desse aktørane har

makta i eller over organisasjonen. Eit offentleg organ som har makt til å ta avgjersler på vegne av eit anna (Bouckaert et al., 2010: s.13). Det kan vere mellom departement og direktorat eller lokal og sentral statsforvaltning. Ein kan seie at forholdet mellom PST og JD er hierarkisk fordi instruksane blir bestemt av JD (Traavik et al., 2012). Ein kan òg seie at kontrollen EOS-utvalet fører med PST er organisert hierarkisk.

Horisontal samordning er samordning mellom politikkområder eller sektorar på same nivå (Fimreite et al., 2014: s.23). Det kan vere når einingar på same organisasjonslinje samarbeida anten i eit nettverk av aktørar i og utanfor offentleg sektor, eller eit samarbeid mellom to offentlege organ. I denne studien er den horisontale samordninga mellom PST og Etterretningstenesta og POD, altså aktørar som er på same organisasjonslinje som PST. Ein kan seie at den horisontale samordninga har eit frivillig utgangspunkt. Dette er fordi ingen av organisasjonane står over ein anna (Bouckaert et al., 2010: s.13).

Ein kan sjå dette i samanheng med det Bouckaert (et al.) skildrar som bottom-up og top-down samordning. Samordning «top-down» kjem som ein «ordre» frå organ organisert hierarkisk over dei som skal samordne. Dette blir rekna som ein effektiv måte å samordne på, men samtidig kan samordninga vere vanskeleg å implementere fordi ynskje om dette ikkje kjem direkte frå dei aktørane det gjeld. Når samordningsaktørane sjølve tar initiativ til samordning, blir det omtalt som «bottom-up» og samordninga kan de bli oppfatta som meir «ektefølt» og oppriktig ønskja. Om ein vel samordning top-down eller bottom-up er ofte opp til ei politisk leiing, men avgjersla blir ofte overlate til byråkratiet (Bouckaert et al., 2010: s.21). Døme på top-down samordning er dersom JD beordrar PST til å samarbeide med POD eller E-tenesta.

3.3.2 Reguleringskapasitet

Reguleringskapasitet vil seie i kva grad det offentlege forvaltningsorganet har kontroll og oversikt over sitt felt. Myndighetene har satt mål for organisasjonen, og organisasjonen må nå desse måla. Ein kan seie at det er ein samanheng mellom høg grad av reguleringskapasitet og høg grad av måloppnåing (Lodge og Wegrich, 2014a: s.73). The governance report (2014) skriv at reguleringskapasitet er måten staten kan bruke makt til å «avgrense økonomisk og sosial aktivitet» (Lodge og Wegrich, 2014b: s.38). Ein kan til dømes seie at staten brukar skatt for å regulere økonomien i landet. Mest relevant for denne studien er kanskje det som blir omtalt som «sosial aktivitet». Dette kan til dømes vere terror eller andre truslar mot tryggleiken i riket. Ein viktig faktor når det gjeld reguleringskapasitet er i kva grad myndighetene legg til rette for at organisasjonen, i dette tilfelle PST, skal kunne avgrense sosial aktivitet, som terror. Døme på verkemiddel kan vere instruksar, lovgiving, kontroll og

rådgeving. For PST er alle desse verkemidla aktuelle, men lovgiving er kanskje særleg relevant. Reguleringskapasitet handlar òg om korleis myndighetane styrar seg sjølv og kontrollerer underliggjande verksemdar på den måten EOS-utvalet og JD kontrollerer PST. Eit anna kontrollorgan for offentlege verksemdar er Riksrevisjonen. Andre døme er kontrollen gjennom styringsdialogen og mål -og resultatstyring. Ein omdiskutert moglegheit PST har for å stoppe terror er ved å overvake mistenkeleg aktivitet. Det kan vere gjennom telefonavlytting, hemmeleg ransaking, lese av trafikken på telefonen, kameraovervaking og bruk av tvangsmiddel. Samtidig handlar reguleringskapasitet i stor grad om å tileigne seg informasjon, ekspertise og robuste prosessar, så dette er ei aktuell avveging mellom samfunnsstryggleik og personvern (Christensen og Aars, 2017a; Lægred og Rykkja, 2014; Fimreite et al., 2014). Eit viktig element av reguleringskapasitet er å innsjå at ein ikkje kan regulere alt fordi autoriteten frå staten burde bli avgrensa. Det vil seie at ein kan knyte reguleringskapasiteten til PST opp mot styringslegitimiteten til organisasjonen. Lodge og Weigrich skriv at det er opp til borgarane, gjennom mellom anna media, som vil avgjere om regulatorane gjer ein god jobb (Lodge og Weigrich, 2014a: s.78).

3.3.3 Analysekapasitet

Å ha god analysekapasitet vil seie å ha oversikt over viktige politikkkfelt, og bruke denne kunnskapen som frampeik mot framtidige gode politiske løysingar. Det er generering av kunnskap som kan brukast framover. Ein må ha oversikt over kva kunnskap og forskning ein treng både utanfor og innanfor organisasjonen. Det som skil analysekapasitet frå ordinær rådgeving er at politisk eller forvaltningsmessig rådgjeving skjer heile tida i alle ledd og nivå. Analysekapasitet dreier seg stort sett om medium til langsiktige planar (Lodge og Weigrich, 2014a: s.89). Det vil seie at dersom ein har mykje analysekapasitet har ein evna til å tenkje framover i tid. Samhandlinga mellom dei som skal analysere og dei som skal bruka analysen til politikk er avgjerande for kor relevant analysen blir (Lodge og Weigrich, 2014a: s.93). På mange måtar kan ein seie at talet på analytikarar i eit forvaltningsorgan, som til dømes PST, kan gi ein god indikator på den potensielle analysekapasiteten til dette organet. Innanfor den parlamentariske styringskjeda er informasjonsinnhentinga og analysane ofte henta frå byråkratiet, og lojaliteten skal vere hjå sittande regjering (Lodge og Weigrich, 2014b: s.44). Dersom myndighetene er opptekne av å føre kunnskapsbasert politikk er informasjonsinnhenting, forskning og analyse viktig. Eit viktig poeng her er at talet analyseaktørar har auka kraftig dei siste 20 åra, med oppretting av eksterne konsultentselskap og tenkjetankar (Lodge og Weigrich, 2014a: s.96). Eit døme på analysearbeid i Noreg er

kravet om at alle norske kommunar som utarbeide risiko-og sårbarhetsanalyse (ROS). For PST sin del er analysekapasitet ein viktig del av det oppdraget dei har blitt delegert av myndighetene. Ein er mellom anna avhengig av høg grad av analysekapasitet i organisasjonen for å kunne seie noko om kommande truslar mot Noreg. Analysekapasitet kjem til uttrykk for PST gjennom dei årlege trusselvurderingane utgitt av PST, der dei vurderer sårbarheit og risiko i samfunnet. Dette er for å kartleggje sannsynet og konsekvensar for uønskte hendingar som til dømes terror eller andre type kriser (Fimreite et al., 2014: s.152) Analysane frå ulike aktørar er heller ikkje nødvendigvis like. Ein kan derfor seie at analysekapasitet ikkje handlar om kva dei veit, men kven du spør (Lodge og Weigrich, 2014b: s.42). Dette kjem til uttrykk i trusselvurderingane for Noreg, der det eksisterer fire ulike vurderingar, laga av kvar sitt tryggleiksorgan: E-tenesta, PST, Direktoratet for sikkerhet og beredskap og Nasjonalt tryggingorgan (PST, POD og NSM. 2010).

3.3.4 Handteringskapasitet

Handteringskapasitet handlar om evna til levere. Det seier noko om korleis eit offentleg organ handterer leveransen av tenester, øvingar osv. Handteringskapasitet skildrar òg korleis ein handterer det operative nivået og korleis ein klarar å mobilisere ressursar. Ein anna måte å skildre omgrepet på er å seie at det handlar om siste steg i ein output-prosess. Aktørane som er involverte i stor grad det ein omtalar som «bakke-byråkratar», dei siste aktørane i ein implementeringsprosess (Knill og Tosun, 2012: s.155-156). I ein stat har ofte myndighetene delegert viktige oppgåver til ulike offentlege organ. Ein kan seie at staten har delegert det daglege arbeidet med kontraetterretning og terror-førebygging til PST, og det er innanfor det området PST skal handtere utfordringane. Derfor blir både PST og norske myndigheter haldne ansvarlege når noko går gale, som 22. juli-terroren. Handteringskapasitet handlar derfor om «kapasiteten til å utføre og administrere politiske krav på frontlinja» (Lodge og Weigrich, 2014b: s.36). Moglegheitene til å handtere situasjonar for bakkebyråkratane blir på å mange måtar bestemt av øvre myndigheter, i PST sitt tilfelle av JD og politikarane på Stortinget. Brodtkin skriv «bakkebyråkratane gjer ikkje kva dei vil, men kva dei kan» (Brodtkin, 1997: s.24). Det betyr at mannskapet til PST handterer situasjonar etter beste evne basert på kva øvrige myndigheter har bestemt. Det er opp til innbyggjarane om dei syns at staten gir dei rette «verktøya» til det offentlege organet, som til dømes lovverket om overvaking for PST. Avhengig av kva politikkområde det er snakk om, blir det ofte tatt skjønnsmessige vurderingar når det kjem til handteringa «her og no». Skjønnsmessige vurderingar er derfor ein viktig del av handteringskapasiteten (Lodge og Weigrich, 2014:

s.37). Eit samla norsk politi, inkludert PST, fekk gjennomgåande mykje kritikk etter 22. juli 2011 og mykje av kritikken omhandla nettopp handteringa på bakkenivå (NOU 2012: 14).

3.3.5 Skildrande teori om gradvis institusjonell endring

Streeck og Thelen (2005: s.8-9) skriv om endringar i institusjonar og argumenterer for at det er ein samanheng mellom endringsprosessen og kva som blir resultatet av endringar. Dette er ei deskriptiv tilnærming fordi den skildrar korleis endringsprosessen kan sjå ut. Det er nyttig for studien fordi den kan hjelpe med å kategoriserer eventuelle endringar i og rundt PST. Modellen er derfor eit klassifiseringsverktøy av prosess og resultatet av endringane. Ein ser på endringar på innsida i organisasjonen og om relasjonane innad i organisasjonen endrar seg gradvis eller brått. Dersom endringa er gradvis, men blir avbroten før prosessen er heilt fullført vil endringa skje i form av *gradvis transformasjon* frå det gamle til det nye. Den andre forma, som for nokre teoretikarar visar ei «ekte» endring, er når endringane skjer brått og resultatet av endringa er diskontinuitet. Rutinane vil då *bryte saman og bli erstatta med nye*. Eit døme på dette kan vere endringa til eit grønt skifte innanfor energisektoren. Dersom det ikkje skjer ei reell endring i organisasjonen fordi endringa er gradvis og blir avbroten, vil dei gamle rutinane bli *tatt opp igjen, med litt tilpassing*. Den siste forma for endring oppstår dersom det skjer ei brå endring i organisasjonen, og det handlar om å *«overleve» og returnere* til der organisasjonen var før den plutselige endringsprosessen.

Tabell 1: kategorisering av ulike typa institusjonell endring etter prosess og resultat

| | Kontinuitet | Diskontinuitet |
|------------------------------|---------------------------------|----------------------------|
| Inkrementell endringsprosess | 1. Reproduksjon ved tilpassing | 2. Gradvis transformasjon |
| Brå endringsprosess | 3. Overleving og tilbakevending | 4. Samanbrot og erstatning |

Streeck og Thelen 2005: s.9

3.4 Forklarande teori

Dette avsnittet vil gjere greie for korleis ein kan forklare eventuelle endringar, dersom dei blir identifisert. Nokre av teoriane vil sannsynlegvis ha større forklaringskraft enn andre, men dei vil forhåpentlegvis utfylle kvarandre, og undersøke dei ulike utfalla. Dette drøftast nærmare i analysekapittelet.

3.4.1 Instrumentell-strukturell teori

Det instrumentelle perspektivet legg vekt på formell organisering og struktur, og ein ser på organisasjonar som eit verktøy for å nå bestemte mål. I følgje det instrumentelle perspektivet er organisasjonane formålsrasjonelle og er oppretta som eit verktøy for å nå eit bestemt mål

eller utføre ei bestemt oppgåve (Egeberg, 2003). Det betyr at ein antar at leiinga i organisasjonen har gjennomføringsmakt og evne til rasjonell kalkulasjon (Dahl og Lindblom, 1953). Ein går ut frå at aktørane i organisasjonen har oversikt over dei ulike alternativa for å nå målet eller utføre oppgåva, og ved hjelp av denne oversikta kan velje det mest formålsrasjonelle alternativet. Herbert Simon meinte midlertidig at ingen aktør eller organisasjon kan ha fullstendig oversikt over alle alternativ, mål eller konsekvensar i alle situasjonar (Simon, 1947). Dette blir omtalt som avgrensa rasjonalitet og blir grunngeve med at individa i organisasjonen tar avgjersler innanfor ei snever rolle og ramme av forståing (Christensen, 2009: s.36-37). Dette gjer at ein får problem med å sjå sin eigen aktivitet og rolle i eit breiare perspektiv.

I følgje det instrumentelle perspektivet kjem organisasjonsendringa som følgje av endring av variablar som er mogleg å manipulere (Egeberg, 2003). Ein ser ei tett kopling mellom mål, verkemiddel og resultat. Dette perspektivet er føremålstenleg når ein skal studere samfunnstryggleik (Fimreite et al., 2014: s.57). Ein skil mellom to ulike variantar av instrumentelle perspektivet (Christensen et. al., 2009). Den hierarkiske varianten ser på organisasjonen som heilskapleg, og legg vekt på bruk av kunnskap. Makta ligg her hjå eit politisk eller administrativt leiarskap. Forhandlingsvarianten legg opp til at det er delvis motstridane interesser mellom ulike aktørar og einingar i organisasjonen og at avgjerslene som blir tatt er eit resultat av kompromiss (Christensen et al., 2009: s.35). Denne varianten blir omtala som kollegial, i motsetning til den hierarkiske varianten (Egeberg, 2003).

3.5 Empiriske implikasjonar ut frå det instrumentelle perspektivet

Ut frå det instrumentelle perspektivet kan ein forvente å sjå endringar i den formelle strukturen, budsjettet og dei legale ressursane. Dette er instrumentelle verktøy, som ut frå dette perspektivet vil kunne nyttast til å endre organisasjonen. Sett med desse «brillene» vil organisasjonane ta rasjonelle, effektive og konsekvensbaserte val.

3.5.1 Det hierarkiske perspektivet

Dersom det hierarkiske perspektivet har høg forklaringskraft, kan ein sjå føre seg at leiande aktørar (som leiinga i JD og PST) meinte at ein måtte gjennomføre endringar internt i organisasjonen etter kritikken frå evalueringane. Ein forventar tett kopling mellom utredning, vedtak og iverksetting og at iverksettinga samsvarar med planar og analysar. I motsetning til forhandlingsperspektivet har aktørane her felles interesser, og ein har styrt prosessen utan påverknad frå aktørar med ei anna oppfatning om kva som er målet, enn oppfatninga til

leiinga i PST og JD. I tråd med det hierarkiske perspektivet vil ei forventning om empiriske funn vere at eventuelle endringar blei gjennomført som strukturelle verkemiddel ut frå konkrete planar, med utgangspunkt i analysar og kritikken frå evalueringane og innanfor ein bestemt tidsperiode. Endringane vil då ha blitt gjennomført av ei rasjonell leiing, med oversikt over ulike alternativ. Tidligare forskning har vist at tryggleiksfeltet treng «mykje organisatorisk læring» og at det er føremålstenleg å omorganisere oftare enn det hittil har blitt gjort (Wise, 2002: s.142; Quiggin, 2007: s.113). Dette støttar antakinga om stor grad av strukturelle endringar internt i organisasjonen.

Sett ut frå det hierarkiske perspektivet kan det tenkjast at samordninga mellom PST og andre aktørar har blitt tettare etter 2011. Forklaringa er at det vil vere rasjonelt for leiinga å setje opp fleire møtearenaer for samordning. Ut frå denne varianten av det instrumenelle perspektivet, kan ein derfor forvente å finne større grad av tilrettelegging for samarbeid mellom dei ulike aktørane. Tidligare publikasjonar om samordning mellom tryggleikstaktørar tar utgangspunkt i at organisasjonane er rasjonelle aktørar, og at ein i nokre tilfelle unngår endring relasjonane i frykt for at organisasjonen skal bli mindre effektiv (Whelan, 2012: s.57). Vidare blir det hevda at organisasjonar først og fremst går inn i eit samarbeid fordi dei sjølve har nytte av det og ikkje nødvendigvis for å bidra med noko til samarbeidet (Whelan, 2012: s.57). Det hierarkiske perspektivet vil kunne forklare eventuell endring i samordning, dersom leiinga meiner at det er mest rasjonelt for organisasjonen.

Andre strukturelle verkemiddel er endring i legale og økonomiske verkemiddel for organisasjonen. Ut frå det hierarkiske perspektivet vil endringar her ha kome som eit resultat av vedtak fatta av politisk og administrativ leiing. På grunn av politisk merksemd rundt terror i vesten dei siste åra, vil det rasjonelle for dei leiande aktørane vere å gi ytterlegare økonomiske og legale verkemiddel til PST.

3.5.2 Forhandlingsperspektivet

Ut frå ein forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet kan det tenkjast at eventuelle interne endringar har kome som eit resultat av forhandling mellom ulike aktørar med delvis ulike interesser. «Hestehandel» mellom aktørane spelar ei stor rolle i forhandlingsprosessen internt i ein organisasjon (March og Olsen, 1983). Sett med «brillene» til dette perspektivet vil interne endringar i PST ha vore eit resultat av forhandlingar mellom aktørar internt i organisasjonen. Dette heng saman med oppfatninga om PST som ei samansetting av ulike rasjonelle aktørar, delt i ulike interessergrupper (Whelan, 2012).

Med utgangspunkt i tidligare forskning på bakgrunn av forhandlingsperspektivet kan ein sjå føre seg at moglege endringar i eksterne relasjonar har vore utfordrande fordi aktørane berre samordnar for eigen nytte, opp mot kostnaden det har for eigen organisasjon. Dei ulike samordningsaktørane tilhøyrar ulike sektorar. Dette kan i følgje Christensen et al., (2007) påverke prioriteringa og oppfatninga av kva ordningar som er best egna for måloppnåing. Dei ulike aktørane kan i nokon grad ha ulike syn på korleis ein skal forbetre samarbeidet. Aktørane ville derfor gått inn i forhandlingar for å skape betre arenaer for samordning. Forventningane er at konfliktrar kan ha oppstått mellom ulike aktørar dersom det har vore usemje om målforståinga, eller oppfatninga om samanheng mellom mål og middel. Dette perspektivet vil derfor ha høg forklaringskraft.

Tidligare erfaring har vist at endringar i lovverket når det gjeld tryggleikstenester ofte er omstridt, men at den endelege avgjersla ofte er i det offentlege organet sin favør (Epifanio, 2011). Det er derfor forventa å finne usemje når det gjeld PST sine verkemiddel. Det er få aktørar i samfunnet som ynskjer terror, men det er ulike oppfatningar for korleis ein kan hindre dette. Eit anna forventa funn er at økonomiske verkemiddel til PST har kome etter forhandlingar, fordi det alltid er eit spørsmål om korleis ein skal fordele resursar i offentlig forvaltning. Tidligare litteratur legg vekt på auke i prioriteringar til tryggleiksorganisasjonar, og ei forventing er derfor at dette gjeld for PST (Wise, 2002; Wise og Nader, 2002; Hammond, 2007).

3.6 Institusjonelt forklaringsperspektiv

3.6.1 Institusjonaliserte organisasjonar

Det institusjonelle kulturperspektivet ser på dei uformelle sidene ved ein institusjon. Innanfor dette perspektivet meiner ein at det er utviklinga av uformelle normer, verdiar og preg av sti-avhengigheit som formar avgjerslene og institusjonen. Ein ser på uskrivne og uformelle praksisar i institusjonar, uavhengig av dei personane og aktørane som eksisterer der på eit gitt tidspunkt. Det vil seie at det formelle i organisasjonen, som prosedyrar, lovgiving og organisering ikkje gir eit fullstendig bilete på kva som eigentleg skjer internt. Ein organisasjon blir ein institusjon når den er tilført verdi (Selznick, 1996). Perspektivet tar utgangspunkt i at mange av dei avgjerslene som blir tatt i institusjonen i dag byggjer på avgjersle tatt i fortida (Krasner, 1988). Det kan føre til det ein i organisasjonsteorien omtalar som *historisk ineffektivitet* og *sti-avhengigheit* (March og Olsen, 2008; Krasner, 1988). Dette kan vere med på å forklare kvifor eventuelle endringar i organisasjonar tar lang tid sjølv om organisasjonen får mykje kritikk. Perspektivet kan òg forklare problem med samordning fordi

ulike organisasjonar har ulike normer, rutinar og andre uformelle skilnader, og desse forskjellane kan hindre samarbeid.

Logikken om det passande skildrar korleis aktørane internaliserar ei oppfatning om kva som er sosialt definert som normalt, sant, ikkje sant og bra (March og Olsen, 2008: s.1) . Desse oppfatningane kjem frå innsida organisasjonen. Normene blir følgt fordi dei blir sett på som naturlege, rettmessige, forventede og legitime, enten internt i organisasjonen eller frå omgivingane. Ein kan ikkje vite om eventuelle endringskrav blir gjennomført i praksis. Til liks med historisk ineffektivitet tek ein utgangspunkt i at organisasjonar ofte tek avgjerse basert på vala dei tok i fortida. Dette trass i at valet ikkje er det mest rasjonelle, og organisasjonen dermed praktiserer historisk ineffektivitet (Peters et al., 2005). Dette synet antar at aktørane i institusjonane følgjer dei sosiale normene, sjølv om det ikkje er det som maksimerer organisasjonen si eigeninteresse. Dette heng saman med at institusjonar som PST eksisterer i eit demokratisk styresett. Dersom ein ikkje tilpassar seg til dei borgarane ein skal tene, så mister institusjonen legitimitet (March og Olsen, 2008: s.3-4). Ein kan seie at det i krisetider er sannsynleg at aktørar vil tenke på korleis dei ynskjer å identifisere seg, korleis dei ynskjer å framstille seg sjølv og kva miljø dei ynskjer å tilhøyre (Eder, 1999). Dei kan då sjå tilbake til ei tid der ein meinte at institusjonen var på sitt beste gjennom «logikken om det passande».

3.6.2 Omgivnadanes betydning: institusjonelle omgivingar

Både tekniske og institusjonelle omgivingar kan ha innverknad på eventuelle endringar (Meyer og Rowan, 2006). Etter eit sjokk må institusjonane tilpasse seg omgivingane gjennom analytiske vurderingar av situasjonsvilkår. Teori om påverknad frå omgivingane, legg vekt på institusjonaliserte omgivingar (Meyer og Rowan, 2006). Institusjonar ser på andre institusjonar der ein meiner systema er eksemplarisk. Dette blir i faglitteraturen omtala som *mimetisk og normativ isomorfisme* (DiMaggio og Powell, 1983). Det er ein form for institusjonalisert myte som inneberer at organisasjonen etterliknar sine omgivingar. Dette kan vere eit resultat av eit normativt eller mimetisk og press knytt til profesjonsnormer, spreia gjennom faglege nettverk, for å skaffe seg legitimitet (DiMaggio og Powell, 1983). Tek ein utgangspunkt i tekniske omgivingar, vil datainnsamlinga vise korleis eit eksternt sjokk, til dømes terroren 22. juli 2011, kan bidra til endring i PST. For å overleve må institusjonane vere forma slik at dei samsvarar med krav frå omgivingane (Roness, 1997: s.83). At kriser fører til endring av oppfatningar om det passande, kan forklarast med at dei normative og kognitive oppfatningane om det passande, ofte blir endra etter krisesituasjonar (Eder, 1999)

3.6.3 Omgivnadanes betydning: tekniske omgivningar

Terroren 22. juli 2011 er eit døme på denne type sjokk fordi det kom brått på myndighetene. Sjokk er ikkje forhold som myndighetene eller enkelte institusjonar sjølv har kontroll over. Hendingar som bidreg til å sette dagsorden har mellom anna blitt omtala som «focusing events» (Birkland, 1998), og «punctuated equilibrium» (Kettl, 2007). Dette kan opne det Kingdon (1995) omtalar som «windows of opportunity». Det skildra korleis organisasjonar, som PST, er lettare mottakelege for endring rett ei stor krise, som 22. juli-terroren.

3.6.4 Gradvis institusjonell endring: kombinasjonen av indre og ytre drivkrefter

Dette rammeverket tek utgangspunkt i korleis både ytre og indre faktorar kan påverke institusjonar, og ser på samspelet mellom dei. Ved å nytte den type teori vil denne studien få eit breiare teoretisk rammeverk til å skildre og forklare eventuelle endringar i PST. Det skildrande rammeverket til Streeck og Thelen har blitt vidareutvikla av Mahoney og Thelen til ein forklarande modell som vil vere relevant for studien. Ein skildrar fire ulike utfall av endringsfasar som kan forklare endringar i institusjonar, og ein på både indre og ytre faktorar. Dette teoretiske rammeverket har blitt brukt i samband med forskning på samfunnstryggleik og beredskap tidligare, og er derfor godt egna til denne studien (Fimreite et al., 2014: s.275). Rammeverket vil bli nytta i analysa om eventuelle endringar i PST. Kategoriane er basert på i kva grad det eksisterer mange høve for veto i den politiske konteksten, og om det stort eller lite rom for skjønn i den institusjonen som eventuelle endringar vedkjem (PST). Den politiske konteksten til PST vil vere både politikarar, JD og horisontale aktørar som POD og E-tenesta, og andre departementet som Forsvarsdepartementet.

Den første teoretiske tilnærminga skildrar korleis nye endringar kan legge seg på toppen av eksisterande rutinar. Mahoney og Thelen omtalar dette som *lagdeling*. Dette kan oppstå dersom (dei politiske) omgivnadane har stor grad av vetorett og organisasjonen sjølv har låg grad av skjønn i handheving av endringane. Ein kan forklare dette med at dei ytre aktørane kan protestere mot endringane gjennom bruk av vetorett. Dei kan derimot ikkje påverke utføringa når endringane er bestemt fordi dei må følge det som er vedtatt (Mahoney og Thelen, 2009: s.29). Her vil institusjonen ha lagt «stein for stein» i implementeringsprosessen av nye ordningar, som på sikt kan gi store endringar.

I nokre tilfelle har omgivnadane rundt organisasjonen stor grad av vetorett mot endringar og den reformerte organisasjonen har høg grad av handlingsrom/skjønn. Har dei opphavlege rutinane har blitt tømte for verdi på grunn av endringar i organisasjonsmiljøet, men framleis

eksisterer, kan organisasjonen oppleve det ein omtalar som *glidande overgang* (Mahoney og Thelen, 2009: s.15-16). Verknaden av reglane vil dermed forandre seg som følgje av endring i omgivnadane. Desse gradevise endringane oppfattast ofte som lite dramatiske internt i organisasjonen, sidan endringane skjer på eit detaljert nivå, og etter initiativ frå institusjonens egne aktørar. Endringane kan bli større over tid som følgje av den glidande overgangen. Dersom organisasjonen sine omgivningar har låg grad av vetorett mot endringar og organisasjonen sjølv har liten mulighet for å tolke utføringa av endringane, er det enkelt å fjerne dei opphavlege rutinane og *erstatte* dei med nye. Det å implementere nye rutinar og reglar vil ikkje vere problematisk fordi omgivnadane ikkje protesterer gjennom bruk av vetorett, og den råka organisasjonen påverkar ikkje utføringa av endringane (Mahoney og Thelen, 2009: s.28). Dei opphavlege rutinane blir derfor erstatta med nye rutinar dersom organisasjonen i liten grad kan utøve skjønn internt, og dei politiske omgivnadane har få vetohøve. Det fjerde og siste alternativet til Mahoney og Thelen er *omdanning*. Dersom omgjevnadane til organisasjonen er svak, medan påverknadshøvene i organisasjonen er sterk, er omdanning resultatet. Det vil seie at omgjevnadane ikkje har vetorett nok til å hindre at endringane blir gjennomført, men at institusjonen sjølv har stort høve til å påverke utfallet gjennom korleis dei vel å implementere endringane inn i rutinane sine (Mahoney og Thelen, 2009: s.29). Reglane er formelt dei same, men dei kan bli tolka til å få eit nytt innhald og ny tyding.

Tabell 2: Fire typar institusjonelle endringsprosessar

| | Lite rom for skjønn hjå råka institusjon | Stort rom for skjønn i råka institusjon |
|---|---|--|
| Mange vetohøve i politisk kontekst | <i>Lagdeling</i> | <i>Glidande overgang</i> |
| Få vetohøve i politisk kontekst | <i>Erstatning</i> | <i>Omdanning</i> |

(Mahoney og Thelen, 2009: s.19)

3.7 Empiriske implikasjonar ut frå det institusjonelle perspektivet

Dersom det institusjonelle perspektivet har høg forklaringskraft, kan ein forvente at organisasjonen sine tradisjonar, normer, verdiar osv, i stor grad har lagt føringar i ein eventuell endringsprosess. Det vil vidare bli presentert ulike forventningar til dei ulike elementa i studien. Fleire publikasjonar har tidligare argumentert for at organ knytt til etterretning er vanskelig å endre (Whelan, 2012; Hammond, 2007). Tidligare forskning på norsk tryggleikspolitikk har dessutan vist at den delen av norsk offentleg forvaltning kan vere sti-avhengig og ikkje set i verk radikale endringsprosessar (Serigstad, 2003; Lægred og

Serigstad, 2006). Ut frå dette perspektivet, og med utgangspunkt i tidligare forskning, forventar eg at det i liten grad har skjedd endringar internt i PST etter 2011.

Dersom det perspektivet om *institusjonaliserte organisasjonar* har høg forklaringskraft vil empirien vise at endringsforslaga om samarbeid mellom PST og andre tryggleiksaktørar har blitt avvist, grunna høg grad av sti-avhengigheit og at forslaget ikkje er i tråd med logikken om det passande. Dette trass i at det har vore eit auka fokus etter 22. juli 2011 på at «ressursane måtte finne kvarandre» (NOU 2012: 14). Samordning på samfunnstryggleiksfeltet er nødvendig, men tidligare forskning har vist at den sjeldan er optimal (Fimreite et al., 2014; Wise, 2002; Hammond, 2007).

Teorien om *institusjonelle omgivadar* gir forventningar knytt til endringar i dei legale og økonomiske verkemidla til PST. Dette er knytt til mimetisk og normativt isomorfisme. Forventningane knytt til desse teoriane er at PST i stor grad lar seg påverke til å ville kopiere andre statar sitt lovverk. Trendane i vesten (spesielt etter 11. september) har vore at ein må endre både økonomiske og juridiske dimensjonar for å styrke tryggleiksfeltet (Wise og Nader, 2002). Tidligare forskning har òg vist at når det kjem til det økonomiske og juridiske, har ein tydelig kunne sjå at det er internasjonale føringar som styrar den norske politikken mot terrorismen (Nordenhaug og Engene, 2008: s.143).

Ut frå det institusjonelle perspektivet er forventa funn liten grad av endring internt og i samordningsmekanismene og i større grad når det kjem til økonomiske og legale verkemiddel. Vidare vil dei *tekniske omgivnadane* frå det institusjonelle perspektivet kunne forklare korleis regjeringa, JD eller PST gjorde nokre grep i organisasjonen etter det «ytre sjokket» som var terrorhendingsane 22. juli 2011. Tidligare publikasjonar har vist at politiske system og organisasjonar kan vere stabile i lange periodar før det skjer noko som «ristar» dei (Kettl, 2007). Forventinga er at terroren 22. juli 2011 skapte eit «window of opportunity» for aktørane til å gjere endringar i organisasjonen, men, som sagt, er forventa funn at det i større grad er endringar når det gjeld økonomi og legale verkemiddel enn endringar internt i PST.

Ut frå inndelinga til Mahoney og Thelen som viser *kombinasjonen av indre og ytre drivkrefter*, kan ein forklare korleis både interne og eksterne forhold ligg til grunn for føresetnader for endring. Som nemnd i kapittel 2, er den politiske konteksten på samfunnstryggleiksområdet kjenneteikna av mange høve for veto på grunn av sterke fagdepartement og direktorat med eit sjølvstendig ansvar for eigne oppgåver i tråd med ministerstyreprinsippet. Ein har sett at det har skjedd endringar, mellom anna i

organisasjonsstrukturen i JD (ein viktig aktør i omgivnadane til PST) sidan 2011 (Jensen, 2016). Dette kan kanskje indikere endringar i andre delar av justissektoren.

Dersom det er rom for skjønn innad i PST og deira politiske omgivnadar har høve til å legge ned veto, kan ein kategorisere endringa som *glidande overgang*. Endringar vil ut frå denne kategoriseringa kome til uttrykk ved at måla i organisasjonen er like som før, men dei tolkast i ein anna retning enn tidligare. Dersom det er få høve til politisk veto, men stort rom for skjønn innad i PST, vil det vere nærare *omdanning*. Den type prosess kan ha gitt PST nye mål samtidig som dei har beholdt den eksisterande strukturen. Dersom ein tek utgangspunkt i teorien, vil lite rom innad i PST og mange politiske høve til veto frå omgivnadane skildrast som *lagdeling*. Dette inneberer at skjønnsutøvinga i PST er låg, samtidig som det har vore mange høve til veto i den politiske konteksten, representert gjennom Stortinget og JD. Dette vil ut frå rammeverket komme til uttrykk som at gamle organisasjonsformar og rutinar er justert i forhold til nye mål og ambisjonar. Få høve til politiske veto og lite rom for skjønn, vil gjere at PST har *erstatta* tidligare organisering. Dette kjem til uttrykk som at det har skjedd endringar utan stor grad av institusjonell motstand. Forsking viser at offentlege organ brukar lengre tid på omstille seg enn til dømes Al-Qaida, som heile tida er i endring og utvikling (Quiggin, 2007: s.113). Departementa og politikarane rundt PST har heller ikkje få høve til veto i den politiske konteksten. Dette gir ei teoretisk antaking om at PST i liten grad har opplevd erstatning etter 2011.

3.8 Oppsummering

I dette kapitlet har teorigrunlaget i studien blitt presentert. Studien vil ta utgangspunkt i både skildrande og forklarande teoriar. Eg har gjort greie for forventa empiriske funn ut frå ulike perspektiv, og desse vil bli følgt opp i analysekapitlet. Det vil bli nytta ein utfyllingsstrategi for teorimangfald, der ulike teoriane kan forklare ulike delar av empirien.

4 METODE

Dette kapitlet vil ta føre seg dei metodologiske vala som er tatt for å svare på problemstillinga; «*I kva grad og på kva måte har styringskapasiteten til PST endra seg etter 22. juli 2011 og korleis kan ein eventuelt forklare desse endringane?*» Eit sentralt spørsmål som dette kapitlet vil prøve å gjere greie for, er korleis ein kan studere ein lukka organisasjon som PST. For å svare på problemstillinga valte eg kvalitativ metode og casestudie som forskingsstrategi. Dette kapitlet vil grunngje dette valet, samt anerkjenne potensielle utfordringar knytt til denne forskingsstrategien. Kapitlet vil så ta føre seg datagrunnlag og utfordringar undervegs i studien. Deretter vil det bli gjort greie for metodevala i studien, og fordelane og ulempene med desse vil bli drøfta, før ein gjennomgang av utvalet som dannar studiens datagrunnlag. Vidare vil grunnlaget for generalisering bli vurdert. Avslutningsvis vil eg drøfte reliabilitetsnivået og validitetsnivået i studien. Datagrunnlaget består av offentlege og interne dokument, samt semi-strukturerte intervju av personar som har hatt ein ei sentral rolle i forvaltninga rundt PST.

4.1 Casestudie som forskingsstrategi

4.1.1 Kjenneteikn

Denne studien er ein casestudie av eventuelle endringar i PST etter 2011. Studien tek føre seg ulike element innanfor caset. Desse ulike elementa er endring i organisasjonsstruktur, samordning med andre tryggleiksaktørar og legale og økonomiske verkemiddel i PST. Kjernen i forskningstrategien er ei inngåande analyse av eit konkret fenomen. Fenomenet er dei eventuelle endringar i og rundt PST. Ein casestudie kan definerast som ei djuptgåande studie frå ulike perspektiv, med målsetnad om å få fram det unike og kompleksiteten i eit spesielt prosjekt, politisk vedtak, institusjon, program eller system i ein realitetsorientert kontekst (Simons, 2009: s.21). Caset er i dette tilfelle ein institusjon, PST, og eit system, deira relasjon til andre offentlege organ og verkemiddel. Eit unikt kjenneteikn med PST som case at det er ein hemmeleg teneste, og dette fører med seg nokre utfordringar i forskingsopplegget.

4.1.1.1 Fordelar

I følgje Yin er det tenleg å nytte seg av casestudie som forskingsstrategi i studie der spørsmålet er anten kva, korleis eller kvifor (Yin, 2003: s.7). Casestudie kan òg gi innsikt i tidsforhold i komplekse organisasjonar som PST. Dette er nyttig i denne studien fordi den prøver å seie noko om korleis eventuelle endringar har påverka styringskapasiteten i organisasjonen over ei viss tid. Casestudie har ein verdi fordi det medverkar til ei djupare

forståing av caset og denne type studie har ofte eit breitt datagrunnlag. Ein anna fordel ved å nytte casestudie som forskingsstrategi er at prosessen der ein samlar inn data og utførar analysa kan forgå parallelt. Dette fører til fleksibilitet i innsamlinga og bruken av data. I denne studien har det derfor vore mogleg å tilføre relevant data undervegs i prosjektet. Ein fordel med å bruke casestudie som forskingsstrategi er at ein kan identifisere nye variablar gjennom studien, til dømes gjennom intervju med informantar. Når forskaren spør om X eller Y, og informanten svarar Z får ein ny informasjon (George et al., 2005: s.20).

Casestudier kan kombinere ulike metodar for datainnsamling. Ein fordel med sokalla metodetriangulering er mellom anna at ein får studert eit fenomen ved bruk av ulike metodologiske val, og derfor får studert fenomenet på ulike måtar (Andersen, 2013: s.157). Ein tredje fordel er at det styrkar realibiliteten i analysen. Dette kan bidra til ei breiast mogleg forståing av det fenomenet ein studerer, men det blir òg meir jobb for forskaren. Denne studien vil kombinere intervju og dokumentanalyse for å få eit mest mogelg heilhetleg bilete av PST etter 22. juli 2011.

4.1.1.2 Ulemper

Nokre har satt spørsmålsteikn med forskingsverdien ved casestudiar. Det har mellom anna blitt hevda at kontekstuavhengig kunnskap er betre enn kontekstavhengig kunnskap, mellom anna fordi det er vanskelig å trekke generaliserande slutningar basert på kontekstavhengig kunnskap (Campbell og Stanley, 1963). Samtidig kan det hevdast at all samfunnsfagleg forskning er kontekstavhengig fordi det er ein samanheng mellom dei fleste samfunnsvitskaplege institusjonar og fenomen. Andre kritiserer casestudie for å ta lang tid og at denne type studie produserer for mykje informasjon (Yin, 2003: s.11).

Informasjonsinnsamlinga i denne studien har vore utfordrande, og på grunn av avgrensa tilgang til datamateriale har informasjonsflyten på mange måtar avgrensa seg sjølv. Forskaren si rolle kan òg vere ei ulempe med denne typen studie. I kvalitative forskingsopplegg har forskaren sjølv stor innverknad på analysen og resultatet, noko eg har vore medviten på.

4.2 Datagrunnlag for studien

4.2.1 Datatilgong: prosessen og utfordringar

Det unike med PST som case er som sagt at studieobjektet er ein hemmeleg organisasjonen. Ei av utfordringane ved å studere ein organisasjon som PST er tilgang til datamateriale. Offentlege dokument som vanlegvis ville vore tilgjengelege for alle i andre offentlege organ, er graderte med omsyn til rikets tryggleik. Eit døme på dette er tildelingsbrevet mellom JD og

PST, samt oppdragsbrev frå JD til PST. Det var òg problematisk å få tilgang til mange referat frå møter og andre dokument som kunne hjelpt til med å belyse problemstillinga. Eg nytta meg mellom anna av offentleg elektronisk postjournal då eg skulle finne interne dokument til analyseringa. Spørsmål om innsyn i tildelingsbrev og andre dokument blei med få unntak avvist, og grunngjeve med offentlighetslova §15 1. ledd 1. punktum. Denne seier at «Når det er nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdsprosessar, kan organet gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har innhenta frå eit underordna organ til bruk i den interne saksførebuinga si. Det same gjeld dokument som eit departement har innhenta frå eit anna departement til bruk i den interne saksførebuinga si.» (Offentleglova, 2006). I nokre tilfelle blei innsyn nekta på grunnlag av tryggleikslova frå 1998 (Sikkerhetsloven, 1998). Eg var i kontakt med PST til saman tre gongar angående intervju til datainnsamling, men det endelige svaret på førespunaden var at den type informasjon eg bad om var tryggleiksgradert. Eg sendte òg ein intervjuførespurnad til E-tenesta, men fekk avslag. Både PST og E-tenesta grunn gav avslaget med tryggleikslova (sjå vedlegg 2).

Avgrensingane i datamateriale gjer mellom anna at det ikkje var mogleg å studere inngåande interne prosessar i organisasjonen. Det var heller ikkje mogleg å studere organisasjonskultur, endringar i konkrete arbeidsmetodar eller enkeltsaker der PST har vore involvert. Eg har derfor avgrensa studien til å gjelde element og mekanismar eg har muligheita til å seie noko om, ut frå dei datakjeldene eg har hatt tilgang til. Forsking på hemmelege tenester er etter mi oppfatning nødvendig, trass i utfordringar i datainnsamlinga. Mi vurdering er at eg har eit tilstrekkeleg datamateriale med relevant informasjon for å svare på problemstillinga, fordi det har vore mogleg å hente mykje informasjon frå dei dokumenta og intervju som var mogleg å få tilgang til. Eg fekk mellom anna tilgang til nyttige møtereferat og e-post-utvekslingar. Ei anna utfordring i datainnsamlingsprosessen oppstod i innsamlinga av det som er del 3 i empiri-kapittelet om PST sine legale ressursar. Det å kartleggje endringar i lovverket var utfordrande på grunn av komplisert lovarbeid. Hensikta var å framstille dette på ein forståeleg måte i studien utan at det blei for mykje fokus på det lovtekniske.

4.2.2 Sekundærdata og primærdata

Ringdal (2001) skil mellom primærdata og sekundærdata. Primærdata er datamateriale som blir samla inn i samanheng med ein studie og som elles ikkje ville eksistert. Intervju i denne studien utgjer primærdata. Sekundærdata er data som allereie eksisterer og som ville vore tilgjengeleg uavhengig av studien. I denne studien vil sekundærdata vere dei offentlege dokumenta som blir brukt til å hente inn informasjon. Sekundærdata er lettare tilgjengeleg enn

primærdata som ofte krev meir av forskaren for å skaffe til veie (Ringdal, 2001: s.97-106). I denne studien var begge deler utfordrande på grunn av graderte opplysningar, men både dokument og intervju var med på å belyse problemstillinga i studien på en relevant måte. Eg byrja med å analysere dokumenta, for å kunne utforme sentrale spørsmål til intervju. At eg hadde gjort dette på førehand, opplevde eg som ein fordel under intervju.

Problema med tilgang til relevante dokument gjorde at intervju fekk ei viktig rolle i studien. Dei dokumenta som var offentleg tilgjengeleg blei desto viktigare og ei god kjelde til informasjon.

4.3 Metode

4.3.1 Kvalitativ dokumentanalyse

Ein av metodane som er nytta i studien er analyse av relevante, hovudsakleg skriftlege, dokument. Grunngevinga for å velje dokumentanalyse er at dokument gir ekstensive og omfattande skildringar av PST og konteksten rundt organisasjonen. Dokumentanalyse er dessutan er stabil metode. Det vil seie at ein kan analysere det same dokumentet til ulike tider. Utvalet av dokument blei bestemt av kva dokument som best svarar på problemstillinga, sidan problemstillinga er det faste haldepunktet i eit opplegg som elles er prega av stor fleksibilitet. Ei kvalitativ dokumentanalyse byggjer på systematisk gjennomgang av dokument for å sikre relevant informasjon til studien (Grønmo, 2004: s.187). Enkelte av dokumenta er sentrale i presentasjonen av den empiriske delen av studien, medan andre i større grad blei nytta til bakgrunnsinformasjon.

4.3.1.1 Utval av dokumentkjelder

Studien tek utgangspunkt i kritikken mot PST etter 22. juli 2011. Rapportane der denne kritikken kjem fram er dei viktigaste dokumenta i studien (NOU 2012: 14; Traavik et al., 2012; PST 2012a). Desse sett derfor rammeverket for studien og dannar utgangspunktet for tidsperspektivet i problemstillinga, og vil bli gjort meir greie for i kapittel 5. Andre offentlege dokument som høyringssvara knytt til desse rapportane har òg vore sentrale kjelder. Andre viktige kjelder har vore årsmeldingane frå EOS-utvalet om PST, stortingsmeldingar om samfunnstryggleik og beredskap, høyringssvar frå relevante aktørar i samband med Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen sine rapportar, statsbudsjettet 2009-2017, PST si heimeside, Oslo politiforum sine rapportar, stortingsproposisjonar, stortingsvedtak og stortingsdebattar om lovendringar, tildelingsbrev frå JD til POD og interne møtereferat og epostar mellom PST, POD og JD. Nokre av dokumenta blir hovudsakleg brukt til å skildre konteksten for studien,

men vil likevel bidra til å auke forståinga for eventuelle endringar i PST. Artiklar og reportasjar frå media har òg vore nyttige informasjonskanalar for studien i alle delar av empirien. Eg byrja prosessen med eit breitt søk i Retriever Research-Atekst, som er ein stor elektronisk norsk database for papiraviser. Til slutt landa eg på om lag ti avisoppslag som eg valde å systematisk analysere informasjon frå. For å få variasjon i datamateriale valde eg bevisst ulike mediekkanalar; Aftenposten, NRK, VG, Dagsavisen, og ABC-nyheter. Innleiingsvis i studien gav det ein god oversikt over kva delar av endringar i PST som er offentlege, og dermed mogleg å studere, og kva informasjon som er gradert. Å bruke media som kjelde er ikkje uproblematisk fordi reportasjane kan fremme ein spesiell agenda (Yin, 2003: s.88). Dette er det viktig å vere bevisst på undervegs i analysen. Det er òg viktig å vere klar over at det kan oppstå feil som trykkfeil, dårleg sitatsjekk eller sitat som er tatt ut av kontekst. Media er likevel ei god kjelde for samfunnsvitskapeleg forskning (Scott, 1990: s.143). PST si heimeside har òg vore nyttig. Her finn ein generell informasjon om organisasjonen og nokre blogginnlegg der dei tilsette skriv frå sitt perspektiv om PST-relevante hendingar.

I tillegg til desse oppslaga har eg lese ei betydeleg mengde andre oppslag. Dette var nyttig for å skape eit breitt bilete av PST som organisasjon, både før og etter 22. juli 2011. Eit døme på dette mellom anna dåverande PSTsjef Janne Kristiansen sitt intervju med 22. juli-kommisjonen (Arkivverket, 2017) og eksemplar av Politiforum (politimagasin som blir utgitt av politiets fellesforbund) (Politiforum, 2012; Politiforum 2014a; Politiforum, 2014b).

4.3.1.2 Fordelar og ulemper med dokumentanalyse

Eit av trekk som kjenneteiknar dokumentanalyse er at nye relevante dokument kan identifiserast etter kvart som forskaren får djupare innsikt inn i problematikken rundt forskningstemaet. Det er derfor vanskelig å planlegge ei dokumentanalyse i detalj før ein byrjar (Grønmo, 2004: s.188-189). Svakheter med kvalitativ dokumentanalyse kan vere at forskaren si tolking av datamateriale kan påverke resultatene i studien. Det har derfor vore viktig å vere medviten om dette under analysen av dokumenta. For å unngå dette, har det blitt lagt vekt på å forstå tekstane sitt innhald ut frå dei konkrete situasjonane tekstane blei utforma og formidla i. Dette har vore særleg relevant i den delen av dokumentanalysen der eg tok føre meg ulike aktørar sitt syn på lovendringar rundt overvaking. Ulike aktørar har ulike syn på saka ut frå sin posisjon og rolle i samfunnet.

I denne studien har dokumentmengda avgrensa seg sjølv med tanke på innsyn i graderte dokument. Det kan derfor ha vore lettare for meg å gjere eit utval av relevante dokument samanlikna med andre studie. Samtidig har eg hatt god nytte av å gå breitt ut i utveljinga av dokument. Datainnsamlinga skjedde parallelt med sjølve analysen og dette gjorde det mulig å raskt finne ut kva informasjon det var mogleg å få tak i og ikkje. Eg vurderte det som at det var mogleg å gjennomføre studien og svare på problemstillinga ved hjelp av dei dokumenta (og intervjuobjekta) eg fekk tilgang til. Ei anna potensiell fallgruve med å nytte seg av kvalitativ dokumentanalyse, er å ikkje gjennomføre grundige kjeldekritiske vurderingar. Etersom dokumenta eg nytta meg av stort sett er henta frå regjeringa og Stortinget sine nettsider, samt andre offentlege organ, er det lite sannsynleg at desse etatane produserer upåliteleg informasjon eller ikkje er det dei utgjer seg for å vere. Kjeldekritiske vurderingar var kanskje mest relevant då eg samla inn dokument frå media i form av nyhendeartikkel og intervju. Det er rimeleg å anta at PST har full kontroll på kva type informasjon som kjem ut om dei. Det er grunn til å tru at ikkje alle sider av organisasjonen er dekkja av media eller andre instansar som praktiserar full openheit. Eit anna forventa problem som oppstod var at enkelte dokument, som til dømes interne evalueringar PST gjennomført av dei sjølve, framstilte anleggjande problem på ein måte som var føremålstenleg for dei sjølve. For å handtere dette var eit mangfald av vurderingar, som eksterne evalueringar, viktige kjelder for studien.

Som tidligare nemnd har eg ved fleire høve vore i kontakt med PST, JD og Forsvarsdepartementet med etterspurnad om arkivmateriale. Eg har bare delevis fått innsyn i referat frå møter mellom PST og andre aktørar. Eg har til dømes fått tilgang til brev der JD ber om tilbakemelding på ulike delar av budsjettet til PST, men eg har ikkje fått tilgang til kva PST svarte tilbake. Dette kan gi eit bilete på kor fokus ligg, men det utelet ein vesentleg del av kommunikasjonen mellom JD og PST. Eit anna døme er at all intern kommunikasjon om det nye kontraterrorsenteret, som er eit samarbeidsprosjekt mellom E-tenesta og PST, er gradert. Trass i desse utfordringane utgjer dokumentgrunlaget mitt etter mi oppfatning ei tilstrekkeleg mengde med verdifull og relevant informasjon. Dokument var hovudkjelda for datainnsamling knytt til informasjon om eventuelle interne organisasjonsendringar og eventuelle endringar i dei legale og økonomiske verkemidla til PST. I den samanhengen blei intervju i all hovudsak supplerande innsikt og tilleggsinformasjon. PST sitt forhold til eksterne aktørar var derimot vanskeleg å kartlegge ved hjelp av dokument aleine. Her blei intervju ein sentral del av studien, medan dokumenta var supplerande kjelder. Ein klar fordel

med kvalitativ dokumentanalyse er at analysearbeidet ikkje blir påverka av hendingar, situasjonar eller forstyrrende element på same måten som ein kan risikere ved eit intervju. På den andre sida kan intervju produsere relevant informasjon til studien som ikkje finnast i eksisterande dokument. Det er derfor særleg føremålstenleg å kombinere desse to metodane.

4.3.2 Kvalitativt intervju

Kvalitative intervju er ein mykje brukt i samfunnsvitskapleg metode. Metoden inneberer at forskaren sett seg ned med informantar for å stille spørsmål og finne informasjon om det fenomenet forskaren er interessert i å undersøkje. Sentrale intervjuobjekt er det Andersen omtalar som «databærande undersøkelseenhet» (Andersen, 2006: s.282). Ein skil mellom respondentar og nøkkelinformantar. Ein nøkkelinformant er ein person har som har kunnskap om eit fenomen i kraft av til dømes ei stilling eller ein yrkestittel (Andersen, 2006: s.282). Desse blir òg omtala som eliteinformantar, som er toppleiing innanfor administrasjon, økonomi og statsforvaltning (Littig, 2008). Denne studien har nytta seg av nøkkelinformantar sidan dei har best kunnskap om eventuelle endringar i PST etter 22. juli 2011. Eg har gjennomført fire intervju. Det kan i utgangspunktet verke som litt få informantar, men dei personane eg har intervjuar er nøkkelinformantar og gav mykje god informasjon. Det er heller ikkje så mange andre aktuelle informantar når det kjem til temaet i studien, i norsk forvaltning. Eg skulle sjølvsagt gjerne fått høve til å gjennomføre intervju med PST og E-tenesta. Elles er mi vurdering at det ikkje hadde vore føremålstenleg med fleire intervjuobjekt, sidan informantane i studien er dei personane i Noreg som har best oversikt over, og jobbar tettast på, PST.

To av intervjuar var i politiavdelinga i JD; eit med ein fagdirektør og eit med ekspedisjonssjef for politiavdelinga. Det tredje intervjuet var med leiaren for EOS-utvalet og det siste var med seksjonssjef for beredskap i Politidirektoratet. Ingen av informantane er intervjuar som privatpersonar, men i kraft av verv eller stillingsinstruks, og informantane er derfor ikkje anonymisert i særleg grad.

Eg hadde ein viss ide om kven eg ville snakke med, men fekk hjelp av personar lengre nede i forvaltningshierakiet til å velje ut dei informantane som ville vere mest relevant for studien. Desse personane fungerte då som ein «dørøpnar» som sikra min tilgang til intervjuobjekta. Dette kan sjåast på som ein form for seleksjon gjort av organisasjonen sjølv. Bredda av informantar nytta i studien er med på å styrke studiens verdi og funn. Intervjuobjekta bidrog med informasjon som ikkje var tilgjengelig for allmennheita og høve til å få tak i den type

data er ein klar fordel med kvalitative intervju som metode (Andersen, 2006: s.281). Ei utfordring med denne metoden vil oppstå om intervjuobjektet feiltolka dei spørsmåla som blir stilt. Det var derfor viktig for meg å presisere kva som blei meint med spørsmåla, utan å gå i fella av å stille leiande spørsmål. Ein kan heller ikkje rekne med at intervjuobjekta hugsa langt tilbake i tid på ein korrekt måte. Tidsperspektivet i denne studien er frå tida rett før terroren 22. juli 2011 fram til 2016 og aktørane som blei intervjua uttrykte ikkje problem med minne. Det eine intervjuobjektet hadde vore i stillinga si sidan 2012, medan dei andre hadde vore i sine stillingar lengre tilbake enn 2011.

I følge Rathbun er det fleire ulemper ved å nytte intervju som metode: det å skaffe tilgang til intervjuobjekt, særleg eliteinformantar, er ofte vanskeleg. Eit intervju inneberer også reising som er tid- og kostnadskrevjande og ein risikerer at intervjuobjektet ikkje svarar på spørsmåla dine (Rathbun, 2008: s.1). Ulempene ved intervju er likevel mindre enn dei fordelane; ein møter informanten ansikt til ansikt og får eit unik høve til å stille dei spørsmåla ein ønskjer. Det er òg meir sannsynleg at intervjuobjektet faktisk gir eit svar i ein slik situasjon enn med bruk av andre metodar (Rathbun, 2008: s.17). Dette opplevde eg som ein fordel i alle intervjusituasjonane. Ein anna fordel med intervju er at forskaren har høve til å gå djupt inn på det forskaren er interessert i, og ein har høve til å stille oppfølgingsspørsmål om noko er uklart. Den personlege kontakten ein oppnår under eit intervju kan på mange måtar vere ein fordel og ei ulempe. Det er uheldig om forskaren påverkar intervjuobjektet, men eg opplevde den personlege kontakten som ein fordel snarare enn ei ulempe, så lenge ein er medviten på korleis ein stiller spørsmåla.

Internt i forskingsmiljøet er det ei viss usemje om kor godt førebudd ein bør vere til eit informantintervju (Andersen, 2006: s.286). Eg valde å førebu meg godt, for å skrive ein god intervjuguide. Det var òg tidssparande under intervjua at eg hadde oversikt over tema. Før kvart intervju blei det utforma ein intervjuguide (sjå vedlegg 1). Kvar intervjuguide var tilpassa intervjuobjektet, men nokre av spørsmåla var like. Dette for å få ulike aktørar sitt syn på same sak. Intervjuguiden blei utforma med ein viss fleksibilitet, med oppfølgingsspørsmål dersom det blei nødvendig å få meir konkret informasjon. Intervjua var semi-strukturerte intervju. Det blei lagt opp til ein strukturert samtale samtidig som det var mogleg å fordjupe seg i det informanten svarte på dei ulike spørsmåla. Alle intervjua i denne studien har vore ein-til-ein intervju, men eit unntak. Det eine intervjuet i JD blei gjort med ein med-student som studerer styringsdialogen mellom JD og POD. Vi samarbeida om spørsmåla på førehand og bestemte at eg i hovudsak skulle stille spørsmåla, men at begge kunne komme med

aktuelle oppfølgingsspørsmål. Det var nyttig for begge at intervjuobjektet samanlikna POD og PST som etatar. Ein fordel med å vere fleire forskarar er at det er to som høyrer svara frå informanten og ein er fleire til å stille sentrale oppfølgingsspørsmål. Ei ulempe er at dei to studiane har ulikt fokus og dermed er forskjellig informasjon relevante for prosjekta. Opplegget med to forskarar og ein informant fungerte likevel bra og erfaringane frå det intervjuet er gode.

Prosessen med å komme i kontakt med informantane var relativt greitt. Med unntak av PST og E-tenesta sa alle ynskja intervjuobjekt ja til intervju. JD og EOS-utvalet var dei første som svarte på mail og derfor også dei første som blei intervjuet i november 2016. POD brukte litt på førespurnaden og intervjuet blei gjennomført i februar 2017.

Informantane møtte meg stort sett med velvilje og entusiasme over temaet i studien. Ein av informantane hadde ein tredje-person i rommet som kom med avklarande informasjon og var nøye på at intervjuet ikkje gjekk utanfor mandatet til det offentlege organet. Dette kan indikere at informantane kanskje var litt ekstra tilbakehaldne med informasjon på grunn av den sensitive naturen til caset i studien. Eg følte likevel at informantane prøvde å svare på spørsmåla så godt dei kunne, innanfor rammene av kva som var lov. Informantane samtykka til å delta i studien gjennom eit skriftleg skjema som på førehand var godkjent av NSD (Norsk senter for forskingsdata), og alle informantane samtykka til at intervjuet blei tatt opp på band. I ettertid av intervjuet har informasjonen blitt transkribert til tekst. Intervjuobjekta var i Oslo, og eg reiste derfor til hovudstaden to gongar i løpet av hausten 2016 og ein gong i 2017 for å få gjennomført intervjuet ansikt til ansikt. Intervjuet varte i om lag 50 minutt og blei gjennomført på intervjuobjekta sitt kontor eller på eit møterom. Eg fekk utfyllande svar på dei fleste spørsmåla og intervjuobjekta gav mykje nyttig informasjon. Mitt inntrykk er at informantane svarte ærleg på spørsmåla, men ein kan ikkje sjå vekk frå at informantar kan svare strategisk (både bevisst og utbevisst). Ein anna faktor er at alle tilsette i statsforvaltninga har ei rolle som vektlegg lojalitet, nøytralitet og fagleg uavhengighet (Jacobsen, 1960). Som tidligare nemnt kan det òg ha vore hemmande på intervjuobjekta at PST er ein sopass lukka og hemmeleg organisasjon. Med bakgrunn i dette kan det hende at informantane var forsiktige med kva dei sa og kanskje haldt tilbake relevant informasjon. Mi vurdering er at eg opplevde dette i noko grad, og at intervjuobjekta til ein viss grad var bevisst på kva dei kunne utale seg om og kva dei ikkje kunne svare på. Siste steg i intervjuprosessen var å sende inn sitatsjekk, der informantane fekk høve til å gå over dei direkte sitata som blir nytta i studien. I prosjektperioden har eg òg hatt meir uformell kontakt med andre aktørar som til dømes tilsette

på Politihøgskulen som kunne bidra med råd og tips for oppgåva. Vidare har eg lagt fram utkast og intervjuguide på seminar for medstudentar og andre forskarar som kvalitetssikring.

4.3.3 Andre datakjelder

I løpet av studien har eg nytta meg av nokre få datakjelder som ikkje kan kategoriserast som verken intervju eller skriftlege dokument. Eg har henta informasjon frå videoopptak av høyring i Stortingets justiskomiteé for å kartlegge argumenta for og imot PST-relevante loveendringar. Ei anna videokjelde har vore eit innslag på dagsrevyen 9. januar 2017 om opning av eit nytt operativt senter i PST. Eg har òg samla observasjonsdata ved å delta på Samfunnsikkerhetskongressen i Stavanger 4. januar 2017⁴. Temaet for kongressen var «må vi lære oss å leve med terror?». Ein av personane som sa nei til intervju av omsyn til tryggleikslova, sjef for E-tenesta, Morten Haga Lunde, hadde ein relevant presentasjon der.

4.4 Generalisering av casestudie

Målet med forskning kan vere å kunne generalisere resultatet til å gjelde andre liknande fenomen enn det som blir studert (Yin, 2003: s.10). Nokre casestudie kan ein trekke generaliseringar til andre samsvarande case (Kennedy, 1979). Slutningane i denne studien vil vere nærmast umogleg å generalisere statistisk. Samtidig kan studien seie noko om endringar i liknande hemelege tenester som til dømes e-tenesta, nasjonale tryggleiksmyndigheter og andre delar av politiet. Det kan derfor tenkjast at funna i studien kan seie noko kategorisk om denne type organisasjonar. Organisasjonar som har ansvar for å oppretthalde tryggleiken i nasjonalstaten, men som ikkje er opne for innsyn frå offentlegheita og derfor ikkje står til ansvar, på same måte som andre delar av den offentlege forvaltninga. Det kan derfor hevdast at forskning på denne kategorien av organisasjonar er desto viktigare. Organisasjonane kjenneteiknast med å forvalte spesielle myndigheiter samtidig som dei er lukka. Studien kan i tillegg bidra til å seie noko om organisasjonsendringar og styringskapasitetar i offentlege organisasjonar på eit veldig generelt grunnlag. Ein kan òg kanskje trekke nokre slutningar når det gjeld tryggleikstenestar i andre land som liknar på Noreg som Sverige og Danmark. Dette blei delvis gjort i Traavik-utvalet sin rapport (Traavik et al., 2012).

Sjølv om statistisk generalisering ikkje er formålet med studien, vil det vere mogleg å foreta ein teoretisk generalisering av denne oppgåva. Grønmo (2004) gjer greie for to formål med denne type generalisering; det eine formålet er å utvikle omgrep, hypotesar og teoriar ut ifrå teoretiske resonnementet. Det andre formålet er å studere ein eller fleire einingar med sikte på

⁴ Meir informasjon: <https://www.uis.no/samfunn-og-naeringsliv/konferanser/samfunnsikkerhet-2017/>

å utvikle ein heilskapleg forståing om ei større gruppe eller ein større kontekst (Grønmo, 2004: s.88). Ambisjonen om generalisering i denne studien er derfor avgrensa til å seie noko om relevansen av og forklaringskrafta til dei teoretiske perspektiva som blir brukt, og at det er mogleg å seie noko hemmelege tenester generelt. Ein opnar dermed for ei hermeneutisk forståing av vitskapen der ein godtar at det finnes ulike teoretiske og metodiske innfallsvinklar til det ein skal studere (Serigstad, 2003: s.38). Andersen argumenterer for at casestudie er hovudkjelde til teoriutvikling i samfunnskunnskapane, med tanke på omgrepsutvikling, hypotesar om samanhengar og årsaksmekanismar (Andersen, 2013: s.26).

4.5 Behandling og vurdering av datagrunnlag

4.5.1 Kategorisering av data

Sjølve behandlinga av datamateriale blei gjort systematisk. Når ein skal analysere data frå dokument og intervju er det viktig å ha ein ide om kva ein skal sjå etter på førehand (Grønmo, 2004: s.189). Dokumentanalyse blei derfor gjennomført for å finne generell informasjon om eventuelle endringar i PST, og funna blei vidare delt opp i Lodge og Weigrich sin typologi for styringskapasitet: analysekapasitet, handteringskapasitet, reguleringskapasitet og samordningskapasitet (Lodge og Weigrich, 2014a). Denne inndelinga vil bli gjort greie for i kapittel 6. Ettersom styringskapasitetane utgjør den skildrande teorien i studien var arbeidet med kategorisering i dokumentanalysen med på å forenkle analyseringa av moglege endringar i PST. Det teoretiske grunnlaget for studien la grunnlaget for spørsmåla i intervjuguiden og vurderingane som blei gjort i analyseringar av dokumenta.

4.5.2 Vurdering av studiens datagrunnlag

Uavhengig av analyseform og metodeval er det viktig å vurdere studiens datakvalitet. Det er fleire ulike metodar for å måle dette, men i ein kvalitativ studie kan ein bruke validitet og reliabilitet som indikatorar på datakvaliteten. Validitet seier noko om datamateriale faktisk svarar på det studien ønskjer å undersøkje og om datamateriale er gyldig for å svare på problemstillinga (Grønmo, 2004: s.222). Ein skil mellom intern og ekstern validitet. Den eksterne validiteten seier noko om høva til å generalisere funna og ved casestudie, som denne studien er, så er den eksterne validiteten middels høg. Som tidligare nemnt vil eg forhåpentlegvis kunne generalisere nokre av funna mine til andre hemmelege tenester. Den interne validiteten ser på datamaterialets gyldighet for problemstillinga og om den datainnsamlinga som har blitt gjort svarar på forskingsspørsmålet (Grønmo, 2004). Eg vurderer den interne validiteten som rimeleg høg fordi intervjuet som er gjort, er av sentrale

aktørar rundt PST, og dokumenta som har blitt analysert har gitt relevant informasjon. Eg har gjort det som er mogleg av datainnsamling innanfor dei rammene lovverket gir. Eg kunne nok svart endå betre på problemstillinga, hadde eg hatt tilgang til tryggleiksgradert informasjon. Samstundes kunne ikkje forskingsresultata blitt publisert offentleg, så den forskingsmessige hensikta hadde derfor vore tapt. Ingen av funna i oppgåva er direkte blitt bekrefta av PST, og dette kan telle negativt for validiteten til studien. Nokre av funna har PST utalt seg om i media og høyringssvar i tidligare høve. Dette styrkar validiteten.

Reliabilitet er ein indikasjon om datamaterialet er påliteleg. Ein vektlegg at funna i ein studie ikkje kjem som eit resultat av forskingsopplegget eller om forskaren utøva skjønn. Enkelt forklart vil det seie at andre forskarar kan etterprøve studien, med same datamateriale og same metode, og få det same resultatet. Det kan vere utfordrande i samfunnsvitskaplege kvalitative studie fordi konklusjonane i denne type studie ofte vil variere i tid og kontekst (Marshall og Rossman, 2016: s.160). Ein kan ikkje ta for gitt at intervjuobjekta vil svare det same om dei blir spurt igjen, men sjansen aukar når ein vektlegg at forskaren er objektiv og nøytral. Eg vurderer reliabiliteten i studien som rimeleg høg. Eg har gjort nokre tiltak for å styrke studiens reliabilitet; eg har gitt ei grundig skildring av bakgrunnen og hensikta for studien. Eg har grunnleggjande metodologiske val og andre kjeldekritiske vurderinga og eg har lagt med studiens intervjugudie (sjå vedlegg 1). Vidare er framlegging av utkast på seminar for medstudentar og andre forskarar med på å auke reliabiliteten til studien. Mi vurdering er at om andre forskarar hadde gjennomført denne studien på same tidspunkt, ville forskingsresultata vore like.

4.6 Oppsummering

I denne studien er det spesielt viktig å vere merksam på at den informasjonen som er mogleg å finne om PST vil vere godkjent av organisasjonen. Dette skil PST frå andre offentlege organ i og med at ein har større tilgang til detaljar om andre organ sitt daglege arbeid. Dette er òg ei metodologisk utfordring for studien, men ikkje eit argument for ikkje å studere hemmelege organisasjonar. Dei dokumenta eg har fått tilgang til og dei personane eg har intervjuar har bidrege med tilstrekkeleg informasjon til kaste lys over og svare på problemstillinga. Studien har nytta seg av informantintervju og kvalitativ dokumentanalyse då dette blei vurdert som mest føremålstenleg for å belyse dette caset. Det har i dette kapitlet blitt gjort greie for casestudie som forskningstrategi, studiens datagrunnlag og framgangsmåte ved kategorisering av data. Det har blitt gjennomført ei vurdering av val av metode og vurdert fordelar og ulemper ved desse og gjennomføringa av det metodiske ved studien. Vidare er det utført ei vurdering av studiens validitet og reliabilitet.

5 EMPIRI

I dette kapittelet vil eg presentere empiriske funn gjort gjennom intervju og dokumentanalyse i studien. I tråd med problemstillinga blir kapittelet delt i tre delar. I del ein blir det gjort greie for organisasjonsendringar i PST og endringar i relasjonen mellom PST og andre aktørar. Del to vil ta føre seg endringar i dei finansielle verkemidla til organisasjonen og del tre vil sjå på dei legale verkemidla til PST. Formålet med dei to første delane i kapittelet vil mellom anna vere å gjere greie for i kva grad dei ulike aktørane tok til seg kritikken og forslaga frå Gjørvt-kommisjonen og Traavik-utvalet (Traavik et al., 2012 og NOU 2012: 14). I del tre vil formålet vere å kartleggje aktørane og argument for og imot lovendringar.

5.1 Evalueringane

Viktige kjelder og utgangspunktet for studien har vore Gjørvt-kommisjonen og Traavik-utvalet sin rapport (NOU 2012: 14 og Traavik et al., 2012). Dei to evalueringane overlappar kvarandre til ein viss grad, men tar òg opp ulike delar av PST som organisasjon. Gjørvt-kommisjonen blei oppnemnd av den dåverande regjeringa (Stoltenberg si andre regjering) 27. juli 2011. Kommisjonen bestod av representantar frå ulike fagfelt: juristar, historikarar, statsvitarar og politi. Utvalet blei leia av advokat Alexandra Bech Gjørvt (NOU 2012: 14). Tilnærminga Gjørvt-kommisjonen hadde til terroråttaket bygde på utvalsmedlemmene sin kompetanse, kunnskap og ekspertise. I ettertid blei det stilt spørsmålsteikn med fordelinga av kompetansen til medlemmane i kommisjonen. Juristar og folk med bakgrunn i næringslivet var i klart fleirtal, men kommisjonene mangla ekspertar på byråkratiet, og dette kan ha hatt innverknad på konklusjonen ein kom fram til (Christensen, 2013; Renå, 2017). Mandatet til kommisjonen var å gjennomgå og trekke lærdom frå åttaka i regjeringskvartalet og Utøya. I kapittel 16, «PSTs arbeid med å avdekke og avverje terrorisme», går dei nærmare inn på PST sitt arbeid. Kommisjonen hadde, som den interne evalueringa til PST, mykje fokus på i kva grad PST burde ha oppdaga Anders Berhing Breivik sine føreburingar til terroren 22. juli. PST konkluderte sjølv med at dei utførte dei oppgåvene organisasjonen hadde 22. juli 2011 på ein tilfredstillande måte (PST, 2012a). Gjørvt-kommisjonen kritiserte fleire sider ved PSTs behandling av informasjonen som kom i forkant av terroråttaket, men slår ikkje fast at PST burde ha oppdaga Breivik og dermed avverja terroråttaket (NOU 2012: 14, s.395). Min systematiske gjennomgang av rapporten viser at det som fekk mest kritikk i rapporten frå Gjørvt-kommisjonen var den eksisterande kulturen i politiet. Dette gjaldt til ein viss grad òg for PST. Det blei mellom anna poengtert at sidan PST ikkje er utsatt for den same type

korrigierende impulsar frå samfunnet rundt organisasjonen, så må dei tilsette og PST sjølv ta ansvar for å utvikle organisasjonen i ynskja retning for at det etablerast ein sunn organisasjonskultur (NOU 2012: 14, s.381). Samla sett hadde Gjørsv-kommisjonen meir fokus på kultur enn på struktur og konkret organisering i alle ledd i politiet, inkludert PST.

Medan Gjørsv-kommisjonen tok føre seg om lag alle delar av det norske beredskapssystemet, tok Traavik-utvalet sin rapport berre føre seg PST. Leiaren for utvalet var Kim Traavik. Traavik har mellom anna vore Norges ambassadør i London og ambassadør i NATO. Forutan Traavik bestod utvalet av Kjell Vikstrøm, avdelingsleiar i den svenske tryggleikstenesta Sapo, og Tor Tanke Holm, politiinspektør og avdelingsleiar ved Politihøgskulen. Traavik-utvalet bestod med av personar med politifagleg kompetanse. Gjørsv-kommisjonen har fått kritikk for å mangle nettopp dette (Herjuaune, 2014). Mandatet var å vurdere PSTs interne organisering, om dei tilsette hadde rett fagleg kompetanse, om organisasjonen hadde nok ressursar og i kva grad dei prioriterte midlane føremålstenleg (delvis samanlikna med andre nordiske tryggleikstenester) (Traavik et al., 2012: s.49). Analysing av dei to evalueringane viser at samanlikna med Gjørsv-kommisjonen hadde Traavik-utvalet meir fokus på sjølve organiseringa av organisasjonane. Gjørsv-kommisjonen sin rapport skildrar meir korleis organisasjonen fungerte og var organisert før og under terroråttaket 22. juli. På slutten av rapporten blei det presentert seks overordna endringsforslag. Desse omhandla IKT-strategi, deling av informasjon og samhandling (NOU 2012: 14; s.459-460). Traavik-utvalet la i større grad fram konkrete forslag til korleis PST kunne gjere føremålstenlege endringar.

Personane i den interne evalueringa PST gjorde at seg sjølv etter terroråttaket 22. juli 2011 var delt i to ulike prosjektgrupper. Den eine skulle evaluere PST i forkant av hendingane, medan den andre skulle evaluere korleis PST handterte hendingane i ettertid. Prosjektgruppene bestod av representantar frå ulike avdelingar i den sentrale eining (DSE), tillitsvalte, hovudverneombud og representantar frå PST i distrikta. Rapporten er eit resultat av gruppenes samla arbeid, og overlappa i noko grad med den eksterne evalueringane. Den interne rapporten tek mellom anna føre seg detaljane rundt PST si saksbehandling og involvering i Global Shield-prosjektet. Dette prosjektet gav informasjon om Anders Behring Breivik frå Toll- og avgiftsvesenet (TAD) som kunne ha hindre terroren. I likskap med Gjørsv-kommisjonen konkluderer evalueringa med at «det ikkje finnes haldepunkt for at PST basert på opplysningar frå TAD kunne ha oppdaga Anders Behring Breivik (PST, 2012a: s.14-22).

Både Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen sine evalueringar blei sendt ut til høyring, og ein rekke aktørar sendte inn høyringssvar til rapportane. Rapporten til Gjørsv-kommisjonen var ein

omfattande rapport om heile beredskapssystemet i Noreg, og fekk derfor høyringssvar frå heile 115 ulike aktørar. Det var 13 ulike aktørar som skreiv høyringssvar til den meir PST-spesifikke rapporten til Traavik-utvalet. Desse aktørane var mellom anna Etterretningstenesta, POD og PST sjølv. PST var einig i delar av kritikken, og svarte kort og presist (7 og 8 sider) på dei ulike delane av rapportane frå Gjørsv-kommisjonen og Traavik-utvalet. Undervegs i kapittelet vil synet til nokre av dei ulike aktørane som sendte inn høyringssvar bli presentert.

Det er ikkje berre evalueringar og høyringssvar som kan seiast å vere relevant for etterspelet etter 22. juli-evalueringane. I 2013 kom det ut ei stortingsmelding om terrorberedskap som oppfølging av Gjørsv-kommisjonen sin rapport (St.meld.21, 2012-2013). Dette var ein overordna strategi for å førebyggje og handtere terror i Noreg og mot norske interesser og nordmenn i utlandet. Denne strategien bygde på fem mål som omhandla førebygging, samarbeid, hindring, vern og handtering. I denne Stortingsmeldinga blei PST si rolle i beredskapsapparatet drøfta med utgangspunkt i både Traavik-utvalet sin rapport og rapporten frå Gjørsv-kommisjonen (St.meld.21, 2012-2013).

I desember 2016 kom Stortingsmeldinga «Risiko i eit trygt samfunn» om samfunnstryggleik og beredskap i Noreg (St.meld.10, 2016-2017). Den tek mellom anna føre seg korleis regjeringa meiner at PST har blitt styrka både økonomisk og legalt etter regjeringsskiftet i 2013. Det blir òg gjort greie for kva PST meiner er den største trusselen mot Noreg. Den viser at politikarane legg opp til eit tettare samarbeid mellom PST, NSM og E-tenesta, særleg når det kjem til koordinering av Cyber-tryggleik (St.meld.10, 2016-2017: s.67).

Eit anna offentleg dokument som er relevant i denne samanhengen er den sokalla Politianalysen. Dette var ei offentleg utgreiing der ein analyserte utfordringane i norsk politi. Analysen peikte på forslag til forbetringsskjema og tiltak for betre oppgåveløysing og ressursbruk i det norske politiet. Denne analysen utreda ikkje endringar og forbetringspotensiale knytt til PST (NOU 2013: 9, s.12) Dette er likevel eit relevant dokument fordi denne NOU-en la grunnlaget for nærpolitireforma som direkte påverkar PST sine einingar i distriktet. Vidare blei dei gitt ut ei utgreiing i 2016, «samhandling for sikkerhet», der ein mellom anna gjer greie for og drøftar PST si rolle i tryggleiksforvaltninga i Noreg (NOU 2016: 19).

ORGANISATORISKE RESSUR SAR

5.2 Formell struktur

Denne delen av kapittelet vil ha fokus på endringar i den interne organiseringa av PST. Kritikken, frå særleg Traavik-utvalet vil bli presentert først, før det vil bli gjort greie for andre endringar i organiseringa som kom fram under datainnsamlinga.

5.2.1 Kritikken etter 22. juli 2011

Traavik-utvalet føreslo at PST burde gjere endringar i organisasjonsstrukturen. Dei såg vesentleg potensiale for å effektivisere viktige arbeidsprosessar på sentrale områder. Dei la derfor fram endringar som dei på sikt trudde ville føre til ein meir effektiv ressursbruk, mellom anna ved å eliminere dobbeltarbeid (Traavik et al., 2012: s.44). Endringane som blei foreslått i organisasjonen var mellom anna at:

- Det burde etablerast ei eigen avdeling for innhenting av informasjon ved den sentrale eininga i PST, der seksjonane for teknologisk støtte, spaning og opne kjelder inngår.
- Det burde etablerast eit utvida, permanent felles analyseining under PST si leining med deltaking frå Etterretningstenesta og Nasjonalt tryggingorgan (NSM)
- Det burde vurderast å samle PST sin analysekapasitet, som i 2012 var spreidd på to avdelingar i tenesta si analyseavdeling.
- Den Konglege Politieskorte og PST si livvaktsteneste burde av ressursmessige grunnar bli slått saman og den samla livvaktenesta burde leggest til PST. Den Konglege Politieskorte ligg under spesialseksjonen i Oslo politidistrikt og politimeisteren i Oslo har dermed det øvste ansvaret for avdelinga.
- Det burde etablerast ei eiga avdeling ved PSTs hovudkvarter med ansvar for einingane utanfor Oslo.
- Det burde vurderast å løyse opp seksjonsstrukturen i operativ avdeling og heller etablere prosjekt innanfor prioriterte områder.
- Ei samling av tenesta si IKT-kompetanse i ei avdeling burde ha høg prioritet.
- Situasjonssenteret burde bli oppgradert og gjerast fullt operativt òg etter normal arbeidstid.
- Ein burde vurderast å samle mottakseininga og situasjonssenteret i eit organisasjonsledd. (Traavik et al., 2012)

Både Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen peika på PST sine utfordringar med teknologi og korleis ein på best mogleg måte burde legge opp til eit godt IKT-system, både reint teknisk, men òg når det gjeld innsamling og registrering av informasjon: «Kommisjonen meiner at PST burde prioritere et produktivitetsløft gjennom betre bruk av IKT som kan sikre effektiv arbeid med informasjon og –deling internt i organisasjonen» (NOU 2012: 14, s.384). Dette var PST innom i den interne evalueringa dei hadde av seg sjølv, og gjentok i høyringsvaret til Gjørsv-kommisjonen sin rapport at dei såg viktigheten av dette (PST, 2012a og PST, 2012b). Dei skreiv i høyringssvaret til Traavik-utvalet sin rapport at dei var avhengige av midlar for å dekke dei store kostnadane det ville ha å oppgradere systemet (PST, 2013). Traavik-utvalet foreslo på at PST så raskt som mulig burde utvikle ein offensiv og brukarorientert IKT-strategi godt forankra i toppleiinga og at ein burde få ein enklare registreringspraksis i PST sine eigne datasystem (Traavik et al., 2012: s.42).

Traavik-utvalet slo òg fast at ein ikkje kan løyse dei problema PST står ovanfor eine og åleine gjennom ein omorganisering, men at det i tillegg måtte ei kulturendring til. I praksis betyr det at ein må endre måten ein tenkjer og arbeider på. På bakgrunn av datagrunnlaget for denne studien vil det vere vanskelig å seie noko om det har skjedd endringar i kulturen, men ein ny organisasjonsstruktur i PST kan legge til rette for endra kultur (Traavik et al., 2012: s.30; Fimreite et al., 2014: s. 263-264). Vidare skreiv PST sjølv i den interne evalueringa at dei hadde utfordringar med kapasiteten når det kom til å behandle og vurdere den store mengda med informasjon som dei får inn kvar dag (PST, 2012a: s.30). Det kan tenkjast at ei organisasjonsendring kunne vore ei løysing på det problemet.

Traavik-utvalet skreiv at det var viktig for PST å styrke omdømme til organisasjonen, og at PST sjølv kunne bidra til dette gjennom «maksimal openheit og tilgjengelegheit» og gjennom ein meir «offensiv samfunnskommunikasjon». I følgje utvalet vil dette møte eit behov i samfunnet for å kommunisere betydninga av PSTs arbeid for å trygge vår demokratiske samfunnsform og innbyggjarane sin tryggleik på ein nyansert og positiv måte (Traavik et al., 2012: s. 9-10). Utvalet meinte at det var «påtrengande» behov for å ta nødvendige grep for å sikre at PST i vesentleg grad via merksemd til eit større bilete, breiare utviklingstrekk og strategiske prinsipp. Utvalet meinte vidare at dersom dette skulle vere mogleg måtte PST organisere seg på ein meir føremålstenleg måte og arbeidsprosessane måtte endrast slik at dei blir betre egna til å fremja samhandling over avdelingsgrenser og optimal utnytting av avgrensa ressursar. PST på si side var positiv til dei fleste forslaga frå Traavik-utvalet. Til dømes var dei positive til forslaget om å etablere eit eige informasjonsmottak (PST, 2013).

PST var derimot ikkje utelukkande positiv til samanlikninga mellom Noreg, Sverige og Danmark, fordi dei meinte at samanlikningsgrunnlaget var for svakt, særleg i spørsmålet om økonomiske ressursar (PST, 2013).

5.2.2 Strukturelle endringar i PST

Dokumentanalysen gjennomført i denne studien viser at PST har gjennomgått omfattande organisatoriske endringar som følgje av terrora 22. juli og dei påfølgande evalueringane. Gjennomgangen av sentrale dokument viser at det blei satt i gong eit omfattande prosjekt for å evaluere og omorganisere store delar av PST. Dette prosjektet fekk namnet «KAOS-prosjektet» og bestod mellom anna av folk frå Oslo politiforening (OPF) og PST –tilsette (Oslo Politiforening, 2014: s.32). Oslo politiforening er det største lokallaget i Politiets Fellesforbund med 2900 medlemmer. Store delar av OPF og PST sin aktivitet i 2013 var knytt til dette prosjektet. Styringsgruppa for prosjektet jobba på heiltid for å komme med forslag til forbetringar i organisasjonen. I stortingsmeldinga frå 2013 om etterspelet av 22. juli, står det at «PST har etablert eit endringsprosjekt som tar opp kommisjonens anbefalingar, Traavik-utvalets forslag og forbetringspotensiale som blei avdekkja ved tenestens interne evaluering etter 22. juli 2011» (St.meld.21, 2012-2013: s.114). Vidare står at det at i endringsarbeidet fokuserer PST mellom anna på å forbetre tenestens interne stabsfunksjon, styrke tenestens innsamlings- og arbeidskapasitet, utarbeide ein ny saksbehandlingsinstruks og følgje opp tenesta sin IKT-strategi (St.meld.21, 2012-2013: s.114).

Prosjektutvalet besøkte samarbeidspartnarar for PST i Noreg og Europa som eit ledd i si datainnsamling for betre organisering. Dette arbeidet tok omlag eit halvt år, og utvalet la fram sitt forslag sommaren 2013. Omstillinga blei gjennomført gjennom året og den nye organiseringa var klar sommaren 2014. Endringane tok utgangspunkt i prinsipp knytt til dei fire bokstavane i KAOS:

K står for Knowledge. Dette betyr at PST skal vere ein kunnskapsbastert teneste.

A står for Action on. Dette prinsippet seier at PST skal reagere raskt når ei hending inntreff.

O står for Open horizon. Det vil seie at PST må ha fokus på utfordringar langt fram i tid.

S står for Strategic – Det betyr at PST sine aktivitetar må vere strategisk forankra.

(Oslo Politiforening, 2014: s.32)

Basert på desse prinsippa blei det gjennomført ei strukturell omorganisering i avdelingane i PST. Organisasjonen gjekk frå fem til åtte avdelingar. Som organisasjonskartet på side 5 viser, hadde PST følgjande avdelingar i 2012 (Traavik et al., 2012: s.14) :

- Operativ avdeling
- Analyseavdeling
- Tryggleiksavdeling
- Etterforskningsavdeling og rettsavdeling
- Plan- og administrasjonsavdeling

Den nye strukturen består av åtte avdelingar, der etterforskningsavdelinga var den einaste som framleis står tilnærma urørt. Etter omorganiseringane hadde PST følgjande avdelingar (Giæver, 2013):

- Eiga distriktsavdeling for å betre koordinere PST-ressursane i distrikts-Norge
- Ei førebyggjande avdeling
- Ei avdeling med ansvar for å innhente informasjon, som skal reindyrke innsamlingsressursane til PST.
- Ei avdeling for sikkerhet og beredskap.
- Etterforskningsavdeling (lik som i 2012)
- Eit felles kontraterrorsenter i samarbeid med E- tenesta
- Teknologivdeling
- HR- og administrasjonsavdeling

Figur 3 viser organisasjonskart PST 2016



Analysen av dokumenta viser her at PST har gått gjennom ei omfattande organisasjonsendring i tida etter 2011. Det har skjedd ei endring i den operative avdelinga, i analyseavdelinga og i avdelinga for tryggleik. Det kan sjå ut som ein har delt opp den operative avdelinga i ei førebyggjande avdeling og ei avdeling for tryggleik og beredskap. Av Traavik-utvalet blei det sett på som ein svakhet at ein hadde ulike type analytikarar i operativ avdeling og i analyseavdelinga. Dersom analyseavdelinga trengte informasjon frå operativ avdeling kunne ein risikere at dette i ein pressa arbeidssituasjon ville gitt låg prioritering i operativ avdeling. Utvalet hadde grunn til å tru at analyseavdelinga i for liten

grad fekk gjennomslag for sitt informasjonsbehov i den gamle organiseringa (Traavik et al., 2012: s.26). Det kan sjå ut som PST har tatt denne kritikken på alvor. Ein oppretta òg ei eiga avdeling for informasjonsinnsamling for å få ein god fagleg førstehandsvurdering av informasjon, samt til ein kvar tid ha oversikt over gjeldande trusselbilete og aktuelle informasjonsbehov (PST, 2013).

Den nye teknologiavdelinga kan ein sjå på som eit svar på kritikken frå både Traavik-utvalet og Gjørvt-kommisjonen om eit betre teknisk system for informasjonsregistrering. Det blei òg slått fast at ein burde vurdere å samle mottakseininga og situasjonscenteret i eit organisasjonsledd. Den 9. januar 2017 opna justisminister Per-Willy Amundsen eit nytt operasjonssenter i PST. I følgje innslaget på Dagsrevyen 09.01.2017 er dette eit toppmoderne operasjonssenter som skal fungere som eit knutepunkt for all operativ aktivitet i PST (Dagsrevyen, 2017). Under opninga sa justisminister Per-Willy Amundsen «PSTs nye operasjonssenter er eit direkte resultat av anbefalte endringar som framkom i Gjørvt-kommisjonens rapport. Det var `og Traavik-utvalets anbefaling etter 22. juli» (Justis-og-beredskapsdepartementet, 2017). I Stortingsmeldinga om terror frå 2016 står det: «PST må raskt få på plass ein IKT-strategi som kan sikre effektiv informasjonsgjennomgang og informasjonsdeling internt i organisasjonen», og dette er markert som «gjennomført» (St.meld.10, 2016-2017: s.188). Dette tyder på at ein har oppdatert IKT-systemet til organisasjonen. Samtidig viser statsbudsjettet for 2017 at dette er eit område PST heile tida har behov for å utvikle. Nye 90 millionar skal gå til at PST skal kunne komme raskare frå analyse til handlingar som forhindra terror (St.meld.10, 2016-2017: s.180). Grunnlaget for å ta ei avgjersle vil kunne bli utarbeida både raskare og med høgare kvalitet enn det som er tilfelle i dag. Dette var òg eit av forholda som evalueringane etter terrorhandlingane 22. juli 2011 peikte på (St.meld.10, 2016-2017: s.180).

I følgje intervjuet som 22. juli-kommisjonen hadde med Janne Kristiansen, sjef i PST under terroråttaket, hadde det før 2011 vore ein diskusjon i PST om organisasjonen skulle drive med etterforsking av store saker som gjaldt terror eller om dei bare skulle jobbe med førebyggjande arbeid. Riksadvokaten avgjorde at PST framleis skulle drive med open etterforsking, noko som var det motsette av Kristiansen si anbefaling på det tidspunktet (Arkivverket, 2017). Traavik-utvalet såg heller ingen grunn til at PST ikkje skulle halde fram med etterforsking (Traavik et al., 2012 s.35).

Omorganiseringa av PST var svært omfattande og råka om lag 90% av dei tilsette (Oslo Politiforening, 2014: s.32) . Alle desse blei i større eller mindre grad påverka i form av nye

arbeidsoppgåver, nye leiarar og nye arbeidsplassar. Det blei oppretta ein omstillingsavtale som sikra at dei tilsette ville behalde grad og lønn i ny organisasjon, og mange fekk tilbod om ny stilling i samsvar med korleis arbeidsoppgåvene var i den gamle stillinga. Dette har i følge rapporten frå Oslo politiforeining skapt generell uvisse og frustrasjon i ulike delar av organisasjonen, men samarbeidet og kommunikasjon med arbeidsgivar i denne prosessen var generelt god (Oslo Politiforening, 2014: s.32). Den nye modellen fordra endring i holdning, kultur og leiing blant dei tilsette. I organisasjonen var det ulike meiningar om både «diagnose» og «medisin» på desse området, men alle tilsette måtte bidra for at den nye modellen skulle bli vellukka. I intervju som blei gjennomført i samband med studien, kom det fram at PST var ein endringsvillig organisasjon, med interesse for omstilling og forbetring i eigen organisasjon. I sitt høyringssvar til Traavik-utvalet skriv dei at det er av avgjerande betydning at PST som organisasjon er i stand til å ta innover seg dei læringspunkta som er blitt peika på, og anerkjenner dei konklusjonane som eit kritisk søkelys har gitt (PST, 2013: s.8).

Traavik-utvalet skreiv at dei tilsette PST tradisjonelt har valt å samarbeide med andre tilsette med tilsvarande oppgåver i same seksjon og at dette kan ha ført til at ulike fagmiljø har fått svært ulike rammeføresetnadar for kompetanseutvikling og profesjonalisering (Traavik et al., 2012: s.28). Det blei òg hevda at «den mangelfulle samhandlinga mellom avdelingane er ein vesentleg svakhet ved arbeidsprosessane til PST» (Traavik et al., 2012: s.4) Hensikta med den nye organiseringsmodellen var å hindre «silotenking» og fremje kunnskapsdeling, samhandling og fleksibilitet i organisasjonen. Silotenking vil seie at dei ulike avdelingane og dei tilsette der berre har fokus på sine avgrensa arbeidsoppgåver, og at ein har lite kunnskap om kva som blir gjort i andre delar av organisasjonen. Det at ein delar opp i fleire avdelingar enn tidligare, kan i utgangspunktet føre til meir oppsplitting, ikkje mindre. For å hindre dette blei tilsette i PST primært organisert i einingar basert på arbeidsprosess og oppgåveutføring, og ikkje etter kva type kriminalitet eller miljø dei arbeida mot (Oslo Politiforening, 2014: s.32).

Kommunikasjonssjef i PST Trond Hugubakken sa i 2013 at det var omfattande endringar som var heilt nødvendig. Først og fremst på grunn av truslane og globaliseringa PST heile tida må vere bevisst på og må tilpasse seg etter. Rapportane om PST etter 22. juli-terroren la grunnlaget for korleis organisasjonen skulle sjå ut, men ein måtte truleg ha omorganisert PST uavhengig av terror-åttaket i 2011. Dette forklarar han med at trusselbilde har endra seg etter at dei sist blei omorganisert i 2002 (Giæver, 2013). Han trakk fram behovet PST hadde for bygge opp ein organisasjon som var i stand til å sjå lengre fram i tid og med større grad av

treffsikkerheit når det gjeld å analysere kva som mest sannsynleg kjem til å skje. Vidare kjem det fram at Traavik-utvalet og Gjørv-kommisjonen gav dei «oppskrifta» for omorganiseringa. Benedicte Bjørnland sa i eit intervju med Politiforum at då ho, i 2012, vart tilsett som sjef i PST, kom ho ikkje til ein organisasjon i krise, men ho opplevde at det blant dei tilsette låg ei forståing for at ein skulle drive omfattande organisasjonsarbeid og at dette var tidsvindauget for å få det til (Politiforum, 2014a: s.30).

Ekspedisjonssjef i politiavdelinga i JD seier at hans inntrykk av omorganiseringa av PST er at den har vore vellukka og fornuftig. Han skildrar PST i dag som velorganisert og veldreven organisasjon som framstår som «*den flinke guten i klassa*».

Fagdirektøren i politiavdelinga i JD skildrar PST som ein endringsvillig organisasjon som såg behovet for vidareutvikling og endring, og som gjorde ein stor og omfattande jobb i arbeidet med KAOS-prosjektet: «*Så fekk ein dette KAOS-prosjektet, det har vore nødvendig, veldig viktig og det har blitt gjort skikkeleg*» (Fagdirektør, PIA)

Vidare fortel fagdirektøren om korleis organisasjonen har fungert etter omorganiseringa:

«*No har jo den nye organisasjonen sett seg, og eg tenkjer at ein har gjort veldig mykje som har vore rette grep å ta*» (Fagdirektør, PIA)

Fagdirektøren fortel at dette var ein prosess som allereie var påtenkt før 22. juli 2011, men ein hadde ikkje gjort nokre konkrete grep. I likskap med kommunikasjonsdirektøren i PST, peikte informantane i intervjuet på at ein kunne bruke dei to viktige eksterne rapportane frå Traavik-utvalet og Gjørv-kommisjonen til å endre organisasjonen. Begge dei to evalueringane påpeikte forbettringspotensiale knytt til organiseringa av PST, for å gjere dei i betre stand til å løyse oppgåvene sine. Ein kan derfor ikkje seie at 22. juli 2011 aleine var heile grunnen til at PST valde å gjennomføre ei stor omorganisering, men at denne hendinga medverka til å få prosessen i gong, og at ein såg behovet for dette endå tydelegare etter terrorhendingane.

I tillegg til intern omorganisering i PST, har ein etter 2011 bytta sjef i organisasjonen. Janne Kristiansen trakk seg som sjef i januar 2012 etter å ha kome med avsløringar om Noreg sin aktivitet i Pakistan under ei open høyring i Stortinget. Benedicte Bjørnland blei utnemnt som ny sjef 8. juni 2012. PST har òg blitt ein mykje større organisasjon. Det er vanskelig å få tak i heilt nye tal frå organisasjonen, men talet på tilsette steig frå om lag 460 i 2012 og 515 tilsette i 2013 (Botheim, 2013) til 630 tilsette i desember 2014 (ca. 130 av desse ute i distrikta) (Politiforum, 2014b: s. 30).

Traavik-utvalet foreslo òg å slå saman to separate livvakttenester. PST var einig denne vurderinga. Dei skriv i sitt høyringsvar til Traavik-utvalet at samorganisering av PST si

livvaktteneste og den konglege politieskorte vil vere samfunnsøkonomisk fornuftig og framtidsretta (PST, 2013). Dette har ikkje blitt følgt opp i ettertid, og ansvarsfordelinga er framleis at PST har det nasjonale ansvaret for å utføre livvaktteneste på norsk jord for norske og utanlandske myndigheitspersonar (PST, 2016b). Det norske kongehuset har framleis eiga livvaktteneste, organisert under Oslo politidistrikt. Ein studie gjort på politihøgskulen frå 2016 konkluderte med at samarbeidet mellom dei to livvakttenestene ikkje fungerte optimalt mellom anna fordi PST i liten grad delte informasjon med den konglege politieskorte (Støylen, 2016). Sidan både PST og Traavik-utvalet var positive til å slå saman dei to livvakttenestene, er det grunn til å tru at det er Oslo politidistrikt, politimeisteren og eller POD som har vore kritiske til samanslåing. I høyringsvaret frå POD til Traavik-utvalet blir ikkje spørsmålet rundt livvakttenesta diskutert, men i intervjuet eg gjorde i POD blei det trekt fram som ei av få konfliktlinje mellom POD og PST:

«Det har jo vore litt uryddig at man ha splitta opp fagmiljø, og då tenkjer eg spesielt på livvakttenesta som PST og Oslo politidistrikt har. Det har jo vore en del fram og tilbake gjennom åra. Dette var i ein periode samla i Oslo, så blei det delt igjen ved eit eller anna tidspunkt for nokre år sida. Så vi har jo vore fagleg ueinige i det. Det var uheldig å splitte det miljøet» (Seksjonssjef, POD)

Seksjonssjefen i politidirektoratet understreka at han trur at samarbeidet mellom dei to einingane er godt, men at *«det kan føre til forskjellig utvikling og forskjellig praksis på å gjere ting på, sidan ein har to kompetansmiljø som utviklar seg sjølv»* (Seksjonssjef, POD) Det kan sjå ut som at PST og Traavik-utvalet på den eine sida meiner at livvakttenesta burde vore samla med PST, medan POD på den andre sida meiner at ein burde samle livvakttenesta hjå Oslo politidistrikt.

5.3 Ekstern struktur: samordning med andre aktørar

I denne delen av empirikapittelet vil det bli gjort greie for funn om korleis samordninga mellom PST og andre aktørar fungerer knytt til den kritikken som blei skildra i rapportane til Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen. Traavik-utvalet skreiv mellom anna at *«samarbeid og samhandling med andre samfunnsaktørar generelt har blitt betre siste åra, men kan og burde styrkast»* (Traavik et al., 2012: s.5). PST skreiv i sitt høyringsvar til Gjørsv-kommisjonen at dei ville jobbe vidare med strategiske planar for samhandling og at dei var bekymra for at taushetsplikta kunne kome i vegen for gode samhandlingsrutinar (PST, 2012b: s.3). POD og Etterretningstenesta er organ på same organisasjonsnivå som PST og samordninga er derfor horisontal. JD og EOS-utvalet er aktørar som PST samordnar med vertikalt.

5.3.1 Horisontal samordning: distriktseiningane i PST og samordning med POD

I NOU-en «Eit politi- rusta til å møte framtidens utfordringar» frå 2013 blei det lagt fram forslag til korleis ein skal organisere politiet i framtida. Dokumentet er ein grundig gjennomgang av norsk politi og danna grunnlaget for politireforma som blir gjennomført fram mot 2020 (NOU 2013: 9). PST var ikkje ein del av denne evalueringa, noko som på mange måtar viser at PST har ei spesiell rolle i det norske politilandskapet.

Traavik-utvalet skildrar det ordinære politiet som ein av PSTs viktigaste samarbeidspartnar og at PST systematisk burde vidareutvikle dette samarbeidet (Traavik et al., 2012: s.38-39). I følgje seksjonssjefen i POD har forholdet utvikla seg positivt. Det generelle samarbeidet mellom PST og POD blir av POD skildra som eit forhold med god kommunikasjon. På spørsmål om dette endra seg etter 2011 svarar seksjonssjefen at: «*Eg har vel inntrykk av at det blir betre og betre. Ikkje at det har endra seg så mykje, for det har alltid vore kontakt, men eg syns at det blir betre og betre*» (Seksjonssjef, POD). Den einaste konfliktlinja informanten i POD vil trakk fram er usemja rundt organiseringa av livvaktene i Noreg, som blei skildra på side 57.

5.3.1.1 Omorganisering av politiet og korleis dette påverkar PST

Som tidlegare nemnd i kap. 2, hadde PST minst ein tilsett i kvart politidistrikt då Traavik-rapporten kom ut i 2012. Traavik-utvalet meinte at ein burde redusere PST sine einingar utanfor Oslo til 8-10 regionale einingar lokalisert i dei største politidistrikta (Traavik et al., 2012: s.22). Dette var fordi den dåverande modellen var krevjande og at ein i liten grad utnytta ressursane til dei lokale einingane. Ei samanslåing til større einingar vil føre til at dei i større grad blir sjølvhjelpne. Utvalet skreiv i 2012 at politireforma snart ville bli satt i verk og at ei omorganisering av dei lokale PST einingane kom til å skje som ein konsekvens av denne reforma. Ingen av politidistrikta i høyringssvaret (23) støttar forslaget om å redusere talet på PST einingar til 8-10. Dei meiner at Traavik-utvalet ikkje tar tilstrekkeleg omsyn til viktigheten av den lokale forankringa når det gjeld førebygging av kriminalitet. Som POD formulerte det: «det er forskjell på å hente informasjon *frå* distrikta og *i* distrikta (Politidirektoratet, 2013: s.4). Dei skriv vidare at reduksjonen av PST-einingane vil svekke modellen om eit reelt nærpoliti og at PST sine lokale einingar har same personellkapasitet som for 5-10 år sidan. Høyringsvara til dei fleste av politidistrikta meiner at ein ikkje løyser svakheiter med dagens organisering i lokale einingar ved å leggje dei ned (Politidirektoratet, 2013). Seksjonssjefen i POD påpeikte under intervjuet at denne omlegginga kunne føre til at

PST-einingane fekk betre kapasitet fordi det samla fleire fagfolk på eit kontor, og han var meir positiv til endringa enn høyringsvara frå politidistrikta skulle tilseie.

PST er i sitt høyringssvar både positive og negative til forslaget frå Traavik-utvalet. Dei skriv at organiseringa av dei lokale einingane til PST har vore gjenstand for fleire vurderingar dei seinaste åra (PST, 2013: s.7). Vidare skriv dei at er det vanskelig å konkludere med kva som er den mest føremålstenlege organiseringa for framtida. På den eine sida har PST gode og lange erfaringar med å vere er tilstades i nærmiljøet i alle politidistrikt. Lokalkunnskap og kontaktnett er ei utvilsam styrke i det daglege arbeidet. På den andre sida kan PST sjå argumenta for større einingar og fagmiljø (PST, 2013: s.7).

Trass i innvendingane frå POD har dei lokale PST-einingane i dag blitt samla i større einingar. Vidare har det vore uvisse mellom POD og PST om kven som skulle ha ansvar for dei førebyggjande kontaktane i distrikta. I den nye handlingsplanen mot radikalisering og voldeleg ekstremisme har det blitt presentert 30 ulike tiltak der førebygging blir sett på som det viktigaste strategien. Planen er å etablere forebyggingskontaktar ved relevante politidistrikt. Tidligare har dette i hovudsak vore PST sitt ansvar. I følgje handlingsplanen vil det vere tett kontakt med PST i distrikta, men dei nye kontaktane skal vere organisert i politi- og lensmannsetaten, utanfor PST (Justis-og-beredskapsdepartementet, 2014: 20).

5.3.1.2 Administrativt og budsjettmessig ansvar

Traavik-utvalet meinte også at det mest føremålstenleg hadde vore at PST-direktøren hadde fått ansvaret både for det operative og det administrative ansvaret for PST sine verksemde i samtlege politidistrikt, og dermed hatt det budsjettmessige ansvaret for PSTs einingar utanfor Oslo (Traavik et al., 2012: s.22). På den måten skulle PST som organisasjon bli meir samla i ein visjon om «eit PST». Dette blei òg følgt opp i proposisjonen til nærpolitireforma der ein gjentar anbefalinga om at sjef PST får full myndighet over distriktseiningane med omsyn til både faglege og budsjettmessige prioriteringar, utvikling og oppgåveløysing. Det blir peika på at distriktseiningane er så små at dei reelt sett ikkje har ressursmessige forutsetningar for å ivareta PST sit samfunnsoppdrag og at sjef PST med dagens ordning har avgrensa høve til å ivareta sitt totalansvar i dei distrikta. Departementet meiner likevel at dagens modell burde vidareførst intill vidare (Prop.61, 2014-2015: s.79).

Forklaringa på at dagens modell vil bli vidareført kan ein finne i høyringsvaret frå politidirektoratet og politidistrikta i Norge. Dei er negative til forslaget om å overføre ansvaret frå PST-einingane til sjef PST. Hovudargumentet mot dette er at det vil vere uheldig at

politimeisteren ikkje lengre har totalansvaret for tryggleiken innanfor sitt distrikt. Dette kan òg bli problematisk når det gjeld saker der det ordinære politiet og PST skal samarbeide. Intervjuet med seksjonssjef i POD bekrefta dette synet og gjentok kor viktig det var at politimeisteren har ansvaret innanfor sitt politidistrikt.

Traavik-utvalet anbefalte òg at det skulle bli oppretta ei eige avdeling for å koordinere PST-einingane i distrikta internt i den sentrale eininga. Dette forslaget var både POD og politidistrikta positive til. Som gjennomgangen i del ein av dette kapittelet viser, så blei dette forslaget følgt opp i omorganiseringa av organisasjonen.

5.3.1.3 Vidare arbeid med samordning mellom PST og POD

Etter avgjerslene om kva som skulle følgjast opp i evalueringane, blei det oppretta ei arbeidsgruppe for å sjå nærare på organiseringa av PST sine lokale einingar og korleis samarbeidet mellom POD og PST skulle vere ute i distrikta. I følgje eit referat frå deira første møte hadde arbeidsgruppa som formål å vurdere tiltak som kan sikre PST reell innverknad over faglege standandar, kompetansekrav og prioriteringar mellom oppgåvene lokalt. PST skal òg ha reell innverknad over disponeringa over samla ressursar i dei lokale PST-einingane (Justis-og beredskapsdepartementet, 2015a). Denne arbeidsgruppa bestod av personar frå PST, POD og JD. PST har sjølv gjort greie for at det er utfordringar knytt til denne modellen når det gjeld fordelingsansvar mellom dei lokale PST einingane og det lokale politiet. Utfordringane er mellom anna å sikre tilstrekkeleg og lik kvalitet i oppgåveløysinga lokalt, reell påverknad på rekrutteringsprosessane, ivaretaking av kompetanse og fleksibilitet i styringa av ressursar der behova er størst. Informanten i POD, som var eit medlem i denne arbeidsgruppa, skildra problemet sånn:

«Eg har vel eit bilete om at styringssystemet mellom POD/PST i politidistrikta kan ha blitt oppfatta som to forskjellige styringssystem og det har kanskje vore uheldig. Men no har det blitt sånn som det er i dag og det trur eg fungerer bra» (Seksjonssjef, POD)

Fagdirektøren i Politiavdelinga var òg ein av deltakarane i denne arbeidsgruppa og på spørsmål om kvifor ein valde å halde på den gamle organiseringa var svaret at det hadde vore en dialog:

«Alle parter er opptekne av at ein skal få til eit godt føremålstenleg samarbeid mellom PST og det ordinære politiet lokalt, som ivareteke alle sine interesser, og det har ein fokus på i styringsdialogen og i dei møta som er, og tar samtaler om eventuelle problemstillingar som dukkar opp» (Fagdirektør, PIA)

Arbeidsgruppa som jobba med dette kom fram til ni sentrale punkt for vidare samarbeid mellom PST og politiet i distrikta. Det skulle mellom anna utarbeidast nye instruksar som skulle sikre at PST i større grad fekk ta del i avgjersler på dei lokale nivåa. Under intervjuet i Politidirektoratet med POD sin representant i denne arbeidsgruppa var det uklart kva grad desse tiltaka har blitt følgt opp i ettertid:

«I mitt hovud så har dette kokt litt vekk. Vi var på en par-tre møte og eg følte at vi kom i gong, men så smuldra det vekk. Men kva departementet har gjort vidare det kjenner eg ikkje til» (Seksjonssjef, POD)

Av konkrete endringar i dei lokale PST ledda trekk han fram at det no har blitt innført ei ordning som gjer at PST-leddet lokalt sit i politimeisteren si leiargruppe. Dette er ei formalisering som er gjort i samband med nær-politi-reforma. Grunngevinga for denne endringa er *«både 22/7 og andre ting i forhold til styring og leiing som er viktig å presisere og få på plass»* (Seksjonssjef, POD)

5.3.2 Horisontal samordning: samarbeid med E-tenesta

Etterretningstenesta er, som sagt, ein av PST sine viktigaste samarbeidspartnarar utanfor justissektoren. Samarbeidet mellom dei to har forgått over lengre tid, men blei meir formalisert etter at Traavik-utvalet og Gjörv-kommisjonen kom med sine rapportar. Både Traavik-utvalet og Gjörv-kommisjonen meinte at samarbeidet burde styrkast, gjerne gjennom etablering av ein felles analyseining (NOU 2012: 14, s.395). Både PST og E-tenesta er positive til auka samarbeid i sine høyringsvar. E-tenesta skreiv «vi ser på det som særst viktig at samarbeidet mellom PST og E-tenesta blir ytterlegare styrka for å førebyggje og motverke truslar, særleg relatert til grenseoverskridande truslar» (Etterretningstenesta, 2013: s.1). PST skreiv i sitt høyringsvar at dei støtta nærmare samarbeid med E-tenesta (PST, 2012b: s.6). I sitt høyringsvar til Traavik-utvalet skreiv det at ei felles prosjektgruppe frå PST og E-tenesta har foreslått å opprette eit felles kontraterrorsenter (PST, 2013: s.4).

Samordninga mellom dei to organa skjer på fleire ulike nivå og fagområde, og hadde i åra før 2012 allereie blitt styrka ein heil del. Det blei mellom anna oppretta eit felles analyseining i 2007-2008, omtala som FAE. Året før, i 2006, blei det ved kongelig resolusjon vedtatt ein instruks for samarbeidet mellom dei to tryggleiksorganana (NSD, 2017). Denne instruksen er tydleg på at informasjonsdeling må skje etter ein vurdering av den enkelte tenesta sitt rettsgrunnlag. PST hadde i 2012 meldt frå til JD at dei mangla heimelsgrunnlag for å vidareformidle informasjon til Etterretningstenesta som har blitt samla inn gjennom tvangsbruk (Traavik et al., 2012: s.38). Traavik-utvalet meinte at dette samarbeidet burde bli

ytterlegare stryka, og foreslo å etablere ein «utvida, permanent felles analyseeining under leining av PST og deltaking frå Etterretningstenesta og Nasjonalt tryggingsorgan (NSM)» (Traavik et al., 2012: s.34).

Anbefaling om ei felles analyseeining, blei følgt opp i form av eit felles kontraterrorsenter som blei oppretta ved PST i Nydalen. Opprettinga av dette kontraterrorsenteret var ei direkte følge av terroren 22. juli 2011. Senteret består av tilsette frå både PST og E-tenesta og fekk 10 tilsette i løpet av 2014 (Johnsrud, 2014). Intensjonen med senteret var å utveksle informasjon for å avdekke potensiell terror. Nasjonalt tryggingsorgan (NSM) er ikkje lokalisert saman med dei, som Traavik-utvalet tilrådde. Dette kan henge saman med at NSM har hatt ein litt uklar rolle i det norske beredskapsapparatet (Dokument-nr.15:163, 2014). Ein annan grunn kan vere at PST, E-tenesta og NSM har oppretta samarbeid gjennom ei Cyberkoordineringsgruppe (CKG). Grappa skaffar informasjon om truslar og sårbarhetar i det digitale rom (St.meld.10, 2016-2017: s.67). Felles kontraterrorsenteret har sin leiar frå PST og assisterande leiar frå E-tenesta. Ekspedisjonssjefen i JD fortel korleis dei legg opp fordelinga av tilsette frå dei to ulike organa:

«Det har sidan starten vore lagt til grunn av det skal vere ein balanse mellom dei ressursane som kjem frå PST og E-tenesta. PST har hatt leiinga og har tatt ansvar for tilrettelegging administrativt, men det endrar ikkje det grunnleggande prinsippet om at det skal vere likeverd mellom tenestane» (Ekspedisjonssjef, JD)

Det er altså eit viktig poeng i organiseringa at dei to tenestane er likeverdige, og at dei skal ha like mange tilsette i kontraterrorsenteret til ein kvar tid.

E-tenesta ligg under Forsvarsdepartementet, medan PST ligg under JD. Begge intervjuobjekta i JD fortalde at dei hadde samarbeida med Forsvarsdepartementet då ein skulle opprette kontraterrorsenteret. Ekspedisjonssjefen i politiavdelinga fortel at dei jobba saman om eit mandat om kva senteret skulle vere og kva dei skulle jobbe med, men at *«frå JD si side oppfatta vi det som at det vore eit godt samarbeid mellom tenestane, og at felles kontraterrorsenter lever gode produkt»* (Ekspedisjonssjef, JD). Fagdirektøren i politiavdelinga har den same oppfatninga om kontakta mellom JD og Forsvarsdepartementet: *«Vi har hatt det i samband med opprettinga og einigheit om kva det skulle vere, avgrensingar, ramma og dei juridiske utfordringane. Budsjett, midlar òg for så vidt kva man tenkjer seg framover»* (Fagdirektør, JD). Fagdirektøren omtalar opprettinga av dette senteret som «eit viktig grep» fordi det å få gode analyseprodukt er ein av dei viktigaste grepa ein kan gjere når det kjem til å motarbeide terror og arbeidet med terrorførebygging.

På spørsmål om kva ein skal seie om etableringa av senteret svarte ekspedisjonssjefen at han syns det har vore ei vellukka etablering. Han meiner at denne analyseininga leverar gode produkt. På vidare spørsmål om det i det juridiske lovgrunnlaget mellom dei to tenestane er noko som er uklart, slik Traavik-utvalet antyda svarar han:

«Dei to tenestane må vere klar over kvarandre sitt heimelgrunnlag. Når informasjonen skal delast, må det vere bevisstheit om heimelgrunnlaget for informasjonsdeling. Frå JD si side har vi jobba med å klargjere PST sitt heimelgrunnlag for deling av informasjon med E-tenesta» (Ekspedisjonssjef, JD)

I sitt intervju med Gjørsv-kommisjonen i 2011 fortalde tidlegare sjef for PST, Janne Kristiansen, at det lenge har vore problematisk i samarbeid mellom PST og E-tenesta at dei to tenestane hadde «ulike definisjonar og ulike terskel for informasjonsdeling». Ho sa vidare at FAE som samarbeidet då heitte, burde bli endra (Arkivverket, 2017).

I stortingsmeldinga frå 2016 om samfunnstryggleik står det at JD må avklare at lovgivinga tillèt PST å utlevere informasjon frå kommunikasjonsskontroll og andre innhentingmetodar til E-tenesta, der dette er nødvendig for å støtte opp om dei to tenestane sitt lovlege arbeid (St.meld.10, 2016-2017: s.189). Stortingsmeldinga kom ut i desember 2016, og det kan derfor tyde på at det står att noko arbeid med å tydeleggjere kva PST og E-tenesta kan dele med kvarandre. I instruksjonen frå 2006 om samarbeidet mellom dei to tryggleikstenestene står det at «tenestane skal streva etter felles definisjonar og omgrepbruk for vurdering av trusselnivå og øvrig framstilling i trusselvurderingar» (Regjeringa, 2006). På Samfunnsikkerhetskongressen i Stavanger 4. januar 2017 heldt generalløytnant Morten Haga Lunde eit innlegg om tryggleikstruslar mot Noreg og utviklinga i Midtausten. I diskusjonen etter innlegget kom det fram at samarbeidet om kontraterrørsenteret hadde hatt utfordringar med at PST og E-tenesta hadde ulike oppfatningar rundt omgrepbruk. Dei to tenestane hadde kvar sine oppfatningar om definisjonen av ulike sentrale omgrep når det gjeld analysing av truslar. I følgje Lunde var dette noko som blei jobba kontinuerleg med, og at dei no var i ferd med å utarbeide ein slags «mal» for å vere sikker på at dei tilsette i dei ulike tenestene snakka om det same når dei skulle samarbeide (Samfunnsikkerhetskongressen, 2017). Gjørsv-kommisjonen peika på dette i sine endringsforslag. Dei skreiv at JD måtte tilpasse lovverket for å gjere det mogleg for PST å dele viktig informasjon med E-tenesta (NOU 2012: 14, s.459-460).

Per dags dato kjem det ut fire ulike trusselvurderingar i Noreg; PST, DSB, E-tenesta og NSM gir ut kvar sin. PST, E-tenesta og NSM brukar ein veiledning utarbeida i 2010 (POD, NSM og

PST, 2010). DSB brukar ein anna metodikk. Dei fire trusselvurderingane har tidligare vore forsøkt samla til ein, men det var utan hell. Skillet mellom dei går i hovudsak ut på om risikoanalysemetodikken inkluderer tilsikta handlingar eller ikkje (Busmundrud et al., 2015). Det er òg grunn til å tru at samordninga av desse risikovurderingane stranda kan skuldast ulik omgrepsbruk. I tillegg til uttalen frå generalløytnant Lund, blei problemet tatt opp i stortingsmeldinga frå 2016, der eit tiltak som blir nemnd er å sikre samordning av omgrepsbruk og formidling av sannsyn i dei årlege risikovurderingane til PST, NSM, E-tenesta og DSB (St.meld.10, 2016-2017: s.155). Dette kan sjåast i samanheng med at Gjørvkommisjonen anbefalte eit gjennomgang av korleis dei nasjonale tryggleiks- og etterretningstenestene koordinerer og samhandlar i møte med ei usikker framtid (NOU 2012: 14, s.459-460).

Også leiaren i EOS-utvalet trekk fram opprettinga av kontraterrorsenteret som ei viktig endring i PST etter 22. juli 2011. Utvalet har ei sentral rolle når det kjem til å kontrollere at både PST og E-tenesta held seg innanfor sitt juridiske område.

«EOS-utvalet kontrollerer samarbeidet mellom PST og E, og er særleg opptekne av samarbeidssaker og informasjonsutveksling tenestane i mellom. Tenestane er tufta på to ulike juridiske grunnlag og EOS-utvalet må passe på at dei ikkje brukar kvarandre sine metodar for å samle inn informasjon som dei sjølv ikkje har lov å innhente» (Leiar, EOS-utvalet)

Det juridiske grunnlaget er i følge EOS-leiaren tydleg og klart. Det har heller ikkje blitt forandra etter at instruksen for dette samarbeidet mellom politi og forsvar blei sett i verk i 2006. EOS-leiaren meinte at ho ikkje kunne utale seg om samarbeidet har vore vellukka eller ikkje, men gjorde det klart at opprettinga av kontraterrorsenteret ikkje var eit resultat av eit dårleg samarbeid mellom PST og E-tenesta, men heller ei formalisering av samarbeidet mellom dei to.

Så langt mine data rekk tydar det på at samarbeidet mellom dei to tenestene ser ut til å vore vellukka, og at dei leverar gode produkt, sjølv om det har vore utfordringar rundt omgrepsbruken. Det at verken JD eller Forsvarsdepartementet ikkje har vore involvert i drifta sidan starten kan vere eit signal om at samarbeidet har fungert bra, ettersom det ikkje har vore problem som har vore alvorlige nok til å bli tatt opp på departementsnivå.

5.3.3 Vertikal samordning: relasjonen mellom JD og PST

5.3.3.1 Kritikken etter 22. juli 2011

Ein av relasjonane som fekk mykje plass og merksemd i evalueringane etter 22. juli-terroren var forholdet mellom PST og JD. Då Gjørsv-kommisjonen tok føre seg styringsdialogen mellom JD og PST var konklusjonen mellom anna at «PST-leiinga etterlys ein meir aktiv dialog med departementet der strategiske og faglege problemstillingar blir knytt til å oppnå tenestens målsetningar får auka merksemd» (NOU 2012: 14, s.368-369). Dei skriv vidare at «JD burde ha kompetanse og kapasitet til å føre ein tydligare oppdragsbasert dialog med PST, der strategiske prioriteringar diskuterast» (NOU 2012: 14, s.395). Dette var òg noko PST tok sjølvkritikk for i den interne evalueringa. Dei skriv at det har vore ei vektlagd prioritering å orientere om pågåande saker og at det derfor har vore fråvær av dialog om strategisk utviklingstrekk (PST, 2012a).

Dei konkrete endringane som blei foreslått av Traavik-utvalet i relasjonen mellom PST og JD var at dialogen i større grad burde fokusere på spørsmål av prinsipiell strategisk og langsiktig karakter og i mindre grad på dei løpande sakane og metodebruken i desse. Det vil med andre ord seie mindre detaljstyring. Kritikken gjekk «begge vegar». Utvalet meinte at JD var for fokusert på enkeltsaker og på budsjettet år-til-år, medan PST på si side fekk kritikk for å ikkje vise større initiativ overfor departementet og at dei burde ta opp utviklingstrekk av meir langsiktig og overordna karakter (Traavik et al., 2012: s.6). Dette blei peika på både i den daglege kommunikasjonen mellom JD og PST, men også når det gjaldt statsråden sine møte med PST-direktøren. Inntrykket utvalet satt med var at desse møta i stor grad dreia seg om konkrete førebyggjande saker og at metodebruken av desse var drøfta relativt ofte i åra etter framlegginga av Lund-kommisjonens rapport og debatten i kjølvatnet av denne. PST anerkjenner i sitt høyringsvar til Traavik-utvalet at det er behov for eit meir overordna fokus, men peikar på at det er utfordrande å følgje dei operative sakene og samtidig følgje dei store linjene, som dei oppfattar at utvalet anbefalar dei å gjere (PST, 2013).

Utvalet meinte også at politiavdelinga i JD burde styrkast og at avdelinga burde tilførast medarbeidarar med tryggleiksfagleg og samfunnsvitskapleg bakgrunn og kompetanse, i tillegg til den juridiske (Traavik et al., 2012: s.17). Traavik-utvalet meinte òg at ein burde utvide politiavdelinga sin kapasitet med sikte på å styrke både den strategiske leiinga og oppfølginga av PST (Traavik et al., 2012: s. 6). I tillegg til kommunikasjonen mellom PST og JD var Traavik-utvalet oppteken av at PST/JD i samarbeid med Utanriksdepartementet (UD)

burde utarbeide og vedlikehalde ei liste der med klare føringar for kor langt PST kan gå i å samarbeide med andre lands tenester (Traavik et al., 2012: s.40).

5.3.3.2 Endringar 2011-2016

Styringsdialog

I følgje sentrale personar i JD har dei hatt mykje fokus på kritikken rundt dialogen mellom PST og JD, etter at evalueringane blei presentert. Ekspedisjonssjef for politiavdelinga i JD sa

«Vi (JD) har tertialmøter med begge etatane (PST og POD). Ambisjonen er at diskusjonen skal gjelde meir strategisk spørsmål og mindre enkeltsaker, og i dei fire åra eg har leda politiavdelinga, så meiner eg at vi har bevega oss eit visst steg i den retning. At vi diskuterer det meir overordna, særleg i den formelle dialogen» (Ekspedisjonssjef, JD)

Han meiner at det bør vere eit poeng at mest mogleg av kommunikasjonen bør vere formell. Han fortel at inntrykket han sit med er at det under tidligare statsrådar, som han sjølv ikkje jobba under, var meir vanleg med mykje hyppigare, direkte, uformell kontakt mellom statsråd og etatssjef, som det ikkje blei ført referat frå. Dette prøver ein no å endre. Møta har no ein agenda, ein referent er til stades og referatet blir sendt til Riksrevisjonen. På den måten blir dialogen formalisert. Han trekk òg fram eit anna døme på korleis styringsdialogen har endra seg til eit meir overordna fokus. Under intervjuet kom det fram at den same dagen skulle det vere eit møte mellom PST og JD. Møtet skulle handle om kor mykje informasjon Noreg skal dele med andre tryggleiksorgan og korleis Noreg skal inngå i Europol-samarbeidet. Vinklinga på det internasjonale samarbeidet er eit døme på ein form for diskusjon ein ikkje har hatt så mykje av før, i følgje informanten. Dette er i tråd med Traavik- utvalet sitt forslag om at PST i samråd til JD og UD burde utarbeide og vedlikehalde ei liste der ein skildrar av kor langt ein kan gå i samarbeidet med andre lands tenester (Traavik et al., 2012: s.40).

Kontakt og kommunikasjon

Det har blitt ein tettare dialog mellom departementet og PST dei siste åra. Det har mellom anna blitt oppretta eit fast møte mellom statsråden og direktøren for PST kva månad. Dette var ikkje vanleg før 2013 og dagens regjering. Dette kan tyde på at Solberg-regjeringa er opptekne av å prioritere tryggleik og beredskap. I følgje ekspedisjonssjefen har han uformell kontakt med direktøren i PST *«kanskje ein par gongar i månaden»* om store og små saker. Dette er betydelig mindre kontakt enn ekspedisjonssjefen har med POD sin direktør. Dei formelle styringsmøta er dei same, altså tertialmøta mellom PST og JD står fast, kvar fjerde månad. Ved den forgje regjeringa var statsråden med på desse møta, men no har han eigne møter med etatssjefane. Fagdirektøren i politiavdelinga sin seksjon for tryggleik og beredskap

seier at det òg er mykje meir kontakt mellom PST og JD no enn før på lågare forvaltningsnivå: «*Det er mykje meir kontakt*» (Fagdirektør, PIA)

Det blir trekt linje mellom tettare kontakt og den geografisk tette lokaliseringa til PST og JD i Nydalen og at dette kan ha medverka til endringar i relasjonen mellom JD og PST.

Den geografiske lokalisering av offentlege organ har vore drøfta i tidligare publikasjonar. Det har mellom anna blitt trekt fram at lokalisering er viktig for å legge til rette for interaksjon og koordinering mellom aktørar (Egeberg, 2003). I ein norsk kontekst blei dette tydeleg i debatten om kor ein skulle plasserer det nye beredskapssenteret i Noreg (Christensen et al., 2017).

Fagdirektøren i politiavdelinga fortel at prioritering av midlar og satsingsområder er ein del av den tette dialogen mellom JD og PST og det er ein gjensidighet i å finne dei beste løysingane. Fleire av intervjuobjekta omtala viktigheten for PST når det gjaldt tett kontakt med kontrollerande instansar, fordi dei har interesse av å vise at dei er ein kontrollert teneste, truleg på grunn av stryingslegitimitet. Fagdirektøren i politiavdelinga knyt dette til legitimiteten til PST. På spørsmål om dette, var svaret; «*Eg oppfattar at PST ynskjer den tette dialogen med justis*» (Fagdirektør, PIA).

I intervjuet i JD blei det peikt på ei anna endring i relasjonen med PST. Det omhandlar systematisering av møta. Etter Traavik-utvalet sin rapport såg ein høve til å gjere endringar, som til dømes å opprette eit fagmøte mellom JD og PST kvar månad. Desse møta er på saksbehandlarnivå. På spørsmål om dei organisatoriske endringane i PST har endra måten JD og PST kommuniserer blei det understreka at det aldri har vore vanskelig å kommunisere, men at det nok har medført at politiavdelinga òg har fått eit anna fokus. Ein har blitt meir strategisk og har løfta blikket i større grad opp frå enkeltsakar til trendar, tendensar og utviklingspotensiale til dei store strategiske spørsmåla. Vidare kom det fram at det kan hende dette hadde kome uansett, men at ei betre organisering av PST truleg har gjort begge organisasjonane betre i stand til å ha dei diskusjonane. Det vil seie at sjølve omorganiseringa truleg har generert den type overordna problemstillinga og at man derfor får løfta desse spørsmåla til dagsorden.

Mål og resultatstyring

Fagdirektøren trakk fram at ein lengre ned i hierarkiet har møter som ikkje treng å vere så formaliserte som dei på toppen, og at den uformelle samordninga er ein viktig del av dialogen, der både JD og PST spelar inn kva dei vil ha på møteagendaen. Vidare kom det fram at det har skjedd ei endring i møteform der ikkje alle treng å delta på heile møtet. Dette er har ført til meir effektiv og tettare kommunikasjon angående etatsstyring av PST: «*I tillegg så er det òg*

tettare kontakt i forhold til oppdrag og oppdragsdialog» (Fagdirektør, PIA).

Avdelingsdirektøren omtalte kommunikasjonen mellom dei PST og JD på saksbehandlarnivå, og at kommunikasjonen har blitt hyppigare og med fokus på meir overordna problem, samtidig som mykje av kontakta er uformell. Ekspedisjonssjefen fortalte i hovudsak om endringar i kommunikasjon mellom PST og JD på statsrådsnivå, og at kommunikasjonen der har endra seg til meir formell kontakt. På bakgrunn av dette kan ein seie at det har blitt meir strategisk styring frå JD si side, noko som vil seie at etatsstyringa er mindre detaljert og meir overordna. Kontakta mellom JD og PST har blitt meir formell på eit overordna nivå, men er framleis både formell og uformell lengre nede i organisasjonshierarkiet på begge sider. Kontakta har blitt hyppigare og tettare.

Ein viktig del av kommunikasjonen mellom PST og JD er tildelingsbrev. Desse er ikkje tilgjengelige for offentlegheita på grunn av gradert informasjon, men intervjuet i JD gav nokre svar på korleis desse har forandra seg sidan 2012. Tildelingsbrev mellom PST og JD er i utgangspunktet bygd opp på lik måte som tildelingsbrev mellom JD og Politidirektoratet (POD). Ein har delt opp måla i kjedeperspektiv og har ti overordna mål og styringsparameter. Kjedeperspektivet gjeld heile JD og er dei viktigaste forbettings-områda for sektoren (Justis og-beredskapsdepartementet, 2015b). Kjedeperspektivet er mål som er felles for heile justis- og beredskapssektoren i Noreg, og merksemda er retta mot dei mest utfordrande områda (Jensen, 2016). Desse områda er asyl, straffesaker og samfunnstryggleik og beredskap. Dei ti overordna måla og styringsparametrane handlar mellom anna om å redusere sårbarheit i samfunnet, drive med kunnskapsbasert forbygging og styrke samhandling i beredskap og krisehandtering (Justis-og-beredskapsdepartementet, 2015b). Av dei ti som POD har i sitt tildelingsbrev er om lag sju relevante for PST. Det er sannsynleg at ein finn «*redusere alvorleg kriminalitet*», «*styrke samhandling i beredskap og krisehandtering*», «*kunnskapsbasert førebygging og styrke forbygging av kriminalitet*» blant desse måla. POD får i tillegg ein del oppdragsbrev undervegs i budsjettåret, men dette blir i mykje mindre grad praktisert til PST (Njaastad, 2017). Ein kan forklare denne forskjellen med at PST sitt produkt først og fremst er førebyggjande, medan mange av oppdraga til POD kjem fortløpande gjennom året, som følgje av til dømes flyktningkrisa hausten 2015. I følgje ekspedisjonssjefen har det blitt mindre detaljstyring av etatane og dermed også lettare for etatane å rapportere oppover. Dette heng ikkje nødvendigvis saman med innføringa av kjedeperspektivet, men er ein generell observasjon.

Alle offentlege verksemder er knytt til mål og resultatstyring som styringsprinsipp (SSØ, 2010). Dette skal òg vere gjeldande i kommunikasjonen mellom JD og PST. JD er no inne i ein prosess der dei vurderer å bryte opp den faste malen som har vore gjeldande for tildelingabreva dei siste åra, både for PST og POD. Informanten fortel at ein i denne prosessen har samarbeida med DFØ (direktoratet for økonomistyring) og POD for å komme opp med ein eigen mal. PST har ikkje vore med i dette trekant-samarbeidet, men dei har på eiga hand kome til mykje av det same i eit forslag til mal for neste års tildelingsbrev. Ein skal framleis følgje dei same prinsippa der ein styrer etter effektmål og mindre på aktivitetar. Det vil seie at det skal bli gjort tydeleg kva målet skal vere, men mindre styring rundt korleis kvar etat skal nå dette målet. JD ynskjer på denne måten å setje måla på eit meir overordna nivå. I staden for at JD skal skildre kva PST skal gjere blir det heller fokus på å måle kva effektar dette har på sivilbefolkninga (brukarane). Ekspedisjonssjefen peiker på utfordringar med dette ettersom det er vanskelig å måle kvaliteten på arbeidet til PST:

«Det er vanskelig å måle effekten av førebyggjande arbeid, men det er klart at ein terror-aksjon kan inntreffe sjølv om PST gjer ein strålande jobb. Fråveret at ei terrorhendig er ikkje nødvendigvis eit bevis på at PST er ei førebiletleg verksemd som gjer alt rett»

(Ekspedisjonssjef, JD). Dette er naturlegvis ei utfordring for departementet, og viser at det er problematisk å måle resultat og effekt av tiltak når det gjeld arbeidet til ein organisasjon som PST.

Demografi

I Traavik-utvalet var det òg fokus på at den faglege bakgrunnen til dei som var tilsett i JD kunne påverke dialogen med PST. Utdanningsbakgrunn gir ikkje berre ferdigheiter og kunnskap, men seier òg noko om meiningar, normer og livsyn (Lægreid og Olsen, 1978: s.288). Det blei ytra ynskje om å få fleire med politifagleg bakgrunn i politiavdelinga. Ekspedisjonssjefen i politiavdelinga fortel at etter at han byrja i jobben i 2012 har det blitt nokre endringar i personalsamansetninga; det har blitt tilsett litt fleire kvinner og litt yngre folk i politiavdelinga enn det var i 2012. Han er sjølv statsvitar og resten av avdelinga er ei blanding av juristar, politifolk og statsvitarar. Han ynskjer at dei tilsette i framtida burde vere «generalistar», det vil seie tilsette som kan gjere fleire ulike ting, medan specialistane har meir å bidra med i etatane som til dømes POD. Dette kan oppfattast som litt på sida av ynskja til dei PST-tilsette som gjerne skulle hatt fleire folk med politifagleg bakgrunn i politiavdelinga. Ekspedisjonssjefen peikte på at dei på noverande tidspunkt hadde ein som var lånt frå PST i

avdelinga. Han fortalde at det er meir vanleg at folk går frå etaten til departementet enn omvendt, og at dette var synd fordi det hadde vore nyttig for begge partar å få dele erfaringar.

Fagdirektøren i politiavdelinga (PIA) fortalte at samansetninga i deira seksjon for tryggleik og beredskap er litt avhengig av oppgåveporteføljen til ein kvar tid. Det har til dømes vore auka merksemd om radikalisering og ekstremisme, og ein har hatt ei særleg satsing der, med to samfunnsvitarar og ein beordra person frå POD. Politifagleg kompetanse er med andre ikkje nødvendigvis er det viktigaste, men at det tverrfaglege perspektivet som fleire ulike bakgrunnar som til dømes politi, samfunnsfag og jus, gir sjåast på som viktig: *«At ein klarar å utnytte det tverrfaglege. Det trur eg kanskje er vel så viktig»*. Ho trur at det er ei blanding av ulike fagbakgrunnar i både hennar seksjon og i avdelinga sett under eitt, men ho meiner dette går lengre tilbake enn 2011: *«Eg trur det er ei stund sidan justis var utelukkande prega av juristkompetanse. Det er mykje tverrfagleg kompetanse i JD»* Andelen juristar i JD var om lag 48% i 2006, noko som er ein nedgang frå 85% i 1976 (Lango et al., 2013).

Ein gjennomgang av budsjettendringane i PST i del to i dette kapitlet, viser at organisasjonen har hatt ein betydeleg vekst i budsjettet sidan 2011/2012. Politiavdelinga og seksjonen for tryggleik og beredskap i JD har ikkje hatt tilsvarende vekst. Dette trass i at Traavik-utvalet anbefalte meir ressursar til avdelinga, og at dei har fått det informantene omtalar som ei «mange-dobling av oppgåver». Ho trekk fram det viktige i at PST som det operative leddet har blitt styrka og at dette absolutt er positivt, men at det gjerne kunne vore meir ressursar hjå dei knytt til det arbeidet som dreier seg om PST: *«Eg tenkjer at vi er veldig få. Vi burde vore fleire som jobbar med heile seksjonens arbeidsområdet. Men ein har det grunnlaget og dei midlane ein har, og ein må spele på det»* (Fagdirektør, PIA)

På spørsmål om styringsdialogen har blitt svekka fordi dei på si side manglar ressursar til å følgje opp blir det understreka at kommunikasjonen fungerer bra, men at ho ser at dei kunne gjort endå meir om dei hadde hatt meir ressursar.

Som tidlegare nemnd har PST bytta leiar sidan 2011. Janne Kristiansen var leiar frå 2009 til 2012. Kristiansen er utdanna jurist og er no spesialrådgivar i JD. Benedicte Bjørnland tok over som sjef i PST i 2012. I likskap med Kristiansen er ho jurist, men ho har ein meir direkte bakgrunn frå politiet enn Kristiansen, mellom anna som tidlegare politimester i Vestfold politidistrikt. Før det var klart kven som skulle overta som sjef skreiv Arne Johannessen, den gong leiar i Politiets Fellesforbund, at PST trengde ein sjef som er god på kommunikasjon med samfunnet og som kan bygge ein openheitskultur så langt som det er mogleg. Vidare meinte han at det er viktig med ein sjef med fagleg integritet og tyngde. Vedkommande burde

ha «faget i ryggmargen» (Politiforum, 2012: s.50). Dette tydar på at både politifagleg og juskompetanse sjåast på som mest sentralt i rekrutteringa av leiarar til PST.

5.3.4 Vertikal samordning: EOS-utvalet sin kontroll med PST

Eit av dei viktigaste organa for PST sin demokratiske legitimitet er EOS-utvalet. Verken Gjørsv-kommisjonen eller Traavik-utvalet hadde kommentarar knytt til dette utvalet, men det er likevel ein relevant aktør i forhold til PST. EOS-utvalet skal kontrollere at PST og dei andre tryggleiksorgana klarar å balansere det individuelle mennesket sin fridom og tryggleiken i riket innanfor det lovverket som er bestemt av Stortinget. Mandatet til EOS-utvalet har ikkje endra seg etter 22. juli 2011 og er det same som når utvalet blei oppretta i 1996. Leiaren for utvalet fortalte at PST og EOS-utvalet ikkje har spesielt mykje uformell kontakt:

«Det er viktig at EOS-utvalet opprettheld den rolleforståinga mellom dei som skal kontrollerast og dei som kontrollerer. Men EOS-utvalet blir heldt orientert om dei sakane som PST jobbar med. Vi kan be om djuptgåande informasjon om arbeidsområder og metodikk»
(Leiar, EOS-utvalet)

På spørsmål om relasjonen mellom PST og EOS-utvalet har endra seg sidan terroren er svaret nei. Som det står meir om i avsnitt 5.3.7, kan ein kanskje seie at PST i større grad enn før legg til rette for kontrollane. Fleire av informantane peika på ei endring i korleis samfunnet generelt forhold seg til dei hemmelege tenestene sine metodar. Det kan verke som om folk kanskje er litt meir positiv innstilt til overvaking no enn tidlegare.

EOS-utvalet opplev ikkje at dei manglar ressursar til å følgje opp PST og dei andre organa:

«Utvalet har fått tilført dei ressursane det har bede om. EOS-utvalet seier til Stortinget at når dei vedtek nye lover for EOS-tenestene, så må dei ta omsyn til utvalets kontrollbehov. EOS-utvalet har blitt styrka frå ei halv stilling til 11 stillingar i dag. I det ligg det jo både auka kompetanse og auka høve til å forberede kontrollen og følgje opp betre» (Leiar, EOS-utvalet)

Dette kan tolkast som at Stortinget tek oppgåva på alvor og at dette er ein prioritert del av forvaltinga. Politikarane si rolle i den parlamentariske styringskjeda er viktig fordi det er dei som vedtek det legale og finansielle grunnlaget PST har til å utføre oppgåvene sine.

Politikarane si rolle i denne samanhengen var òg tema i intervjuet i JD. På den eine sida kan det verke som politikarane meiner at PST må vere ei kontrollert teneste og som at Stortinget er villig til å løyve meir ressursar til EOS-utvalet dersom det blir behov for det. På den andre

sida viser datainnsamlinga i JD at PST i mykje mindre grad enn til dømes POD mottar politiske bestillingar frå dei folkevalde. Datainnsamlinga i del to og tre av dette kapittelet viser òg at politikarane har gitt PST meir ressursar og friare metodebruk etter 2011. Dette kan tyde på at politikarane har tillit til at PST utfører sitt oppdrag utan mykje direkte politisk innblanding.

Stortinget har per i dag talfesta kor mange kontrollar EOS-utvalet skal ha og dette ligg fast år etter år. Det fastsette talet for PST er fire gongar i året i distrikta og fire gongar ved den sentrale eininga i Oslo. EOS-utvalet ynskjer sjølv å endre på dette framover. Dei ynskjer seg større fleksibilitet i kontrollane. Utvalsleiaren peiker på at dei med fordel kunne bestemt sjølv kor det til ein kvar tid var behov for kontroll:

«At vi rett og slett burde flytte oss dit kor vi ser at behovet er størst sjølv om vi har vore så mange gongar som Stortinget har sagt at vi skal. Altså den fleksibiliteten som er i å få eit mindre detaljert oppdrag når det gjeld antall, den kunne vi skodd oss på» (Leiar, EOS-utvalet)

EOS-utvalet blei evaluert av eit eksternt utval, leia av Bjørn Solbakken, der rapporten blei overlevert til Stortingspresidenten 29. februar 2016. Også i denne rapporten blei det tilrådd større fleksibilitet i forhold til kvar, når og kor mange kontrollar EOS-utvalet skal ha av PST og dei andre tryggleiksorgana i framtida (Solbakken, 2015-2016). I stortingsmeldinga om samfunnstryggleik blir det framheva at styrkinga av PST sine verktøy for analyse og bidrar til å styrke personvernet og EOS-utvalet sin legalkontroll med tenestane. Dette er fordi analyseteknologien gjer det mogleg å lagre data for å sikre innsyn og at avgjersler kan etterprøvast (St.meld.10, 2016-2017: s.180).

5.3.5 Kopling til Statsministeren sitt kontor

I regjeringsplattforma til den sittande regjeringa beståande av Høgre og FRP, kom det fram at dei ville etablere eit nasjonalt beredskaps- og tryggleikselement ved Statsministeren sitt kontor (SMK) (Regjeringa, 2013). Den raud-grøne regjeringa ville i si tid ikkje opprette dette fordi dei meinte at det ville skape uklarheit om kven som hadde ansvar for kva. Høgre og FRP ville at denne funksjonen skulle ta i vare den overordna koordineringa og oppfølginga av tryggleik- og beredskapsarbeidet på tvers av departementa og bidra til å løfte og klargjere ansvar (Regjeringa, 2013). Regjeringa hadde behov for å vere oppdatert på analysane rundt truslar i og mot Noreg. Tryggleikselementet arrangerer månadlege møter der dei mellom anna jobbar med utforminga av strategiske grep på grunnlang av oppdateringar frå ulike

tryggleikstenester (mellom anna PST), knytt til konkrete tryggleikspolitiske utfordringar (Jensen, 2016). Organet skulle òg ha ein sekretariatfunksjon for Regjeringa sitt Tryggleiksutval (RSU). Dette sekretariatet skulle ha ein eigen fagdirektør på Statsministeren sitt kontor. Dette organet har etter opprettinga hatt tett band til PST. Den første tilsette fagdirektøren var Inger Haugland som då tok permisjon i jobben som avdelingsleiar for kontraterrorsenteret (Foss, 2015). I oktober 2016 tok Jon Fitje Hoffman, fagdirektør for strategisk analyse i PST, over denne stillinga. I tillegg var leiaren for Traavik-utvalet i ein periode tilsett som nasjonal tryggleikskoordinator ved SMK. Styrkinga av SMK kan sjåast på som ei satsing frå Solberg-regjeringa på samfunnstryggleik og beredskap, og tilsetting av personar frå PST viser at PST spelar ei viktig rolle her. Ein kan sjå på dette som eit svar på Gjørvt-kommisjonen si oppfordring om «bevisstgjerjing rundt PST sitt ansvar for å proaktivt informere nasjonale myndigheiter og relevante etatar om trusselbilde» (NOU 2012: 14, s.459-460).

5.3.6 Nettverkssamarbeid

I stortingsmeldinga, «risiko i eit trygt samfunn» kjem det fram at PST er involvert i ulike nettverk og samarbeidsforum, som dekkjer ulike kriminalitetsområder. Eit av dei er Ekomtryggleiksforum. Her har PST gått inni eit samarbeid med NSM, E-tenesta, DNK (direktoratet for naudkommunikasjon), Cyber-forsvaret og ulike kommersielle føretak innanfor elektronisk kommunikasjon. Formålet er å vere ein felles arena for tillitsbasert utveksling av sårbarheits- og trusselinformasjon for elektrisk informasjon (St.meld.10, 2016-2017: s.93). Eit anna døme på samarbeidsnettverk er kontaktforum for nedkjemping av kvitvasking og terrorfinansiering, som leiast av JD. Her inngår PST i eit samarbeid mellom Utanriksdepartementet, Finansdepartement, Riksadvokaten, POD, økokrim, Politihøgskulen og Finanstilsynet (St.meld.10, 2016-2017: s.96).

5.3.7 Kommunikasjon med storsamfunnet: openheit i PST

I tillegg til store omveltingar i sjølve organisasjonsutforminga har det også skjedd andre endringar i PST etter 2011/2012. Ei viktig endring, som fleire av informantane har observert, at PST har blitt ein meir open organisasjon. Leiaren i EOS-utvalet seier at deira kontroll med PST har blitt lettare dei siste åra:

«Eg trur eg vil påstå at PST har opna seg i forhold til å leggje til rette for vår kontroll. Det har skjedd i løpet av dei siste ti åra. Tidsånda har gjort at vi no kontrollarar ut frå ein større grad av tilrettelegging frå tenesta si side» (Leiar, EOS-utvalet)

Ein kan ikkje med heilt sikkert knytte denne endringa til hendingane 22. juli 2011, men det

har altså blitt observert ei klar endring. Dette kan mellom anna henge saman med at det i Noreg allereie eksisterer ein openheitskultur i offentleg forvaltning. Denne openheitskulturen er meir framtrudande i Noreg enn i andre land (Greve et al., 2016: s.114-115). I følgje leiaren for EOS-utvalet gjeld denne openheita òg for E-tenesta. På dei fem åra ho har vore leiar, meiner ho at ho har sett ei tydleg utvikling på dette området. Grunnen til dette blir i stor grad knytt til PST sitt (og andre tryggleikaktørar) eige ynskje om å vere ein legitim tryggleiksaktør i eit demokrati:

«Dei hemmelege tenestene er veldig mytebelagt. Dei har ein viktig samfunnsfunksjon, for at vi som innbyggjarar i Noreg skal vere trygge. Det som er viktig å seie i den samanhengen er at dei sjølv òg vil at dei skal vere under demokratisk kontroll» (Leiar, EOS-utvalet)

Fagdirektøren for politiavdelinga (PIA) i JD fortel om at det stadig har blitt meir openheit om tenesta sitt arbeid og at dette kanskje er litt unikt sidan PST er ei tryggleiksteneste, som tradisjonelt oppfatast som lukka. Samtidig kan nettopp dette knytast opp til tenesta sin legitimitet. Ho meiner også at denne openheita kan gjere det lettare for andre aktørar med mindre erfaring og kunnskap om til dømes radikaliserings og valdeleg ekstremisme å kontakte PST:

«(...) at PST nettopp strevar etter openheit om tenestenes arbeid, det gjer at både tillit til tenestene aukar, at ein får inn meir relevant informasjon. Det er veldig bra at ein har ei teneste der offentlege myndigheiter og andre, som tilsett i en offentleg etat, kan ta ein telefon for å drøfte ei problemstilling» (Fagdirektør, PIA)

Openheita er ein fordel fordi personar som kanskje har vore i kontakt med offentlege etatar, som til dømes kommunale tenester før, kan vere personar av interesse for PST. Det at PST er lette å kontakte, oppfatar fagdirektøren som ei interessant utvikling og nemner at mykje av det ein ser av kritikk imot det offentlege i Europa er at det blir delt for lite informasjon mellom offentlege instansar. I PST har ein ei teneste som tar mange grep og er aktive på dette området. På spørsmål om andre konkrete døme på meir openheit frå PST, trekk både EOS-leiaren og fagdirektøren i JD fram openheita rundt dei årlege trusselvurderingane og pressekonferansen rundt den. Trusselvurderingane har vore der sidan POT blei til dagens PST i 2002, men openheita rundt dei har blitt større. Informanten i POD peikte òg på dette som ei positiv endring som har kome dei siste åra. Alle informantane meiner at trusselvurderingane gir eit godt bilde av kva PST faktisk jobbar med og dermed også litt innsyn inn i organisasjonen. Fagdirektøren i JD trekk også fram andre rapportar som PST gir ut med jamne mellomrom, som til dømes ein rapport om framandkrigarar og ein rapport om

bakgrunnen til radikalisererte miljø (PST, 2016b). Seksjonssjefen i POD trakk òg fram at PST har levert betre produkt dei siste åra: *«Eg syns jo dei produkta dei lagar har blitt betre. Trusselvurderingane og vurderingane dei gjer i forhold til ulike trusselområder har blitt betre. Meir utfyllande.»* (Seksjonssjef, POD)

Eit anna viktig grep for openheit har vore tenesta si deltaking i debattar som til dømes i NRK og på litteraturhuset i Oslo. PST er dessutan raskt ute i media etter terroråtaka som til dømes det i Nice (2016) og Paris (2015). Slike bidrag er med på å gjere PST synleg for «folk flest». Det er med andre ord ei felles oppfatning blant fleire i forvaltninga rundt organisasjonen at PST har blitt meir open. Dette er i tråd med Traavik-utvalet og Gjörv-kommisjonen sine anbefalingar.

Ei supplerande forklaring for kvifor PST har hatt meir fokus på openheit kan vere dei første reaksjonane etter terroren 22. juli 2011. Dåverande Statsminister og leiar for Arbeidarpartiet, Jens Stoltenberg, heldt ein tale i Domkyrkja 24. juli 2011 der han snakka om kor viktig det er med meir openheit og meir demokrati (SMK, 2011; Christensen et al., 2013). Eit år seinare meinte Stoltenberg at Noreg har blitt meir opent etter terroren (NTB, 2012).

Eit anna teikn på auka openheit finn ein på PST sine nettsider. Her har PST mellom anna ein eigen blogg der ulike fagdirektørar og sjefen for PST har lagt inn innlegg frå 2012 og fram til dags dato om ulike saker innanfor PST sitt felt. Nokre av innlegga er informative konkrete saker som PST jobbar med. Andre er formulert som motsvar til innlegg i media med kritikk mot PST. Ein finn òg tekstar om korleis PST etisk sett vurderer sine eigne ynskjer endringar i lovverket som gjer det mogleg å bruke nye metodar i arbeidet sitt. Samanlikna med tryggleikstenester i andre land som Sverige, Tyskland, Danmark og Storbritannia, har PST ei nettside der openheit som blir vurdert som medium (Christensen og Lodge, 2016). Vidare kan det verke som organisasjonen er meir open for å sende representantar til konferansar, som til dømes SAMPOL-konferansen ved UIB i 2011, eit arrangement om trusselen frå det ekstreme høgre arrangert at UIB og BT i 2015, i tillegg til fleire debattar i regi av Youth Atlantic Treaty Associatuin Norway (YATA). Samla sett kan det sjå ut som at PST no er meir synlege, fordi dei har fått ein sterkare og meir aktiv mediestrategi. Dette kan på lengre sikt vere med på å auke legitimiteten til organisasjonen.

I eit eksemplar av Politiforum seier seniorrådgivar Martin Bernsen at dei vurderer å bruke sosiale mediar meir aktivt etter at talet på følgjarar på facebook-sida til PST dobla seg etter terrortrusselen mot Noreg sommaren 2014. Dette trass i at det er ei side med lite aktivitet

(Politiforum, 2014b: s.9). Per dags dato (mai 2017) har det ikkje vore meir aktivitet på sida enn før.

5.3.8 Oppsummering

Denne delen av empirikapittelet har vist at det har skjedd endringar både i den interne organiseringa av PST og i samordningsrelasjonane til andre aktørar. Gjennom KAOS-prosjektet har ein endra store delar av organisasjonen i eit forsøk på å vere førebudd på dei utfordringane som ventar. Det kan verke som om endringane var aktuelle før 22. juli, og at PST sjølv tok initiativ til omorganiseringa. Der det kanskje har skjedd minst strukturelle endringar er i forholdet til det ordinære politiet i distrikta, der Traavik-utvalet sitt forslag om å gi PST budsjettansvar for dei lokale PST-einingane ikkje blei følgt opp. Samtidig har politireforma sørgja for endringar hjå PST lokalt i distrikta. Det felles kontraterrorsenteret blir av informantane skildra som ein god arena for samarbeid mellom PST og E-tenesta, trass i at nokre utfordringar rundt lovverket om deling av informasjon og bruk av omgrep. Det er no snakk om å utvide dette samarbeidet. Det er i det heile blitt meir fokus på kartlegging rundt korleis PST skal stille seg i forhold til informasjonsdeling med andre tenester.

Ein kan òg spore endringar i styringsdialogen mellom PST og JD. Kommunikasjonen har blitt forsøkt tatt opp på eit meir overordna nivå, og ein prøvar å ha ein meir aktiv dialog om større strategiske spørsmål enn tidligare. Samtidig har dei meir og tettare kontakt enn før. Dette kan tyde på at mål- og- resultatstyring blir praktisert på ein anna måte no enn før 2011. Ein legg no opp til mindre detaljstyring og færre mål enn tidligare, men meir måling av effekt. På lågare nivå har kontakta mellom JD og PST blitt meir effektiv, men ikkje meir formell. Det at både PST og JD er lokalisert i Nydalen i Oslo gjer at kontakta er blitt endå tettare enn før. Ei anbefaling frå Traavik-utvalet som ikkje har blitt følgt er å styrke Politiavdelinga i JD. Denne avdelinga har ikkje blitt styrka i særleg grad sjølv om dei har fått mange fleire oppgåver etter 2011. Når det gjeld anbefalinga om fleire med politifagleg bakgrunn i politiavdelinga, har dette blitt følgt opp til en viss grad. Det er større variasjon enn bare juristar, men ikkje veldig mange fleire med politifagleg bakgrunn. Inntrykket er at kva utdanning dei tilsette har skuldast tilfeldigeitar og oppgåveporteføljen i avdelinga,. Totalt sett har JD fått meir fokus på å tilsette folk med ein variert utdanningsbakgrunn. Eit interessant funn i denne delen av studien er at mandatet og arbeidsmetodane til EOS-utvalet i liten grad har endra seg sidan opprettinga av utvalet i 1996. Forholdet til EOS-utvalet ser ut til å vere det same som før 22. juli 2011, men med ein større grad av openheit frå dei kontrollerte tenestane si side.

FINANSIELLE RESSUR SAR

5.4 Budsjett

Spørsmålet om midlar til samfunnstryggleik og beredskap er eit vanskelig fordi problemstillingane er komplekse og ein kan til ein viss grad føle at ein brukar pengar på noko det er vanskelig å måle effekten av (Wetteland, 2012). Budsjett og ressursbruk i PST var tema både for Gjør v-kommisjonen og Traavik-utvalet. Dei var begge einige om at det ville føre med seg sparte kostnadar dersom saksbehandl inga og innsamling av informasjon blei meir effektiv. I tillegg ville IKT-system og meir effektiv informasjonsdeling med andre offentlege etatar føre til reduksjonskostnadar i organisasjonen (Traavik et al., 2012: s.44; NOU 2012: 14, s.393). Traavik-utvalet meinte at PST i budsjettmessig samanheng ikkje har stått tilbake for dei andre nordiske tryggleikstenestane, som det kan vere naturleg å samanlikne seg med, snarare tvert i mot (Traavik et al., 2012: s.45). Samtidig skreiv PST i den interne evalueringa at dei ved fleire høve har meldt i frå til JD om at dei har hatt ein anstreng budsjett-situasjon og at dei har måtte gjere svært vanskelige prioriteringar (PST, 2012a). Dei meinte at grunnlaget for å samanlikne med andre nordiske tryggleikstenesta var for svakt. PST meinte dessutan at Traavik-utvalet ikkje hadde svart tilstrekkeleg på den delen av mandatet til utvalet som omhandla budsjettet. Dei skulle i utgangspunktet kartleggje om PST hadde nok ressursar sett i forhold til den aktuelle trusselsituasjonen. PST meinte dette spørsmålet stod utan eit klart svar i evalueringa (PST, 2013). Dette trass i at utvalet skreiv at PST sitt budsjett burde aukast noko i dei kommande år, særleg når ein tek høgde for omorganisering av organisasjonen (Traavik et al., 2012: s.46). Vidare foreslo Traavik-utvalet at PST skulle få eit eige kapittel i statsbudsjettet. Dette for å sikre «maksimal openheit for landets tryggleiksteneste» (Traavik et al., 2012: s.43). Dette hadde PST og foreslått for JD før 2012. I følgje stortingsmeldinga om terrorberedskap frå 2013 var forslaget til vurdering i JD (St.meld.21, 2012-2013: s.47), og i 2015 hadde PST sitt eige kapittel i statsbudsjettet første gong (Bentzrød, 2014). Ein kan derfor seie at denne anbefalinga blei følgt opp.

Vidare vil eg presentere endringar i statsbudsjettet når det gjeld løyvingar til PST. For å setje tala i perspektiv samanliknar eg auken i løyvingar frå statsbudsjettet før og etter 2012:

Tabell 3: viser auken i bevillingar til statsbudsjettet i perioden 2007-2016

| År | Auke i løyvingar over statsbudsjettet |
|------|---------------------------------------|
| 2007 | 6 millionar |
| 2008 | 10 millionar |
| 2009 | 25 millionar |
| 2010 | 20 millionar |
| 2011 | 20 millionar |
| 2012 | 46,4 millionar |
| 2013 | 30 millionar |
| 2014 | 56,2 millionar |
| 2015 | 78,3 millionar |
| 2016 | 145 millionar |

(Finansdepartementet, 2017)

PST har, i tråd med evalueringsrapportane, hatt budsjettauke kvart år sidan 2012.

I 2012 auka budsjettet med 46,4 millionar. Regjeringa la dette året opp til at desse pengane skulle brukast til styrking av livvakttenesta, investering av ein avansert søkemotor for opent nett, auka spaningskapasitet og åtte nye årsverk oppretta i 2011 (Finansdepartementet, 2012).

I 2012 hadde PST eit samla budsjett på 525 millionar kroner.

I 2013 auka regjeringa bevillinga med 30 millionar kroner til bemanning, drift og investeringar. Tiltaket skulle bidra til at PST, som er ein sentral aktør i beredskapsarbeidet, har kapasitet til å løyse sine oppgåver på ein god måte (Finansdepartementet, 2013).

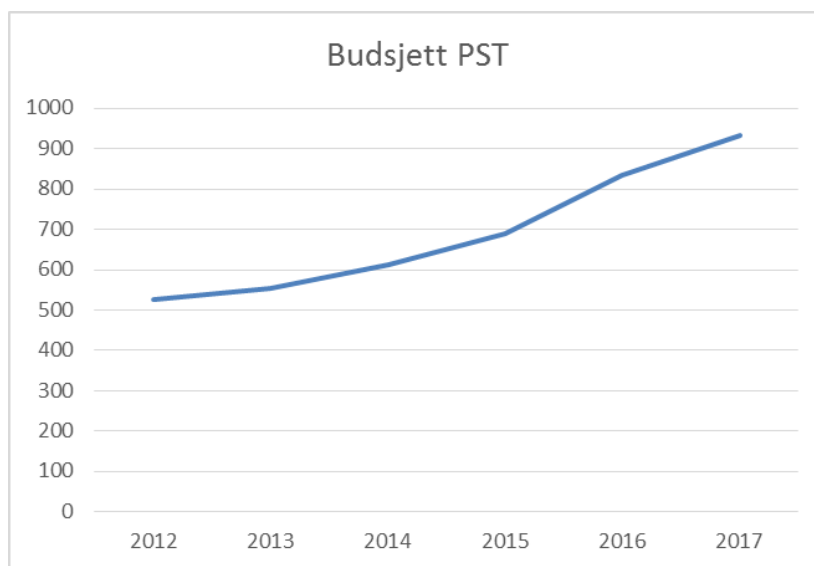
I 2014 fekk PST ytterligare 56,2 millionar kroner tilført budsjettet. Auken skulle mellom anna gå vidare til eit betre system for å ta imot, og raskt vurdere, informasjon som kjem inn til PST og til ei vidareføring av ei styrka livvaktsteneste (Finansdepartementet, 2014).

I 2015 fekk PST nye 78,3 millionar kroner til auka bemanning både sentralt og i dei lokale PST-einingane. Pengane skulle særleg vere retta mot framandkrigar-problematikken, IKT-utvikling og nye lokale til PST (Finansdepartementet, 2015). PST skulle òg prioritere førebyggjande arbeid rundt digitale truslar, førebyggjande arbeid mot spionasje, innsamling av informasjon på «nye kommunikasjonsplattformer» og arenaer for radikaliserings. Midlane skulle i tillegg gå til større kapasitet og utvida kompetanse for livvakttenesta (Bentzrød, 2014).

I 2016 var eit toppår i budsjettsamanheng for PST. Då blei budsjettet auka med 145 millionar kroner. Dette hang mellom anna saman med 35 nye stillingar oppretta rundt framand-krigarproblematikken. Regjeringa la òg opp til at pengane skulle dekke tilleggsklokale og infrastrukturtiltak (Finansdepartementet, 2016).

Statsbudsjettet for 2017 gav 91 millionar kroner til eit nytt analysesystem. Intensjonen er at PST skal bli i betre stand til å forhindre terroråtak i Noreg og gi betre støtte til regjeringa, politiet og forsvaret. 7 av millionane skal gå til å hindre digital spionasje og sabotasje, som PST vurderer som den mest alvorlege trusselen innanfor sitt ansvarsområde på lenger sikt (Finansdepartementet, 2017a).

Figur 4 viser veksten i statsbudsjettet til PST 2012-2017



Grafen viser kor mange millionar kroner PST har fått over statsbudsjettet og korleis budsjettet har auka frå 525 millionar kroner i 2012 til 932,5 millionar kroner i 2017. Ein del av auken mellom anna skuldast bytte av lokale, men det meste av budsjetteringane kan seie noko om kva kapasitetar i PST ein har prioritert. Auken tilsvaret over 70% i nominell vekst mellom 2012 og 2017. Til samanlikning har dei frie inntektene til norske kommunar hatt ein nominell vekst på 2,7% prosent mellom statsbudsjettet i 2016 og i 2017 (Finansdepartementet, 2017b). Andre tryggleiksaktørar har fått auka budsjett, men ikkje i like stor grad. Til dømes fekk det ordinære politiet om lag 15 milliardar norske kroner samla i 2016.

Når det gjeld prioritering av ressursbruk i eigen organisasjon, kan ein spore større openheit frå PST si side. 1. juli 2014 blei det lag ut ein forholdsvis detaljert oversikt over kva PST hadde brukt midlane på i 2013. Denne offentleggjeringa blei grunngeve med at Traavik-utvalet la fram at frå ei breiare samfunnsmessig synsvinkel var viktig med openheit og høg grad av

transparens (PST, 2014). Tilsvarende oversikt finnes for 2011 og 2012, men tala har ikkje blitt offentleggjort etter 2013, og det føreligg ingen offentlig informasjon om dette opphøyrde.

Informantane i JD fortel at det er dialogen mellom JD og PST som avgjer korleis ein skal prioritere pengane. For å skildre styringsdialogen mellom PST og JD kan ein samanlikne nokre punkt med eit anna organ under JD, nemleg Politidirektoratet (POD). Dette er interessant fordi PST på same måte som POD, er eit politiorgan, men ikkje organisert under det ordinære politiet. Under intervjuet i JD kom det fram at PST sjølv vil ha ein dialog med JD. Når det kjem til avgjersler som konkret handlar om budsjett og prioriteringar skildrar ekspedisjonssjefen i JD prosessen på denne måten:

«Etatane (PST og POD) fremmar eigne budsjettforslag. Det er ein omfattande dialog mellom departement og verksemdene om behov, prioritering og berekningsgrunnlag før forslaga blir lagt fram for politisk leiing. Departementet kan sjølvstøtt òg fremme andre forslag enn dei som er foreslått av verksemdene» (Ekspedisjonssjef, JD)

Inntrykket frå intervjuet er at PST, samanlikna med POD, i større grad har meiningar om korleis egne midlar burde prioriterast. Ekspedisjonssjefen bekrefta dette, og i følgje han skuldast dette mellom anna større politisk interesse for POD enn for PST på dag-til-dag prioriteringar. PST får derfor i større grad styre sjølv. På den andre sida er det viktig for demokratisk legitimitet at det er ein tett dialog mellom JD og PST. I den interne evalueringa til PST har dei gått gjennom budsjettoverføringane i perioden 2005-2011. Dei skriv at bevillingane frå departementet i all hovudsak er samanfallande med signala som teneste sjølv har gitt uttrykk for i interne styringsdokument, derunder budsjettsøknadane (PST, 2012a: s.8-9). Dette er med på å bekrefte inntrykket om JD i stor grad tar ønskja frå PST på alvor.

5.4.1 Oppsummering

Inntrykket etter datainnsamlinga er at PST på mange måtar «har fått det dei har bede om» når det kjem til økonomi og budsjett. Dersom auken held fram vil dei nå eit budsjett på 1 milliard om få år. Informantane i JD fortel at kommunikasjonen angående prioriteringar i budsjettet er tett, og dette òg er eit ynskje frå PST pga. demokratisk legitimitet. Ut frå gjennomgangen av statsbudsjettet og intervjuet kan det verke som at politikarane på Stortinget er aktive og passive i forhold til PST. PST er i følgje den eine informanten i JD mindre utsatt for direkte styring enn til dømes POD (Njaastad, 2017). På den andre sida kan ein seie at auka i budsjettet frå år til år viser at PST er eit prioritert organ for dei folkevalde.

LEGALE RESSURAR

Sjølv om denne studien tek utgangspunkt i 22. juli terroren i Norge, har problemstillingane rundt tryggleikspolitikk ein internasjonal kontekst. I den samanheng er det liten tvil om at terroren mot World Trade Center og The Pentagon 11. september 2001 og den påfølgande «krigen mot terror» markerer eit viktig skilje i korleis vestlege land føreheld seg til frykt for terroråtak (Christensen og Aars, 2017a). Ein studie frå 2012 viser korleis 20 vestlege liberale demokrati har endra lovgivingane sine mellom 2001 og 2008. Funna i studien syner at alle land har gjort endringar i lovverket som tilet at myndigheitene auka tilgang til overvaking som kan gå utover privatlivet til borgarane i landa. Tala frå denne undersøkinga viser at 11. september 2001 har hatt stor innverknad på lovgivinga i vestlege demokrati (Epifanio, 2011). Det mest kjende døme er kanskje «patriot act» som blei vedteke i USA med ein gong etter terroråtaket, i oktober 2001. Lova består av 158 paragrafer og 15 lovendringar som dreier seg mellom anna straffeprosess, datakriminalitet, etterretning, avlytting og immigrasjon. Patriot Act er ei forkorting for Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act. I Europa er Storbritannia det landet som har vedteke flest og mest inngripande lovendringar etter 2001 (Epifanio, 2011: s. 404). Som nemnd i kapittel 3, er det høgst uvisst om denne type lovendringar faktisk fungerer.

Denne delen av empirikapittelet vil ta føre seg nokre av endringane i lovverket i Noreg etter 2011. Dei to førre delane av kapittelet har tatt utgangspunkt i evalueringane frå Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen. I mandatet til Traavik-utvalet stod det at «PST sitt legale grunnlag skal ikkje gjennomgåast» (Traavik et al., 2012: s.49). Gjørsv-kommisjonen tar ikkje eit klart standpunkt til PST sine legale ressursar, men skriv at dei ikkje burde la bekyrminga for å bli beskulda for politisk overvaking stå i vegen for å følgje med på ekstremistiske nettsider eller andre mistenkelege ytringar. Samtidig skriv dei at kommisjonen ikkje er overbevist om at verdien av å overvake generell trafikk på nettet ved bruk av søkeord, vil vege opp for den demokratiske omkostninga dette vil ha (NOU 2012: 14, s.391). Ettersom verken Traavik-utvalet eller Gjørsv-kommisjonen skriv mykje om det legale grunnlaget til PST vil ikkje desse evalueringa vere viktige datakjelde for denne delen av kapittelet. Det vil no bli gjort greie for dei viktigaste, mest omtala og relevante lovendringane for PST etter 2011. Formålet er å kartlegga kva desse endringane opnar for i praksis og debatten som oppstod når lovendringane blei føreslått. Ulike aktørar i samfunnet har hatt særskilte oppfatningar om lovendringane og nokre av desse syna vil bli gjort greie for. Alle endringane som no blir

presentert er relevante for PST sitt arbeid, både når det gjeld førebygging og etterforskning. Andre ulike lovendringsforslag har fleire gongar blitt drøfta i media og i dei politiske partia i ettertid av 2011. Eit døme på dette er om PST skal ha rett til å ta frå personar pass, eit forslag som blei sendt ut på høyring i desember 2016 (Solberg, 2016). Etter 2001 har terrorlovgivinga i Noreg blitt endra tre gongar, før den fjerde endringa i 2013 og den femte i 2016 (Stortinget, 2016b). Eg har valt å fokusere på dei to inngripande endringane i lovverket frå 2013 og frå 2016. Ved begge desse endringane var det fleire ulike aktørar som utalte seg både i høyringsrundane i departementet, komiteane, i Stortinget og generelt i media. På grunn av studiens omfang har eg vald å avgrense desse aktørane til dei viktigaste og mest framtreddane.

5.5 Lovendringar 2013

Lovgivinga som blei vedteke i Stortinget i 2013 gjekk ut på at å mellom anna kriminalisere planlegging og førebuing av ei terrorhandling, utvide straffeansvar for å ha noko å gjere med våpen og sprengstoff og kriminalisering av mottaking av terrortrening. Dette vil i praksis seie at:

- Det er straffbart å vere på ein stad der det blir drive med terrortrening (uansett om ein motteke trening eller ikkje)
- Det er straffbart å ta imot trening eller instruksjon som kan brukast til å utføre terrorhandlingar
- Det er straffbart å skaffe til vegs og oppbevare gjenstandar eller stoff som aleine eller saman er særleg egna til å kunne brukast med tanke på framtidige terrorhandlingar.
- Det er straffbart å skaffe og nytte seg av informasjon som kan vere nyttige til terrorformål med tanke på framtidige terrorhandlingar.
- Det er straffbart å skaffe eller rå over våpendelar og eksplosjonselement med tanke på framtidig terrorhandling
- Det er straffbart å delta eller vere medlem i ein terroristorganisasjon
- 30 års strafferamme på grove terrorhendingar (dette blei vedteke allereie i 2005, men blei ikkje implementert då på grunn av dataproblem)

PST bad om desse endringane i eit brev til JD datert 1. november 2011, der dei mellom anna skriv at lovverket ikkje var tilstrekkeleg utvikla. Den siste lovendringa som omfatta terrorisme var frå 2002, og denne lova var ikkje formulert på den måten at den gjaldt terroristar som enkeltpersonar, bare som ein del av ei større gruppe (PST, 2011). Noreg burde, i følgje PST, oppdatere lovverket slik at landet ikkje blir ei frihamn for terroristar og deira støttespelarar. Det blir argumentert med at Storbritannia og andre Vest-Europeisk land fokuserer på ein

strafferettsleg tilnærming til nedkjemping av terror (PST, 2011). Anders Romarheim, terrorforskar ved Institutt for forsvarstudier støtta PST. Han meinte det på grunn av trusselen om soloterrorisme hasta å få på plass denne type lovgiving. Han skildra det som eit «hol i lovgivinga» at dersom ein blei tatt for å planlegge terrorisme på eiga hand, så vil ein ikkje bli dømt for terrorplanlegging (Gustavsen, 2013).

Høyringa av dette lovforslaget i justiskomiteen blei ikkje tatt opp på video, men aktørane som utalte seg i høyringar var statsadvokat Geir Evanger, riksadvokat Tor-Aksel Busch, Kripes, tre representantar frå Advokatforeningen og to representantar frå Oslo politidistrikt. PST deltok òg i høyringa med avdelingsdirektør Jan F. Glent og politiadvokat Signe Aalling (Innst.442L, 2012-2013).

5.5.1 Aktørar og argument

Argumenta frå PST og Stortinget viser på mange måtar korleis debatten rundt desse lovendingane har vore elles i samfunnet. På den eine sida argumenterer myndighetene, politiet og PST for at desse endringane er nødvendig mellom anna for å hindre soloterrorisme. Utfordringar i forhold til lovverket om soloterrorisme blei nemnt den interne evalueringa til PST etter 22. juli 2011 (PST, 2012a: s.12). På den andre sida finn vi aktørar som Datatilsynet, organisasjonen for politisk overvaking, advokatar med hovudfokus på medierett, ytringsfridom, personvern, opphavsrett og menneskerettar. Argumenta til sistnemnde gruppe av aktørar var mellom anna at det er stor skilnad på å slutte seg til ein terrororganisasjon og å operere aleine, fordi ein har høve til å angre når ein er aleine. Datatilsynet meiner at om det ikkje er ein skilnad på dette kan det minne om å kriminalisere borgarane sine tankar. Det vil også kunne føre til at det blir uklare grenser for kva som er straffbart og ikkje. Sett under eit vil dette innebære at straffetterskelen senkast og at området for kva som er straffbart blir utvida. Eit samla juridisk miljø ved universitetet i Bergen (UIB) gjekk så langt som å anbefale at heile forslaget burde bli lagt vekk fordi «det ikkje er egna å skape tillit at desse framlegga i så stor og ukritisk grad baserar seg på eit brev frå eit forvaltningsorgan (PST) med særleg interesse i utvida kriminalisering» (Prop.131L, 2012-2013). Generaladvokaten, som utgjer den militære påtalemyndigheit i Noreg, skreiv i sitt høyringssvar til JD at ei standard militær opplæring av den typen som blir gitt til vernepliktige òg kan vere relevante for terroristar og dermed kan sjåast på som opplæring (Engene, 2013: s.237). Fleire peika på at debatten rundt desse tema har fått ein ny omdreining i Noreg etter 22. juli 2011. Før 2011 kom presset om lovendingar frå det internasjonale samfunn, og lovene som blei vedtatt kom som eit resultat av utgreiingar, diskusjonar og avvegingar. Denne gongen blei lovendingane vedtatt utan

konsekvensutgreiing og utan førehandsvurdering av treffsikkerheten og effekten av tiltaka (Engene, 2013: s.236). I eit intervju med bladet politiforum i 2014 sa Benedicte Bjørland at «vi jobbar i eit spenningsfelt mellom befolkninga sine krav om tryggleik på den eine sida og personvern på den andre. Det er ikkje alltid at desse verdiane trekk i same retning» (Politiforum, 2014a: s.33).

5.5.2 Voteringa i Stortinget

Trass i innvendingane frå mange ulike aktørar blei desse endringane vedteke med eit klart fleirtal i Stortinget. Lovendringane førte til endringar i straffelova frå 1902 og straffelova frå 2005. Ein gjennomgang av saksbehandlinga og voteringa i Stortinget viser at mellom anna Hans Olav Syversen frå KRF, Jan Bøhler frå AP, i tillegg til dåverande statsråd Grete Faremo var oppteken av at dette lovverket kunne brukast til å stoppe soloterrorisme. Leiaren i Venstre, Trine Skei Grande utalte at ho gjerne skulle ha stemt for lovendringar mot soloterrorisme, men at ho synes lovgivinga dei no skulle stemme over blei for uklar (Hvidstein og Weisser, 2017). Ho la derfor inn forslag om å evaluere lovendringane etter tre år for å vege nytteverdien opp mot ulemper, slik at ein til ein kvar tid ikkje nytta meir overvaking enn det som faktisk var nyttig og nødvendig. Skei Grande var heller ikkje nøgd med JD sitt arbeid i saka. Ho meinte, som det juridiske fagmiljøet på UIB, at «justisdepartementet har gjort lite anna enn å ukritisk kopiere argumentasjonen frå PST» (NRK, 2012). Skei Grande var ikkje til stades under voteringa, men partikollega Borghild Tenden frå Venstre var den einaste som stemde mot nokre delar av forslaget. Med unntak av voteringa rundt nokre av paragrafane, og mot-stemma frå representant Tenden (V), blei forslaget vedteke samrøystes.

5.6 Lovendringar 2016

I mars 2016 kom PST med eit nytt sett med forslag for lovvendringar. Forslaget gjekk ut på å gi PST utvida tilgang til:

- Kommunikasjonskontroll: å avlytte samtalar eller anna kommunikasjon til og frå bestemte telefoner, datamaskiner eller andre anlegg for elektronisk kommunikasjon som den mistenkte rår over eller kan antakast å ville bruke.

- Bruk av ransaking: Retten kan ved kjennelse (orskurd) bestemme at ransaking kan setjast i verk utan underretning til den mistenkte eller andre.

- Bruk av teknisk sporing: I nokre tilfelle der ein mistenker handling med strafferamme på over 5 år kan påtalemyndighetene bestemme at teknisk peileutstyr skal plasserast på kjøretøy, gods eller andre gjenstandar for å kartleggje kor den mistenkte eller gjenstandar oppheld seg.

- Kameraovervaking: Ved skjellig grunn til mistanke kan politiet setje i verk skjult kameraovervaking på offentleg plass. Retten kan ved kjennelse (orskurd) gi politiet lov til å setja i verk skjult kameraovervaking på privat stad.

- Dataavlesing: Retten kan ved kjennelse (orskurd) gi politiet lov til å foreta avlesing av ikkje offentleg tilgjengelege opplysningar i eit datasystem (dataavlesing) når nokon med skjellig grunn mistenkast for ei handling eller forsøk på ei handling.

(Prop.68L, 2015-2016, Lov om endring i straffeprosesslova (skjulte tvangsmidler), 2016)

Desse endringane vil med andre ord gi politiet utvida tilgang til å nytte skjulte tvangsmildar ved etterforsking, hindring og førebygging av alvorlege lovbrøt. Det blei òg opna for bruk av dataavlesing, som på det tidspunktet var eit nytt skjult tvangsmiddel. I dei fleste tilfella har Stortinget vedteke at dette er metodar som både PST og det ordinære politiet kan nytte, men lovgivinga opnar i mykje større grad for at PST kan bruke verkemidla enn for til dømes KRIPOS. Det er opna for at PST kan bruke tvangsmildar som eit ledd i etterforskinga når det rimelig grunn til å tru nokon kjem til å utføre ei handling som rammast av 35 ulike paragrafar. Det ordinære politiet kan har høve til å nytte desse metodane når det rimeleg grunn til å tru at nokon vil utføre ei handling som rammast av 5 ulike paragrafar. PST vil derfor ha høve til å nytte verkemidla i langt større grad enn det ordinære politiet. Forslaget la opp til at det fortsatt skulle krevjast samtykke frå domstolen for å ta i bruk skjulte tvangsmildar og at desse sakene framleis skal fordelast blant dommarane etter eit prinsipp om tilfeldigheit.

5.6.1 Høyring i Justiskomiteen april 2016

Det var høyring i Justiskomiteen om denne proposisjonen i april 2016. Benedicte Bjørnland, sjef i PST, argumenterte først for at PST hadde behov for desse metodane fordi det ikkje var gjennomført ein gjennomgang av metodebruken sidan 2005, og at både teknologien og trusselbilette hadde forandra seg sidan den gong. Desse synspunkta gjorde PST òg greie for i eit høyringssvar til ein NOU om digital sårbarheit i eit sikkert samfunn (PST, 2016a). Både truslane frå høgre-ekstreme personar og religiøs terror frå radikalisererte grupper har auka. PST meinte at sidan avansert krypteringsutstyr var blitt tilgjengeleg for alle, så var data-avlesing ein nødvendig metode. Dette blei tillat i Danmark i 2005. Det blei understreka tydeleg at PST med dette ikkje kom til å bli eit tankepoliti, og at dette heller ikkje var ynskjeleg. Dette med førebyggjande tiltak, altså at PST kan gripe inn før det faktisk har skjedd noko, handla om tidsperspektivet, og at det kan vere avgjerande for å stoppe ein terroraksjon. I følgje Bjørnland er dette viktig for samarbeidet mellom Noreg og andre tryggleikststenester sidan hurtig handtering av informasjon er avgjerande for at samarbeidet skal fungere. Politiadvokat ved

Oslo politidistrikt sa i høyringa at proposisjonen inneheld endringar som dei har venta på lenge. Det blei presisert at det berre ville bli snakk om å overvake nøye utvalte personar, og at den vanlege personen i gata ikkje trengte å tenke på denne endringa i lovverket. Vidare var hennar oppfatning at politiet var i ferd med å bli akterutsegla i forhold til teknologi og kriminalitet. Reinert M. Ottersen, politiinspektør i Kripos, peika i høyringa på at politiet måtte ha ei verktøykasse som var tilpassa dei kriminelle, og sidan kriminaliteten er grensekryssande må metodane samsvare med samarbeidspartnarar i andre land. Dei forslaga som låg i proposisjonen ville hjelpe politiet i ei utfordrande verkelegheit (Stortinget, 2016b).

Under høyringa i Justiskomiteen var det mange aktørar som var negative til lovendingane. Ina Lindahl Nyruud, advokat i Norsk Journalistlag, meinte at det var påfallande at det ikkje blei teke meir omsyn til kva desse endringane kan gjere med kjeldevernet i Noreg. Ho uttalte at kjeldevernet er ein menneskerett og viste til saka der PST tok beslag i filmopptaka til regissør Ulrik Imtiaz Roflsen. Dette gjorde at ho var usikker på korleis PST vil handtere dei nye lovendingane. Vidare argumenterte ho for at skjult kameraovervaking på privat område ikkje burde vere lov i redaksjonslokaler. Torgeir Waterhouse, direktør i Nye medier Norge sa i høyringa at ei samla teknologiverd er skeptisk til dei tilgangane det blei bede om, sjølv om det er liten tvil om at teknologi og kriminalitet heng saman. Han trekk ein klar parallell mellom dataavlesing og tankelesing. Datatilsynet, representert med direktør Bjørn Erik Thon, sa at dette ville bli den femte gongen sidan 2001 at Noreg vedtok lovgiving som omhandla anti-terror, men at det aldri har blitt gjort ei samla vurdering av personvernet sine kår i Noreg. Han meinte at ein verken i Danmark og Sverige har klart å vise at effekten av denne lovgivinga er så stor at det er verdt å tillate så omfattande inngrep i ein person sitt privatliv. Han foreslo noko tilnærma det Trine Skei Grande foreslo i 2013, nemleg ei sokalla «solnedgangslov». Det vil seie at dersom lovendingane blir vedtatt, skal ein evaluere effektane av lova etter to eller tre år. Dersom ein gjer ei vurdering som seier at tiltaket er for inngripande til å bli brukt så vil lova dø ut av seg sjølv. Patriot Act i USA er eit døme på denne type lovgiving. Forslaget om «solnedgangslova» blei ikkje vedtatt og denne type lovgiving har heller aldri eksistert i Noreg (Stortinget, 2016b).

Den internasjonale juristkommisjonen, representert ved fagutvalgsleiar Erlend Balsvik sa i høyringa at dataavlesing i stor grad kunne sidestillast med det å lese ein person sine dagbøker og brevukast. Han var òg skeptisk å bruke «kampen mot terror» som argument for å få tilgang til desse metodane. Han var redd for at ein kunne bruke desse metodane også når det dreidde seg om anna kriminalitet enn terror, som til dømes tvangsekteskap og narkotikakriminalitet.

Riksadvokat Tor Aksel Busch var i høyringane pragmatisk, men positiv, i sitt syn om lovforslaget. Staben hans hadde vore med på å moderere forslaget frå JD og meinte forslaget som no blei vurdert av justiskomiteen, ikkje trua rettsstaten. Han peika på at PST var ein spesiell organisasjon fordi dei først og fremst skal førebyggje terror og ein måtte ha metodar som gjorde dette mogleg. Samtidig er det ikkje metodar som lette å iverksetje. Eit anna viktig poeng for han var at desse metodane sjeldan blei nytta, men at dei kriminelle gjerne kan tru at dei blir overvaka meir enn det som faktisk er tilfelle. Eit anna poeng for Busch var at ein aldri kjem til å bli heilt nøgd med lovverket. Ein kjem jevnleg til å lage nye lover for å halde tritt med teknologien og trusselsituasjonen.

Som ein kan sjå i utgreiinga rundt lovendringsprosessen i 2013, er det mange av dei same aktørane som var negative i 2013 som òg var negative i 2016. Ein av dei som på høyringa i justiskomiteen var mest tydeleg kritisk til lovforslaget var advokat Jon Wessel-Aas. Wessel-Aas var kritisk til rettstatleg problem med dei utvida fullmaktene. Han meinte i tillegg at prosessen har vore svak og det juridiske arbeidet for dårleg. Han spurte medlemmane i Justiskomiteen om dei forstod kva dei blei bedne om å vedta, sidan det juridiske språket var særskilt innvikla og komplisert med mange unødvendige henvisningar (Stortinget, 2016b). Det er, i følgje han, så mange krysshenvisningar mellom lover og vedtak som gjer at erfarne juristar har problem med å få oversikt kva det enkelte vedtak eigentleg heimlar av tvangsinngrep. Ein anna faktor både Wessel-Aas og nokre av dei andre negative aktørane var inne på, var at lovgivinga bryt med grunnlova §102 som seier at «alle har rett til respekt for privatlivet og familielivet sitt, for heimen sin og kommunikasjonen sin. Det må ikkje utførst husransakingar, så nær som i kriminelle tilfelle» (Grunnlova, 1814). Wessel-Aas meinte at det er uforsvarleg av Stortinget å godta denne tolkinga av grunnlova fordi «det er eit altfor prinsipielt spørsmål til å avgjerast i ein prosess som dette». Grunnloven §102 sette derfor ein absolutt skranke for overvaking av det private for å førebygge kriminalitet. Dette blei vedteke først i 1814 og blei på nytt stadfesta i Stortinget i 2014. Wessel-Aas meinte JD satt dette til side (Stortinget, 2016b).

Mange i høyringa i justiskomiteen kritiserte lovarbeidet og manglande konsekvenstenking i nye lovene. Denne kritikken kan kjennast igjen, frå mellom anna Trine Skrei Grand frå debatten om lovendingane i 2013 (NRK, 2012). Arbeidet med lovene blei tema under datainnsamlinga i JD. Fagdirektøren i PIA meinte at dei gjorde ein god jobb, og at det blir atterspegla i forarbeidet til dei nye lovheimlane. På spørsmål om JD har ei grundig konsekvensutgreiing i prosessen med lovarbeidet svarta fagdirektøren:

«Ja, det vil eg absolutt seie og mykje av metodekontrollen, altså lovarbeidet, ligg i lovavdelinga her. Eg meiner òg at det kjem godt fram av dokumenta. Dei viser godt kva avvenningar og vurderingar som man tar» (Fagdirektør, JD)

Ho understreka samtidig det viktig i å kommunisere til offentlegheita at PST er ein regulert og kontrollert teneste, men at det kan verke som denne budskapet er vanskelig å få tydeleg fram.

5.6.2 Votering i Stortinget

I Stortinget i mai 2016 sikra KRF fleirtal for regjeringa sitt forslag, saman med Høgre og Framstegspartiet også for dei mest omstridde forslaga. Dette gjaldt særleg forslaget om dataavlesning. SP og AP støtta dei fleste forslaga, men ikkje alle. Dei meinte at lovforslaget går for langt på bekostning av personvernet til at dei kunne støtte det som heilheit. Dei fremma ei rekke mindretallsforslag om saka, men fekk ikkje fleirtalet med seg (Stortinget, 2016a). Det blei gjort nokre små endringar i forslaget frå departementet i justiskomiteen: ein heva terskelen for dataavlesning når det kjem til mindre alvorleg narkotikakriminalitet og ein kan ikkje bruke kameraovervaking saman med opptak av lyd. Voteringa i Stortinget var når det gjaldt nokre paragrafar svær jamn, som til dømes 53 stemmer for og 46 stemmer imot. Dei partia som i størst grad markerte seg imot lovendingane ved voteringane var Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet det grønne (Stortinget, 2016a).

5.7 Oppsummering om lovendingane

Denne delen av empirikapittelet har prøvd å belyse dei legale og reguleringsmessige endringane i PST etter 22. juli 2011 (Christensen et al., 2013 og Christensen og Aars, 2017a). Debatten om lovendingane viser at det er personvern, kjeldevern og rettstatsprinsipp som blir vekta opp mot omsynet til tryggleik og PST (og det ordinære politiet) sitt høve til å gjere samfunnet tryggare. Ein ser òg at den teknologiske utviklinga gjer at politiet ikkje klarar å følgje kriminelle med gamle metodar. Det store politiske fleirtalet vedtok endringane, men fleirtalet var større i 2013 og endringane blei sikra med eit mindre fleirtal enn i 2016. Datainnsamlinga viser altså at 2016-lovendingane skapte større debatt enn dei i 2013. Det kan kanskje skuldast at 2013 var «tettare på» terroråtaket i 2011 enn i 2016. Enkelte hevdar at land som USA og Storbritannia vedtok lover «for fort» etter terroråtak i landet, og dette kan ha vore forhasta (NRK, 2012). Forklaringa på dei norske lovendingane kan òg vere at endringane frå 2016 var meir inngripande i personvernet enn dei frå 2013. Ein kan sjå frå det innsamla datamateriale at PST er tydeleg pådrivar for endringane, og i stor grad får det dei ber om av Stortinget, trass i protestar frå nokre aktørar.

Tabell 4: viser ein oversikt over debatten og dei ulike aktørane sine argument om lovendingane

| 2013 | | 2016 | |
|--|--|--|---|
| Positive aktørar | Argument | Positive aktørar | Argument |
| PST: | -Lovverket før 2013 var ikkje tilstrekkeleg til å ramme soloterrorisme. -Noreg skal ikkje bli ei frihamn for terroristar. -Noreg må halde følgje med lovgiving til andre land. | PST: | -Teknologi og trusselbilete har endra seg -Det er avgjerande for samarbeid med andre land at lovverka stemmer overeins |
| Oslo politidistrikt: | -Høve til å gripe inn tidlig kan ha ein betydeleg preventiv effekt. | KRIPOS og politiadvokaten i Oslo: | -Går ikkje ut over «mannen i gata. -Politiet blir akterutsegla i samanlikna med kriminelle |
| Terrorforskar Anders Romarheim: | -Soloterrorisme er det størst trusselen mot Noreg» -Norsk lovgiving er ikkje i tråd med trusselbilete mot Noreg | Riksadvokaten: | -PST må ha metodar som gjer det mulig å førebyggje terror -Desse metodane blir sjeldan brukt |
| Frp, Høgre, AP, Sp, Krf (delevis SV, MGD og V): | Stemte for endringane i Stortinget | Krf, Høgre, Frp (delevis AP og SP): | Stemte for endringane i Stortinget |

| Negative aktørar | Argument | Negative aktørar | Argument |
|--|--|--|--|
| Eit samla juridisk miljø ved UIB: | -Lovendingane er baserer seg ukritisk frå forslaget frå PST | Norsk journalistlag: | -Kritisk til kva dette vil gjere med kjeldevernet i Noreg |
| Generaladvokaten: | -Meiner at standard militær opplæring vil gå under definisjonane i lovene. | IKT-Noreg: | -Samanliknar dataavlesing med tankelesing |
| Venstre: | -Meiner at JD har kopiert ønska til PST | Datatilsynet: | -Verken Sverige eller Danmark kan vise til at stor effekt av denne lovgivinga -For lite konsekvensutgreiing |
| | | Den internasjonale juristkommisjonen: | -Lovene kan sidestilla med å lese ein person sine brevutkast og dagbøker og at dette er uheldig |
| | | Advokat Jon Wessel- Aas: | -Dårleg og komplisert juridisk handverk -Bryt med grunnloven §102 |

5.8 Oppsummering: funn i datainnsamlinga

Første delen av empirikapittelet viser at det har skjedd store endringar i organisasjonsstrukturen til PST. Så langt mine data rekk, er inntrykket at det har vore snakk om å gjere endringar i organisasjonsstrukturen, men at terroråtalet 22. juli gav eit «push» til å sette i gong. Datainnsamlinga stadfestar at PST i stor grad baserte seg på anbefalingane frå Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen når ein skulle legge opp den nye organiseringa. Det har dessutan blitt betydeleg fleire tilsette i organisasjonen. Fleire av informantane i studien trekk fram at PST har blitt ein meir open organisasjon dei siste åra, som leverar gode produkt og har tydligare kommunikasjon med publikum.

Vidare viser datainnsamlinga av det har skjedd endringar i samordninga mellom PST og både JD og E-tenesta i form av endra rutinar og fleire møtestadar, i tillegg til endra geografisk plassering. JD har hatt auka fokus på å diskutere overordna strategiske saker med PST, og i mindre grad ha «sak-til-sak»-kommunikasjon. Etableringa av eit felles kontrasenter med E-tenesta blir skildra som vellukka. Det juridiske grunnlaget for samarbeidet og felles omgrepsforståing er framleis er litt uklart, men blir jobba med kontinuerleg. Endringane blir av informantane omtala som positive. Mandatet EOS-utvalet har over PST er uendra og forholdet mellom dei er ganske likt som i 2012, med unntak av at PST no legg meir til rette for kontrollane. Når det gjeld samordning med POD blei meiningane om organiseringa av livvakttenesta trekt fram som eit døme på fagleg usemje mellom dei to organa. Traavik-utvalet foreslo å slå livvakttenesta saman i PST, medan POD vil samle den hjå Oslo politikammer. Foreløpig ser det ut som dagens løysing med delt livvakttenesta blir ståande. Det kan dessutan verke som at det framleis er usikkert korleis ein skal få eit tettare samarbeid mellom PST og det ordinære politiet i distrikta, men eit verkemiddel som er satt i verk er at ein PST-representant no sit i leiargruppa til politimeisteren. Det er uansett sikkert at politireforma vil ramme PST-einingane, sjølv om dette ikkje blei gjort greie for i politianalisa. JD valte å ikkje følge opp Traavik-utvalet sine anbefalingar om at sjef PST skulle overta det administrative og budsjettmessige ansvaret for PST i distrikta. Det er derfor naturleg å konkludere med at det er dei føreslåtte endringane frå Gjørsv-kommisjonen og Traavik-utvalet, som involverer POD, som i størst grad står uendra. Vidare er EOS-utvalet sin relasjon til PST ganske uendra, med unntak av større openheit frå PST si side.

Del to av empirikapittelet viser at det har skjedd store endringar i dei økonomiske verkemidla til PST. Ut frå statsbudsjetta sidan 2011 kan ein seie at PST og tryggleikspolitikk har hatt høg politisk prioritering etter 2011. Dette kan delvis forklarast med politiske satsingar for å betre

beredskapen i Noreg etter 22. juli, men ein kan òg sjå det i samanheng med auka fokus på terror og tryggleik i vesten generelt. Den tredje delen av datainnsamlinga viser at det har skjedd store endringar knytt til PST sine legale verkemiddel. Debatten har vore prega av personvern på den eine sida og omsynet til tryggleik på den andre. Ein ser òg at PST var pådrivar i prosessen rundt lovendringsforslaget og i stor grad fekk gjennomført dei endringane dei såg på som nødvendige.

5.9 PST innanfor rammeverket for institusjonell endring

Datainnsamlinga har vist at PST har gått gjennom store endringar sidan 2011. Dette gjeld i særleg grad intern organisasjonsstruktur og endring i legale og økonomiske verkemiddel. Ein kan òg sjå endringar i relasjonen med andre aktørar. Endringane i organisasjonen har vore gradevis. Dei interne endringane i PST har kanskje vore bråare enn dei andre endringane, og vil derfor ligge tett opp mot «*samanbrot og erstatning*». Samtidig har det skjedd store endringar både når det gjeld legale og økonomiske verkemiddel, men òg i ganske stor grad når det gjeld samordning, sjølv desse endringane har vore meir gradevise. Funna i mitt datamateriale tydar ikkje at på endringsprosessen har blitt avbrote, sidan endringane framleis står seg. Ein kan derfor seie at plasseringa av PST innanfor dette rammeverket er avhengig kva element i studien man fokuserer på, noko som er mogleg fordi modellen er fleksibel. Ein kan kanskje hevde at PST samla sett størst grad har gjennomgått det Streeck og Thelen omtalar som ein «*gradevis transformasjon*» (Streeck og Thelen, 2005: s.9), fordi endringane i organisasjonen har vore gradevis og endringane framleis er der. Dette kan til ein viss grad forklarast både med at PST er ein organisasjon som er avhengig av å endre seg å tilpasse seg i takt med terror, globalisering og teknologi.

Samla sett utgjer elementa store endringar i PST sidan 2011. Med nokre unntak har ein følgd opp anbefalingane frå Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen, som begge kom som følge av 22. juli-terroren. Det er derfor naturleg å knytte desse endringane til terrorhendingane. Eit anna alternativ er at endringane hadde skjedd uavhengig av 22. juli, fordi dette er eit politikkkfelt som har fått auka merksemd i alle vestlege land og at PST måtte ha tilpassa seg dette, uavhengig av faktiske terrorhendingar i Noreg. Argumenta frå PST om tilpassing av den norske lovverket for å betre kunne samkjøre med tryggleikstenestene i andre land er døme på dette. Dette vil vidare bli drøfta i analysekapittelet.

6 ANALYSE

I dette kapittelet vil eg gjennomføre ein heilskapleg oppsummering og analyse av dei empiriske funna som blei presentert i kapittel 5. Først vil eg kategorisere funna ut frå den skildrande teorien og deretter analysere funna ut frå den forklarande teorien, presentert i teorikapittelet. Formålet er å svare på problemstillinga: «*I kva grad og på kva måte har styringskapasiteten til PST endra seg etter 22. juli 2011 og korleis kan ein eventuelt forklare desse endringane?*» Det vil bli nytta ein utfyllande teori-strategi for å få ein mest mogleg heilskapleg forståing av funna i studien (Roness, 1997). Dette er føremålstenleg fordi eg antar at perspektiva i ulik grad vil kunne tilføre forklaringar på dei kartlagde endringane. Sjølv om eit perspektiv har høg forklaringskraft, er det ikkje gitt at dette er den einaste forklaringa på fenomenet. Avslutningsvis vil eg summere opp med ei vurdering av dei teoretiske perspektiva si forklaringskraft etter låg, middels og høg. Dersom forklaringskrafta er høg vil forventningane som blei utleda med bakgrunn i teori og tidligare forskning, i stor grad samsvare med funna. Låg forklaringskraft vil bety at funna i liten grad samsvarar med forventningane.

6.1 Skildrande teori: styringskapasitet

Samfunnstryggleik og beredskap har fått meir merksemd dei siste åra, samtidig som ei betydeleg mengde ressursar har blitt løyva til å styrke PST. I denne første delen av analysekapittelet vil det blir gjort greie for korleis dei empiriske funna kan vise i kva grad ein kan sjå endringar i styringskapasiteten til PST. Eg vil ta utgangspunkt i analysekapasitet, samordningskapasitet, reguleringskapasitet og handteringskapasitet, som skildra i kapittel 3.

6.1.1 Analysekapasitet

Analysekapasitet er viktig for ein organisasjon som PST. Ein skal generere kunnskap som skal brukast framover i tid, og PST har ei viktig rolle når det gjeld å orientere myndighetene og andre om kva som kan skje av framtidige hendingar. Det har blitt gjort fleire instrumentelle grep for å styrke analysekapasiteten i PST sidan 2011. Analyseavdelinga som var ein del av organiseringa før 2012 har blitt fjerna for å kunne «reindyrke» informasjonsinnsamling. Anbefalinga frå Traavik-utvalet var at ein skulle samle analytikarane i ei avdeling i staden for å ha analytikarar i operativ og analytisk avdeling, fordi dette kunne skape ein «propp» i informasjonsflyten i organisasjonen. Etersom denne organiseringa har blitt endra, er det grunn til å tru at ein har løyst opp i denne «proppen» og at informasjonen flyt betre, noko som igjen er ei styrking av analysekapasiteten. Den nye organiseringa internt

PST er organisert etter KAOS, der K-en står for «knowledge», som betyr at PST skal vere ei kunnskapsbasert teneste. Dette heng direkte saman med kor gode analysar tenesta leverar. Etableringa av eit felles kontraterrorsenter saman med E-tenesta kan sjåast på som eit klart grep for å auke analysekapasiteten. Dette er utelukkande eit analysesenter og ikkje noko form for operativt samarbeid. Intervjua med informantane gav inntrykk av dette har vore eit vellukka grep, sjølv om det kanskje blir styrka ytterligare dersom dei juridiske rammene blir endå tydlegare. På spørsmål om endringar i PST etter 2011 trekk fleire av informantane fram at organisasjonen leverar fleire gode produkt i form av rapportar, og at trusselvurderingane har blitt betre og tydlegare dei siste åra. Desse trusselvurderingane er eit resultat av analyser gjort i PST, og ein kan derfor seie at når kvaliteten på desse har blitt heva, er det eit teikn på auka analysekapasitet i organisasjonen. Samtidig kan det vere ei utfordring at det blir laga fire ulike trusselvurderingar frå fire ulike tryggleiksteneste. Dersom desse på nokon måte er motstridane kan det skape uklarhet og tvetydighet. Det er avgrensa kor mykje ein med mitt datagrunnlag kan slå fast om PST sitt nye IKT-system, men det har i følgje Stortingsmeldinga frå desember 2016 skjedd positive endringar her. Det er sannsynleg at dette kan ha bidrege til at ein kan gjennomføre meir effektive analyser. PST har òg fått tildelt midlar over statsbudsjettet for å satse på analysekapasitet. Statsbudsjettet for 2017 gir 91 millionar kroner til eit nytt analysesystem, så dette feltet blir tydleg prioritert i framtida. Datainnsamlinga viser at dei legale verkemidla for PST har gått i retning av meir analysekapasitet. Ein kan mellom anna seie at høve til kameraovervaking og dataavlesing kan styrke høve organisasjonen har til å analysere kva som sannsynleg vil skje framtida. Den tette koplinga PST har med Statsministeren sitt kontor kan òg sjåast på som styrking av analysekapasitet. PST sitt oppdrag handlar ikkje berre om å analysere, men òg om å formidle det ein kjem fram til myndighetene og andre.

6.1.2 Samordningskapasitet

Samordningskapasiteten til PST vil i dei neste avsnitta seie noko om korleis PST samordnar med andre aktørar. Vidare vil eg no ta føre meg i kva grad ein kan sjå endringar i samordningskapasiteten til PST når det gjeld Etterretningstenesta, JD, EOS-utvalet og det ordinære politiet representert ved Politidirektoratet.

6.1.2.1 Det ordinære politiet/politidirektoratet

Med bakgrunn i datainnsamlinga er mi vurdering at samordninga mellom PST og det ordinære politiet er ein av relasjonane som har endra seg minst av dei aktørane denne studien tar føre seg. Grunnen til det kan vere at ein del av anbefalingane frå Traavik-utvalet og Gjørsv-

kommissjonen angående dette samarbeidet ikkje har blitt følgt opp. Dei anbefalingane som blei følgt opp, som opprettinga av ei eige distriktsavdeling på hovudkontoret til PST er ei styrking av PST sitt forhold til eigne lokale einingar, men det seier lite om samordninga med POD. Det kan tenkjast at samordninga med POD er vanskeleg og komplekst fordi det er to spesialiserte etatar på same vertikale organisasjonsnivå. Samordning og spesialisering står ofte i kontrast til kvarandre (Fimreite et al. 2014). Dette kjem tydeleg fram i organiseringa av livvakttenesta i Noreg, der det, som sagt, har vore usemje om den skal samlast eller ikkje og kva organ som skal ha det overordna ansvaret. Arbeidsgruppa som skulle jobbe med konkrete tiltak for samarbeid mellom PST og POD i distrikta, har ifølgje informanten i POD «*kokt litt vekk*», og dette kan vere ei teikn på at samordninga mellom POD og PST framleis kunne vore betre. Informanten i POD meiner likevel at samarbeidet mellom dei to aktørane er godt, og at det har blitt betre og betre. Eit instrumentelt grep som har blitt gjort for å sikre betre samarbeid i distrikta er at det lokale PST-leddet lokalt no er med i politimeisteren si leiargruppe. Det at PST og Traavik-utvalet ville gi det administrative og budsjettmessige ansvaret for dei lokale PST-ledda til PST, kan tyde på ein ikkje har vore nøgd med korleis dette har vore organisert fram til 2011. Her har det heller ikkje skjedd nokre endringar. Mi vurdering er derfor at den horisontale samordninga mellom PST og POD kunne har vore betre, og samordningskapasiteten til PST (med POD) ikkje har blitt styrka i stor grad sidan 22. juli 2011, sjølv om ein kan sjå små endringar. Det verkar som PST og POD på eit høgt forvaltningsnivå samarbeider bra, men at det framleis kan bli betre ute i distrikta. Mi vurdering er derfor at samordninga mellom PST og POD kan karakteriserast som negativ samordning. Det verkar som ein har respekt for kvarandre sitt sektorområdet, og at ingen har lyst til å «ofre» noko (som administrativt ansvar eller livvakttenesta) for at samordninga skal bli betre.

6.1.2.2 Etterretningstenesta

Empirien viser at samordninga mellom PST og E-tenesta har blitt styrka etter 2011. Dei to etatane samarbeida i fleire år før 2011, men opprettinga av det felles kontraterror-senteret har på mange måtar institusjonalisert samarbeidet. Ein har gjennom eit strukturelt grep som felles plassering, og dermed felles arbeidsplass, lagt til rette for tettare samarbeid. Samordninga mellom dei to er horisontal, og empirien viser at det var eit initiativ frå PST og E-tenesta sjølv som fekk samarbeidet i gong (PST, 2013: s.4). Det vil seie at samordning mellom dei to aktørane kan klassifiserast som bottom-up- samordning. Datainnsamlinga viser at dette har vore vellukka, men det kan verke som at det har vore nokre utfordringar for departementa når

det kjem til informasjonsdeling. Ein kan seie at dette gjer samarbeidet til ei form for negativ samordning, fordi det sannsynlegvis er ei felles oppfatning om at ein ikkje skal trå innanfor kvarandre sitt område (Scharpf, 1994). Ingen av aktørane «ofrar» noko for å sikre samordning med den andre aktøren. Det er ikkje sikkert at det står på viljen til dei to aktørane. Det kan tenkjast at dei ikkje kan dele fordi lovgivinga er uklar angående deling av informasjon. Elles er det interessant at Traavik-utvalet anbefalte at NSM skulle bli med i dette samarbeidet, men løysinga der ser ut til å vere eit samarbeid om cyber-tryggleik (St.meld 10, 2016-2017: s.67). Eit anna viktig element er at ein risikerer anten «samordnings-underlapp» eller «samordning-overlapp» dersom desse juridiske grensene ikkje er heilt klargjorte (Logde og Weigrich, 2014). Det ser ut til å vere viktig at dei to aktørane er sidestilt og like, sjølv om det er PST som sit med leiaren for senteret. Dette kan tyde på positiv samordning fordi e-tenesta har «ofra» leiarvervet til PST.

6.1.2.3 Justis- og beredskapsdepartementet

Intervjua i JD viser at det er ei felles oppfatning om at samordningskapasiteten har blitt styrka. Dette tyder på at den vertikale/hierarkiske samordninga har auka. Eit argument for at samordningskapasiteten har blitt styrka er at kontakta mellom JD og PST er blitt tettare. Dette skuldast mellom anna nærmare geografisk plassering som ein direkte konsekvens av 22. juli – terroren. Ein kan òg sjå at ein har endra ein del i sjølve kommunikasjonen; på eit overordna nivå har den blitt tettare og meir formell, medan den på sakshandsamingsnivå er tettare og meir uformell. Datainnsamlinga viser at det fokuset Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen hadde på at kommunikasjonen måtte flyttast opp på eit meir overordna nivå, både frå PST og JD, har blitt følgt opp. Det verkar som at begge aktørane har endra noko, og ein kan derfor kalle denne samordning positiv. Ein naturleg del av samordninga mellom eit departement og ein underliggande etat er tildelingsbrev og styring av etaten. Mine data tydar på at PST står ganske fritt til å komme med forslag om eigen organisasjon, at det har blitt mindre fokus på tett oppfølging av aktivitetar og detaljstyring, og meir styring på resultat. Det at PST står fritt, treng ikkje å bety at samordningskapasiteten i forhold til JD har blitt dårlegare. Det kan bety at samordninga er så god at JD ikkje treng å følgje opp meir enn det dei allereie gjer. Dette er midlertidig vanskelig å seie noko sikkert om sidan det, som empirien viser, er vanskelig å måle resultat av arbeidet til PST samanlikna med andre etatar. Dette skuldast at ein stor del av arbeidet er førebygging. I følgje Traavik-utvalet ville sentrale personar i PST gjerne hatt fleire med politi-bakgrunn i politiavdelinga i JD. Dette har berre delvis blitt følgt opp, og kunne kanskje styrka samordninga ytterlegare.

6.1.2.4 EOS-utvalet

Ilag med POD er samarbeidet med EOS-utvalet den relasjonen der datainnsamlinga har avdekka minst endring. Dei to aktørane ser ikkje ut til å ha kome tettare på kvarandre. Ei viktig forklaring kan vere ei felles oppfatning av at rollene som kontrollør og den som blir kontrollert skal haldast avskilt. Utvalet sitt mandat ovanfor PST har vore det same sidan 1996, og hendingane 22. juli 2011 har ikkje endra på dette. Ei endring som har skjedd er at PST er meir open for kontrollane no enn dei var før. Ein kan dermed seie at samordninga kanskje har flytta seg frå negativ til ei meir positiv form. Samordninga mellom PST og EOS-utvalet er hierarkisk fordi EOS-utvalet har mandatet til å kontrollere PST. Sidan EOS-utvalet blei oppretta av Stortinget etter avsløringane frå Lund-kommisjonen, kan ein seie at denne samordninga først og fremst er «top-down». På den andre sida blei det av informantane uttrykt at PST sjølv ynskjer å vere ein legitim demokratisk aktør, og derfor ynskjer å få fram at dei blir kontrollert. På den måten kan ein argumentere for at samordninga mellom PST og EOS-utvalet er «bottom-up».

Samordning internt i PST er òg ein viktig del av samordningskapasiteten til organisasjonen. På grunn av avgrensa datamateriale er det vanskelig å slå fast om det har skjedd nokre de facto endringar her, men hensikta med omorganiseringa internt i organisasjonen var å hindre «silotenking» (Politiforening, 2014: s.32). Dersom ein har gått vekk frå silotenking i PST, vil dette ha styrka samordningskapasiteten internt i organisasjonen. Det kan likevel vere viktig å merke seg at omorganiseringa i PST har ført til fleire avdelingar (sjå figur 3, side 53), noko som kan føre til meir oppsplitting i organisasjonen, ikkje mindre. Denne forma for auka spesialisering gjer at ein potensielt kan få samordningsproblem. Dette vil då skuldast at jo større behovet er for spesialisering, jo større er behovet for samordning (Bouckaert, 2010), men samtidig meir utfordrande (Fimreite et al., 2014). Ein ser òg at det har blitt vanleg at PST og andre aktørar samarbeider i forum i skuggen av den hierarkiet i forvaltninga, der ein tek føre seg utfordringar som kvitvasking, terrorfinansiering og cyberkriminalitet.

6.1.3 Handteringskapasitet

Handteringskapasitet handlar kort sagt om evna offentlege forvaltningsorgan har til å levere tenestar, handtere eit operativt nivå og mobilisere ressursar. PST har ikkje ansvar for å vere «først på staden» etter eit terror-åtak, men handteringskapasitet er likevel relevant for organisasjonen fordi eit samla norsk politi fekk mykje kritikk etter 22. juli-terroren. Funna viser at det tidligare har vore ein diskusjon om PST faktisk skal drive med etterforskning og påtale, eller om dei berre skal drive med analyse og operativt arbeid. Mi vurdering er at det er

etterforskningsarbeidet og det operative arbeidet som i størst grad seier noko om handteringskapasiteten til organisasjonen. Eit klart instrumentelt grep som har auka handteringskapasiteten, er at det i byrjinga av 2017 blei det opna eit nytt operativt senter i PST. Ein kan òg seie at opprettinga av ei distriktsavdeling i PST vil styrke kommunikasjonen ut til dei lokale PST-ledda. Dette kan kallast ei styrking av handteringskapasiteten fordi ein dermed kjem tettare på dei som jobbar på eit lågare nivå i organisasjonen. Det kan òg hevdast at opprettinga av avdelinga for tryggleik og beredskap kan ha vore med på styrke handteringa til PST. Handteringskapasiteten har mest truleg blitt styrka av KAOS-prosjektet. A-en står for «action on» og seier at PST skal reagere raskt når ei hending inntreffer. Ifølge fagdirektøren i PIA (JD) har PST hatt fokus på å vere raskt ut i media når terror i Europa skjer. Dette er ein del av styrkinga av handteringskapasiteten. Det er delte meiningar om omorganiseringa av politidistrikta vil vere med på styrke handteringskapasiteten til PST. Informanten i POD og den sittande regjeringa meiner at ein styrkar fagfeltet med færre og større lokale PST-einingar. På den andre sida viser høyringssvara frå politidistrikta at dei meiner at det vil svekke arbeidet på bakkenivå og skape større avstand mellom PST og lokalmiljøa. Det er derfor for tidlig å seie noko om korleis dette vil påverke handteringskapasiteten i organisasjonen, men det er sannsynleg at reforma vil gjere eit utslag den eine eller andre vegen.

Fagdirektøren i PIA fortalte at terskelen for andre aktørar å ta kontakt med PST har blitt lågare sidan 2011. Dersom til dømes ein kommune har personar i sitt system dei meiner det er grunn til å vere bekymra for i samband med radikalisering, er det mogleg å ta kontakt med PST for å drøfte denne uroa. At denne terskelen har blitt senka kan sjåast på som positivt når det kjem til handtering, fordi det gjer at PST får ein tettare dialog med og kan agere i forhold til personar som kanskje hadde gått «under radaren» tidligare. Eit anna grep for å auke både analysekapasiteten og handteringskapasiteten til PST er den storstilte strategiske satsinga på IKT. Målretta og systematisk handtering av dei stadig aukande informasjonsmengda er kanskje den viktigaste føresetnad for høg kvalitet i PST sitt etterretnings-, etterforsknings-, og tryggleiksarbeid. Ein kan òg sjå på samarbeid i ulike nettverksstrukturar som eit tiltak for å heve handteringskapasiteten.

Samtidig er handteringskapasiteten til PST den kapasiteten det er vanskelegast å vurdere. Som ekspedisjonssjefen i JD sa under intervjuet er det vanskelig å vite om fråværet av terror i Noreg etter 22. juli 2011 skuldast at PST har gjort ein god jobb, eller om det skuldast andre faktorar. Det er beredskapstroppen, organisert under Oslo politidistrikt, som har

hovudansvaret som «bakkebyråkrat» ved ei eventuell terrorhending i Noreg, ikkje PST. Ein kan heller ikkje vite om PST handterer terror betre eller dårlegare enn før, før det skjer ein ny terroraksjon, og sjølv då vil ikkje den eventuelle hendinga vere lik åtaka 22. juli 2011.

6.1.4 Reguleringskapasitet

Reguleringskapasitet vil seie å ha kontroll på og oversikt over sitt felt og høve til å bruke makt til å avgrense økonomisk og sosial aktivitet. Ein del av reguleringskapasiteten er at staten må legge til rette for at PST kan oppnå høg grad av måloppnåing av sitt samfunnsoppdrag. Når målet til organisasjonen er å hindre terror, vil aktuelle verkemiddel vere lovgiving som gjer det lettare å hindre dette. Det blir hevda at ein viktig faktor for reguleringskapasiteten er å innsjå at staten ikkje kan hindre alt, fordi autoritet frå staten burde vere avgrensa (Lodge og Wegrich, 2014a: s.78). Samtidig må ein legge til rette for at etatane skal gjere jobben sin.

Med utgangspunkt i datainnsamlinga er mi vurdering at PST sin reguleringskapasitet har auka etter 2011. Det har blitt lettare for PST å gripe inn om dei har mistanke om soloterrorisme, og terskelen for kva som er lov med tanke på våpentrening og medlemskap i mistenkelege organisasjonar har blitt senka. I tillegg er det opna for større grad av overvaking av mistenkte gjennom bruk av teknologi som dataavlesing og teknisk sporing. Dette blei vedteke trass i protestar frå fleire aktørar i den offentlege debatten. Organisasjonen har òg fått tilført vesentleg mykje meir midlar over statsbudsjettet i åra etter 2011. Det er ikkje dermed sagt at PST kan hindre alle eventuelle terroråtak i framtida, men teoretisk sett skal dei har betre høve til det no enn i 2011, fordi Stortinget har lagt til rette for dette gjennom lovendringar og budsjettmidlar.

På den andre sida kan ein konsekvens av dette vere at PST oppnår lågare legitimitet frå borgarane på sikt. Teorien rundt reguleringskapasitet peikar på det viktige i at det er borgarane i ein stat som skal avgjere om regulatorane gjer ein god jobb. Dersom mange store og viktige aktørar protesterer på lovendringane, som ein kunne sjå tendensane til i 2013 og 2016, kan dette ha ein negativ påverknad på legitimiteten til PST som organisasjon. Foreløpig er det lite som tydar på at folk i Noreg har mista tilliten til PST, dei har tvert imot meir tillit til PST enn til mange andre offentlege organ (Wollebæk et al., 2013). Tap av tillit kan likevel bli ein konsekvens på lang sikt. På den andre sida er det politikarane som, med eit ganske stort fleirtal, sa ja til desse lovendringane. Det vil seie at det heile blei avgjort i ein demokratisk prosess, sjølv om nokre aktørar meinte prosessen var for enkel for problemstillingar av denne typen.

Datainnsamlinga viser òg at PST og JD har hatt dialog om kor mykje informasjon PST kan dele med andre land sine tryggleikstenester. Dette var tråd med anbefalingane frå Traavik-utvalet sin rapport, og kan seiast å vere ei styrking av reguleringskapasiteten, fordi det viser at PST har kontroll og oversikt over sitt felt.

6.1.5 Oppsummering: Styringskapasitet

Datainnsamlinga viser at utfallet av endringane i PST er at styringskapasiteten til PST samla sett har blitt styrka. Med atterhald om at eg ikkje har innsikt i alle element i organisasjonen, er mi vurdering at det er reguleringskapasiteten og analysekapasiteten som har blitt styrka i størst grad, men datainnsamlinga viser samtidig ei styrking når det kjem til samordning og handtering. Ein kan seie at fleire tilsette vil ha påverka styringskapasiteten til PST i positiv retning fordi der no er fleire personar som jobbar med både regulering, samordning, analyse og handtering, sjølv om det ikkje er mogleg å finne tal på korleis dei nye stillingane har blitt prioritert til ulike oppgåver.

6.2 Forklarande teori

6.2.1 Instrumentelt perspektiv

Studien vil bruke ein forhandlingsvariant og ein hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet for å forklare endringane i PST etter 2011. Dei blei lansert i kapittel 3, der det òg blei gjort greie for forventa funn ut frå perspektiva.

6.2.1.1 Hierarkisk variant

Ut frå dette perspektivet blei det forventa at avgjersler tatt om endringane i og rundt PST var prega av konsekvenslogikk og nyttemaksimering av den politiske og administrative leiinga i PST og JD. Perspektivet tar i midlertidig omsyn til at aktørane kan ha handla i lys av sin avgrensa rasjonalitet (Simon, 1947).

Det første elementet i denne studien er endringar internt i PST. Empirien viser at det har skjedd store endringar i organisasjonstrukturen internt i PST. Endringane viste seg å vere endå større og meir omfattande enn det som var forventa i forkant av studien. Forventningane var at ein kunne forklare desse endringane hierarkisk, men inntrykket frå empirien er at det i stor grad var PST sjølv som følgde anbefalingane og tok initiativ for å gjennomføre endringane, ikkje JD. Ein kan derfor hevde at PST er det Dahl og Lindblom (1965) omtalar som ein organisasjon med gjennomføringsmakt og evne til rasjonell kontroll. Samla sett gav empirien inntrykk av at PST er eit forvaltningsorgan som i stor grad får utøve skjønn og er framoverlente når det kjem til eigen organisasjon. Det hierarkiske perspektivet har derfor låg

forklaringskraft på dei interne organisatoriske endringane i PST, fordi PST var ein sterkare aktør enn forventa etter skildringane av forvaltningskonteksten i kapittel 2.

Det andre elementet i studien omhandla i kva grad PST har endra samordninga med andre tryggleiksaktørar. Med bakgrunn i ein hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet, var det forventa at endring i samordning i stor grad var prega av instrumentelle verktøy og oppretting av formelle strukturar, som til dømes møtearenaer, og at dette var prega av konsekvenslogikk. Empirien viser at samordninga har endra seg i ein viss grad hjå alle aktørane, men i større grad med E-tenesta og JD enn med POD og EOS-utvalet. Ein skulle kanskje tru at ein såg større endringar i relasjonen med EOS-utvalet på grunn av utvida heimlar i lovverket, men mandatet og hyppigheten av kontrollar til utvalet har vore likt sidan 1996. Den einaste relevante endringa sidan starten er at utvalet har fått fleire stillingar. Samtidig kan ein spore ei meir positiv samordning her, sidan PST i større grad legg til rette for kontrollane enn før, sjølv om samordninga framleis kan karakteriserast som negativ. Eg hadde forventa endring i samordninga med andre aktørar, fordi dette fekk mykje merksemd av både Traavik-utvalet og Gjørsv-kommisjonen. Det kunne derfor tenkjast at ein endå i større grad enn det som var tilfelle brukte instrumentelle verkemiddel, som fleire møtearenaer for samordning. Det hierarkiske perspektivet har middels forklaringskraft fordi det i mange av tilfella er JD som har sørgja for desse nye møtearenaene. Til dømes har JD innført eit månadleg møte mellom etatsleiar og PST-sjefen. Innføringa av fleire faste møter og meir kontakt på alle nivå mellom PST og JD, kan tolkast som eit rasjonelt grep for å sikre betre samordning og betre styringsdialog. Ekspedisjonssjefen i JD forklarte at dei nye faste møta mellom statsråden og sjefen for PST blei innført etter styringssignal frå statsråden (den politiske leiinga). Mi vurdering er likevel at det verkar som JD og PST har vore sidestilt og samarbeida tett i avgjersla om endring i samordninga. Dette heng mellom anna saman med at PST ynskjer tette relasjonar med JD for å vere ein legitim og kontrollert teneste. Forventningane som blei utleda frå dei hierarkiske perspektivet blir derfor bare delevis stadfesta.

Det same er tilfelle når det gjeld samordningsarenaer med E-tenesta. Etersom E-tenesta er organisert under Forsvarsdepartementet, kan ikkje JD eller PST bestemme noko utan dei, sjølv om aktørane har same målsetning. Ut frå mitt datamateriale kan ein seie at konfliktnivået knytt til etableringa av felles kontraterrorsenter har vore lågt. Det er derfor grunn til å tru at samordningsynskje kom frå etatane sjølve og ikkje berre blei planlagd og bestemt av ei rasjonell administrativ og politisk leiing. Det motsette er tilfelle i samordningsrelasjonen

mellom PST og POD. Inntrykket her er at samordninga er negativ. Dette er med på å gi det hierarkiske perspektivet forklaringskraft når det gjeld endringane i samordning, men i størst grad når det kjem til relasjonen mellom PST og POD, fordi JD har vore involvert i samordninga mellom dei to politiorgan. Det hierarkiske perspektivet har derfor middels forklaringskraft på dette området.

Det siste elementet denne studien har teke føre seg er endringar i PST sine legale og økonomiske verkemiddel. Dette er instrumentelle verktøy, og ein kan sjå klare endringar samanlikna med tida før 2011. Det hierarkiske forklaringsperspektivet kan forklare dette, fordi både økonomiske og legale verkemiddel er instrument som skal gjere organisasjonen betre og meir effektiv, og det er derfor rasjonelt med endringar som gir større kapasitet til organisasjonen. Det er først og fremst Stortinget i samarbeid med JD som avgjer korleis ein skal forvalte desse verkemidla gjennom budsjett og lovgiving. Kritikanerane mot endringane i lovverket har hevda at PST i altfor stor grad får det som dei vil av JD og Stortinget. Sjølv om endringane kan tolkast som eit utslag av hierarkisk styring, stemmer ikkje forventninga om at endringane blei realisert ut frå konkrete planar, innanfor ein bestemt tidsperiode.

Datainnsamlinga gir meir inntrykk av at lovendringane og ressursane dukka opp når myndigheitene (og PST) har meint at det har vore nødvendig. I tillegg kan det verke som at det er PST sjølv som tek initiativ til større budsjett og er pådrivar for endring i lovverket. Dette bidreg til å svekke forklaringskrafta til den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet og gir det middels forklaringskraft, når det gjeld både økonomiske og legale element.

6.2.1.2 Forhandlingvariant

I forhandlingsperspektivet vil ein sjå på ein avgjerdsprosess som ein forhandlingsprosess med ulike grupperingar, der grupperingane har ulike interesser, krav, ressursar og oppfatningar. Ein forventar at dei involverte aktørane vil handle på vegne av den organisasjonen, grupperinga eller sektoren dei representerer og er ein del av. Eit forventa funn ut frå dette perspektivet var at ein kunne sjå endring internt i organiseringa av PST, som eit resultat av forhandling mellom ulike interessegrupper. Så langt mine data rekk om det interne i PST, er mi vurdering at forventa funn om endring som følgje av motstridande interesser, delvis blei stadfesta. Før 2011 har det med jamne mellomrom vore ein diskusjon i PST om organisasjonen skal drive med påtale og etterforskning, eller om dei skal konsentrere seg om førebygging og etterretning. Dette spørsmålet blei òg tatt opp i rapporten til Traavik-utvalet. Det er naturleg å tru at det framleis var usemje om dette når omorganisering av

organisasjonen igjen var på agendaen. Resultatet blei at både førebygging, etterretning, påtale og etterforskning framleis er hovudarbeidsoppgåvene til PST. Analysane av dokumenta viste òg at dei tilsette i PST såg på prosessen knytt til omorganisering var utfordrande, sjølv om det kan sjå ut som at ein kom fram til ei løysing organisasjonen samla sett er nøgd med. Det er med på å støtte forventningane om forhandling i forkant av dei strukturelle endringane. På grunn av avgrensa innsyn kan ein likevel ikkje slå fast at dette perspektivet har høg forklaringskraft på indre endringar i PST. Forhandlingsperspektivet gir derfor middels forklaringskraft, når det gjeld strukturelle endringar internt.

Mi oppfatning etter datainnsamlinga er at kan det verke som PST og JD sitt samarbeid er så tett, og PST har så mykje tillit, at avgjerslene som vert fatta ofte kjem som eit resultat av forhandling mellom dei to, i staden for ei hierarkisk styring frå JD. Ei forventning på førehand var at ein kunne forklare endringar i samordning gjennom forhandlingsvarianten av perspektivet. Denne forventinga får støtte i empirien, men ein kan sjå variasjonar mellom dei ulike aktørane. Særleg i samarbeidet med POD kan det verke som det er ulike interesser om organiseringa av politiet, og at ein derfor har forhandla seg fram til den løysinga ein har valt i dag, både i distrikta og når det kjem til livvakttenesta. Dette er i tråd med forhandlingsperspektivet fordi prosessen ikkje nødvendigvis utviklar seg i ein konsekvent retning (Roness, 1997). Det kan verke som om samordninga med JD har blitt forhandla fram av begge aktørane, fordi PST er ein sterk aktør, sjølv om JD er organisert over dei i hierarkiet. PST har i stor grad forslag når det kjem til eigen organisasjon. Det har samtidig vore etableringssamtalar rundt korleis ein skulle organisere det nye kontra- terrorsenteret med E-tenesta, både mellom dei to aktørane og mellom JD og forsvarsdepartementet. Ein har òg sett at det har vore tema korleis PST og E-tenesta definerer og brukar ulike faglege omgrep. Mykje tydar på at forhandling, motstridane interesser og kompromiss, saman med instrumentelle vurderingar, har vore ein del av prosessen for å kome fram til den organiseringa ein har i dag, sjølv om konfliktnivået har vore lågt. Når det gjeld EOS-utvalet har, så langt mine data rekk, ikkje vore endring eller forhandling. Samla gir dette forhandlingsperspektivet middels høg forklaringskraft, når det gjeld endring i samordning.

Den tredje delen av empiri-kapittelet viser at det har vore forhandling om loveendringane rundt PST sine verkemiddel, sjølv om det har blitt hevda at PST sine interesser dominerte resultatet av forhandlingane. Argumenta for og mot er prega av posisjonen og interessene til dei ulike aktørane, og ein ser tydelig interessekonflikt blant dei involverte. Det at det var mange av dei same aktørane som uttalte seg i positiv og negativ retning både i 2013 og 2016,

forsterkar inntrykket av at posisjon og interesser dannar grunnlaget for synspunkta til dei ulike aktørane. Samtidig kan ein hevde at avgjerslene i så stor grad er til fordel for PST når det kjem til lovgiving, at forhandlingsperspektivet berre har middels forklaringskraft. Resultatet av forhandlingane er i liten grad prega av kompromiss. Når det gjeld økonomiske verkemiddel er det alltid lukka forhandlingar om statsbudsjettet, men ettersom både den raudgrøne regjeringa og den noverande borgarlege regjeringa har prioritert auke i midlar til PST, verkar det som det er brei politisk semje om denne prioriteringa. Prosessen rundt loveendingane har i større grad vore prega av forhandling, både gjennom høyringar og medieoppslag, enn prosessen rundt dei økonomiske forhandlingane. Det er derfor grunnlag for å seie at forhandlingsperspektivet har middels forklaringskraft når det kjem til endringane i dei legale verkemidla og låg når det kjem til dei økonomiske.

6.2.2 Institusjonell teori

Som presentert i kapittel 3, brukar studien ulike forklaringar og teoriar innanfor det institusjonelle perspektivet. Ein ser her på utviklinga av organisasjonen basert på historiske tradisjonar, sti-avhengigheit, uformelle normer og verdiar. For ei meir inngåande skildring av desse visast det til kapittel 3, der det òg blei introdusert forventningar til funn med utgangspunkt i dette perspektivet.

Ei forventning ut frå det institusjonelle perspektivet var at ein ikkje kom til å finne noko særleg endringar i organisasjonsstrukturen til PST. Dette var på bakgrunn av at endring vil sjåast på som vanskeligare å oppnå i stabile institusjonar, fordi endringane styrast av ein inkrementell tankegang, og at organisasjonar ofte pregast av å vere motstandsdyktige mot endringar. Denne forventninga fekk ikkje støtte i datainnsamlinga, sidan den viste omvendingar internt i PST. Den nye organiseringa kan derfor vanskelig tolkast ut frå den delen av teorien om institusjonaliserte organisasjonar, der ein forventar at gjeldande tradisjonar og passande løysingar har etablert seg over tid, og at desse verkar avgrensande for endringar. Derimot kan ein forklare endringane i den interne strukturen med ein annan teori innanfor institusjonaliserte organisasjonar, nemleg logikken om det passande. Det er rimeleg å legge til grunn at PST i 2011 følte eit press etter åtaka 22. juli og kritikken i etterkant, og at dei derfor gjorde endringar for å vise handlekraft. Datainnsamlinga viser òg at 22. juli-terroren aleine ikkje er nok til å forklare endringane, men at det sannsynlegvis bidrog til å gi ein siste «dytt» på noko som allereie hadde vore planlagt. Desse funna er i tråd med forventningane presentert i kapittel 3. Det vil med andre ord seie at 22. juli –terroren opna eit «vindaug for å gripe høve» (window of opportunity) for endring i organisasjonen, og at dette vindauget blei brukt til å

gjere endringar både i og utanfor organisasjonen (Politiforum, 2014a: s.30). Dette er i tråd med funna frå tidligare forskning, og var derfor eit forventet funn (Fimreite et al., 2014). Vidare kom i datainnsamlinga fram at det, internt i PST, over lengre tid har bygd seg opp eit behov for betre økonomiske vilkår og endringar i lovverket. Dette har blitt gjennomført delvis etter ønskje og initiativ frå PST sjølv. Eg vurderer derfor forklaringskrafta til institusjonaliserte organisasjonar som middels, når det gjeld økonomiske og legale verkemiddel.

Ut frå perspektivet om *institusjonaliserte organisasjonar* forventet eg heller ikkje å finne endringar i samordning. Basert på tidligare forskning og det institusjonelle perspektivet, var forventningane at PST i stor grad ville vere prega av sti-avhengigheit. Funna viser midlertidig forholdsvis liten grad av sti-avhengigheit når det gjeld PST som samordnande forvaltningsorgan, med unntak av relasjonen med EOS-utvalet, og særleg i samarbeidet med POD. Her verkar det som om ein framleis må klargjere samordningsmekanismane, særleg i distrikta. Låg grad av sti-avhengigheit i nokre av relasjonane kan henge saman med fokuset på samordning etter kritikken etter 22. juli. Generelt viser forskning at det er vanskeleg å «sleppe unna» med negativ merksemd frå omgivingane angående samordning på tryggleiksfeltet, enn før (Wise og Nader, 2002). Totalt sett viser datainnsamlinga endring i samordning, og det kan sjå ut som det i nokon grad har blitt gjort der aktørane reknar det som det passende. For JD og PST er det passende med betre samordning på grunn av kritikken frå Traavik og Gjørøv. PST og E-tenesta «vinn» på auka samordning fordi produkta deira blir betre dersom dei kan utveksle informasjon. For EOS-utvalet og PST er det passende at PST er meir open for kontroll fordi det sikrar demokratisk legitimitet. POD, på den andre sida, drar sannsynlegvis få fordelar av å overlate livvakt-tenesta eller det administrative ansvaret for dei lokale PST-einingane til PST. Eg meiner derfor at samordninga med POD, ber med preg av å vere negativ og mest prega av sti-avhengigheit, og som derfor i størst grad kan seiast å kunne forklarast med det aktuelle perspektivet. Samla sett har teorien om institusjonaliserte organisasjonar middels forklaringskraft på endring i samordning.

Eit anna sentralt funn i studien heng saman med teorien om tekniske og institusjonelle omgivingar, og seier noko om påverknaden andre tryggleikstenester i Europa har på PST. At PST og norsk lovgiving må vere tilpassa eit samarbeid med andre tryggleikstenester blir brukt som argument for endring i debatten om lovforslaga. Ein kan derfor sei at PST opplev *mimetisk isomorfisme* og eit *normativt press* knytt til profesjonsnormer spreidd gjennom faglege nettverk, når det kjem til dei legale og økonomiske verkemidla til organisasjonen. Data viser, som sagt, at samtlege vestlege land har endra lovgivinga etter 11. september 2001,

og det er vanskelig å sjå føre seg at Noreg kunne vore eit eventuelt unntak (Epifanio, 2011; Christensen og Aars, 2017a). Sannsynlegvis blei behovet for eit mindre liberalt lovverk berre forsterka av terrorhendingane 22. juli 2011. Grunna auka fokus på terror og tryggleik over heile vesten, kan det verke som norske politikarar føler at ein burde auke ressursane til PST gjennom både lovendringar og statsbudsjettet. Dette teoretiske perspektivet har derfor høg forklaringskraft. Desse funna er derfor i tråd med dei empiriske forventningane. Den teoretiske tilnærminga kan i noko grad forklare kvifor PST blir oppfatta som ein meir open organisasjon. Oppfatninga kan vere at ein må praktisere ein viss grad av openheit i forhold til omgivnadane, for å kunne vere ei tryggleiksteneste med høg styringslegitimitet. Samtidig ser ein at isomorfisme òg har påverka samordningsrutinane i nokon grad.

Institusjonelle endringsprosessar: kombinasjonen av indre og ytre drivkrefter

I kapittel 3 blei det presentert eit rammeverk med fire ulike utfall av endringsfasar:

Tabell 5: Fire typar institusjonelle endringsprosessar

| | Lite rom for skjønn hjå råka institusjon | Stort rom for skjønn i råka institusjon |
|---|---|--|
| Mange vetoheve i politisk kontekst | <i>Lagdeling</i> | <i>Glidande overgang</i> |
| Få vetoheve i politisk kontekst | <i>Erstatning</i> | <i>Omdanning</i> |

(Mahoney og Thelen, 2009)

Ein vektlegg både maktbalansen i institusjonen sin politiske kontekst, fortolking av reglar og handheving av desse internt i institusjonen som viktige føresetnad for endring. Til liks med Kettl (2007) trur ein her at endringa mellom anna kjem som følgje av eit ytre sjokk (Mahoney og Thelen, 2009). Institusjonell endring vil ut frå denne teorien ikkje tolkast som eit resultat av eit ytre sjokk aleine, men gjensidige ytre og indre prosessar som kan opne opp for endring i ein organisasjon. Datainnsamlinga har vist at PST har stort høve for utøve skjønn og eigne tolkingar. Dette kom fram når informanten i JD samanlikna etatsstyring av PST med etatsstyring av POD. Fleire argumenterte med at PST «alltid fekk det dei bad om» når det gjaldt lovendringar, og tryggleik og beredskap har i mange år blitt prioritert i statsbudsjettet. Samtidig er det lite «dag-til-dag» spørsmål om PST til ekspedisjonssjefen i JD, samanlikna med POD. Det kan sjå ut som politikarane er opptekne av å legge til rette for PST med resursar, samtidig som dei meiner PST sjølv veit best korleis dei skal utføre sitt samfunnsoppdrag. Funna kan tyde på at PST på grunn av sin unike rolle i norsk forvaltning og norsk politi er ein sterk organisasjon som i stor grad kan styre endringar sjølv. Ei vurdering er at omgivnadane til PST har få veto-høve i politisk kontekst. Ein kan derfor plassere

endringane i PST som høg grad av *glidande overgang*. Ei anna vurdering av dette er at sjølv om funna viser at PST er ein organisasjon som står sterkare enn forventa i forvaltningskonteksten, er tenesta framleis organisert under JD, avhengige av politiske vedtak for å styrke seg og underlagt streng demokratisk kontroll. Intervjuobjekta peikte på at dette er eit ynskje frå PST sjølv for å vere ein legitim og demokratisk aktør. Ein kan derfor kategorisere endringsprosessen i PST meir som *omdanning*. Grunngevinga er at skjønnsutøvinga til PST verkar sterk, medan høve til å legge ned veto i politisk kontekst er få. Mi vurdering er derfor at PST kan plasserast ein stad imellom *glidande overgang* og *omdanning*. PST har høve til å ta fleire sjølvstendige avgjersle enn andre etatar, samtidig som dei er underlagt forvaltnings-hierarkiet, og det er viktig for dei å vere ei kontrollert teneste. Dersom eg utlukkande hadde studert interne eller eksterne endringar i organisasjonen, vil endringsmønsteret sannsynlegvis kunne plasserast meir bestemt og endelig innanfor ein kategori.

Tabell 6: sumerar opp forventningar og funn

| | FORVENTNINGAR | OPPFYLT |
|---|---|--|
| INSTRUMENTELT PERSPEKTIV | Endring i intern organisering ut frå rasjonelle planar og tidsperiode frå administrativ og politisk leing | Nei |
| | Endring i ekstern samordning når det er det mest rasjonelle for aktørane | Delvis |
| | Endring i økonomiske og legale verkemiddel på bakgrunn av rasjonelle val | Delvis |
| | Endring i internt i organisasjonen på grunn av forhandling mellom ulike interessegrupper internt | Delevis |
| | Endring i ekstern samordning som eit resultat av forhandling mellom PST og POD/JD/E-tenesta | Ja, men varierer mellom dei ulike aktørane |
| | Endring i legale verkemiddel som eit resultat av forhandling mellom ulike interessegrupper | Nei/delvis |
| | Endring i økonomiske verkemiddel som eit resultat av forhandling, der aktørane hevda sine interesser | Nei |
| | INSTITISJONELLE | Ikkje endring i organisasjonsstrukturen på grunn av sti-avhengigheit |
| Ikkje endring i samordning på grunn av sti-avhengigheit | | Nei |
| Endring i økonomiske og legale verkemiddel som følgje av isomorfi | | Ja |
| Endringane skuldast sjokk utanfrå og «Window of opportunity» | | Ja |
| PST kan ikkje kategoriserast som erstatning | | Ja |

6.3 Forklaringskraft

Som nemnt innleiingsvis vil eg no gjere ei vurdering av dei ulike perspektiva si forklaringskraft ut frå dei skisserte forventningane. Tabellen under vil vise forholdet mellom instrumentelt perspektiv (hierarki og forhandling) og institusjonelt perspektiv (institusjonaliserte organisasjonar, tekniske/ institusjonaliserte omgivadar og kombinasjonen av dei to). Dersom forklaringskrafta er høg vil forventningane som blei utleda i teori-kapittelet, i stor grad samsvare med funna. Låg forklaringskraft vil då bety at funna i liten grad samsvarar med forventningane.

Tabell 7: forklaringskrafta til dei ulike perspektiva

| | Instrumentelt perspektiv | | Institusjonelt perspektiv | | |
|----------------------------------|--------------------------|-------------|------------------------------------|---------------------------------------|--|
| | Hierarki | Forhandling | Institusjonaliserte organisasjonar | Tekniske og institusjonelle omgivadar | Indre og ytre drivkrefter: Glidane overgang og omdanning |
| Interne strukturelle endringar | Låg | Middels | Middels | Middels | Høg. Endringane i PST ligg ein stad mellom desse to. |
| Endring i ekstern samordning | Middels | Høg/Middels | Middels | Middels | |
| Endring i økonomiske verkemiddel | Middels | Låg | Middels | Høg | |
| Endring i legale verkemiddel | Middels | Middels | Middels | Høg | |

Som tabellen viser varierer forklaringskrafta til dei ulike teoretiske perspektiva. Med bakgrunn i mitt datamateriale tydar mykje på at det var PST som sjølv avgjorde korleis ein skulle omorganisere strukturen. Ein kan sjå nokon grad av forhandling internt, og eg oppfattar òg at organisasjonen tilpassa seg etter kva som blei sett på som passende internt i organisasjonen. På grunn av avgrensa innsyn har det vore vanskeleg for meg å finne ei forklaring på interne organisasjonsendringar som gir høg forklaringskraft. Grunnen til at dei institusjonaliserte omgivnadane i denne studien har middels forklaringskraft på dei interne endringane i PST, er at funna viser PST sjølv satt i gong endringane. Endringar i ekstern samordning varierer som tidligare nemnd mellom dei ulike aktørane, men samla sett kan ein spore endring. Det er naturleg at samordning krev forhandling, særleg når samordninga er positiv, altså at nokon må «ofre» noko for å få til samarbeidet.

Forhandlingsperspektivet har altså høg forklaringskraft fordi datainnsamling viser at alle samordningsrelasjonane til PST, med unntak av EOS-utvalet, har hatt element av forhandling i endringsprosessen. Ein kan òg sjå element frå dei andre perspektiva som forklaring på endring i samordningsrelasjonen; press frå omgivnadane, auka fokus på samordning etter 22. juli og ein indre oppfatning om det passande, i tillegg til hierarkiske beskjedar som samarbeid for å oppnå eit felles mål, både med JD, POD og E-tenesta. Dette er samla sett med på å gi hierarkiske varianten og institusjonelle perspektivet middels forklaringskraft.

Når det gjeld økonomiske og legale verkemiddel viser datamateriale at det kanskje først og fremst er eit normativt og mimetisk press frå omgivnadane som kan forklare endringane her, saman med ønsker frå organisasjonen. Det blir truleg forventet av andre statar og andre tryggleikstenester at PST følgjer den linja andre vestlege land har lagt seg på, både fordi samarbeidet skal gå lettare og fordi Noreg skal vise ei offensiv haldning i kampen mot terror. 22. juli-terroren, som ein teknisk omgivnad, bidrar òg til å forklare endringane i desse elementa. Studien har lite data om normer og verdiar innad i organisasjonen, men ein ser at PST er pådrivarar for endring i økonomi og legale verkemiddel. Ein ser at det internt i PST er ønske og forventningar om auka budsjett og meir fridom i forhold til lovverket. Eg har derfor vurdert forklaringskrafta til institusjonaliserte organisasjonar som middels på desse endringane. Samtidig kan ein òg seie at det for den administrative og politiske leiinga vil vere rasjonelt å gi PST større handlingsrom og betre økonomi, sidan terror har i stor grad hamna på dagsordenen. Det hierarkiske perspektivet kan derfor delvis forklare endringane. Det har òg vore ein debatt rundt desse loveendringane i media og i høyringane i Stortingskomiteen. Forhandlingsperspektivet blir derfor vurdert til middels forklaringsgrad, sjølv om dei andre aktørane sine interesser ikkje hadde så stor innverknad på sluttresultatet. Eg har tidlegare i kapitlet argumentert for plasseringa av PST mellom omdanning og glidande overgang i rammeverket til Mahoney og Thelen. Desse kategoriane forklarar i høg grad endringane i PST, både med omsyn til påverknad innan i organisasjon og frå omgivnadane.

Samla sett ser ein at både det instrumenelle og institusjonelle har forklaringskraft, men i ulik grad på ulike element i studien. Nokre av forventningane frå teorikapitlet blei bekrefta og andre ikkje. Eg har no vist at perspektiva på kvar sin måte bidreg til å forklare endringane i PST, og at ein ikkje kan forklare endringane ut frå eit perspektiv.

6.4 Samspelet mellom perspektiva og indre og ytre faktorar

Samspelet mellom teoretiske perspektiv kan bidra til å forklare endringane avdekka i empirikapittelet. Innanfor samfunnstryggleik står ein ovanfor eit komplekst samspel mellom gjensidig påverkande faktorar. Ytre sjokk og hendingar har ofte stor betydning for å forstå kva som skjer innanfor samfunnstryggleiksfeltet. Adferdsmønsteret er ofte ein reaksjon på kva som skjer i organisasjonens handlingsmiljø og ytre omgivingar, men dette er sjeldan heile forklaringa. Organisasjonar har ofte etablerte ordningar, delevis motstridande interesser og uformelle ordningar og identitetar (Fimreite et al., 2014: s.249-250). Ut frå eit institusjonelt perspektiv kan ein sjå på endringane som eit resultat av sti-avhengigheit, påverknad frå omgivingen og passande-logikk. Frå eit instrumenelt perspektiv kan sjå på endringane som eit verktøy for ein meir effektiv organisasjon. Det er føremålsmålstunleg å kombinere desse perspektiva, fordi ein veit at aktørane i det norske politiske og administrative toppleiarskapet eksisterer i ein kompleks kontekst. Dei handlar ut frå mange ulike handlingslogikkar, som representerer ei mangfaldig blanding av formelle rammer, kulturelle omsyn og symbolske forhold (Christensen, 2009: s.200).

Studien har vist at forklaringskrafta varierer ut frå kva element i studien ein skal forklare. Ein kan til dømes sjå at endringar i lovverket i størst grad er forklart av institusjonelle omgivingar, men at forklaringa kan supplerast med forhandlingsvarianten og den hierarkiske varianten av det institusjonelle perspektivet. Ein kan vidare argumentere for at den instrumentelle formålsrasjonelle handlingslogikken kan påverkast av institusjonelle faktorar. Dei strukturelle endringar internt i PST kan til dømes ha blitt organisert både etter kva som blei oppfatta som passande og etter kva som var mest føremålsmålstunleg, dersom dette var det same. Det kan òg tenkjast at det rasjonelle for den administrative og politiske leiinga har blitt påverka av aktørane som PST samordnar med, og at perspektiva dermed ikkje er gjenstridige. Eit anna døme at det blei etablert samordningsinstansar, som felles kontraterror senter, for å handtere tverrsektorielle utfordringar (som terror). Dette er å bruke eit instrumentelt verktøy for å gå frå ein forvaltningskultur som dreia seg rundt spesialisering, til ein forvaltningskultur som der tverrsektoriell samordning er viktig.

Avslutningsvis i kapittel 5 gjorde eg ei vurdering av at endringane i PST i størst grad var gjennomgått som «*gradevis transformasjon*», fordi endringane i organisasjonen skjedde gradevis og endringsprosessen ikkje har blitt avbrote og endringane framleis er der. Dette skildrar indre faktorar i organisasjonen som rutinar og normer. Samtidig har rammeverket til Mahoney og Thelen om institusjonelle endringsprosessar vist at påverknad frå ytre faktorar,

som press frå andre statars tryggleikstenester, auka terror-trussel generelt og ytre sjokk som 22. juli-terroren, kan vere med på å forklare endringane i organisasjonen. Mi vurdering er at ein kan plassere endringane i PST ein stad mellom *omdanning og glidande overgang*. Dette viser tydeleg at det er både ytre og indre faktorar som kan forklare endringane i og rundt PST sidan 2011.

Utfyllande strategi, som nytta i denne studien, er nyttig når formålet er å forklare flest moglege sider av eit komplekst studieobjekt (Roness 1997). Ein burde likevel vere klar over at ein svakhet med denne strategien er at resultata kan avhenge av kva empiriske funn ein vel å analysere med bakgrunn i dei ulike perspektiva. Dette er òg tilfelle i denne studien; med bakgrunn i Mahoney og Thelen sitt rammeverk har eg valt å vurdere endringane i PST under eitt, og ikkje tatt føre meg kvar av dei ulike elementa. Vidare kan ein sjå at dei ytre faktorane som kan forklare endringane både er eit direkte sjokk på Noreg, nemleg 22. juli-terroren og ytre faktorar som terror og påfølgande terror-lovgiving andre stadar. Ein kan seie at merksemda på samfunnsstryggleik og beredskap samla sett har auka dei siste åra, og at ein kanskje kan spore denne skiljelinja tilbake til åtaket i USA i 2001.

6.5 Oppsummering

Eg har i dette kapittelet gjort greie for endring i styringskapasiteten til PST og nytta dei forklarande perspektiva til å forklare desse endringane. Konklusjonen på grunnlag av datamateriale er at PST har styrka sin styringskapasitet etter 2011, mellom anna gjennom instrumentelle verkemiddel som ny organisasjonsstruktur, opprettinga av nye samarbeidsinstitusjonar, fleire tilsette, nye legale verkemiddel og auke i økonomiske løyvingar. Vidare har eg presentert i kva grad forventningane presentert i kapittel 3 fekk støtte i datainnsamlinga, og i kva grad dei ulike perspektiva hadde forklaringskraft. Eg har dermed gjort greie for at både ytre og indre faktorar har vore sentrale når det gjeld institusjonelle endringane i PST.

7 AVSLUTNING

Studien sitt hovudmål har vore retta mot å finne endringar i PST etter 22. juli 2011, forklare desse og vurdere kva endringane har gjort med styringskapasiteten til organisasjonen. Dette kapitlet sumerar opp dei viktigaste empiriske funna i studien og prøvar å plassere desse i konteksten av tidligare forskning. Dei teoretiske og forvaltningsmessige implikasjonane blir deretter presentert og vurdert, før eg vil prøve å plassere studien i forhold til tidligare forskning. Kapitlet avsluttast med ein diskusjon rundt vidare forskning på samfunnstryggleiksfeltet basert på denne masteroppgåva.

7.1 Svar på problemstillinga og oppsummering av funn

Eit viktig funn i studien er at PST har gjennomgått omfattande endringar i avdelingsstrukturen i organisasjonen. Ein har gått frå fem til åtte avdelingar og dei tilsette har fått nye stillingar. Mange av desse endringane er i tråd med anbefalingane frå. Organisering er ein avgjerande faktor innanfor alle politikkområder, særleg ved handtering av gjenstridige problem som terrorisme.

Når det gjeld den eksterne samordninga med andre aktørar har studien gjort greie for at det er sett i verk fleire instrumentelle grep. Samla verkar det som at dette har styrka samordning mellom PST og andre aktørar, men grad av endring varierer mellom dei ulike aktørane. Med unntak av EOS-utvalet har hyppigheten av møteverksemd og talet på møtearenaer auka både med E-tenesta, POD og JD. Eg finn òg variasjonar mellom positiv og negativ samordning, der det verkar som at samordninga med POD er den mest negative. Det kan verke som om dei kartlagde endringane er eit resultat av kritikken tryggleikstenestar har fått, både frå akademia og ulike utval, for manglande evne til koordinering og samhandling (Kettl, 2007; Wise og Nader, 2002; Lægroid og Rykkja, 2015; Fimreite et al., 2014; NOU 2012: 14; Traavik et al., 2012). Desse endringane er òg i tråd med anbefalingane frå Gjørsv-kommisjonen og Traavik-utvalet. Eit interessant funn i studien er problematikken med å samkjøre omgrepsbruken og lovverket rundt deling av informasjon på tvers av organisasjonsgrensar, som særleg viste seg i samordninga mellom PST og E-tenesta. Dette vil vere hindringar som også er relevante for andre gjenstridige problem som klima og global fattigdom.

Vidare har studien vist at PST har opplevd betydeleg auke i overføringane frå statsbudsjettet etter 2011, uavhengig av kva politiske parti som utgjorde fleirtalet på Stortinget. Dette har etter mi vurdering òg ført til ei styrking av styringskapasiteten i organisasjonen.

Ei anna endring etter 2011 er endringar i lovverket som angår PST. Studien har gjort greie for korleis diskusjonen i førekant av endringane dreia seg om debatten rundt personvern og rettstryggleik, og korleis ein skal balansere dette med samfunnstryggleik. Eit viktig funn er at det verkar som at PST opplev høg grad av tillit frå Stortinget, ettersom protestane frå andre aktørar ikkje ble tatt omsyn til i særleg stor grad i samband med ny lovgiving. Ein veit samtidig at tilliten til organisasjonen er høg befolkninga (Christensen og Aars, 2017a). Parallelt som PST har fått fleire verkemiddel å nytte for å utføre sitt samfunnsoppdrag, verkar det som organisasjonen har blitt meir opne mellom anna ved å stille opp på debattar, konferansar og i media. Dette kan ha ein positiv innverknad på styringslegitimiteten til organisasjonen.

Sjølv om ein ikkje kan slå fast at dei endringane studien har påvist er eit direkte resultat at 22. juli 2011, har studien vist at terroren gav høve til å gjere endringar som i nokon grad allereie var påtenkt. Evalueringane som dannar utgangspunktet for studien ville mest sannsynlegvis ikkje blitt gjennomført dersom terroren ikkje hadde skjedd. Eit funn frå studien er derfor at endringane i og rundt PST til ein viss grad skuldast terrorhendinga 22. juli 2011, men at fleire faktorar og hendingar sannsynlegvis har spelt ei rolle.

Studien tok utgangspunkt i typologien om styringskapasitet (Lodge og Wegrich, 2014a). Konklusjonen er at endringane har ført til ei styrking av dei ulike styringskapasitetane. Dette gjeld både analysekapasitet, samordningskapasitet, handteringskapasitet og reguleringskapasitet. Mi vurdering er at det er analysekapasiteten og reguleringskapasiteten som har blitt styrka i størst grad. Samordningskapasiteten og handteringskapasiteten er òg styrka, men i mindre grad. Samla har endringane i PST ført til at organisasjonen har styrka alle fire styringskapasitetane.

Ein konklusjon som kan trekkast ut frå mitt datamateriale er at PST i liten grad er sti-avhengige og historisk ineffektive, men at dette òg varierer ut frå kva element frå studien ein ser på. Ser ein på dei interne organisasjonsendringane, er PST lite sti-avhengige. Dette kan skuldast at organisasjonens spesielle natur eller at kritikken frå Lund-kommisjonen har gjort at ein er vande med endringar i organisasjonen, og vande med å tilpasse seg kritikk. Studien finn endringar i eksterne relasjonar, men endringane er ikkje veldig drastiske. Relasjonane til EOS-utvalet er i liten grad endra, og heller ikkje i samordninga med POD finn studien store forskjellar frå før 2011, dersom ein ser vekk frå dei endringane som kjem naturleg av nærpolitireforma. Ein kan derfor seie at sti-avhengigheit er meir gjeldande når det gjeld samordning, enn interne endringar, men endringar ein ser i samordninga med JD og E-tenesta

viser at sti-avhengigheita ikkje er så veldig sterk. Samtidig er eit viktig funn frå studien at endringar har skjedd når det kjem til økonomiske og legale verkemiddel. Det er dei institusjonelle omgivnadane som har høgst forklaringskraft på desse elementa i studien, sjølv om funna òg viser at det var PST sjølv som tok initiativ til desse endringane.

7.2 Teoretiske implikasjonar

Studien har nokre viktige teoretiske implikasjonar og kan dermed vere nyttig for vurderingar i andre liknande situasjonar og casestudie. Studien har nytta ei brei teoretisk tilnærming for å betre forstå og forklare innhaldet i det offentlege organets organisering og verkemåte (Christensen et al., 2009). Det har vore fruktbart i denne studien. Typologien til Lodge og Wegrich (2014a) var etter mi vurdering velegna til å beskrive endringa, og dermed til å svare på problemstillinga. Samtidig kan det tenkjast at det hadde vore nyttig å brukt andre kapasitetar utanfor denne typologien. Politisk kapasitet er til dømes ikkje blitt vurdert. Politisk kapasitet handlar om i kva grad ulike felt får politisk merksemd etter kva som er på dagsorden på det tidspunktet. Studien har til ein viss grad har dekkja dette med «window of opportunity»-teorien, ettersom dette kan vere ein mangel i typologien til Lodge og Wegrich (2014a). Ei meir omfattande vurdering av dette kunne styrka studien ytterlegare. Kategoriane i kapasitetstypologien er heller ikkje gjensidig utelukkande. Det vil til dømes seie at når eg har kategorisert det felles kontraterrorsenteret med PST og E-tenesta som ein auke i analysekapasitet, så er det samtidig relevant innanfor samordningskategorien. Det vil truleg vere brei semje om at lovendringar kan påverke reguleringskapasitet, men dei andre elementa i studien, som interne organisasjonsendringar og samordning, kan gå på tvers av ulike kategoriar. Kategoriane er derfor ikkje gjensidig utelukkande, men utfyllande (Roness, 1997: s. 100).

Eg har nytta det instrumentelle perspektivet, som vidare har blitt delt opp i ein hierarkisk variant og ein forhandlingsvariant. Studien har nytta seg av det institusjonelle perspektivet, som av analytiske omsyn blei delt opp i teoriar om institusjonelle organisasjonar, institusjonelle omgivningar og ein kombinasjon av dei to med det teoretiske rammeverket til Mahoney og Thelen (2009). Vidare viser studien at tekniske omgivningar, som 22. juli-terroren, har påverka endringane. Teorien seier at den type hendingar kan gi eit vindauge til å foreta organisatoriske endringar i ein organisasjon (Fimreite et al., 2014; Kingdon, 1995). Det kan tenkjast at terrorhendingar andre stadar i Europa, og eit stadig aukande fokus på ekstremisme og terror har, i tillegg til hendingane 22. juli 2011, vore faktorar som har opna vindauget. Det vil seie at både tekniske og institusjonelle omgivningar har vore med på å

påverke endringane i PST. Ein kan sjå føre seg at denne teorien kunne hatt større plass i studien, og vore formulert som eit eige perspektiv, sidan teorien er med på å forklare endringar.

Dei teoretiske perspektiva i studien har ulikt syn på organisasjonar, endring og aktørane handlingslogikk. Dei bidreg til å forklare ulike delar av problemstillinga, og har derfor forklart endringane i PST på ein varierende og utfyllande måte. Dei ulike perspektiva si forklaringskraft blei vurdert som høg, middels og låg etter kva forklaringskraft dei hadde på dei ulike elementa i studien (sjå s.109). Denne måten å analysere dei empiriske funna, kan auke forståinga for endring i offentlege organ.

Ut frå teori om gradvis institusjonell endring har eg tolka endringane i PST etter 22. juli 2011 ut frå høve til veto i dei politiske omgivnadane, og PST sitt rom for skjønn i organisasjonen. Etter mine vurderingar har PST rom for skjønn innad i organisasjonen i høg grad og vetohøva i den politiske konteksten eksisterer i middels grad. Det teoretiske rammeverket opnar i utgangspunktet for ei grov kategorisering av endringar. Eg valde derfor å plassere PST mellom to kategoriar; omdanning og glidande overgang. Studien viser at dette er eit godt perspektiv å bruke når ein studerer organisasjonsendringar.

Val av teori for denne studien er gjort etter ei vurdering av eigna teoretisk grunnlag for studie om samfunnstryggleik og beredskap. Det kan tenkjast at det finnes teori som kunne ha supplerande forklaringskraft på endringane i PST. Eit døme på dette er teoriar som omhandlar organisasjonskultur, altså dei verdiane, normene og verkelegheitsoppfatningane som utvikla seg blant dei som jobbar i organisasjonar (Christensen, 2009). Kulturen i politiet fekk mykje merksemd i Gjørsv-kommisjonen (NOU 2012: 14). Hadde eg i denne studien hatt tilgang til «innsida» av PST, til dømes gjennom intervjuobjekt i organisasjonen, ville dette perspektivet sannsynlegvis bidrege til ytterlegare forståing av dei endringane som har blitt kartlagd. Denne manglande tilgangen kan sjåast på som ein svakhet med studien. Hadde studien nytta seg av endå fleire teoriar, hadde det teoretiske grunnlaget vore transformativt perspektiv. Dette er mellom anna vanleg å nytte når ein studerer reformer, og vil seie at ein kombinerer organisasjonsteori med andre element som organisasjonskultur og eksterne handlingsmiljø (Christensen og Lægreid, 1999). Ein anna interessant dimensjon ville vore demografien innad i PST og korleis dei tilsette sin fagleg bakgrunn har ein påverknad på dei fire styringskapasitetane. Dette er ikkje ein del av denne studien på grunn av avgrensa datatilgang.

Vidare kan ein sjå at dei teoretiske perspektiva i denne studien er nyttig for å forklare endring i etterkant. Det er ikkje dermed sagt at ein kan seie noko om kva som vil skje i framtida, men funna i denne studien kan gi eit frampeik til nokre generelle utviklingstrekk. Ein kan til dømes sjå at avgjersle om endring gjerne blir tatt ut frå både institusjonelle og instrumentelle handlingslogikkar. Aspekt frå denne studien, som kan relaterast til andre studie om samfunnsstryggleik er: *samordning, organisasjonsendring, legale og økonomiske verkemiddel, styringskapasitet og styringslegitimitet.*

7.3 Forvaltningsmessige implikasjonar

Problemstillingane rundt samfunnsstryggleik og beredskap er komplekse og det finnes ingen enkle eller universelle løysingar på utfordringane innanfor dette feltet. Det vil mest truleg alltid vere avvegingar mellom kryssande krav, og løysingane handlar kanskje i større grad om kva som er politisk mogleg enn kva som er teknisk mogleg. Med utgangspunkt i studien sine funn kan ein likevel trekke nokre praktiske implikasjonar. Når det gjeld studien sin ambisjon om å utvikle forståing for eit gitt samfunnsforhold, så er studien relevant for to områder; organisasjonsendingar i hemmelege offentlege organisasjonar og samfunnsstryggleikfeltet i Noreg. Dette feltet krev samordning (Fimreite et al., 2014), og andre offentlege organisasjonar som har hatt ei rolle innanfor samfunnsstryggleik og beredskap i Noreg har vore gjenstand for endring dei siste åra. Dei fleste studiane rundt dette har vist at omfattande endringar har vore utfordrande å gjennomføre. Samordning mellom dei involverte aktørane har særleg vore problematisk (Fimreite et al., 2014). Denne studien bryt til ein viss grad denne påstanden, i og med at eg har funne fleire instrumentelle steg, tatt i retning av auka samordning. Basert på funna vil ein implikasjon vere at det i framtida vil vere behov for å styrke og aktivisere dei etablerte samordningsarenaer. Eit døme på dette er å samkjøre omgrepsbruk mellom ulike organ og kanskje i større grad opprette tettare samarbeid med andre aktuelle aktørar om dei årlege trusselvurderingane. Ein kan sjå ein tendens til at positiv bottom-up- samordning er den typen samordning som har gir best resultat, men datamateriale er ikkje tilstrekkeleg til å trekke sikre konklusjonar. I samordninga med både JD, E-tenesta og særleg POD i distrikta burde ein òg i framtida konsentrere seg om å jobbe mot å auke fellesutbytte (Scharpf, 1994).

Studien har vist at PST har vore ein endringsvillig organisasjon, som i stor grad tok til seg kritikk frå Gjørsv-kommisjonen og Traavik-utvalet. Dette vil sannsynlegvis organisasjonen tene på i framtida. Ved handtering av gjenstridige problem som terror og ekstremisme vil det vere mange gode argument knytt til val av ulike organisasjonsstrukturar. Samtidig vil alle

organisasjonsstrukturar som blir vald ha nokre ulemper og manglar. Avgjersla om omorganiseringa denne studien har tatt føre seg, var sannsynlegvis eit resultat av avveging innad i PST etter dei kritiske evalueringane og kva type handteringskapasitet ein såg behovet for å styrke. Studien viser at endringa til ein viss grad har styrka alle saman, og at ein med bakgrunn av dette datamateriale kan seie at endringa var vellukka. Avveginga mellom ulike strukturar vil nok òg gjelde for framtidige omorganiseringar, både i PST og når det kjem til andre tryggleiksorgan. Studien viser at det er mogleg for samfunnstryggleiksaktørar å gjennomføre store og, etter mine vurderingar, vellukka organisasjonsendringar. Om andre aktørar kan forvente å få same fordelsmessige endringar i lovverket og same grad av budsjettauke som PST, er derimot usikkert, og kan ha vore ein avgjerande faktor i dette tilfelle. Ikkje alle tryggleiksaktørar kan forvente å ha så stor grad av påverknadskraft som det verkar som PST har. Ein kan heller ikkje slå fast at ei auke i styringskapasitetane vil betyr at faren for terror er mindre. Dersom risikoen for terror er større enn auken i styringskapasitet er ikkje Noreg tryggare no enn før. Det er med andre vanskelig å seie noko om effektane dei kartlagde endringar har hatt på tryggleiken i Noreg.

Studien kan vere med på vise nokre implikasjonar om framtidige handtering av gjenstridige problem. Eit døme på det er at PST er ein organisasjon i vekst, og som får stadig meir tillit og aukande mengde ressursar. Mykje tydar på denne typen organisasjonar vil bli viktige i tida framover. Samtidig er ikkje debatten om korleis ein skal vurdere balansen mellom tryggleik og fridom over. Det er ikkje sikkert at det er ein praksis som er den klart beste. Spørsmålet om avveginga mellom openheit og hemmeleghald og mellom samfunnstryggleik og individuelle/sivile rettar er vanskelege spørsmål utan eit klart fasitsvar. Derfor må ein kanskje leve med indre spenningar og usemje i eit blandingssystem av ulike prinsipp og løysingar (Olsen, 1996). Tendensen har vore at ein har vedteke nye lover som innskrenka fridommar i heile Vesten, og det er lite truleg at Noreg kjem å stå utanfor i framtidige runder med lovendringar. Funna frå studien tydar på at tryggleikstenester no er eit prioritert politikkområde, både økonomisk og legalt. Det er ingen grunn til at det ikkje vil fortsette å vere det framover.

Ein annan forvaltningsmessig implikasjon vil vere problematikken som oppstår når ein skal handtere gjenstridige problem. Eit av kjenneteikna på eit gjenstridig problem er når problemstrukturen ikkje fell saman med organisasjonsstrukturen og behovet for samordning går over organisasjonsgrensar. Som nemnd i kapittel 5 deltek PST i ein del nettverkstrukturar og kollegiale organ. Dette kan i nokre tilfelle bryte med ministerstyreprinsippet som

tradisjonelt har stått sterkt i Noreg, fordi aktørane i nettverka ofte samordnar på tvers av sektorinndelinga i forvaltninga. Ein har sett at det har blitt oppretta samarbeidsnettverk i skuggen av hierarkiet, med PST og andre aktørar. Dette har vist seg å vere ei utfordring i parlamentarisk system. Desse hybride og komplekse organisasjonsformene kan vere ein måte å handtere dei gjenstridige problema på, men dei kan samtidig vere problematiske i forhold til det å halde aktørane ansvarleg.

I midten av mai 2017 kom det eit forslag frå Justisdepartementet og Justisminister Per Willy Amundsen som innebar at EOS-utvalet ikkje lengre skal ha tilgang til kjeldeføringane til PST. Bruk av kjelder er ein metode som gjer at PST kan hente inn opplysingar gjennom personar plassert i lukka miljø som rapportar vidare til PST. EOS-utvalet har i dag tilgang til desse kjeldene. Utvalet har lenge presisert at personopplysningane til kjeldene ikkje er relevante, men at innhaldet i kjeldearbeidet er objekt for kontrollen. Forslaget er at utvalet ikkje skal ha tilgang til dette i framtida. Dette åtvare leiaren i EOS-utvalet mot mellom anna gjennom ein kronikk i Aftenposten (Løwer, 2017). Det er første gongen i EOS-utvalet si 21 år lange historie at dei går offentleg ut for å åtvare mot ei lovendring (Stanghelle, 2017). Forslaget skal gjennom kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget og deretter vidare til Stortinget, før det eventuelt blir vedteke. Uansett om forslaget blir vedteke eller ikkje, kan dette ha skapt splid i relasjonen mellom PST og EOS-utvalet og dette ville vore interessant å følge opp i forskning framover.

7.4 Plassering innanfor forskingsfelt og GOVCAP-prosjektet

Funna frå denne studien har bidrege til innsikt i ein viktig tryggleiksaktør i det norske samfunnet. Den har avdekt endringar i ein organisasjon mange er nyfikne på, men som ingen tidlegare har gjennomført ein omfattande studie om. Mitt bidrag er empiri og analyse på eit felt der mykje av litteraturen har vore internasjonal. Hammond (2007) og Whelan (2012) skriv at det er problematisk å få tryggleikstenester til å endre seg. Ei forklaring kan vere at ein ikkje har gode nok endringsalternativ eller at ein unngår endring i frykt for at organisasjonen skal bli mindre effektiv (Wheland, 2012 og Hammond, 2007). Anna forskning har vist kvifor denne frykta er uheldig når terror-organisasjonane endrar seg raskt (Quiggin, 2007). Så langt mine data rekk ser det ut som at PST har vore framoverlent og endringsvillige og denne studien skil seg frå den eksisterande forskingslitteraturen på dette området. Dette kan kanskje forklarast med at fokuset på terror har blitt endå større enn det var då den tidlegare forskinga blei publisert, og at organisasjonar derfor er meir villige til endring.

Vidare har mange tidlige studier på dette forskningsfeltet vist at samordning mellom aktører er ei tilbakevendende utfordring (Kettl, 2007; Wise, 2002; Wise og Nader, 2002; Lægneid et al., 2014; Christensen et al., 2016; Fimreite et al., 2014). Datainnsamlinga for denne studien tyder på at samordningsproblematikken framleis er aktuell, sjølv om mi vurdering er at fleire steg har blitt tatt i retning av meir samordning. Mellommenneskelege relasjonar og fleksibilitet i organisasjonsstrukturen blir trekt fram som viktig faktorar for god samordning (Whelan, 2012: s.57). Studien har ingen data på korleis dei mellommenneskelege relasjonane er i PST, men hensikta med omorganiseringa var å hindre silotenking. Om ein har oppnådd dette kan dette vere positivt for samordninga. Fleire har tidlige påpeikt at samordning ofte er aktuelt når organisasjonane gjer ei rasjonell vurdering om dei sjølv får noko ut av samordninga (Whelan, 2012: s.57). Funna frå studien tyder på at dette gjeld for PST og dei andre aktørane, og byggjer derfor opp om det Whelan (2012) finn i sin studie.

Når det gjeld lovendingar har tidlige studier vist at ein på mange måtar har prioritert ned sivile rettar i vesten etter 2001 (Epifanio, 2012), og at det er klare internasjonale føringar som er grunnen til dette (Nordenhaug og Engene, 2008). Denne studien finn det same. Dette har skjedd parallelt med at PST har fått betydeleg auke i budsjetta sine. Tidlige publikasjonar har peikt på at økonomi er ein viktig variabel og at ein i framtida vil sjå auke i bevillingar til tryggleikstenestene (Kettl, 2007). Funna mine støttar derfor tidlige forskning på dette området.

Balansen mellom styringskapasitet og styringslegitimitet når det kjem til samfunnstryggleik og beredskap er hovudmodulane for forskingsprosjektet GOVCAP. Dette har vore studiens underliggande teoretiske tema, og det har vore fokus på at begge deler er viktig for å oppretthalde eit fungerande statleg samfunnstryggleik og beredskapssystem (Christensen et al., 2016). Denne studien har i størst grad konsentrert seg om styringskapasiteten til PST, men har òg vore innoom styringslegitimiteten til organisasjonen. Studien har ikkje tatt sikte på å seie noko om forholdet mellom dei to, men dette er eit viktig teoretisk spørsmål. I studien har ein sett at med endringar i lovverket kan styringslegitimiteten til organisasjonen bli utfordra, sjølv om protesetane mot endringane i lovverket kom frå få aktører.

Datainnsamlinga har vist at PST, trass i at det er ein hemmeleg teneste, er synlege i media og praktiserer openheit om nokre av sine vurderingar. Dette kan vere med på styrke styringslegitimiteten, og forklare kvifor både borgarane og politikarane på Stortinget har høg tillit til PST. Ei anna forklaringa kan òg vere at PST som organisasjon ikkje blir påverka av forventningar frå samfunnet og borgarane i like stor grad som andre offentlege organ,

ettersom prinsipp om transparens ikkje gjeld for dei på same måte. Samtidig har ein sett at styringskapasiteten har auka og det kan tenkjast at det er med på å auke styringslegitimiteten. Denne samanheng er ein viktig teoretisk implikasjon i studien, og eit aktuelt tema for framtidig forskning.

Tidligere studiar har vektlagt at den strukturelle organiseringa er viktig innanfor dette forskingsfeltet (Christensen et al., 2016; Severinsen, 2016; Lillestøl, 2016; Jensen, 2016). Min studie bekreftar langt på veg dette synet, i og med at styringskapasiteten til PST har endra seg, som følge av strukturell omorganisering.

Eit av funna er mellom anna at PST i mindre grad er sti-avhengige, samanlikna med andre tryggleiksorgan (Jensen, 2016; Kettl, 2007; Wise og Nader, 2002). Som tidligare nemnd er samordningsproblematikken sentral òg når det kjem til PST, men som studien har gjort greie for har det blitt gjort mange steg etter 2011 i retning av meir samordning. Fleire publikasjonar innanfor GOVCAP-prosjektet har påpeikt utfordringane med å organisere for gjenstridige problem, og dette må kunne seiast å vere relevant òg for PST. Vidare vil det sannsynleg vere mogleg å generalisere desse funna i denne studien til andre tryggleikstenester og tryggleiksdirektorat, særleg med tanke på at alle aktørane på dette feltet må samordne med kvarandre for å løyse gjenstridige problem.

7.5 Vidare forskning

Det har tidligare vore mangel på samfunnsvitskaplege studie knytt til organisering av samfunnstryggleik. Organisering er, som sagt, ein avgjerande faktor innanfor alle politikkområder, og særleg ved handtering av gjenstridige problem som terror. Dette bidreg til eit auka behov for organisasjonsteoretiske studie.

Denne studien baserar seg på eit tidsperspektiv på fem år etter terroråtaka 22. juli, og tre år etter store endringar som påverka PST. Endringane burde studerast og evaluerast i eit lengre tidsperspektiv, sjølv om det òg i framtida vil vere vanskelig å få full tilgang til PST. Den samfunnsvitskaplege konteksten er alltid i endring, og det kan bety andre funn i framtida. Vidare har mykje av forskinga konkludert med at samordning er viktig når det gjeld samfunnstryggleik. Studien har tatt føre seg et bredt spekter av element knytt til PST, det er derfor mange studieobjekt som kan utledast av funna i denne masteroppgåva. Eit forslag for framtidige studie kan vere å sjå nærmare på dei lokale PST-einingane etter politireforma og finne ut i kva grad dette har gjort noko med handteringskapasiteten. Eit anna forslag er å vidare studere forholdet mellom PST og E-tenesta, sjølv om det kan bli problematisk ettersom

det vil krevje innsyn i to lukka organisasjonar. Grad av openheit i lukka organisasjonar og kva dette har å seie for styringslegitimiteten er eit interessant studie-objekt i seg sjølv. Sidan generaliseringspotensiale i denne studien avgrensar seg til andre hemmelege organisasjonar, vil andre aktørar utgjere interessante og relevante objekt for ein eller fleire casestudie. Eit tredje alternativ for framtidig forskning er derfor av nokre av dei andre aktørane rundt PST. Dei har ei viktig rolle i tryggleiksforvaltninga, men ikkje fekk så stor plass i denne studien. Døme på dette er SMK og NSM og korleis desse er knytt opp mot samfunnstryggleiksfeltet i norsk forvaltning. Det ville òg vore interessant med ein større studie der ein gjennomførte eit komparativt forskingsopplegg om PST i Noreg og tryggleikstenester i andre land, som til dømes Sverige, Danmark og Finland.

Som studien har vist er organiseringa av forvaltninga rundt samfunnstryggleik eit komplekst område, og det er vanskeleg å dekke omfanget og effektar av endringar i ei masteroppgåve. Denne studien har bidrege til utvide kunnskapsgrunnlag på dette feltet. Det er framleis behov for kunnskap om organisering når det gjeld til tryggleik og beredskap i Noreg, og ytterligare kunnskap vil igjen kunne bidra til utvikling av betre tryggleiksforvaltning i framtida. Denne studien har vore viktig mellom anna fordi den har tatt føre seg balansen mellom tryggleik og fridom. Studie som tek føre seg hemmelege tenester vil òg vere relevante i framtida, fordi dei tar opp viktige spørsmål, som til dømes kva rolle samfunnet vil at ein tryggleiksteneste skal ha i ein demokratisk stat. At forskinga har fokus på desse tenestene i framtida, vil derfor bidra til å sikre tenestane sin demokratiske legitimitet.

8 REFERANSEOVERSIKT

Litteratur

- ANDERSEN, S. S. 2006. Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22 (3) s. 278-351.
- ANDERSEN, S. S. 2013. *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*, Bergen: Fagbokforlaget.
- ASKIM, J., ELTUN R., FREMSTAD, E. 2014. Mål- og resultatstyring. I: BALDERSHEIM, H. & ØSTERUD, Ø. (red). *Det norske demokratiet i det 21. århundre*. Bergen: Fagbokforlaget, s.285-301.
- BUSMUNDRUD, O., MAAL, M., KIRAN, J. H., ENDREGARD, M. 2015. *Tilnærminger til risikovurderinger for tilsiktede uønskede handlinger*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt - FFI.
- BJØRGO, T. & HERADSTVEIT, D. 1993. *Politisk terrorisme*, Oslo: TANO.
- BJØRGO, T. & WITTLE, R. 1993. *Rasistisk vold i Europa*, Oslo: Tiden Norsk Forlag AS.
- BJØRGUM, L. 2010 *Samordning og samvirke for samfunnsikkerhet – en studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008)*. Masteroppgave, Universitet i Bergen.
- BOIN, A., RHINARD, M. & EKENGREN, M. 2014. Managing Transboundary Crises: The emergence of European Union Capacity, *Journal of contingencies and crisis management*, 22 (3) s.131-142.
- BOUCKAERT, G., PETERS, B. G. & VERHOEST, K. 2010. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- BRODKIN, E. Z. 1997. Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration. *Social Service Review*, 71 (1) s. 1-33.
- CHRISTENSEN, D. A. & AARS, J. 2017a. The 22 July Terrorist Attacks in Norway: Impact on Public Attitudes towards Counterterrorist Authorities. *Scandinavian Political Studies*.
- CHRISTENSEN, D. A. & AARS, J. 2017b. Nordmenns holdninger til telefonavlytting: resultater fra et surveyeksperiment. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. 58 (3) s.191-209.
- CHRISTENSEN, J. 2013. 22. juli-kommisjonen -perspektiver på en fortelling. *Nytt norsk tidsskrift* (trykt utgave). 30 (3) s. 243-253.
- CHRISTENSEN, T. & LODGE, M. 2016. Reputation Management in Societal Security: A Comparative Study. *The American Review of Public Administration*. s. 1-20.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P., RONESS, P. G. & RØVIK, K.A 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo: Universitetsforlaget.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. & RYKKJA, L. H. 2013. After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management* 21 (3) s. 167-177.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. & RYKKJA, L. H. 2016. Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*, 76 (6) s. 887-897.
- CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. 1999. *New public management-design, resistance, or transformation?: A study of how modern reforms are received in a Civil Service system*. San Francisco: Sage publication.
- CHRISTENSEN, T., RYKKJA, L. & LÆGREID, P. 2017. *Building a National Emergency Response Center for the Police. From the management of crisis to the governance of risk: Time for a paradigm shift*. Conference: From the management of crisis to the the governance of risk - time for a prardigm shift? Haikou, China, January 9-11, 2017.
- CRELINSTEN, R. D. 2009. *Counterterrorism*, Cambridge: Polity press.
- CRENSHAW M. LAFREE, G. 2017. *Countering Terrorism*, Washington D.C: Brookings Institution Press.
- DAHL, R. & LINDBLOM, C. E. 1953. *Politics, economics and welfare*, New York: Harper and Brothers.

- DIMAGGIO P. & POWELL, W. 1983. The iron-cage revisited: insitusal isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 49 (2) s.146-160.
- EDER, K. 1999. Societies learn and yet the world is hard to change. *European journal of social theory*, vol 2 (2) s. 195-215.
- EDVINSEN, K. 2012. *Ordenstjeneste - lærebok for politistudenter*, Drammen: Vett og Viten.
- EGEBERG, M. 2003. *How bureaucratic structure matters : an organizational perspective*, Oslo: ARENA.
- ENGEN, O. A., KRUKKE, B. I., LINDØE, P. OLSEN, K.H. OLSEN & PETTERSEN, K. A. 2016. *Perspektiver på samfunnssikkerhet*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- ENGINE, J. O. 2012. *Storskalaangrep, myndighetsmål og høyreekstremismens plass i europeisk terrorisme*, notat 3/12, Regjeringen.no.
- ENGINE, J. O. 2013. Mer overvåking, mer kontroll; noen utviklingstrekk etter 22. juli 2011. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54 (2) s.233-244.
- EPIFANIO, M. 2011. Legislative response to international terrorism. *Journal of Peace Research*, vol. 48 (3) s. 399-411.
- FILSTAD, C. 2012. *Slik kan vi lære av 22. juli* [Internett]. BI. Tilgjengeleg frå: <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2012/11/slik-kan-vi-lare-av-22-juli/> [Henta 30.03 2017].
- FIMREITE, A. L., LANGO, P., LÆGREID, P. & RYKKJA, L. H. 2014. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, Oslo: Universitetsforlaget.
- GEORGE, A. L., BENNETT, A. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- GRØNMO, S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen: Fagbokforlaget.
- GUNDEL, S. 2005. Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3) s. 106-115.
- HAMMOND, T. H. 2007. Why Is the Intelligence Community So Difficult to Redesign? Smart Practices, Conflicting Goals, and the Creation of Purpose-Based Organizations. *Governance*, 20 (3): s. 401-422.
- HARMON, M. & MAYER, R. T. 1986. *Organization theory for public administration*, Virginia: Chatelaine Press.
- HEAD, B. & ALFORD, J. 2015. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47 (6) s.711-739.
- HERJUAUNE, J. C. B. 2014. *Politiets handleplikt under «skyting pågår» : Ordinært politi i møte med ekstraordinære oppdrag*, Masteroppgåve, Universitetet i Oslo.
- JACOBSEN, K. D. 1960. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1 (4) s.231-248.
- JENSEN, S. 2016. *Jakten på den gyldne middelvei - en studie av organisatoriske endringer i Justis- og beredskapsdepartementet etter terrorangrepene 22. juli 2011*. Masteroppgåve, Universitetet i Bergen.
- KENNEDY, M. M. 1979. Generalizing From Single Case Studies. *Evaluation Review*, 3 (4) s. 661-678.
- KETTL, D. F. 2007. *System under stress : homeland security and American politics*, Washington, D.C: CQ Press.
- KINGDON, J. W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*, New York: HarperCollins.
- KNILL, C. & TOSUN, J. 2012. *Public policy: a new introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- LANGO, P., LÆGREID, P. & RYKKJA, L. H. 2013. Samordning for samfunnssikkerhet: Utviklingen av Justisdepartementets ansvar. *Nordiske organisasjonsstudier* 15 (3) s.7-33.
- LILLESTØL, C. S. 2016. *Krisehåndtering, læring og endring: en studie av flommene i Gudbrandsdalen 2011 og 2013*. Masteroppgåve, Universitetet i Bergen.
- LINDBLOM, C. E. 1965. *The intelligence of democracy : decision making through mutual adjustment*, New York: Free Press.
- LITTIG, B. 2009. *Interviews with the Elite and with Experts. Is there a Difference?* I BOGNER, A., LITTIG, B, MENZ, W. (red) *Interviewing Experts*, Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- LODGE, M. & WEGRICH, K. 2014a. *The Problem-solving capacity of the modern state : governance challenges and administrative capacities*, Oxford: Oxford University Press.

- LODGE, M. & WEIGRICH, K. 2014b. *The governance report 2014*, Hertie School of Governance, Oxford: Oxford University Press.
- LÆGREID, P. & OLSEN, J. P. 1978. *Byråkrati og beslutninger: en studie av norske departement*, Bergen: Universitetsforlaget.
- LÆGREID, P., RYKKJA, L. & CHRISTENSEN T. 2014. *Crisis Management Organization: Building Governance Capacity and Legitimacy*, [Internett]. Røkkansenteret, Uni research. Tilgjengelig frå: <https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/9389/WP%2011-2014%20Christensen%2c%20Læg Reid%20and%20Rykkja.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Henta 15.05.2017].
- LÆGREID, P. & RYKKJA L. 2017. Introduksjon til temanummer om samfunnstryggleik og krisehandtering – eit viktig, men forsømt forskingsfelt. *Norsk vitenskapleg tidsskrift*. 32 (1) s. 5-9.
- LÆGREID, P. & RYKKJA, L. H. 2015. Organizing for "wicked problems" - analyzing coordination arrangements in two policy areas. *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 28 (6) s. 475-493.
- LÆGREID, P., SARAPUU K., RYKKJA, L. & SARAPUU K. 2014. *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- LÆGREID, P. & SERIGSTAD S. 2006. Framing the Field of Homeland Security. The case of Norway. *Journal of management studies*. 43 (6) s. 1395-1413.
- MARCH, J.G & OLSEN J.P. 1983. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government? *The American Political Science Review*. 77 (2) s.281-296.
- MAHONEY, J. & THELEN, K. 2009. *A Theory of Gradual Institutional Change*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MARSHALL, C. & ROSSMAN, G. B. 2016. *Designing qualitative research*, California: Sage publications.
- MEYER, H.D. & ROWAN, B. 2006. *The new institutionalism in education*. New York: State University of New York Press.
- MINTZBERG, H. 1979. *The structuring of organizations: a synthesis of the research*, New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MINTZBERG, H. 1983. *Power in and around organizations*, New Jersey, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MOYNIHAN, D. P. 2008. *Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington: Georgetown University Press.
- NJAASTAD, M. L. 2017 *Mål- og resultatstyring av politiet: en studie av Justis- og beredskapsdepartementet sin mål- og resultatstyring av politiet*. Masteroppgåva, Universitetet i Bergen.
- NORDENHAUG, I. & ENGENE, J. O. 2008. *Norge i kamp mot terrorisme*, Universitetsforlaget: Oslo.
- OLSEN, J.P & PETERS B.G (red) 1996. *Lessons from experience*. Scandinavian university press: Oslo.
- PETERS, G.B, PIERRE, J. & KING, D.S. 2005. The politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The journal of Politics*, 67 (4) s. 1275- 1300.
- PETTERSEN, K. V., BETTEN, T. & ALBRECHTSEN, E. 2015. *Samfunnssikkerhet og beredskap - læring og endring i kommunal sektor*. Masteroppgåve Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- QUIGGIN, T. 2007. *Seeing The Invisible: National Security Intelligence In An Uncertain Age*, Singapore: World Scientific Publishing Company.
- RATHBUN, B. C. 2008. *Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities*. Oxford: Oxford University Press.
- REINARES, F. 1998. Democratic regimes, internal security policy and the threat of terrorism. *Australian journal of politics and history*, vol 44 (3) s. 351-371.
- RELYEA, H. C. 2003. Organizing for Homeland Security. *Presidential Studies Quarterly*, 33 (3) s. 602-624.
- RENÅ, H. 2017. 22. juli-kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 32 (1) s. 10-36.

- RINGDAL, K. 2001. *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, Bergen: Fagbokforlaget.
- RITTEL, H. & WEBBER, M. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Integrating Knowledge and Practice to Advance Human Dignity*, 4 (2) s. 155-169.
- RONESS, P. G. 1997. *Organisasjonsendringar : teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Bergen: Fagbokforlaget.
- SCHARPF, F. 1994. Games real actors could play - positive and negative coordination in embedded negotiations. *Journal of theoretical politics*, 6 (1) s. 27-53.
- SCHARPF, F. W. 1999. *Governing in Europe: effective and democratic?* New York: Oxford University Press.
- SCOTT, J. 1990. *A matter of record : documentary sources in social research*, Cambridge: Polity Press.
- SERIGSTAD, S. 2003. *Samordning og samfunnstryggleik Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999- 2002*. Masteroppgåve, Universitetet i Bergen.
- SEVERINSEN, M. 2016. *Tilpasning til klimaendringer - Organiseringen av det nasjonale koordineringsansvaret*. Masteroppgåve, Universitetet i Bergen.
- SIMON, H. A. 1947. *Administrativ behavior*, New York: Macmillan.
- SIMONS, H. 2009. *Case study research in practice*, Los Angeles: Sage publications.
- STREECK, W. & THELEN, K. A. 2005. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press.
- STØYLEN, 2016. *Hemmeligholdets makt: hvordan konstruerer hemmelighold samarbeidspraksis mellom Politiets Sikkerhetstjeneste og Den Kongelig politieskorte?* Masteroppgåve, Politihøgskolen i Oslo.
- UNI RESEARCH ROKKANSENTERET. 2017. *Governmental Capacity and Legitimacy for Societal Security - about the project* [Internett]. Uni Research Rokkansenteret. Tilgjengelig frå: <http://wpms.computing.uni.no/govcap/publications-2/> [Henta 28.04 2017].
- WEBER, M., ROTH, G. & WITTICH, C. 1968. *Economy and society: an outline of interpretive sociology*, New York: Bedminster Press.
- WETTELAND, K. 2012. *Hva er samfunnssikkerhet?* Masteroppgåve, Universitet i Stavanger.
- WHELAN, C. 2012. *Networks and National Security: Dynamics, Effectiveness and Organisation*, Farnham: Ashgate Publishing.
- WISE, C. R. 2002. Organizing for Homeland Security. *Public Administration Review*, 62 (2) s. 131-144.
- WISE, C. R. & NADER, R. 2002. Organizing the federal system for homeland security: Problems, issues, and dilemmas. *Public Administration Review*, 62 (2) s. 44-57.
- WOLLEBÆK, D., ENJOLRAS, B. & ØDEGÅRD, G. 2013. Tillit, frykt og kontroll ett år etter 22. juli. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54 (2) s. 245-259.
- XIANG, W.-N. 2012. *Working with wicked problems in socio-ecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation* [Internett]. Landscape and Urban Planning. Tilgjengelig frå: http://ac.els-cdn.com/S0169204612003180/1-s2.0-S0169204612003180-main.pdf?_tid=5d0d0680-08c8-11e7-8940-00000aacb35f&acdnat=1489504410_15237f7f07c0babe22721c4457073a22 [Henta 14.03.2017].
- YIN, R. K. 2003. *Case study research: design and methods*, California: Sage publication.

Offentlege dokument

- ARKIVVERKET. 2017. *Offentliggjorte referater* [Internett]. Arkivverket: riksarkivet og statsarkivene. Tilgjengeleg frå: <http://arkivverket.no/arkivverket/Arkivbevaring/Arkivmateriale-knyttet-til-22.-juli/22.-juli-kommisjonen/Offentliggjorte-referater> [Henta 23.03.2017].

- BOTHEIM, I. 2013. *Evaluering av Politidirektoratet* [Internett]. Oslo: Direktorat for forvaltning og IKT. Tilgjengeleg frå: <https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-politidirektoratet/Difi%20Evaluering%20av%20Politidirektoratet.pdf/@@inline> [Henta 27.02.2017].
- DOKUMENT-NR.15:163. 2014. *Skriftleg spørsmål frå Haida Tajik (Ap) til statministeren* [Internett]. stortinget.no. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=61140> [Henta 01.02.2017].
- EOS-UTVALET. 2016. *Om EOS-utvalet* [Internett]. EOS-utvalet.no: Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://eos--utvalget.no/norsk/> [Henta 07.09.2016].
- EOS-UTVALET, 2015-2016. *Rapport til Stortinget fra Evalueringsutvalget for Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget)* [Internett]. Stortinget. Available: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2015-2016/dok16-201516.pdf> [Henta 07.09.2016].
- ETTERRETNINGSTENESTA. 2013. *Høring - Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste-Rapport fra Traavikutvalget* [Internett]. regjeringa.no: Regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/51443d5a4c6f4dac84db0cb491e16a6b/etterretningstjenesten.pdf> [Henta 03.02.2017].
- FINANSDEPARTEMENTET. 2012. *Statsbudsjettet frå A til Å: PST* [Internett]. statsbudsjettet.no: Finansdepartementet. Tilgjengeleg frå: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Politiets-sikkerhetstjeneste-PST/> [Henta 20.01 2017].
- FINANSDEPARTEMENTET. 2013. *Statsbudsjettet frå A til Å: PST* [Internett]. statsbudsjettet.no: Finansdepartementet. Tilgjengeleg fra: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2013/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Politiets-sikkerhetstjeneste-PST/> [Henta 20.01 2017].
- FINANSDEPARTEMENTET. 2014. *Statsbudsjettet fra A til Å: PST* [Internett]. Statsbudsjettet.no: Finansdepartementet. Tilgjengeleg frå: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2014/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Politiets-sikkerhetstjeneste-PST/> [Henta 20.01 2017].
- FINANSDEPARTEMENTET. 2015. *Statsbudsjettet fra A til Å: PST* [Internett]. Statsbudsjettet.no: Finansdepartementet. Tilgjengeleg frå: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Politiets-sikkerhetstjeneste-PST/> [Henta 20.01 2017].
- FINANSDEPARTEMENTET. 2016. *Statsbudsjettet frå A til Å: PST* [Internett]. statsbudsjettet.no: Finansdepartementet. Tilgjengeleg frå: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Politiets-sikkerhetstjeneste/#artikkel> [Henta 20.01 2017].
- FINANSDEPARTEMENTET. 2017a. *Statsbudsjettet fra A til Å: PST* [Internett]. statsbudsjettet.no: Finansdepartementet. Tilgjengeleg frå: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2017/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Politiets--PST/#artikkel> [Henta 20.01 2017].
- FINANSDEPARTEMENTET. 2017b. *Utvikling i politikkområder 2009-2017. Nominelle tall i mrd. kroner og gjennomstillig årlig realvekst.* [Internett]. statsbudsjettet.no: Finansdepartementet. Available: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2017/Dokumenter1/Budsjettdokumenter/Statsbudsjettet-2017/Prop-1-S/4-Utviklingstrekk-pa-statsbudsjettets-utgiftsside-i-perioden-20092017/43-Realvekst-i-statsbudsjettets-utgifter-pa-politikkomrader/> [Henta 03.02.2017].
- FORSKNINGSRÅDET 2017. *Utkast til plandokument: Forskning på ekstremisme og terrorisme.* Forskningsrådet.
- GRUNNLOVA. 1814. *Kongeriket Noregs grunnlov* [Internett]. lovdata.no: Lovdata. Tilgjengeleg frå: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn/KAPITTEL_5#§102 [Henta 03.02 2017].
- INNST.442L. 2012-2013. *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv. (forbredelse av terror m.m)* [Interenett]. stortinget.no. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2012-2013/inns-201213-442.pdf> [Henta 20.01 2017].
- INNST. 306 S - PROP.61. 2014-2015b. *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)* [Internett]. Justiskomiteen, Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2014-2015/inns-201415-306.pdf> [Henta 19.11.2016].

- INSTRUKS FOR POLITIET SIKKERHETSTJENESTE. 2005. *Instruks for politiets sikkerhetstjeneste* [Internett]. Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengeleg frå: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2005-08-19-920> [Henta 10.01.2017].
- JUSTIS-OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET. 2014. *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme* [Internett]. Regjeringa.no. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/contentassets/6d84d5d6c6df47b38f5e2b989347fc49/handlingsplan-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme_2014.pdf [henta 10.01 2017].
- JUSTIS-OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET 2015a. Referat: oppstartsmøte-arbeidsgruppe-organisering av PSTs lokale enheter. [Internt dokument].
- JUSTIS-OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET. 2015b. *Tildelingsbrev 2015* [Internett]. politiet.no: Politiets ikt-tenester. Tilgjengeleg frå: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_2878.pdf [Henta 03.02 2017].
- JUSTIS-OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET. 2017. *Åpning av nytt operasjonssenter i PST* [Internett]. regjeringen.no: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/apning-av-nytt-operasjonssenter-i-pst/id2526549/> [Henta 19.01 2017].
- LOV OM ENDRING I STRAFFEPROSSESLOVEN (SKJULTE TVANGSMIDLER) 2016. *Lov om endringer i straffeprosessloven mv (skjulte tvangsmidler)* [Internett]. Lovdata.no. Tilgjengeleg frå: <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2016-06-17-54> [Henta 20.01.2017].
- LUND, K. 1996. *Rapport til stortinget fra kommisjonen som ble oppnevnt at Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere (Lund-rapporten)* [Internett]. Dokument nr. 15, 1995-1996. Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/1995-1996/Dok15-199596/> [Henta 12.09.2017].
- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* [Internett]. Regjeringen. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcbf8e8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf> [Henta 30.08 2016].
- NOU 2013: 9 *Ett politi- rustet til å møte fremtidens utfordringer* [Internett]. Regjeringen. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/5e2a1012dbc7449e8f57813e7822252b/no/pdfs/nou201320130009000dddpdfs.pdf> [Henta 30.08 2016].
- NOU 2016: 19 *Samhandling for sikkerhet : beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Informasjonsforvaltning: Oslo.
- NSD. 2017. *Felles kontraterrorsenter* [Internett]. nsd.uib.no: Norsk senter for forskningsdata. Tilgjengeleg frå: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57379/endringshistorie> [Henta 19.01.2017].
- OFFENTLEGLOVA. 2006. *Lov 19.mars 2006 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-05-19-16> [Henta 22.11.16].
- OSLO POLITIFORENING, 2014. *Årsrapport 2013. Årsmøtet 2014*.
- POLITIDIREKTORATET. 2011. *Politiets beredskapssystem del 1* [Internett]. Oslo: Politi.no. Tilgjengeleg frå: https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_1690.pdf [Henta 10.12.2016].
- POLITIDIREKTORATET. 2013. *Høringsvar - ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste - rapport fra Traavik-utvalet* [Internett]. regjeringa.no: regjeringa. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/contentassets/51443d5a4c6f4dac84db0cb491e16a6b/pod_med_vedlegg.pdf [Henta 03.02.2017].
- PROP.61. LS 2014-2015. *Endring i politiloven (trygghet i hverdagen- nærpolitireformen)* [Internett]. regjeringa.no: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf> [Henta 19.01.2017].
- PROP.68L. 2015-2016. *Endringer i straffeloven mv. (skjulte tvangsmidler)* [Internett]. regjeringa.no: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d2bd4dc7fddb44d90b0d094f4d415b981/no/pdfs/prp201520160068000dddpdfs.pdf> [Henta 20.01.2017].

- PROP.131L. 2012-2013. *Endringer i straffeloven 1902 og straffeloven 2005 mv (forberedelse av terror m.m)* [Internett]. regjeringa.no: Justis-og beredskapsdepartementet. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/dffe7c8cf03f46e69840a264c176a78f/no/pdfs/prp201220130131000dddpdfs.pdf> [Henta 20.01.2017].
- PST. 2011. *Forslag til lovendringer vedrørende terrorlovgivningen og PSTs metodebruk* [Internett]. pst.no: PST. Tilgjengeleg frå: http://www.pst.no/media/24564/PST_forslag_Lovendringer_metodebruk_2011.pdf [Henta 11.11.2016].
- PST. 2012a. *Evalueringsrapport* [Internett]. PST.no: Den sentrale enhet. Tilgjengeleg frå: http://www.pst.no/media/43446/evaluering22072011_PST.pdf [Henta 10.01.2017].
- PST. 2012b. *Høring – NOU 2012:14 – rapport fra 22. juli kommisjonen.* [Internett]. Tilgjengelig frå: https://www.regjeringen.no/contentassets/a7f11e859b534a409b27c59427147558/politiets_sikkerhetstjeneste.pdf [Henta 10.09.2017]
- PST. 2013. *Høring- ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste - rapport frå Traavikutvalet* [Internett]. regjeringa.no: regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/51443d5a4c6f4dac84db0cb491e16a6b/pst.pdf> [Henta 03.02.2017].
- PST. 2014. *Ressursbruk i PST for 2013* [Internett]. pst.no: PST. Tilgjengeleg frå: <http://www.pst.no/blogg/ressursbruk-i-pst-for-2013> [Henta 19.01.2017].
- PST. 2016a. *Høring - NOU 2015:13 - Digital sårbarhet - Sikkert samfunn* [Internett]. regjeringa.no: regjeringa. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f78d978744674203991c125373a1d965/politiets-sikkerhetsstjeneste.pdf> [Henta 20.01.2017].
- PST. 2016b. *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikaliseret?* [Internett]. pst.no: Politiets Sikkerhetstjeneste. Tilgjengeleg frå: http://www.pst.no/media/82236/2016_09_08_radikaliseringsprosjektets-rapport_ugradert.pdf [Henta 27.04.2017].
- PST, POD & NSM. 2010. *En veiledning: sikkerhets- og beredskapstiltak mot terrorhandlinger*, Nasjonal sikkerhetsmyndighet: Kolsås
- REFVIK, V. 2011. *Politiet skal lære av 22. juli* [Internett]. politi.no. Tilgjengeleg frå: https://www.politi.no/sor_trondelag/aktuelt/nyhetsarkiv/2011_12/Nyhet_10776.xhtml [Henta 30.03.2017].
- REGJERINGA. 2006. *Instruks om samarbeid mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste* [Internett]. regjeringa.no. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-samarbeid-mellom-etterretning/id270500/> [Henta 19.01.2017].
- REGJERINGA. 2013. *Politisk plattform*. Regjeringa.no: Statsministerens kontor.
- RIKSREVISJONEN 2015. *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2014-2015/JustisOgBeredskapsdepartementetsArbeidMedSamfunnssikkerhet.pdf> [Henta 23.11.2016].
- RIKSREVISJONEN 2016. *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015.* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2016-2017/Dokument%201/RapportOmDenArligeRevisjonOgKontrollForBudsjettaret2015.pdf> [Henta 23.11.2016]
- SIKKERHETSLOVEN. 1998. *Lov 20. mars om forebyggende sikkerhetstjeneste* [Internett]. Tilgjengeleg: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-03-20-10> [Henta 24.11.2016].
- SMK. 2011. *Tale ved Jens Stoltenberg i Oslo Domkirke* [Internett]. Regjeringa.no: SMK. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tale-ved-statsminister-jens-stoltenberg/id651789/> [Henta 03.02.2017].
- SOLBAKKEN, B. 2015-2016. *Rapport til Stortinget frå Evalueringsutvalet for Stortings kontrollutval for etterretnings-, overvåkings og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalet)* [Internett]. Stortinget.no: Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2015-2016/dok16-201516.pdf> [Henta 19.01.2017].

- SSØ. 2010. *Resultatmåling: Mål- og resultatstyring i staten* [Internett]. dfo.no: Senter for statlig økonomistyring. Tilgjengeleg frå: https://dfo.no/Documents%2FFOA%2Fpublikasjoner%2Fveiledere%2Fmaal_og_resultatstyring_i_staten.pdf [Henta 19.01.2017].
- ST.MELD. 22. 2001-2001 *Politireform 2000: et tryggere samfunn* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/26c40d034d6540a0bc49ccdf3c4512f0/no/pdfa/stm200020010022000dddpdfa.pdf> [Henta 19.09.2016].
- ST.MELD.21. 2012-2013. *Terrorberedskap - oppfølging av NOU 2012: 14 rapport frå 22 .juli-kommisjonen* [Internett]. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b5a910c19f04effa30afc7afeed5aa4/no/pdfs/stm201220130021000dddpdfs.pdf> [Henta 10.01.2017].
- ST.MELD.10. 2016-2017. *Risiko i eit trygt samfunn* [Internett]. regjeringa.no: Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgjengeleg frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf> [Henta 10.01.2017].
- STORTINGET. 2016a. *Voteringsoversikt for sak: endringern i straffeprosessloven mv. (skjulte tvangsmidler)* [Internett]. Stortinget.no: Stortinget. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=65017&dnid=1#> [Henta 20.01.2017].
- STORTINGET. 2016b. *Åpen høring i Stortingets justiskomite torsdag 7. april 2016 kl 10.10* [Internett]. Stortinget.no. Tilgjengeleg frå: <https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2016/H264-full/Hoeringssal2/04/07/Hoeringssal2-20160407-100735.mp4&msid=145&dateid=10003913> [Henta 03.02.2017].
- TRAAVIK, K., VIKSTRØM K., & HOLM, T. T. 2012. *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste* [Internett]. Oslo: Norges justis og beredskapsdepartement. Tilgjengeleg frå: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/JD/Dokumenter/Rapporter/2012/Ekstern_gjennomgang_av_PST.pdf [Henta 01.09.2016].

Media

- BENTZRØD, S. 2014. Etterretningstjenesten og PST får 150 millioner ekstra. *Aftenposten* [Internett], 10.oktober. Tilgjengeleg frå: <http://www.aftenposten.no/norge/Etterretningstjenesten-og-PST-far-150-millioner-ekstra-77423b.html> [Henta 03.02.2017].
- DAGSREVVYEN. 2017. PST oppretter operasjonssentral. *NRK* [Internett], 09.januar. Tilgjengeleg: <https://tv.nrk.no/serie/dagsrevyen/NNFA19010917/09-01-2017#t=20m48s> [Henta 03.03.2017].
- EKROLL, H. 2013. Regningen for bomben i regjeringkvartalet kan passere 15 milliarder kroner. *Aftenposten* [Internett], 14.oktober. Tilgjengeleg fra: <http://www.aftenposten.no/norge/Regningen-for-bomben-i-Regjeringkvartalet-kan-passere-15-milliarder-kroner-106843b.html> [Henta 12.09.2016].
- FOSS, A. & DYRNES, S. 2015. Dette er Solbergs nye sikkerhetsdirektør. *Aftenposten* [Internett], 14. oktober. Tilgjengeleg frå: <http://www.aftenposten.no/norge/Dette-er-Solbergs-nye-sikkerhetsdirektor-24409b.html> [Henta 19.01.2017].
- GLÆVER, O. P. 2013. PST omorganiseres. *ABCnyheter* [Internett], 21. oktober. Tilgjengeleg frå: <http://www.abcnheter.no/nyheter/2013/10/21/184788/pst-omorganiseres> [Henta 23.11.2016].
- GUSTAVSEN, Ø. 2013. Terrorforsker: -Det haster med å kriminalisere planlegging av terror. *VG* [Internett], 3.mars. Tilgjengeleg frå: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrortrusselen-mot-norge/terrorforsker-det-haster-med-aa-kriminalisere-planlegging-av-soloterrorisme/a/10114308/> [Henta 20.01.2017].
- HVIDSTEIN, I., WEISSER M. 2017. Haster fram terrorlov. *Dagsavisen* [Internett], 5. november. Tilgjengeleg frå: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/haster-fram-terrorlov-1.471888> [Henta 09.05.2017].

- JOHNSRUD, N. 2014. Kontra-terrorcenter på plass. *Dagsavisen* [Internett], 6. juni. Tilgjengeleg: <http://www.dagsavisen.no/innenriks/kontra-terrorcenteret-er-pa-plass-1.283487> [Henta 20.01.2017].
- LØWER, E., 2017. EOS-utvalgets kontroll med PST svekkes. *Aftenposten* [Internett], 10. mai. Tilgjengeleg frå: <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/EOS-utvalgets-kontroll-med-PST-svekkes--Eldbjorg-Lower-620877b.html> [Henta 15.05.2017].
- NICOLAJSSEN S. OG TALLAKSEN, S. 2016. Breivik er rådyr fange. *Klassekampen* [Internett], 18. mars. Tilgjengeleg frå: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayPDF?documentId=05501020160318284519&serviceId=2> [Henta 28.05.2017].
- NRK. 2012. Refser Faremo for PST-avskrift. *NRK* [Internett], 4.november. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/refser-faremo-for-pst-avskrift-1.8383974> [Henta 20.01.2017].
- NTB. 2012. Stoltenberg: mer åpenhet etter 22. juli. *Vårt land* [Internett], 9. oktober. Tilgjengeleg frå: <http://www.vl.no/stoltenberg-mer-apenhet-etter-22-juli-1.41837> [Henta 03.02.2017].
- POLITIFORUM. 2012. No treng Noreg PST-sjef med tyngde. *Politiforum* [Internett], 17. februar. Tilgjengeleg frå: http://www.politiforum.no/filestore/Politiforum/Filer/PDF_av_bladet/2012/Februar2012.pdf [Henta 03.02.2017].
- POLITIFORUM. 2014a. Kaldt hode i terrorens tid. *Politiforum* [Internett], 10. desember. Tilgjengeleg frå: http://www.politiforum.no/filestore/Politiforum/Filer/PDF_av_bladet/2014/Desember2014.pdf [Henta 03.02.2017].
- POLITIFORUM. 2014b. Åpner for mer synlighet. *Politiforum* [Internett]. 17. september. Tilgjengeleg frå: http://www.politiforum.no/filestore/Politiforum/Filer/PDF_av_bladet/2014/September2014.pdf [Henta 03.02.2017].
- SAMFUNNSIKKERHETSKONFERANSEN. 2017. Må vi lære oss å leve med terrorfrykt? [Internett]. *Stavanger: UIS*. Tilgjengeleg frå: <http://www.uis.no/samfunn-og-naringsliv/konferanser/samfunnssikkerhet-2017/program/?categoryID=20237&s=20237> [Henta 04.01.2017].
- SOLBERG, P.H. 2016. Vil frata fremmedkrigere passet. *NRK* [Internett], 19. desember. Tilgjengeleg frå: <https://www.nrk.no/norge/vil-frata-fremmedkrigere-passet-1.13283534> [Henta 19.12.2017].
- STANGHELLE H. 2017. Justisdepartementet vil innsnerve den demokratiske kontrollen med PST. Det er en livsfarlig vei å gå. *Aftenposten* [Internett], 11. mai. Tilgjengelig frå: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentar/Justisdepartementet-vil-innsnevre-den-demokratiske-kontrollen-med-PST-Det-er-en-livsfarlig-vei-a-ga--Harald-Stanghelle-620989b.html> [Henta 15.05.2017].
- STØRE, J. G. 2015. Kronikk: tiltak mot terror må virke. *VG* [Internett], 23. januar. Tilgjengeleg frå: <http://www.vg.no/nyheter/meninger/terrorisme/kronikk-tiltak-mot-terror-maa-virke/a/23380142/> [henta 09.05.2017].

Vedlegg 1: Liste over informantar og intervjuguide

Metode: Semi-strukturerte informantintervju

Thor Arne Aas, ekspedisjonssjef i politiavdelinga i Justis- og beredskapsdepartementet

Tid og stad: Justis- og beredskapsdepartementet, Nydalen, Oslo. Kontor 3. etg. kl. 12.30

Varighet: 30 min

Bakgrunn: Tidligere ekspedisjonssjef i innvandringsavdelinga. Tilsett som ekspedisjonssjef i politiavdeling i september 2012

(intervju gjennomført saman med ein medstudent)

Elin Solberg, fagdirektør i politiavdeling

Tid og stad: Justis- og beredskapsdepartementet, Nydalen, Oslo. Kontor 3. etg.

Varighet: 50 min

Bakgrunn: Jobbar med hovudoppgåvene i avdelinga: politiberedskap, oppfølging av PST, faglig styring og etat-styring, og oppfølging og vidareutvikling av handlingsplanen mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Jobbar med alle tre områda, men i hovudsak med PST og med handlingsplanen.

Eldbjørg Løwer, leiar i EOS-utvalet

Tid og stad: Akersgata 8, Oslo, Kontor 4. etg.

Varighet: 50 min

Bakgrunn: Tidligere nestleiar i Venstre, arbeids- og administrasjonsminister 1997-1999 og forsvarsminister 1999-2000. Medlem i forsvarspolitisk utval 2006-2007

Sture Vang, seksjonssjef i beredskapsavdelinga POD

Tid og stad: Fridtjof Nansens vei 14-16, Møterom 5.etg.

Varighet: 40 min

Bakgrunn: Har hatt oppgåver i politidirektoratet knytt til fagelg samhandling med PST

SPØRSMÅL TIL INFORMANT I POD

1. Kan du først fortelje litt om di rolle i POD og korleis dette arbeidet er knytt til PST?
2. Kan du seie noko generelt om dine erfaringar når det kjem til kommunikasjon mellom PST og politidirektoratet? Er det mykje eller lite kontakt? Formell eller uformell? Er forholdet bra? Har det vore nokre utfordringar? Har det endra seg etter 22. juli 2011?
3. I 2013 blei det i tråd med Traavik-utvalet si anbefaling oppretta ei distriktsavdeling i PST som skulle ha ansvar for oppfølging av dei lokale einingane (dette var POD og distrikta positive til i sine høyringssvar). Vil du seie at dette har vore ei klok omorganisering?
4. Traavik-utvalet foreslo at det budsjettmessige og administrative ansvaret for dei lokale PST-einingane burde bli lagt til PST. Dette blei ikkje gjennomført. Kan du seie noko om kvifor? Og fortelje litt om arbeidet i arbeidsgruppa du var med i som gjaldt organiseringa av PSTs lokale einingar?
Oppfølging: Korleis ligg ein ann i forhold til dei ni punkta som blei presentert i e-posten frå (namn på annan person i JD)? Kor langt har ein kome i arbeidet med dei instruksane som blir nemnd der?
5. Formålet med arbeidsgruppa var å *«vurdere tiltak som skal sikre sjef PST reell innflytelse over faglige standarder, kompetansekrav og prioriteringar mellom oppgåver, og disponering av samla ressurser i de lokale PST leddene.»*. Tenkjer du at ein er i ferd med å nå dette målet no?
Oppfølging: I følgje Traavik-utvalet så er det svært få føringar om PST – verksemda i stryringsdialogen mellom politidirektoratet og politidistrikta. Vil du seie at dette har endra seg etter at rapporten kom ut?
6. Korleis vil politireforma påverke dei lokale PST-einingane? Kva er styrka med dette og kva blir utfordrande?
7. PST og POD er organisert likt under Justis- og beredskapsdepartementet. PST har hatt ein stor auke i bevillingar sidan 2011. Har dette gått utover midlar til dykk eller syns det dette er med på å auke kvaliteten på politiet samla sett?

SPØRSMÅL TIL FAGDIREKTØR I JD

1. Kan du først seie noko om korleis PST har endra seg etter 22. juli 2011? Og noko om korleis du oppfattar at deira rolle har endra seg?

Meir presist: PST har mellom anna gått frå fem til åtte avdelingar sidan 2011. Trur du dette har vore ei føremålstenleg omorganisering? PST har fått auka beviljingar over statsbudsjettet? Korleis har dette styrka organisasjonen?

2. Kan du seie noko om korleis styrings-relasjonen mellom PST og politiavdelinga i JD har endra seg sidan 2012?

Meir presist: Korleis Traavik-utvalet sin rapport blei følgt opp, kva som kjenneteiknar forholdet mellom politiavdelinga i JD og PST og korleis dette endra seg? Er det meir eller mindre kontakt no? Oftare møter i departementet og i PST? Er PST meir sjølvstendig i forhold til andre direktorat? Er relasjonen mellom JD og PST god? Nokre utfordringar? Kva kjenneteiknar kommunikasjon?

Oppfølging: PST på si side fekk kritikk for å ikkje vise større initiativ overfor JD til å tenke langsiktig. Er dette noko som har endra seg? Vil du sei det er ein tydligare dialog no?

3. Traavik-utvalet meinte blant anna at det var for mykje fokus på budsjettet frå år til og år for mykje fokus på enkeltsaker. Utvala foreslo at det burde blir meir fokus på eit strategisk, prinsipielt langsiktig tidsperspektiv. Har det skjedd ei endring rundt dette sidan 2012?

4. Traavik-utvalet meinte og at det var for mykje fokus på saker og forvaltningsmessige og juridisk karakter, og for lite fokus på det politifaglege, og at dette gjorde at JD ikkje utnytte PST til det fulle. Var du einig i denne vurderinga? Korleis har dette endra seg sidan 2012? Er det fleire tilsette med politifagleg bakgrunn enn før 2012?

5. Fleire tilsette i PST sa til Traavik-utvalet i 2012 at politiavdelinga mangla ressursar som førte til for lang saksbehandlingstid på henvendelsar frå PST. Var du einig i dette? Korleis har dette eventuelt endra seg? Vil du seie at avdelinga framleis treng ei styrking for å styrke styringsdialogen med PST og eventuelt på kva måte? Kva skal til?

6. Kan du seie noko om endringa i tildelingsbrevane mellom JD og PST frå 2011 og fram til i dag? Har til dømes oppsettet og formuleringane endra seg?

7. Det har vore mykje fokus på samordning mellom forsvar og politi etter 22. juli 2011. Kva er dine tankar om det nye kontraterrørsenteret og korleis dette samarbeidet fungerer? Kva kan tenkjast å vere utfordrande? Er det kommunikasjon om dette samarbeidet mellom justis- og beredskapsdepartementet og forsvarsdepartementet?

8. Traavik-utvalet foreslo at ansvaret for dei lokale PST-einingane skulle bli flytta frå POD til PST. Det var har vore nokre møter angåande dette, men det ser ut til at dagens ordning der POD har budsjettansvar for dei lokale PST-einingane består. Kva er dine tankar rundt dette?

9. Vil du seie at det er ei større utfordringa å vurdere balanseongen mellom personleg fridom på den eine sida og overvaking og tryggleik på den andre sida?

SPØRSMÅL TIL EKSPEDISJONSSJEF I JD

(INTERVJU GJENNOMFØRT SAMAN MED EIN MEDSTUDENT)

1. I Traavik-rapporten og 22. juli-kommisjonens rapport blir det nemnt at JD praktiserte mye detaljstyring av PST og POD i årene før 2011. Det ble blant annet foreslått et mer overordnet fokus. Har dette endret seg siden 2011?

Oppfølging: Kan du presisere hvilke konkrete endringer som er gjort i den formelle styringsdialogen? Møtefrekvens, antall mål- og resultatindikatorer.

2. I hvilken grad er det forskjeller i styringsdialogen mellom JD og POD/PST? Hva er disse forskjellene?

3. Det ble også trukket fram i Traavik-rapporten at PST ikke tenkte langsiktig nok i kommunikasjon med JD. Vil du si dette har endret seg i årene etter rapporten? Hvordan har det eventuelt endret seg? Har dette vært tilfelle i dialogen med POD også?

4. I tildelingsbrevene for POD 2010-2016 er det mulig å observere endringer i oppsett og bruk av begreper. JD har blant annet gått over til et kjedeperspektiv (asylkjeden, straffesakskjeden, samfunnstryggleik og beredskap). Hva var bakgrunnen for denne endringen? Har denne endringen vært vellykket? Har tildelingsbrevene til PST vært endret på samme måte?

5. Kan du si noe som hva som er utfordringene for politiavdelingen når det gjelder oppfølging av PST og POD? Er utfordringene ulike fra de to etatene? Føler dere at dere har nok ressurser til oppfølging av de to etatene? Har dette endret seg siden 2011? Er det mer utfordrende å styre PST siden det er en hemmelig tjeneste?

Hvis tid:

6. Kan du si noe om bakgrunnen til de ansatte i Politiavdelingen? Er dette noe dere har blitt mer bevisst på i tiden etter 22. juli 2011? Er det gjort noen endringer?

Oppfølging: Hvordan tror du sammensetningen av kompetanse i Politiavdelingen har påvirkning på fokusområder i POD og PST?

7. I Traavik-rapporten påpekes det at Politiavdelingen har manglet tryggleiksfagelig kompetanse og at dette kan være en av årsakene til at dialogen med PST i hovedsak er blitt konsentrert om saker av forvaltningsmessig og juridisk karakter. Har det vært mer fokus på tryggleiksfagleg kompetanse de siste årene?

8. Kan du si noe om samarbeidet med Forsvarsdepartementet med tanke på PST og E-tjenesten? Hvordan fungerer dialogen?

SPØRSMÅL TIL LEIAREN I EOS-UTVALET

1. Kan du først seie noko om korleis PST har endra seg etter 22. juli 2011? Og noko om korleis du oppfattar at deira rolle har endra seg?

Meir presist: PST har mellom anna gått frå fem til åtte avdelingar sidan 2011. Trur du dette har vore ei føremålstenleg omorganisering? PST har fått auka bevillingar over statsbudsjettet? Korleis har dette styrka organisasjonen

2. Kan du seie noko om korleis rolla til EOS-utvalet har endra seg ovanfor PST sidan 22. juli 2011? Er relasjonen god? Ei evaluering frå 2015 slår fast at samarbeidet mellom EOS-utvalet og dei hemmelege tenestane har blitt betre og betre. Er dette ei vurdering du er einig i?

3. Vil du seie at det er ei større utfordring å vurdere balansegangen mellom personleg fridom på den eine sida og overvaking og tryggleik på den andre sida no enn det var før 22. juli?

4. Har du nokre tankjar om det nye kontraterrorsenteret og samordninga mellom PST og E-tenesta? Har dette styrka det operative samarbeidet? Har det styrka det analytiske arbeidet?

5. Har auka heimel til overvaking gjort at PST blitt ein betre rusta organisasjon sidan 22. juli? EOS-utvalet har peikt på at PST i mykje større grad har nytta seg av skjulte tvangsmidlar etter 2011. Vil du sei at dette er ein direkte konsekvens av terroren 22. juli 2011?

6. EOS-utvalet skal kontrollere PSTs lokale ledd fire gongar i året. Vil du sei at dei lokale ledda i PST si rolle har endra seg etter 22. juli 2011? Vil dei lokale einingane bli styrka etter politireforma? Vil reforma føre til endring i arbeidet dykkar?

7. Har dykkar mandat ovanfor PST blitt endra sidan 22. juli? Dykk skal kontrollere den sentrale eininga til PST seks gongar i året. Korleis var det før 2011?

8. Dykk skal mellom anna kontrollere PST si utlevering av personopplysningar til andre tryggleiksaktørar. Kan det tenkjast at denne type streng regulering kan hindre samordninga med andre aktørar som e-tenesta?

VEDLEGG 2: Svar på førespurnad om intervju med PST



POLITIETS
SIKKERHETSTJENESTE

Postboks 4773 Nydalen
0421 OSLO
post@pst.politiet.no
Tlf.nr. 23 30 50 00
Faksnr. 23 30 51 20
Besøksadresse:
Nydalen allé 35

Kontaktperson: Helle Kristiane
Rønne

Deres ref.:
Vår ref.: 16/09362-2
Dato: 31. oktober 2016

Annbjørg Ryssdal

Svar på anmodning om intervju

Politiets sikkerhetstjeneste (PST) takker for din anmodning av 21. september 2016 om et intervju.

Vi viser til vårt avslag 4. oktober 2016, som vi beklageligvis ser oss nødt til å opprettholde.

Hovedbegrunnelsen er at ~~den~~ informasjonen du etterspør i all hovedsak er sikkerhetsgradert i lys av sikkerhetsloven. Slik informasjon kan ikke deles med personer som ikke innehar gyldig sikkerhetsklarering og autorisasjon. Den kan heller ikke gjøres offentlig tilgjengelig, eksemplevis som en del av en mastergradsoppgave.

Vi har vurdert nøye våre tidligere ugraderte uttalelser om temaet, men ser ikke at det vi har uttalt vil dekke ditt informasjonsbehov.

Vi beklager at du med vårt svar vil kunne få en vanskeligere vei mot målet, men henstiller om forståelse for at hensynet til sikkerhetsloven må veie tyngst. For fremtiden vil vi anbefale deg og din veileder å gå i dialog med oss i en tidlig fase dersom dere har PST som studieobjekt, så kan vi bidra til å vurdere forskningens gjennomførbarhet.

Lykke til videre med studiene.

Roger Berg
Assisterende direktør

Dette skrevet er elektronisk godkjent.