



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

AORG350

Masteroppgave

Høst 2016

Jakten på den gyldne middelvei

En studie av organisatoriske endringer i Justis- og beredskapsdepartementet etter terrorangrepene 22.juli 2011

Susan Jensen

Det er ikke minnet om fortiden som gjør oss vise, men ansvaret for fremtiden

Georg Bernard Shaw 1856-1950

I. Forord

Denne studien er en del av prosjektet ”Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy (GOVCAP)” ved UniRokkansenteret, ledet av professor Per Læg Reid. GOVCAP er finansiert av Norges forskningsråd, Samrisk II. Prosjektets overordnede problemstillinger er rettet mot hvordan en kan oppnå et godt og velorganisert system for samfunnssikkerhet. GOVCAP undersøker hvordan styringskapasiteten til offentlige myndigheter påvirker evnen til å håndtere kriser.

Det er flere som fortjener en takk for at denne studien ble en realitet. For det første vil jeg takke mine to veiledere Per Læg Reid og Lise Hellebø Rykkja for de mange konstruktive og nøysomme tilbakemeldingene underveis i prosessen. Jeg ønsker også å takke forskergruppen ”Politisk organisering og flernivåstyring” ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap for innspill, kommentarer og de mange engasjerende diskusjonene underveis i arbeidet med studien.

Ellers vil jeg takke informantene i Justis- og beredskapsdepartementet for at de tok seg tid til å stille opp til intervjuer i en ellers travel hverdag på kontorene i Nydalen i Oslo. Informantene var åpne, imøtekommende og bidro til å tilføre studien en dimensjon som jeg vanskelig kunne fått tak på ved å utelukkende basere studien på skriftlige kilder.

Jeg vil også rette en takk til min kjære Morten Henriksen, for tålmodige gjennomlesninger, korrektur(er) og oppmuntringer underveis i prosessen.

Susan Jensen, 30. oktober 2016, Bergen

INNHALDSFORTEGNELSE

KAPITTEL 1. INNLEDNING	1
1.1 PROBLEMSTILLING	2
1.2 BEGRUNNELSE FOR PROBLEMSTILLINGEN	3
1.3 KAPITTELOVERSIKT	8
KAPITTEL 2. TEORETISK RAMMEVERK	10
2.1 BESKRIVENDE BEGREP	10
2.1.1 <i>Kriser</i>	10
2.1.2 <i>Samordning og spesialisering</i>	13
2.1.4 <i>Hierarki og nettverk</i>	14
2.1.5 <i>Lead agency</i>	15
2.2 FORKLARENDE PERSPEKTIV	16
2.2.1 <i>Det instrumentelle perspektivet</i>	17
2.2.1.1 Empiriske implikasjoner ut fra et instrumentelt perspektiv	18
2.2.2 <i>Det institusjonelle perspektivet</i>	19
2.2.2.1 Empiriske implikasjoner ut fra det institusjonelle perspektivet	22
2.3 OPPSUMMERING	23
KAPITTEL 3. METODE	24
3.1 METODISK TILNÆRMING - CASESTUDIE	24
3.2 METODER OG DATAGRUNNLAG	25
3.2.1 <i>Intervju</i>	26
3.2.2 <i>Innholdsanalyse</i>	28
3.3 VURDERING AV DATAGRUNNLAG	31
3.3.1 <i>Reliabilitet</i>	31
3.3.2 <i>Validitet</i>	32
3.3.3 <i>Grunnlag for å generalisere</i>	33
3.4 OPPSUMMERING	33
KAPITTEL 4. KONTEKST	34
4.1 ORGANISERING FOR SAMFUNNSSIKKERHET I NORGE	34
4.1.1 <i>Politisk kontekst</i>	36
4.1.2 <i>Sentrale aktører på samfunnsikkerhetsfeltet</i>	38
4.2 PRESENTASJON AV JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET	38
4.2.1 <i>Organisasjonsendringer i JD i et historisk perspektiv</i>	40
4.3 OPPSUMMERING	43
KAPITTEL 5. EMPIRI	44
5.1 KAPITTELETS OPPBYGNING	44
5.2 INTERN FORMELL ORGANISERING	46
5.2.1 <i>Bleikelia-rapporten</i>	46
5.2.2 <i>Opprettelsen av et sivil situasjonssenter i JD</i>	48
5.2.3 <i>Kommisjonens rapport</i>	49
5.2.4 <i>Etableringen av en tredje samfunnsikkerhetsavdeling</i>	50
5.2.5 <i>Helsetilsynets rapport</i>	51
5.2.6 <i>Flere endringer i JDs sentrale avdelingsstruktur</i>	52

5.2.7 Oppsummering.....	57
5.3 EKSTERN FORMELL ORGANISERING	58
5.3.1 Vertikale relasjoner.....	59
5.3.2 Horisontale relasjoner	63
5.3.3 Oppsummering	68
5.4 PROSEDYRER.....	69
5.4.1 Interne prosedyrer.....	69
5.4.2 Eksterne prosedyrer	73
5.4.3 Endringer i mål- og resultatstyringssystemene	80
5.4.4 Oppsummering.....	80
5.5 DEMOGRAFI	81
5.5.1 Antall ansatte	82
5.5.2 Ledersammensetning.....	82
5.5.3 Politiavdelingen	83
5.5.4 Samfunnssikkerhetsavdelingene	83
5.5.5 Interne rekrutteringer.....	84
5.5.6 Oppsummering.....	85
5.6 AVSLUTNING.....	85
KAPITTEL 6. ANALYSE	89
6.1 JAKTEN PÅ DEN GYLNE MIDDELVEI.....	89
6.2 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV	94
6.2.1 Hierarkisk variant	94
6.2.2 Forhandlingsvariant	102
6.3 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV.....	104
6.3.1 Kulturperspektivet.....	104
6.3.2 Tilbake til samme utgangspunkt?.....	108
6.3.3 Teori om gradvis institusjonell endring	110
6.4 EN SAMMENLIKNING OG OPPSUMMERING	112
6.4.1 Perspektivenes forklaringskraft.....	112
6.4.2 Samsillet mellom perspektivene	115
KAPITTEL 7. AVSLUTNING	116
7.1 OPPSUMMERING AV SENTRALE FUNN OG FORTOLKNING	116
7.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER.....	118
7.3 FORVALTNINGSMESSIGE IMPLIKASJONER	120
7.4 VIDERE FORSKNING	124
8. REFERANSEOVERSIKT	125
LITTERATURLISTE.....	125
OFFENTLIGE DOKUMENTER	130
INTERNE DOKUMENTER	132
INTERNETT	133
VEDLEGG 1. INTERVJUGUIDE	136
VEDLEGG 2. FULLSTENDIGE ORGANISASJONSKART (2011-2016)	141

Tabell- og figuroversikt

Tabeller

TABELL 1. SAMORDNING	14
TABELL 2. KATEGORISERING AV GRADVIS INSTITUSJONELL ENDRING	20
TABELL 3. FIRE TYPER INSTITUSJONELLE ENDRINGSPROSESSER	21
TABELL 4 PERSPEKTIVENS FORKLARINGSKRAFT	112

Figurer

FIGUR 1. RELASJONEN MELLOM DE SENTRALE AKTØRENE PÅ SAMFUNNSSIKKERHETS FELTET I NORGE	38
FIGUR 2. OVERSIKT OVER DE MEST SENTRALE HENDELSENE OG DOKUMENTENE (2011-2016)	45
FIGUR 3. ILLUSTRASJON AV ENDRINGENE I JDS AVDELINGSSTRUKTUR (2011-2016)	55
FIGUR 4. JDS EKSTERNE STRUKTUR	58
FIGUR 5. HIERARKIET TIL DE KOLLEGALE ORGANENE PÅ SAMFUNNSSIKKERHETS FELTET (2016)	67
FIGUR 6. ORGANISERING, ROLLER OG ANSVAR I ENDRINGSPROGRAMMET	70
FIGUR 7. ILLUSTRASJON AV SAMFUNNSSIKKERHETS- OG BEREDSKAPSKJEDEN	71
FIGUR 8. ANTALL ORGANISASJONSMEDLEMMER I SAMFUNNSSIKKERHETS AVDELINGENE (2011-2015)	82

Liste over forkortelser

Forkortelse	Fullt navn
AKS	Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet
ASA	Avdeling for forebyggende samfunnssikkerhet og analyse
AUF	Arbeidernes ungdomsfylking
DN	Direktoratet for nødkommunikasjon
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FAK	Fornyings, administrasjons og kirkedepartementet
FD	Forsvarsdepartementet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
HT	Helsetilsynet
Innst. Nr	Innstilling nummer
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KBS	Avdeling for krisehåndtering, beredskap og sikkerhet
Kgl. res	Kongelig resolusjon
KSE	Krisestøtteenheten
St. Meld	Stortingsmelding
NOU	Norges offentlige utredninger
NPM	New Public Management
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
PIA	Politiavdelingen
POD	Politidirektoratet
Post NPM	Post New Public Management
Prop.	Proposisjon til stortinget
PST	Polititets sikkerhetstjeneste
RBA	Rednings- og beredskapsavdelingen
RSU	Regjeringens sikkerhetsutvalg
SAM	Samfunnssikkerhetsavdelingen
UD	Utenriksdepartementet

KAPITTEL 1. INNLEDNING

Denne studien retter oppmerksomheten mot organisering for samfunnssikkerhet i Justis- og beredskapsdepartementet (heretter: JD). *Arbeidet med samfunnssikkerhet handler om å verne samfunnet mot hendelser som kan true grunnleggende verdier og funksjoner og sette liv og helse i fare*, jf. St.meld.nr. 29 (2011-2012). JD har hatt en sentral rolle i det forberedende og operative arbeidet med samfunnssikkerhet siden begynnelsen av 1990-tallet da departementet ble tildelt ansvaret for samordningen av tiltak som ligger under totalforsvarskonseptet. Rollen medførte et koordineringsansvar for samfunnets samlede ressurser når krig truer (Eide, 2009). Ansvaret ble ytterligere styrket i 1994 ved at departementet ble tildelt rollen som et samordningsdepartement (St.meld.nr 24 (1992-1993)). Idealet for et samordningsdepartement var et sektorovergripende departement med et overordnet ansvar for å koordinere arbeidet med tilsyn, beredskap og krisehåndtering overfor andre aktører på feltet.

JDs ansvar som samordningsdepartement ble satt på prøve fredag 22. juli 2011 da Norge ble rammet av to store terrorangrep. Først eksploderte en bilbombe i regjeringskvartalet i Oslo som tok 8 liv og medførte store skader på kritisk infrastruktur. Senere den samme dagen ble 69 mennesker drept og 33 alvorlig skadet på en sommerleir på Utøya i Hole kommune, arrangert av Arbeiderpartiets ungdomsparti (AUF). Oppmerksomheten mot JD var større enn noen gang under håndteringen av angrepene og i tiden etter på grunn av det økte fokuset på politi og beredskap. Terrorangrepene ble oppfattet som et stort sjokk for et land som Norge med svært lite erfaring med terrorisme. Tapet av liv og skadene på infrastruktur var en nasjonal tragedie og de verste enkeltstående hendelsene siden krigen (NOU 2012: 14).

I denne masteroppgaven vil jeg studere hvilke endringer som er foretatt i JDs organisering for samfunnssikkerhet etter terrorangrepene 22. juli 2011 og frem til 2016. Studien er avgrenset til organisatoriske endringer internt i JD på et sentralt, strategisk nivå og JDs forhold til andre fagdepartementer, underliggende etater og direktorater. Endringer innenfor JDs øvrige fagområder, det internasjonale nivå, fylkesmennene, kommunene og redningstjenesten inngår derfor ikke i denne studien. Begrunnelsen for valgt tema knytter seg til at organisering for samfunnssikkerhet er et svært relevant emne innenfor organisasjonsvitenskapen. Den nasjonale organiseringen for samfunnssikkerhet inkluderer mange aktører på tvers av sektorer og nivåer, og tidligere forskning har vist at store kriser kan utfordre de etablerte organiseringsmønstrene (Kettl, 2004). Nye kriser passer sjelden inn i eksisterende organisatoriske strukturer, noe som ofte medfører en påfølgende endringsprosess

der innholdet påvirkes av type krise og hvordan krisen ble håndtert (Boin, 2008, Christensen et al. 2016a). Årsaken til at jeg har valgt å ta utgangspunkt i nettopp JD knytter seg til at JD under håndteringen av terrorangrepene 22. juli 2011 var den mest sentrale aktøren på samfunnssikkerhetsfeltet gjennom rollen som samordningsdepartement.

1.1 PROBLEMSTILLING

Med utgangspunkt i oppgavens tema har jeg valgt å formulere følgende problemstilling:

”Hvilke organisatoriske endringer har blitt foretatt i Justis- og beredskapsdepartementet etter terrorangrepene 22. juli 2011 og frem til 2016? Hvordan kan endringene forklares?”

Problemstillingen inkluderer en beskrivende og en forklarende del. Den beskrivende delen tar utgangspunkt i utfordringer relatert til endring, samordning og spesialisering sentralt på samfunnssikkerhetsfeltet. Den avhengige variabelen som skal beskrives og forklares er *”organisatoriske endringer i Justis- og beredskapsdepartementet (2011-2016)”*. Variabelen er avgrenset til de mest sentrale foreslåtte og implementerte endringene i departementets: *interne og eksterne formelle organisasjonsstruktur, interne og eksterne prosedyrer og demografi*.

Den interne formelle strukturen fokuserer på endringer i JDs avdelingsstruktur. I den forbindelse er fokuset rettet mot navneendringer, nedleggelse, nyoppsettelse og omorganisering (2011-2016). Den eksterne formelle strukturen retter søkelyset mot foreslåtte og implementerte endringer i departementets tilknytning til andre sentrale statlige aktører på feltet. Dette inkluderer underliggende direktorat, som Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Politidirektoratet (POD). Endringer i de kollegiale organenes organisering inngår også under ekstern formell organisering. Et sentralt fokus i den forbindelse er om de eksisterende kollegiale organene har blitt styrket og om det har blitt opprettet nye med formål om å styrke den horisontale samordningen mellom JD, de øvrige fagdepartementene og statsministerens kontor. Av prosedyremessige endringer studeres endringer i både interne og eksterne prosedyrer. Dette inkluderer prosedyrer knyttet til mål- og resultatstyringssystemer, strategier og tilsynsvirksomhet. Når det gjelder demografi, studeres endringer i JDs sentrale personalsammensetning med fokus på ledelsesstrukturen i JDs samfunnssikkerhetsavdelinger.

Problemstillingen studeres ved hjelp av case-studie som forskningstilnærming, med utgangspunkt i kvalitativ innholdsanalyse og semi-strukturerte kvalitative intervjuer. De dokumentariske kildene baserer seg på offentlige dokumenter, dokumenter fra JDs interne

arkiver og departementets telefonkataloger (2011-2016).

For å svare på problemstillingens forklarende del benyttes et *instrumentelt* og et *institusjonelt* organisasjonsteoretisk perspektiv (Christensen et al. 2007, Krasner 1988, Streeck og Thelen 2005, Mahoney og Thelen 2010). Ut fra et instrumentelt perspektiv rettes søkelyset mot formelle strukturelle ordninger og aktører som handler under begrenset rasjonalitet på bakgrunn av en konsekvenslogikk. Fokuset rettes mot *formelle strukturer*, hierarki, formelle regler og forhandling og interessehevding mellom grupper med motstridende interesser. Ut fra det institusjonelle perspektivet settes søkelyset mot de uformelle strukturer og aktører som handler under en logikk om det passende. Ut fra dette perspektivet studeres hvordan tradisjon, regler, normer og kultur kan ha en innvirkning på forslag og implementering av nye ordninger (Krasner, 1988).

Videre vektlegges teori om *gradvis institusjonell endring* hvor langsomme endringer forventes å ha like store konsekvenser som radikale endringer (Streeck og Thelen, 2005; Mahoney og Thelen, 2010). Streeck og Thelen (2005) skiller mellom fire typer endring ut fra om de er forsiktige eller radikale, og om de er kjennetegnet av kontinuitet eller diskontinuitet. Rammeverket til Streeck og Thelen (2005) vil bidra til å kategorisere et eventuelt endringsmønster. For å forklare endringsprosessene benyttes rammeverket til Mahoney og Thelen (2010). Her vektlegges både maktbalansen i institusjonens politiske kontekst, og fortolkningen av regler og håndhevingen av disse internt i institusjonen som viktige forutsetninger for endring (Mahoney og Thelen, 2010). Perspektivene skal benyttes *utfyllende* (Roness, 1997), med sikte på å forstå og forklare mest mulig av endringene i JD.

1.2 BEGRUNNELSE FOR PROBLEMSTILLINGEN

Begrunnelsen for valgt problemstilling er knyttet til tre hensyn: *praktiske, faglige og samfunnsmessige* (Grønmo, 2007:61-66). De praktiske hensynene er relatert til hvor gjennomførbar studien er, at caset eller hendelsene som studeres er nær i tid (aktualitet), til dokumentariske kilder og potensielle informanter. De praktiske begrunnelsene er særlig relevante i forhold til tilgangen til datakilder. Det andre hensynet, til faglighet handler om at jeg dekker et relevant emne innenfor faget. Samfunnssikkerhet som studieobjekt har blitt mer aktuelt siden begynnelsen av 2000-tallet i faglitteraturen (Fimreite et al., 2014). Dessuten har det vært et økt fokus på kriser og kriseledelse siden 1980-tallet (Lægreid og Serigstad, 2006), og da særlig knyttet til hvordan offentlige organisasjoner og organer håndterer kriser (Boin et al., 2005a).

Andre faglige hensyn knyttet til at jeg har valgt å studere nettopp *organisatoriske endringer i JD* over en femårsperiode, baserer seg på en antakelse om at terrorangrepene har medført organisatoriske endringer sentralt i JD. Det er viktig å studere organisatoriske forhold på samfunnssikkerhetsfeltet fordi de kan si noe om hvilke organisasjoner som har ansvar for og er involvert i håndteringen av kriser, på hvilket tidspunkt de er involvert, med hvilke ressurser og hvilken kunnskap. Forskjellige former for spesialisering virker bestemmende for hvilke forhold som får oppmerksomhet, overses, ignoreres og hvilke forhold som skal ses i sammenheng (Egeberg 2003, Lango et al. 2013). På samfunnssikkerhetsfeltet kombineres spesialisering etter prosess og geografi (Gulick, 1937). Dette antas å ha en betydning for hvordan kriser oppfattes, håndteres og for hvilke samordningsutfordringer som kan oppstå (Lango et al., 2013). All form for spesialisering krever videre samordning for å sikre en sammenheng, og på samfunnssikkerhetsfeltet kommer dette til uttrykk *horisontalt*- ved at oppgaver blir skilt fra hverandre i sektorer innenfor ulike fagdepartementer- og *vertikalt* innenfor underliggende administrative nivåer (Christensen et al., 2007).

Bouckaert, Peters og Verhoest (2010) skiller mellom tre former for samordning: hierarki, nettverk og marked. Når det gjelder JDs organisering for samfunnssikkerhet kan særlig *hierarki* og *nettverk* trekkes frem. Den hierarkiske organisasjonsformen, kjennetegnet av samordning gjennom formelle instruksjoner, og nettverksorganiseringens mer uformelle karakter preges av et kontinuerlig spenningsforhold (Boin, 2005). Kettl (2014) peker på at kriser utfordrer etablerte spesialiserings- og samordningsmønstrene fordi kriser inkluderer flere aktører med ulike spesialiseringer. Ulike spesialiseringer vektlegger ulike hensyn, noe som kan føre til utfordringer vedrørende samordningen omkring eksisterende løsninger, men også etableringen av nye løsninger. Under håndteringen av sammensatte kriser, som terrorangrepene 22. juli 2011, er det typisk at ansvarsforholdene fremstår som utydelige. Som en følge av dette kan det oppstå politiske konflikter, hvor en forsøker å plassere ansvaret. Boin et al., (2008) viser at dette kan påvirke hvilke endringer eller reformer som følger. Jeg undersøker departementet i en periode hvor det kan tenkes at flere endringer som følge av terrorangrepene er under utvikling, men jeg antar at en femårsperiode er tilstrekkelig for å få en indikasjon på et utviklingsmønster.

De samfunnsmessige hensynene for problemstillingen handler om at studien har relevans for andre enn forskeren selv. Norge har aldri tidligere hadde vært utsatt for en liknende krise som har rammet så mange uskyldige mennesker. Det har også blitt publisert flere studier og offentlige rapporter i Norge om selve krisen og perioden etter hvor hendelsesforløpet, feilgrep og nye potensielle ordninger har blitt diskutert grundig.

Terrorangrepene 22. juli trigget stor politisk oppmerksomhet, noe som også har medført stor oppmerksomhet omkring potensialet for endringer i statsforvaltningens organisering for samfunnssikkerhet. Denne studien er også relevant for samfunnet fordi man får et innblikk i etterspillet av en stor krise. Siden så mange aktører er involvert i den sentrale organiseringen for samfunnssikkerhet, kan dette knyttes til utfordringer omkring endring, samordning og spesialisering.

Relatert forskning

Det har blitt forsket lite på organisering for samfunnssikkerhet i offentlig organisasjonsforskning. Likevel er det noen bidrag som er verdt å nevne. Når det gjelder internasjonal forskning på området skriver Christensen et al., (2016a) at det ble publisert en spesiell utgave i *Public Administration Review* (heretter: PAR) om samfunnssikkerhet i 1985, hvor særlig *krisehåndteringsaspektet* ble diskutert (Petak, 1985). De pekte på at den daværende forskningen på feltet hadde vært konsentrert omkring responsen på kriser og innføringen av nye teknologiske løsninger. Det hadde derimot blitt forsket mindre på hvilke utfordringer kriser medfører for offentlige organisasjoner og hvilke løsninger som var best egnet for å håndtere disse. Det ble videre fremhevet at kompleksiteten som i stor grad kjennetegner problemene på feltet kunne knyttes til: sosiale, tekniske, administrative, politiske og økonomiske- og at disse samlet var viktige å ta hensyn til i studier av offentlige organisasjoners respons på store kriser (Petak, 1985 i Christensen et al., 2016a).

Senere ble det publisert et nytt spesialnummer av PAR knyttet til samfunnssikkerhet og styring etter terrorangrepene mot "Twin Towers" i New York 11. September 2001. I den forbindelse var oppmerksomheten rettet mot myndighetenes kapasitet til å håndtere store kriser. De fant i likhet med tidligere forskning, at organisering for samfunnssikkerhet inkluderer ulike sektorer, og at disse derfor bør organisere seg ulikt for å håndtere de komplekse problemstillingene (Public Administration Review, 2002). Terrorangrepene mot *Twin Towers* førte også til en stor offentlig utredning i USA. Kommisjonen ved navnet "The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States" tok for seg de eksisterende ordningene, hvordan angrepene ble håndtert og anbefalte nye preventive løsninger som etter kommisjonens vurderinger kunne forhindre fremtidige angrep. Kommisjonens hovedfunn viste at angrepene var et sjokk, men ingen overraskelse. De pekte videre på fire sentrale feilgrep den aktuelle dagen: mangel på kreativitet, politisk svikt, kapasitets- og ledelsesproblemer (9/11 Commission Report, 2004). Terrorangrepene i USA 9/11 førte til en økt internasjonal bevissthet omkring faren for terror, og en påfølgende debatt

omkring hvilke løsninger som er best egnet til å ivareta samfunnets sikkerhet (Christensen et al., 2016b). Dette ga grobunn for en rekke nasjonale studier, hvor det har blitt rettet et fokus mot utfordringene forbundet med terrorisme i et samfunnsperspektiv. Av forskning i Norge som kan relateres til min studie, har det vært flere forskningsprosjekter de siste årene ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, ved UIB med sikte på å studere offentlige organisering for samfunnssikkerhet. Synnøve Serigstad, studerte omorganiseringen av den sentrale sikkerhets- og beredskapsforvaltningen i Norge (1999-2003). Et av hovedfunnene i studien var at det hadde blitt foretatt flere små justeringer ved den sentrale organiseringen for samfunnssikkerhet i Norge, deriblant en styrkning av JDs samordningsrolle mellom 1999 og 2003- til tross for flere radikale forslag knyttet endringer i den horisontale samordningen mellom sentrale aktører på feltet (Serigstad, 2003). Hilde Høydal (2007) studerte utviklingen av beredskaps- og samfunnssikkerhetsområdet i norsk sentralforvaltning (1994-2007) med fokus på JD og DSB sine roller. Studien viste at samfunnssikkerhetsområdet hadde fått økt fokus sentralt, men at endringene likevel bar preg av forsiktige justeringer av eksisterende ordninger fremfor totale utskiftninger. Et av de mest sentrale endringene som ble trukket frem var desentraliseringen av deler av ansvaret for tilsynsvirksomhet fra JD til DSB. Sektoransvaret stod fortsatt sterkt og syntes å begrense muligheten for å innføre nye ordninger på tvers av sektorer (Høydal, 2007).

Lena Bjørgum (2010) studerte prosessen rundt stortingsmelding nummer 22 (2007-2008) samfunnssikkerhet, samvirke og samordning. Bjørgum fant i likhet med Serigstad (2003) og Høydal (2007) et liknende utviklingstrekk knyttet til forsiktige justeringer av eksisterende ordninger sentralt- til tross for at de politiske forslagene i perioden bar preg av et ønske om mer radikale endringer som blant annet opprettelsen av et eget samfunnssikkerhets- og beredskapsdepartementet. Nilsen og Damlie (2015) studerte statusen i norsk-samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli 2011. De fant blant annet et pågående arbeid i JD rettet mot å utvikle beredskapen i Norge til å håndtere en ny ”22. juli” fremfor å forberede seg på nye uforutsette hendelser.

Forskningsprosjektet ”*flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering (2006-2010)*” studerte blant annet forholdet mellom lokale, regionale, statlige og overnasjonale organer innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Et sentralt fokus i den forbindelse var relasjonen mellom funksjonell og territoriell spesialisering hvor samfunnssikkerhet som politikkområdet ble trukket frem som et eksempel på et komplekst område når det gjelder flernivåstyring. Prosjektet resulterte i boken *Organisering,*

samfunnssikkerhet og Krisehåndtering som tar for seg den nasjonale organiseringen for samfunnssikkerhet med flere eksempler fra forskningen (Fimreite et al., 2014).

Av nyere forskningsprosjekter som studerer organisering for samfunnssikkerhet i Norge, kan prosjektet ”*Organizing for Societal Security and Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy (GOVCAP) (2014-2018)*” nevnes.¹ Prosjektets overordnede problemstillinger er blant annet rettet mot *hvordan* en kan oppnå et godt og velorganisert system for samfunnssikkerhet. Innenfor prosjektet har det blitt skrevet en rekke artikler som diskuterer JDs utvikling i tiden før og etter 22. juli 2011. En artikkel som har en særlig relevans for min studie er: ”*Samordning for samfunnssikkerhet: utviklingen av Justisdepartementets ansvar*” (Lango et al., 2013), som tar for seg utviklingen av JDs samordningsansvar mellom 1990-2013. Artikkelen konkluderer med at JDs organisering for samfunnssikkerhet har fulgt ”opptrukne” stier, men at det likevel var rom for handlende aktører med delvis motstridende interesser og ulikt maktgrunnlag. Funnene i artikkelen viser, i likhet med funnene til Serigstad (2003), Høydal (2007) og Bjørgum (2010) at JDs horisontale samordningsrolle har blitt forsøkt styrket flere ganger, men at det har vært vanskelig å bygge opp JD som et overordnet samordningsdepartement. Det stilles videre spørsmål ved om *ministeransvarsprinsippet* som organiseringsprinsipp i statsforvaltningen står i veien for å utvikle mer kraftfulle løsninger av samordningsbehovet på feltet (Lango et al., 2013).

Jeg har gjennom deler av min studie bygget videre på funnene til Serigstad (2003), Høydal (2007), Bjørgum (2010) og Lango et al., (2013). Dette gjelder særlig sistnevnte. Til forskjell fra Lango et al., (2013) som studerte perioden frem til 22.juli 2011 og de to første årene etter, har jeg valgt å ta for meg de fem første årene etter 22. juli 2011. Jeg har også i større grad fokusert på departementets interne organisering sammenliknet med de nevnte studiene som har tatt for seg departementets *eksterne* struktur. Deler av min studie vil også ta for seg utviklingen av den eksterne strukturen. Dette er likevel bare et av flere fokus i studien. Jeg studerer JD i en periode hvor funnene til Serigstad (2003), Høydal (2007) Bjørgum (2010) og Lango et al., (2013) når det gjelder oppbyggingen av JDs samordningsrolle trolig har fortsatt i de samme ”opptrukne” stier, med mindre terrorangrepene 22. juli 2011 åpnet for mer radikale endringer.

¹ For mer informasjon se <http://uni.no/nb/uni-rokkansenteret/>

1.3 KAPITTELOVERSIKT

I kapittel 2 gjennomgås studiens teoretiske utgangspunkt. Først presenteres de beskrivende begrepene og teoriene. Deretter tar jeg for meg de forklarende perspektivene. De mest sentrale beskrivende begrepene og teoriene i denne studien er: kriser og ulike tilnærminger til kriser i studier, samordning, spesialisering, og organisasjonsformene hierarki, nettverk og lead agency. Det analytiske rammeverket tar sikte på å utvikle en teoretisk forståelse for både de formelle og rasjonelle sidene av endringene ut fra det instrumentelle perspektivet, og de uformelle sidene ut fra det institusjonelle perspektivet.

I kapittel 3 redegjør jeg for studiens forskningstilnærming, metoder og datagrunnlag. Denne studien er en kvalitativ casestudie hvor jeg benytter kvalitativ innholdsanalyse av sentrale offentlige og interne dokumenter og intervju med aktører i departementets sentrale samfunnssikkerhetsavdelinger. I dette kapittelet presenteres utvalget, tilgang og jeg vurderer innholdsanalyse og intervju som metodiske tilnærminger. Avslutningsvis vurderes reliabilitet, validitet og grunnlaget for å generalisere ut fra denne studien.

I kapittel 4 presenterer jeg casets kontekst før 22. juli 2011. Her beskrives organiseringen for samfunnssikkerhet i Norge, den norske politiske konteksten og prinsipper for nasjonalt sikkerhet og beredskapsarbeid i Norge, deriblant: *nærhets-, ansvars-, og likhetsprinsippet*. Deretter gjør jeg rede for tidligere forsøk på organisatoriske endringer i JD på samfunnssikkerhetsfeltet.

Kapittel 5 presenterer de empiriske funnene fra innholdsanalysen, ordnet etter operasjonaliseringen av den avhengige variabelen: *intern og ekstern formell organisering, interne og eksterne prosedyrer og demografi*. Når det gjelder intern formell organisering har jeg studert endringsmønsteret i departementets sentrale avdelingsstruktur. Ekstern formell organisering tar for seg endringene i departementets organisering til andre sentrale aktører på feltet. I denne delen har jeg vært spesielt opptatt av departementets organisering til andre statlige aktører på samfunnssikkerhetsfeltet deriblant, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, politidirektoratet og PST. Endringer i departementets organisering i sentrale kollegiale organ inngår også her. I den forbindelse har jeg studert endringer i møtestruktur og opprettelsen av nye organer. Den tredje delen, *prosedyrer* omfatter sentrale prosedyremessige endringer på samfunnssikkerhetsfeltet internt i JD og eksternt overfor andre sentrale aktører. I den forbindelse presenteres endringer i departementets strategiske styring, men også endringer i mål- og resultatsystemene. I den fjerde og siste delen, demografi, presenteres endringer i departementets personalstruktur. Jeg vil her fokusere på endringer i ledelsesstruktur.

Kapittel 6 utgjør studiens analyse. Her presenteres de mest sentrale funnene før de fortolkes utfyllende (Rones, 1997) ut fra de forklarende perspektivene i lys av forventingene presentert i kapittel 2. Som det vil fremkomme i kapitlet bidrar perspektivene til å forklare ulike sider av endringsmønsteret. Det instrumentelle perspektivet forklarer i stor grad de formelle sidene ved endringene ut fra et rasjonelt, kalkulert handlingsmønster og forhandlinger. Det institusjonelle perspektivet forklarer hvorfor det ikke er så lett å implementere nye ordninger på bakgrunn av administrative eller politiske styringssignaler selv i situasjoner hvor det er en utbredt enighet om at endringer er nødvendig. Teori om *gradvis institusjonell endring* forklarer i hvilken grad endringene er et resultat av terrorangrepene alene, eller om endringene skyldes et skifte i maktbalansen mellom de eksterne interessegruppene, samt endringer i JD knyttet til de normative vurderingene ved håndhevelsen av regler.

Kapittel 7 er studiens avsluttende kapittel. Her oppsummeres de mest sentrale funnene og fortolkningene. Videre diskuteres studiens teoretiske- og forvaltningsmessige implikasjoner, før jeg avslutningsvis presenterer forslag til videre forskning.

KAPITTEL 2. TEORETISK RAMMEVERK

Kapittel 2 tar for seg det teoretiske utgangspunktet som benyttes i studien for å beskrive og forklare endringer i JD 2011-2016. Den sentrale organiseringen for samfunnssikkerhet er et komplekst system hvor det forberedende arbeidet preges av en kontinuerlig usikkerhet omkring kunnskap, mål, prioriteringer, og utfordringer knyttet til hva og hvordan det bør håndteres. På bakgrunn av dette har jeg valgt en relativt bred organisasjonsteoretisk tilnærming. Det kan argumenteres for at dette er en nødvendig forutsetning for å fange opp kompleksiteten som ligger i emnet. Jeg skal ta utgangspunkt i følgende beskrivende begreper: krise, samordning, spesialisering, og organisasjonsformene hierarki, nettverk og lead agency. Jeg skal også benytte to forklarende perspektiver og to varianter innenfor de ulike perspektivene for å forklare endringene i JD i valgt periode. Innenfor det instrumentelle perspektivet skal jeg skille mellom en hierarkisk- og en forhandlingsvariant (Christensen et al., 2007), og innenfor det institusjonelle perspektivet skiller jeg mellom en kulturvariant (Krasner 1988, Roness 1997, March og Olsen 2006, Christensen et al. 2007) og teori om gradvis institusjonell endring (Streeck og Thelen 2005, Mahoney og Thelen 2010).

2.1 BESKRIVENDE BEGREP

I denne studien er det nyttig å definere de sentrale begrepene fordi det ofte er ulike syn på hvordan de brukes og hvordan de henger sammen i litteraturen. I denne delen vil jeg derfor presentere de sentrale beskrivende begrepene og ulike forståelser som legges til grunn i litteraturen og hvordan de skal benyttes i denne studien.

2.1.1 KRISER

I min studie er det spesielt tre forhold som er relevante når det gjelder begrepet *krise*. For det første kan dette knyttes til at begrepet er omstridt i organisasjonslitteraturen. Det betyr at det finnes ulike forståelser av selve begrepet og ulike tilnærminger for å forstå kriser som isolerte hendelser. For det andre benyttes begrepet som en betegnelse på ulike typer kriser, deriblant naturkatastrofer og menneske påførte kriser som terrorangrep. For det tredje finnes det ingen generell teori om kriser, og forskningen på feltet har hatt en tendens til å konsentrere seg om de tekniske eller strategiske aspektene (Christensen et al., 2013:7). Jeg vil ta utgangspunkt i Boin et al., (2005b:2) sin definisjon av en krise, som er en svært anerkjent definisjon i internasjonal forskningslitteratur om krisehåndtering:

«En alvorlig trussel mot de fundamentale strukturene, verdiene og normene i et system, som under tidspress og høy grad av usikkerhet vil kreve at komplekse og store avgjørelser blir tatt».

Definisjonen fokuserer på kriser som ekstreme situasjoner som truer samfunnets kjerneverdier. Videre kan den sies å inneholde fire sentrale elementer: en trussel, et tidspress, usikkerhet og avgjørelser. Denne definisjonen tar ikke høyde for et eventuelt skadeomfang av en krise. Selv om jeg skal studere utfallet av en krise i form av forslag til og implementering av nye ordninger som følge av en krise, anser jeg likevel definisjonen som beskrivende for terrorangrepene 22. juli 2011 som en isolert hendelse. Angrepene 22. juli 2011 var en omfattende krise, preget av en høy grad av usikkerhet, som berørte kjernen av landets demokratiske institusjoner og utfordret sentrale rettsstatlige verdier. JD måtte gjennom rollen som lederdepartement fatte flere komplekse avgjørelser i samråd med aktører på ulike nivåer i statsforvaltningen under kraftig tidspress. Dette tatt i betraktning synes definisjonen å passe godt som et beskrivende begrep i min studie

I studier av kriser foretar en gjerne et hovedskille mellom menneske-påførte kriser, og naturkatastrofer. En klassifisering av ulike typer kriser kan være nyttig for å skille en type krise fra en annen når en skal analysere en krise, hvilke følger krisen får og hvilke ordninger som implementeres i etterkant. Menneskeskapt krise (som terrorangrepene 22. juli) skiller seg fra naturkatastrofer som for eksempel Tsunamien i Thailand i 2004. Årsakene kan identifiseres på et mikro- (individ), meso-(organisatorisk) eller makro (samfunnsmessig/system)- nivå. Når det gjelder meso- (organisatorisk) nivå, er det særlig relevant i forhold til hvilke organisasjoner som er inkludert. Skillet mellom natur- eller menneske-påførte kriser leder oss videre til en diskusjon av årsakene til krisen. Det er nemlig mulig å skille mellom endogene og eksogene faktorer, og mellom situasjonelle kriser forårsaket av eksterne faktorer og institusjonelle kriser hvor myndighetenes håndtering er hovedproblemet (Boin, 2005). Terrorangrepene 22. juli 2011 kan klassifiseres som en menneskeskapt krise som kan identifiseres på et mikro- (individ-nivå).

Det eksisterer også andre tilnærminger eller perspektiver til studier av kriser. En fellesnevner er at de vektlegger både kjennetegn ved selve krisen og myndighetenes evne eller mulighet til å håndtere krisen. Christensen et al., (2016a) peker på to dimensjoner som er viktige for klassifisering av kriser: for det første graden av usikkerhet og unikhet, og for det andre graden av grenseoverskridende trekk og evnen til å håndtere krisen. De fremhever at de mest krevende krisene er de som overskrider administrative nivåer, sektorer og ministerområder og samtidig er unike, tvetydige, komplekse og derfor har en høy grad av usikkerhet.

Disse dimensjonene overlapper til en viss grad med (Boin et al., 2005b,2008) sin klassifisering av kriser etter hvilke samfunnsmessige konsekvenser de får. Boin et al., (2005b, 2008) viser at ulike typer kriser håndteres forskjellig, noe som medfører ulike reaksjoner og konsekvenser for statsforvaltningen. Det skilles mellom ”*incomprehensible crisis*” (uforståelige kriser), ”*agenda setting*” (agendasettende kriser), og ”*mismanaged*” (dårlig håndterte kriser). En *agendasettende krise* knyttes til en risiko som ikke har blitt aktualisert tidligere, noe som innebærer at disse kan bli brukt som politisk ammunisjon. En *dårlig håndtert krise* knyttes til at responsen på en gitt krise har vært så utilstrekkelig at krisen har blitt forverret. *Uforståelige kriser* er en type krise som rammer helt uventet, og hvor det ikke eksisterer ordninger for håndtering. En slik krise medfører flere evalueringer i etterkant i et forsøk på å lære fra krisehåndteringen, og en påfølgende prosess hvor det foreslås og implementeres nye ordninger for å håndtere liknende kriser bedre i fremtiden.

Boin og 't Hart (2016) skriver at dette er vanlig etter slike kriser, men at det kan føre til en form for ”overlæring” av erfaringene fra krisen, som fører til at organisasjonen blir mer sårbar overfor andre typer kriser. Implementerte tiltak etter slike kriser har også vist seg å være vanskelig å opprettholde på sikt- og spesielt for byråkratiske organisasjonsstrukturer hvor samordning handler om organisasjonens grenser. Hvis det for eksempel påvises at det var ”*dårlig samordning mellom involverte aktører*”, vil implementeringen av tiltak med sikte på å styrke nettopp samordning innebære et skifte i maktbalansen, og dette er noe byråkratiske organisasjoner motsetter seg. Dimensjonene til Christensen et al., (2016a) og Boin et al., (2005a, 2008) kan til en viss grad ses i sammenheng med Gundel (2005:106-115) som skiller mellom fire typer kriser, basert på graden av forutsigbarhet og muligheten til å påvirke. Gundel (2005) omtaler Fundamentale kriser som den farligste type kriser. Disse krisene er vanskelig å forutse og umulig å påvirke. Ett eksempel på en slik krise er terrorangrepene mot ”Twin Towers” i USA 11. september 2001. Terroren mot ble utført i tråd med detaljerte planer som var vanskelig å forutse. Det uforutsigbare aspektet ved terrorangrepene gjorde krisen vanskelig å påvirke, ifølge Gundel (2005).

I denne studien undersøkes hvilke organisatoriske endringer som har blitt foreslått og implementert i JD (2011-2016) etter terrorangrepene i 2011. Hovedfokuset i denne studien ligger derfor nærmest tilnærmingen til Christensen et al., (2016a) og Boin et al.,(2005a, 2008) som vektlegger hvilke følger ulike typer kriser får for de sentrale myndighetene. Det er verdt å nevne at selv om Gundel (2005) sin klassifisering kunne vært tjenlig for å kategorisere selve krisen 22. juli 2011, tar den imidlertid ikke høyde for et eventuelt etterspill og er derfor ikke like relevant for min studie.

2.1.2 SAMORDNING OG SPESIALISERING

Forholdet mellom samordning og spesialisering er også svært viktig i min studie fordi det har betydning for hvordan oppgavene på samfunnssikkerhetsfeltet organiseres (Christensen et al., 2007). Begrepet samordning beskriver ulike dimensjoner av organisasjonsstruktur. Teoretisk er det vanlig å skille mellom horisontal og vertikal samordning (Fimreite og Læg Reid, 2008, Fimreite et al., 2014, Rykkja og Læg Reid, 2015). I min studie skal begrepet ”samordning” knyttes til hvordan oppgaver fordeles som en del av organisasjonsstrukturen. Samordning på tvers av nivåer betegnes som vertikal samordning, og samordning på samme nivå betegnes som horisontal samordning (Verhoest og Bouckaert, 2004:95). Begrepet spesialisering beskriver hvilke aktører som er involvert ved ulike nivåer med hvilken kunnskap, og hva de har ansvar for (Egeberg, 2003). Organisasjonslitteraturen fremhever at samordning avhenger av hvilke spesialiseringsprinsipp som dominerer. De ulike prinsippene knyttes til territorium, sektor, klientell eller prosess (Gulick, 1937). Begrepene samordning og spesialisering skal brukes i sammenheng når jeg beskriver og forklarer endringer i JD (2011-2016). Dette skyldes at organisering for samfunnssikkerhet utfordrer etablerte samordnings- og spesialiseringsmønstre fordi området preges av det som i internasjonal forskningslitteratur omtales som ”wicked problems” (Head, 2008). Wicked problems kjennetegnes av problemer som krysser geografiske, kulturelle og administrative grenser. Dette nødvendiggjør en organisering som kan knytte kapasiteten til flere organisasjoner sammen. Det kan dreie seg om samordning for en konkret hendelse, eller om mer strategisk planlegging på et sentralt, overordnet nivå (Lango et al. 2013:9, Rykkja og Læg Reid 2015).

Grenseoverskridende kriser (slik som terrorangrepene 22. juli 2011) krysser både administrative nivåer, ministerområder og organisasjonsgrenser og kan derfor skape utfordringer for samordningen mellom involverte aktører. Avgjørelser må også fattes i komplekse, uorganiserte og dynamiske omgivelser (Kettl 2003, Ansell et al. 2010, Fimreite et al. 2014). Offentlige organisasjoner er begrenset når det gjelder håndteringen av slike problemer fordi de nødvendige virkemidler for samordning mellom de forskjellige spesialiseringene ofte ikke er etablert på forhånd (Christensen et al., 2015:15). Det er også mange aktører involvert, som jobber med motstridende verdier. Dette skaper et utfordrende system for de involverte partene (West, 1967:141-142). Tabell 1. *Samordning* viser hvordan begrepene horisontal og vertikal samordning skal operasjonaliseres i min studie:

	Horisontal samordning	Vertikal samordning
Intern	Mellom avdelinger på samme linje internt i JD	<p>1.Mellom over- og underordnede aktører i samme sektor (sentralt og lokalt)</p> <p>2.Råd, utvalg, kollegiale organ, samarbeidsgrupper, uformelle møter</p>
Ekstern	Mellom fagdepartementer, avdelinger og politikkområder på samme linje	<p>1.Opp til internasjonale organisasjoner og under til lokale myndigheter.</p> <p>2.Sivile samfunn, organisasjoner, interessegrupper</p>

TABELL 1. SAMORDNING KILDE: CHRISTENSEN ET AL., (2008)

Min studie vektlegger endringer i intern horisontal-, ekstern horisontal- og intern vertikal samordning. Ekstern vertikal samordning er mindre relevant da jeg verken ser på JDs organisering overfor internasjonale organisasjoner, lokale myndigheter, sivile samfunn, organisasjoner eller interessegrupper.

2.1.4 HIERARKI OG NETTVERK

Kompleksiteten som ligger i håndteringen av wicked problems har skapt et behov for nye organisasjonsløsninger i offentlig sektor (Christensen et al., 2015). Når det gjelder organisering for samfunnssikkerhet i Norge kan særlig organisasjonsformene hierarki og nettverk trekkes frem, som ifølge Bouckaert et al., (2010:35) er ulike måter å samordne oppgaver på.

Hierarki er den mest fremtredende samordningsformen i norsk offentlig sektor. Dette gjelder også for samfunnssikkerhetsfeltet. Begrepet hierarki knyttes til Webers definisjon av byråkratiet som en organisasjonsform preget av hierarkisk spesialisering, formaliserte over- og underordnede relasjoner og faste retningslinjer (Christensen et al., 2013:9). Byråkratiet er basert på prinsippet om at hvert nivå i hierarkiet har en bestemt, lovregulerende myndighet og at de med større myndighet har oppsyn med dem med mindre (Skirbekk, 2015). Beslutningstaking blir sett på som et resultat av styring fra øverste nivå (Simon, 1979:497-502). I en organisasjon som er organisert etter hierarkiske prinsipper vektlegges også det upersonlige, ved at grader og former for arbeidsdeling, rutiner legger begrensinger på beslutningsatferden til aktørene. Strukturen avgrensner målene og hensynene som skal vektlegges, samtidig som den skaper kapasitet til å realisere bestemte mål (Christensen et al., 2007:39-40). Den hierarkiske organiseringen har tradisjonelt vært JDs primærstruktur. Begrepet skal benyttes som en betegnelse på den interne vertikale og horisontale organiseringen av de sentrale samfunnssikkerhetsavdelingene. Hvordan oppgaver fordeles internt på tvers av nivåer vil også være relevant i den forbindelse.

Ifølge Christensen et al., (2013:9-10) er samordning i nettverk en annen organisasjonsform som har vært gjennomgående i norsk offentlig forvaltning de siste årene. Nettverk kjennetegnes av gjensidig tilpasning mellom ulike aktører, men de kan komme til uttrykk på andre måter også. De kan være selvutviklet eller opprettet etter initiativ fra politisk ledelse. Videre kan organisasjonsformen være dominert av uformelle kontakter, eller ta form som tettere mer formaliserte nettverk. De kan også være kortsiktige, langsiktige og være spesifikk for en sektor (Sørensen og Torfing, 2005). Nettverksstrukturer erstatter ikke det tradisjonelle hierarkiet, men kan betraktes som en sekundærstruktur (Egeberg 2004, Magnussen 2012). I et nettverk formes design og utforming av strategiske vurderinger som ved hierarki, men resultatene er gjerne spontane. Samhandlingen mellom enhetene knyttes sammen av delte verdier, like problemer, lojalitet, tillit og vurderes av uformelle evalueringer (Lægreid og Rykkja, 2015). For å sikre en sammenheng mellom de involverte aktørene har tidligere forskning vist at samordning er viktig (Kettl, 2004). En slik organisering blir særlig trukket frem som virkningsfull ved organisering av «wicked problems», hvor forskjellige aktører samarbeider om oppgaver som krysser linje og nivå (Rykkja og Lægreid 2014).

Selv om det er mange fordeler knyttet til nettverk som organisasjonsform, kan utydelige ansvarsforhold mellom aktørene trekkes frem som et utfordrende element. Nettverksorganisering inkluderer aktører fra ulike sektorer, noe som kan føre til utfordringer omkring hva som bør vektlegges i arbeidet. Et virkemiddel for å sikre et godt samarbeid i nettverk kan være å etablere klare ansvarsforhold gjennom formelle kontrakter som stadfester hvilken rolle de ulike partene skal ha (Christensen et al., 2007). I denne studien vil begrepet *nettverk* knyttes til JDs eksterne formelle organisering. JDs organisering til de andre fagdepartementene og de kollegiale organ vil betraktes som den horisontale nettverksorganiseringen, og departementets relasjon til underliggende aktører som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) vil betraktes som den vertikale.

2.1.5 LEAD AGENCY

JD organiseres også ut fra et tredje prinsipp som betegnes som *lead agency*. Et *lead agency* er den aktøren som har det overordnede ansvaret for et bestemt politikkområde (Boin et al. 2014, Christensen et al. 2015), og opprettholder effektiviteten (Moynihan, 2008). Modellens funksjon er å forenkle responsen på større kriser da slike situasjoner ofte har en viss begrensning når det gjelder antall aktører som kan fatte beslutninger omkring involverte ressurser. Et *lead agency* bestemmer agendaen, sikrer et godt samarbeid mellom involverte aktører og har myndighet til å fatte beslutninger (Boin et al. 2014, Christensen et al. 2016a).

Organisasjonsformen er hentet fra organisering for samfunnssikkerhet i USA, og ligger i skjæringsflaten mellom hierarkiet og nettverk. Nettverkskjennetegnene kommer til uttrykk gjennom samarbeid i sentrale kollegiale organ, etablert for å samordne det bestemte politikkområdet. Samtidig kommer de tradisjonelle hierarkiske prinsippene til uttrykk gjennom et lead agency sitt pådriveransvar overfor andre aktører for å sikre en sammenheng og kontroll over arbeidet. Resultatet er hybride organisasjonsformer som kan kobles til en offentlig administrasjon basert på overlappende organiseringsprinsipper, kulturelle normer og verdier (Olsen, 2010).

I Norge er betegnelsen for et lead agency: *lederdepartement*, *pådriver*, *beredskapsdepartement* eller *samordningsdepartement*. I min studie brukes begrepene overlappende som betegnelser for JDs rolle på samfunnssikkerhetsfeltet. JD har som lederdepartement ansvaret for å samordne håndteringen av kriser som oppstår. De har også ansvaret for å samordne det forberedende arbeidet knyttet til blant annet tilsynsvirksomhet. Ifølge Christensen et al., (2015:19) har JDs pådriverrolle vært en konstant utfordring siden de tiltrådte i 1994 (St.meld.nr 24 (1992-1993)). De trekker frem håndteringen av tsunamien i Thailand i 2004 som avslørte hvor lite gjennomslagskraft JD hadde som lederdepartement. Christensen et al., (2015) fremhever at utfordringene skyldes uklarheter omkring hvordan rollen bør styrkes, utvikles og organiseres i forhold til øvrige aktører på feltet. De peker på at de sentrale myndighetenes vilje til å styrke JDs pådriverrolle alltid har vært tilstede, men at de valgte ordningene for å sikre dette ofte er omstridte. Utfordringene forbundet med styrkingene av JDs rolle vil jeg behandle nærmere i kontekst- og analysekapittelet.

2.2 FORKLARENDE PERSPEKTIV

Jeg benytter et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv i analysen for å forklare de organisatoriske endringene i JD. Begrunnelsen for valgt teoretisk rammeverk er at de bygger på ulike handlingslogikker og at de skiller seg i fra hverandre når det gjelder hva politikk er og hvordan endringer forekommer. Samlet antar jeg at de forklarende perspektivene vil bidra til et nyansert fortolkningsgrunnlag. Roness (1997) skriver om fire strategier for å håndtere et flere teorier: Avskjerming (bruke en teori), utfylling (braker flere teorier), konkurrering (finne mest relevant teori) og sameining (teoriutvikling). I min studie vil jeg bruke de forklarende teoriene *utfyllende*, for å forstå og forklare mest mulig av endringene i JDs organisering for samfunnssikkerhet (2011-2016).

2.2.1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET

Det instrumentelle perspektivet retter oppmerksomheten mot formell struktur. Perspektivet vektlegger blant annet rasjonalitet, strategi og valg av fremgangsmåte for å løse formelle oppgaver. Instrumentaliteten kan komme til uttrykk som valg av verktøy for å oppnå et bestemt mål knyttet til for eksempel organisasjonsløsninger og prosedyrer. Målene er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen og skaper kapasitet til å realisere de bestemte målene (Christensen et al., 2007). Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i en konsekvenslogikk, hvor aktører som handler under en *begrenset rasjonalitet* er i stand til å forutse konsekvensene av foreslåtte og iverksatte mål (Simon, 1979). Dette innebærer at lederne skårer høyt på rasjonell kalkulasjon og politisk kontroll (Dahl og Lindblom, 1953). At rasjonaliteten er begrenset betyr at aktørene grunnet kognitive- og tidsmessige begrensninger ikke har mulighet til å fatte avgjørelser basert på fullstendig rasjonalitet. Organisasjonsstrukturen og organisasjonskulturen representerer rammen som påvirker vilkårene for beslutningstaking. Organisatoriske endringer er et resultat av rasjonelle analytiske prosesser, hvor det er foretatt bevisste valg mellom ulike alternativer. Endring betraktes som et ”planprodukt” og oppstår som en følge av rasjonelle tilpasninger til nye mål eller skiftende ytre omstendigheter (Christensen et al., 2007). Endringer kan også skyldes en forventning om at det vil gjøre organisasjonen mer effektiv, målrettet, og at endringene vil fjerne den opplevde avstanden mellom ønsket og reell tilstand (Serigstad, 2003). Innenfor perspektivet skilles det mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant.

Ut fra en hierarkisk variant er en sentralt antakelse at ledelsen har stor kontroll og innsikt (Dahl og Lindblom, 1953), og beslutningstaking blir sett på som et resultat av hierarkisk styring fra øverste nivå. Den formelle organisasjonsstrukturen former fokuset til beslutningstakerne som handler under begrenset rasjonalitet (Simon 1979:497-502, March og Olsen 1983). Ut fra en forhandlingsvariant blir organisasjoner sett på som en koalisjon av individer og grupper med ulike interesser hvor styrkeforholdet mellom interessegruppene er viktig. Målene oppstår og etableres i forhandlingsprosesser, og fortolkningen av konteksten. Det finnes ikke et sentrum for politisk makt som innenfor den hierarkiske varianten (Christensen et al., 2007). Konflikter kan oppstå hvis det er mer eller mindre uavhengige mål i organisasjonene (Eriksen, 1986:111). Endring ut fra en forhandlingsvariant betraktes som et produkt av forhandlinger. I min analyse har jeg åpnet opp for at organisatoriske endringer i JD (2011-2016) har vært preget av instrumentelle vurderinger omkring nye hensiktsmessige ordninger, og at disse gjenspeiler ny kunnskap som har blitt tilegnet som følge av terrorangrepene 22 alene, interne og offentlige evalueringer i etterkant eller forhandling.

2.2.1.1 EMPIRISKE IMPLIKASJONER UT FRA ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV

En sentral forventning avledet fra den *hierarkiske varianten* av det instrumentelle perspektivet er at terrorangrepene 22. juli 2011 resulterte i en rekke evalueringer av JDs kriseberedskap. Dette forventes å ha ført til en påfølgende prosess der aktørene som evaluerte håndteringen av hendelsene foreslo nye organisatoriske ordninger. Det forventes videre at den administrative eller politiske ledelsen i JD også tok initiativ til endringene i perioden og at øvrige medlemmer ble inkludert etter fastlagte kriterier dersom ledelsen ikke hadde den nødvendige kunnskapen. Det antas at aktørene som fastsatte nye mål hadde god innsikt og kontroll over utfallene av endringene, og at disse har blitt gjennomført på en enkelt måte. I min studie vil jeg undersøke om dette har vært tilfellet og i hvilken grad. Målsetningene og alternativene fortløpende i endringsprosessene forventes videre å ha vært tett koblet, og at de formulerte målsetningene styrte utfallene. Ved at JD har brukt formell organisering for å styre beslutnings- og tilgangsstrukturene antas det at JD har kontrollert tilgangen til problem- og situasjonsoppfatninger, forslag og deltakere i prosessene. Formålet med dette antas å være et ønske om å styre prosessene i ønsket retning uten påvirkning fra aktører uten den samme målforståelse som departementets ledelse. Når det gjelder de ulike organisatoriske endringene er en sentral antakelse at de interne endringene (struktur, prosedyrer og demografi) i større grad enn de eksterne endringene er et resultat av hierarkisk styring. Dette knytter seg til en forventning om at ledelsen i JD har større beslutningsmyndighet over den interne organisering sammenliknet med den eksterne.

Ut fra en *forhandlingsvariant* forventes endring å være et resultat av forhandlinger der ulike aktører har fremmet motstridende interesser og at styrkeforholdet mellom partene har påvirket hvem som har fått gjennomslag for sine interesser. Jeg forventer at konflikter har oppstått hvis mål-middel forståelsen har vært ulik. Et moment som er viktig å ta hensyn til er om aktørene tilhører ulike sektorer. Dette kan ifølge Christensen et al., (2007) påvirke prioriteringer og oppfatningene av hvilke ordninger som er best egnet for måloppnåelse. En annen antakelse knytter seg til at andre sterke fagdepartementer ikke ønsker å bygge opp JD til et lederdepartement, og at dette har påvirket JDs forhandlings- og gjennomslagskraft ved implementeringen av nye tverrsektorielle ordninger. Endringene i den eksterne formelle strukturen og eksterne prosedyrer antas å være et resultat av hovedsakelig forhandlinger mellom JD og øvrige aktører. Selv om JD besitter rollen som pådriver og samordningsdepartement på samfunnssikkerhetsfeltet, har de likevel ingen formell beslutningsmyndighet over de andre fagdepartementene. Jeg forventer derfor at forhandlinger har vært en viktig forutsetning for å implementere nye ordninger i den eksterne strukturen.

2.2.2 DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET

I min analyse skal jeg ta utgangspunkt i forklarende institusjonelle teorier innenfor ny-institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme. Selv om disse er forskjellige på flere områder, bygger de likevel på en felles forståelse for hva som kjennetegner en institusjon:

”(..) en relativt vedvarende samling av regler og organiserte praksiser nedfelt i strukturer med mening og ressurser som er relativt stabil i forhold til utskifting av individer og er relativt elastisk til de særegne preferanser og forventninger til individer og endrede eksterne omstendigheter” (March og Olsen, 2006:3).

Kulturperspektivet

Kulturperspektivet forutsetter at en ikke kan utvikle forståelse for organisasjoner ved å bare studere arbeidsoppgaver og de tekniske sidene, men at en også må ta hensyn til de kulturelle trekkene ved organisasjonen (Meyer og Rowan 1977 og Meyer og Scott 1983 i Olsen 1985). Ut fra et kulturperspektiv betraktes organisasjoner som robuste, og endring skjer som gradvise tilpasninger etter lange stabile perioder, avløst av radikale brudd (Christensen et al., 2007). *Logikken om det passende* står svært sentralt når det gjelder endring. Å handle *passende* innebærer at individene handler etter gjensidige forståelser av hva som er riktig, naturlig, eller en god måte å handle på. På den måten blir aktørene formet av institusjonen de er en del av. En slik forståelse overlapper med Selznick (1957) som skriver at institusjoner er et resultat av gjensidige tilpasninger til internt og eksternt press som skaper egne kulturelle identiteter.

Den underliggende logikken har betydning for resultatet av iverksatte endringer fordi eksisterende oppfatninger om *riktig* organisering, etablert gjennom intern sosialisering, styrer medlemmenes holdninger til nye ordninger (March og Olsen, 2006). De rådende normer om passende organisering kan ikke uten videre endres av noen aktør. Hvis medlemmene vurderer det som nødvendig å gjøre endringer vil disse bygge på løsninger organisasjonsmedlemmene allerede kjenner til (Rones, 1997:75-80). Dette knyttes til *stivhengighet* i organisasjonslitteraturen, og betyr at organisasjonens historie kan ha en tilbakevirkende effekt på fremtidige endringer og samtidig påvirke om og hvordan nye ordninger implementeres (Krasner, 1988). Dette kan føre til at institusjonen endres sakte og at noen ordninger implementeres men at de store resultatene uteblir. Et slikt endringsmønster kan vanskeliggjøre måling opp mot fastsatte instrumentelle mål (Olsen, 1996:182). Dette skyldes at fastsettelsen av nye mål må gjennomgå en *kompatibilitetstest*. Dette innebærer at hvis forslag til nye mål ikke samsvarer med institusjonens oppfatninger av tradisjonelle kulturelle normer og verdier kan de bli omformet eller forkastet. På samme måte vil mål som samsvarer implementeres over tid (Brunsson og Olsen, 1993:22-23).

Gradvis institusjonell endring

Jeg benytter også teori om *gradvis institusjonell endring* (Streeck og Thelen 2005, Mahoney og Thelen, 2010). Innenfor institusjonell teori fokuseres det ofte på at institusjoner er motstandsdyktig overfor endring (Krasner 1988). Streeck og Thelen (2005) og Mahoney og Thelen (2010) argumenterer for at dette utgangspunktet er for snevert når det gjelder å forstå hvordan endring forekommer i institusjonaliserte organisasjoner. De har derfor utviklet et klassifiserende- og et forklarende rammeverk for gradvis institusjonell endring. Det klassifiserende rammeverket (tabell 2) knytter seg til historisk institusjonalisme, fordi det åpner for endring innenfor såkalte *critical junctures*. Dette innebærer at en organisasjon kan endre seg som en følge av at den blir utsatt for et ytre sjokk (Thelen 1999:388). Thelen (1999:27)) argumenterer for at endring ut fra en slik forståelse ikke oppstår som en følge av et ytre sjokk alene, men at det også avhenger hvordan endringene manifesterer seg i organisasjonen. Som vist i tabell 2 skiller Streeck og Thelen (2005) mellom selve endringsprosessen som enten er inkrementell eller radikal, og resultatet av endringene som preges av kontinuitet eller diskontinuitet. Forholdet mellom prosess og resultat viser hvordan endringene kan komme til uttrykk ved den berørte institusjonen:

Endringsprosess		Resultat	
		Kontinuitet	Diskontinuitet
	Inkrementelle	1.Reproduksjon ved tilpasning	2.Gradvis transformasjon
Radikale	3.Overlevelse og tilbakevending	4.Sammenbrudd og erstatning	

TABELL 2. KATEGORISERING AV GRADVIS INSTITUSJONELL ENDRING. KILDE: STREECK OG THELEN (2005:9)

Ut fra tabell 2 (Streeck og Thelen, 2005:9) kan endringer kategoriseres som *Reproduksjon ved tilpasning* hvis de både har vært inkrementelle og resultatet har vært preget av kontinuitet. Et slik resultat kan skyldes stivhengighet. Disse forsiktige endringene vil ha en liten betydning for institusjonens virksomhet. Institusjonen tilpasser seg delvis de nye ordningene, men fortsetter stort sett som før. De organisatoriske endringene kan kategoriseres som *Gradvis transformasjon* hvis organisasjonen har implementert flere nye ordninger gjennom en inkrementell endringsprosess, som synes å kunne utvikle seg til mer fundamentale endringer. *Overlevelse og tilbakevending* vil være en passende kategori hvis funnene viser at endringsprosessene har vært radikale, men at JD samtidig synes å vende tilbake til utgangspunktet. Den siste kategorien *Sammenbrudd og erstatning* vil være rett hvis de organisatoriske endringene har vært radikale, og JD samtidig som en følge av dette faktisk har implementert nye ordninger – uten å gå tilbake til den opprinnelige organiseringen.

Kategoriseringen av gradvis institusjonell endring (tabell 2) vil benyttes i den innledende diskusjonen i analysen om JDs endringsmønster (2011-2016) som helhet. Rammeverket til Streeck og Thelen (2005:9) har blitt videreutviklet av Mahoney og Thelen (2010). Dette illustreres ved tabell 3:

	Lite rom for skjønn hos berørt institusjon	Stort rom for skjønn i berørt institusjon
Mange vetomuligheter i politisk kontekst	Lagdelling (1)	Glidende overgang (2)
Få vetomuligheter i politisk kontekst	Erstatning (3)	Omdanning (4)

TABELL 3. FIRE TYPER INSTITUSJONELLE ENDRINGSPROSESSER KILDE: MAHONEY OG THELEN (2010:16-18)

Som vist i tabell 3 vektlegges både interne og eksterne forhold som forutsetninger for endring i institusjonaliserte organisasjoner. Til forskjell fra rammeverket til Streeck og Thelen (2005) betraktes institusjoner som instrumenter for fordeling av ressurser. Dette kan føre til en maktkamp mellom ulike interessegrupper som forsøker å sikre seg de ressursene som institusjonen fordeler. Den første kilden til endring er et skifte i maktbalansen mellom interessegrupper i den eksterne formelle strukturen. Den andre kilden til endring ligger i de sett av mål eller normative forventninger i institusjonen. En egenskap ved slike mål er at ofte gir rom for fortolkninger- selv når de er formaliserte, samt at det kan forekomme regeltomme områder. Dette gir aktørene anledning til å fravike eller endre på hvordan målene fortolkes og dermed hvordan de skal innfris. Basert på denne forståelsen av endring hevder Mahoney og Thelen (2010) at institusjonen gradvis endres. Gradvise endringer oppfattes gjerne som lite dramatiske i internt i institusjonen. Endringene foregår på et detaljert nivå og er ofte drevet frem av institusjonens egne aktører. Større og mer fundamentale endringer kan likevel forekomme over tid som en følge av de gradvise endringene (Mahoney og Thelen, 2010).

Ved rammeverket til Mahoney og Thelen (tabell 3) vil endringene i JD (2011-2016) komme til uttrykk som *lagdelling* dersom det har vært et lite rom for skjønn i JD, og mange vetomuligheter i politisk kontekst. Dette innebærer at skjønnsmarginen i JD har vært lite, samtidig som det har vært mange vetomuligheter i JDs politiske kontekst, representert ved de øvrige fagdepartementene. Dette vil ut fra rammeverket komme til uttrykk som at gamle ordninger er justert i forhold til nye mål og ambisjoner. JD har lagt ”sten for sten” ved implementeringen av nye ordninger – som på sikt kan gi grunnlag for fundamentale endringer. Endringsprosessen *Glidende overgang* forekommer hvis skjønnsmarginen for måloppnåelse har vært vid, samtidig som det har vært mange vetomuligheter i politisk kontekst. Endringsprosessen, vil i tråd med *glidende overgang* komme til uttrykk som at

eksisterende mål og ordningers betydning er like, men at de tolkes på nye måter på grunn av skiftende omgivelser. *Erstatning* vil være en passende kategori dersom funnene viser at det har vært lite rom for skjønn i JD og få vetomuligheter i politisk kontekst. Dette vil komme til uttrykk som at eksisterende ordninger har blitt erstattet av nye på en enkel måte uten noen form for institusjonell motstand. *Omdanning* kommer til uttrykk hvis det har vært et stort rom for skjønn i JD, og samtidig få vetomuligheter i politisk kontekst. En slik prosess kan ha medført nye mål i JD samtidig som de har beholdt den eksisterende strukturen. Når JDs formelle struktur og mål ikke lenger samsvarer kan dette ifølge Mahoney og Thelen (2010) føre til institusjonell omdanning. Rammeverket til Mahoney og Thelen (2010) vil benyttes i analysen som en av de institusjonelle forklaringene for endringene i JD (2011-2016).

2.2.2.1 EMPIRISKE IMPLIKASJONER UT FRA DET INSTITUSJONELLE PERSPEKTIVET

En sentral antakelse utledet fra kulturperspektivet er at organisasjonens normer og tradisjoner har lagt føringer for hvilke alternativer som har blitt ansett som aktuelle. Implementeringen av tiltak i JD forventes å ha vært en stegvis prosess, hvor deltakelse har blitt definert gjennom eksisterende normer, regler og rutiner. Løsningsforslagene forventes å ha vært ”stivhengige”, ved at de nye foreslåtte ordninger har liknet på noe administrativ eller politisk ledelse har ansett som *passende* før. Det forventes videre at nye forslag har møtt motstand dersom de har stått i kontrast til aktørenes oppfatninger av hva som er *passende*. Dette antas å ha medført at de store resultatene av endringene har uteblitt- selv om JD selv har vurdert at de ikke er tjent med gjeldende organisering. Dette kan knyttes til perspektivets forventinger om at nye ordninger gjennomgår en *kompatibilitetstest*. Hvis nye ordninger ikke har vært kompatibel med JDs oppfatningen av ”passende” organisering er antakelsen at disse enten har blitt frastøtt, eller omformet fordi disse ikke eller i liten grad har samsvart med JDs tradisjoner.

Kategorisering av institusjonell endring

Ut fra det kategoriserende rammeverket til Streeck og Thelen (2005) forventer jeg at endringene i JD (2011-2016) kan plasseres mellom inkrementelle og radikale endringer, og mellom kontinuitet og diskontinuitet. Jeg ser på ulike organisatoriske endringer internt og eksternt i departementet, og jeg antar at tradisjonene som ligger til grunn ved de forskjellige sidene er ulike. Hvis hendelsene har vært et mulighetsvindu for radikale endringer, antar jeg likevel at JD over tid vil gå tilbake til en tilsvarende organisering som en følge av stivhengighet. Hvis dette er tilfellet vil de interne endringene kunne kategoriseres som enten

reproduksjon ved tilpasning eller *gradvis transformasjon*. Jeg forventer videre at det har vært vanskeligere å implementere eksterne ordninger sammenliknet med interne. Dette knytter seg til at de eksterne endringene avhenger av flere aktører med tilsvarende beslutningsmyndighet som JD. Endringene i JDs eksterne struktur forventes derfor å ha vært noe inkrementelle og noe radikale, men stort sett preget av kontinuitet med enten *reproduksjon ved tilpasning* eller *overlevelse og erstatning* som resultat. At enkelte endringer antas å være preget av kontinuitet knytter seg til en antakelse om at nye eksterne ordninger ikke så lett lar seg fjerne eller endre når de først er implementert. Antakelsen om at de eksterne endringene kan plasseres innenfor *overlevelse og erstatning* knytter seg til en forventning om at det har blitt implementert noen radikale eksterne ordninger de første årene etter angrepene, og at disse har vært preget av kontinuitet.

Fire typer institusjonell endring

Den politiske konteksten på samfunnssikkerhetsområdet kjennetegnes av mange vetomuligheter på grunn av sterke fagdepartementer med et selvstendig ansvar for egne samfunnssikkerhetsoppgaver i tråd med ministerstyreprinsippet. Selv om JD besitter rollen som lederdepartement, har de øvrige fagdepartementene likevel beslutningsmakt over egne oppgaver. Jeg forventer derfor at det har vært like mange fagdepartementer, men jeg antar at disse har blitt noe svakere i valgt periode. Videre forventer jeg at JDs rom for skjønn har blitt noe større som en følge av behovene som terrorangrepene 22. Juli kan ha avdekket. Hvis de empiriske funnene innfrir de skisserte forventningene kan endringene i JD (2011-2016) kategoriseres som enten lagdeling eller glidende overgang.

2.3 OPPSUMMERING

Dette kapitlet har tatt for seg studiens teoretiske grunnlag. Med utgangspunkt i studiens tema og problemstilling ble det valgt å benytte både beskrivende og forklarende teorier. Samlet gir de stor innsikt problemstillingen som skal belyses, ved å 1) beskrive hvilke konkrete endringer som har blitt foretatt i JD formelle struktur, prosedyrer og demografi i valgt tidsrom, og 2) forklare endringsmønsteret ut fra forklarende perspektiver og teorier. De beskrivende begrepene er inkludert som en følge av relevansen for emnet. Det forklarende teorigrunnlaget tar utgangspunkt i to forskjellige varianter innenfor et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Perspektivene er ulike måter å betrakte organisasjonen på, og vektlegger ulike elementer for å forklare endring i offentlige organisasjoner.

KAPITTEL 3. METODE

Casestudie er valgt som forskningstilnærming i denne studien med utgangspunkt i kvalitativ dokumentanalyse og intervjuer av sentrale ledere i JD. I dette kapittelet gjennomgås, metodevalg, datagrunnlaget og datainnsamlingen.

3.1 METODISK TILNÆRMING - CASESTUDIE

Casestudie kan forstås som en empirisk studie som undersøker et bestemt fenomen (caset) i dybden og innenfor casets kontekst (Yin, 2014:16). Slike studier passer til å svare på problemstillinger som skal besvare «hvordan» og «hvorfor», eller desto mer forskningsspørsmålene forutsetter en omfattende beskrivelse av et fenomen (Yin, 2014:4). Dette passer godt til problemstillingen i denne studien: *”Hvilke organisatoriske endringer har blitt foretatt i Justis- og beredskapsdepartementets etter terrorangrepene 22. juli 2011 og frem til 2016? Hvordan kan endringene forklares?”* Ifølge Ragin (1995) er det hensiktsmessig å forklare hva en studerer. I dette tilfellet vil jeg hevde at jeg studerer caset: «organisatoriske endringer i JD over en femårsperiode» for å diskutere betydningen av en omfattende krisesituasjon. Studiens formål er å utvikle kunnskap om endringsmønsteret i JDs formelle organisasjonsstruktur, prosedyrer og demografi i valgt tidsperiode. Jeg ønsker i tillegg å forstå hvorfor ulike ordninger har blitt forslått, hvem som har foreslått de og hvilken effekt nye ordninger har hatt for departementet (2011-2016). Et slikt formål er vanlig for case-studier, og enheten som studeres vil da betraktes som unik og vitenskapelig interessant i seg selv, uten at det koples til et større univers av fenomener (Grønmo, 2007:90).

Casestudier blir ofte brukt som metodisk tilnærming i studier av fenomener på samfunnssikkerhetsfeltet (Boin, 2005). Studiene fokuserer i disse tilfellene på hvordan ulike krisesituasjoner har blitt håndtert med fokus på interaksjoner mellom ulike aktører innenfor en organisatorisk kontekst. Til forskjell fra slike studier skal jeg fokusere på i hvilken grad terrorangrepene 22. juli 2011 som en isolert hendelse har ført til organisatoriske endringer i JD. På den måten vil jeg utvikle forståelse for hvordan en så alvorlig hendelse, kan føre til endringer i den norske statsforvaltningen. Jeg vil hevde at valgt case-studie er en god strategi for å utvikle en dybdeforståelse for de organisatoriske endringene ved JDs formelle struktur, prosedyrer og demografi på samfunnssikkerhetsfeltet (2011-2016).

3.2 METODER OG DATAGRUNNLAG

En rekke metoder kan være hensiktsmessige for å undersøke fenomener i en casestudie. Yin (2014:106) trekker frem seks ulike metoder, derunder innholdsanalyse, arkivmateriale, intervjuer, direkte observasjon, deltakende observasjon og fysiske artefakter. Videre deles datagrunnlaget inn i primærdata som samles inn for en bestemt studie, og sekundærdata som eksisterer uavhengig av studien (Ringdal, 2001). Fordelen med primærdata er at utformingen av opplegg for innsamlingen kan styres av forskeren selv i tråd med problemstillingen, til forskjell fra sekundærdata som ikke svarer direkte på problemstillingen og dermed krever et videre fortolkningsgrunnlag. Sekundærdata kan være lettere tilgjengelig- og spesielt i studier av offentlig sektor hvor det i stor grad er innsyn i de politiske prosessene.

Min studie er basert på både *primær-* og *sekundærdata*. Jeg har benyttet meg av skriftlige kilder som tilsynsrapporter, stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, tildelingsbrev, NOUer, kongelige resolusjoner som sekundærdata. Annen sekundærdata som har blitt inkludert er dokumenter fra JDs interne arkiv. De interne dokumentene forutsatte en søknadsprosess for å sikre tilgang. Selv om nevnte kilder i stor grad kunne belyst oppgavens problemstilling valgte jeg å også inkludere primærdata som et supplement til de øvrige kildene, innhentet med intervju av sentrale aktører i departementet. Dette kan begrunnes med at jeg erfarte fortløpende i prosessen at de dokumentariske kildene ikke tilførte tilstrekkelig informasjon om deler av organisasjonsutviklingsarbeidet i departement. Jeg erfarte også at det var noe avvik i begrunnelsene for endringene i dokumentene, og at det derfor var vanskelighet å forstå enkelte endringer tilstrekkelig. Dette gjelder særlig for departementets interne avdelingsstruktur. Intervjuundersøkelsene viste seg å være nyttige for å utvikle en bedre oversikt over flere sider av studieobjektet.

Kombinasjonen av de ulike datakildene medfører at man bør vurdere kvaliteten og påliteligheten til kildegrunnlaget. Utvalget i min studie er i stor grad basert på *strategisk utvalg* (Grønmo, 2007). En slik form for utvelgelse av enhetene handler om at en velger enheter ut fra vurderinger av hva som kan tenkes å være mest relevant ut fra et teoretisk og et analytisk formål. I denne studien er datagrunnlaget hovedsakelig:

- De offentlige tilsynsrapportene til Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2015)
- Offentlige dokumenter som handler om beredskap og samfunnssikkerhets generelt, deriblant stortingsmeldingene om samfunnssikkerhet (st. meld.nr.29 (2011-2012) og terrorberedskap (st.

meld.nr. 21(2012-2013), Kongelig resolusjon av 12.06.2012 og den nye bistandsinstruksen mellom politiet og forsvaret (2012).

- Offentlige interne evalueringer av JDs organisering for samfunnssikkerhet, som Bleikelia-rapporten fra 2012 om JDs ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap.

- Intervjuer med sentrale personer i JDs Samfunnssikkerhetsavdeling og Politiavdeling på ekspedisjonssjefs- og avdelingsdirektørnivå.

- Interne dokumenter som omhandler JDs organisering og organisasjonsendringer

I vitenskapelige studier bør man videre ta stilling til om metodene og datagrunnlaget som benyttes egner seg for å svare på studiens problemstilling. Jeg har valgt kvalitative metoder fordi jeg har vurdert at disse vil gi en bred forståelse av problemstillingen som studeres. Det kan videre begrunnes i at jeg studerer etterspillet av en hendelse som er svært godt dokumentert i interne og eksterne evalueringer og rapporter noe som gjør kvalitativ innholdsanalyse til en god metodisk tilnærming. Funnene fra innholdsanalysen kan videre utdypes ved bruk av semi-strukturerte kvalitative intervjuer.

3.2.1 INTERVJU

I denne studien har intervju fungert som en kilde til kunnskap og faktaopplysninger, og som et supplement og utdyping av de dokumentariske kildene. Intervjuene har også gitt et grunnlag for å få frem de ansattes holdninger til endringsprosessene etter 22. juli 2011. Intervjuene ble gjennomført med forskerne Lise Rykkja og Per Læg Reid ved to anledninger. Intervjuene var kvalitative, med noen trekk fra både *uformelle intervju* og *strukturert utspørring*, som omtales som *semi-strukturerte intervju* i litteraturen. Det vil si at man ved hjelp av en intervjuguide innhenter sammenliknbar data, samtidig som man benytter en guide for å strukturere innholdet (Grønmo, 2007). Intervjuguiden beskriver gjennomføringen av intervjuene, og var inndelt etter ulike hovedtema. Informantene hadde ulik fartstid og jobbet i ulike avdelinger i JD. Det var derfor naturlig å dele guiden inn i to deler med relevante spørsmål knyttet til departementets Politiavdeling (PIA), og en som var mer relevant for informanter som jobbet i en av samfunnssikkerhetsavdelingene. Inndelingen ga rom for fleksibilitet, og en anledning til å styre intervjuet til å omhandle tema som informantene hadde mest mulig kunnskap om. Intervjuguiden er vedlagt (*vedlegg 1*). Intervjuformen er godt egnet for kvalitative studier fordi det legger til rette for en åpen dialog mellom forskeren og informanten, samtidig som forskeren kan stille spørsmål som kan frembringe opplysninger som ellers ikke ville blitt delt.

Selv om intervjuundersøkelsene var et tidkrevende arbeid, kan nytteverdien betraktes som høy for utviklingen av et helhetlig bilde av endring i JD (2011-2016). Det har også vært hensiktsmessig for å få et innblikk i de uformelle sidene ved avdelingene og uskrevne rutiner. Informantene bidro med informasjon som jeg vanskelig kunne fått tak på uten.

Utvalg

De mest sentrale aktørene i min studie er JDs Samfunnssikkerhets (SAM)- og Politiavdeling (PIA) ettersom den sentrale organiseringen for samfunnssikkerhet i JD er organisert mellom disse. Jeg har intervjuet 4 informanter fra SAM og 2 informanter fra PIA. I SAM intervjuet jeg ekspedisjonssjefen, avdelingsdirektøren i seksjon for analyse, tilsyn og strategisk planlegging, avdelingsdirektøren i seksjon for forebygging og analyse og avdelingsdirektøren i beredskap og redningsseksjon. I PIA ble ekspedisjonssjefen og avdelingsdirektøren i sikkerhets- og beredskapsseksjon intervjuet. Informantene står oppført med avdelingstilknytning, arbeidstitel og formell bakgrunn i intervjuguiden (Vedlegg 1). I etterkant av intervjuene har informantene fått muligheten til å foreta en sitatsjekk. Noen valgte i den forbindelse å omformulere seg uten at dette endret meningsinnholdet. Intervjuene foregikk i Nydalen, Oslo i JDs lokaler i arbeidstiden.

Tilgang

Intervjuene ble organisert av en seniorrådgiver fra JD. Det ble ikke lagt føringer i forkant fra verken departementet, eller informantene i forhold til informasjonsdeling. Samtlige informanter hadde mulighet til å stille opp til 30-45 minutters intervjuer, utenom ekspedisjonssjefen i SAM som hadde avsatt en time.

Vurdering av metoden

Grønmo (2007) beskriver flere utfordringer knyttet til intervju, som at kommunikasjonen mellom forskeren og informanten kan være dårlig, at forskeren kan påvirke svarene ved å stille ledende spørsmål og at informantens erindringsfeil kan påvirke svarene. Informantens selvrepresentasjon, samt evne og vilje til å svare trekkes videre frem som elementer som kan variere. Jeg opplevde ingen kommunikasjonsproblemer, men jeg erfarte at noen spørsmål var mindre relevant for den ene avdelingen sammenliknet med den andre. Spørsmålene hadde

stort sett en nøytral karakter, men det var et par spørsmål som handlet om en tidligere pågående konflikt mellom avdelingene hvor informantene i varierende grad ønsket å svare.

En annen utfordring jeg støtte på var at intervjuet med ekspedisjonssjefen i samfunnssikkerhetsavdelingen foregikk i et gradert møterom til forskjell fra intervjuene av de øvrige informantene. Dette medførte forbud mot å bruke verktøy for opptak, og samtalen måtte skrives ned for hånd. Dette intervjuet ble gjennomført med forskeren Per Læg Reid slik at det ble skrevet supplementerende notater, og vi kunne konsentrere oss om å stille relevante oppfølgingsspørsmål og sjekke samsvar i etterkant. Noen informanter mente også selv de hadde jobbet for kort tid i departementet til å kunne svare på noen av spørsmålene som gikk lengre bak i tid. De fleste informantene valgte å likevel dele sine tanker omkring forhold bakover i tid.

Jeg kan også anta at det var en viss grad av selvrepresentasjon i svarene som ble gitt. Dette betyr at svarene som ble gitt kunne bli formulert på en bestemt måte i et forsøk på å gi et annet inntrykk av for eksempel holdningen til eller årsaken til endringer enn det som faktisk har vært tilfellet. Et annet problem kan knyttes til at informantene ikke nødvendigvis husket alle detaljer, eller kunne si noe sikkert om hvordan det var før/etter/mellom de ulike endringene, eller hvem som var pådrivere for endringene. I løpet av perioden som studien tar utgangspunkt i har det blitt gjennomført svært mange endringer innenfor avdelingene, og særlig samfunnssikkerhetsavdelingene. Begrunnelsene for de enkelte endringene var beskrevet i dokumentene, og kunne derfor benyttes som et virkemiddel for å friske opp hukommelsen under intervjuene. En annen utfordring kan knyttes til aktørenes etterrasjonaliserer av handlingene sine. Dette har jeg forsøkt å ta høyde for. Intervjuene har samlet vært svært nyttige for å forstå endringsmønsteret i JD ut fra et bredere perspektiv. Ved å inkludere informanter fra begge avdelingene har jeg i tillegg fått informasjon om hvordan endringene har påvirket den interne samordningen i, og mellom avdelingene.

3.2.2 INNHOLDSANALYSE

Jeg har også benyttet *kvalitativ innholdsanalyse* av dokumenter som forskningstilnærming. Yin (2014) skriver at kvalitative innholdsanalyser er egnet metode for å tilegne seg relevant informasjon fra et dokumentarisk kildemateriale. En fordel med metoden er at den er stabil og spesifikk. Det innebærer at det samme kan leses ut fra dokumentene flere ganger til ulike tider, og at de kan inneholde konkrete detaljer om fenomenet som skal studeres. De har gjerne en stor rekkevidde, som innebærer at dokumentene dekker et lengre tidsrom, flere hendelser og

ulike settinger. Metoden har imidlertid noen svakheter. Dette kan blant annet knyttes til utfordringer med å finne relevant dokumentasjon og tilgang til disse (Yin, 2014:106).

Grønmo (2007) skriver også om kvalitativ innholdsanalyse og vektlegger en systematisk gjennomgang av dokumenter med to siktemål, herunder en kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen. I den forbindelse kan det være viktig at datainnsamlingen foregår delvis parallelt med datanalsen. På den måten vil man sikre at etterhvert som flere tekster studeres og analyseres, vil problemstillingen bli bedre belyst og man utvikler en større forståelse for hvilke andre tekster som kan være relevante for den videre analysen (Yin, 2014).

Jeg har valgt innholdsanalyse fordi dokumenter kan gi gode beskrivelser av hendelser og kontekst. Det var også en antakelse tidlig at endringer som omhandlet JDs struktur ville være godt dokumenterte prosesser. Deler av studien omhandler derfor forholdet mellom styrende dokumenter, som for eksempel interne prosjektbeskrivelser, offentlige dokumenter og den faktiske organiseringen. Andre dokumenter som tilsynsrapporter kan belyse hvordan andre aktører oppfatter JDs organisering for samfunnssikkerhet i perioder hvor det har blitt gjennomført strukturelle endringer. Disse kan belyse i hvilken grad omgivelsene har betraktet tiltakene som vellykkede.

Utvalg

Utvalget i denne studien består av fire typer dokumenter: interne dokumenter som beskriver endringer i departementets organisasjonsstruktur (2011-2016), offentlige dokumenter som handler om organisering for samfunnssikkerhet, avisartikler og departementets telefonkataloger (2011-2016). De interne dokumentene inneholder informasjon om både foreslåtte og implementerte tiltak som berører departementets interne og eksterne formelle struktur, men også prosedyrer. Det var mye informasjon å hente fra de interne prosjektbeskrivelser og omstillingsrapportene. Disse kunne i stor grad beskrive prosessene omkring de interne reorganiseringene.

De offentlige dokumentene ble benyttet for å forklare kontekstuelle forhold, men tjener også for beskrivelsene av organisatoriske endringer i JD (2011-2016). Avisartikler har hovedsakelig blitt brukt for å beskrive den offentlige debatten omkring nødvendigheten av å foreta organisasjonsendringer i etterkant av terrorangrepene 22. juli 2011. Etterspillet av

krisen er godt beskrevet i de offentlige dokumentene, men avisartiklene speiler likevel et annet inntrykk enn det som fremgikk av de offentlige dokumentene. Avisartiklene har også blitt brukt som informasjonskilde for endringene i departementets ledelsesstruktur. Departementets telefonkataloger (2011-2013) har blitt brukt for å få informasjon om endringene i personalsammensetning (2011-2013). Jeg har her fokusert på endringer i antall ansatte i relevante underliggende team i JDs samfunnssikkerhetsavdelinger. Disse ble forøvrig nettbaserte fra og med 2014, og kunne i liten grad si noe om de generelle endringene (2014-2016). På bakgrunn av dette valgte jeg å også studere endringer i JDs lederstruktur (2011-2016), da disse i større grad kunne studere kronologisk ut fra nettbaserte avisartikler og informasjon fra departementets nettsider.

Tilgang

Det finnes mye dokumentarisk materiale som omhandler organisatoriske endringer i JD (2011-2016). For å avgjøre hvilke data som er mest relevant benyttet jeg meg av strategisk utvalg. Etterhvert ble det lettere å finne og lese igjennom dokumentene for å finne elementer som var relevante for problemstillingen. Det meste av offentlige dokumenter er tilgjengelige på Stortinget og Regjeringen sine nettsider. Når det gjelder de interne dokumentene fra JDs interne arkiv som omhandlet de interne organisasjonsendringene i JD (2011-2016) var deler av prosessene unndratt offentligheten. For å få tilgang til disse ble sendt ut en anmodning til departementet høsten 2015 med forespørsel om å bistå med dokumentarisk materiale som kunne være til hjelp for å belyse problemstillingen. Det ble blant annet opplyst at det ville være av interesse å motta skriftlige kilder som sier noe om departementets interne og eksterne formelle struktur, og JDs samordnings- og pådriverrolle på samfunnssikkerhetsfeltet overfor andre departementer og underliggende organ. Anmodningen ble vurdert godkjent av departementet, og relevant dokumentasjon ble tilsendt per mail i løpet av november 2015.

Vurdering av metoden

Offentlige og interne dokumenter skiller seg noe fra hverandre da de er skrevet for ulike formål. Offentlige dokumenter inneholder ingen form for gradert materialet og er gjerne skrevet med et formidlende språk, sammenliknet med interne dokumenter som er ment for en bestemt publikum. Når det gjelder innholdsanalyser av dokumenter antas både de offentlige og interne dokumentene å kunne svare på deler av problemstillingen.

Yin (2014) anbefaler at man bør unngå å bruke dokumentariske kilder som helt objektive, og skriver at det kan være nyttig å bruke supplementære kilder, som for eksempel intervju. Ved valg av dokumenter og ved gjennomføringen av innholdsanalysen er det derfor viktig å foreta kildekritiske og kontekstuelle vurderinger fortløpende (Yin 2014, Grønmo 2007). Grønmo (2007) fremhever at en utfordring ved kvalitativ innholdsanalyse kan knyttes til utvelgelse og tolkningen av dokumentene. Dette skyldes at forskerens perspektiv kan ha en innvirkning på hvilke tekster og dokumenter som velges, samt tolkningen av tekstene. Dette kan ses i sammenheng med Yin (2014) som fremhever at forskerens begrensede kildekritiske- og kontekstuelle forståelse kan være en utfordring. Jeg har forsøkt å unngå ”fallgruvene” som trekkes frem av Grønmo (2007) og Yin (2014). Ved å vurdere informasjonen som fremgår nøye i forhold til den formidlende aktør, har jeg forsøkt å nyansere funnene, men også vektleggingen av type funn i den empiriske fremstillingen.

3.3 VURDERING AV DATAGRUNNLAG

Det benyttes to hovedkriterier for kvalitetsvurderinger av empiri i samfunnsvitenskapelige studier: kravene om *validitet* og *reliabilitet*. Validitet dreier seg om å vurdere empiriens *gyldighet* og relevans for å belyse formulert problemstilling, og vurdering av reliabilitet handler om å vurdere empiriens pålitelighet og troverdig (reliabel) (Jacobsen, 2000:19). Begrepene brukes ofte for å vurdere kvantitative forskningstilnæringer, men kan også brukes ved vurdering av datagrunnlaget i kvalitative studier (Yin, 2014:3-4).

3.3.1 RELIABILITET

Reliabilitet referer til studiens pålitelighet og troverdighet, og viser til vurderinger av i hvilken grad variasjon i datamaterialet skyldes enten spesielle trekk ved datainnsamlingen eller undersøkelsesopplegget (Grønmo, 2007:423). Det er nemlig slik at måten man benytter metoder på kan gi feil eller mangelfulle resultater (Jacobsen, 2000:20). Høy reliabilitet kan sikres ved at forskeren gjennomfører studien på en nøyaktig måte, i tråd med utformet opplegg og at begreper som benyttes operasjonaliseres i tråd med valgte definisjoner slik at en revisjon ville gitt tilnærmet like resultater (Yin, 2014:49).

King et al., (1994) peker på at det er problematisk å gjennomføre samme kvalitative forskningsopplegg flere ganger på akkurat den samme måten, fordi samfunnsmessige fenomener er komplekse og i stadig endring. Til forskjell fra kvantitative opplegg er kvalitative studier ofte lite standardiserte. Fleksibiliteten som legges til grunn gjør det vanskelig å kopiere et gitt opplegg.

Jeg vil vurderer reliabiliteten til mitt datamaterialet for å være høy. Gjennom dokumentasjon av fremgangsmåter, datainnsamling og utvalg skal det være mulig å gjennomføre forskningsopplegget på nytt. De offentlige dokumentene er uproblematisk å spore opp i ettertid, og vil ikke endre innhold eller karakter. Det kan derimot hende at en annen forsker ville vektlagt andre momenter enn det jeg har gjort. At datagrunnlaget utelukkende tar utgangspunkt i offentlige dokumenter og interne dokumenter ved departementet anser jeg som ytterligere styrkende for datagrunnlagets reliabilitet, da de stadig kan være gjenstand for gjennomgang og kontroll fra det offentlige rom.

Intervjuene kan være vanskelig å gjenta. Samtlige intervjuer, utenom ett, ble tatt opp på båndopptaker og transkribert for å sikre god kvalitet. Intervjuguiden kan også sikre at en kan gjennomføre intervjuene på nytt- med en ganske høy sannsynlighet for at de samme svarene ville blitt gitt hvis en intervjuer de samme informantene. Jeg har også foretatt en kontinuerlig vurdering av metodene. Jeg vil derfor vurdere metodene som vel egnet for å svare på oppgavens problemstilling, ettersom de har blitt benyttet på en nøysom måte. Ved at jeg i tillegg har benyttet med av et stort datagrunnlag og metoder som brukes mye innenfor fagmiljøet anser jeg reliabiliteten som vel opprettholdt. Ved å bruke et bredt spekter av relevant datagrunnlag har jeg hatt mulighet til å belyse problemstillingen ut fra flere kilder, og ved å benytte metoder som brukes mye innenfor fagfeltet har jeg brukt metoder som har høy internasjonal utbredelse og anerkjennelse.

3.3.2 VALIDITET

Validitet referer til hvor godt datamaterialet svarer til forskerens intensjoner med undersøkelsesobjektet (Grønmo, 2007:231). Til forskjell fra Grønmo (2007) som hovedsakelig knytter validitetsvurderinger til kvantitative casestudier, skriver Yin (2014) at validitetsvurderinger også er relevant ved casestudier. Yin (2014) peker på at ekstern validitet i den forbindelse handler om problemer med representativitet fra utvalg til populasjon, det vil si generalisering. I min studie vil jeg imidlertid ta sikte på å foreta en teoretisk generalisering, som innebærer at jeg vil vurdere mine sentrale funn i forhold til sentrale forklarende teorier og perspektiver i organisasjonsfaget.

Styrken til casestudier er i følge Yin (2014) den interne validiteten. Dette innebærer at forskeren etablerer en høy forståelse for det som studeres innenfor et bestemt case. Ved å benytte både offentlige og interne dokumenter, og intervjuer av sentrale aktører i JD, vil jeg forhåpentligvis bygge opp den indre validiteten i tilstrekkelig grad. Yin (2014) skriver også at

det er viktig å huske på at forskerens subjektive vurderinger kan påvirke forskerens utvelgelse av data, noe som kan føre til at relevante sider ved studieobjektet ikke belyses godt nok. I min studie vil jeg argumentere for at datagrunnlaget alene ikke kan gi en høy validitet, men at datagrunnlaget i kombinasjon med relevante teorier gir høy validitet. Samlet vil jeg vurdere at studiens validitet er høy i forhold til nevnte vurderingsgrunnlag. Yin (2014) skriver videre om begrepsvaliditet, som handler om å bruke sentrale begrep riktig i forhold til det som studeres. Dette kan ifølge Yin (2014) sikres ved at man i tilstrekkelig grad undersøker operasjonaliseringen av valgte begreper, slik at de samsvarer med det som faktisk måles. I denne studien vil jeg vurdere begrepsvaliditeten som tilfredsstillende. Dette kan knyttes til at jeg har definert og gjort rede for valgt operasjonalisering av studiens mest sentrale begreper (jf. kapittel 2). Samtidig har jeg valgt å benytte ulike kilder, noe som ifølge Yin (2014) er styrkende for begrepsvaliditeten fordi de ulike kildene kan utfylle hverandre.

3.3.3 GRUNNLAG FOR Å GENERALISERE

Så lenge $N=1$ kan ikke forskeren foreta en statistisk generalisering, men en teoretisk generalisering, noe som innebærer at forskeren kan foreta teoretiske begrunnelser for i hvilken grad studiens sentrale funn kan bli brukt som veiledende for hva som kan skje i andre liknende studier (Grønmo, 2007:88). Grønmo (2007) skriver om to sentrale formål ved teoretiske generaliseringer, hvor det første formålet handler om å utvikle begreper, hypoteser og teorier ut fra studiens sentrale teoretiske resonnementer. For det andre: å studere utvalgte enheter, med sikte på å utvikle en helhetlig forståelse for studieobjektet. Formålet med denne studien er å utvikle en teoretisk forståelse for organisasjonsendring i JD over en femårsperiode innenfor en organisasjonsteoretisk kontekst, ved å se på de forklarende perspektivene og teoriens forklaringskraft i forhold til valgt case. Selv om studien ikke kan generaliseres til andre liknende case, kan den relateres til endringer i andre store offentlige organisasjoner etter en omfattende og uventet krise.

3.4 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har jeg gjort rede for forskningstilnærming, metoder og datagrunnlag for studien. Studien er utformet som en kvalitativ casestudie med utgangspunkt i bruk av intervju av sentrale aktører i JDs samfunnssikkerhetsavdelinger, og innholdsanalyse av interne- og offentlige dokumenter. Jeg vil hevde at den metodiske kvaliteten på studien gir høy reliabilitet og høy validitet for å ta for seg de elementene jeg mener er sentrale for å besvare problemstillingen som er lagt til grunn.

KAPITTEL 4. KONTEKST

I dette kapitlet gjør jeg rede for de kontekstuelle forholdene i tiden før terrorangrepene 22. juli 2011 på samfunnssikkerhetsfeltet i JD. Begrepet *kontekst* vil i denne studien omhandle det som ligger utenfor caset: den norske politiske konteksten, styrende organiseringsprinsipper innenfor norsk offentlig sektor og samfunnssikkerhetsfeltet, normer, verdier og samfunnet generelt. Konteksten omfatter både styrende strukturelle-, historiske- og samfunnsmessige forhold. De strukturelle forholdene har en særlig betydning for mulighetene til å implementere nye ordninger i JDs formelle struktur. Dette inkluderer ansvarsfordelingen i statsforvaltningen, lover og regler. Av historiske forhold kan tidligere forsøk på endringer sentralt i JD, gi en indikasjon på endringsmønsteret i JD (2011-2016). De samfunnsmessige forholdene knytter seg til forhold i den politiske konteksten som har en innvirkning på JDs sentrale organisering for samfunnssikkerhet.

Kapitlet er todelt: del 1 handler om organisering for samfunnssikkerhet i Norge og inkluderer den norske forvaltningskonteksten, prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid, den politiske konteksten og de sentrale aktørene på feltet. I del 2 beskrives JDs mål, kjerneverdier, grunnleggende holdninger og utdanningsprofil. Kapitlet avsluttes med en gjennomgang av tidligere forsøk på organisatoriske endringer i JD fra 1990-tallet og frem til terrorangrepene 22. juli 2011.

4.1 ORGANISERING FOR SAMFUNNSSIKKERHET I NORGE

Denne studien tar utgangspunkt i organisering for samfunnssikkerhet i norsk offentlig sektor. Dette innebærer at det offentlige er ansvarlig for at det foreligger tilfredsstillende ordninger for å sikre borgerne mot aktuelle og potensielle trusler fra et samfunnssikkerhetsperspektiv. Valget av organisatoriske ordninger er imidlertid en utfordrende strategisk oppgave, fordi samfunnssikkerhetsfeltet preges av uforutsigbarhet. De offentlige myndighetene kan aldri være helt forberedt på hva som vil ramme, og hvilke grep som bør tas for å sikre samfunnets sikkerhet. Muligheten for at en hendelse kan inntreffe gjør imidlertid det forebyggende arbeidet helt sentralt, for å sikre at en står best mulig rustet hvis en krisesituasjon først rammer (Kettl, 2004:89).

Beslutningsstilen i norsk offentlig sektor er et annet relevant element i studiens kontekst. Christensen et al., (2007:97) skriver at styringsmålene som fattes på sentralt nivå ofte er komplekse, vage og skiftende. De peker på at dette skyldes en form for ”politisk

kompromisskultur”, hvor beslutningsstilen er preget av et ønske om å komme frem til omforente løsninger basert på flertallsbeslutninger. I en samfunnssikkerhetskontekst kan dette være utfordrende for styringsmål som favner flere sektorer, fordi ulike aktørene vektlegger ulike hensyn. Når det gjelder organisatoriske endringer i JD (2011-2016) innebærer dette at implementeringen av nye ordninger på tvers av sektorer kan ha vært en omfattende prosess.

For å forstå forutsetningene for å implementere nye ordninger i JD og på tvers av sektorer er det også nødvendig å se på et sentralt organiseringsprinsipp som står sterkt i norsk offentlig sektor, nemlig *ministeransvarsprinsippet*. Ministeransvarsprinsippet handler om at den enkelte fagstatsråd er ansvarlig for aktiviteten innenfor sitt politikkområde. Dette skaper sterke sektorer og fagdepartementer, hvor Stortinget kun kjenner til den enkelte departements virksomhet gjennom informasjon fra de sittende statsråder (Christensen et al., 2007). Prinsippet kan derfor skape problemer ved samordningen av ”wicked issues”, fordi disse problemene ikke følger sektorgrensene og derfor krever en sterk horisontal samordning og ansvarsdeling på tvers av sektorer (Christensen og Læg Reid 2008, Bjørgum 2010).

Smith (2015) peker på at selv om ”ministeransvar” betyr *ansvar* for den enkelte fagstatsråd, fremstår prinsippet likevel som et hinder for å ta nettopp- ansvar. Dette skyldes at saker som havner innenfor en bestemt sektor ofte regnes som ”deres”- og at det derfor er de som sitter med det primære ansvaret. Dette bidrar ifølge Smith (2015) til en holdning om at andre fagstatsråder bør holde seg unna. Motsatt fremhever han at det kan være slik at de aktivt velger bort større problemstillinger som i utgangspunktet er plassert hos andre. En slik tankegang er negativt for å samordne forståelsen av problemer og løse disse i fellesskap fordi det legger opp til et system for arbeidsdeling og spesialisering som vanskeliggjør samordning. At Norge har ministerstyre betyr ikke at den samlede regjering er fratatt ansvar for aktiviteten som foregår innenfor det enkelte departement (Christensen og Læg Reid, 2008). Smith (2015) argumenterer derfor for at prinsippet ikke må betraktes som et hinder for å se at den enkelte statsråd ikke bare har beslutningsmyndighet over områder som regjeringen selv ikke ønsker å utøve. Det er nemlig slik at det er regjeringen selv som velger å organisere den utøvende makten innenfor ulike sektorer. Tilsvarende har regjeringen myndighet til å modifisere sektorinndelingen hvis den fremstår som lite hensiktsmessig.

Ministerstyreprinsippet kan ses i sammenheng med gjeldende organiseringsprinsipper på feltet. Før terrorangrepene 22. juli 2011 var dette: ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet og likhetsprinsippet. Ansvarsprinsippet kan knyttes til ministerstyreprinsippet om at det gitte departement selv er ansvarlig for samfunnssikkerheten innenfor sitt fagfelt. Nærhetsprinsippet

går ut på at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Likhetsprinsippet handler om at arbeidsoppgaver følger lik organisasjonsstruktur, og betyr at den organisasjonen man operer med til daglig skal være mest mulig lik den man opererer med under kriser (St.meld. Nr. 17 (2001-2002), s. 4).

Selv om prinsippene er ment å strukturere sikkerhets- og beredskapsarbeidet ved å fordele ansvar og oppgaver, kan en argumentere for at prinsippene står i kontrast til hverandre. Samfunnssikkerhetsfeltet inkluderer flere aktører på ulike nivåer (jf. kapittel 1 og 2), og dette nødvendiggjør samordning for å sikre en sammenheng. *Ansvarsprinsippet* kan derimot føre til nettopp fraværet av samordning fordi aktørene kan bli for opptatt av å sikre egne territorier. Prinsippet kan også skape utfordringer for implementeringen av nye tverrsektorielle ordninger, fordi den enkelte fagstatsråd kan bli for opptatt av å beskytte egne territorier fremfor å skape en felles plattform. *Nærhetsprinsippet* legger til forskjell fra de øvrige prinsippene vekt på at krisehåndteringen skal foregå på lavest mulig nivå, men dette kan føre til at krisehåndteringen ikke tillegges nok oppmerksomhet sentralt og at en mister det helhetlige perspektivet. Kontrastene mellom prinsippene er særlig relevant i en samfunnssikkerhetskontekst, hvor det lett kan oppstå samordningsutfordringer mellom aktører på tvers av nivåer og sektorer (Fimreite et al., 2014).

4.1.1 POLITISK KONTEKST

Samordningsutfordringer er noe som ikke bare blir trukket frem for samfunnssikkerhetsfeltet. Det er en generell utfordring ved norsk offentlig forvaltning som også kommer til uttrykk ved andre politikkområder. Flere store reformer har blitt gjennomført de siste årene med merkelappen ”New Public Management (NPM)” og ”Post New Public Management” (post NPM) i et forsøk på å håndtere dette, deriblant: NAV-reformen, samhandlingsreformen og politireformen (Rykkja et al., 2014:67). For å forstå endringer som har blitt gjennomført i JD i tidsrommet 2011-2016 er det derfor nødvendig å se på den politiske konteksten.

Reformbevegelsene NPM og post NPM nedtoner forskjellene mellom privat og offentlig sektor, og fremhever at organisasjonstrekk fra privat sektor er overførbare til offentlig sektor (Christensen et al., 2007:15). NPM har basis i økonomisk organisasjonsteori og vektlegger effektivitet og effektivisering. Det offentlige skal bli mer effektivt gjennom reformtiltak preget av blant annet management-orientering, mer vekt på klare mål og virkemidler og bruk av kontrakter i styringsrelasjoner (NOU 2004:2). Post New Public Management (Post NPM) er en reformbølge som kom etter NPM, og vokste fram som en

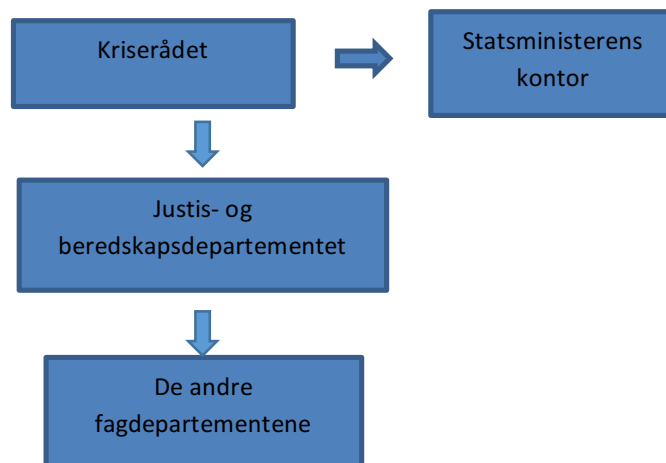
reaksjon på NPM. I Post NPM blir det lagt mindre vekt på effektivisering og mer vekt på overordnet styring og samordning. Eksempler på dette er ønske om å sentralisere og koordinere det offentlige tjenesteapparatet ved strukturelle reorganiseringer som å integrere direktorater og tilsyn i departementer, kontrollere disse mer, eller slå sammen offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2007). Begge reformene har hatt en innvirkning for JD som en del av norsk offentlig forvaltning. I Norge er det ikke slik at Post NPM erstatter NPM. Det er snarere slik at Post NPM supplerer de allerede etablerte NPM trekkene. Departementet inneholder dermed trekk fra begge reformene. Av Post NPM trekk kan blant annet opprettelsen av nettverksløsninger på tvers av sektorer og gjennomføringen av tilsyn med departementenes nevnes.

Christensen et al. (2015) peker på at samordning har blitt et nøkkelbegrep når det gjelder etableringen av nettverksrelasjoner på samfunnsikkerhetsfeltet. Dette knytter seg til at nettverksstrukturer ofte etableres for å sikre samordning på tvers av sektorer og nivåer, men at de ofte fører til nettopp fraværet av samordning, fordi hybride strukturer med trekk fra organiseringsprinsippene hierarki og nettverk vanskelig lar seg kombinere (Christensen et al. 2007, Bouckaert et al. 2010). I et nettverk inngår aktørene i sin opprinnelige styringslinje, og har i tråd med ministerprinsippet totalansvaret for arbeidet innenfor sitt politikkområde. I følge Christensen et al., (2016) har fleksibiliteten som ligger til grunn ved slike hybride strukturer medført utfordringer for politisk- og administrativ ledelse når det gjelder å etablere en felles plattform for å håndtere kriser som krever samordnede responser.

Et annet relevant element i den politiske konteksten er regjeringsskiftet i oktober 2013 fra Jens Stoltenbergs (AP) flertallsregjering til Erna Solbergs (H) mindretallsregjering. En mindretallsregjering er mer avhengig av tverrpolitisk støtte for å få gjennomslag for nye forslag sammenliknet med en flertallsregjering. Det kan derfor tenkes at regjeringsskiftet i 2013 har påvirket den nye regjeringens muligheter til å få gjennomslag for nye forslag, men også hvilke løsninger som har blitt betraktet som aktuelle på bakgrunn av de ulike partipolitiske bakgrunnene. Det har også vært tre justisministere (2011-2016). Knut Storberget (AP) var Justisminister i Jens Stoltenbergs andre regjering fra oktober 2005 til november 2011. I november 2011 overtok den tidligere forsvarsministeren, Grete Faremo (AP) stillingen som Justisminister, men som et resultat av regjeringsskiftet i 2013, overtok Anders Anundsen (FRP). Skiftet av justisministere kan også ha påvirket valg av organisatoriske løsninger i JD (2011-2016). Utfordringene knyttet til den politiske konteksten behandles nærmere i empirikapittelet og i den innledende diskusjonen i analysekapittelet.

4.1.2 SENTRALE AKTØRER PÅ SAMFUNNSSIKKERHETSFELTET

Den sentrale offentlige organiseringen for samfunnssikkerhet inkluderer en rekke aktører vertikalt og horisontalt. Styringsmålene for samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering fattes på sentralt nivå av Regjeringen. Kriserådet ivaretar og sikrer samordning. Rådet har fem faste medlemmer, herunder: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, departementsrådene i JD, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Forsvarsdepartementet (FD) og Utenriksdepartementet (UD). Det er også alltid et sentralt lederdepartement med pådriveransvar overfor de andre aktørene på feltet. JD ble utnevnt som et fast lederdepartement ved sivile kriser i 1994 (St.meld.nr. 24 (1992-1993)). Kriserådet er imidlertid ansvarlig for å vurdere om et annet departement skal utnevnes hvis en krise i større grad berører et annet fagområde. Andre sentrale aktører som kan nevnes er Krisestøtteenheten (KSE) (2006-) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). KSE som fungerer som et permanent sekretariat for Kriserådet, og innehar en støttefunksjon for lederdepartementet (Regjeringen, 2005). Opprettelsen av nevnte aktører gjennomgås nærmere i det følgende avsnittet (4.4). Figur 1. viser organiseringen av de sentrale aktørene:



FIGUR 1. RELASJONEN MELLOM DE SENTRALE AKTØRENE PÅ SAMFUNNSSIKKERHETSFELTET I NORGE

4.2 PRESENTASJON AV JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

JD har vært en sentral institusjon fra 1818, da forestillingen var at staten skulle påta seg et minimum av oppgaver. JD har endret seg mye siden den gang, men et likhetstrekk er kontinuiteten i oppgaver og den grunnleggende holdningen om å ivareta samfunnets grunnleggende trygghet. Å ivareta samfunnets grunnleggende trygghet handler ikke bare om politi- og sikkerhetsaspektet, men også enkeltindividets rettigheter. Samfunnets grunnleggende trygghet og enkeltindividets rettigheter er grunnleggende holdninger som reflekteres i JDs visjon om rettssikkerhet og trygghet (JD, 2014).

Åpenhet og innsyn er andre grunnleggende verdier ved departementet. Hvem som helst kunne komme inn i kontorets lokaler på dagtid fra 1814-1988. Helt frem til 1969 var i tillegg midtpartiet i høyblokka helt åpent. Folk kunne gå ut og inn, og biler kunne kjøre igjennom bygningen. Fra 1988-1989 begynte det imidlertid å innføres nye sikkerhetstiltak som adgangskort, rotasjonssperrer og avlåsning av statsrådseksjonene. Over relativt kort tid gikk departementet fra å være helt åpne offentlige kontorer til å bli en beskyttet sone. Dette er sikkerhetsmessige grep som gradvis har begrenset innsynet og gjort departementet mindre åpent. JDs oppgaveportefølje har også utviklet seg mye fra 1818 og frem til 2011. Det var blant annet en Rednings- og beredskapsavdeling og en Politiavdeling på samfunnssikkerhetsfeltet i JD i 2011. Andre sentrale oppgaver og avdelinger var lovarbeid, domstoler, innvandrings-, kriminalomsorgs-, polar- og sivilavdelingen. De sistnevnte vil ikke belyses nærmere i studien, men er likevel verdt å nevne for å vise variasjonene i oppgaver sentralt i JD (JD, 2014).

De ansatte sin utdannelsesbakgrunn er en annen relevant del av konteksten, fordi det sier noe om de ansattes profesjonstilknytning. En utdanning gir ikke bare ferdigheter og kunnskap, men sier også noe om antakelser, normer og livssyn (Lægreid og Olsen, 1978:288). Tidligere forskning har vist at JD har hatt en sterk juridisk tradisjon. Den juridiske utdannelsen preges av tolkning av rettskildefaktorer, regelorientering og rettssikkerhet (Langhoff, 2007). Dette kan tenkes å ha vært retningsgivende ved valg av nye organisatoriske løsninger i JD (2011-2016).

I følge Christensen et al., (2001) var 85 % av de ansatte i JD jurister i 1976. I 1986 var det 66 % jurister og i 1996 var det 52 % jurister. Andelen jurister i JD var fortsatt høy i 2006 med cirka 48% (Lango et al. 2013). Selv om andelen jurister i JD har falt 37 % (1976-2006) synes det å være en rimelig antakelse at overvekten av ansatte med juridisk utdannelsesbakgrunn også har vært gjeldende i valgt periode (2011-2016). Sett i sammenheng med de øvrige fagdepartementene har JD generelt sett den høyeste andelen jurister i følge Lango et al., (2013). Dette samsvarer også med departementssurveyen fra 2006 som viser at hele 22,1% av juristene i alle departementene var ansatt i JD i 2006 (PSPP, 2006).

4.2.1 ORGANISASJONSENDRINGER I JD I ET HISTORISK PERSPEKTIV

Videre vil jeg rette et fokus mot endringer i JDs organisering for samfunnssikkerhet i et historisk perspektiv. Begrepet samfunnssikkerhet ble først definert i St.meld. Nr. 17 (2001-2002) til å omhandle: "(...) *den evne samfunnet (...) har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger.*" Begrepet ble revidert i St.meld. Nr. 37 (2004-2005) til å omhandle: "(...) *å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktige infrastrukturer mot angrep om annen skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser er truet*". Definisjonene favner vidt, og kan sies å inneholde både et forebyggende- og et håndteringsaspekt, men også konsekvensene av disse hvis en krise først rammer. Begrepet brukes om flere typer utfordringer, deriblant om naturkatastrofer og menneske påførte trusler som terrorangrep som representerer en potensiell fare for liv, helse eller materielle verdier.

Samfunnssikkerhet i en sivil sammenheng ble først satt på dagsordenen mot slutten av 1980-tallet gjennom nedsettelsen av det såkalte *Buvik-utvalget* (St.meld.nr. 52 (1988-1989), og den etterfølgende stortingsbehandlingen. Utvalget som skulle utrede hvilke forutsetninger som bør ligge til grunn for den sivile beredskapen, fremmet flere forslag i en stortingsmelding for perioden 1994-1998. De langsiktige perspektivene ble lagt frem i St.meld. nr. 24 (1992-1993) (Innst. S. nr. 100, (1994-1995)). En konsekvens av utvalgets vurderinger var etableringen av et sterkere skille mellom militær og sivil side gjennom revisjonen av *totalforsvarskonseptets* ansvarsdeling. Det tradisjonelle totalforsvarskonseptet tilsa at samfunnets samlede ressurser skulle kunne settes inn i forsvaret av landet i tilfelle krig eller når krig truer. Fokuset under den kalde krigen var rettet mot forsvarets behov for støtte fra det sivile samfunn i en krise eller en krigssituasjon (Lango og Læg Reid, 2014:38).

På begynnelsen av 1990-tallet ble JD tildelt ansvaret for samordningen av *alle* tiltak som lå under *Totalforsvarskonseptet* (Læg Reid og Serigstad 2006, Høydal 2007, Lango et al. 2013). På bakgrunn av JDs sentrale rolle ble ansvarsområdet ytterligere utvidet etter St.meld. Nr.24 (1992-1993) ved at de nå også skulle fungere som et *samordningsdepartement*. Dette innebar et sektorovergripende ansvar for den sivile beredskapen. Det ble samtidig pekt på at JDs utvidede ansvar ikke endrer på prinsippet om at den enkelte fagstatsråd som har ansvaret for en sektor til daglig, også har ansvaret for de nødvendige forberedelser og iverksettelsen av tiltak ved krisesituasjoner. I 1996 ble *Rednings- og beredskapsavdelingen* (RBA) opprettet, med mål om å styrke samordningsansvaret til departementet i enda større grad. Avdelingen skulle være et definert punkt for samordning mellom instansene med ansvar for den sivile beredskapen og hovedansvaret for redningstjenesten (NOU 2006:6, Lango og Læg Reid 2014).

Etter opprettelsen av RBA, ble det uttrykt et ønske om sårbarhetsreduserende tiltak i St.meld. 25 (1997-1998). Som følge av dette ble det iverksatt flere tiltak for å styrke JDs evne til krisehåndtering. Departementets samordningsfunksjon ble forsøkt videreutviklet. For å vurdere hvor vellykkede tiltakene hadde vært ble det utnevnt et *sårbarhetsutvalg* av Bondevik-regjeringen i år 2000. Utvalget kom frem til at departementet sin samordningsrolle var utydelig, uoversiktlig og at Norge ikke hadde et tilstrekkelig krisehåndteringsapparat sentralt. Et av de sentrale forslagene til sårbarhetsutvalget var opprettelsen av *et eget sikkerhets- og beredskapsdepartement* som skulle fungere som et knutepunkt for flest mulig instanser med ansvar for samfunnssikkerhet. I følge utvalget kunne dette sikre et kontinuerlig fokus på og prioritering av sikkerhets- og beredskapsarbeidet, samt styrke mulighetene for effektiv krisehåndtering (NOU 2000: 24:11-12, Serigstad 2003). Forslaget ble imidlertid ikke etterfulgt, utover noen mindre justeringer sentralt, deriblant opprettelsen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2003 som skulle støtte JD og regjeringens arbeid med beredskapsplanlegging (Serigstad 2003, Fimreite et al. 2014).

Det var ikke før etter krisen i forbindelse med Tsunamien i Thailand i 2004 at det ble implementert større strukturelle endringer på sentralt nivå. Et ytterligere forsøk på å tydeliggjøre JDs samordningsrolle ble gjort ved å tildele JD ansvaret for hovedtyngden av beredskapsressursene. Andre endringer var opprettelsen av de to nettverksorganene, Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten (KSE) i 2005. Formålet var å sikre en forsterket krisekoordinering i komplekse krisesituasjoner hvor det er behov for en styrket samordning mellom departementene. (St.meld. 37 (2004-2005), Fimreite et al., 2014)).

I 2006 ble et nytt utvalg kalt *infrastrukturutvalget* opprettet med oppgave om å sikre landets kritiske infrastrukturer. Utvalget mente at JD på mange måter var innrettet til å være det «sikkerhetsdepartementet» som sårbarhetsutvalget foreslo i sin utredning. Utvalget påpekte imidlertid på betydningen av å tydeliggjøre departementets samordningsansvar for den sivile beredskapen for å unngå uklarheter mellom fagdepartementene (NOU 2006:6, Høydal 2007). Som et ledd i oppfølgingen av foreslåtte tiltak fra infrastrukturutvalget ble det utgitt en stortingsmelding, St. meld.nr 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning*. Stortingsmeldingen viste til forslag om tiltak på feltet for tidsrommet 2007-2010 med vekt på de større hendelsene med store samfunnsmessige konsekvenser, sikkerhet i kritiske infrastrukturer og hvilke virkemidler og ressurser som kan settes inn for å forebygge og håndtere hendelser. Igjen ble det lagt vekt på at departementet måtte styrke sin samordningsrolle for å sikre en helhetlig krisehåndtering sentralt, regionalt og på lokalt nivå (St.meld. nr. 22, (2007-2008)).

I 2008 gjennomførte Riksrevisjonen en tilsynsundersøkelse i JD for å undersøke i hvilken grad JD ivaretok samordningsansvaret på feltet. Funnene viste blant annet at det var gjennomført få sårbarhets- og risikoanalyser som hadde medført et begrenset helhetlig risikobilde. Det ble også fremhevet at planleggingen av sikkerhetsmessige tiltak ikke foregikk etter et felles mønster, som førte til at det helhetlige nasjonale arbeidet med samfunnssikkerhet var mangelfull. Flere departementer så fortsatt på JDs rolle som uklar, og det ble etterlyst en mer aktiv rolle fra JD sin side (Riksrevisjonen 2008, Fimreite et al. 2014).

Videre vil jeg rette oppmerksomheten mot terrorangrepene 22. juli 2011. Jeg har valgt å ikke inkludere en fullstendig beskrivelse av hendelsesforløpet, men å bare gjengi hendelsene i korte trekk. Dette skyldes at min studie dreier seg om *organisasjonsendringer* i departementet, og ikke selve *krisehåndteringen*. Hendelsene er likevel relevante å belyse som et bakteppe og årsak til at jeg har valgt å studere nettopp JDs endringsmønster (2011-2016).

To terrorangrep rammet Norge den 22. juli 2011. Det hele startet med en hjemmelaget bombe som eksploderte i Regjeringskvartalet i Oslo. Åtte mennesker ble drept i det første angrepet, og ti ble alvorlig skadet. Bomben førte til store ødeleggelser på Høyblokka, hvor JD hadde sitt hovedkvarter (NOU 2012:14:17). Etter femten minutter var både administrativ og politisk ledelse i departementet varslet. Det sentrale krisehåndteringsarbeidet var i gang. Fra 1630 etablerte JD, Regjeringens kriseråd og daværende departementsråd og assisterende departementsråd seg i Forsvarsdepartementets lokaler (JD, 2012:5).

De først timene etter at bomben gikk av var oppmerksomheten rettet mot Regjeringskvartalet i Oslo, noe som medførte at gjerningsmannen fikk muligheten til å komme seg videre til sitt neste mål- Utøya. Litt før klokken halv seks den samme ettermiddagen mottok operasjonssentralene i Oslo, Drammen og Hønefoss telefoner fra ungdommer som var samlet på Utøya for Arbeidernes ungdomsfylking (AUF) sin årlige sommerleir; «*En mann i politiuniform går omkring på øya og skyter. Flere ligger nede*». 69 mennesker ble drept i det andre angrepet og mange ble påført alvorlige skader (NOU 2012:14:17).

Angrepene resulterte i nedsettelsen av en uavhengig komite, som senere har blitt hetende 22. juli-kommisjonen, eller Gjörv-kommisjonen etter prosjektgruppens leder. Det har også blitt skrevet flere interne og eksterne rapporter og utredninger som har tatt sikte på å vurdere den nasjonale organiseringen for samfunnssikkerhet. Reaksjonene som følge av hendelsene behandles nærmere i empiri- og analysekapittelet.

En evig runddans

Et tilbakeblikk på organisasjonsendring i JD i et historisk perspektiv viser flere forsøk på å implementere endringer i JD på et sentralt nivå. Flere aktører har evaluert håndteringen av større sammensatte hendelser og den generelle beredskapen, og foreslått endringer som berører ulike deler av strukturen. Likevel synes de store resultatene å ha uteblitt. Dette er særlig tydelig for implementeringen av virkemidler for å styrke JDs samordningsrolle (Serigstad 2003, Lango et al. 2013, Fimreite et al. 2014). Det er kanskje slik at når det først oppstår en krise nasjonalt eller internasjonalt at svakheter tydeliggjøres. Dette kan både dreie seg om samordningsutfordringer, eller prosedyremessige glipp. Det gjennomgående fokuset på å ta strukturelle grep vitner imidlertid om en bevissthet omkring viktigheten av styrke samfunnets sikkerhet i sivil sektor. Samtidig kan de gjentatte forsøkene være en indikasjon på at de ikke har funnet de rette løsningene (Fimreite et al., 2014).

Gjennom min studie vil det være interessant å se om endringsmønsteret har vært tydeligere etter 22. juli 2011. Bakgrunnen for dette er at Norge flere ganger har stått overfor andre store kriser, men aldri en liknende krise som 22. juli 2011. Terrorangrepene var et stort sjokk, og medførte store utfordringer for landets sentrale myndigheter, og særlig for JD som gjennom rollen som samordningsdepartementet hadde ansvaret for å koordinere håndteringen av hendelsene. Det kan derfor tenkes at potensialet for organisatorisk endring sentralt i JD har vært større etter 22. juli 2011.

4.3 OPPSUMMERING

I dette kapitlet har jeg vist hvordan studien kan knyttes til en større helhet, og samtidig tilført et rammeverk for den påfølgende analysen. Som vist kan en vanskelig forklare *caset-hvilke organisatoriske endringer har blitt foretatt i JD over en femårsperiode*, uten å ta hensyn til sentrale elementer i konteksten som: de samfunnsmessige, politiske, organisatoriske eller historiske forholdene. I min studie er mange aktører involvert, både internt, eksternt, vertikalt og horisontalt. Forholdet mellom disse er derfor svært interessant, og ikke minst relevant for å forstå endringer sentralt i JD i valgt periode.

KAPITTEL 5. EMPIRI

Organisasjonsstruktur, prosedyrer og demografi i Justis- og beredskapsdepartementet (2011-2016)

Dette kapitlet kartlegger de foreslåtte og implementerte endringene i JDs sentrale organisering for samfunnssikkerhet, prosedyrer og demografi (2011-2016). Som belyst i teori- og kontekstkapitlene er JD gjennom rollen som samordnings- og pådriverdepartement det mest sentrale departementet på samfunnssikkerhetsfeltet i Norge. Det sektorovergripende ansvaret innebærer blant annet forberedelser til kriser som kan oppstå og et overordnet ansvar for koordineringen av involverte aktører ved krisesituasjoner. Terrorangrepene 22. juli 2011 viste at det var utfordrende for JD å innfri rollen som lederdepartement, som følge av at departementet selv ble svært hardt rammet med tap av liv og store skader på kritisk infrastruktur (JD, 2014a). I dette kapitlet gjøres det derfor rede for de strukturelle, prosedyremessige og demografiske endringene som har blitt ansett som hensiktsmessige å foreta for å forbedre JDs evne til krisehåndtering på sentralt nivå i tiden etter 22. juli 2011. Formålet med endringene er også inkludert for å belyse hvilke aktører som har vært pådrivere for endringene, herunder politisk ledelse, departementet selv eller andre eksterne aktører som har foretatt vurderinger vedrørende departementets organisering for samfunnssikkerhet i valgt periode. Beskrivelsene har også hatt betydning for å kunne vurdere i hvilken grad endringene har vært en konsekvens av terrorangrepene 22. juli 2011 alene, eller om endringene har vært et resultat av andre faktorer som har gjort seg gjeldende (2011-2016).

5.1 KAPITTELETS OPPBYGNING

Kapitlet er ordnet etter operasjonaliseringen av den avhengige variabelen, og inkluderer departementets: interne- og eksterne formelle organisering, interne og eksterne prosedyrer og demografi. På bakgrunn av datagrunnlagets omfang har jeg ansett en slik oppbygning som mest oversiktlig for å unngå gjentakelser underveis, noe som kanskje ville vært tilfellet ved en kronologisk strukturering av kapitlet. Ved den interne formelle organiseringen har jeg fokusert på endringene i JDs avdelingsstruktur. Under eksternt formell organisering fremkommer endringene i JDs tilknytning til underliggende forvaltningsorgan. Endringer i departementets tilknytning til kollegiale organ beskrives også under *ekstern formell organisering*. Jeg har også studert endringer i JDs interne og eksterne prosedyrer. I kapitlets siste del, *demografi* beskrives endringer i JDs ledelsesstruktur.



FIGUR 2. OVERSIKT OVER DE MEST SENTRALE HENDELSENE OG DOKUMENTENE (2011-2016).

Den overordnede tidslinjen er en kronologisk oversikt over de viktigste hendelsene (2011-2016). Tidslinjen viser at det har skjedd mye i valgt tidsrom, og spesielt de to første årene etter angrepene (2012-2013). Dette illustrer at den umiddelbare reaksjonen på hendelsene var sterk, i tråd med Boin et al., (2005,2008) sin klassifisering av kriser i forhold til hvilke reaksjoner som følger av store kriser (jf. kapittel 2, punkt 2.1.1 *kriser*). Boin et al., (2005, 2008) skriver deriblant om *uforståelige kriser*, som er en type krise som rammer helt uventet, og hvor det ikke eksisterer nødvendige ordninger for en optimal krisehåndtering. Slike kriser fører ofte til flere evalueringer i etterkant i et forsøk på å lære fra krisehåndteringen, og en påfølgende prosess hvor det foreslås og implementeres nye ordninger for å håndtere liknende kriser bedre i fremtiden.

Når det gjelder terrorangrepene 22. juli 2011 har ulike sider av hendelsesforløpet og håndteringen blitt diskutert i flere medier den aktuelle dagen, og i tiden etter i offentlige evalueringer. Dette skyldes både omfanget av hendelsene og at krisen rammet så mange uskyldige mennesker, men også fordi angrepene utfordret sentrale kjerneverdier og grunnpilarer i samfunnet knyttet til de demokratiske og rettsstatlige prinsippene. Flere sentrale aktører har vært gjenstand for kritikk, og spesielt den sentrale krisehåndteringsledelsen i JD. Det offentlige inntrykket som har blitt skapt gjennom media har gjort det viktig for JD som den sentrale aktøren på samfunnssikkerhetsfeltet å utvise handlekraft og signalisere sterk ledelse for å vise at de er villige til å ta lærdom fra håndteringen av angrepene. Det er ulike måter en kan handle på og mye har en symbolsk karakter, i form av taler, seremonier og liknende. I denne oppgaven studeres også handling, men i en annen form enn de nevnte symbolske formene– nemlig handling gjennom politiske forslag, vedtak og implementering, som følge av den mest *uforutsette* krisen i nyere tid- terrorangrepene 22. juli 2011.

5.2 INTERN FORMELL ORGANISERING

Det har blitt foreslått og implementert flere endringer i JDs interne avdelingsstruktur (2011-2016). Nye avdelinger og underenheter har blitt etablert, mens andre har blitt nedlagt eller flyttet i tråd med reorganiseringene i perioden. Denne delen tar sikte på å beskrive endringene kronologisk. Både foreslåtte og implementerte endringer, navneendringer og plasseringer i hierarkiet er inkludert. Et organisasjonskart presenteres avslutningsvis (figur 3, s. 55) for å vise endringene samlet. Et av de første politiske grepene etter terrorangrepene 22. juli 2011 var regjeringens nedsettelse av en uavhengig kommisjon ved kongelig resolusjon av 12. August 2011 (22. juli-kommisjonen) – heretter *Kommisjonen*. Kommisjonens mandat var:

”(...) å gjennomgå og ta lærdom fra angrepet på regjeringskvartalet og massakren på Utøya slik at det norske samfunnet skulle stå best mulig rustet til å avverge og håndtere eventuelle fremtidige angrep” (NOU 2012:14).

Nedsettelsen av Kommisjonen ble etterfulgt av flere handlinger som kan tolkes som en reaksjon på hendelsene. I arbeidet med å styrke samfunnets sikkerhet og beredskap fastsatte regjeringen nye målsetninger for JDs arbeid med samfunnssikkerhet i kongelig resolusjon av 11. November 2011:

”For å sikre at Norge kan møte de risiko- og sårbarhetsutfordringer samfunnet står overfor, skal Justis- og politidepartementets ansvar for samfunnets sikkerhets- og beredskapsfunksjoner i fredstid styrkes og tydeliggjøres. Departementets rolle som pådriver for at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt beredskapsansvar vil også bli styrket. Videre skal den interne organiseringen gjennomgås for å bedre departementenes evne til krisehåndtering” (kgl.res.11.11.2011)».

De nye målsetningene var ment å tydeliggjøre og utvikle JDs koordinerende rolle som samordnings- og pådriverdepartement. For å synliggjøre at JD skulle bli et *beredskapsdepartement* ble det foretatt en navneendring fra *Justis- og politidepartementet* til *Justis- og beredskapsdepartementet* med virkning fra 1. januar 2012 (kgl. Res. 11.11.2011).

5.2.1 BLEIKELIA-RAPPORTEN

Et av de første leddene i arbeidet med å utvikle JD til å bli et beredskapsdepartement var nedsettelsen av en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som skulle evaluere organiseringen av departementets beredskapsoppgaver for fremtiden. Arbeidsgruppen bestod av de daværende ekspedisjonssjefene i Politiavdelingen (PIA) og i Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA), den daværende direktøren i Krisestøtteenheten (KSE) og to seniorrådgivere fra PIA og RBA. Det var i tillegg en ansatt fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), en

ekstern seniorrådgiver og en ekstern konsulent ved navn Per S. Bleikelia fra revisjonsselskapet KPMG. Bleikelia ble tildelt ansvaret som prosjektleder og midlertidig ansatt i departementet (2.12.2011-31.1.2012). Prosjektgruppens mandat var vidt og omfattet:

”Alle forhold som kan bidra til å styrke JDs rolle som pådriver for at andre departementer og offentlige virksomheter er bevisste på og følger opp sitt samfunnssikkerhet- og beredskapsansvar” (Bleikelia, 2012).

Prosjektgruppen evaluerte og utformet med utgangspunkt i disse rammene en rapport som har blitt kalt *Bleikelia-rapporten* etter prosjektgruppens leder. Med grunnlag i prosjektgruppens vurderinger og erfaringer knyttet til håndteringen av terrorangrepene foreslo de flere tiltak knyttet til tre sentrale områder- styrket samordning, intern organisering og styrket evne til krisehåndtering (Bleikelia, 2012). I følge ekspedisjonssjefen i SAM var de særlig opptatt av strukturen og departementets operative evne i sine evalueringer.

En vurdering av departementets todelte organisering

Ansvaret for samfunnets sikkerhet og beredskap var i 2011 delt mellom PIA og RBA. PIA hadde ansvaret for sentrale deler av beredskapen gjennom blant annet etatsstyringen av Politidirektoratet (POD) og politiets sikkerhetstjeneste (PST). RBA hadde ansvaret for samordningen og tilsyn av de andre departementenes beredskapsarbeid og for den interne sikkerheten i departementet. Sistnevnte hadde også ansvaret for etatsstyringen av NSM, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Siviltjenesten og styringsansvaret for hovedredningssentralene. Bleikelia-utvalget vurderte den todelte organiseringen mellom PIA og RBA. Fordi de mente at JDs nye rolle ville kreve en kontinuerlig lederoppmerksomhet mot tverrsektorielle utfordringer, kunne arbeidet med samfunnets sikkerhet etter utvalgets vurderinger best ivaretas i en egen avdeling. Utvalget anbefalte imidlertid at PIA skulle beholde sine tradisjonelle oppgaver. Bleikelia-utvalget anbefalte ikke hvilke oppgaver som eventuelt burde blitt tillagt en ny avdeling, men de fremhevet viktigheten av å etablere en komplementær kompetanse til forskjell fra en konkurrerende slik det lenge hadde vært mellom avdelingene PIA og RBA (Bleikelia, 2012).

Krisestøtteenheten styrkes

Erfaringene fra håndteringen av terrorangrepene viste at det var utfordrende å innfri rollen som samordning- og pådriverdepartement når de selv ble så hardt rammet. Krisestøtteenheten (KSE) viste seg å spille en sentral rolle ved blant annet å bistå departementet i arbeidet med den overordnede krisehåndteringen og samordningen på sentralt nivå. Prosjektgruppen anbefalte derfor en styrkning av KSE som et ledd i arbeidet med å styrke JDs krisehåndteringsevne, ved å gi KSE en mer selvstendig og avdelingsuavhengig rolle

(Bleikelia, 2012, St.meld.nr. 29 (2011-2012)). Som et resultat av forslaget fra Bleikelia-prosjektgruppen ble KSE underlagt departementsråden som en selvstendig enhet fra februar 2012 (JD, 2012a). Kapasitetsutfordringer i de berørte politidistrikt og samordningsutfordringene mellom disse 22. juli 2011 gjorde at prosjektgruppen også anbefalte en oppfølging av myndighetenes plan om å etablere et beredskapssenter i Oslo politidistrikt. Et beredskapssenter ble vurdert som et godt virkemiddel for å styrke samordningen mellom politidistriktenes håndtering av kriser som overstiger kapasiteten til ett distrikt. Ifølge utvalget kunne opprettelsen sikre en mer effektiv ressursutnyttelse, og på sikt føre til en kortere responstid. Viktigheten av å etablere et beredskapssenter ble videre fremhevet i St.meld.nr. 29 (2011-2012)- *Samfunnssikkerhet*.

Et halvt år etter utgivelsen av *Bleikelia-rapporten* (2012) offentliggjorde JD en intern evaluering av terrorangrepene. Til forskjell fra Bleikelia-prosjektgruppen som bestod av både interne medlemmer og to innleide konsulenter, bestod den nye prosjektgruppen utelukkende av interne ansatte fra RBA og PIA. Evalueringen tok utgangspunkt i en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle som var ansatt i JD 22. juli 2011, representanter for avdelingene, hovedverneombudet og de ansattes representanter. Prosjektgruppen skulle kartlegge hendelsene 22. juli- og perioden frem til 1. September 2011 for å:

”(...)identifisere læringspunkter og tiltak for å forbedre departementets evne til krisehåndtering” (JD, 2012a).

Dette inkluderte både krisehåndteringsevnen og JDs oppfølgingstiltak overfor egne ansatte. I likhet med Bleikelia-rapporten ble JDs rolle under terrorangrepene beskrevet som krevende. I rapporten fremheves en rekke forbedringspunkter, men egen krisehåndtering ble likevel vurdert som god ut ifra forutsetningene denne dagen. Av elementer som retter seg mot departementets interne struktur fremkommer det i likhet med vurderingene til Bleikelia (2012) - at Krisestøtteenheten (KSE) spilte en sentral rolle under håndteringen av angrepene:

”(...)JD aldri fikk etablert en egen krisestab slik som det står beskrevet i departementets kriseplan, det endte derfor med at KSE måtte ivareta stabsfunksjoner i JD, fremfor å støtte lederdepartementets kriseorganisasjon” (JD, 2012a:2).

Viktigheten av KSEs styrkning ble med dette ytterligere bekreftet i JDs interne evaluering.

5.2.2 OPPRETTELSEN AV ET SIVILT SITUASJONSSENTER I JD

Endringene av KSEs tilknytning, implementert etter Bleikelia-prosjektgruppens anbefalinger ble etterfulgt av et videre organisasjonsutviklingsarbeid i JD. Ekspedisjonssjefen i SAM pekte på at:

”(...) det ble bygget opp komponenter som sannsynligvis ikke ville vært der tidligere, som blant annet opprettelsen av et sivil situasjonssenter underlagt KSE i juli 2012”.

Etableringen av et sivilt situasjonssenter skulle styrke krisehåndteringsevnen i JD og det øvrige regjeringsapparatet ved at senteret skulle tilrettelegge for Kriserådet og lederdepartementet. Senteret skulle sikre en døgnkontinuerlig beredskap ved hjelp av monitører, situasjonsanalyser og en jevnlig dialog med regjeringen om relevante beredskapshendelser og kriser nasjonalt og internasjonalt (Bleikelia 2012, JD 2012a, Innst. 210 S (2012-2013), JD 2013a). Ekspedisjonssjefen (SAM) innrømmet at det var noe spesielt at slike operative organ ble organisert inn i et departement, men han understreket at senterets funksjon skulle være å understøtte JD som lederdepartement – og kun det. Han fortalte at:

”(...) det er ingenting ved en krise som endrer departementets oppgaveløsning, kun utøvelsen av strategisk krisehåndtering. Alle de andre oppgavene skal videreføres”(Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM)

Videre fortalte han om senterets ansvar i det daglige beredskapsarbeidet:

”(...) det sivile situasjonssenteret fører et kontinuerlig oppsyn med hva som skjer nasjonalt og internasjonalt og har full oversikt over risikobildet ut fra dette. De underliggende organene skal også rapportere rett til senteret hvis det oppstår en krise, men også under eventuelle kriser”(Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM)

Han så ingen problemer med at det også er et sivilt situasjonssenter i Politidirektoratet (POD), men han fremstilte det som et hierarki av sentere (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM). Han utdypet ikke hva han la i den hierarkiske oppbygningen av situasjonssentre, eller rangforholdet. Det kan imidlertid forstås som at det nye senteret fikk en overordnet rolle i hierarkiet med tanke på at POD er underlagt JD. Som følge av den sentrale rollen til JDs sivile situasjonssenter har det også blitt lagt opp til et samarbeid med Forsvarsdepartementet (FD) på militær side, og Utenriksdepartementet (UD) på sivil side for å få informasjon om utenriksområdet. Samarbeidet sikres daglig gjennom samtaler, møter, gjensidig varsling ved kriser, og informasjons-, kompetanse og kapasitetsutvikling (St.meld.nr 29 (2011-2012)).

5.2.3 KOMMISJONENS RAPPORT

I august 2012, en måned etter opprettelsen av det sivile situasjonssenteret og utgivelsen av stortingsmeldingen om *samfunnssikkerhet* (St.meld.nr. 29 (2011-2012)) ble Kommisjonens rapport overlevert til statsministeren og offentliggjort i tråd med den tildelte tidsfristen. Etter Kommisjonen vurderinger handlet det som sviktet 22. juli 2011 i større grad om:

”(...) ledelse, samhandling, kultur og holdninger”- enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg”(NOU 2012: 14).

De var ikke spesielt opptatt av formell struktur i sine vurderinger når de fremhevet at:

”Det siste tiåret har det kommet på plass en ny administrativ struktur for sentral

krisehåndtering. Vår gjennomgang gir ikke grunnlag for å foreslå vesentlig endringer av denne organisasjonsstrukturen ut over det regjeringen har tatt til ordet for i Samfunnssikkerhetsmeldingen” (NOU 2012:14:257-258)

Kommisjonen fremhevet videre at:

”Strukturelle organisasjonsutfordringer er mindre viktig enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Vi har sett få eksempler på at formell organisering har vært en begrensende faktor” (NOU 2012: 14: 456)

Selv om Kommisjonen konkluderte med at det som sviktet ikke handlet om formell organisasjonsstruktur kan en ut fra et organisasjonsteoretisk utgangspunkt knytte flere av elementene som ble vurdert som sviktende til nettopp- *formell organisasjonsstruktur* (Lægreid og Rykka 2014, Fimreite et al. 2012) Hvilken form for ledelse som gjør seg gjeldende avhenger blant annet av hvilke rammer som settes for ledelse innenfor den formelle strukturen. Dette gjelder også for samhandling som kan handle om hvordan arbeidsoppgaver er fordelt som en del av strukturen (Christensen et al., 2007). Christensen (2013) fremhever også at forståelsesrammene som ble lagt til grunn for Kommisjonens analyser var for snevre, og at et bredere organisasjonsteoretisk perspektiv ville vært nyttig for å forstå krisehåndteringen. Han argumenterer for at endringer i struktur er like viktig som endringer i kultur for å håndtere liknende kriser i fremtiden. Kommisjonen foreslo kun to endringer knyttet til JDs interne struktur. Det ene forslaget var å etablere en nasjonal politioperativ sentral som en del av operasjonssentralen i Oslo. Kommisjonen mente at dette kunne sikre en koordinert samhandling av en hendelse som overskrider kapasiteten til et enkelt distrikt. Det andre forslaget var å gjennomføre planene om å opprette et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser- et av forslagene i *Bleikelia-rapporten* (2012) (NOU 2012:14).

5.2.4 ETABLERINGEN AV EN TREDJE SAMFUNNSSIKKERHETSAVDELING

De første omfattende endringene i JDs interne avdelingsstruktur ble implementert høsten 2012 gjennom etableringen av Avdeling for Krisehåndtering og sikkerhet (AKS). Etableringen av AKS var et ledd i arbeidet med å oppnå en komplementær kompetanse mellom avdelingene som også ble etterlyst av Bleikelia-utvalget (2012). Ekspedisjonssjefen i SAM fremhevet at:

”(...) et viktig fokus i den forbindelse var å forsøke å se helheten i beredskapsarbeidet. Den nye avdelingen skulle ivareta utøvelsen av krisehåndterings- og sikkerhetsoppgavene i departementet” (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

RBA skulle fortsatt være en sentral avdeling som skulle forsterke og tydeliggjøre ansvaret for samordningen av samfunnssikkerhetsarbeidet på nasjonalt nivå. AKS fikk imidlertid ansvaret for JDs egen oppfølging av beredskapsoppgaver og skulle i tillegg ha et pådriveransvar for sikkerhetsarbeidet med hjemmel i sikkerhetsloven innenfor justissektoren- i tråd med kravene til et samordningsdepartement jf. kongelig resolusjon av 12.06.2016 (JD, 2013b). Sikkerhetsenheten (SE) ble etablert som et nytt underliggende team til AKS. SE fikk ansvaret for å ivareta departementets overordnede sikkerhetsstyring med forankring i sikkerhetsloven som tidligere lå under RBA. Forflytningen av KSE og det sivile situasjonscenteret fra RBA til AKS (2013b) medførte også endringer i ansvarsområdene til RBA, ved at de ble tildelt det faglige ansvaret for den nasjonale IKT-sikkerheten (JD, 2013). I regjeringens *Nasjonale strategi for informasjonssikkerhet* fremgår en forflytning av ansvaret for IKT-sikkerhet fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAK) til RBA, jf. kongelig resolusjon av 22. mars 2013. Tiltaket ble begrunnet med at JD skulle se utfordringene på IKT-området i sammenheng med de øvrige beredskapsoppgavene (St.meld.nr 29 (2011–2012)). Samtidig som JD jobbet med å etablere AKS- startet Helsetilsynet (HT) sitt tilsynsarbeid i JD. HT var den første som førte tilsyn med JDs organisering for samfunnssikkerhet etter 22. juli 2011.

5.2.5 HELSETILSYNETS RAPPORT

HT tok utgangspunkt i statusen på samfunnssikkerhetsfeltet høsten 2013, og konstaterte med at de største endringene etter 22. juli 2011 hadde funnet sted innenfor krisehåndteringsområdet. Selv om HT fant mindre utvikling på andre sentrale områder, vurderte HT at JDs initiativ på disse områdene pekte i rett retning (Helsetilsynet, 2014). Den tredelte organiseringen mellom AKS, RBA og PIA ble også tatt med i vurderingene. Ifølge HT hadde samarbeidsforholdet mellom RBA og PIA vært vanskelig i en årrekke, og fremhevet at dette handler om at de to avdelingene hadde vært styrt på grunnlag av ulike strategier og målstrukturer. Samarbeidet ble beskrevet som så vanskelig at det kunne gå ut over samfunnets sikkerhet (Helsetilsynet, 2014). I intervjuer med informanter som jobbet i avdelingene på det aktuelle tidspunktet fremkommer imidlertid en annen oppfatning av den påståtte konflikten:

“Jeg kjente meg ikke igjen. Jeg hadde jo kommet inn fra en helt annen sektor i februar 2012, og opplevde at når jeg eller mine folk samarbeidet med Politiavdelingen så samarbeidet vi for alle praktiske formål godt. Vi har også hatt mye samarbeid. At dette ble et ”statement” i Helsetilsynets rapport kjente jeg meg derfor ikke igjen i. Men jeg skjønnte på «folkemunne» at slik hadde det i hvert fall vært tidligere og at noen fortsatt hadde denne oppfatningen” (Intervju: Avd. Dir. 1. SAM)”.

Hvis det i det hele tatt har vært en konflikt mellom PIA og RBA nevnes en tidligere pågående konflikt omkring ansvaret for redningstjenesten:

”(...) jeg finner ikke sånn kjempebelegg for hva de legger i det. Det er kanskje noen sånne faglige uenigheter som har vært, og Redningstjenesten er vel noe som blir trukket frem som et eksempel” (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM).

Ekspedisjonssjefen i PIA fortalte imidlertid at da han ble tilsatt som ekspedisjonssjef i 2012 var det en klar forventning fra politisk ledelse at han skulle bidra til at den årelange konflikten mellom RBA og PIA skulle avsluttes. Etter hans syn er det skjedd, og avdelingene samarbeider i dag (2016) nært på en rekke områder:

”Da jeg ble bedt om å overta ledelsen av Politiavdelingen, spurte jeg daværende statssekretær om hva som var den politiske ledelsens forventninger til meg hvis jeg skulle lede Politiavdelingen. Han svarte at det som først og fremst var ønsket var at vi skulle legge bak oss den konflikten som i mange år hadde preget forholdet mellom Politiavdelingen og Rednings – og beredskapsavdelingen. Jeg var ikke en del av den historien. Den konflikten ble også omtalt i Helsetilsynets rapport. Den konflikten er nå historie, og de to aktuelle avdelingene samarbeider i dag godt på en rekke områder. (Intervju: ekspedisjonssjefen i PIA)”

Uttalelser viser at den påståtte konflikten som fremkom av HTs vurderinger ble oppfattet ulikt innenfor avdelingene. En mulig kilde til konflikt som ble nevnt var uenighetene omkring redningstjenestens organisering. Det ble derimot bekreftet av samtlige informanter at dette ikke var et tema per i dag (2016). Informantenes uttalelser er likevel en indikator på at det tidligere har foreligget profesjonsbaserte - eller politiske spenninger mellom avdelingene.

5.2.6 FLERE ENDRINGER I JDS SENTRALE AVDELINGSSTRUKTUR

I 2014 fortsatte organisasjonsutviklingen i JD. RBA endret navn til Avdeling for forebyggende samfunnssikkerhet og analyse (ASA) 31.12.2014). Det sektorovergripende ansvaret for tilsyn i de øvrige departementene ble videreført fra RBA til ASA. Dette gjaldt også ansvaret for etatsstyringen av Direktoratet for nødkommunikasjon (DN). Samordningsansvaret for IKT-sikkerheten ble også videreført fra RBA til ASA, og styrket gjennom opprettelsen av Seksjon for nasjonal IKT-sikkerhet (JD, 2015g). Den andre avdelingen som ble endret i 2015 var AKS (2013), som endret navn til Avdeling for krisehåndtering, beredskap og sikkerhet (KBS) 01.01.2015. Sikkerhetsseksjonen (2013) forble en underliggende seksjon til KBS, men JD opprettet en ny seksjon: *Beredskap og redningsseksjonen* som ble underlagt KBS (JD, 2015g).

Fra team til seksjoner

Endringene i JDs sentrale avdelingsstruktur i 2015 medførte en overgang fra team-basert intern organisering til seksjonsbasert organisering. Seksjoner ble beskrevet som en hierarkisk organisering av fagområdene. De tidligere teamene ble fra 2015 omorganisert innenfor fire nye underliggende seksjoner (JD, 2015g). I JDs interne dokumenter begrunnes endringen med at avdelingene etter terrorangrepene var under et sterkt press og at dette hadde gått på bekostning av oppfølgingen av hvordan teamene fungerte i praksis (JD, 2015g:6). De ansatte i JD som har jobbet innenfor begge løsningene hadde delte meninger omkring den nye seksjonsbaserte strukturen. For avdelingsdirektør 2 virket det som at overgangen til seksjoner spilte en liten rolle for samarbeidet mellom de ansatte:

”(..) Jeg er en av dem som synes team-organisering som prinsipp er bra, men når du har en seksjon er det lettere å holde oversikt og kontroll fra et mellomlederperspektiv. Nå- ut fra resultatene synes jeg derimot ikke at det er en vesensforskjell. Om du kaller det team eller seksjoner synes jeg uansett at vi har vært i stand til å bevare samarbeidet” (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM)

Avdelingsdirektør 3 mente derimot at overgangen til seksjoner helt klart var en bedre løsning. Dette ble begrunnet med at den tidligere organiseringen medførte at enkelte saker ”falt imellom” teamene hvis det var uklart hvem som hadde ansvaret. Ifølge avdelingsdirektøren kunne dette medføre en form for ansvarspulverisering hvor ingen tok ansvar for saker som ikke berørte teamene direkte. Dette synes å ha bedret seg etter overgangen til seksjoner:

”(...) i dag, hvis noe havner i beredskaps- og redningsseksjonen er det mitt ansvar at det blir håndtert, og hvis det ikke blir håndtert blir jeg stilt til ansvar. Overgangen til seksjoner har disiplinert oss- det er en mye mer ryddig struktur nå enn før” (Intervju: Avd. Dir. 3. SAM).

Selv om den nye organiseringen synes å ha bidratt til en mer formalisert intern struktur, kan det argumenteres for at overgangen fra en generalisert organisering til fordel for en høyere grad av spesialisering er begrensende for fleksibilitet, innovasjon og utvikling på sikt. Offentlige organisasjoner kjennetegnes av en høy grad av formalisering og spesialisering (jf. Christensen et al., 2007). Fleksibiliteten som lå til grunn ved de tidligere teamene var derfor ikke utelukkende negativ. Dette må ses i sammenheng med at samfunnssikkerhetsfeltet, er et område preget av en høy grad av uforutsigbarhet som nødvendiggjør evnen til å tilpasse seg ubestemte scenarioer og finne nye løsninger fortløpende. En for høy grad av fleksibilitet i det daglige arbeidet kan derimot gå på bekostning av effektiviteten. Ved å sørge for en høyere grad av spesialisering kan det tenkes at departementet ønsket å sikre en mer tidseffektiv gjennomføring av det daglige arbeidet. Når de ansatte vet hva de skal gjøre, og hvilke ansvarsområder som ligger til deres felt kan hver enkelt på sikt oppnå en høyere grad av fokus og kapasitet innenfor sitt spesialiserte område.

Endringsprogrammet - en ny samfunnssikkerhetsavdeling

I tråd med gjennomføringen av endringene i JDs to samfunnssikkerhetsavdelinger besluttet statsråden at KBS og ASA skulle sammenslås til en ny stor avdeling med virkning fra 1. Januar 2016 (JD, 2013a). Forslaget om å opprette en stor samfunnssikkerhetsavdeling, fremkom som nevnt allerede i *Bleikelia-rapporten* (2012) hvor det heter at:

”(..) Prosjektgruppen mener at samordningsrollen for samfunnssikkerhet og beredskap krever kontinuerlig lederoppmerksomhet til tverrsektorielle utfordringer og tett dialog med andre sentrale aktører og at dette best kan ivaretas i en egen samfunnssikkerhetsavdeling” (Bleikelia, 2012:18).

Forslaget resulterte imidlertid ikke i konkrete mål før Endringsprogrammet (2012b). I dokumentet fremheves konkrete grep som ble vurdert som hensiktsmessige for JDs organisering på samfunnssikkerhetsfeltet- i tråd med anbefalingene til Bleikelia (2012), Kommisjonen (NOU 2012:14) og kravene i instruks for departementenes arbeid(...) (jf. Kgl.res. 12.06.2012) (JD 2012b). Endringsprogrammets hovedmålsetning var å endre holdninger, kultur og ledelse- sentrale forbedringspunkter i Kommisjonens rapport. Endringsprogrammet ble organisert innenfor syv delprosjekter, der prosjekt 6 formulerte konkrete mål for etableringen av den nye avdelingen. I prosjektbeskrivelsen heter det at hovedmålet er å:

”(...) å etablere en samfunnssikkerhetsavdeling som skal ivareta de forventingene til JDs samordnings- og tilsynsrolle på samfunnssikkerhetsområdet som fremkommer i Meld. St. 29 og ny samordningsresolusjon, jf. kgl. Res. 15/6-2012” (JD, 2013a:1-8).

Det fremheves at formålet med å etablere en ny samfunnssikkerhetsavdeling var basert på et ønske om å utvikle JDs nye rollen som beredskapsdepartement (jf. kgl. res av 11.11.11). Prosjektet handlet derfor i stor grad om å finne løsninger på hvordan avdelingen kunne fornye sitt arbeid, særlig samordningsoppgavene og ivareta nye oppgaver på en god måte (JD, 2013a:7). Planene om å etablere en ny samfunnssikkerhetsavdeling ble videreført innenfor et nytt prosjekt omtalt som OU-prosessen (2015-2016). Til forskjell fra Endringsprogrammet (2012b) hvor etableringen av en ny avdeling ble begrunnet i ønsket om å utvikle samordningsansvaret, fremgår en annen begrunnelse i OU-prosessens prosjektbeskrivelser:

”Justisdepartementet har, i likhet med andre departement, fått reduserte driftsbudsjetter. Vi har dessuten i en periode med vekst i både oppgaver og budsjetter, hatt et meget høyt aktivitetsnivå. Regjeringen har innført en ”avbyråkratiserings-” og ”effektivitetsreform”. Det forutsettes at statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive (JD, 2015e:2)”.

Etableringen av en ny avdeling ble ansett som et ledd i arbeidet med å gjøre departementet mer effektivt. Prosjektet som helhet skulle sikre dette ved å blant annet gjennomgå departementets organisering for å løse oppgaver på feltet mer kostnadseffektivt. Konkrete

milepæler som nevnes var å vurdere grensesnittet mellom den nye avdelingen (SAM) og PIA, og etableringen av en ny rutinebeskrivelse for samhandling mellom avdelingene (JD, 2015e). Prosjektgruppen var sammensatt av ledere og mellomledere fra JDs avdelinger og ledet av departementsråd Tor Saglie. Prosjektet ble også støttet av en ekstern konsulent. Bruken av ekstern ekspertise ble beskrevet som positivt av ekspedisjonssjefen i SAM som fortalte at konsulenten hadde bidratt til å gi prosjektet et nyttig ”utenfraperspektiv” på prosessene. Han fortalte at den eksterne konsulenten forsterket inntrykket fra HT sin tilsynsrapport, hvor det ble fremhevet at JD ikke hadde levert på samordningssporet. Uttalelsene er derfor en indikator på at JD, i utformingen av den nye avdelingene valgte å vektlegge både den eksterne ekspertisens vurderinger, men også vurderingene foretatt av HT. Noe som også ble bekreftet av ekspedisjonssjefen i SAM som fortalte at rapporten i stor grad ble lagt til grunn for arbeidet i perioden (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

1. januar 2016 ble avdelingene ASA og KBS slått sammen, og den nye *Samfunnssikkerhetsavdelingen* (SAM) ble opprettet. De underliggende seksjonene til tidligere ASA (2015) og KBS (2015) bestod fra opprettelsestidspunkt (01.01.2015) som underliggende seksjoner i den nye avdelingen med tilsvarende funksjoner som tidligere. Ansvaret for samfunnets sikkerhet som gjennom tre år hadde vært delt mellom tre samfunnssikkerhetsavdelinger ble gjennom opprettelsen av SAM (2016) integrert i en stor avdeling. Figur 3. viser de implementerte endringene i JDs avdelingsstruktur (2011-2016):



FIGUR 3. ILLUSTRASJON AV ENDRINGENE I JDS AVDELINGSSTRUKTUR (2011-2016)

Som vist av figur 3. og den øvrige empiriske gjennomgangen er det lite som skiller JDs opprinnelige organisering (2011) og den nåværende organiseringen (2016). Den nye avdelingen SAM inneholder alle de samme oppgavene som tidligere lå til RBA, utenom den interne organiseringen som nå (2016) har en seksjonsbasert hierarkisk struktur, sammenliknet med tidligere (2011-2015) da strukturen var teambasert. Det er også noen nye oppgaver som ikke var en del av departementets oppgavesammensetning før 22. juli 2011, deriblant en egen IKT-seksjon som nå er underlagt den nye samfunnssikkerhetsavdelingen.

Brikker i et større puslespill?

Selv om endringene i JDs avdelingsstruktur fremstår som noe vilkårlige på grunn av de ulike begrunnelsene i de offentlige og JDs interne dokumenter, bekreftet ekspedisjonssjefen i SAM at: *"(..) de ulike endringene i avdelingsstruktur var planlagte og midlertidige - en del av den samme planen"*. I forlengelsen fremstilte ekspedisjonssjefen de endringene som en totrinnsprosess hvor forebygging først ble plassert i en avdeling (AKS) i 2013 som en "interimordning" og at ekspedisjonssjefene der hadde en midlertidige kontrakter. Ekspedisjonssjefens uttalelser ble bekreftet av avdelingsdirektør 3, som fortalte at de midlertidige løsningene skulle sikre en mildere overgang til den store avdelingen:

"(..) det var rett og slett for å ta vare på menneskene her og at det skulle være en myk overgang. Man kunne godt bare ha hoppet rett over de midlertidige endringer og etablert en samfunnssikkerhetsavdeling, men det hadde kanskje vært litt tøft. Derfor så valgte man denne løsningen" (Intervju: Avd.dir. 3, SAM).

På spørsmål omkring hvem, eller hva som hadde vært pådrivere for endringene ble det vist til at anbefalingene fra de eksterne evaluerings- og tilsynsrapportene har hatt stor betydning:

"(..) i forhold til de rapportene som du nevner, så er det jo et departement som har fått mye kritikk etter 22.juli, og vært gjenstand for mye oppmerksomhet og da synes jeg det er naturlig at det er interne spørsmålsstillinger på hvordan vi organiserer oss på best mulig måte for å få det til" (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM).

Avdelingsdirektør 3, bekreftet at motivasjonen for gjennomføringen av endringene kunne knyttes til vurderinger som hadde blitt gjort av tilsynsvirksomhet i perioden. Når det gjelder de konkrete forslagene for gjennomføring fortalte han derimot at disse ble formulert av virksomhetslederen og departementsråden, og videre støttet opp om av politisk ledelse. Selv om Avdelingsdirektør 3 mente at departementsråden kanskje ville sagt at endringene var hans ideer, fortalte han at det gjerne var organisasjonen under departementsråden som stod for organisasjonsutviklingen i departementet. Han fortalte at politikerne i stor grad også hadde vært med på noen av beslutningsprosessene:

"(..) de har myndighet til å styre mye av dette her. Er det først politisk besluttet, så har ikke organisasjonen noe de skal si heller"(intervju: Avd.dir. 3, SAM).

Personlig anså ekspedisjonssjefen i SAM den nye avdelingen som en bedre løsning:
”(...)Avdelingen fremstår tydeligere, vi er mer synlige og har en større gjennomslagsevne” (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

Øvrige informanter fremstod også som positive til den nye avdelingen. Muligheten til å se de ulike oppgavene i sammenheng, under en felles ledelse ble fremhevet i den forbindelse:

”(...) Det er ulike retninger i beredskapsarbeidet, og det er ikke alltid helt klart hva som er et forebyggingsiltak eller beredskapstiltak eller krisehåndteringstiltak. Så det at du har en felles ledergruppe som diskuterer de ulike sakene i fellesskap synes jeg er veldig fornuftig” (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM).

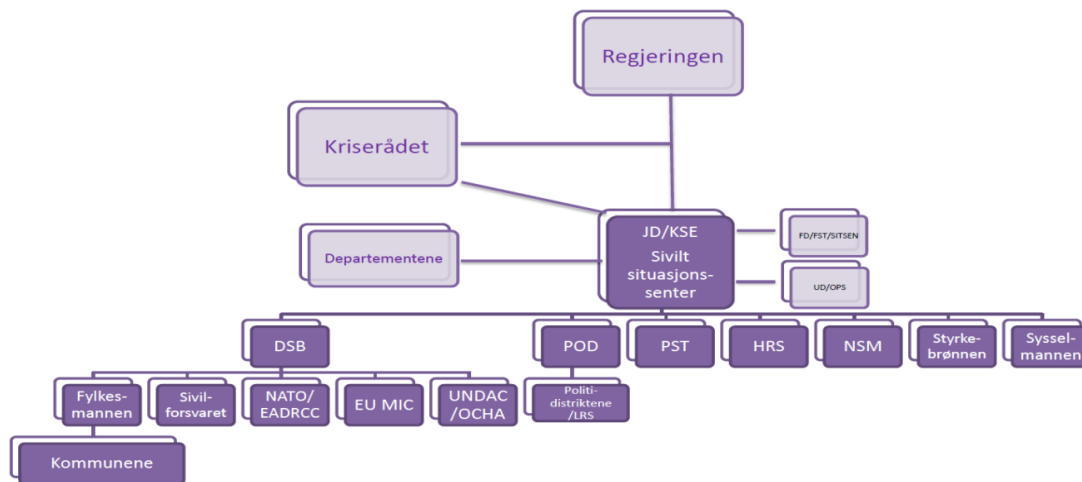
5.2.7 OPPSUMMERING

Det har blitt gjennomført flere endringer i JDs avdelingsstruktur over en relativt kort periode. Ønsket om å samle hovedansvaret for samfunnssikkerhet i en egen avdeling fremkom allerede i *Bleikelia*-rapporten (2012). Funnene viser at forslagene som fremgikk av rapporten ikke bare ble tatt til etterretning av JD, men også av den sittende politiske ledelsen, og brukt som utgangspunkt for endringer i departementets avdelingsstruktur (2011-2013). I de påfølgende årene (2013-2016) ble Kommisjonens rapport gjennomgående benyttet som en forankring for implementering av endringer- til tross for at Kommisjonen vurderte den formelle strukturen som uproblematisk. Det fremstår videre som at nyere tilsynsrapporter (Helsetilsynet, 2014) og JDs interne prosjekter også har veid tungt i avgjørelser omkring nye ordninger. Ifølge ekspedisjonssjefen i SAM var Helsetilsynets rapport (2014) viktig for omorganiseringene i JD (2014-2016), men også den interne OU-prosessen (2015) som skulle bidra til å finne løsninger som kunne føre til andre konklusjoner ved fremtidige tilsyn. Samfunnssikkerhetsavdelingen var i følge ekspedisjonssjefen (SAM) et sluttprodukt av OU-prosessen.

Selv om informantene ga uttrykk for at de mange endringene var ”brikker” i en større plan, kan en stille spørsmål ved om dette var tilfellet. Dette kan særlig knyttes til at rapportene og utredningene i tidsrommet ga ulike forklaringer på de enkelte endringene. Til tross for at Kommisjonens anbefalinger fremstår som en rød tråd i dokumentene spriker de øvrige begrunnelsene for endringene i så stor grad at de vanskelig kan anses som utslaget av en og samme plan. Det virker som at JD allerede i 2012- gjennom evalueringene til *Bleikelia-utvalget* satte målet om å etablere samfunnssikkerhetsavdelingen, men at fraværet av en klar strategi førte til en noe vilkårlig prosess hvor veien ble til underveis.

5.3 EKSTERN FORMELL ORGANISERING

I denne delen beskrives endringer i JDs eksterne formelle organisering til underliggende etater, direktorater og kollegiale organ på samfunnssikkerhetsfeltet. Slik figur. 4 viser består JDs eksterne formelle organisering av svært mange aktører, og med hensyn til studiens begrensninger har jeg valgt å ikke beskrive alle. Studien fokuserer derfor på de aktørene som har vært gjenstand for størst oppmerksomhet i datamaterialet.



FIGUR 4. JDS EKSTERNE STRUKTUR (INTERVJU, EKSPEDISJONSSJEFEN I SAM)

Fastsettelsen av JDs rolle som *beredskapsdepartement* i 2011, jf. Kgl.res av 11.11.2011 og de mange interne og eksterne evalueringene (2011-2016) har også ført til endringer i departementets eksterne formelle struktur. Rollen som beredskapsdepartement har ført til et økt fokus omkring hvordan departementet kunne etablere og styrke hensiktsmessige samarbeidsrelasjoner på tvers av sektorgrenser og nivå. I intervju sentrale ledere i JD ble det uttrykt at oppmerksomheten og forventningsnivået til JD på samfunnssikkerhetsfeltet etter 2011 har økt i takt med utviklingen av departementets rolle som beredskapsdepartement. Som beskrevet i kapittel 4, har det tidligere vært uttalt at JDs rolle skulle styrkes, men det var ikke før resolusjonen av 11.11.2011 departementet opplevde at de tiltrådte rollen og at de ble tatt på alvor av andre sentrale aktører:

”(...) Så har du etter 22.juli – når navnet ble endret til Justis- og beredskapsdepartementet – og det helt eksplisitt ble uttalt at Justis skulle ta og styrke rollen, selv om vi hadde sagt før at vi skulle styrke samordningsrollen vår – ja det har vært en målsetning mange ganger. Men da ble det liksom enda mer trykk på det” (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM).

Det økte fokuset har ifølge avdelingsdirektør 2. ført til en større gjennomslagskraft sentralt, og hun opplevde at de i mindre grad enn tidligere måtte kjempe for oppmerksomheten:

”(...) andre departementer forventer at vi skal ha et opplegg for det aller meste. Øvelser, planverk, som tjenesteleverandør og når de lurere på noe at vi skal bistå og veilede. Det ligger også i rollen vår. Så det foreligger ganske mange ulike roller, og at vi skal skjære gjennom hvis det er uenighet om sikkerhet – og beredskapssaker. Det er egentlig tale om positive forventninger da, at vi bør levere enda mer på samordningssporet” (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM).

Uttalelsene viser en utvikling fra studien til Lango et al., (2013:25) som pekte på at JD over lang tid før 22. juli 2011 oppfattet samordningsansvaret som en form for ”*negativ samordning*”, hvor ansvaret handlet om å etterse de områdene hvor de andre departementene ikke har ansvar (Sharpf, 1994). Dette synes fortsatt å være tilfellet, men avdelingsdirektør 2 sine uttalelser viser at JDs oppfatninger av ansvaret har utviklet seg i en positiv retning frem til 2016. Beskrivelsene av at de andre fagdepartementene i større grad henvender seg til JD sammenliknet med tidligere, viser også at JD har fått en større forankring og autoritet sentralt.

5.3.1 VERTIKALE RELASJONER

I utredningen til Bleikelia-prosjektgruppen ble det også sett på JDs eksterne formelle struktur. Det ble deriblant anbefalt å gjennomgå den daværende styringsmodellen mellom JD og NSM for å vurdere om NSM faglig og administrativt burde bli underlagt JD. Dette ble begrunnet med viktigheten av å tydeliggjøre ansvaret for IKT-sikkerheten og behovet for å videreutvikle fagområdet i tråd med JDs øvrige beredskapsoppgaver. Ansvaret for den nasjonale IKT-politikken ble imidlertid fortsatt anbefalt å ligge til Fornyings-, Administrasjons- og kirke departementet (FAD) (Bleikelia, 2012:4).

Samordningsansvaret for IKT-sikkerheten på sivil side ble i tråd med anbefalingene til Bleikelia-prosjektgruppen flyttet fra FAD til JD, bekreftet i kgl.res av 22. Mars 2013. Det var imidlertid ikke før etableringen av *Seksjon for nasjonal IKT-sikkerhet* i 2014 JD etablerte en formell struktur omkring det nye fagområdet (JD, 2015g). NSM som har et etablert fagområde innenfor IKT-sikkerhet ble tilknyttet JD i en faglig linje, hvor NSM skulle understøtte JDs nye IKT-oppgaver. NSM som er underlagt FD skulle rapportere til både til JD og FD. Ekspedisjonssjefen i SAM beskrev den tredelte organiseringen som ”*en utfordrende konstruksjon*”. Han fortalte om et nytt sikkerhetsutvalg (*Traavik-utvalget*) som skulle utrede lovgrunnlaget og organiseringen for å komme frem til en bedre løsning.²Funnene tyder på at IKT-området er et utfordrende felt hvor sammensatte problemstillinger utfordrer

² Traavik-utvalgets utredning ”Samhandling for sikkerhet- beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner” (NOU 2016: 19) var ferdigstilt 12. oktober 2016. Utvalget fremmet en ny lov om forebyggende nasjonal sikkerhet.

forutsetningene for å etablere et felles miljø på tvers av organisasjonsgrenser. Dette ble også ble bekreftet av ekspedisjonssjefen i SAM som fortalte at: *”(...) IKT-området er et komplekst felt hvor det er krevende å skape et felles miljø”*.

Kommisjonens forslag

Kommisjonens anbefalte å styrke samordningen mellom beredskapsaktører. Dette ble også etterlyst i Bleikelia-rapporten, stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet (2011-2012) og kongelig resolusjon av 12. Juni 2012. Kommisjonens anbefalte også at det skulle etableres virkemidler for å sikre effektiv informasjonsutveksling mellom aktører ved å etablere et gradert samband. Forslaget ble begrunnet i at effektiv kommunikasjon mellom aktører var en nødvendig forutsetning for et godt forebyggende sikkerhetsarbeid og etterretning mot nye trusler (NOU 2012: 14). Det ble også foreslått konkrete tiltak knyttet til JDs formelle organisering til PST, NSM og DSB. For å sikre en mer systematisk arbeidsform omkring samordningsansvaret til JD jf. kongelig resolusjon av 12.06.2012, ble det foreslått at JD satte resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda. Dette kunne etter Kommisjonens vurderinger styrke den strategiske styringen og oppfølgingen av politiet, PST, NSM og DSB. For å sikre en bedre ressursutnyttelse ble det også anbefalt å foreta en gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandler på i møte med et usikkert fremtidig risikobilde. På bakgrunn av utfordringene med koordineringen av redningshelikoptre under terrorangrepene ble det videre anbefalt å etablere en politihelikoptertjeneste i Oslo, underlagt JD. Dette kunne etter Kommisjonens vurderinger bidra til å styrke politiets transportkapasitet til andre deler av landet, og politihelikopterets kapasitet i skarpe situasjoner (NOU 2012: 14).

En forsterket samordning mellom JD og DSB

Utover tilsynet med JDs samfunnssikkerhets- og beredskapsoppgaver ble også DSB, Politidirektoratet (POD) og to politidistrikt behandlet i Helsetilsynets rapport. Tilsynet tok utgangspunkt i statusen fra høsten 2013, med fokus på blant annet samordningen av oppgaver mellom aktørene. Organisering av tilsyn ble særlig trukket frem i rapporten, hvor det heter at:

”(...) det burde foretas en gjennomgang for å sikre at kravgrunnlaget som benyttes for tilsyn er en rimelig avveining mellom krav til systematikk og oppmerksomhet mot kvalitativt godt samfunnssikkerhetsarbeid” (HT, 2014).

Det er ikke alle sider ved arbeidet som er like målbart. Det kan derfor tolkes som at en avklaring av hva, og hvordan en måler kvaliteten på samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet ved gjennomføring av tilsyn var hovedfokuset i den forbindelse. HT anbefalte også at DSB i større grad ble involvert av JD i oppfølgingsarbeidet etter gjennomførte tilsyn- et forslag som også fremkom i *Bleikelia-utvalgets rapport* (2012).

Det uklare forholdet mellom JD og DSB ble ikke bare belyst ut fra Bleikelia, Kommisjonens og Helsetilsynets rapport, men synes å ha vært en sentral utfordring den første tiden etter terrorangrepene i 2011. I et brev fra DSB til JD i 2012 heter det at:

”(...) DSB opplever at kontakten med JD fortsatt har et klart forbedringspotensial. Det er generelt vanskelig å få departementet i tale i saker der det er naturlig med en tettere dialog mellom JD og DSB. Det er helt nødvendig at dialogen med JD styrkes” (Brev fra DSB til JD, 25.09.2012).

Sitatet viser at samarbeidet med JD generelt sett ble oppfattet som vanskelig av DSB. Mine funn viser derimot at samordningen mellom JD og DSB har blitt utviklet og styrket omkring tilsynsvirksomhet. Om dette skyldes at JD har tatt DSBs brev, eller HTs merknader til etterretning er uklart, men samhandlingen synes å fungere bedre per i dag (2016). Selv om SAM (2016) har utviklet seg til å bli en avdeling med mange ansatte, ble tilsyn beskrevet som en stor oppgave, hvor hjelp fra DSB var en nødvendig forutsetning for gjennomføring:

”(...) selv om dette har blitt en stor avdeling, så har vi mange samordningsoppgaver. Vi er helt avhengige av at DSB utfører en del. Særlig tilsynsvirksomhet. Det er jo veldig spesielt å gå inn i et annet departement og du har et tilsynsteam på fire – fem stykker som – ut i fra en sånn hverdag som vi har her i departementet og det vi skal levere til politikerne hver dag så er det sånn som jeg ser det helt nødvendig at DSB leverer en del av det. Og jeg synes det har funnet sin form nå” (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM).

DSBs rolle i krisesituasjoner ble også tatt med i HTs vurdering. Som følge av opprettelsen av det sivile situasjonssenteret (2012) og senterets mange formelle ansvarsområder i forbindelse med eventuelle kriser, skriver HT om etableringen av en usikkerhet i DSB omkring deres rolle. Rapporten til HY peker imidlertid på at det pågikk et arbeid i DSB for å sikre at deres ansvarsområder i større grad overlappet med senterets ansvarsområder. Ifølge HT pågikk en liknende prosess i JD, men disse var ikke samordnet. HT anbefalte derfor at JD foretok en klargjøring av forventningene til DSB ved forberedelser og i forbindelse med krisesituasjoner slik at de kunne koordineres med oppgavene til det sivile situasjonssenteret (HT, 2014).

Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen stod for det andre tilsynet i JD, og undersøkte i:

”(...) hvilken grad JD og DSB tar hånd om sitt ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en effektiv måte i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger”(Riksrevisjonen, 2015).

Undersøkelsene var rettet mot perioden etter terrorangrepene i 2011- og frem til november 2014. Tilsynet fant at det forelå alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret og at dette bidro til å svekke samfunnssikkerhets og beredskap. Dette ble begrunnet med at tre av ni departementer i liten grad hadde fulgt opp anbefalingene fra tidligere tilsyn utført av DSB på vegne av JD og at det ikke ble gjennomført systematiske evalueringer etter tilsyn. Riksrevisjonen vurderte også at det forelå alvorlige svakheter ved JDs styring og oppfølging av DSB. Riksrevisjonen anbefalte to tiltak for å fjerne avvikene. Det ene forslaget var at JD foretok en klargjøring av ansvar- og rollefordelingen til DSB i praktiseringen av samordningsansvaret. For det andre at JD fremover stilte større krav til måloppnåelse og effektiv ressursbruk i tildelingsbrevet, og påså at DSB videreutviklet den interne virksomhetsstrategien (Riksrevisjonen, 2015).

Før offentliggjøringen av Riksrevisjonens rapport ble det sendt ut en anmodning til statsråden i JD med en forespørsel om å redegjøre for hvordan de planla å følge opp Riksrevisjonens merknader. Dette skulle gi statsråden en anledning til å uttrykke eventuelle uenigheter omkring rapportens sentrale konklusjoner. Selv om Statsråden skriver at Riksrevisjonens undersøkelser tilførte gode innspill til arbeidet, ble det samtidig fremhevet at flere av de påviste svakhetene allerede var fulgt opp i tråd med merknadene fra HT året før. Tatt i betraktning de gjennomførte og påbegynte endringene i JD skriver statsråden at det ikke var grunnlag for konklusjonene om at det (2015) var alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret og at dette svekket samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet (Riksrevisjonen, 2015:27). I motsetning til Riksrevisjonens konklusjoner (2015) syntes informantene å være av en annen oppfatning (2016). Enkelte informanter ga uttrykk for at samhandlingen mellom JD og DSB har vært- og fortsatt er god (2016), men at de har oppfattet i tilsynsrapporter at andre aktører ikke var av samme oppfatning. Av elementer som kunne oppleves som krevende for samarbeidet ble avstanden mellom DSB i Tønsberg og JD i hovedstaden trukket frem:

”(...) det har vært en litt lang vei fra Tønsberg og inn hit, men nå har det blitt tatt grep. Det skal gjennomføres jevnlig kontaktmøter mellom DSB og JD, og dialogen systematiseres i større grad. Det har også vært et skifte av direktør nå nylig som kommer inn med «frisk pust». Jeg har lært mye av DSB, og opplever at vi har et veldig godt samarbeid. Men jeg registrer også at det i den tiden jeg har vært i JD har vært utfordringer” (Intervju: Avd. Dir. 1. SAM).

Avdelingsdirektør 3. som er ansvarlig for etatsstyringen av DSB (2016) bekreftet at samhandlingen med DSB hadde bedret seg etter kritikken fra HT (2014) og Riksrevisjonen (2015). Uttalelsene til avdelingsdirektør 3 tyder derfor på at det har eksistert noen uoverensstemmelser mellom JD og DSB. Han fortalte at statsråden hadde vært i kontakt med direktøren i DSB måneden før intervjuet (Februar, 2016), hvor direktøren personlig uttalte at han var fornøyd med samhandlingen JD/DSB per i dag (2016). Avdelingsdirektøren fortalte også at den nye ekspedisjonssjefen i SAM var opptatt av å rydde opp i forholdet JD/DSB:

”(..) Det er en helt annen kontroll på styringen av DSB og en helt annen dialog og måte å svare på utfordringene som kommer der. Det har vært en helt klar strategi fra ledelsens side at det skulle vi prioritere. Kommer DSB med en henvendelse hit skal de ha svar ganske umiddelbart” (Intervju: Avd. Dir. 3. SAM).

Fokuset på å ”rydde opp i relasjonen” kan tyde på at det har foreligget en uklarhet i relasjonen mellom JD og DSB, utover avstanden som nevnes av avdelingsdirektør 1. Inntrykket ble videre forsterket etter intervjuet med Avdelingsdirektør 3, men også ekspedisjonssjefen i SAM, som fortalte at: *”(...) det hadde blitt gjort mye de siste årene for å forbedre relasjonen til DSB som blant annet en forenkling av målstrukturen/styringsystemet, men også formuleringene av tildelingsbrevene”*. JD har også etablert uformelle samhandlingsarenaer som seminarer og fagmøter. Samlet mente ekspedisjonssjefen (SAM) at grepene hadde bidratt til *”å styrke forholdet mellom de to partene”* (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

Overgangen fra team til seksjoner i 2015 synes også å ha bedret samordningen mellom JD og DSB. Ekspedisjonssjef 3 fortalte at hvis DSB henvender seg til en seksjon i dag (2016) er det seksjonslederens ansvar at dette blir tatt tak i umiddelbart. Han fortalte også at organiseringen innenfor seksjoner hadde gjort strukturen mer oversiktlig for eksterne aktører som JD samhandler med regelmessig:

”(..) ikke minst er det mye lettere for DSB å vite hvor det treffer oss. De vet hvem som er avdelingsdirektør i forhold til etatsstyring. De sender meg mailer nesten hver dag, og de vet hvor de skal sende det til. Det kunne være forvirrende før” (Intervju: Avd. Dir. 3. SAM).

5.3.2 HORIZONTAL RELASJONER

Rollen som beredskapsdepartementet, jf. Kgl res av 11. 11. 2011 har også ført til en utvikling av JDs formelle organisering til kollegiale organ. Under dette punktet beskrives de sentrale organenes utvikling (2011-2016). Dette inkluderer blant annet Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), Kriserådet, men også etableringen av nye organer.

Regjeringens sikkerhetsutvalg

RSU er et kollegialt organ hvor det blir tatt opp og drøftet saker relatert til forsvars-, sikkerhets- og beredskapsområdet. Sammensetningen av utvalget varierer fra regjering til regjering, men statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren er faste medlemmer (St.meld.nr. 29 (2011-2012)).

I Kommisjonens rapport (NOU 2012: 14) ble det anbefalt at RSU skulle arrangere regelmessige møter for å orientere seg om utviklingen i det samlede trussel- og risikobildet, og for å sikre en god samhandling i lys av eventuelle utfordringer. Det ble videre anbefalt å utvide rammene for deltakelse i møtene ved å inkludere lederne for PST, NSM, DSB, politidirektøren og politimesteren i Oslo. I Helsetilsynets rapport (2014:41), to år etter offentliggjøringen av Kommisjonens rapport ble gjennomføringen av de regelmessige administrative møtene i organet bekreftet. Dette viser at Kommisjonens anbefalinger ble tatt til etterretning av organets medlemmer, og at dette har bidratt til å styrke RSU som kollegialt organ på samfunnssikkerhetsfeltet.

Sekretariatet for Regjeringens sikkerhetsutvalg

Etter regjeringsskiftet i 2013 har det blitt etablert et sikkerhetslement ved Statsministerens kontor (SMK) i tilknytning til RSU. Statsminister, Erna Solberg uttrykte at hun ønsket å: ”etablere en forsterket struktur rundt (seg) for å sikre at rådgivningen på området gir en bedre helhet, kunnskap og bevissthet, herunder nødvendig langsiktighet” (Riksrevisjonen, 2015). Solberg har utnevnt forskjellige statssekretærer tilknyttet elementet ved SMK. Statsviteren og terrorforskeren Laila Bokhari (AP) var den første som ble utnevnt som statssekretær av Solberg. Bokhari ble tildelt hovedansvaret for samfunnssikkerhet ved SMK da Solbergs regjering tiltrådte i oktober 2013. Ansvarer ble senere overlatt til en ny statssekretær, Kim Traavik, som er Norges tidligere London-ambassadør. Traavik var i likhet med Bokhari spesialrådgiver for samfunnssikkerhet ved SMK i 2014 og ledet utredningen av det nye sikkerhetslementet (Regjeringen, 2015). Kort tid etter ansettelsen av Traavik ansatte Solberg en ekstra statssekretær, Marit Røsland med advokatbakgrunn. Valget om å ansette flere spesialrådgivere kan ses i sammenheng med Erna Solbergs ønske om å etablere en struktur rundt seg, fremfor å avgrense funksjonen til en enkeltperson (Riksrevisjonen, 2015).

Sikkerhetslementet arrangerer månedlige møter hvor de blant annet jobber med utformingen av strategiske grep på grunnlag av oppdateringer fra sikkerhetstjenestene knyttet til konkrete sikkerhetspolitiske utfordringer. I krisesituasjoner blir sikkerhetsutvalget innkalt for å diskutere håndteringen av hendelsen, og for å sikre koordinering mellom de involverte aktørene. Sikkerhetslementet har i slike situasjoner ansvaret for de strategiske avgjørelsene

på et overordnet plan (Innst. 396 S (2014-2015)).

Mine data viser at styrkingen av sikkerhetsutvalget ikke har utfordret JDs posisjon på samfunnssikkerhetsfeltet. SMK har kun ansvar for RSUs- sekretariatsfunksjon. Ifølge ekspedisjonssjefen i SAM har sikkerhetselementet blitt styrket med tre eksterne personer: direktøren i KSE, en fra UD og en fra FD. I tillegg inkluderes statsrådene fra samferdsel, helse, næring, og olje og energi alt etter hvilken krise som er på agendaen. Regjeringen har også innført en ordning med egne beredskapskonferanser. Ekspedisjonssjefen i SAM var positiv til elementet ved SMK, og fortalte at dette har bidratt til å styrke koblingen mellom de involverte partene (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM, av 07.04.2016). Avdelingsdirektør 3. (SAM) fortalte imidlertid at det hadde blitt skapt et inntrykk gjennom media at SMK skulle ta større eierandel i den sentrale organiseringen for samfunnssikkerhet, men at dette ikke stemte overens med hvordan det var eller hvordan det skulle bli. Regjeringen har ifølge avdelingsdirektør 3 aldri vært i tvil om at ansvaret for samfunnssikkerhet ligger hos Justis- og beredskapsministeren, men at det var viktig å være tydelige overfor SMK:

”(..) vi har hatt noen runder her også om at vi må forholde oss til en statssekretær som blant mange får ansvaret for beredskap. Da må vi forholde oss til at vi har vår egen politiske ledelse i departementet, og at SMK må forholde seg til sin der. De kan ikke gå på skrå ned i organisasjonen og begynne å røre ved oss. Det blir det kaos av” (Intervju: Avd. Dir. 3. SAM).

Kriserådet

Kriserådet består av regjeringsråden ved SMK, departementsrådene i JD, FD, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og utenriksråden i UD. Regjeringens kriseråd er det overordnede administrative samordningsorganet dersom en krise involverer flere departementer, og det er behov for en kompleks samordning mellom de involverte partene. Rådet skal i disse tilfellene sikre en god samordning av tiltak som iverksettes og informere media og publikum om krisen (St.meld. 37 (2004-2005), Regjeringen, 2016).

I stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet (2012) fremgår etablerte tiltak for å styrke den sentrale krisehåndteringen, i den forbindelse ble særlig det tredelte konseptet mellom Kriserådet, lederdepartementet og KSE beskrevet. Ifølge stortingsmeldingen (St.meld.nr. 29 (2011-2012) har et iverksatt tiltak i tiden etter 22. juli 2011 vært å legge til rette for hyppigere møter og flere øvelser i Kriserådet (St.meld.nr. 29 (2011-2012)). Ekspedisjonssjefen i SAM bekreftet dette: *”Kriserådet har nå faste administrative møter en gang i måneden, og de har gjennom dette blitt et tydeligere organ”* (Intervju: Ekspedisjonssjefen i SAM). Avdelingsdirektør 2 (SAM) beskrev innføringen av regelmessige møter i Kriserådet som et godt grep som hadde bidratt til å styrke samordningen på departementsnivå:

”(...) tidligere ble Kriserådet innkalt ved håndtering. Nå er det faste administrative møter, slik at også departementsrådsnivået har samme temaene på dagsordenen som på departementsnivå hvor departementsdirektører og avdelingsdirektører møtes i samordningsrådsmøter. Forhåpentligvis fører det til at vi får god systematikk slik at vi får tatt opp (hvis vi har) saker som skal løses i løpet av et år- og at de kommer opp i de forumene som de bør” (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM).

Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet

Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet ble etablert i 2007 og erstattet med dette det tidligere *Rådet for sivilt beredskap og Redningsrådet*. Erfaringer fra tilsyn årene før etableringen viste at det var et behov for en arena på departementsnivå hvor departementene og SMK kunne drøfte tverrsektorielle beredskapsspørsmål. Samordningsrådet skulle bidra til at de enkelte fagdepartementene så egen virksomhet i et bredere perspektiv gjennom jevnlig informasjon- og erfaringsutvekslinger. JD skulle ha en tilretteleggende funksjon for rådet, men alle departementene skulle ha ansvar for å ta initiativ og bringe aktuelle problemstillinger til drøfting (St.meld.nr. 22 (2007-2008)). Selv om rådet ble etablert som et virkemiddel for å fremme samordning fremkommer det i Helsetilsynets rapport (2014) at rådet ikke hadde gjennomført møter siden januar 2012. Dette ble vurdert som sviktende av HT på bakgrunn av kravet til JD om at de, som lederdepartement, skal etablere felles møtearenaer. Etter HTs vurderinger var det et behov for en systematisk faglig nettverksbygging mellom ledere med ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap (Helsetilsynet, 2014). Det fremkommer imidlertid i statsbudsjettet for 2013 at møteorganet skulle utvikles (Prop. 1 S (2012-2013)). Utviklingen av møteorganet ble bekreftet av ekspedisjonssjefen i SAM som fortalte at samordningsrådet, i likhet med Kriserådet nå (2016) arrangerer regelmessige møter:

”De oppfattes nå som et kollegialt organ under Kriserådet med overlappende saksområder. Det er nå et klarere hierarki av kollegiale organ på dette området med Regjeringen og Regjeringens sikkerhetsutvalg på toppen, og deretter Kriserådet og så Departementenes samordningsråd” (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

Avdelingsdirektør 3 fortalte i likhet med ekspedisjonssjefen i SAM, at samordningsrådet har utviklet seg til å bli en arena hvor departementene arrangerer regelmessige møter på seksjonsnivå- og at det var et godt tiltak som har bidratt til å forenkle samordningen mellom involverte aktører. Statsministeren var ifølge ekspedisjonssjef 3 opptatt av at man så helhetlig på ting ved at man møtes regelmessig og drøfter felles utfordringer, men også ved at man benytter arenaene for å samordne bruken av ressurser. Norge hadde ikke lenger råd til å bygge opp doble kapasiteter. Han fortalte videre at Regjeringen har forsøkt å etablere liknende kollegiale organ på direktoratsnivå. Om dette var en god ide, ville han ikke si for sikkert, men at det kunne hende at dette ville bli tilfellet på sikt. Flyktningkrisen ble trukket frem som et eksempel på en hendelse hvor det oppstod et behov for et kollegialt organ på direktoratsnivå:

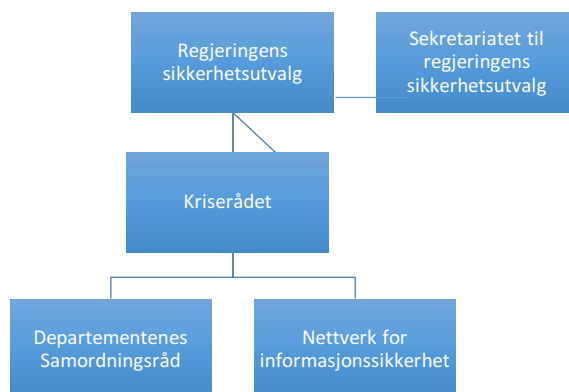
”(..) Flyktningssituasjonen var et godt eksempel på at man gjorde det når de hadde en konkret situasjon å forholde seg til. Da hadde DSB ansvaret for å koordinere seg mot de andre og skape samordningsforum på direktoratsnivå. Dette var helt avgjørende, for UDI har ikke en kriseforståelse og beredskapsorganisasjon. DSB har det” (Intervju: Avd. Dir. 3. SAM).

JDs overgang til å bli et beredskapsdepartement har ifølge avdelingsdirektør 2. også skapt visse forventinger til JD om å etablere hensiktsmessige møteplasser i sentrale kollegiale organ for å styrke samordningen. Hun fortalte at endringene i avdelingsstruktur, hvor departementets overordnede ansvar for samfunnssikkerhet nå (2016) var plassert i en avdeling hadde gjort møtevirkosomheten i de kollegiale organene mer systematisk:

”(..)jeg synes at – det er litt av fordelene med å få kjeden i en helhet at vi forhåpentligvis får møteplassene mer systematisk. At vi har faste administrative møter i kriserådet og i departementenes samhandlingsråd. Og bilateralt. Men her tenker jeg at det ligger i samhandlingsrollens natur at vi kan bli bedre her, og forsøke å bli bedre” (Intervju: Avd. Dir. 2. SAM).

Nettverk for informasjonssikkerhet

Det har også blitt etablert et nytt kollegialt organ ved navn *Nettverk for informasjonssikkerhet* i 2015 der tverrsektorielle problemstillinger innen IKT-sikkerhet og informasjonssikkerhet drøftes regelmessig. Organet erstattet *koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet (KIS)*(Prop. 1 S (2015-2016)). I *Mandat for Nettverk for informasjonssikkerhet* (JD, 2015f) fremheves viktigheten av å ha en møteplass hvor det drøftes tema knyttet til informasjonssikkerhet. Arenaen skulle være et verktøy for JDs samordningsansvar for forebyggende IKT- sikkerhet. Nettverkets oppgaver skulle blant annet være å følge opp implementeringen av NSMs strategi for informasjonssikkerhet, drøfte informasjonssikkerhetsrelaterte spørsmål, men også å utvikle kompetanse knyttet til informasjonssikkerhet i departementsfellesskap. JD skulle ha det ledende ansvaret for organet og inneha sekretariatsfunksjonen i kraft av sitt samordningsansvar for IKT-sikkerhet. Alle departementene har likevel mulighet til å spille inn saker (JD, 2015f).



FIGUR 5. HIERARKIET TIL DE KOLLEGIALE ORGANENE PÅ SAMFUNNSSIKKERHETS FELTET(2016)

5.3.3 OPPSUMMERING

Til tross for at fastsettelsen av JDs nye rolle som beredskapsdepartement (jf. kgl. res. av 11.11.11) medførte et økt fokus på å etablere tverrsektorielle samarbeidsrelasjoner, synes dette å ha vært vanskelig. Dette til tross for at informantene uttalte at utfordringene på feltet var et *kollektivt ansvar- som aktørene ønsket å ivareta i fellesskap*. Analysen har også vist at andre sentrale aktørers forventninger til JD (2011-2016) har økt betraktelig i perioden. Dette gjelder særlig det daglige beredskapsarbeidet hvor forventes at JD har et opplegg for det meste. De økte forventningene synes å være en direkte konsekvens av eksterne evalueringer fra blant annet Kommisjonen (2012) og tilsynene gjennomført av Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2015). Rapportene har nemlig fokusert på JDs styring og oppfølging av andre sentrale beredskapsaktører i sine evalueringer, deriblant PST, POD og DSB- hvor samtlige konkluderte med mangelfull styring og oppfølging i tiden etter 22. juli. I forhold til DSB viser funnene at samordningen er bedre sammenliknet med tidligere. Informantene fortalte at dette blant annet skyldes overgangen fra team-basert organisering til seksjoner. Da henvendelser fra DSB tidligere kunne ”falle litt mellom” de ulike teamene var det nå en tydeligere oppgavedeling i forhold til henvendelser fra underliggende etater og direktorater.

I flere rapporter, deriblant i Kommisjonens rapport (NOU 2012: 14) og stortingsmeldingen om *samfunnssikkerhet* (St.meld.nr. 29 (2011-2012)) ble møtevirksomheten i kollegiale organ beskrevet som en sjelden aktivitet, og at dette var svært kritisk for samordningen mellom aktørene. Funnene viser at samordningen er styrket (2011-2016) ved at det nå arrangeres regelmessige møter i kollegiale organ. Møtene har ifølge informantene sikret en større informasjonsflyt på tvers av sektorer, noe som står i kontrast til tidligere da møtene ble arrangert svært sjeldent. Det har også blitt etablert et nytt sikkerhetslement ved SMK, og et Nettverk for informasjonssikkerhet som et fjerde og et femte kollegialt organ.

Studien viser at det har blitt implementert flere små grep ved JDs eksterne formelle struktur- som samlet har *styrket* samordningen mellom de sentrale aktørene på feltet. Fra å ha vært et ansvar som aktørene har ivaretatt separat, har fokuset på en helhetlig og tverrsektoriell innretning utviklet seg til å bli helt sentralt i samfunnssikkerhetsarbeidet etter terrorangrepene 22. juli 2011.

5.4 PROSEDYRER

Denne delen av kapittelet beskriver foreslåtte og implementerte endringer i JDs interne og eksterne prosedyrer, prosesser og strategier (2011-2016).

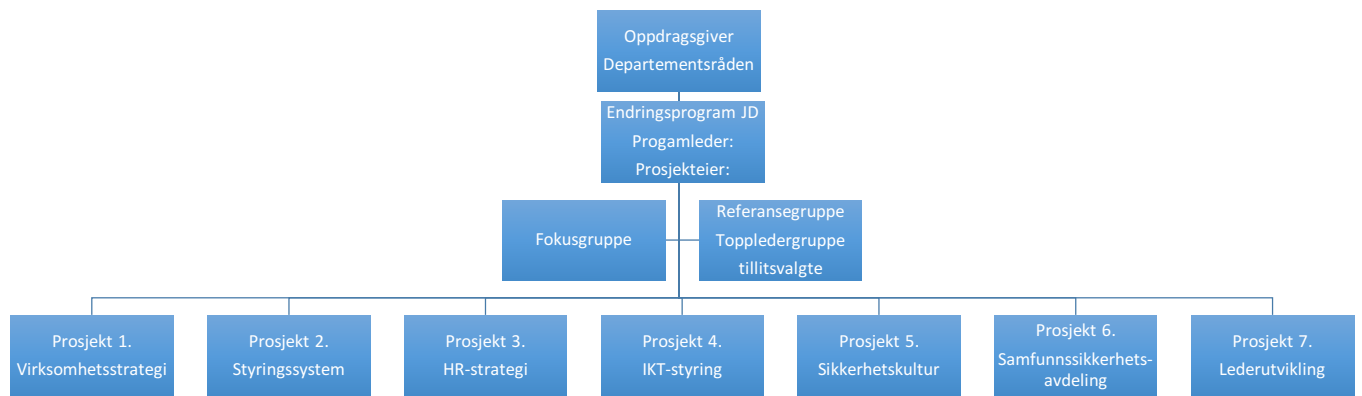
5.4.1 INTERNE PROSEDYRER

Etter 22. juli 2011 har JD gjennomført flere interne prosjekter med sikte på å utvikle de interne prosedyrene. En av de første prosjektgruppene som ble nedsatt var gruppen som skulle evaluere departementets krisehåndteringsevne 22. juli 2011- og i tiden frem til 1. September. Erfaringer fra terrorangrepene viste at det var utfordrende å ta i bruk JDs kriseplanverk under reelle kriser. Prosjektgruppen foreslo derfor en revisjon av det interne kriseplanverket for å gjøre det mer anvendelig. JDs lokaler ble også hardt rammet under det første angrepet. Dette gjorde det utfordrende å videreføre de mest kritiske oppgavene. Evalueringsgruppen anbefalte derfor å etablere planer for situasjoner hvor det er nødvendig å bruke alternative lokaler og reetablering av drift. Andre forslag som berørte departementets prosedyrer var utarbeidelsen av et system for revisjon av kriseplanverket og innføringen av jevnlig øvelser (JD, 2012a).

Interne strategier

I *Mandat for endringsprogrammet (2013)* (JD, 2012b) fremkommer statsrådets redegjørelse for Stortinget 28. August 2012 om regjeringens oppfølging av konklusjonene og anbefalingene fra Kommisjonen. Som følge av Kommisjonens anbefalinger skulle departementet fokusere på å forsterke lederansvaret på alle nivåer. JD skulle videre styrke kapasiteten på seks områder: robusthet i kritiske samfunnsfunksjoner, krisehåndteringsevne, pådriverrolle overfor andre departementer og ledelse og kommunikasjon. Dette skulle sikres gjennom *endringsprogrammet* i 2013 (jf. intern formell organisering). Programmet skulle utvikle JD til å bli et mer proaktivt departement gjennom å skape en kultur som preges av gjennomføringsevne der ledere og medarbeidere er kontinuerlig opptatt av forbedring og videreutvikling. Det skulle også videreutvikles et strategisk og resultatorientert lederskap og et styrket medarbeiderskap. Arbeidet ble organisert som et program med en sterk forankring i ordinær linje (Figur 6 illustrerer endringsprogrammets organisering) (JD, 2012b). Ifølge Avdelingsdirektør 2, ble Endringsprogrammet gjennomført for å styrke JDs samordningsrolle:

”(...) Men det er jo klart at endringsprogrammet hadde som bakgrunn at vi skulle styrke samordningsrollen vår. Det ligger jo som et bakteppe hele veien her at vi skal bli bedre på å ivareta samordningsrollen for samfunnssikkerhet. Så det har gått inn i disse prosjektene også” (intervju: Avd. Dir. 2. SAM).



FIGUR 6. ORGANISERING, ROLLER OG ANSVAR I ENDRINGSPROGRAMMET (JD, 2012B)

Som vist i figur 6 var prosjektet delt inn i syv delprosjekter. Av prosjekter som retter seg mot endringer i prosedyrer kan prosjekt 1. Virksomhetsstrategi og prosjekt 2. Styringssystem trekkes frem (JD 2012b og JD 2013a). OU-prosessen (2015-2016) var en videreføring av Endringsprogrammet, og skulle utvikle JD til å bli et mer effektivt departement ved å finne ut hvilke oppgaver som kunne løses mer kostnadseffektivt (JD, 2015e). Ekspedisjonssjefen i SAM fortalte at OU-prosessen var et tidkrevende arbeid, men at de fikk gjennomført noen viktige ting som blant annet en gjennomgang av oppgaver og ansvar- noe han omtalte som en rolleanalyse. Det ble også gjennomført en kompetanseanalyse for finne ut hvor det var behov for ny eller mer kunnskap. Læring og kunnskapsutvikling er ifølge ekspedisjonssjefen viktig. Forebygging, derimot er utfordrende. Det største problemet med 22/7 var ikke bare krisehåndteringen, men manglende forebygging og beredskap i forkant (*Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM*).

I tillegg til endringsprogrammet (2013) og OU-prosessen (2015) ble det også utarbeidet en langsiktig strategi for JDs interne arbeidsprosesser og styring av underliggende virksomheter for perioden 2015-2018. Det nye strategien var basert på tiltak som skulle sikre at påviste avvik i HTs tilsynsrapport (2014) knyttet til området ”styring og organisering” ble lukket (JD, 2014a). Formålet var også å beskrive innretning og ambisjonsnivå for JDs arbeid med samfunnssikkerhet med utgangspunkt endringsmålene for samfunnssikkerhet og beredskap i statsbudsjettet for 2015 jf. Prop. 1 S (2014-2015):

”(...)redusere sårbarhet i samfunnet, kunnskapsbasert forebygging, styrke samhandlingen i beredskap og krisehåndtering, styrke samhandlingen i beredskap og krisehåndtering og bedre ledelse og styrket ledelseskultur” (JD, 2015a).

IKT-sikkerhet, klimautfordringer og internasjonale sikkerhetspolitiske situasjoner ble trukket frem som sentrale utfordringer i perioden. På grunn av det usikre trusselbildet på disse

områdene ville det, ifølge JD, stilles større krav til en tilpasningsevne for å håndtere problemstillingene. En sentral målsetning var: ”å styrke faglighet med særlig vekt på analyse og utredning”. Dette skulle sikres ved å etablere et oversiktsperspektiv på tvers av sektorer (JD, 2015a). På grunn av JDs begrensede erfaring med IKT ble det også vurdert som nødvendig å etablere en felles intern forståelse for JDs samordningsrolle på dette området. I prosjektbeskrivelsen fremgår derfor en målsetning om å: ”styrke og videreutvikle samordningsrollen, og å utvikle arbeidet med forebyggende IKT-sikkerhet i sivil sektor”. Et av virkemidlene for å oppnå dette var å utvikle NSMs nasjonale miljø for IKT-sikkerhet. Dette kunne etter JDs vurderinger, styrke NSMs kapasitet til å understøtte JD (JD,2015a).

Innføringen av et ”kjedeperspektiv”

Som følge av kritikken fra eksterne evalueringer etter 22. juli 2011 vedrørende den interne styringen innførte JD et kjedeperspektiv med nye endringsmål på et overordnet plan. Å organisere seg i retning av et kjedeperspektiv handlet om at strukturen i JD skulle reflekteres ut fra de ulike kjedene: *en straffesakskjede, en asylkjede og en samfunnssikkerhet og beredskapskjede*. Innenfor de ulike kjedene ble relevante aktører organisert innenfor en hierarkisk struktur. Figur 4 illustrerer samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden:



FIGUR 7. ILLUSTRASJON AV SAMFUNNSSIKKERHETS- OG BEREDSKAPSKJEDEN (JD, 2015A)

Samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden inkluderer seks hovedsatsningsområder: *kunnskap, forebygging, beredskap, håndtering, gjenoppretting og læring*. Utformingen av målsetninger i tilknytning til kjeden tar utgangspunkt i JDs øvrige strategier på feltet, herunder virksomhetsstrategien (2013), relevante stortingsdokumenter og Statsbudsjettet for 2015 (Prop.1. S (2014-2015)). Samfunnssikkerhets og beredskapskjeden skulle bidra til å redusere sårbarhet, etablere kunnskapsbasert forebygging, styrke samhandlingen i beredskap og

krisehåndtering og bedre ledelse og styrket ledelseskultur (2011-2015). Ekspedisjonssjefen i SAM fortalte at kjeden skisserer ledd i en integrert prosess som skal sikre måloppnåelse:

”et hjul med en beslutningsprosesstankegang skal hjelpe JD med å se de ulike fasene sammen i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. De eneste områdene som ikke følger kjedeperspektivet er JDs satsning på å etablere et Nødnett, styrkingen av helikopterberedskapen og IKT-området som har blitt styrket gjennom etableringen av en egen IKT-seksjon i 2015. Områdene blir likevel ansett som viktig satsninger (2011-2016)” (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

Ifølge ekspedisjonssjefen i SAM var *Samfunnssikkerhet- og beredskapskjeden* et resultat av dialog mellom politisk ledelse og embetsverket. Han fortalte videre at han som leder blir mål ut fra *kjedeperspektivet* og de leveransene som frembringes på bakgrunn av de fastsatte målsetningene (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM). Innføringen av *kjedeperspektivet* har ifølge ekspedisjonssjefen ført til en formalisert samordning og en større intern integrering på dette politikkområdet. Dette ble illustrert gjennom de ukentlige samordningsmøter mellom departementsråden og ekspedisjonssjefene i PIA og SAM. Møtene ble beskrevet som et godt samordningsgrep mellom avdelingene, og at det hadde gitt de en mulighet til å bryne saker på tvers før de løftes til politisk ledelse og i oppfølgingen av politiske vedtak.

Ifølge ekspedisjonssjefen har det ikke vært et slikt konstituerende organ tidligere, og han fortalte at dette hadde bidratt til å skape en intern struktur som var mer *omforent* sammenlignet med tidligere da strukturen var mer delt mellom de to avdelingene RBA og PIA. Samordningsmøtene har gitt avdelingene en mulighet til å finne ut hvilke områder hvor det foreligger et ekstra behov for samordning. Det fremkommer at organiseringen av dette møtet ikke har funnet sin endelige form (2016):

”Vi har nettopp identifisert om lag tredve gråsonesaker mellom Politiavdelingen og Samfunnssikkerhetsavdelingen. Dette er saker som avdelingene må samhandle godt om, og oversikten har bidratt til at arbeidet har blitt systematisert. Jeg synes imidlertid ikke dette samhandlingsforumet helt har funnet sin form ennå, men det er i alle fall etablert en felles infrastruktur på samhandling mellom avdelingene også på avdelingsdirektørnivå. Det synes jeg er bra !” (Intervju: avd. Dir. 1. SAM)

Møtevirksomheten ble også beskrevet som viktig for å unngå konflikter mellom avdelingene som ble trukket frem i HT sin tilsynsrapport. Avdelingsdirektør 3. fortalte at han så elementer av denne konflikten fortsatt, ved at avdelingene strides om enkelte temaer, men at han anså møtene som en sentral arena for å unngå at konflikter utviklet seg:

”(..) Vi har oppdaget at vi tar unna en del uoverensstemmelser fordi vi får adressert ting tidlig, men også fordi vi får tatt bort muligheten til at det oppstår en situasjon hvor den ene anklager den andre for ”hvorfors har du ikke sagt noe om det?” (Intervju: Avd. Dir. 3. SAM).

Ifølge ekspedisjonssjefen i SAM har det vært størst utvikling på *beredskaps- og krisehåndteringsområdet*. Han trakk frem kunnskapsområdet som et sted hvor det hadde

skjedd mindre- og etter hans mening burde blitt satset mer på. Han mente at en viktig forutsetning for utviklingen av samfunnssikkerhetsfeltet var å drive nettopp forskningsbasert, men at samfunnssikkerhetsfaget er et ungt fag i forskningssammenheng, sammenlignet med for eksempel helsefagene der grunnlaget for å drive forskningsbasert policyutvikling er vesentlig sterkere.

5.4.2 EKSTERNE PROSEDYRER

I de følgende avsnittene fokuseres det på foreslåtte og implementerte endringer som berører JDs eksterne prosedyrer. Dette inkluderer endringer som også berører øvrige sentrale aktører.

Arbeidet med samfunnets sikkerhet på sentralt og lokalt nivå har gjennom flere år basert seg på tre sentrale prinsipper: *Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet* (jf. kapittel 3). Erfaringene fra 22. juli 2011 avdekket imidlertid et behov for samordning mellom aktører på tvers av sektorer. I stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet (St.meld.nr. 29 (2011-2012)) introduserte regjeringen derfor et fjerde prinsipp: *samvirkeprinsippet*, med mål om å sikre samordning mellom involverte aktører, og for å tydeliggjøre regjeringens samlede ansvar på tvers av sektorer (kgl.res av 12.06.2012). Ifølge avdelingsdirektør 3. ble prinsippet hentet fra redningstjenesten som hadde hatt det som et gjeldende prinsipp siden begynnelsen av 1960-tallet. Avdelingsdirektøren (3) var positiv til prinsippet som la opp til samarbeid, men han fortalte at operasjonaliseringen av prinsippet var svært utfordrende:

”(..) det er en kjempe krevende sak, fordi man har sektorprinsippet som er ganske hellig i Norge. Så det er ikke så lett å samordne noe som helst. Det er noe man bryner på i forbindelse med krisehåndtering, og spesielt i forhold til øvelser, men der blir ting vel og merke satt på spissen” (Intervju: Avd. Dir 3. SAM).

Han fortalte at aktørene gjerne er mer pragmatiske i krisesituasjoner enn i det daglige, hvor han oppfattet at samarbeidsviljen var mindre: *”folk er ikke så interessert i å spille på lag”*. I følge avdelingsdirektør 3. handlet dette om at samordning på var noe umodent, og en måte aktørene ikke var vant til å tenke på. Han fortalte at samvirke var mer intuitivt under håndteringen av en krise, enn for de som sitter i et byråkrati og forvalter regelverk:

”(...) man har tenkt at sektorprinsippet er styrende, men jeg tror at dette med samvirke kommer mer og mer, og jeg tror vi blir tvunget til å samordne mer. Det er en vei å gå fra utviklingen av en fest-hale til det blir et operasjonalisert tiltak, men jeg synes det går i riktig retning. Det er helt sikkert” (Intervju: Avd. Dir. 3).

Ny instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet

Det beskrives flere prosedyremessige krav til JD som *samordningsdepartement* i stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet jf. St.meld.nr. 29 (2011-2012), men det var ikke før fastsettelsen av *Instruksen for departementenes arbeid* (...) av 12. Juni 2012 at disse ble

forankret i Regjering. Instruksen fastsatte flere krav som tok sikte på å styrke JDs interne samordning, men også samordningen overfor andre fagdepartementer og underliggende aktører. Den nye instruksjonen var ment å fremme et koordinert arbeid med samfunnets sikkerhet på bakgrunn av prinsippene om *ansvar, likhet, nærhet og samvirke* (Kgl.res av 12.06.2012). Viktigheten av det enkelte departements ansvarsområder ble fremhevet, men også nødvendigheten av samordning på tvers av sektorer. Resolusjonen skisserte 12 krav til resolusjonens adressater som skulle sikre innfrielsen av målsetningene. Et av kravene var innføringen av regelmessige sårbarhetsvurderinger i de ulike sektorene ut fra DSBs risikoanalyser. Disse skulle danne grunnlaget for aktørenes beredskapsplaner.

Lederdepartementsrollen ble også trukket frem. Selv om JD ble tildelt ansvaret som samordningsdepartement og skulle innfri rollen gjennom et daglig virke ble det lagt til grunn at dette kunne endres under kriser. Hvis JD av en eller annen grunn ikke skulle være i stand til å påta seg rollen eller hvis en krise er mer nærliggende et annet departements fagområde skulle Kriserådet, i samråd med Statsministeren og de berørte statsråder ha myndighet til å avgjøre om et annet departement skulle gis hovedansvaret. Ordningen utfordrer imidlertid ikke det konstitusjonelle ansvaret. Vedkommende statsråd skulle fortsatt være ansvarlig for det som skjer i eget departement og underliggende etater i tråd med ministeransvarsprinsippet (Jf. kapittel 4). De prosedyremessige endringene tilknyttet JDs samordningsrolle ble beskrevet i et eget kapittel; *Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle*, som fastsetter at:

”(...) JD har en generell samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap, og at de gjennom samordningsrollen skal sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrensene” (Kgl. res av 12.06.2012). Ved å være pådriver i arbeidet med samfunnssikkerhet skulle JD sørge for ivaretagelsen av tverrsektorielle problemstillinger ved å bistå med avklaringer av ansvarsforhold, og identifisering av områder med behov for samordning. Dette skulle JD sikre ved å utarbeide og vedlikeholde en oversikt over kritiske funksjoner som er viktig for samfunnssikkerheten (senere omtalt som KIKS-modellen, jf. s. 75). JD skulle også tilrettelegge for DSBs nasjonale risikobilde som planleggingsgrunnlag for sektoren som helhet, sørge for et kunnskapsbasert samfunnssikkerhetsarbeid gjennom forskning, og ivareta et internasjonalt perspektiv ved å inneha en oversikt over sikkerhetsarbeidet i EU, FN og NATO. JD ble også tildelt ansvaret for øvelser i sivil sektor og skulle med dette bidra til utviklingen av samordnede planverk:

«(...) planlegge og øve sivile beredskapsplaner i tråd med rammeplan for sivile nasjonale øvelser og krisehåndteringssystemer, og føre oversikt over øvelsesvirksomhet basert på rapportering fra departementene» (kgl. res. 12.06.2012). Det ble videre stilt krav til JD om å legge til rette for kommunikasjon mellom departementet,

myndigheter og befolkningen om beredskap og krisehåndtering før, under og etter kriser.

Hvis en krise oppstår fastsetter resolusjonen at:

”(..)JD skal påse at hendelser følges opp i sektorene gjennom erfaringsutveksling og iverksettelse av nødvendige tiltak med mål om forbedring, men også å orientere regjeringen om tilstanden for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor” (Kgl.res 12.06.2012).

I tråd med det skisserte kravet om å utarbeide og vedlikeholde en oversikt over funksjoner som er viktige for samfunnssikkerhet, fikk DSB i oppdrag fra JD i 2012 om å utvikle nettopp en slik oversikt, som har blitt hetende *KIKS-modellen*. Modellen er forankret i den kongelige resolusjonen av 12.06.2012, og definerer 12 kritiske samfunnsfunksjoner og åtte kritiske og infrastrukturer som skal ivaretas- uavhengig av ansvar og organisering (Prop.1. S.(2013-2014)). I følge ekspedisjonssjefen i SAM (2016-) bruker JD KIKS-modellen som et utgangspunkt når de fører tilsyn med andre departementene. Han fortalte at den, i kombinasjon med instruks for departementenes arbeid(...) (jf. Kgl. Res av 12.06.2012) har gjort det enklere å forsvare funn ved gjennomføring av tilsyn:

”(...) resolusjonen forankrer seg nemlig i regjering ved kongelig resolusjon og fungerer derfor som et ”sertifikat til å bry seg” for JD i vårt arbeid som samordningsdepartement i blant annet tilsynsarbeidet, og den legitimerer samordningshandlinger JD utfører i andre departement” (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

Tydeliggjøringen av JDs samordningsansvar har ifølge ekspedisjonssjefen i SAM også bidratt til at de hadde fått en sterkere forankring i Regjering:

”(..) klargjøringen av gråsoner og tydeliggjøringen av hvem som har ansvaret for hva er blitt styrket. Ved at dette bl.a har blitt presentert i den årlige budsjettproposisjonen synliggjøres også regjeringens kollektive ansvar for sikkerhet” (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

Innføringen av samordningsresolusjonen og KIKS modellen viser en positiv utvikling av JDs samordningsrolle fra studiene til Lango et al., (2013:22) hvor det fremgår at Faremo opplevde pådriverrollen som *uklar* og at JD manglet maktmidler tilknyttet pådriveransvaret for å varsle regjeringen når andre departementer ikke gjorde jobben sin. Funnene i min studie viser at resolusjonen og etableringen av KIKS-modellen har ført til at JD (2016) har flere virkemidler til disposisjon, og at disse samlet har styrket JDs pådriverrolle på feltet i perioden.

Ny instruks for Forsvarets bistand til politiet

Det sivile-militære samarbeidet beskrives også i stortingsmeldingen om Samfunnssikkerhet jf. St.meld.nr. 29 (2011-2012). Det trekkes frem at JD i samråd med FD skulle jobbe aktivt for å utvikle områder hvor Forsvarets ressurser kunne supplere eller komplementere de sivile beredskapsforberedelsene for å styrke samfunnets sikkerhet. Et slikt samarbeid nevnes også i Prop. 73 S (2011-2012) *Et forsvar for vår tid*, hvor det fremgår at Forsvarets kapasiteter bør

benyttes til å støtte sivile myndigheter hvis det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver og ressursrammer (St.meld.nr. 29. (2011-2012)). JD og Forsvarsministeren tok på bakgrunn av dette initiativ til en gjennomgang av instruksjonen for militærets bistand til politiet i 2012.. Basert på dette ble det bestemt av Regjeringen at det skulle forberedes en overordnet instruksjon relatert til koordinerte krisehåndteringsplaner mellom politiet og forsvaret (St.meld. 29 (2011-2012)). Instruksjonen om militærassistanse til politiet ble implementert og forankret i lov i 2012. Instruksjonen var et rammeverk for hvordan forsvaret skulle assistere politiet under kriser (Kgl.res av 12.06.2012).

I ettertid har håndhevingen av bistandsinstruksjonen vist seg å være utfordrende. Dette ble trukket frem av informantene som et eksempel på en vanskelig gråsoner mellom JD (Politiet) og Forsvaret i forhold til hvor grenseflatene skal gå mellom partene. Viktigheten av bistandsinstruksjonen ble likevel fremhevet av ekspedisjonssjefen i PIA. Han bekreftet utfordringene ekspedisjonssjefen i SAM fortalte om, men viste til at det ble nedsatt et utvalg ledet av Arne Røksund, som skulle utarbeide forslag til en ny instruks. Mye av diskusjonene omkring instruksjonen har ifølge ekspedisjonssjefen i PIA vært knyttet til hvem som har kommandoen over forsvarets mannskaper når de er avgitt i en bistandsoperasjon. Han har oppfattet det slik at etter FDs syn kunne forsvarsministeren aldri frasi seg ansvaret for hva Forsvarets mannskaper gjør under håndteringen av en krise, mens man fra politi-siden har ment at hvis forsvaret har avgitt mannskaper eller utstyr i tråd med Bistandsinstruksjonen, så er det politimesteren og justisministeren som formelt og konstitusjonelt er ansvarlige for handlingene som foretas av Forsvarets mannskaper. Ekspedisjonssjefen mente imidlertid at forsvarsministeren vil være ansvarlig for at mannskapene har nødvendig kompetanse, altså at de er trent for gjennomføringen av det aktuelle oppdraget. Et annet spørsmål er om forsvarets- eller politiets våpeninstruks skal følges under en krisesituasjon hvor forsvaret bistår politiet (Intervju: ekspedisjonssjefen i PIA). Forsvaret og politiet har i dag et tett og godt samarbeid når det gjelder å forebygge og håndtere terrorhandlinger. Det har likevel vært viktig å avklare ansvarsforholdene hvis noe skulle gå galt under en operasjon:

”(...) Det er viktig å avklare hvem som har ansvar hvis noe går galt – hvis det helikopteret som bistår oss fra forsvaret faller ned og det dør sivile – hvem er da ansvarlig? Er det politimesteren som brukte de feil, eller er det piloten som ikke hadde kompetanse til å gjennomføre oppdraget” (Intervju: ekspedisjonssjefen i PIA).

Rapporten fra arbeidsgruppen, ledet av Arne Røksund ble offentliggjort 30. September 2016. Arbeidsgruppen anbefalte en forenkling av instruksjonen, ved å blant annet fjerne politisk nivå fra beslutningsprosessene. Dagens instruks gir ifølge prosjektgruppen ”aktører i hver sektor

en hånd på rattet ved anmodning om bistand og under gjennomføring av en bistandsoperasjon”. Det ble derfor foreslått å redusere antall beslutningspunkter fra seks til to (ansvarlig politimester og Forsvarets operative hovedkvarter). Dette kan i følge prosjektgruppen sikre et økt handlingsrom på operativt nivå. Det ble videre stadfestet at terrorbekjempelse er politiets ansvar og at Forsvaret skal bistå politiet etter anmodning. Et flertall i arbeidsgruppen, inkludert lederen Røksund anbefalte også at Forsvaret fikk tildelt et særskilt ansvar for å sikre den nasjonale maritime kontraterror-beredskapen. Det ble imidlertid ikke lukket for at politiet skulle ha kapasitet på maritim kontraterror, men Forsvaret ble anbefalt å ha det særskilte ansvaret for å ha nødvendige ressurser for å utføre maritime terror-oppdrag (Røksund, 2016).³

Gjørø-Kommisjonens prosedyreforslag i JD

Av prosedyremessige tiltak i JD ble det anbefalt av Kommisjonen at departementet satte resultatorientert arbeid høyere på sin agenda for å etablere en systematisk arbeidsform omkring sitt samordningsansvar. Det ble også anbefalt å styrke JDs strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB. IKT-sikkerheten ble også anbefalt styrket gjennom etableringen av en helhetlig IKT-strategi for å legge til rette for samhandling og fungere som et virkemiddel for analyse, styring og strategisk utvikling av etaten. Dette skulle sikre en effektiv informasjonsbearbeidelse og informasjonsdeling i JD (NOU 2012: 14).

Helsetilsynets prosedyrekrav og oppfølging

I HTs tilsynsrapport ble JDs organisering for samfunnssikkerhet beskrevet som *fragmentert*, og departementets strategi som *uklar*. HT mente at en oversikt over status, mål og resultater kunne sikre en bedre utøvelse av JDs pådriverrolle. Helsetilsynets rapport resulterte i innføringen av tre prosedyremessige retningslinjer for tilsynsvirksomhet: begrepet *brudd på krav*, at *tilsyn holdes åpent til brudd eller avvik er lukket* og at tilsynsrapporter skal gjøres offentlige. Tilsynet fant forbedringer på alle områdene i instruksene, men at det forelå tre brudd på krav under to områder: ”styring og organisering” og to avvik under ”samordningsrollen” (JD 2014a, HT 2014). Gjennom samordningsrollen har departementet et pådriveransvar overfor andre departementer, som blant annet innebærer at JD har ansvaret for å gjennomføre tilsyn med de andre departementenes organisering for samfunnssikkerhet og beredskap. Som vist under ekstern formell organisering har deler av tilsynsansvaret ansvaret

³ Riksrevisjonens rapport (Dokument 1, 2016-2017:16) fremhevet også utfordringer omkring samordningen mellom Forsvaret og politiet.

blitt tildelt DSB, etter Bleikelia-utvalgets rapport, som anbefalte en desentralisering av deler av ansvaret for å sikre en mindre total arbeidsmengde for JD (Bleikelia, 2012). HT vurderte at JD tok initiativ i tråd med ansvaret som lå til samordningsrollen, men at de ikke alltid klarte å implementere de samme initiativene internt og i sektoren som helhet. Det ble derfor anbefalt å etablere et strategidokument som dekket alle sektorer og koordineringsansvaret som helhet (HT, 2014). Det fremkom imidlertid i et intervju med ekspedisjonssjefen i SAM at det øves mye i JD, og at han opplevde at det ikke var her problemet lå. Utfordringen er i ifølge han å implementere læringspunkter. Han la vekt på at dette handlet om elementer som:

”Failure of imagination – en mangler analyser, plan og håndtering som tar høyde for det utenkelige. Failure of initiative – plan og håndtering som sikrer proaktiv tilnærming i alle ledd. Failure of coordination – plan og håndtering som sikrer koordinering på sentralt og operasjonelt nivå. Failure of communication – plan og håndtering for krisekommunikasjon og informasjonshåndtering og Failure of learning – plan og håndtering som sikrer evaluering og læring”(Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

JDs oppfølging av Helsetilsynets vurderinger

I etterkant av HTs rapport utarbeidet JD en oppfølgingsplan med utgangspunkt i de sentrale læringspunktene. I forhold til det første området styring og organisering hadde avvik blitt lukket gjennom etableringen av en samfunnssikkerhet og beredskapskjede (JD, 2014b) Når det gjelder det andre avviket knyttet til samordningsrollen pekte JD på flere gjennomførte tiltak. Utviklingen av et nytt strategi-dokument som omhandlet både sektor- og koordineringsansvaret ble særlig fremhevet. Da oppfølgingsplanen ble utformet var JD midt i prosessen med utviklingen av et tverrsektorielt rammeverk som skulle vise forbindelsene og strukturene i de overordnede nasjonale kriseplanverkene. Utover det interne kriseplanverket skulle det tverrsektorielle rammeverket fungere som et utgangspunkt for samarbeidet mellom de ulike sektorene- som et supplement til fagdepartementenes egne planverk (JD,2014a). I 2015- ett år etter utgivelsen av Helsetilsynets rapport og tre tilsynsrunder senere- ble tilsynet erklært *lukket* i et formelt brev oversendt fra Helseministeren til JD. Her slår han fast at:

”(...)etter en samlet vurdering mener Helse- og omsorgsdepartementet, med tydelig forutsetning om Justis- og beredskapsdepartementets videre fokus i arbeidet, at tilsynet kan avsluttes og at resultatene av de pågående utviklingsarbeidet følges opp i neste tilsynsrunde” (HOD, 2015h).

Positive til nye prosedyrer ved tilsyn

De nye prosedyrene omkring tilsyn, har ifølge ekspedisjonssjefen i SAM bidratt til å utvikle tilsynsvirksomhet fra system-rettede til mer substansielle. Prosedyrene har også bidratt til å øke oppmerksomheten omkring feil og mangler. Offentliggjøringen av rapporter ble beskrevet som et helt riktig grep, men at prosessen for å få til en slik ordening var preget av en lang kamp

og at denne varte i over ti år. Oppfølgingen av tilsyn ble også beskrevet som styrket gjennom at avvik nå må lukkes hvis det foreligger brudd på krav. Ved at fagstatsrådene må svare til regjeringen om hva de skal gjøre for å forbedre områdene har viljen til å foreta forbedringer økt. Ekspedisjonssjefen i SAM fortalte også at feil i større grad (2016) blir fjernet fordi det enkelte departement blir så tett fulgt opp i Regjeringen. Denne formen for tilsyn ble beskrevet som en norsk innovasjon som savner sidestykke i andre europeiske land: ”(...)tilsyn begynte med klare rituelle og symbolske elementer, men har fått større betydning etter 22. juli 2011” (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

Et nytt tverrsektorielt rammeverk

I statsbudsjettet for 2014 fremkommer et samarbeid mellom JD, forsvarsministeren og SMK om å utvikle et nasjonalt tverrsektorielt kriseplanverk. Dette ble også anbefalt av HT, og nevnt i JDs oppfølgingsplan til HT i ettertid. Intensjonen var å utvikle et rammeverk som skulle vise strukturene av, og forholdet mellom alle nasjonale kriseplanverk, og samtidig fungere som retningsgivende for krisehåndtering på sentralt nivå. Som et ledd i arbeidet fikk departementene i oppgave å gjennomgå eget ansvarsområde for å analysere utfordringer og tiltak knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet i egen sektor våren 2014. Samarbeidet førte til etableringen av det tverrsektorielle rammeverket som bestod av en oversikt over hva de ulike aktørene har ansvar for ved kriser og hvem som skulle ha det overordnede ansvaret for hvert område under krisesituasjoner (Prop.1 S (2013-2014)).

Riksrevisjonens prosedyreforslag og oppfølging

Riksrevisjonen tilsyn med JDs organisering for samfunnssikkerhet var i gang allerede høsten 2014– før HT formelt hadde avsluttet sitt tilsyn i JD. Tilsynsrapporten ble offentliggjort våren 2015- i tråd med de nye gjeldende bestemmelsene om offentliggjøring av tilsynsrapporter. Riksrevisjonens mål var å undersøke:

”I hvilken grad Justis- og beredskapsdepartementet og DSB tar hånd om sitt ansvar for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en effektiv måte og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger”(Riksrevisjonen, 2015).

Det ble blant annet sett på hvordan virkemidler for samordning utnyttet, deriblant tilsyn med andre aktører, læring etter hendelser og øvelser. Når det gjelder rollen som samordningsdepartement, beskrev Riksrevisjonen JDs samordningsrolle som noe styrket etter 22/7, men konkluderte likevel med at det forelå alvorlige svakheter i bruken av virkemidlene. Ikke minst gjaldt dette ansvarsfordelingen som fremstod som noe uklar. Som et eksempel på manglende ansvarsdeling ble det trukket frem at tre av ni departementer i liten grad hadde fulgt opp anbefalingene fra tidligere tilsyn gjennomført av JD. Konklusjonene ble etterfulgt

av flere forslag. Disse handlet i stor grad om å sørge for å utvikle og forsterke oppfølgingen av gjennomførte tilsyn med eget og de andre fagdepartementenes beredskapsarbeid for å sørge for at læringspotensialet etter øvelser utnyttes mer systematisk (Riksrevisjonen, 2015).

I etterkant av Riksrevisjonens rapport ble konklusjonene diskutert nærmere under en høring i Kontroll og konstitusjonskomiteen. Som følge av rapportens alvorlige konklusjoner besluttet komiteen å behandle saken raskere enn vanlig saksgang. Det ble diskutert hvorfor en ikke hadde opplevd en forbedring i beredskapen etter 22/7- til tross for at Stortinget hadde foretatt en grundig gjennomgang av hendelsesforløpet og fattet flere vedtak på området. Det ble videre diskutert i hvilken grad den manglende oppfølgingen av tiltak skyldtes at endringer hadde funnet sted uten at resultatene var synlige. Funnene viser at de fleste mente at Riksrevisjonens konklusjoner og funn stemte overens med hvordan det var i 2015, men at rapporten var noe avgrenset tatt i betraktning sektorens vide omfang (Innst.396 S (2014-2015)). Diagnosene på de studerte områdene var ifølge ekspedisjonssjefen i SAM (intervju av 07.04.2016), derimot gode og- *uvurderlige*. Funnene i Riksrevisjonens rapport legges til grunn for oppfølgingsarbeidet i departementet.

5.4.3 ENDRINGER I MÅL- OG RESULTATSTYRINGSSYSTEMENE

I statsbudsjettet for 2015 ble det innført en ny målstruktur for å styrke det tverrsektorielle perspektivet feltet. De opprinnelige målene ble redusert fra 52 til 10 for sektoren som helhet hvor 4 av målene skulle inngå i samfunnssikkerhet og beredskapskjeden. De sentrale målene var: 1. Bedre ledelse og styrket ledelseskultur, 2. Styrke samhandlingen i beredskap og krisehåndtering, 3. Kunnskapsbasert forebygging og 4. Redusert sårbarhet. Selve reduksjonen i antall mål kan knyttes til kritikken fra Kommisjonen angående for mange og for uklare mål på samfunnssikkerhetsområdet, men gjenspeiler også Kommisjonens sentrale forbedringspunkter knyttet til holdninger, ledelse og kultur (NOU 2012:14). Reduksjonen av antall mål ble begrunnet med at det tidligere var mange mål som dekket hele bredden ansvarsområder, men få endringsmål – som etter JDs vurderinger- gjorde målene lite egnet som prioriteringsverktøy. Den nye målstrukturen skulle sikre en mer presis avgrensning av de viktigste områdene (Prop.1.S (2014-2015)).

5.4.4 OPPSUMMERING

Det har blitt implementert og foreslått flere endringer i JDs interne og eksterne prosedyremessige organisering (2011-2016). Innføringen av *Instruks for departementenes arbeid(...)* jf. Kgl.res av 12. Juni 2012 var ment å fremme et helhetlig og koordinert arbeid

gjennom fastsettelsen av nye krav og retningslinjer med grunnlag i prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke. JDs samordningsrolle ble også utvidet i resolusjonen ved at det ble formulert spesifikke krav til rollen (kgl.res av 12.06.2012). Det har også blitt implementert en ny bistandsinstruks mellom politiet og forsvaret (2012) hvor et samarbeid mellom aktørene ble forankret i lov. Uenigheter omkring grenseflatene har imidlertid gjort instruksene vanskelig å håndheve. Det ble nedsatt et nytt utvalg som skulle se på hvordan instruksene kunne revideres. Prosjektgruppen fremhevet blant annet behovet for å forenkle instruksene ved å fjerne antall beslutningspunkter, deriblant politisk ledelse.

Et av de sentrale prosedyremessige forslagene som fremgikk av Kommisjonens rapport var å utarbeide et planverk som erstattet sivilt beredskapssystem- et forslag som også ble fremhevet i departementets interne evalueringer av angrepene 22. juli jf. JD (2012a). Som et ledd i arbeidet med oppfølgingen av Kommisjonens konklusjoner iverksatte JD et internt Endringsprogram (2012b) som skulle bidra til å følge opp de påviste svakhetene i Kommisjonens rapport. Endringsprogrammet (2012b) ble videreført innenfor *OU-prosessen*, som var ment å sikre et mer effektivt departement (JD, 2015e).

Det har også blitt etablert nye prosedyrer ved tilsynsvirksomhet etter Helsetilsynets rapport (2014): begrepet ”brudd på krav”, at brudd må lukkes før et tilsyn avvikles og at tilsynsrapporter skal offentliggjøres (HT, 2014). Målstrukturen på samfunnssikkerhetsfeltet har også blitt endret, gjennom en reduksjon av antall hovedmål fra 52 til 10, for sektoren som helhet hvor 4 av målene inngår i samfunnssikkerhets- og beredskapskjeden (Prop.1.S (2014-2015)). Som en følge av de eksterne evalueringene av JDs strategier som *uklare* ble det i tillegg utviklet nye endringsmål for arbeidet med samfunnssikkerhet i 2015, omtalt som ”kjedeperspektivet”. Kjedeperspektivet handlet om at strukturen i JD skulle reflekteres ut fra ulike kjeder: en straffe-, en asyl- og en samfunnssikkerhetskjede. Sistnevnte er basert på seks satsningsområder og tar utgangspunkt i JDs øvrige strategier på feltet.

5.5 DEMOGRAFI

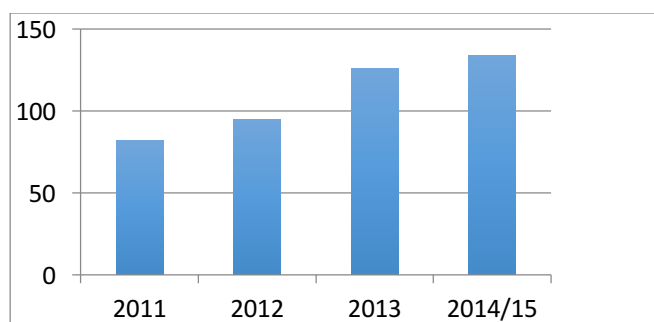
I denne delen foreligger en kartlegging av endringene i JDs personalsammensetning (2011-2016), med fokus på endringer i ledelsesstrukturen i JDs samfunnssikkerhetsavdelinger, herunder RBA (AKS/AKBS, ASA) og PIA. Årsaken til at jeg har valgt å fokusere på nettopp ledelsesstruktur kan knyttes til Kommisjonens konklusjoner om at det som sviktet under terrorangrepene i stor grad handlet om lederskap (NOU 2012: 14). Datagrunnlaget er basert på departementets telefonkataloger (2011-2013) og avgrenset til relevante underliggende team

i samfunnssikkerhetsavdelingene. Katalogene ble nettbaserte fra 2014 og viser i liten grad endringer i sammensetningen av ansatte (2014-2016), kun sammensetningen fra det innehavende året (2016). Jeg har derfor kun kartlagt antall ansatte (2011-2015). Ledersammensetningen har imidlertid blitt offentliggjort fortløpende og kunne i større grad studeres kronologisk over hele tidsperioden (2011-2016).

5.5.1 ANTALL ANSATTE

Det fremkommer i departementskatalogene at det var en stabil vekst i antall ansatte i avdelingene (2011-2013) og (2015). Noen ansatte sluttet i perioden, men disse ble erstattet og ytterligere ble ansatt i overvekt noe som førte til vekst i antall ansatte. Fra 2011-2016 steg antall ansatte fra 82 i 2011 til 134 i 2016. Ingen ble degradert i perioden– de ansatte ble enten forfremmet eller forflyttet til andre avdelinger/seksjoner. Avdelingsdirektør 2 (2016) fortalte at økningen i antall ansatte i perioden var et nødvendig grep i prosessene med de stadig reorganiseringene internt i departementet (2011-2015) (Departementenes servicesenter 2011-2013, Depkatalogen 2015). Hun fremhevet særlig at styrkingen av KSE og etableringen av et sivil situasjonscenter i JD i 2012 nødvendiggjorde en utvidelse av staben:

”(..) nå husker jeg ikke detaljene på oppmøtetid og sånn – men når Anundsen kom så skulle den være døgnkontinuerlig bemannet. Så det betyr – at før var det gjerne et times oppmøtetid – men nå sitter det en i situasjonscenteret 24/7. Og da måtte det nødvendigvis være flere ansatte, for å dekke opp en slik vaktordning”(Intervju: Avd. Dir. 2, SAM).



FIGUR 8. ANTALL ORGANISASJONSMEDLEMMER I SAMFUNNSSIKKERHETSAVDELINGENE (2011-2015)

5.5.2 LEDERSAMMENSETNING

Fra 2011-2016 har det vært to departementsråder i JD (Departementenes servicesenter 2011-2013, Depkatalogen 2015). I 2012 ble tidligere departementsråd og jurist Morten Ruud erstattet av den tidligere NAV-sjefen med en statsvitenskapelig utdanningsbakgrunn, Tor Saglie (SNL, 2015). Ved å ansette Saglie kunne Faremo sikre en ekstern ansettelse og med dette sørge for en endring i ledelseskultur. Selv om Saglie ikke hadde arbeidserfaring fra JD

hadde han erfaring med andre store reorganiseringer som blant annet NAV-reformen (SNL, 2015). Saglie hadde også ledererfaring fra andre store offentlig organisasjoner. Ansettelsen av Saglie kan tenkes å ha vært et grep for å tilegne stillingen legitimitet etter Ruuds oppsigelse. Ruud ble forflyttet internt i JD og ansatt som spesialrådgiver i JDs lovavdeling i 2012. Han ble også ny styreleder for Svalbards miljøvernfond i 2014 (Regjeringen, 2014). I samme perioden har det vært to assisterende departementsråder. I 2012 ble Hans Olav Østgaard, som tidligere hadde ansvaret for samfunnssikkerhetsarbeidet i JD erstattet av jurist Anne Kristin Herse, som ble rekruttert internt fra Sivilavdelingen. Herse har ikke fått et hovedansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet i JD. Østgaard gikk senere over i en spesialrådgiverstilling i JD.

5.5.3 POLITIAVDELINGEN

De største endringene i ledersammensetning har blitt foretatt i Politiavdelingen (PIA). Fra 2011 til 2016 har ekspedisjonssjefen og alle direktørene for de underliggende seksjonene blitt byttet ut. To direktørene sluttet i 2011, og i 2012 sluttet en direktør og to nye ble ansatt. I 2013 ble en direktør ansatt, og i 2014 ble ytterligere fire direktører rekruttert. Når det gjelder ekspedisjonssjefene har det vært ett bytte – i 2012 hvor jurist Hans Sverre Sjøvold ble erstattet av den tidligere ekspedisjonssjefen i Innvandringsavdelingen med statsviterbakgrunn, Thor Arne Aas.

PIA fikk mye kritikk i eksterne rapporter etter 22. Juli 2011, som blant annet: Kommisjonens rapport (NOU 2012: 14), men også tilsynsrapportene til Helsetilsynets (2014) og Riksrevisjonens (2015). Selv om lederrollene i politiet ble definert bare tre uker før 22. Juli, oppstod det ifølge Kommisjonen (NOU 2012: 14) full forvirring omkring lederskap og samarbeidet mellom Oslo politidistrikt, Nordre Buskerud politidistrikt, politiledelsen og den politiske ledelsen (Johannesen, 2015). Det kan imidlertid argumenteres for at etableringen av nye rutiner og retningslinjer for ledelse er et tidkrevende arbeid- som tar lengre enn tre uker på å etablere seg i politiavdelingen. De kontinuerlige utskiftningene i ledelsen kan likevel være et uttrykk for at kritikken PIA mottok i perioden (2011-2016) ble tatt til etterretning sentralt, og at behovet for å endre ledelseskultur ble tolket som et behov for å skifte ut ledelsen heller enn å revidere rutinebeskrivelsene for den sittende ledelsen en gang til.

5.5.4 SAMFUNNSSIKKERHETSAVDELINGENE

RBA hadde den samme ekspedisjonssjefen fra 2011-2014, Mette Stangerhaugen. Stangerhaugen ble forflyttet internt til Polaravdelingen i 2014. RBA ble lagt ned i forbindelse

med omorganiseringene i departementet i 2015 (jf. intern formell organisering). Avdelingens ansatte ble derfor forflyttet til enten AKBS eller ASA som senere ble til SAM (2016). Ved etableringen av AKS i 2013 ble tidligere direktør i KSE, Øistein Knudsen Jr., forfremmet til ekspedisjonssjef for den nye avdelingen og de to underliggende seksjonene Sikkerhetsenheten (SE)- som ble opprettet samme år- og KSE- som ble flyttet fra RBA til AKS. Den tidligere direktøren i KSE fikk utvidet, men også videreført noe av ansvaret for seksjonen i forbindelse med omorganiseringen. Knudsen ble senere utnevnt til ekspedisjonssjef for den nye Samfunnsikkerhetsavdelingen i 2016, hvor de underliggende seksjonene til AKS (senere Avdeling for krisehåndtering, beredskap og sikkerhet (AKBS) og ASA ble slått sammen (jf. intern formell organisering). I forbindelse med etableringen av ASA i 2015 ble Tove Kristin Flolø rekruttert eksternt til stillingen som midlertidig ekspedisjonssjef. Hun ble værende i stillingen frem til etableringen av SAM i 2016. Ifølge ekspedisjonssjefen i SAM hadde noen av ekspedisjonssjefene i AKS, KBS og ASA midlertidige kontrakter fordi avdelingene ble ansett som en *interimordninger*. Flolø var en av ekspedisjonssjefene med midlertidig kontrakt.

5.5.5 INTERNE REKRUTTERINGER

Et annet demografisk funn er at mellom 2012 og 2013 ble 13 av 17 nye ledere rekruttert internt. Dette står i kontrast til Kommisjonens anbefalinger knyttet til endringer i ledelseskultur. Ekspedisjonssjefen i politiavdelingen (2012-) og Ekspedisjonssjef i Samfunnsikkerhetsavdelingen (2016-) kan nevnes i den forbindelse. Tidligere justisminister Grete Faremo høstet en del kritikk i 2013 som følge av disse interne rekrutteringene (forsvarsforeningen 2013, Meldalen og Andersen 2013). I departementets ledelse har kun en leder vært gjenstand for flere forfremmelser- nemlig ekspedisjonssjefen i SAM. De øvrige lederne har blitt erstattet. Ekspedisjonssjefen i SAM uttalte at en utskiftning av ledelse var nødvendig i JD, men at for egen del mente han at han var en uortodoks leder som ikke ville vært ekspedisjonssjef for ti år siden. Til tross for at han selv har blitt ansatt i nye lederstillinger gjennom interne rekrutteringer uttalte han at en utskiftning av ledere og nyrekrutteringer utenfra var en viktig forutsetning for et kulturskifte i JD, og han bekreftet at endringene i ledelsesstruktur som er foretatt etter 22. juli reflekterer konklusjonene til Kommisjonen. Med tanke på at nesten alle lederne er skiftet ut (2011-2016) er dette et sentralt demografisk funn. Ekspedisjonssjefen i SAM stilte imidlertid spørsmål ved om en organisasjon faktisk tar lærdom ved kontinuerlige utskiftninger av ledelsen:

”(...) kritikk er det beste grunnlaget for endring, og hvis alle må gå når noe går galt vil en aldri lære. Det vil alltid skje feil, men det er nettopp her lederansvaret spiller en sentral rolle – ved å sørge for at kritiske avgjørelser blir tatt i forkant. Noen ganger er det allikevel påkrevd å gjøre endringer. Visse feilbeslutninger er det vanskelig å leve med (Intervju: ekspedisjonssjefen i SAM).

5.5.6 OPPSUMMERING

De demografiske funnene viser at alle lederne i begge avdelingene har blitt byttet ut- med unntak av Øistein Knudsen Jr. som nå er ekspedisjonssjef i SAM (2016). Det har også blitt foretatt et skifte av departementsråd i perioden, fra juristen Morten Ruud, til den tidligere NAV-sjefen med statsvitenskapelig utdanningsbakgrunn, Tor Saglie. I samme periode har det også vært et skifte av assisterende departementsråder. Juristen Hans Olav Østgaard ble i 2012 erstattet av Jurist Anne Kristin Herse. I motsetning til Østgaard har ikke Herse hatt ansvar for samfunnssikkerhetsarbeidet i JD. Endringene i JDs sentrale ledersammensetning kan knyttes til Kommisjonens rapport som fremhevet viktigheten av å endre ledelseskultur på samfunnssikkerhetsfeltet (NOU 2012:14). Inntrykket ble videre forsterket av ekspedisjonssjefen i SAM, som mente at et lederskifte var en viktig forutsetning for et kulturskifte i JD- og at visse feilbeslutninger var vanskelig å leve med.

5.6 AVSLUTNING

Det har blitt foreslått og implementert en rekke endringer i JDs samfunnssikkerhetsavdelinger (2011-2016). En ser at ansvaret for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet opprinnelig var delt mellom to avdelinger i JD (PIA og RBA) i 2011. Som et resultat av behovene som ble avdekket i forbindelse med evalueringene av 22. juli 2011, og kravene som ble stilt til departementet i ettertid- ble sistnevnte delt opp i to sidestilte avdelinger (RBA og AKS). Dette skulle bidra til å styrke AKS som fikk ansvaret for arbeidet med KSE og det sivile situasjonssenteret som ble opprettet i 2012. RBA ble omorganisert ett år senere og endret navn til ASA – før avdelingen etter planer lagt i 2013 skulle slås sammen med AKS i 2016 til en samfunnssikkerhetsavdeling. Politiavdelingen har beholdt samme avdelingsstruktur (2011-2016), men har i likhet med Samfunnssikkerhetsavdelingen gått fra en intern teambasert-organisering til noe informantene omtalte som *seksjoner* fra 2015.

Informantene omtalte endringene i JDs avdelingsstruktur som planlagte, midlertidige- og en del av den samme planen. Selve forslaget om å etablere en stor avdeling fremkom allerede i Bleikelia-rapporten (2012) hvor prosjektgruppen fremhevet at dette blant annet kunne sikre en mer komplementær kompetanse mellom PIA og tidligere RBA. Begrunnelsene

i de øvrige offentlige og interne dokumentene, samt informantenes uttalelser spriker imidlertid så mye at endringene neppe kan ses på som utslaget av en og samme plan. Departementets ledelse visste kanskje hva de ønsket å oppnå allerede i 2012, men funnene tyder på at fraværet av en klar strategi førte til noe vilkårlige løsninger underveis.

Når det gjelder JDs eksterne formelle struktur viser studien implementeringen av flere små grep som har *styrket* samordningen mellom sentrale aktører på samfunnssikkerhetsfeltet. Fra å ha vært et ansvar som aktørene har ivaretatt separat, har fokuset på en helhetlig og tverrsektoriell innretning utviklet seg til å bli sentralt i arbeidet med samfunnets sikkerhet etter 22. juli 2011. Funnene viser blant annet at JD har fokusert på å utvikle et tettere samarbeid med DSB og at møtevirksomheten i kollegiale organ har blitt styrket ved at det nå (2016) arrangeres regelmessige møter i Kriserådet og Departementenes samordningsråd. De jevnlig møtene har sikret en større informasjonsflyt mellom sektorer og nivåer, noe som står i kontrast til tidligere da saker i større grad ble håndtert innenfor hver enkelt sektor. Likevel kan man se at det etablerte ministerstyreprinsippet fortsatt står sterkt, og skaper særlig utfordringer i relasjon til etableringen av det fjerde organiseringsprinsippet- *samvirkeprinsippet*. Dette samsvarer med funnene til Lango et al., (2013), som konkluderte med at en sentral utfordring ville være å gi samvirkeprinsippet tilstrekkelig autoritet, slik at det ikke bare ble et *symbolsk* prinsipp. Mine funn viser at det fortsatt er utfordrende å gi prinsippet substans i praksis. Dette kan ses i sammenheng med at forvaltningspolitikken i Norge først og fremst har dreid seg om å opprettholde politisk kontroll innenfor hvert enkelt fagområde, og ikke på tvers. Dette synes å være vanskelig å forandre på, selv etter alvorlige terrorangrep som 22. juli 2011.

Av prosessuelle forslag og endringer kan innføringen av KIKS-modellen som ble utviklet av DSB på oppdrag fra JD nevnes. Funnene viser at KIKS-modellen i kombinasjon med *instruks for departementenes arbeid* (...) fungerer som ”maktmidler” for JD ved gjennomføringen av tilsyn. De nye ordningene har bidratt til å styrke JDs synlighet og instruksjonsmyndighet på samfunnssikkerhetsfeltet. Da departementet tidligere syntes det var vanskelig å forsvare funn overfor ansvarlige fagdepartement og regjeringen, bidrar de nye prosedyrene til å forenkle dette, samtidig som at de nå opplever at de har fått en større forankring i Regjering. Det har i grunn vært et kontinuerlig fokus mot å styrke departementets kapasitet til å følge opp og trekke lærdom fra tilsyn. I forbindelse med Helsetilsynets rapport i 2014 ble tre nye retningslinjer implementert som et virkemiddel for å følge opp avvik på en mer systematisk måte (HT, 2014). Det har også blitt innført en tverrsektoriell målstruktur på samfunnssikkerhetsfeltet som berører de øvrige departementer og underliggende direktorater,

men det er usikkert hvor vellykket dette har vært. For å sikre en mer resultatorientert styring av sektoren ble det i tillegg innført færre og mer spesifikke mål fra og med 2015 (Prop. 1 S (2014-2015)). Internt i departementet ble det innført et ”kjedeperspektiv” i 2015 som en del av JDs interne strategi for å sikre samsvar og kontinuitet i gjennomføringen av departementets oppgaver. Å organisere seg i retning av et kjedeperspektiv har i følge informantene ført til en mer formalisert intern samordning. Dette ble illustrert av de ukentlige møtene mellom PIA og SAM som ble beskrevet som en viktig arena for å diskutere saker før de løftes opp til politisk ledelse.

Av demografiske funn har de største endringene blitt foretatt i PIA hvor alle de øverste lederne har blitt byttet ut (2011-2016). I Samfunnsikkerhetsavdelingene har det også blitt foretatt tilnærmet store utskiftninger i ledelsesstruktur, med unntak av en leder. Det har også blitt foretatt et skifte av departementsråder og assisterende departementsråder. Omfanget av utskiftninger i lederstrukturen er en indikator på at JD har tatt Kommisjonens anbefalinger knyttet til endringer i ledelseskultur til etterretning. Dette illustreres også av at samtlige informanter ga uttrykk for at JD nå var mer opptatt av tverrfaglige ansettelser, til forskjell fra den tradisjonelle juridiske tradisjonen i departementet.

Studien viser samlet at det har blitt implementert mange små ordninger i JD (2011-2016) fremfor få radikale omveltninger. Summen av grepene har bidratt til å utvikle JD til et ganske annerledes departement i 2016 sammenlignet med i 2011. Noen endringer har hatt en mer ”symbolsk” karakter, som for eksempel navneendringen fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. JD har likevel holdt fast ved de tradisjonelle organiseringsprinsippene i statsforvaltningen, deriblant ministerstyreprinsippet. Når det gjelder valg av virkemidler ser en at JD i stor grad har tatt i bruk juridisk legale virkemidler når de har endret formelle prosedyrer, lover og regler og fastsatt nye kongelige resolusjoner og instruksjer. Dette er i tråd med den sterke juridiske tradisjonen i departementet som har vært dominerende over tid (jf. kapittel 4).

Funnene viser videre at flertallet av endringene samsvarer med forslagene til Bleikelia-prosjektgruppen (2012) og Kommisjonens rapport (NOU 2012: 14). Sistnevnte kan i størst grad betraktes som en bærebjelke for begrunnelsene til de ulike foreslåtte og implementerte tiltakene. Gjørsv-kommisjonen konkluderte med at det som sviktet ikke handlet om formell organisasjonsstruktur. Likevel ser en at de organisatoriske grepene som JD har tatt i etterkant i stor grad knytter seg til Kommisjonens vurderinger. Dette er paradoksalt tatt i betraktning at en ut fra et organisasjonsteoretisk utgangspunkt kan knytte flere av elementene

som ble vurdert som sviktende til nettopp- *organisasjonsstruktur*. Hvilken form for ledelse som gjør seg gjeldende vil blant annet avhenge av hvilke rammer som settes for ledelse innenfor den formelle organisasjonsstrukturen. Dette gjelder også for samordning som dreier seg om hvordan arbeidsoppgaver er fordelt som en del av organisasjonsstrukturen (Christensen et al., 2015). På bakgrunn av dette kan det synes som at departementet har tolket Kommisjonens konklusjoner utvidende i lys av en organisasjonsteoretisk kontekst. Dette har vært mulig på grunn av Kommisjonens generelle konklusjoner som har gitt departementet en bred skjønnsmargin når det kommer til hvilke konkrete tiltak som skulle implementeres for å forbedre *holdninger, kultur og ledelse*. Samtidig har rapportens sentrale rolle blitt brukt som et virkemiddel for å gi tiltakene legitimitet.

De fastsatte målene i perioden er også i stor grad knyttet til tiltak som skal forbedre evnen til å håndtere en liknende krise som terrorangrepene 22. juli 2011, fremfor å forberede seg på den neste uforutsette hendelsen, i tråd med Boin et al., (2005b, 2008). Dette er vanlig etter store kriser hvor organisasjoner og politikere ”overlærer” av erfaringene fra den mest nærliggende krisen. En slik strategi kan derimot føre til at organisasjonen blir desto mer sårbar for andre typer kriser. Det kan derfor stilles spørsmål ved om implementerte tiltak etter en krise er et resultat av at organisasjonen faktisk har lært, eller om det er et middel som politikere og ledere benytter for å gjenvinne legitimitet i befolkningen (Boin og ‘t Hart, 2016). Dette kan knyttes til at ”ytre sjokk” ofte fører til et skifte i politisk debatt og offentlig politikk. JD har muligens bare endret seg på overflaten av det ytre sjokket, men har endt opp med stort sett det samme- spesielt kan dette sies å være tilfellet for departementets avdelingsstruktur.

Kettl (2003) argumenterer for at stress (som terrorangrepene 22. juli) endrer det politiske systemet, hvor politikere foreslår og implementerer flere nye elementer som en umiddelbar respons. Disse tiltakene har vist seg å være vanskelig å opprettholde på sikt for byråkratiske organisasjonsstrukturer hvor samordning handler om organisasjonens grenser. En styrking av samordning kan i den forbindelse innebære et skifte i maktbalansen, og dette er noe byråkratiske organisasjoner ofte motsetter seg (Kettl 2003, Boin og ‘t Hart 2016).

KAPITTEL 6. ANALYSE

Sentrale funn, analyse og fortolkning

I dette kapitlet skal jeg oppsummere de mest sentrale funnene og fortolke disse *utfyllende* (Roness, 1997), ut fra et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv for å analysere hvordan instrumentelle og institusjonelle faktorer kan forklare studiens avhengige variabel: ”*Hvilke organisatoriske endringer har blitt foretatt i Justis- og beredskapsdepartementet etter terrorangrepene 22. juli og frem til 2016*”. Med dette skal jeg forsøke å besvare den andre delen av problemstillingen: ”*Hvordan kan endringene forklares?*”. Bakgrunnen for at jeg har valgt å bruke perspektivene *utfyllende* knytter seg til antakelsen om at perspektivene i varierende grad vil kunne tilføre teoretiske resonnementer ut fra de mest sentrale empiriske funnene knyttet til departementets struktur, prosedyrer og demografi. Det er også en antakelse at både strukturelle og institusjonelle forhold har hatt en betydning for endringene i perioden. Jeg vil vurdere forklaringskraften til de teoretiske perspektivene i lys av de sentrale empiriske funnene etter lav, middels og høy. En høy forklaringskraft innebærer at forventningene som ble utledet fra perspektivene og fortolkningene i stor grad samsvarer. Motsatt vil en lav forklaringskraft bety at det empiriske funnet i liten grad samsvarer med forventninger og fortolkning. Kapitlet er tredelt. Den første delen er deskriptiv. Her drøftes noen av endringene i JD i lys av de beskrivende begrepene som ble lansert i kapittel 2, og de sentrale kontekstuelle forholdene på feltet fra kapitlet 4. Deretter analyseres de mest sentrale funnene fra kapittel 5 kronologisk etter perspektivene. Avslutningsvis oppsummeres de teoretiske perspektivenes forklaringskraft for de organisatoriske endringene i JD (2011-2016).

6.1 JAKTEN PÅ DEN GYLNE MIDDELVEI

Jakten på den gylne middelvei handler om at samfunnssikkerhetsfeltet kan betraktes som et komplekst område, kjennetegnet av forskjellige avveininger mellom ulike hensyn. For det første skal jeg trekke frem sentrale funn fra empiri-kapitlet og diskutere disse i lys av studiens sentrale beskrivende begreper, og kontekstuelle forhold. For det andre, skal jeg kategorisere de organisatoriske endringene i JD (2011-2016) som helhet innenfor det teoretiske rammeverket til Streeck og Thelen (2005) (Tabell 2.).

Terrorangrepene 22. juli 2011 førte til en debatt om den nasjonale organiseringen for samfunnssikkerhet. Hvordan utøves arbeidet innenfor de ulike sektorene, hvilke aktører er involvert og hvilke ordninger bør implementeres for å håndtere en liknende krise bedre i

fremtiden? Dette er sentrale spørsmål som ble diskutert i 22.juli-kommisjonens rapport (NOU 2012:14), tilsynsundersøkelsen til Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2015). Også internt i JD har problemstillingene vært en del av grunnlaget for forslag til og implementeringen av nye ordninger (2011-2016). Dette er imidlertid ikke nye problemstillinger, men utfordringer som har vært gjenstand for forsøk på endring i mange år- helt siden ansvaret for samfunnets sikkerhet ble flyttet fra militær til sivil side etter den kalde krigen (Serigstad, 2003). Som vist har det blitt implementert flere ordninger både før og etter 22. juli i et forsøk på å håndtere nettopp dette (jf. kapittel 4 og 5), deriblant forsøkene på å styrke JDs samordningsrolle, og tilrettelegging for møtevirksomhet i kollegiale organ. Problemene synes likevel å oppstå i skjæringsflaten mellom de nyopprettede og de eksisterende ordningene på feltet.

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge kjennetegnes av en kompleks organisering. JD har et pådriveransvar som samordningsdepartement, og en hierarkisk primærstruktur (i likhet med de andre fagdepartementene på feltet). Ulike ansvarsområder knyttes videre sammen i nettverk som kan betraktes som aktørenes sekundærstruktur (jf. kapittel 2) (Egeberg 2004, Magnussen 2012). Organisering i nettverk er ment å sikre sammenheng mellom ulike sektorer og nivåer. Dette fører til et fragmentert felt hvor arbeid og ansvar er spredt mellom mange aktører på ulike nivåer og på tvers av politikkområder, samtidig som aktørene samler felles saksområder gjennom regelmessige møter i kollegiale organ. De kollegiale organene er ofte svake og mangler virkemidler og ressurser for å sikre samordning. Lægreid og Serigstad (2006) peker derfor på at de kollegiale organene har ført til mer komplekse strukturer og hybride arrangementer, som ikke nødvendigvis har ført til bedre samordning mellom involverte aktører. Slike løsninger er ikke bare gjeldende for samfunnssikkerhetsområdet, men også for offentlig styring og administrasjon ved andre politikkområder (Lægreid og Rykkja, 2014).

Den norske forvaltningspolitikken har de siste årene vært preget av en utvikling i retning av flere selvstendige enheter med spesifiserte oppgaver og ansvarsområder regulert gjennom mål- og resultatstyring. Sammenhengen mellom enhetene sikres gjennom formelle samarbeid omkring felles utfordringer innenfor og mellom de ulike politikkområdene (Christensen et al. 2007, Sørensen og Torfing, 2005). Lango et al., (2013) peker på at en slik forvaltningspolitikk fungerer godt så lenge problemene følger organisasjonsgrensene. Samfunnssikkerhetsfeltet er derimot et politikkområde som preges av såkalte ”*wicked problems*”, hvor gjenstridige problem krysser grenser og nivå i forvaltningen, og derfor krever betydelig samordning mellom involverte aktører (Head, 2008, Verhoest og Bouckaert 2004).

Som følge av dette ser man etableringen av nettverksstrukturer- i et forsøk på å gjenopprette en sterkere sentralisert kontroll, mer koordinering og for å sikre en helhet i arbeidet. Slike løsninger omtales som ”whole of government” og ”joined-up-government” programmer hvor det tradisjonelle hierarkiet kombineres med nettverksstrukturer (Christensen og Læg Reid, 2007). Nettverk er derimot vanskelig å kombinere med hierarki i ”hybride” organisasjonsstrukturer (Bouckaert et al. 2010, Christensen et al. 2015, Læg Reid og Rykkja 2015). Dette knytter seg til spenningen mellom organisasjonsformene som bygger på ulike organiseringsprinsipper (Boin, 2005). Hierarkiets formelle struktur står i motsetning til organisering i nettverk som kjennetegnes av uformelle bindinger med varierende maktgrunnlag (Christensen et al. 2007, Sørensen og Torfing 2005). Den tradisjonelle hierarkiske organiseringen skaper dessuten autoritetsproblemer på samfunnsikkerhetsfeltet når det gjelder de øvrige aktørenes anerkjennelse av JDs utvidede ansvar som ”lead agency”. Dette kan ses i sammenheng med ministerstyreprinsippet og ansvarsprinsippet, som gjør at den enkelte fagstatsråd ikke uten videre kan fraskrive seg ansvaret til en annen aktør.

Selv om JDs ansvar både før og etter terrorangrepene har blitt forsøkt styrket har historien vist at dette ikke uten videre lar seg gjøre. Dette skyldes uklarheter omkring hvordan rollen kan styrkes, utvikles og organiseres i forhold til de øvrige aktørene på feltet (Serigstad 2003, Høydal 2007, Bjørgum 2010 og Lango et al. 2013). I lys av begrensningene de sentrale organiseringsprinsippene setter for implementeringen av tverrsektorielle ordninger, kan en stille spørsmål ved hvorfor JD ikke har fått flere formelle maktmidler til disposisjon for å overstyre de sentrale prinsipper og styringsdoktriner i statsforvaltningen. Dette kan skyldes at en styrkning av JDs myndighet på feltet også ville begrenset de øvrige fagdepartementenes maktgrunnlag. En slik ordning ville derfor ha vært politisk kontroversiell, fordi den hadde rokket ved fundamentale tradisjoner i statsforvaltningen. Det er derfor av interesse for de andre mektige fagdepartementene å motsette seg en slik utvikling ettersom den ville endret maktbalansen til fordel for JD. Disse sterke kreftene kan forklare utviklingen i JDs formelle eksterne struktur på feltet etter kalde den krigen som har vært preget av forsiktige løsninger for å styrke JDs rolle (jf. kapittel 4).

En slik forståelse når det gjelder utviklingen av JDs pådriverrolle samsvarer også med Christensen et al., (2015:19) som peker på at de sentrale myndighetenes vilje til å styrke JDs pådriverrolle er og alltid har vært tilstede, men at de valgte ordningene for å sikre dette har vært omstridte og tvetydige. Dette har særlig vært tilfellet etter store kriser. Tidligere forskning har vist at JD har forsøkt å innføre preventive ordninger, men at disse ikke har blitt

fulgt opp (Christensen et al., 2016b). Dette illustrerer JDs manglende formelle autoritet på samfunnssikkerhetsfeltet (Lango et al., 2013). Etter terrorangrepene mot "Twin Towers" i New York 11. September 2001 valgte flere land å innføre forebyggende ordninger mot terrorangrep. Dette ble imidlertid ikke prioritert like sterkt i Norge, fordi de sentrale myndighetene vurderte Norge som et mindre aktuelt mål for terrorhandlinger. Likevel ble det opprettet et så kalt "sikkerhetsprosjekt" i 2004, hvor et av hovedmålene var å sikre Regjeringskvartalet i Oslo mot potensielle angrep. Selv om prosjektet tilsynelatende hadde en høy prioritet sentralt, var det flere av forslagene som aldri kom forbi planstadiet, deriblant forslaget om å stenge Grubbegata inn til regjeringskvartalet (Christensen et al., 2016b).

Sikkerhetsprosjektet ble senere trukket frem av Gjørsv-kommisjonen som pekte på den manglende oppfølgingen av JDs forslag om å stenge Grubbegata inn til regjeringskvartalet, hvor terroristen parkerte bilen med bomben (NOU 2012: 14). Selv om sikkerhetstiltaket kunne forhindre at terroristen kjørte inn i Grubbegata, kunne man nødvendigvis ikke hindre et angrep i en annen form eller et annet sted (Christensen et al., (2016b). Den manglende oppfølgingen av JDs forslag kan ifølge Christensen et al., (2016b) knyttes til at prosessene fant sted innenfor uklare, sammensatte og tvetydige forhold. Under slike forhold er manglende oppmerksomhet, ressurser og midlertidige deltakelse fra sentrale aktører vanlig. Når problemstrukturen ikke uten videre overlapper med organisasjonsstrukturen, vil svake virkemidler for samordning begrense effektiv implementering av nye ordninger (Rittel og Webber 1973, Christensen et al. 2016b). Dette viser at en styrkning av JDs samordningsrolle ikke avhenger av politiske styringssignaler alene, men at det også handler om grunnleggende holdninger og organisering i norsk offentlig forvaltning.

De ulike holdningene og organiseringen i norsk offentlig forvaltning kan knyttes til at aktørene har motstridende verdier som skaper et utfordrende system for de involverte aktørene (West, 1967:141-142). Disse er ikke uten videre forenelige i en samfunnssikkerhetskontekst hvor en felles problemforståelse er avgjørende for samordning. Olsen (2010) peker også på at nettverksorganisering er utfordrende for evnen til å utvise ansvar fordi den enkelte organisasjon begrenses av den interne forståelsen av hva som bør prioriteres. Dette fører til permanente spenninger mellom de ulike aktørene (Kettl, 2003). Det kan derfor virke lite fornuftig at det stadig velges formelle samarbeid i nettverk for å styrke samordningen mellom de involverte aktørene- når disse løsningene historisk sett har vært lite virkningsfulle for å sikre samordning. "Whole of government" løsningene som har blitt innført for å motvirke NPM- vil ikke nødvendigvis føre til bedre samordning eller en sterkere

sentralisert kontroll, men kan forsterke noen av problemene. Dette gjelder særlig for samordningsproblematikken som har vært, og fortsatt er den mest sentrale utfordringen på samfunnssikkerhetsområdet. Spørsmålet er om det er mulig å oppnå *en gyllen middelvei* mellom organiseringsprinsippet, tradisjoner og behov, eller om en bør akseptere at aktørene er forskjellige og har ulike måter å prioritere og organisere arbeidet på. Når det gjelder reformvirksomhet i norsk offentlig sektor peker Christensen et al., (2015) på at det er viktig å operere med et utvidet effektbegrep- fordi resultatene av reformene er usikre og omstridte, noe mine studier også har illustrert. På grunn av sentrale forhold i konteksten som blant annet gjeldende organiseringsprinsipper i forvaltningen og på samfunnssikkerhetsfeltet finnes det kanskje ingen ”beste løsninger” når det gjelder administrative endringer og reformer.

Avslutningsvis vil jeg kategorisere de organisatoriske endringene i JD (2011-2016) innenfor rammeverket til Streeck og Thelen (2005). Rammeverket åpner for at organisatorisk endring kan forekomme innenfor såkalte *critical junctures*, for eksempel når en organisasjon blir utsatt for et *ytre sjokk* (Thelen, 1999). Forholdet mellom type endringsprosess (inkrementell/radikal) og resultatet (kontinuitet/diskontinuitet) kan ifølge Streeck og Thelen (2005) si noe om hvordan endring kommer til uttrykk i organisasjonen (Jf. tabell 2).

Min studie har vist et inkrementelt endringsmønster i JD (2011-2016), preget av både kontinuitet og diskontinuitet. Det inkrementelle endringsmønsteret kommer til uttrykk ved at de organisatoriske ordningene har vært forsiktige justeringer av eksisterende ordninger, fremfor store radikale endringer. Endringene kan videre sies å ha vært preget av en kontinuitet ved at de foreslåtte endringene stort sett har blitt implementert, uten noen form for avbrudd i implementeringsfasene. Et unntak er blant annet bistandsinstruksen som ble fastsatt i 2012, hvor aktørene som nevnt, fortsatt (2016) forsøker å komme frem til en omforent løsning. Når det gjelder *diskontinuitet* har dette vært tydelig for den interne avdelingsstrukturen som har vært gjenstand for ulike endringer mellom 2013-2016. Jeg har i liten grad funnet radikale endringer, sett bort i fra de store utskiftningene av sentrale ledere i JD de første årene etter angrepene. Endringsmønsteret som helhet kan derfor plasseres mellom inkrementelle og radikale endringer, men heller mest mot inkrementell. Videre kan endringene plasseres mellom kontinuitet og diskontinuitet. Endringene som helhet kan derfor, ut fra rammeverket til Streeck og Thelen (2005:9) plasseres mellom Reproduksjon ved tilpasning og Gradvis transformasjon (jf. tabell 2). Dette samsvarer med forventningene som ble utledet i kapittel 2, hvor jeg antok at type endringsprosess og resultat ville variere i forhold til de ulike delene av strukturen.

Jeg har studert både interne og eksterne endringer (struktur, prosedyrer og demografi). Funnene viser at det har vært noe enklere for JD å implementere nye interne ordninger sammenlignet med eksterne, og at disse derfor har vært preget av mer kontinuitet. Hvis jeg utelukkende hadde studert interne endringer ville endringsmønsteret som helhet trolig kunne plasseres innenfor en bestemt kategori. De eksterne endringene (struktur og prosedyrer) synes i større grad å være preget av diskontinuitet som en følge av at disse involverer to eller flere aktører. Dette synes videre å ha hatt en innvirkning på om endringene har hatt et inkrementelt eller radikalt uttrykk.

Selv om det planlegges radikale endringer kan disse vanskelig gjennomføres på en enkel måte. Graden av kontinuitet avhenger like mye av at det etableres en felles forståelse for at ordningene er hensiktsmessige, og en videre prosess som krever samordning vertikalt eller horisontalt. Selv om det finnes noen holdepunkter i studien for at samordningen på feltet er styrket (2011-2016) gjennom nye tverrsektorielle prosedyrer, mål og prinsipper, ser en likevel at ministeransvarsprinsippet begrenser resultatet av disse. Som nevnt fikk JD mye kritikk for håndteringen av 22. juli 2011. Terrorangrepene viste at noe måtte gjøres, noe som også ble fremhevet av Kommisjonen, Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2015). Dette kan være en forklaring på at JD, i frykt for å mislykkes har valgt stegvise justeringer av eksisterende struktur, fremfor å ta sjansen på totale erstatninger. Samordningsutfordringer og andre sentrale funn vil i forlengelsen analyseres i lys av de valgte forklarende perspektivene.

6.2 INSTRUMENTELT PERSPEKTIV

Jeg benytter en forhandlingsvariant og en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet for å forklare organisatoriske endringer i JD (2011-2016). Disse ble lansert i *kapittel 2 – forklarende perspektiv*. For en mer inngående beskrivelse av de ulike variantene av det instrumentelle perspektivet og de skisserte forventningene som ble utledet fra dem vises det til kapittel 2.

6.2.1 HIERARKISK VARIANT

Intern formell organisering

Ser vi på utviklingen av JDs interne avdelingsstruktur tyder de mange endringene i avdelingsstruktur på fraværet av *én konkret plan*. Dette kan knyttes til analysen som viste at departementets informanter ga andre forklaringer på endringsmønsteret i avdelingsstrukturen

enn de som fremgikk av de offentlige og interne dokumentene som ble produsert i prosessene. Min analyse viser at forslaget om å etablere en egen Samfunnssikkerhetsavdeling (SAM), sidestilt med den tradisjonelle Politiavdelingen fremkom ut fra Bleikelia-utvalgets (2012) vurderinger av hensiktsmessige grep for å styrke JDs nye rolle som beredskapsdepartement. I de påfølgende årene var JDs avdelingsstruktur likevel gjenstand for flere midlertidige løsninger før departementets hovedmål (etableringen av SAM) kunne realiseres. De midlertidige løsningene bestod av omorganiseringer av eksisterende avdelingsstruktur og en rekke strategi-prosjekter. Formålet med en slik endringsprosess var blant annet å styrke bestemte oppgaver (strategi, analyse, redning og beredskap)- før disse etter planer lagt i 2012 skulle føres inn i samme avdeling (SAM). (JD 2012b, JD 2013a, JD 2015e).

Selv om analysen viser at hovedmålet SAM ble realisert gjennom flere delmål, er det lite som tyder på at endringene var et utslag av en og samme plan, i tråd med en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet. Det tyder tvert imot på at departementets ledelse allerede i 2012 visste at de ønsket å opprette SAM, men at fraværet av en ”beste løsning” førte til en noe vilkårlig prosess, hvor veien ble til underveis. Fraværet av en konkret plan står i kontrast til den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, hvor endring er et resultat av analytiske prosesser, klare målformuleringer og gjennomføring i tråd med skisserte planer. Det kan likevel argumenteres for at JDs valg av en slik stegvis strategi var et utslag av rasjonelle vurderinger for å minimere risikoen forbundet med radikale endringer. March og Shapira (1995) skriver at tradisjonelle beslutningsteoretiske formuleringer medfører at beslutninger er *en avveining mellom risiko og forventet utbytte*. I tråd med March og Shapira (1995), tyder det på at ledelsen i JD vurderte at stegvise endringer kunne medføre færre negative konsekvenser sammenlignet med et radikalt endringsmønster.

Analysen tyder videre på at informasjonstilgangen omkring effektene av å etablere SAM har vært *lav*. Dette kan skyldes at det historisk sett sjeldent har vært gjennomført radikale endringer i departementets sentrale avdelingsstruktur. Som belyst i den historiske gjennomgangen av endring i JD (jf. kapittel 4) har det aldri tidligere blitt opprettet like mange nye funksjoner eller avdelinger over en så kort tidsperiode. Sett i lys av at aktørene innenfor et instrumentelt perspektiv handler under *begrenset rasjonalitet* kan man argumentere for at ledelsen handlet ut fra opplysningene de hadde og tok valg på bakgrunn av disse. Valgene var kanskje tilfredsstillende, men ikke optimale. Ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet skulle man likevel forventet at ledelsen hadde tilstrekkelig informasjon om virkningen av mål fordi perspektivet i liten grad problematiserer resultataspktet.

Reformatorer forventes å ha kontroll over mulige utfall (Christensen et al., 2007).

Selv om delmålene knyttet til opprettelsen av SAM ble gjennomført som en del av fastsatte planer som ble til underveis, kan endringene vanskelig forklares ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet. Dette skyldes at målet om å etablere SAM ikke ble realisert som en følge av en eller flere bestemte planer, fastsatt i forkant av endringene. De stegvise løsningene og de ulike begrunnelsene for gjennomføringen av endringene tyder på at ledelsens evne til å fatte fullstendige rasjonelle beslutninger var begrenset, fordi resultatene av å etablere avdelingen SAM var usikre. Dette står i kontrast til en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet som i liten grad problematiserer resultataspesktene. Når det er sagt, er det verdt å nevne at perspektivet åpner for at strukturen *kan* formes, designes eller redesignes gjennom rasjonelle vurderinger. Perspektivet mangler derimot en forklaring på hvorfor noen mål vanskeligere lar seg realisere enn andre. En kan også vanskelig forklare hvorfor noen mål krever forbedringer av eksisterende ordninger eller et skifte i planer. Det betyr at etableringen av SAM, sett i sammenheng med forventningen om klare målformuleringer og iverksetting i tråd med disse, er *lav* i forhold til forventningene.

Endringene i avdelingsstruktur (2012-2016) har også ført til endringer i den interne organiseringen innenfor både PIA og SAM (AKS, KBS og ASA). Avdelingene som tidligere var organisert i ulike team, ble fra 2015 organisert innenfor faste seksjoner. Selv om enkelte informanter ga uttrykk for at det ikke var en så stor forskjell mellom de to måtene å organisere arbeidet på, var det noen som anså overgangen til seksjoner som mer oversiktlig. Overgangen hadde ført til en større grad av formalisering omkring ansvarsområdene. Samtidig ble det uttrykt at det var enklere fra et lederperspektiv å holde kontroll over ansvarsområdene sammenliknet med tidligere. Den seksjonsbaserte organiseringen ble implementert bare et år før etableringen av SAM. Overgangen til seksjoner bidro til å øke spesialiseringen innenfor de ulike seksjonene. Dette var et viktig virkemiddel for å sikre en utvikling av spisskompetansen innenfor de ulike fagområdene. Dette står i kontrast til tidligere hvor de ansatte i større grad jobbet som generalister på tvers av ulike team. Ser vi på overgangen fra team til seksjoner ut fra et hierarkisk instrumentelt perspektiv, som blant annet vektlegger en høy grad av kontroll og systematikk kan valget om å etablere faste seksjoner tolkes som en rasjonell løsning for å sikre en mer formalisert hierarkisk struktur. Ordningen med seksjonsbasert avdelingsstruktur kan derfor forklares ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet.

Det fremkom tidlig i prosessene at JD benyttet seg av ekstern ekspertise i arbeidet med organisasjonsendringene, både relatert til avdelingsstrukturen men også i tilknytning til de prosedyremessige endringene. Et eksempel på dette var Bleikelia-utvalgets utredning (2012). Informantene fortalte at det også senere ble brukt eksterne konsulenter i flere interne utviklingsprosesser ”for å sikre et blikk utenfra”. JDs bruk av relevante fag- og ekspertisefelt er i tråd med det hierarkiske instrumentelle perspektivet som forutsetter en analytisk tilnærming og utredning av endringsprosesser. Valget om å bruke eksterne konsulenter i flere prosesser tyder på at departementet har ansett dette som et godt virkemiddel for oppnå en større innsikt omkring fastsettelsen av nye mål. Informantene uttrykte imidlertid at de i liten grad samhandlet med de eksterne konsulentene i perioden. Dette er også i tråd med perspektivet som forutsetter situasjoner hvor ledelsen har sosial kontroll. Ved å begrense de ansattes samhandling med den eksterne konsulenten, kan det tyde på at ledelsen ønsket at konsulenten skulle påvirkes minst mulig av medlemmer med en annen målforståelse.

Ekstern formell organisering

Når det gjelder JDs eksterne formelle struktur viser funnene en utvikling fra Lango et al. (2013:27) som pekte på at JD manglet makt, autoritet og formelle virkemidler til å fylle sin tiltenkte *samordningsrolle* både før og den første tiden etter terrorangrepene 22. juli 2011. Mine funn viser at det har blitt etablert flere virkemidler for samordning mellom involverte aktører på samfunnssikkerhetsfeltet (2011-2016), og at de i større grad enn tidligere blir oppfattet som et samordnings- og pådriverdepartement på samfunnssikkerhetsfeltet. Lango et al., (2013) skriver blant annet at en viktig forutsetning for at JD skulle være i stand til å fylle sin tiltenkte rolle som samordningsdepartement var at eksterne vetogrupper, representert ved de andre fagdepartementene måtte svekkes, samtidig som at JD ble tildelt et større rom for skjønnsutøvelse innenfor samfunnssikkerhetsområdet. Det ble også anbefalt å styrke Statsministerens kontor (SMK) sin samordningsrolle. Videre beskrives de kollegiale organene, utvalgene og gruppene som lite effektive, og at disse derfor i liten grad har bidratt til en styrket samordning på tvers av sektorer.

Så langt mine data rekker kan man se at samordningen mellom sentrale aktører på samfunnssikkerhetsfeltet har blitt styrket og utviklet gjennom etableringen av et tettere samarbeid i sentrale kollegiale organ som Departementenes samordningsråd og Regjeringens kriseråd. Det har også blitt etablert to nye kollegiale organ i perioden, herunder en generell

beredskapsfunksjon ved Statsministerens kontor (2015), og et *Nettverk for informasjonssikkerhet* (2015) som virkemidler for å styrke samordningen omkring IKT-sikkerheten. Selv om funnene ikke belyser i hvilken grad de kollegiale organene har blitt mer effektive, har funnene vist utviklingen av en mer formell møtstruktur i de sentrale organene. Dette har styrket den horisontale samordningen rundt tverrsektorielle problemstillinger på samfunnssikkerhetsfeltet, som står i kontrast til tidligere da saker i større grad ble håndtert innenfor hver enkelt sektor. Styrkingen av JDs pådriverrolle gjennom etableringen av nye formelle strukturelle ordninger kan forklares ut fra et hierarkisk perspektiv.

Likevel viser funnene at etablerte organiseringsprinsipper som ministerstyreprinsippet fortsatt står sterkt til tross for at terrorangrepene avslørte et behov for å utvikle den tverrsektorielle samordningen på feltet (NOU 2012: 14). Utfordringene forbundet med det tradisjonelle ministerstyreprinsippet manifesterer seg særlig i relasjon til etableringen av det fjerde organiseringsprinsippet- *samvirkeprinsippet*. Informantene fortalte at det var vanskelig å anvende prinsippet i den daglige organiseringen fordi aktørene var mer opptatt av å utvikle og fremme egne saker, fremfor å etablere en felles struktur. Dette samsvarer med funnene til Lango et al., (2013), som konkluderte med at en sentral utfordring ville være å gi samvirkeprinsippet tilstrekkelig autoritet, slik at det ikke bare ble et symbolsk prinsipp. Mine funn viser at det fortsatt er utfordrende å gi prinsippet substans i praksis. Dette kan ses i sammenheng med at forvaltningspolitikken i Norge først og fremst har dreid seg om å opprettholde politisk kontroll innenfor hvert enkelt fagområde, og ikke på tvers. Dette synes å være vanskelig å forandre på, selv etter alvorlige terrorangrep som 22. juli 2011. Selv om det har blitt gjort forsøk på å utvikle tverrsektorielle strukturer i form av blant annet regelmessig møter innenfor kollegiale organ, synes det likevel å være vanskelig å kombinere samordning gjennom hierarki, nettverk, kollegiale organ og et prinsipp om samvirke. Funnene viser at ministerstyreprinsippet fortsatt står i veien for dette, og begrenser JDs forutsetninger for politisk kontroll og hierarkisk styring på tvers av sektorer. Ministerstyreprinsippet bidrar til å svekke forklaringskraften til den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivets når det gjelder endringene i JDs eksterne struktur.

Ser vi derimot på JDs rolle overfor underliggende direktorater og etater viser analysen at JD (2011-2016) har fokusert på å styrke den strategiske styringen knyttet til ansvars- og oppgavedeling til underliggende aktører. Dette synes å være en konsekvens av tilsynsrapportene til Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2015) som pekte på JDs manglende oppfølging og styring av underliggende organ. Ifølge informantene har dette

utviklet seg til å bli et fokusområde sammenliknet med tidligere, og at det nå (2016) ble ansett som en prioritert oppgave å ta tak i problemstillinger som kom inn fra blant annet DSB. JDs styrkning av oppgavedeling og strategisk styring av underliggende etater og direktorater som følge av kritikken fra tilsynsundersøkelsene er i tråd med den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet, som forventer at organisatorisk endring skjer dersom måloppnåelsen er dårlig (Christensen et al., 2007).

Det har også blitt etablert et formelt samarbeid mellom JD og NSM, og JD og FD vedrørende felles utfordringer. NSM som er underlagt FD i en faglig rapporteringslinje har siden 2013 understøttet JD innenfor IKT-området. Inkluderingen av et eksternt fagmiljø for å utvikle kunnskapsgrunnlaget på et bestemt område er i tråd med det instrumentelle perspektivet som forutsetter en analytisk tilnærming og utredning ved endringsprosesser. Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet gir samlet en middels forklaringskraft for endringene i JDs eksterne formelle struktur.

Prosedyremessige endringer

Når det gjelder de prosedyremessige endringene har det i likhet med departementets interne, og eksterne formelle struktur blitt implementert flere små endringer i perioden (2011-2016). Fastsettelse av kongelig resolusjon av 12.06.2012 - *instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap(...)* medførte nye krav til JD som samordningsdepartement. Resolusjonen fastsatte også krav til øvrige aktørers ansvar på samfunnssikkerhetsfeltet. JDs samordningsrolle vært forsøkt styrket flere ganger tidligere (jf. kapittel 4)- ofte som følge av store omfattende kriser. Det var imidlertid først etter terrorangrepene at det ble formulert konkrete krav til JDs rolle som samordningsdepartement. Innføringen av konkrete krav til JDs rolle kan tolkes som en rasjonell løsning på kritikken JD mottok i etterkant av 22. juli 2011 knyttet til uklarheter omkring JDs lederrolle. Det har også blitt etablert nye prosedyrer for tilsynsvirksomhet: innføringen av begrepet "*brudd på krav*", at tilsyn ikke lukkes før avvik er fjernet, og at tilsynsrapporter skal offentliggjøres. Informantene ga uttrykk for at dette hadde bidratt til å styrke gjennomføringsevnen og oppmerksomheten omkring avvik på feltet. De fortalte videre at innføringen av de nye prosedyrene hadde ført til at tilsynsvirksomhet hadde fått en større forankring i regjering, sammenliknet med tidligere da avvik ved tilsyn var gjenstand for manglende oppfølging. Tilsynsvirksomhet får i dag (2016) mer oppmerksomhet sentralt, og avvik blir fulgt opp helt til de er fjernet.

Informantene fortalte at de nye prosedyrene (2014) kombinert med *Instruks for departementenes arbeid (...)* (2012) har gjort det enklere å forsvare avvik fordi de nå hadde konkrete retningslinjer å vise til. Ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet kan innføringen av konkrete retningslinjer ved tilsyn tolkes som et rasjonelt grep fra den politiske ledelsen for å oppnå et ønsket utfall- i dette tilfellet at avvik på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet følges opp på en mer systematisk måte. Fastsettelsen av samordningsresolusjonen og innføringen av retningslinjer omkring gjennomføring av tilsyn er i tråd med et hierarkisk instrumentelt perspektiv som vektlegger kontroll og politisk gjennomføringsevne.

Analysen viste også at det har blitt innført færre, mer spesifikke og tverrgående mål på samfunnssikkerhetsfeltet (2015). Internt i JD har det også blitt etablert en ny målstruktur (2015), omtalt som ”kjedeperspektivet” med konkrete endringsmål på et overordnet plan. Reduksjonen av antall mål kan knyttes til kritikken fra Kommisjonen angående for mange og for uklare mål på feltet (NOU 2012: 14). Informantene fortalte også at det tidligere var mange mål som dekket hele bredden av ansvarsområder, men få endringsmål, og at dette etter JDs vurderinger- gjorde målene lite egnet som prioriteringsverktøy. Ved å redusere antall mål har politisk- og administrativ ledelse etablert nye måter å måle gjennomføringen av arbeidet på feltet. Selv om reduksjonen i antall mål var et rasjonelt grep for å sikre en høyere grad av politisk kontroll, kan det argumenteres for at en enklere målstruktur også innebærer at den utformes mindre konkret. En forenklet og felles målstruktur skal dekke det samme området, men ut fra færre og målingsindikatorer.

Christensen et al., (2007) skriver at formelle mål påvirker hvordan organisasjoner organiseres. Mål, ut fra en slik definisjon ofte kobles til en instrumentell tankegang fordi det handler om å etablere rettesnorer for formålsrasjonelle handlinger innenfor en organisasjon. Når mål prioriteres, tydeliggjøres også hvilke oppgaver, målgrupper og ekspertise en organisasjon prioriterer. Tilsvarende kan mål som fjernes tolkes som at oppgavene ikke lenger skal prioriteres. Selv om de nye målstrukturene var ment å sikre en større grad av sammenheng i arbeidet på tvers av sektorer og en forenklet overordnet standard for arbeidet, kan det argumenteres for at reduksjonen av antall mål også medførte et større rom for skjønnsutøvelse. Dette har bidratt til å redusere detaljstyringen på feltet og den politiske kontrollen. Dette står i kontrast til forventningene utledet fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet.

Samtidig fremhever Christensen et al., (2007) at organisatorisk endring skjer dersom måloppnåelse er dårlig. Analysen viser at reduksjonen i antall mål var et grep som ble innført som en følge av at den tidligere målstrukturen vanskeliggjorde måloppnåelse, i tråd med Christensen et al., (2007). Utformingen av ny målstruktur har likevel bidratt til en svakere detaljstyring og politisk kontroll, og dette svekker perspektivets forklaringskraft. Samlet har den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet middels forklaringskraft for endringene i målstruktur.

Demografi

Når det gjelder de demografiske endringene, har studien vist store utskiftninger i ledelsen (2011-2016). Funnene viser at hele den sentrale ledelsen i JD er byttet ut- med unntak av *en* leder. Informantene, ga også uttrykk for at JD nå (2016) ansetter bredere faglig sammenliknet med tidligere. Når det gjelder de store utskiftningene kan handlingene tolkes som et utslag av hierarkisk styring. Det er lite som tyder på at den tidligere ledelsen- valgte å slutte på eget initiativ eller som et utslag av forhandling. Valget om å erstatte store deler av den sentrale ledelsen i JD synes heller å skyldes endringer i hva som defineres som god ledelse i JD, som en konsekvens av de tidligere ledernes beslutnings- og handlingsmønstre. Endringene tyder videre på å være en direkte konsekvens av evalueringer foretatt av Kommissjonen som avdekket flere feilgrep foretatt av den sittende ledelsen, og anbefalte endringer i ledelseskultur (NOU 2012: 14).

At politisk ledelse valgte å skifte ut hele den sentrale ledelsen i JD, med unntak av *en*, viser at politisk ledelse tolket Kommissjonens anbefalinger utvidende ved å skifte ut hele den sittende ledelsen, fremfor å endre retningslinjer for den eksisterende. At JD likevel valgte å beholde *en* leder- kan skyldes at han i større grad enn de andre lederne har handlet i tråd med Kommissjonens anbefalinger- og hva *en* fra politisk hold har ansett som god ledelse i samsvar med utviklingen på feltet. De demografiske endringene i JD (2011-2016) gir den hierarkiske varianten av den instrumentelle varianten høy forklaringskraft fordi valgene synes å ha vært styrt på bakgrunn av formålsrasjonelle vurderinger foretatt av den sittende politiske ledelsen. At den tidligere ledelsen synes å ha blitt erstattet på en enkel måte bidrar til å ytterligere styrke forklaringskraften til perspektivet for de demografiske endringene som helhet.

6.2.2 FORHANDLINGSVARIANT

Intern formell organisering

Sentrale funn knyttet til den interne formelle organiseringen viste at JD implementerte flere endringer i den sentrale avdelingsstrukturen (2012-2016). Det er få holdepunkter i analysen som tyder på at endringene har vært et utslag av forhandling mellom aktører med forskjellige interesser. Endringene i JDs avdelingsstruktur kan derfor vanskelig forklares ut fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet.

Som vist var det lenge en pågående uenighet mellom PIA og RBA. Uenighetene ble særlig diskutert i Helsetilsynets tilsynsrapport (2014). HT mente at utfordringene var så alvorlige at de kunne gå bekostning av beredskapen. Informantene var samstemte om at de påståtte uenighetene- nå var avsluttet. Innføringen av ukentlige samordningsmøter mellom avdelingene ble beskrevet som et nyttig grep for å forhindre at slike utfordringer oppstår i fremtiden. Innføringen av regelmessige møter mellom aktørene kan tolkes som et rasjonelt grep for å sikre et bedre samarbeid, og for å unngå at konflikter oppstår i fremtiden. Sett i sammenheng med at møtene ble innført som en følge av nye styringssignaler fra politisk ledelse, kan ordningen vanskelig forklares ut fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet. Selv om samhandlingsmøtene skal forhindre at uenigheter oppstår – kan innføringen av disse vanskelig tolkes som et utslag av forhandling.

Ekstern formell organisering

Et sentralt funn ved den eksterne formelle organiseringen er det økte fokuset på å styrke samordningen på samfunnssikkerhetsfeltet gjennom innføringen av spesifikke krav og nye nettverksstrukturer. Likevel viser funnene at det tradisjonelle ministeransvarsprinsippet legger begrensninger for den intenderte samordningen mellom aktørene. Samordning (vertikal og horisontal) går i ulike retninger. Det ligger derfor en latent konflikt mellom disse. Til tross for forsøkene på å styrke den horisontale samordningen mellom aktørene viser mine funn i likhet med funnene til Serigstad (2003), Bjørge (2010) og Lango et al., (2013) at feltet fortsatt fremstår som fragmentert. Analysen viser at dette bidrar til å vanskeliggjøre JDs instrumentelle horisontale styring i kraft av pådriverrollen. Ministeransvaret som gir aktørene mulighet til å fatte beslutninger uavhengig av hverandre medfører at det kan implementeres motstridende ordninger innenfor ulike sektorer. Som en følge av dette blir aktørene mer spesialiserte fremfor at det fokuseres på å sikre en helhet på området. Forhandlingsvarianten gir høy forklaringskraft når det gjelder styrkingen av JDs pådriverrolle. Dette skyldes at

aktører i den eksterne formelle strukturen, i tråd med de skisserte forventningene, vanskelig gir opp sin forhandlingsposisjon til fordel for JD- til tross for at politisk ledelse har forsøkt å styrke JDs rolle gjennom nye formelle ordninger.

Et annet sentralt funn knyttet til JDs eksterne formelle organisering er uklarhetene i JDs strategiske styring av DSB. Allerede i 2012 ga DSB uttrykk for at samarbeidet med JD hadde et forbedringspotensial. Likevel ser en at både Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2015) fremhevet JDs manglende styring av DSB i sine tilsynsrapporter to og tre år senere. Dette tyder på at DSB sitt initiativ i 2012 ikke førte frem. Helsetilsynet (2014) pekte på at DSB opplevde uklarheter omkring deres rolle i beredskapsarbeidet som en følge av endringer i JDs interne struktur. Informantene ga derimot uttrykke for at det nå (2016) var blitt tatt tak i gjennom realiseringen av HTs formelle krav knyttet til en klarere ansvarsdeling overfor DSB. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet har ulik forklaringskraft over tid når det gjelder funnene knyttet til JDs strategiske styring av DSB. DSBs brev til JD i 2012 kan tolkes som et utslag av forhandling, fordi DSB på eget initiativ forsøkte å forbedre samarbeidet ved å forhandle med JD. Når det gjelder samarbeidets utvikling etter tilsynene gjennomført av HT og Riksrevisjonen ble initiativet om å ”rydde opp i samarbeidet” uttrykt av DSB og senere videreformidlet av Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2015)- som i neste runde skissert konkrete krav til JD. Dette bryter med forhandlingsperspektivets forventninger ettersom prosessen var preget av en videreformidling av informasjon, fremfor forhandling mellom motstridende parter. Det er ingen funn som viser at JD stilte seg uforstående til DSBs uttalelser til Helsetilsynet. JD aksepterte Helsetilsynets krav, og det er derfor ingen tegn på forhandling vedrørende eksisterende ordninger. Forhandlingsperspektivet gir derfor *middels* forklaringskraft for JDs klargjøring av ansvar overfor DSB.

Prosedyremessige endringer

Så langt mine data rekker er det lite som tyder på at endringene i JDs interne prosedyrer har vært et utslag av forhandlinger eller interessehevding mellom motstridende parter. Implementeringen av nye interne prosedyremessige ordninger i JD (2011-2016) kan derfor vanskelig forklares ut fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet.

Ser vi på implementeringen av *instruksen om militær assistanse til politiet* (2012) er det mye som tyder på at ulike mål-middeloppfatninger preger forutsetningene for å komme frem til en omforent instruks. Som beskrevet fortalte informantene at håndhevingen av

instruksen var utfordrende. Dette ble trukket frem som et eksempel på en utfordrende ”gråsoner” mellom JD (politiet) og FD (Forsvaret) når det gjelder hvor grenseflatene skal gå mellom partene. Det ble nedsatt et nytt utvalg (2016) som blant annet foreslo en forenkling av instruksene ved blant annet å redusere antall beslutningspunkter.

Utfordringene ved utarbeidelsen av en ny bistandsinstruks kan tolkes som at JD og FD har handlet formålsrasjonelt ut fra egeninteresse i forhandlingssituasjon. JD og FD tilhører ulike sektorer, og derfor ulike handlingsmiljøer. Dette synes å ha ført til forståelses- og autoritetsproblemer mellom partene. Samtidig synes de faglige uenighetene å ha påvirket aktørenes fokus og prioriteringer i forhandlingene, og kan derfor ha gjort det vanskelig å skape en felles plattform. JD som tilhører sivil sektor vektlegger andre hensyn, enn FD som har en militær innfallsvinkel til samfunnssikkerhetsspørsmål. Implementeringen av en ny bistandsinstruks mellom politiet og forsvaret kan forklares ut fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet som åpner for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom aktører med motstridende mål og interesser.

Demografi

Så lang mine data rekker er det ingen funn som tyder på at endringene i JDs sentrale ledersammensetning har vært et utslag av forhandling mellom motstridende parter. De demografiske endringene i JD (2011-2016) kan derfor vanskelig forklares ut fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet.

6.3 INSTITUSJONELT PERSPEKTIV

Jeg benytter to varianter av det institusjonelle perspektivet: et kulturperspektiv og teori om gradvis institusjonell endring. De forskjellige variantene av det institusjonelle perspektivet ble presentert i *kapittel 2 – forklarende perspektiv*. For en mer inngående beskrivelse av de ulike variantene og forventningene som ble utledet fra dem vises til kapittel 2.

6.3.1 KULTURPERSPEKTIVET

Intern formell organisering

JDs interne avdelingsstruktur (2011-2016) har vært gjenstand for flere små endringer. Likevel har JD endt opp med samme utgangspunkt når det gjelder antall avdelinger- to store sidestilte avdelinger (PIA og SAM). Ut fra et kulturperspektiv kan de mange små endringene tolkes

som et utslag av en prosess hvor mål har dukket opp, blitt til, men stadig endret underveis, i tråd med Brunsson og Olsens (1993), ”kompatibilitetstest”. Analysen viser videre at selv om JD endte opp med samme antall avdelinger, er oppgavesammensetningen noe annerledes. Dette gjelder særlig for SAM som har fått flere nye oppgaver i valgt periode. Når det gjelder oppgavene som har blitt videreført kan disse tolkes som et uttrykk for stivhengighet, og kan derfor forklares ut fra et kulturperspektiv. De nye ordningene kan derimot vanskelig tolkes ut fra et kulturperspektiv, hvor en forventer at gjeldende tradisjoner og oppfatninger om passende løsninger som har etablert seg over tid, virker begrensende for endringer.

Det er også verdt å nevne at enkelte informanter omtalte overgangen til en stor avdeling som en bedre løsning sammenliknet med tidligere (PIA og RBA) og organiseringen innenfor de ”midlertidige” løsningene (avdelingene AKS/KBS og ASA). Dette til tross for at avdelingen (SAM) ved gjennomføring av intervjuet kun hadde eksistert i 3 måneder. Informantenes vurderinger av den nye avdelingen som ”*vellykket*”, kan delvis forklares ut fra et kulturperspektiv. På den ene siden kan uttalelsene tolkes som et uttrykk for en felles oppslutning omkring etableringen av SAM, og at informantene på bakgrunn av sosialisering uttrykket at tiltaket har vært *vellykket*. På den andre siden kan uttalelsene tyde på at informantene har erfart gjennom tradisjon, at det beste er å organisere seg innenfor to store sidestilte avdelinger. Likevel kan informantenes uttalelser neppe være en indikator på hvor vellykket endringene har vært, tatt i betraktning *tid* som en sentral forutsetning for at endringer manifesterer seg i en institusjonalisert organisasjon. Likevel gir informantenes uttalelser høy forklaringskraft ut fra et kulturperspektiv fordi uttalelsene trolig skyldes sosialisering og tradisjon. Samlet gir informantenes uttalelser av den nye avdelingens vellykkethet *middels* forklaringskraft ut fra kulturperspektivet.

Analysen viser videre at Kommisjonens rapport (NOU 2012:14) og Bleikelia-rapporten (2012) har blitt lagt til grunn for endringene i departementets interne organisering- og særlig førstnevnte. Dette er et paradoks tatt i betraktning at Kommisjonen konkluderte med at utfordringene under håndteringen av terrorangrepene 22. Juli 2011 ikke handlet om *formell struktur*, men ”*holdninger, kultur og lederskap*” (NOU 2012:14). At JD likevel har brukt rapportens konklusjoner som en begrunnelse for endringene i avdelingsstruktur tyder på at JD har tolket Kommisjonens konklusjoner utvidende i lys av en organisatorisk kontekst. JDs utvidende tolkninger kan ses i sammenheng med March og Olsen (2006) som argumenter for at konsekvens- og passendelogikk virker utfyllende. Et element som står sentralt ved institusjonelle tilnærminger er nemlig at organisering og organisasjonsendring påvirker

utformingen av mål, normer og oppfatninger (Rones, 1997). Endringene i avdelingsstruktur kan derfor tolkes som et *passende* forsøk på å innfri Kommisjonens anbefalinger knyttet til endringer i *holdninger, kultur og lederskap*. JDs omforming av formell struktur selv om Kommisjonens anbefalte endringer i kulturelle forhold er også i tråd med Brunsson og Olsen (1993) som skriver at forslag som ikke samsvarer med institusjonens oppfatninger kan bli omformet. Samlet gir kulturperspektivet middels forklaringskraft for de sentrale funnene knyttet til organisatoriske endringene i JDs interne formelle organisering (2011-2016).

Ekstern formell organisering

Det har blitt implementert flere virkemidler for samordning som berører den eksterne formelle strukturen, deriblant et fjerde organiseringsprinsipp- *samvirkeprinsippet*, som et utgangspunkt for å sikre et tverrsektorielt samvirke i arbeidet samfunnssikkerhet og beredskap. Prinsippet ble hentet fra redningstjenesten som har hatt et samvirkeprinsipp siden 1960-tallet. Implementeringen av ett prinsipp forbundet med tradisjoner kan tolkes som et utslag av stivhengighet og historisk ineffektivitet. Likevel har prinsippet vist seg å være vanskelig å operasjonalisere. Utfordringer som har blitt trukket frem baserer seg på at det å organisere ut fra et *samvirkeprinsipp* er et nytt fenomen på samfunnssikkerhetsfeltet. I følge Lango et al., (2013:25) illustrerer problemene med å etablere et samvirkeprinsipp en grunnleggende utfordring i statsforvaltningen knyttet til vanskeligheter med å etablere virkemidler for samordning på tvers av organisasjonsgrenser. Dette kan knyttes til at forvaltningspolitikken i Norge i all hovedsak har handlet om styring og kontroll innenfor departementsområdene. Dette medfører at de enkelte fagdepartementene representert ved den sittende embetsmann i større grad er opptatt av å forsvare gamle institusjoner fremfor å etablere noe felles. Utfordringene med å implementere nye tverrsektorielle prinsipper samsvarer med forventningene utledet fra kulturperspektivet knyttet til at etablerte normer, verdier og tradisjoner vanskelig lar seg endre (Christensen et al., 2007).

De studerte områdene har hatt en relativt kort virketid (2-3 år). Hvis en ser på utviklingstrekkene (2011-2016) i sammenheng med tradisjonene for endringer i JD (jf. kapittel 4), er det mye som tyder på at de implementerte endringene er nok en serie av nye ordninger som ikke vil institusjonaliseres over tid. Ut fra et kulturperspektiv betraktes *tid* som en viktig forutsetning for at nye ordninger etableres. Det betyr at selv om stress (slik som terrorangrepene 22. juli) endrer det politiske systemet, og politikere foreslår flere nye

ordninger som en umiddelbar respons (Kettl, 2003), vil disse være vanskelig å opprettholde på sikt. Forskning viser at dette særlig gjelder for byråkratiske organisasjonsstrukturer hvor samordning handler om organisasjonens grenser. En styrking av samordning kan for eksempel innebære et skifte i maktbalansen, og dette er noe byråkratiske organisasjoner motsetter seg (Boin og 't Hart, 2016).

Prosedyrer

Som vist har det blitt implementert flere nye interne og eksterne prosedyrer. De mange prosedyremessige endringene synes å være et utslag av den sterke juridiske tradisjonen i departementet (jf. kapittel 4). JD har i stor grad benyttet juridisk legale virkemidler når de har endret prosedyrer, strategier, mål og retningslinjer. Dette kan tolkes som et utslag av en sterk profesjonskultur og er derfor i tråd med et kulturperspektiv hvor en forventer at ordninger som oppfattes som ”passende” implementeres over tid. Likevel gir kulturperspektivet kun middels forklaringskraft for de valgte løsningene fordi funnene viser at disse ble implementert på en enkel måte uten institusjonell motstand. Dette står i kontrast til perspektivets forventninger knyttet til inkrementelle prosesser ved implementering av nye ordninger.

Av eksterne prosedyrer kan fastsettelsen av *instruks for departementenes arbeid (...)*, KIKS-modellen, de nye kravene ved tilsyn og endringene av målstrukturen på feltet nevnes. Disse ordningene har blitt knyttet til tiltak som skal forbedre evnen til å håndtere en liknende krise bedre. Norge aldri tidligere stått overfor et slikt terrorangrep. Endringene kan derfor vanskelig forklares ut fra et kulturperspektiv som forventer stivhengighet i løsningsforslag. De eksterne prosedyrene gir derfor en lav forklaringskraft ut fra det kulturperspektivet. Når det gjelder JDs implementering av nye interne prosedyrer kan innføringen av en ny målstruktur omtalt som ”kjedeperspektivet” trekkes frem. Ordningen er i likhet med de eksterne prosedyrene ny, og kan derfor vanskelig tolkes som et utslag av stivhengighet. JD har i tillegg innført ukentlige samordningsmøter mellom PIA og SAM hvor avdelingene har anledning til å ta opp saker og diskutere disse før de føres videre til politisk ledelse. Selv om møtene har styrket samordningen mellom PIA og SAM, reflekter disse i liten grad noe JD har ansett som passende tidligere og heller ikke stivhengighet. Innføringen av ny målstruktur og de ukentlige møtene gir derfor lav forklaringskraft ut fra et kulturperspektiv.

Demografi

Kulturperspektivet har ulik forklaringskraft for de forskjellige demografiske funnene. Et sentralt funn var at alle de sentrale lederne i PIA og SAM, med unntak av en har blitt skiftet ut. De store utskiftningene av ledere kan være et uttrykk for at JD har tatt Kommissjonens anbefalinger knyttet til endringer i ledelseskultur til etterretning. Det kan argumenteres for at JD vurderte grepene som *passende* for å sikre nye perspektiver i arbeidet som har vært gjenstand for kritikk i flere interne og eksterne evalueringer etter terrorangrepene. Videre viste funnene at flertallet av de nye lederne ble rekruttert internt den første perioden etter terrorangrepene. Dette er i tråd med kulturperspektivet som antar at det over tid vil utvikle seg en form for sosial kontrakt. Hvis de ansatte handler ut fra det som anses som kulturelt passende i organisasjonen vil de til gjengjeld bli behandlet på en *passende* måte av ledelsen. Det eksisterer altså en form for gjensidighet i sosialiseringen til institusjonelle verdier og normer (Christensen et al., 2007).

Funnene viste imidlertid at JD mottok en del kritikk i kjølvannet av de interne rekrutteringene, og synes derfor å ha valgt å ansette eksternt. De eksterne rekrutteringene (2013-2016) tyder på at JD valgte en ny ansettelsesstrategi som en følge av kritikken de mottok etter de interne ansettelsene. Informantene fortalte også at JD nå (2016) i større grad enn tidligere var opptatt av å ansette tverrfaglig. JDs valg om å ansette eksterne ledere og etableringen av en ny ansettelsesstrategi (2016) bidrar til å svekke forklaringskraften til kulturperspektivet. Dette skyldes at en ut fra perspektivet forventer at beslutninger omkring relevante tiltak styres etter de reglene og rutinene som har vært ansett som passende over tid (tradisjon). En passende ansettelsesstrategi ut fra et kulturperspektiv ville vært å ansette etter liknende strategier som tidligere, eller å beholde eksisterende demografisk struktur. Kulturperspektivet har *middels* forklaringskraft for de demografiske funnene som helhet.

6.3.2 TILBAKE TIL SAMME UTGANGSPUNKT?

Kettl (2004) skiller mellom tre former for endringsmønstre etter store kriser, knyttet til hvordan implementerte endringer etter kriser opprettholdes eller ikke over tid. Den første formen skisserer et tilfelle hvor organisasjonen er fullstendig motstandsdyktig overfor endringer uavhengig av behov for- og påviste svakheter etter en stor krise og omtales som *incrementalisme* (inkrementalisme). Den *andre* modellen *punctuated equilibrium* (kritisk tidspunkt) tar derimot utgangspunkt i at det nettopp er når en stor krise rammer, at en organisasjon endrer seg og utvikler seg på en helt ny måte (Kettl, 2004).

Kettl (2004) argumenterer for at ingen av disse modellene kan forklare hvordan endringer faktisk etablerer seg over tid i store offentlige organisasjoner etter kriser som terrorangrepene 22. juli. Han trekker frem en *tredje* modell: *Punctuated backsliding* (implementering med noe tilbakevending). Modellen tar høyde for at det ytre stresset fra en krisesituasjon medfører endring, men at et internt press vil trekke institusjonen noe tilbake mot opprinnelig tilstand.

Sistnevnte synes å ha en viss forklaringskraft på endringsmønsteret i min studie. Dette skyldes at selv om det har blitt foreslått og implementert flere endringer som følge av terrorangrepene 22. juli 2011 har de eksisterende ordningene i den politiske konteksten og de interne tradisjonene i JD vært begrensende for resultatene av endringene. Dette viser at selv om myndighetenes vilje til å implementere nye ordninger er tilstede, finnes det begrensninger for den intenderte utviklingen, i tråd med Kettl (2004). Som et resultat har JD utviklet seg i perioden, men ikke like mye som en kunne forventet etter et så alvorlig hendelse. Ved en slik forståelse er det også viktig å ta høyde for om endringsmønsteret har vært annerledes som en følge av hendelsene, eller om organisasjonen ville endret seg tilsvarende uavhengig av krisen. En viktig forklaring, ifølge Kettl (2004) kan derfor knyttes til tiden før angrepene: *hvordan kunne vi sett for oss utviklingen på feltet (2011-2016), uavhengig av hendelsene?*

Som vist har det blitt gjennomført flere endringer ved JDs organisering for samfunnssikkerhet- som alle kan knyttes til grep som skal forbedre håndteringen av liknende hendelser som 22. juli. De implementerte endringene er derfor annerledes enn det vi kunne forventet før angrepene. Til tross for konsensusen om at endring var nødvendig, har systemet likevel vist seg å være motstandsdyktig overfor reorganiseringer som syntes å være uunngåelige den første tiden etter angrepene. Dette tyder på at det er vanskelig å opprettholde endringer som følge av en krisesituasjon over tid, uavhengig av alvorlighetsgrad. Dette kan delvis forklares på bakgrunn av interne tradisjoner og kultur som har fått feste seg over tid, i tråd med kulturperspektivet. Andre forklaringer knytter seg til kontekstuelle forhold og politiske forhold som også er gjeldende ved andre politikkområder. En slik forklaring av endringsmønsteret over tid innebærer ikke at organisasjonen går tilbake til opprinnelig tilstand, men heller ikke at organisasjonen opprettholder alle nye ordninger over tid. Som et resultat kan man forvente at organisasjonen endres noe, men ikke like mye som man kunne forventet- tatt i betraktning viljen til- og nødvendigheten av å foreta endringer som ofte oppstår og uttrykkes i tiden etter store kriser- som terrorangrepene 22. juli 2011.

6.3.3 TEORI OM GRADVIS INSTITUSJONELL ENDRING

Teori om *gradvis institusjonell endring* åpner i likhet med Kettl (2004) for at endring delvis forekommer som en følge av et ytre sjokk (Thelen, 1999). Institusjonell endring vil ut fra denne teorien ikke tolkes som et resultat av et ytre sjokk alene, men gjensidige prosesser som kan åpne opp for radikal endring. Den første kilden til endring knyttes til et skifte i maktbalansen mellom interessegrupper i institusjonens politiske kontekst. Den andre kilden til endring ligger i de sett av mål eller normative forventninger internt i institusjonen (Mahoney og Thelen, 2010) (Jf. tabell 3, kapittel 2).

Intern formell organisering

De mange endringene i JDs avdelingsstruktur (2011-2016) viser at JDs handlingsrom til å gjennomføre endringer har blitt større. Dette synes å være en konsekvens av de store utskiftningene av sentrale ledere i JD, hvor de nye lederne har vært mer proaktive sammenliknet med den tidligere ledelsen. Endringene i avdelingsstruktur har vært drevet frem av JDs egne aktører, på et detaljert nivå, i tråd med Mahoney og Thelen (2010). JDs rom for skjønn når det gjelder interne endringer kan derfor tolkes som utvidet i perioden. Videre er det lite som tyder på at eksterne vetogrupper i JDs politiske kontekst- uavhengig av antall eller styrkeforhold- har påvirket JDs valg av interne ordninger. Dette kan ses i sammenheng med ministerstyreprinsippet som gir den enkelte fagstatsråd anledning til selv å organisere eget departement. Så langt mine data rekker er det derfor få holdepunkter for at eksterne vetogrupper har hatt en innflytelse på JDs valg av interne ordninger. Som et resultat kan Mahoney og Thelen (2010) sin teori om gradvis endring- som forutsetter en gjensidig påvirkning fra to dimensjoner- vanskelig forklare endringene i JDs interne struktur.

Ekstern formell struktur

Funnene viser at JD har fått flere virkemidler til disposisjon som samlet har styrket JDs instruksjonsmyndighet og skjønnsutøvelse på samfunnssikkerhetsfeltet. Likevel ser en at JD har vært forsiktig med å ta i bruk de nye virkemidlene. Dette samsvaret med Lango et al., (2013) som fant at JD hadde lagt seg på en relativt passiv og smal fortolkning av sitt mandat. Dette synes ikke å ha endret seg de påfølgende årene. Selv om JD fortsatt ser ut til å tolke sitt mandat snevert, kan funnene likevel tolkes som at JDs skjønnsutøvelse ved endring i den eksterne formelle strukturen har blitt noe *større*, i tråd med Mahoney og Thelen (2010). Når det gjelder JDs politiske kontekst synes samfunnssikkerhetsfeltet, slik som Lango et al (2013)

fant i sin analyse, å være preget av stivhengighet og politiske konflikter. De politiske konfliktene kan knyttes til at de andre fagdepartementene ønsker å beskytte egne institusjonelle territorier fremfor å bygge opp JD til et lederdepartement. Selv om det har vært like mange fagdepartementer med beslutningsmyndighet over egne saksområder på feltet (2011-2016), har funnene vist at disse har blitt svekket (2011-2016) som en følge av virkemidlene som har styrket JD i samme periode. Det kan likevel tas til inntekt for at det har vært like *mange vetomuligheter i politisk kontekst* som før 2011, fordi de eksterne vetogruppene har hatt myndighet til å hindre tillegg av nye elementer som berører deres område. Som en følge av dette ser man at JDs eksterne struktur har vært preget av en prosess der noen eksisterende ordninger er justert i tråd med nye mål, andre er implementert, men også at enkelte endringer ikke har latt seg gjennomføre. Endringene i JDs eksterne formelle struktur kan derfor plasseres mellom *lagdeling* og *glidende overgang*, men nærmere sistnevnte enn Lango et al., (2013) fant i sin analyse.

Prosedyremessige endringer

Når det gjelder JDs prosedyremessige endringer kan de interne endringene vanskelig kategoriseres innenfor rammeverket til Mahoney og Thelen (2010). Dette skyldes at disse endringene (i likhet med endringene i JDs interne formelle struktur) kun avhenger av JDs interne rom for skjønn og ikke de eksterne vetogruppene i den politiske konteksten.

De eksterne prosedyremessige endringene viser at JDs rom for skjønn har blitt større som et resultat av fastsettelsen av konkrete krav til JDs rolle som beredskapsdepartement (jf. kgl. res av 12.06.2012), KIKS-modellen og de nye prosedyremessige kravene ved tilsyn. De nye ordningene har gitt JD flere virkemidler til disposisjon, og har samtidig bidratt til å utvide handlingsrommet som ligger til rollen. Når det gjelder JDs politiske kontekst, preges den av sterke fagdepartementer, som ønsker å motsetter seg en sterk utvikling av JDs pådriverrolle. Likevel ser en ut fra resultatene av de mange nye eksterne prosedyremessige ordningene at de eksterne vetogruppene i liten eller ingen grad har kunne motsette seg tillegg av nye ordninger. Dette kan tolkes som at de eksterne vetogruppene har blitt svekket. Funnene viser videre at selv om det har blitt implementert flere nye eksterne prosedyrer, har organiseringen mellom aktørene har vært tilnærmet lik som før 22. juli 2011. At organiseringen har vært lik innebærer at selv om det har blitt implementert flere nye eksterne prosedyremessige ordninger, har organiseringen mellom JD og de øvrige fagdepartementene vært konstant. JD

har besittet rollen som lederdepartement, og de øvrige fagdepartementene har hatt beslutningsmyndighet over egne saksområder i likhet med før terrorangrepene 22. juli 2011. Likevel ser en at de nye eksterne prosedyrene har bidratt til å regulere samarbeidet mellom aktørene på samfunnssikkerhetsfeltet på en sterkere og annerledes måte enn tidligere. De nye eksterne prosedyrene har blant annet bidratt til å øke oppmerksomheten omkring den enkelte fagdepartements ansvar for samfunnets sikkerhet, styrket oppfølgingen av mangler eller avvik på feltet og styrket samordning mellom involverte aktører. Endringene i JDs eksterne prosedyrer synes samlet å peke i retning av en institusjonell omdanning (4), i tråd med Mahoney og Thelen (2010)

Demografi

De store endringene i JDs interne ledersammensetning tyder på at JDs rom for skjønn har utvidet seg som en følge av behov avdekket etter angrepene 22. juli 2011. Likevel, så langt mine data rekker er det ingen funn som tyder på at eksterne vetogrupper har hatt en påvirkning på endringene. De demografiske endringene kan derfor vanskelig kategoriseres ut fra rammeverket til Mahoney og Thelen (2010) hvor endring tolkes ut fra to dimensjoner.

6.4 EN SAMMENLIKNING OG OPPSUMMERING

I dette kapitlet har jeg presentert studiens sentrale funn og fortolket disse i lys av valgte teoretiske perspektiver. Som nevnt innledningsvis vil perspektivenes forklaringskraft vurderes ut fra de skisserte forventningene. Jeg har laget en overordnet tabell (tabell 4.) som oppsummerer forklaringskraften og forholdet mellom instrumentelt perspektiv (hierarki/forhandling) og institusjonelt perspektiv (kultur/gradvis endring).

6.4.1 PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT

TABELL 4 PERSPEKTIVENES FORKLARINGSKRAFT

	Instrumentelt perspektiv		Institusjonelt perspektiv	
	Hierarki	Forhandling	Kultur	Gradvis endring
Intern formell struktur	Middels	Lav	Middels	Lav
Ekstern formell struktur	Middels	Middels	Høy	Høy
Prosedyrer	Middels	Middels	Lav	Middels
Demografi	Høy	Lav	Middels	Lav

Som det fremgår av tabell 4 er min vurdering når det gjelder JDs interne formelle struktur at ingen av perspektivene gir *høy* forklaringskraft. Selv om endringene kan tolkes som et utslag av hierarkisk styring, skulle en likevel forventet at endringene ble realisert ut fra konkrete planer, fastsatt i forkant av endringene innenfor en bestemt tidsperiode. Endringene i JDs avdelingsstruktur var et utslag av forskjellige planer som ble til underveis. Dette bidrar til å svekke den hierarkiske varianten sin forklaringskraft. Heller ikke forhandlingsvarianten kunne tilføre fornuftige forklaringer på endringsmønsteret. Kulturperspektivet kunne delvis forklare valg av ordninger. Selv om noen ordninger ble videreført (2011-2016) gjennom de ulike endringene i perioden, ser en likevel at resultatet av endringene innholdsmessig skiller seg fra den opprinnelige organiseringen. Dette til tross for at JD endte opp med samme antall avdelinger. Endringene kunne derfor i liten grad tolkes som et utslag av stivhengighet eller passende logikk. Teori om *gradvis endring* (Mahoney og Thelen, 2010) kunne også vanskelig forklare endringene i intern formell organisering. Rammeverket tar sikte på å forklare endring ut fra gjensidige prosesser internt og eksternt. Mine funn har vist at endringene i JDs interne struktur ble gjennomført uavhengig aktører i JDs politiske kontekst, og kunne derfor vanskelig kategoriseres innenfor rammeverket Mahoney og Thelen (2010).

Når det gjelder departementets eksterne formelle struktur viser mine analyser at endringene i liten grad kan forklares ut fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet, som forutsetter politisk kontroll. Likevel ser en at JD som en følge av nye organisatoriske virkemidler står sterkere på feltet. Dette har bidratt til å øke JDs politiske kontroll og hierarkisk styring på tvers av sektorer. Samtidig ser en at JD har vært noe forsiktige med å ta i bruk disse virkemidlene. Dette gir den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet en middels forklaringskraft for endringene i den eksterne strukturen samlet. Funnene viser videre at endringene i stor grad har vært preget av forhandling mellom JD og en eller flere aktører med motstridende interesser. Noen ordninger har også blitt endret eller implementert som en følge av forhandlinger gjennom en tredje part. Dette gir forhandlingsperspektivet middels forklaringskraft for endringene i JDs eksterne formelle strukturen. Kulturperspektivet gir *høy* forklaringskraft for endringene i ekstern struktur. Dette skyldes at funnene i stor grad samsvarer med de utledede forventningene knyttet til at det ville være utfordrende å implementere nye eksterne ordninger som en følge av etablerte normer, verdier og tradisjoner som vanskelig lar seg endre. Ut fra teori om gradvis institusjonell endring ble endringene i JDs eksterne struktur plassert mellom *lagdeling* og *glidende overgang*. JD har fått flere virkemidler til disposisjon som samlet har styrket JDs

skjønnsutøvelse noe, men skjønnsutøvelsen kunne likevel ikke kategoriseres som stor. Når det gjelder JDs politiske kontekst har det vært like mange fagdepartementer med tilnærmet beslutningsmyndighet over sine saksområder (2011-2016), men disse har blitt noe svakere (2016). Dette ble tatt til inntekt for at det nå er færre *vetomuligheter i politisk kontekst*. Selv om vetogrupperne har blitt svekket, har de likevel hatt myndighet til å hindre tillegg av enkelte nye elementer som berører deres fagområde. Som en følge av dette ser man at JDs eksterne struktur har vært preget av en prosess der noen eksisterende ordninger er justert i tråd med nye mål, noen nye er implementert, men at andre likevel ikke har latt seg gjennomføre.

Ser man på de prosedyremessige endringene har jeg vurdert at det instrumentelle perspektivet har en middels forklaringskraft, både ut fra en hierarkisk og en forhandlingsvariant. Ut fra et kulturperspektiv har jeg vurdert at de prosedyremessige endringene har lav forklaringskraft. Dette skyldes at samtlige prosedyrer er nye ordninger som har blitt implementert som en følge av behov avdekket etter terrorangrepene 22. juli 2011. Det har derfor i liten grad vært en stivhengighet i valg av nye ordninger. I likhet med intern formell organisering kunne de interne prosedyrene vanskelig forklares ut fra rammeverket til Mahoney og Thelen (2010). Når det gjelder de eksterne prosedyrene ble disse kategorisert som *omdanning* ut fra rammeverket til Mahoney og Thelen (2010).

Når det gjelder de demografiske funnene er dette et område hvor det har blitt foretatt flest radikale endringer. Disse synes å være hierarkisk styrt, knyttet til nye behov som har oppstått som en følge av eksterne rapporter etter 22. Juli 2011. Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivets forklaringskraft ble derfor vurdert som høy når det gjelder de demografiske endringene. Så langt mine data rekker fant jeg ingen holdepunkter for at de demografiske endringene har vært et utslag av forhandling. Kulturperspektivet kan til en viss grad forklare de demografiske endringene. Selv om JD nå (2016) ansetter bredere faglig – og dette står i motsetning til perspektivets forventninger om stivhengighet, gir de interne rekrutteringene de første årene etter angrepene 22. juli kulturperspektivet en middels forklaringskraft. I likhet med endringene i intern formell struktur kunne rammeverket til Mahoney og Thelen (2010), vanskelig forklare de demografiske endringene.

Jeg har i dette kapittelet vist at perspektivene på hver sin måte bidrar til å forklare endringer i JD over en femårsperiode. Som vist kan man vanskelig forstå hvordan store offentlige organisasjoner endres ut fra ett enkelt perspektiv. Jeg har også vist at det er mange ulikheter mellom perspektivene, men at det er tilfeller hvor en observasjon kan tolkes ut fra

ulike perspektiver. Aktørene handler innenfor komplekse kontekster, og derfor ut fra ulike handlingslogikker som blant annet styres av *formelle rammer og kulturelle hensyn*. En kompleks organisasjon som JD krever derfor at det trekkes veksler på elementer fra ulike perspektiver. Ved å bruke perspektivene *utfyllende* har derfor flere deler av endringsmønsteret i valgt periode blitt forklart. Utfyllende strategi er nyttig når formålet er å forklare flest mulig sider av et komplekst studieobjekt (Roness 1997, Christensen et al. 2007). Det er likevel verdt å merke seg at en svakhet ved utfyllende strategi er at resultatene avhenger av hvilke empiriske funn en velger å analysere ut fra de enkelte perspektivene.

6.4.2 SAMSPILLET MELLOM PERSPEKTIVENE

Samspillet mellom teoretiske perspektiver kan også bidra til å forklare endringsmønsteret. Ut fra et kulturperspektiv betraktes endring som et utslag av gradvis endring, stivhengighet og en ”passende logikk”, til forskjell fra et instrumentelt perspektiv hvor endring forventes å være et utslag av at politiske ledelse styrer endringsprosessene. Ved å se på samspillet mellom perspektivene kunne man tenkt at politisk ledelse ville forsøke å forme eksisterende kultur i organisasjonen for å sikre en vellykket implementering av nye organisatoriske ordninger (Christensen et al., 2007). Som nevnt, står ministeransvarsprinsippet sterkt i den norske statsforvaltningen og skaper utfordringer for håndteringen av, og organiseringen for wicked problems som går på tvers av sektorer. Her kan man argumentere for at den politiske ledelsen, deriblant gjennom å implementere et prinsipp om samvirke og samordningsresolusjonen av 12.06.2012, forsøkte å endre etablerte organisasjonskulturer. Ved å etablere prinsipper og instruksjoner som fastsetter krav til samarbeid mellom aktørene vil forvaltningskulturen endres fra å være ensrettet og svært spesialisert til en forvaltningskultur preget av samordning mellom aktørene.

På samme måte kan man også argumentere for at organisasjonskulturen tilsvarende kan påvirke den instrumentelle formålsrasjonelle handlingslogikken. En organisasjons oppfatning av rasjonelle handlinger kan være et utslag av uformelle normer, etablert gjennom tradisjon som påvirker organisasjonens rasjonelle tilnærming til endring (Christensen et al., 2007). Når det gjelder de organisatoriske endringene i JD vil man kunne tenke seg at den interne organisasjonskulturen har påvirket hvilke løsninger som har blitt ansett som mest hensiktsmessige. På samme måte kan man tenke at organisasjonskulturen til aktørene i JDs eksterne formelle struktur også har påvirket hvilke ordninger de har ansett som rasjonelle.

KAPITTEL 7. AVSLUTNING

I dette kapitlet skal jeg oppsummere de mest sentrale funnene og drøfte de teoretiske og forvaltningsmessige implikasjonene. Videre skal jeg presentere forslag til videre forskning.

7.1 OPPSUMMERING AV SENTRALE FUNN OG FORTOLKNING

Med grunnlag i empiri- og analysekapitlet har jeg svart på studiens problemstilling: *Hvilke organisatoriske endringer har blitt foretatt i Justis- og beredskapsdepartementet etter terrorangrepene 22. juli 2011 og frem til 2016? Hvordan kan endringene forklares?* Jeg har gjort rede for de mest sentrale organisatoriske endringene, hvem som foreslo endringene og hvorfor de ble foreslått. Videre har jeg diskutert hvilke implikasjoner endringene har hatt for den sentrale organiseringen for samfunnssikkerhet i JD i valgt periode.

Denne studien har vist at JD har implementert flere endringer i den sentrale avdelingsstrukturen (2011-2016). Ansvaret for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i JD var delt mellom to avdelinger (PIA og RBA) i 2011. Som et resultat av behovene som ble avdekket i forbindelse med evalueringene av 22. juli 2011, og kravene som ble stilt til JD i ettertid- ble sistnevnte delt opp i to sidestilte avdelinger (RBA og AKS). RBA ble omorganisert ett år senere og endret navn til ASA – før avdelingen etter planer lagt i 2013 skulle slås sammen med AKS i 2016 til en ny Samfunnssikkerhetsavdeling (SAM). Politiavdelingen har beholdt lik avdelingsstruktur (2011-2016), men har i likhet med SAM gått fra en intern teambasert-organisering til noe informantene omtalte som seksjoner fra 2015.

Når det gjelder den eksterne formelle strukturen, har studien vist at det har blitt gjennomført flere små grep. Samlet synes disse å ha styrket samordningen mellom de involverte aktørene. Dette tyder på å være et resultat av bevisstgjøringen i Kommisjonens rapport som konkluderte med at *evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull* (NOU 2012: 14). Studien har også pekt på en utvikling av JDs strategiske styring og oppfølging av underliggende direktorater og etater, som en følge av kritikken som fremgikk av tilsynsrapportene til Helsetilsynet (2014) og Riksrevisjonen (2015). Hyppigheten av møtevirksomheten i kollegiale organ har også blitt utviklet. Videre har det blitt etablert en beredskapsfunksjon ved statsministerens kontor, og et fjerde sentralt kollegialt organ (2015) som et resultat av det økte fokuset på IKT- og informasjonssikkerhet.

Av sentrale endringer i prosedyrer kan innføringen av *samvirkeprinsippet* (Meld st. 29 (2011-2012)), fastsettelsen av *samordningsresolusjonen* (kgl. res av 12.06.2012) og

etableringen av KIKS-modellen nevnes. Samlet synes disse å fungere som *maktmidler* for JD ved gjennomføringen av tilsyn. For å følge opp avvik på en mer systematisk måte har det også blitt implementert tre nye retningslinjer for tilsynsvirksomhet (Helsetilsynet, 2014). For å sikre en mer resultatorientert styring av sektoren ble det i tillegg innført færre og mer spesifikke mål fra og med 2015 (Prop. 1 S (2014-2015)). Studien har også belyst interne prosedyremessige endringer, deriblant innføringen av et ”kjedeperspektiv” i 2015 som blant annet har ført til en mer formalisert intern samordning, illustrert ved de ukentlige samordningsmøtene mellom PIA og SAM.

De mest sentrale demografiske funnene knytter seg til utskiftningene i den sentrale lederstrukturen- hvor alle de sentrale lederne med unntak av en har blitt skiftet ut i perioden. JD har også i større grad vært opptatt av tverrfaglige ansettelser sammenliknet med tidligere. Likevel ser en at den sterke juridiske tradisjonen i JD, med vekt på regelorientering har vært retningsgivende for valg av nye organisatoriske løsninger (2011-2016). Sett bort i fra endringene i avdelingsstruktur og demografi viser funnene at JD i stor grad har endret prosedyrer, instruksjer og regelverk, i tråd med hva en kunne forventet tatt i betraktning de antakelsene og normene som vektlegges i en juridisk profesjonsutdanning.

Analysen viste at både det institusjonelle og det instrumentelle perspektivet kan være nyttige for å forstå hva som skjer ved store organisatoriske endringer i statsforvaltningen. Det instrumentelle perspektivet som vektlegger konsekvenslogikk har vært nyttig for å forstå valg av organisatoriske løsninger, og hvordan aktører med motstridende interesser forsøker å komme frem til omforente løsninger. Det institusjonelle perspektivet, som legger vekt på at aktørene handler ut fra en logikk om det passende har gitt forklaringer på hvorfor det ikke har vært så enkelt å implementere endringer –selv i situasjoner hvor aktørene er enige om at de ikke er tjent med gjeldende ordninger. Dette tyder på at det er vanskelig å implementere nye ordninger på feltet gjennom politiske vedtak. Selv om endring planlegges ut fra en rasjonell instrumentell tankegang, kan implementeringen av disse innebære en endring av kultur, holdninger og tradisjoner. Dette synes å være vanskelig å endre på bakgrunn av politiske styringssignaler.

Min konklusjon er at det har blitt implementert flere små organisatoriske endringer på samfunnssikkerhetsfeltet i JD (2011-2016) som samlet har utviklet JD til et ganske annerledes departement i 2016. Selv om enkelte ordninger har vært rettet mot å håndtere ett nytt ”22. Juli”, har det samtidig vært et økt fokus mot å utvikle evnen til å håndtere nye trusler,

deriblant trusler forbundet med IKT-sikkerhet. De mange små organisatoriske endringene synes å være et resultat av at terrorangrepene 22. juli 2011 førte til at et policyvindu åpnet seg (Kingdon, 1984). Likevel ser en at enkelte ordninger har vært utfordrende å implementere. Dette til tross for at mine funn viser at aktørene er bevisste på at det eksisterer et behov for endring. Tradisjonelle organiseringsprinsipper som ministerstyreprinsippet står fortsatt sterkt i statsforvaltningen, og dette synes å ha begrenset aktørenes mulighet til å utnytte policyvinduet.

Samfunnssikkerhetsfeltet kjennetegnes av avveininger mellom ulike hensyn. Dette gjør det vanskelig å implementere ordninger som alle aktørene kan stille seg bak. En viktig forutsetning for utvikling på samfunnssikkerhetsfeltet- uavhengig av løsning- er at endringene manifesterer seg over tid, slik at de ikke bare forblir et forsøk på å motvirke effektene av en omfattende krise – som terrorangrepene 22. juli 2011.

7.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER

Studien har noen viktige teoretiske implikasjoner og kan dermed være nyttig for vurderinger i andre liknende situasjoner. Perspektivene har ulike syn på organisasjoner, endring og aktørenes grunnleggende handlingslogikk (konsekvenslogikk og logikk om det passende), og har dermed gitt ulike forklaringer på aktørenes handlinger og hvordan politikk forekommer. For å forklare mest mulig har jeg derfor benyttet meg av en *utfyllende* strategi. Studien har vist at det er nyttig å benytte en utfyllende strategi for å forklare ulike sider av studieobjektet. Dette skyldes at de teoretiske perspektivene har en ulik forklaringskraft. Ved å bruke flere perspektiver kan en derfor øke forståelsen for endring i offentlige organisasjoner. Dette viser at et enkelt teoretisk utgangspunkt ikke er tilstrekkelig for å forklare aktører beslutninger og handlingsmønstre. Studien viser også at det er nyttig med flere teoretiske perspektiver når formålet er å forklare hendelser i etterkant. Samtidig er det vanskelig å forutse fremtidige handlinger, selv om funnene som utledes fra en slik studie kan gi indikatorer på visse utviklingstrekk.

Ut fra teori om gradvis institusjonell endring har jeg også tolket de organisatoriske endringene i JD ut fra JDs interne rom for skjønn og hvorvidt det har vært få eller mange vetomuligheter i politisk kontekst (2011-2016). Studien har vist at selv om vetomulighetene i JDs politiske kontekst har blitt noe svakere, er de fortsatt mange. Samtidig har JDs rom for skjønn endret seg noe som en følge av innføringen nye virkemidler og endringer i ledersammensetning, hvor den nye lederstrukturen synes å være mer proaktiv sammenliknet

med den tidligere ledelsen. Dette har blant annet vist et utviklingsmønster preget av både lagdeling og glidende overgang, der stegvise endringer over tid kan utvikle seg til å bli mer fundamentale (Mahoney og Thelen, 2010). En teoretisk implikasjon ved teori om gradvis institusjonell endring, er at endring avhenger av to ulike dimensjoner. Disse kan slå tilbake i en form for feedback-mekanisme, fordi prosessene utvikler seg ulikt over tid. Sammenhengen mellom den avhengige og den uavhengige variabelen er derfor uklar. En annen teoretisk implikasjon ved rammeverket er at den kun åpner for grovkategorisering av endringer.

Det er verdt å nevne at et myteperspektiv som tar høyde for organisasjonens omgivelser kunne gitt gode forklaringer på endringsmønsteret i JD i valgt periode. Til forskjell fra kulturperspektivet, er nøkkelresonnementet innenfor et myteperspektiv at organisasjoner befinner seg i institusjonaliserte omgivelser, hvor det finnes sosialt skapte normer for hvordan organisasjoner bør organiseres. Myteperspektivet fremhever særlig betydningen av at offentlige organisasjoner tilpasser seg nye organisasjonstrender for å oppnå legitimitet. Et eksempel på dette er NPM og Post-NPM hvor ideer fra privat sektor blir forsøkt overført til offentlig sektor (Jf. kapittel 4) (Christensen et al., 2007). Myteperspektivet fremhever også at symbolske handlinger kan ha en betydning for organisasjoner når det gjelder å sikre seg legitimitet. Myteperspektivet kunne derfor forklart noen av de organisatoriske endringer i JD den første perioden etter 22. juli 2011 deriblant navneendringen av departementet og skiftet av den sentrale ledelsen. Dette er grep som kunne tolkes som *symbolske* handlinger, implementert for å vise offentligheten at de tar ansvar etter hendelsene. På grunn av begrensingene i oppgaven har jeg likevel valgt å ikke inkludere myteperspektivet.

Jeg har vist at krisesituasjoner, som terrorangrepene 22. juli 2011 øker den politiske oppmerksomheten omkring endring i offentlig sektor. Dette kan ses i sammenheng med at kriser kan etablere seg som et ”mulighetsvindu” for sosial, politisk og organisatorisk endring (Kingdon 1984, Lango et al. 2013, Christensen et al. 2016a). Likevel ser en at ”wicked problems” er vanskelig å løse fordi problemene ofte er flerdimensjonale og svakt koblet. Det er gjerne mange aktører involvert med ulik beslutningsmyndighet, med etablerte tradisjoner som vanskelig kan brytes ned som en følge av nye mål etter en omfattende krise. Dette overlapper med Jones og Baumgartner (2005) som peker på at oppmerksomhet er en begrenset ressurs fordi aktørene ofte skifter fokus som en følge av skiftende dynamiske omgivelser. Oppmerksomheten omkring bestemte mål avhenger derfor av kontekstuelle forhold. Dette skaper et system hvor aktørene stadig responderer på signaler fra omgivelsene,

og samtidig vier mindre oppmerksomhet til saker som tilsynelatende hadde en høy prioritet tidligere (Christensen et al., 2016b).

Når det gjelder samfunnssikkerhetsområdet i JD viser mine funn at oppmerksomheten omkring iverksetting av nye mål har vært konstant (2011-2016). Dette kan knyttes til de nye kravene ved tilsyn som krever at fagdepartementene fjerner påviste avvik før et tilsyn formelt avsluttes. Funnene tyder på at de nye kravene har redusert aktørenes mulighet til å skifte oppmerksomhet fra allerede iverksatte tiltak til nye. Det gjenstår å se om oppmerksomheten omkring disse vil vektes ulikt over tid. For eksempel som en følge av en ny krise.

7.3 FORVALTNINGSMESSIGE IMPLIKASJONER

Når det gjelder studiens formål om å utvikle en teoretisk forståelse for et gitt samfunnsforhold, kan studien sies å ha en særlig relevans for to områder: organisasjonsendringer i store offentlige organisasjoner og samfunnssikkerhetsfeltet i Norge. Flere andre store offentlige organisasjoner har vært gjenstand for endringer de siste årene. I likhet med funnene i min studie, har disse vist seg å være utfordrende å gjennomføre. Samordningen mellom de involverte aktørene blir trukket frem som en generell utfordring i den forbindelse (Fimreite og Læg Reid, 2008), og synes å reflektere et generelt problem ved flere politikkområder i norsk offentlig forvaltning. Flere store reformer har blitt gjennomført de siste årene i et forsøk på å håndtere dette under samlebetegnelsen ”whole of government”- programmer som; NAV-reformen, samhandlingsreformen og politireformen (Rykkja et al., 2014). Et fellestrekk ved reformene er at de skal sikre en sammenheng mellom ulike enheter både vertikalt og horisontalt i velferdsstaten i nettverk. I likhet med funnene fra min studie synes det å være problematisk å finne omforente løsninger som tilfredsstillende alle behovene i konstruksjonene. Selv om organisering i nettverk innenfor særlig Post-NPM programmene betraktes som en god løsning for å sikre en bedre samordning mellom to eller flere aktører som jobber mot samme mål, synes organisasjonsformen å være vanskelig å kombinere i hybride former hvor løsningen kombineres med hierarki. Dette skyldes at det formelle hierarkiet ikke uten videre er forenelig med nettverksorganiseringens mer uformelle karakter. Når organisasjonsformene videre utfordres av sentrale organiseringsprinsipper i statsforvaltningen som ansvarsprinsippet og ministerstyreprinsippet er dette krevende for samordning. Dette skyldes at prinsippene legger til grunn at hver enkelt fagstatsråd har det totale ansvaret innenfor sitt område.

Samarbeid i nettverk utfordrer disse fordi det tillater en eller flere andre aktører å blande seg inn i gjeldende rutiner eller praksiser på det bestemte området. Det finnes også lange tradisjoner i offentlig sektor knyttet til at en ikke blander seg inn i hverandres politikkområder- noe som ikke synes å ha endret seg som følge av terrorangrepene 22. juli 2011. De kollegiale organene opprettet både før og etter 22. juli er imidlertid en midlere form for nettverksorganisering, fordi hver enkelt aktør stiller med tilsvarende beslutningsmyndighet over saksområdene. Som de empiriske funnene har vist- har disse blitt styrket og utviklet ved innføringen av regelmessig møtevirksomhet etter 22. juli. Dette viser at viljen til å samarbeide har blitt større, selv om disse synes å være styrt på bakgrunn av politiske styringssignaler heller enn opprettet på aktørenes egne initiativ. Den sentrale organiseringen er et komplekst system, hvor flere ulike hensyn og prinsipper skal fungere sammen.

Kompleksiteten tatt i betraktning er dette et område hvor det er vanskelig å finne gode omforente løsninger fordi det innebærer en utvikling av flere sider, nivåer og grunnleggende systemer i forvaltningen som har etablert seg over tid. Dagens organiseringsmodell hvor hierarkisk intern organisering kombineres med organisering i kollegiale organ, lead agency og organiseringsprinsipper på samfunnssikkerhetsfeltet i og statsforvaltningen synes å føre til kontinuerlige spenninger- som setter begrensinger fremfor å legge til rette for utvikling.

Flere NOUer, stortingsmeldinger, tilsynsrapporter og andre studier fremhever store utfordringer når det gjelder organisering for samfunnssikkerhet- både internt i fagdepartementene, i underliggende organ (direktorater, etater) og tverrsektorielt mellom ulike fagdepartementer. Denne studien knytter seg til alle de nevnte elementene og drøfter utfordringer når det gjelder samordning og implementering på samfunnssikkerhetsfeltet. Når det gjelder implementering, illustrerer studien utfordringene forbundet med implementering av nye ordninger i statsforvaltningen, og viser en situasjon hvor det eksisterer en stor enighet mellom aktørene om at endring er nødvendig, men hvor det likevel er vanskelig å få til en utvikling. Dette kan knyttes til det som i faglitteraturen omtales som et område preget av lav sannsynlighet men høy effekt (Boin, 2005). Det er lite sannsynlig at en stor krise inntreffer, men hvis en krise først rammer kan den medføre store konsekvenser.

I lys av studiens hovedfunn er det også verdt å trekke frem spenningen mellom kontroll, autonomi og mulighetene for endring i norsk offentlig sektor. Dette synes å være varige dilemmaer som begrenser valg av løsninger og resultatene av disse. Dette skyldes delvis fordi det offentlige ikke bare skal ta hensyn til egne behov og ønsker, men også må

forholde seg til en rekke oppgaver og prinsipper i konteksten som krever ulike tilnærminger og ulike blandinger av mål og verdier (Christensen et al. 2007, Olsen 2014). Samtidig preges implementeringen av nye ordninger på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet av et usikkerhetsmoment fordi en aldri kan være helt sikker på hva som vil ramme, eller når noe vil ramme. Faren for at en alvorlig hendelse kan ramme illustrerer likevel viktigheten av å være forberedt når en hendelse først inntreffer. Hvor langt myndighetene bør gå for å forberede kan derfor betraktes et varig dilemma i norsk offentlig sektor (Olsen, 2014).

Studien belyser også at JD i stor grad har tatt i bruk juridisk legale virkemidler som følge av sine faglige tradisjoner når de har valgt å implementere instruksjer, lover og regler. Dette synes å ha lagt føringer for hvilke ordninger som har blitt betraktet som hensiktsmessige for å styrke den sentrale organiseringen for samfunnssikkerhet.

En annen implikasjon kan knyttes til de komplekse strukturene på feltet, hvor hierarki kombineres med både nettverksorganisering og ”lead agency”. Selv om forskning har vist at hybride organisasjonsstrukturer med trekk av ulike organisasjonsformer er utfordrende for samordning, kan problemene som kjennetegnes av ”wicked issues” vanskelig løses av en aktør. Det kan derfor argumenteres for at kompleksiteten som kjennetegner wicked issues også nødvendiggjør komplekse strukturer. Dette innebærer at organisering for samfunnssikkerhet nødvendiggjør hybride strukturer for å håndtere de komplekse problemene (Christensen et al., 2016a).

Flere av mine funn bekrefter tidligere forskning på samfunnssikkerhetsområdet i Norge. Dette gjelder særlig funnene knyttet til den eksterne formelle strukturen. I likhet med Serigstad (2003) og Bjørgum (2010) fant jeg forsiktige justeringer av den eksisterende strukturen, selv om flere av forslagene i perioden har hatt en mer radikal karakter. Serigstad (2003), Høydal (2007), Bjørgum (2010) og Lango et al., (2013) skriver også om vanskelighetene med å bygge opp JD til et overordnet samordningsdepartement. Det ble i alle nevnte studier også stilt spørsmål ved om ministeransvarsprinsippet stod i veien for utviklingen av mer kraftfulle løsninger av samordningsbehovet på feltet. Selv om mine funn viser at JDs pådriverrolle har blitt styrket (2011-2016) etter innføringen av nye prosedyremessige ordninger som har gitt JD mer makt og autoritet, viser studien at JD fortsatt har en vei å gå før de kan fylle sin tiltenkte rolle. I likhet med nevnte studier kan dette knyttes til ministerstyreprinsippet, som ikke bare setter begrensninger for samordning, men også forutsetningene for å bygge opp et sektorovergripende departement. Om de nye ordningene

implementert etter 22. juli vil endre på dette, gjenstår å se. Mine funn viser uansett at JD selv oppfatter at de står sterkere på samfunnssikkerhetsfeltet, og dette kan sies å være en utvikling i seg selv. I min studie har jeg også fokusert på utviklingen i JDs interne organisatoriske ordninger (2011-2016). Jeg vil derfor hevde at min studie er utfyllende i forhold til eksisterende forskning. Selv om JDs eksterne struktur har blitt studert tidligere, har jeg pekt på en utvikling av JDs interne struktur. Informasjonsgrunnlaget ved den eksisterende forskningen er derfor utvidet, samtidig som jeg har tilført en ny dimensjon ved å også fokusere på interne endringer sentralt i JD.

Min studie har vist at samfunnssikkerhetsområdet er i stadig utvikling. Flere utredninger er nylig avsluttet og nye er iverksatt. Sikkerhetsutvalget som ble oppnevnt ved kgl. Res i mars 2015, ledet av ambassadør Kim Traavik, la frem sin rapport i oktober 2016. Utvalget fremmet flere tiltak for å endre sikkerhetsloven fra 2001, slik at lovgrunnlaget for forebyggende nasjonal sikkerhet i større grad gjenspeiler dagens sammensatte risiko- og trusselbilde. Dette skal bidra til å styrke samhandlingen i det forebyggende sikkerhetsarbeidet (NOU 2016:19). Videre publiserte også Riksrevisjonen en rapport i oktober 2016 hvor de fremhevet JD og FDs manglende samordning omkring objektsikring⁴. I sitt svar til Riksrevisjonens merknader fremhevet Justis- og beredskapsministeren, Anders Anundsen at flere tiltak allerede var iverksatt og at noen tiltak var under planlegging (Riksrevisjonen, 2016). Planene om å etablere et nytt beredskapssenter (et sentralt forslag i Kommisjonens- og Bleikelia-utvalgets rapport) havnet igjen på dagsordenen i oktober 2016. Beredskapssenteret skal etter den nye planen etableres i Ski kommune. Det nye senteret skal sikre at de nasjonale beredskapsressursene samles, og gjennom dette styrke samordningen mellom involverte beredskapsaktører (Regjeringen, 2016).

Det at det stadig nedsettes nye utvalg som fremhever nye potensielle forbedringspunkter illustrerer at samfunnssikkerhetsfeltet er i stadig utvikling. Området preges av prosesser der det stadig søkes etter nye ordninger for å håndtere eksisterende og nye utfordringer på en best mulig måte. Dette viser at de gjenstridige problemene som kjennetegner feltet ikke nødvendigvis krever at en finner en ”beste løsning”, men at gjeldende og nye ordninger gjenspeiler den stadig skiftende teknologi- og samfunnsutviklingen slik at Norge står best mulig rustet til å håndtere den neste store uforutsette krisen.

⁴ Med ”objektsikring” menes aktive operative tiltak som potensielt kan innebære maktbruk ved bruk av styrker rettet mot en konkret trussel (kgl.res. 24.08.2012).

7.4 VIDERE FORSKNING

Min studie baserer seg på en relativt kort periode etter terrorangrepene, hvor mange små grep fortsatt er i implementeringsfasen. Flere interessante forhold ved departementets struktur kan og bør studeres over en lengre tidsperiode for å undersøke om indikatorene jeg fant vil fortsette i samme retning og om de vil manifestere seg i departementet over en lengre tidsperiode. Informantene i min undersøkelse var også utelukkende basert på departementets øverste ledersammensetning. En studie basert på informanter som har jobbet ved lavere nivå kunne tilført studien en annen informasjon om opplevelsene av endringene. Både endring og samfunnssikkerhet er spennende tema som bør følges opp i videre forskning.

En ide for fremtidige studier av organisering for samfunnssikkerhet i JD, kunne vært å smalne fokuset for å gå mer i dybden ved enkelte sider av departementets struktur. Ved å for eksempel utelukkende fokusere på endringer ved to strukturelle trekk, kunne en gått mer i dybden på endringsmønsteret ved de bestemte trekkene. Min studie har også utelukkende fokusert på organisering for samfunnssikkerhet på sentralt nivå. En annen ide kunne derfor ha vært å se på forholdet mellom sentralt og lokalt nivå. En slik studie kunne fokusert på flernivå-problemstillinger knyttet til organisering for samfunnssikkerhet. Forholdet mellom Norge og overnasjonalt nivå kunne også vært interessant i videre studie. Problemene på feltet reflekterer ikke bare nasjonale problemer, men har også en transnasjonal dimensjon. En slik studie kunne tatt for seg hvordan overnasjonale organisasjoner som EU eller FN jobber for å sikre en sammenheng mellom de involverte nasjonene i det preventive beredskapsarbeidet. Det kunne også vært interessant å gjennomføre en komparativ studie med flere andre land som har vært utsatt for liknende kriser.

Som vist, er den sentrale organiseringen for samfunnssikkerhet et komplekst område som vanskelig kan dekkes ut fra en masteroppgave. Samfunnssikkerhetsområdet er lite forsket på tidligere, og det eksisterer et behov for å utvide kunnskapsgrunnlaget på feltet. En større kunnskapsbase kan sannsynligvis bidra til å forbedre evnen til å takle utfordringene forbundet med menneskeskapt kriser som terrorangrep, og naturkatastrofer som flom og skred. Dette kan igjen føre til utviklingen av nye og mer effektive ordninger i fremtiden.

8.

LITTERATURLISTE

- Bjørgum, L (2010): *Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet- en studie av prosessen rundt St. meld.nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Boin, A., P. 't Hart, E. Stern og B. Sundelius (2005a): *The politics of Crisis Management- Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, A. (2005b): "From Crisis to Disaster: Towards a Integrative Perspective", R. W. Perry, E. L. Quarntelli (red.): *What is a disaster?: New Answers to Old Questions*. Philadelphia, PA: Xlibris
- Boin, A. (2008): "Editors introduction: Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings", i A. Boin (red.): *Crisis Management*. London: Sage
- Boin, A., M. Busuioac og M. Groenleer (2014): "Building European Union Capacity to Manage Transboundary Crisis: Network or Lead-Agency Model?", *Regulation and Governance*, 8 (4): 418-436.
- Bouckaert, B., B.G Peters og K. Verhoest (2010): *The Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Brunsson, N og J.P. Olsen (1993): *The Reforming Organization*. London og New York: Routledge.
- Christensen, J. (2013): "22. juli-kommisjonen", *Nytt norsk tidsskrift*, 30 (3): 243-353.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2008): "The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case", *Public Organization Review*, 8 (2): 97-116.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2015): "Reputation Management in Times of Crisis: How the Police Handled the Norwegian Terrorist Attack in 2011", i A. Wæraas og M. Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*: 95-117. London: Routledge
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness og K. A Røvik (2007): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Christensen, T. P. Læg Reid og L. H. Rykkja (2013): "After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21 (3): 167-177.
- Christensen, T. P. Læg Reid og L. H. Rykkja (2015): "The Challenges of Coordination in National Security Management – the Case of the Terrorist Attack in Norway", *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2): 352-372.
- Christensen, T. P. Læg Reid og L. H. Rykkja (2016a): "Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy", *Public Administration Review*. (doi:10.1111/puar.12558).
- Christensen, T. P. Læg Reid og L. H. Rykkja (2016b): "Ambiguities of Accountability and Attention: Analyzing the Failure of a Preventive Security Project", *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20 (1): 21-44.
- Christensen, T. P., P. Læg Reid og H. R. Zuna (2001): "Profesjoner i regjeringsapparatet 1976-1996: økende heterogenitet – effekter og implikasjoner", *Makt og demokratiutredningens rapportserie*. Oslo.
- Ansell, C., A. Boin og A. Keller (2010): "Managing Transboundary Crises: Identifying Building Block of an Effective Response System", *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18(4): 205-17.
- Dahl, R.A. og C.E. Lindblom (1953): *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper and Row.
- Egeberg, M. (2003): "How bureaucratic structure matters: An organizational perspective", i J. Pierre og B. G Peters (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Egeberg, M. (2004): "An Organizational Approach to European Integration: Outline of a Complimentary Perspective", i *European Journal of Political Research*, 43:199-219.
- Eriksen, E. O. (1986): "Organisasjonsteori og handlingsrasjonalitet", *Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 89 (2): 108-118.
- Fimreite, A. L., P. Lango, P. Læg Reid og L.H. Rykkja (2012): "22. Juli-kommisjonen. Organisering, styring og ansvar". *Nordiske organisasjonsstudier*, 14 (4): 49-58.
- Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid og L. H. Rykkja (red.)(2014): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite A.L. og P. Læg Reid (2008): "Samordning- flernivåstyringens store utfordring", i I. Helgøy og J. Aars (red.): *Flernivåstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønmo, S (2007): *Samfunnsvitenskapelig metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Gulick, L (1937): "Notes on the Theory on Organizations", L. Gulick og L.F. Urwick (red.): *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Gundel, S (2005): "Towards a New Typology of Crises", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3):106-115. London: Blackwell Publishing.
- Høydal, H. R. (2007): *Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Notat 7/2007. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Jacobsen, D.I. (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen, S (2015): *Politi i krise – spillet om norsk politi etter 22. juli 2011*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jones, B.D. og F.R. Baumgartner (2005): *The Politics of Attention*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kettl, D. (2003): "Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security", *American Review of Public Administration*, 33 (3): 253-77.
- Kettl, D. F. (2004): *System under stress. Homeland Security and American Policies*. Washington DC: CQ Press.
- King, G., R. O. Keohane og S. Verba (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Interference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press
- Kingdon, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Krasner, S. D. (1988): "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 12, (1), s. 66-94.
- Langhoff, K.H (2007): *Struktur, demografi og kontaktmønster i departementene 1976-2006*. Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Lango, P., P. Lægred og L. H. Rykkja (2013): "Samordning for samfunnssikkerhet: Utviklingen av Justisdepartements ansvar", *Nordiske Organisasjonsstudier*, 15 (3): 7-33.
- Lango, P., og P. Lægred (2014): "Samordning for samfunnssikkerhet", kap. 2 i Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægred og L. H. Rykkja (red.): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lango, P., P. Lægred og L. H. Rykkja (2014): "Etter 22. juli. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet", kap. 3. i Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægred og L. H. Rykkja (red.): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.

- Lægred, P., og L. H. Rykkja (2014): "Etterord: Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur?", i Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægred og L. H. Rykkja (red.): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2 utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lægred, P og Rykkja, L.H. (2015): "Organizing for "wicked problems"- Analyzing coordination arrangements in two policy areas", *International Journal of Public Sector Management*, 28 (6): 475-493.
- Lægred, P. og J. P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger. En studie av norske departement*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Lægred, P. og S. Serigstad (2006): "Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway", *Journal of Management Studies*, 43 (6): 1395-1413.
- Magnussen, M. C., (2012): *Alltid beredt?: Når direktorater får samordningsansvar- en studie av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Masteroppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Mahoney, J. og K. Thelen (2010): *Explaining Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1983): "Organizing political life: what administrative reorganizations tells us about government", *American Political Science Review*, 77:281-97.
- March, J. G. og J. P. Olsen (2006): "Elaborating the New Institutionalism", i R. A. W. Rhodes, S.A. Binder og B.A. Rockman (red.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- March, J. G og Z. Shapira (1995): "Risiko og risikoadfærd i et ledelsesperspektiv", i J. G. March, J. G (red.): *Fornuft og forandring- Ledelse i en verden beriget med uklarhed*, Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Meyer, J. W. og B. Rowan (1977): "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, 83 (3): 340-363.
- Moynihan, D.P. (2008): "Combining Structural Forms in the Search for Policy Tools: Incident Command Systems in U.S. Crisis Management", *Governance*, 21 (2): 205-229.
- Nilsen L. F. og M.A. Damlie (2015): *Status i norsk samfunnssikkerhet og beredskap etter terrorangrepene 22. Juli 2011*. Masteroppgave, Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet i Trondheim.
- Olsen, J.P (1985): "Nyinstitusjonalisme og statsvitenskapen", i I. Bleiklie: *Politikkens forvaltning*: 17-41. Bergen: Universitetsforlaget.

- Olsen, J.P (1996): "Norway: Slow Learner- or Another Triumph of the Tortoise?", i J.P Olsen og B.G. Peters (red.): *Lessons from Experience. Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*: 180-213). Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. (2014): *Folkestyrets varige spenninger: Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Bergen: Universitetsforlaget.
- 9/11 Commission (2004): *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*. New York: W. W. Norton.
- Petak, W. J., ed. (1985): "Emergency Management: A Challenge for Public Administration" Special issue, *Public Administration Review*, 45: 1-172.
- Public Administration Review (2002): *Democratic Governance in the Aftermath of September 11, 2001*. Special issue, 62: 4-192.
- Ragin, C og H. S. Becker (1995): *What is a case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 21-52.
- Ringdal, K (2001): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. 1. utgave, 2. opplag. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rittel, H. og M. Webber (1973): "Dilemmas in a general general planning theory". *Policy Sciences*, 4 (2): 155-169.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar: Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Rykkja, L.H. og P. Læg Reid (2014): "Coordinating for Crisis Management in Norway after the Terrorist Attack in 2011", i P. Læg Reid, L.H. Rykkja, K. Sarapuu og T. Ramnda (red.) *Organizing for Coordination in the Public sector. Practices and Lessons from 12 European Countries*. Basinstoke: Palgrave Macmillian.
- Rykkja, L.H. og P. Læg Reid (2015): "The Challenges of Coordination in National Security Management – the Case of the Terrorist Attack in Norway", *Administrative Review of Administrative Sciences*, 81, (2): 352-372.
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. New York: Harper og Row.
- Serigstad, S. (2003): *Samordning og samfunnsstryggleik: Ein studie av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Norge i perioden 1999-2002*. Rapport 16/2003. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Sharpf, F. (1994): "Games real actors could play- Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations", *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1): 27-53.

- Simon, H.A (1979): "Rational Decision Making in Business Organizations", *American Economic Review* i *American Economic Association*, 69 (4): 493-513.
- Smith, E. (2015): "Ministerstyre- et hinder for samordning?" *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3: 258-434.
- Streeck, W. og K. Thelen (2005): *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sørensen, E og J. Torfing (2005): "The Democratic Anchorage of Governance Networks", *Scandinavian Political Studies*, 28, (3): 195-216.
- Thelen, K. (1999): "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 2 (1), 369-404.
- Verhoest, K. og G. Bouckaert (2004): "Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialisation and Coordination", i Painter, M og Pierre, J (red.), *Policy Capacity*. Basingstoke: Palgrave.
- West, C. (1967): "Guest Editorial: wicked problems", *Management Science*, 14, (4): 141-142.
- Yin, R.K. (2014): *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, SAGE Publications, Inc.

OFFENTLIGE DOKUMENTER

- Bleikelia (2012). *Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Intern rapport. 31.1.2012*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Departementenes servicesenter (2011) *Telefonkatalogen 2011*. Oslo: Fagbokforlaget
- Departementenes servicesenter (2012) *Telefonkatalogen 2012*. Oslo: Fagbokforlaget
- Departementenes servicesenter (2013) *Telefonkatalogen 2013*. Oslo: Fagbokforlaget
- Helsetilsynet (2014). *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet*. Oslo: Statens helsetilsyn.
- Innst. S. nr. 100 (1994-1995). *Innstilling fra forsvarskomiteen om langtidsplan for det sivile beredskap 1995-1998*.
- Innst. S. Nr. 210 (2012-2013). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om redegjørelsen av statsministeren og Justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. August 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. Juli kommisjonen*.
- Innst. S. nr. 396 (2014-2015). *Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om dokument 3:7 (2014-2015)*.

Instruks om forsvarrets bistand til politiet: *Instruks om forsvarrets bistand til politiet*. FOR-2012-06-22-581.

Kgl.res. 11. 11.2011. *Endring av navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet*.

Kgl.res. 15.06.2012. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*.

Kgl.res. 24.08.2012. *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og Politiet i fred, krise og krig*.

Kgl.res. 22.03.2013. *Om overføring av samordningsansvaret for forebyggende IKT-sikkerhet fra FAD til JD*.

St.meld. nr. 24 (1992-1993). *Det fremtidige sivile beredskap*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 48 (1993-94). *Innstilling fra forsvarskomiteen om langtidsplan for det sivile beredskap 1995-98*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr.25 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet*. Oslo. Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr.22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet — Samvirke og samordning*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.meld. nr. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

St.meld.nr. 21 (2012-2013). *Terrorberedskap*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

St.meld.nr 21 (2012-2013). *Terrorberedskap- oppfølging av NOU 2012:14 rapport fra 22 juli kommisjonen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2000: 24. *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo. Justis- og politidepartementet.

NOU 2004: 2. *Effekter og effektivitet- Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktpolitiske mål*. Oslo: Kommunal og regionaldepartementet.

NOU 2006: 6. *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

NOU 2012: 24. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

- NOU 2013: 9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2013: 5. *Når det virkelig gjelder...Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2016: 19. *Samhandling for sikkerhet- beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Prop 1 S. (2012-2013). *For budsjettåret 2013*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop 1 S. nr. 5 (2014-2015). *Statsbudsjettet for budsjettåret 2015*. Oslo: Finansdepartementet.
- Prop. 1 S. nr. 5 (2014-2015). *Tverrsektoriell styring av samfunnssikkerhet og beredskap*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- PSPP (2006). *Departementenes survey*. Oslo.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet. Dokument 3:14 (2007-2008)*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2015). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Dokument 3:7 (2014-2015)*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015. Dokument 1 (2016-2017)*. Oslo: Riksrevisjonen.
- Røksund (2016). *Forsvarets bistand til politiet- rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks*. Oslo: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

INTERNE DOKUMENTER

- JD (2012a) *Evaluering- Justisdepartementets håndtering av hendelsene 22. Juli 2011* [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2012b) *Mandat for endringsprogrammet i JD*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2013a) *Endringsprogrammet, prosj.6 ny samfunnssikkerhetsavdeling. Prosjekt mandat og plan 18.03.2013*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2013b) *Beskrivelse på JDs intranett 2013 av ansvars- og oppgavefordeling for samfunnssikkerhet og beredskap mellom avdelingene AKS, RBA og PIA*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

- JD (2014a) *Oppfølgingsplan etter tilsyn med Justis- og Beredskapsdepartementet*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2014b) *Brev 01.09.2014 med oppfølgingsplan fra HODs tilsyn med JD 2014* [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2015a) *JDs strategi for samfunnssikkerhet og beredskap (2015-2018)*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2015b) *JDs styringssystem, del I Styringssystem*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2015c) *JDs styringssystem, del II Prosessbeskrivelser*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2015d) *Mandat for gjennomgang av Justis- og beredskapsdepartementets oppgaveportefølje og struktur (OU-prosess 2015-2016), fra intranett*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2015e) *OU-prosess i JD 2015-2016, prosjektmandat 24.09.2015*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2015f) *Mandat nettverk for informasjonssikkerhet*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- JD (2015g) *Beskrivelse på JDs intranett 2015 av ansvars- og oppgavefordeling for samfunnssikkerhet og beredskap mellom avdelingene ASA, KBS og PIA*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.
- HOD (2015h) *HODs avslutningsbrev m/referat*. [Internt dokument]. Justis- og beredskapsdepartementet: Oslo.

INTERNETT

- Dep.katalogen (2015): *Ansatte i departementene, SMK og DSS*. [Internett] <https://depkatalog.no/#?filter=ministry:jd> [Lest: 22.11.2015].
- Forsvarsdepartementet (2012): *Instruks om forsvarrets bistand til politiet* [Internett] tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2012-06-22-581> [Lest: 22.01.2016].
- Forsvarsforeningen (2013): *Justisdepartementet ansetter interne søkere* [Internett] tilgjengelig fra: <http://www.forsvarsforeningen.no/hovedside/475-justisdepartementet-henter-13-av-17-nye-ledere-internt> [Lest: 22.01.2016].

- JD (2012): *Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap* [Internett] tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/jdsansvarsamfunnsikkweb.pdf?id=2302770> [Lest: 19.11.2015].
- JD (2013): *Et tryggere Norge – justis politisk status 2013* [Internett] tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/1bca515d8912435ea1eb7d98985b2602/et_tryggere_norge_2013_web.pdf [Lest: 10.12.2015].
- JD (2014): *For rettssikkerhet og trygghet i 200 år* [Internett] tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/For-rettssikkerhet-og-trygghet-i-200-ar/id2342574/4/https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/For-rettssikkerhet-og-trygghet-i-200-ar/id2342574> [Lest: 15.10.2015].
- Meldalen og Andersen (2013): *Justisdepartementet fortsetter stolleken. Stortinget ba dem stoppe* [Internett] Tilgjengelig fra:
http://www.dagbladet.no/2013/07/26/nyheter/innenriks/justisdepartementet/22_juli/terror/28164208/ [Lest: 22.01.2015].
- NSD (2015): *Rednings- og beredskapsavdelingen* [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13212> [Lest: 23.01.2015].
- NSD (2015): *Krisestøtteenheten* [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13262> [Lest: 23.01.2015].
- NSD (2015): *Sikkerhetsenheten* [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/57034> [Lest: 23.01.2015].
- NSD (2015): *Justis og beredskapsdepartementet, Hierarki 2011* [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/hierarki?d=1&m=1&y=2011> [Lest: 24.01.2015].
- NSD (2015): *Justis- og beredskapsdepartementet, Hierarki 2012* [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/hierarki?d=1&m=1&y=2012> [Lest: 24.01.2015].
- NSD (2015): *Justis- og beredskapsdepartementet, Hierarki 2013* [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/hierarki?d=1&m=1&y=2013> [Lest: 24.01.2015].
- NSD (2015): *Justis- og beredskapsdepartementet, Hierarki 2014* [Internett] Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/hierarki?d=1&m=1&y=2014> [Lest: 24.01.2015].

- NSD (2015): *Justis- og beredskapsdepartementet, Hierarki 2015* [Internett] Tilgjengelig fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13000/hierarki?d=1&m=1&y=2015> [Lest: 24.01.2015].
- Regjeringen (2005): *Strukturen for krisehåndtering i Norge*. [Internett]. Oslo. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/strukturen-for-krisehandtering-i-norge/id99668/> [Lest: 15.3.2016].
- Regjeringen (2011): *Svar om oppfølging etter angrepene 22. juli*. [Internett]. Oslo. Justis- og politidepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/svar-om-oppfolgingen-etter-angrepene-22-/id667820/> [Lest: 2.2.2016].
- Regjeringen (2014): *Morten Ruud er ny styreleder for Svalbardsmiljøfond* [Internett] tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/morten-ruud-er-ny-styreleder-for-svalbar/id748921/> [Lest: 12.09.2016].
- Regjeringen (2015): *Regjeringen oppnevner sikkerhetsutvalg* [Internett] tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-oppnevner-sikkerhetsutvalg/id2403919/> [Lest: 05.10.2016].
- Regjeringen (2016): *Politiets nasjonale beredskapssenter skal planlegges på Talrud i Ski kommune*. [Internett] tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/politiets-nasjonale-beredskapssenter-skal-planlegges-pa-taraldrud-i-ski-kommune/id2516807/> [Lest: 29.10.2016].
- Skirbekk, S (2015): *Hierarki* [Internett] tilgjengelig fra: <https://snl.no/hierarki> [Lest: 19.05.2015].
- SNL (2015): *Tor Saglie* [Internett] tilgjengelig fra: https://snl.no/Tor_Saglie [Lest: 19.05.2016].

VEDLEGG 1. INTERVJUGUIDE

Hvor: Justis- og beredskapsdepartementet, Nydalen i Oslo

Metode: Semi-strukturerte kvalitative intervju.

Ekspedisjonssjef i Samfunnssikkerhetsavdelingen

Tid og sted: kl. 10.00 kontor i 3 etg.,

Varighet: 70 minutter

Bakgrunn: Direktør for Krisestøtteenheten (2008-2013), var med i prosjektgruppen som utarbeidet og evaluerte departementets krisehåndtering i Bleikelia-rapporten (2012), første ekspedisjonssjef i Avdeling for krisehåndtering og sikkerhet (AKS) (2013) som endret navn i 2015 til Avdeling for krisehåndtering, beredskap og sikkerhet (KBS) (2015). Knudsen ledet avdelingen frem til han ble ekspedisjonssjef i Samfunnssikkerhetsavdelingen (2016). Han er en av de få direktører/ekspedisjonssjefer som ikke har blitt byttet ut/sluttet etter 22. Juli.

Avdelingsdirektør (1) i Samfunnssikkerhetsavdelingens seksjon for analyse, tilsyn og strategisk planlegging.

Tid og sted: kl. 10.30 kontor i 3 etg

Varighet: 35 minutter

Bakgrunn: Ble rekruttert internt til stillingen som avdelingsdirektør i RBA (2013)

Avdelingsdirektør (2) i Samfunnssikkerhetsavdelingens seksjon for forebygging og analyse

Tid og sted: kl. 11.30 Kontor i 3 etg

Varighet: 40 minutter

Bakgrunn: Rekruttert eksternt til den nye avdelingen ”Avdeling for forebyggende samfunnssikkerhet og analyse” ved opprettelsen av avdelingen i 2015.

Avdelingsdirektør (3) i Samfunnssikkerhetsavdelingens beredskap og redningsseksjon

Tid og sted: kl. 13.00 kontor i 3 etg

Varighet: 45 minutter

Bakgrunn: Politibakgrunn, tidligere Politihøgskolen og Oslo politikammer

Avdelingsdirektør (1) i politiavdelingens sikkerhet og beredskapsseksjon (SBS) (04.2015-)

Tid og sted: kl. 13.30 Kontor i 3 etg (PIA)

Varighet: 40 minutter

Bakgrunn: Leder av Bodø politistasjon (2000-2010)Direktør i SBS (Overordnet styring og kontroll av PST. Fokus på rikets sikkerhet, spionasje, terrorisme, spredning av masseødeleggelsesvåpen) 2013-2014, prosjektleder for nærpolitireformen (politianalysen) 2014-2015.

Ekspedisjonssjef i politiavdelingen (2012-)

Tid og sted: kl. 14.30 kontor i etg (PIA)

Varighet: 30 minutter

Bakgrunn: tidligere ekspedisjonssjef i innvandringsavdelingen.

Hovedtemaer:

- Hva informantene oppfatter som hovedutfordringene på feltet
- Oppfatninger om endringer i organisering, rutiner/praksis
- Oppfatninger om endringer i JDs rolle etter 22. juli med vekt på kapasitet og samordning.

Konkretisering av temaer:

1. Organisasjonsendringer - særlig om endringer i intern organisering og arbeidsfordeling
 - o Avdelingsstruktur, bakgrunn
 - o Personellsammensetning - endringer (antall, bakgrunn, utdanning)?
2. Samordning - særlig om departementets pådriverrolle overfor andre departement/direktorat/kriseråd/kollegiale organ
3. Utvikling av ny (helhetlig) virksomhetsstrategi og styringssystem
 - o «Endringsprogrammet» satt i gang i 2013 med mål om å omforme holdninger, kultur og ledelse i departementet: hva er oppnådd?
 - o Styringsdialog, tilsyn og MRS (på sentralt nivå, mellom departement og direktorat): hva er oppnådd?
4. Krisehåndtering - særlig om departementets lederrolle i kriser

Generelle spørsmål

Tema: Organisasjonsendringer

1. Fortell om organisasjonsendringene internt i departementet siden 22. juli
2. Det fremkommer i flere utredninger, rapporter, evalueringer og tilsyn (senest HT sin rapport i 2014) at samarbeidet mellom Beredskaps- og redningsavdelingen (RBA) og Politiavdelingen (PIA) var ”anstrengt”. Hvordan har forholdet endret seg etter de siste

reorganiseringene internt i departementet?

3. Vil du si at departementet har bedre kapasitet på samfunnssikkerhetsområdet i dag sammenliknet med før 2011? Hvorfor/hvorfor ikke?

Tema: Samordning

4. Departementets pådriverrolle har vært forsøkt styrket - hovedsakelig for å bedre samordningen på området. Hvilke konkrete tiltak har vært gjennomført, hvordan har strategien lykket?
5. Vil du si at departementet har bedre samordningskapasitet på samfunnssikkerhetsområdet i dag sammenliknet med før 2011? Hvorfor/hvorfor ikke?

Tema: Styring

6. «Endringsprogrammet» satt i gang i 2013 med mål om å omforme holdninger, kultur og ledelse i departementet (etter Bleikelia-rapporten). Kan du fortelle om dette programmet - hva har skjedd, hvilke tiltak, hva var resultatet? (Bedre ledelse og kultur?)
7. Tilsynet i 2014 pekte på mangler i styringssystemet internt i JD. Uklare målsettinger og styringssystemer. Hvordan er dette fulgt opp? Konkrete tiltak?
8. Ny virksomhetsstrategi for departementet ble lansert i 2013. Hvordan har denne fungert, konkrete endringer som følge av denne?
9. Mange av rapportene/dokumentene i kjølvannet av 22. juli er opptatt av at det bør bli en mer strategisk styring fremfor detaljstyring på samfunnssikkerhetsområdet (kanskje særlig for politiområdet). Kommentarer/synspunkter på dette? Hvordan har dette utviklet seg?
10. Vil du si at departementet har bedre styringskapasitet på samfunnssikkerhetsområdet i dag sammenliknet med før 2011? Hvorfor/hvorfor ikke?

Tema: krisehåndtering (hvis tid)

11. Departementet skal være lederdepartement når det oppstår en krise. Dette ble satt på prøve 22. juli. Hvordan har departementets rolle som lederdepartement utviklet seg?

Spesifikke spørsmål til enkelte informanter

Ekspedisjonssjefen i SAM:

1. I oppfølgingsplanen etter Helsetilsynets tilsyn med JD (1.9.2014) nevnes det at JD skal ferdigstille et nytt styringssystem på samfunnssikkerhetsfeltet innen 30.06.2015 som erstatter dokumentet «Rutiner for Justis- og politidepartementets systematiske arbeid med sikkerhet, beredskap og krisehåndtering».

Har det nye styringssystemet blitt implementert etter planen? Hva skiller i tilfellet det nye styringssystemet fra det gamle?

2. Krisestøtteenheten (KSE) hørte først til RBA, ble så flyttet til AKS og nå SAM. Du

har mye erfaring med denne enheten som avdelingsdirektør (2008-2013) og nå som ekspedisjonssjef for SAM.

Fortell litt om omorganiseringen og flyttingen av KSE mellom de forskjellige avdelingene. Hvilken betydning har endringene hatt for KSE (2011-2016)?

3. SMK har tatt en mer aktiv rolle på samfunnssikkerhetsfeltet etter 22. juli 2011, blant annet gjennom ansettelsen av en statssekretær med ansvar på området (Laila Boukhari, sikkerhetskoordinator, deretter Kim Traavik og ny statssekretær Marit Berger Røsland - alle disse tre er nå ute), i tillegg et styrket (?) Regjeringens Sikkerhetsutvalg (Inger Haugland fra PST leder nytt sekretariat).

Hvordan er forholdet mellom JD og SMK på dette området? Kan du fortelle litt om det? Overlapp og samarbeid?

Direktør 1, SAM

1. Det har skjedd flere endringer i organiseringen for samfunnssikkerhet etter du ble ansatt som direktør i RBA i 2013. Hva skjedde med RBA i 2015 da det ble opprettet en ny avdeling relatert til samfunnssikkerhet (Avdelingen for forebyggende samfunnssikkerhet) i 2015?
2. Forholdet mellom PIA og RBA har blitt omtalt som ”betent” eller ”anstrengt” i flere rapporter/utredninger. Hvordan oppfattet du forholdet da du ble direktør in 2013, og synes du forholdet har endret seg i løpet av din tid som direktør?

Direktør 2, SAM

1. Kan du fortelle litt om hvordan dere arbeider med forebygging. For eksempel om handlingsplanen mot radikalisering. Hvordan denne ble til, hvordan den rulles ut i kommunene. Hvordan følges dette arbeidet opp?

Direktør 3, SAM

1. Politibakgrunn. Hvilken betydning har det for ditt arbeid i beredskap og redningsavdelingen? (Mange med annen bakgrunn der?)

Direktør 1, PIA

1. Hvordan har opprettelsen av en egen samfunnssikkerhetsavdeling påvirket arbeidet/fokus i PIA? (Har opprettelsen av en egen samfunnssikkerhetsavdeling smalnet deres oppgaver på feltet?)
2. Etter Riksrevisjonens gjennomgang av JD har det vært snakk om å innføre tverrgående mål om beredskap i tildelingsbrevene til alle departement/direktorat. Har dette skjedd? Hvis vanskelig, hvorfor?

3. Både JD og PST varslet i forkant av hendelsene (22. juli?) om et økende trusselnivå som ikke ga utslag i større ressurstildeling. Hvordan opplever du at PSTs trusselvurderinger blir mottatt og etterfulgt i dag sammenlignet med før terrorangrepene?
4. 22. juli-kommisjonen etterlyste ”tydeligere krav til responstid”. Dette ble gjentatt i Stortingsmelding (*Terrorberedskap* - Meld. St. 21 (2012-2013)) knyttet til effektivisering av politiet. I en høringsuttalelse av Anundsen i etterkant av riksrevisjonens rapport (2015) fremhever statsråden at ”Det er innført krav til politiets responstid for første gang” som et av de iverksatte tiltakene. →Kan du si noe om dine erfaringer med innføringen av dette, og hvordan mener du at dette har påvirket politiets operative arbeid?

Ekspedisjonssjefen i PIA

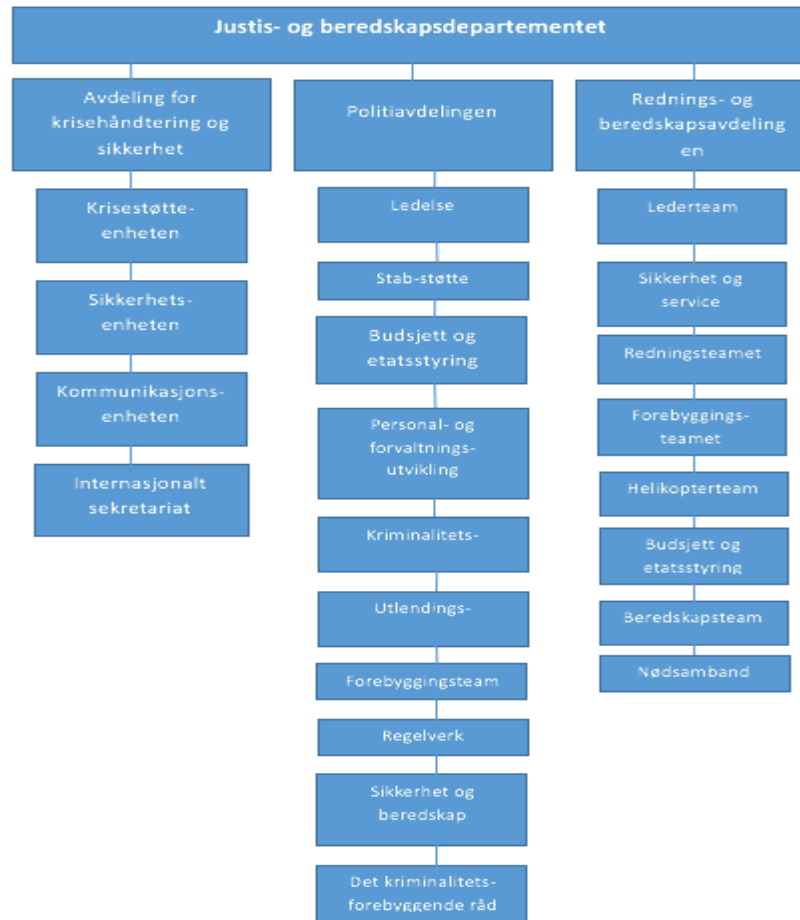
1. Prosjektleder for politireformen: Kan du fortelle om implementeringen av denne?
2. En viktig kritikk etter 22. juli gjaldt detaljstyring, for mange mål og for mye/sterk styring av POD. Hvordan har dette endret seg? Har man fått til målsettingen om færre og mindre detaljerte mål?

VEDLEGG 2. FULLSTENDIGE ORGANISASJONSKART (2011-2016)



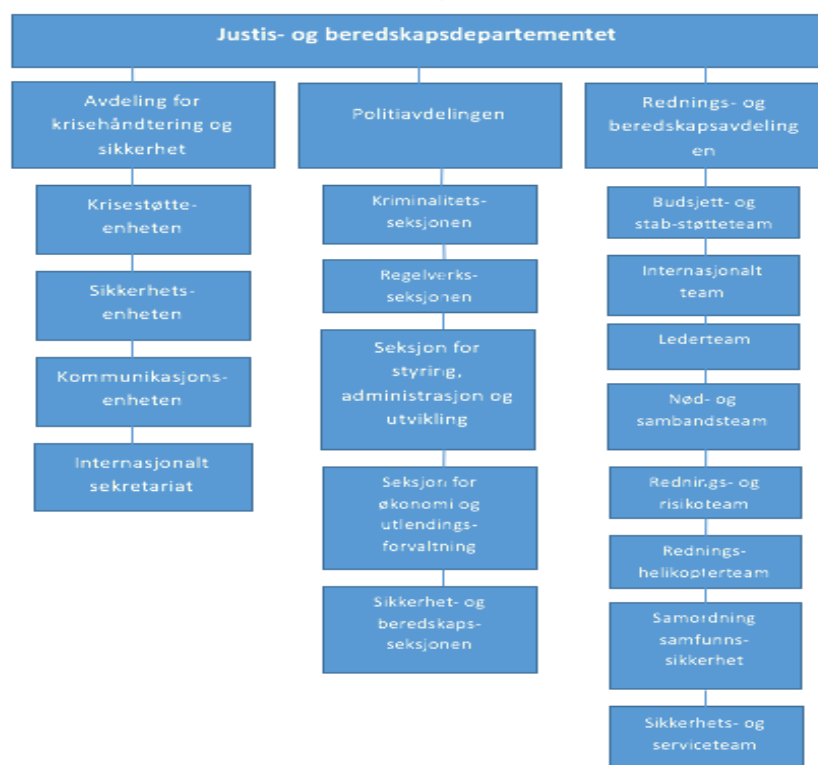
Kilde: (NSD 2011 og NSD 2012)

2013

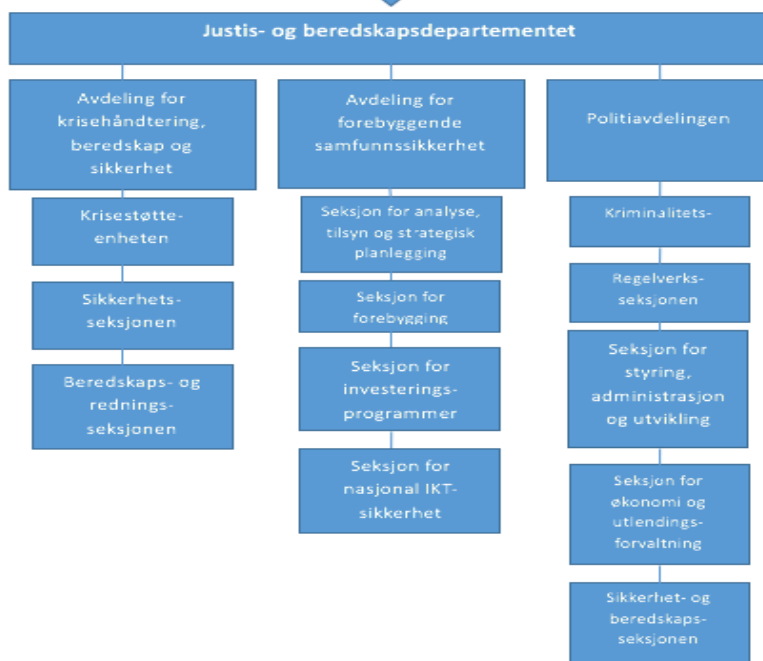


Kilde: (NSD, 2013)

2014

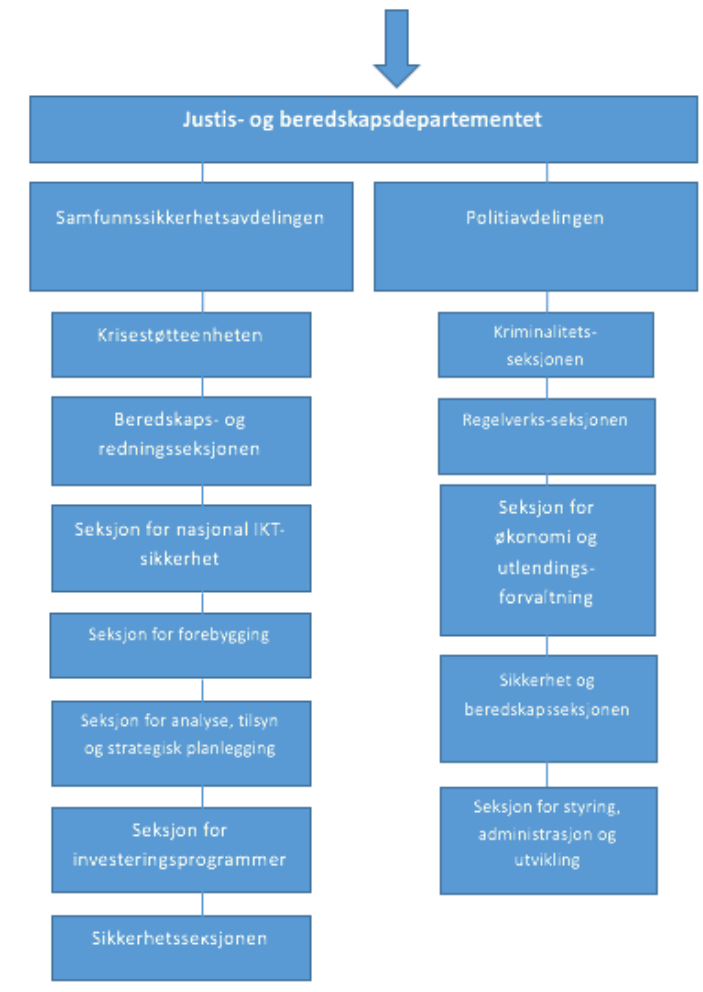


2015



Kilde: (NSD 2014 og NSD 2015)

2016



Kilde: (NSD, 2016)

