

# Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet

—

En studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008)

*Samfunnssikkerhet, Samvirke og Samordning*

av

Lena Bjørgum



***Universitetet i Bergen***

---

*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

Masteroppgave

Våren 2010



## Forord

Denne studien er en del av prosjektet ”Flernivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering” ved Uni Rokkansenteret i Bergen. Prosjektet er ledet av Professor Per Læg Reid. Prosjektets hovedproblemstilling er hvilke betingelser og utfordringer ulike spesialiseringsprinsipp og samordningsmekanismer vil ha for styring, demokrati og innovasjon. Temamessig er avgrensingen organisering for samfunnsikkerhet. Dette er teoretisk relevant og aktuelt i forhold til utfordringer knyttet til flernivåstyring, og er også velegnet for å studere spenningen og samspillet mellom vertikal og horisontal samordning, mellom spesialisering etter funksjon og territorium på ulike forvaltningsnivå og offentlig-privat samarbeid.<sup>1</sup>

I forbindelse med denne studien er det mange som fortjener takk. Jeg vil først og fremst takke min hovedveileder Professor Per Læg Reid og biveileder Dr. Polit/Seniorforsker Lise Hellebø Rykkja for svært konstruktive tilbakemeldinger og innspill. Jeg vil også takke alle på seminaret ”Politisk organisering og flernivåstyring”, og da spesielt Anne Lise Fimreite, Kristin Rubecksen, Harald Sætren og Paul G. Roness. Jeg vil også takke mine informanter for intervju og nyttig informasjon.

Til slutt vil jeg takke gjengen på Rokkan, min medstudent gjennom fem korte fantastiske år, Ingunn Holte. Til sist, men ikke minst, vil jeg gi en stor takk til verdens beste Bjørn for fantastisk hjelp og støtte.

Bergen 15.6.2010

Lena Bjørgum

---

<sup>1</sup> Mer informasjon finnes på <http://rokkani.uni.no/fniv/>



## Innholdsfortegnelse

|  |    |
|--|----|
| 1. Innledning.....   | 1  |
| 1.1 Disposisjon.....   | 4  |
| 2. Kontekst .....  | 6  |
| 2.1 Totalforsvaret .....   | 6  |
| 2.2 Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid .....     | 7  |
| 2.3 Ministerstyre og ansvar fordelt på sektor .....                    | 7  |
| 2.5 <i>Sentrale aktører</i> .....                                      | 10 |
| 2.8 Tidligere studier av samfunnssikkerhetsfeltet.....                 | 14 |
| 3. Teori .....   | 16 |
| 3.1 Beskrivende begrep .....   | 17 |
| 3.1.1 Flernivåstyring .....  | 17 |
| 3.1.2 Samordning .....   | 18 |
| 3.1.3 Whole-of-Government tilnærming.....                              | 20 |
| 3.2 Strømningstankegang .....  | 21 |
| 3.3 Det instrumentelle perspektivet.....                               | 22 |
| 3.3 Empiriske implikasjoner ut fra et instrumentelt perspektiv .....   | 23 |
| 3.4 Forhandlingsperspektiv .....                                       | 25 |
| 3.4.1 Empiriske implikasjoner ut fra et forhandlingsperspektiv .....   | 27 |
| 3.5 Institusjonelt perspektiv .....                                    | 29 |
| 3.5.1 Empiriske implikasjoner ut fra et institusjonelt perspektiv..... | 31 |
| 4. Metode.....   | 33 |
| 4.1 Casestudie som strategi .....                                      | 33 |
| 4.2 Strategisk utvalg .....  | 34 |
| 4.3 Dokumentanalyse .....  | 34 |
| 4.5 Intervju .....   | 35 |
| 4.6 Vurdering av reliabilitet og validitet .....                       | 37 |
| 4.7 Generalisering .....   | 37 |
| 5. Initiativfasen.....   | 39 |
| 5.1 Sammensetningen av Infrastrukturutvalgets medlemmer .....          | 40 |
| 5.2 Infrastrukturutvalgets mandat.....                                 | 41 |
| 5.3 Oppsummering initiativfasen .....                                  | 43 |
| 6. Utredningsfasen.....  | 45 |
| 6.1 Organisering av arbeidet i Infrastrukturutvalget .....             | 45 |
| 6.2 Arbeidet i Infrastrukturutvalget.....                              | 47 |
| 6.3 Samarbeid i Infrastrukturutvalget.....                             | 48 |
| 6.4 Diskusjon om betydningen av offentlig eierskap.....                | 49 |
| 6.5 Diskusjon vedrørende Justisdepartementets samordningsrolle.....    | 50 |
| 6.6 Lov om kommunal beredskapsplikt .....                              | 51 |
| 6.7 Generell sektorovergripende lov om beredskap.....                  | 52 |
| 6.8 Infrastrukturutvalgets forslag og konklusjoner .....               | 53 |
| 6.9 Oppsummering utredningsfasen.....                                  | 55 |
| 7. Høringsfasen og Riksrevisjonens kritikk .....                       | 57 |
| 7.1 Høringsuttalelser fra sentrale aktører .....                       | 58 |
| 7.1.1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.....             | 58 |
| 7.1.2 Samferdselsdepartementet.....                                    | 59 |
| 7.1.3 Forsvarsdepartementet .....                                      | 60 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 7.2   | Sektorvise høringsuttalelser .....                                    | 62  |
| 7.3   | Emner som ble sterkt vektlagt i høringsuttalelsene.....               | 63  |
| 7.3.1 | Styrking av Justisdepartementets samordningsrolle .....               | 63  |
| 7.3.2 | Forholdet mellom NSM, DSB og PST .....                                | 64  |
| 7.3.3 | Offentlig eierskap .....  | 64  |
| 7.3.4 | Sektorovergripende beredskapslov .....                                | 65  |
| 7.4   | Riksrevisjonens kritikk av JDs samordningsrolle .....                 | 65  |
| 7.5   | Oppsummering av høringsfasen.....                                     | 69  |
| 8.    | Policyformuleringsfasen.....  | 71  |
| 8.1   | Betydningen av regjeringsskiftet Bondevik II til Stoltenberg II ..... | 71  |
| 8.2   | Arbeidet med Stortingsmelding nr.22 (2007-2008) .....                 | 72  |
| 8.3   | Oppfølging av NOU 2006:6 .....  | 74  |
| 8.4   | Styrking av Justisdepartementets samordningsrolle .....               | 76  |
| 8.5   | Lov om kommunal beredskapsplikt .....                                 | 77  |
| 8.6   | Beredskapslovgivning (Generell lov om beredskap) .....                | 78  |
| 8.7   | Offentlig eierskap .....  | 79  |
| 8.8   | Forholdet mellom NSM, PST og DSB.....                                 | 80  |
| 8.9   | Oppsummering av policyformuleringsfasen .....                         | 80  |
| 9.    | Vedtaksfasen .....  | 82  |
| 9.1   | Tildeling av komité på Stortinget.....                                | 82  |
| 9.2   | Forsvarskomiteens innstilling (Innst. S. nr.85 2008-2009).....        | 84  |
| 9.3   | Fremleggningen av Forsvarskomiteens innstilling for Stortinget.....   | 86  |
| 9.4   | Vedtak om innføring av kommunal beredskapsplikt .....                 | 87  |
| 9.5   | Representantforslag om offentlig eierskap i VA-sektoren.....          | 88  |
| 9.6   | Oppsummering av vedtaksfasen.....                                     | 90  |
| 10.   | Analyse.....  | 91  |
| 10.1  | Oppsummering av aktiviserings- og defineringsprosessene .....         | 91  |
| 10.2  | Samordningsproblematikken.....  | 94  |
| 10.3  | Studien sett i lys av en større forvaltningspolitisk sammenheng ..... | 95  |
| 10.4  | Det instrumentelle perspektivet.....                                  | 96  |
| 10.5  | Forhandlingsperspektivet .....  | 101 |
| 10.6  | Det institusjonelle perspektivet .....                                | 106 |
| 10.7  | De teoretiske perspektivenes forklaringskraft.....                    | 110 |
| 11.   | Avslutning .....  | 111 |
| 11.1  | Empiriske hovedfunn .....   | 111 |
| 11.2  | Teoretiske implikasjoner .....  | 113 |
| 11.3  | Sammenlikning med andre studier .....                                 | 114 |
| 11.4  | Videre forskning.....   | 116 |
|       | Litteraturliste .....   | i   |
|       | Kilder.....   | iv  |
|       | Intervjuer .....  | vi  |

## Liste over forkortelser

### Forkortelse Fullt navn

|                 |  |
|-----------------|--|
| DSB             | Direktorat for Samfunnssikkerhet og beredskap                                    |
| E-tjenesten     | Etterretningstjenesten   |
| FFI             | Forsvarets forskningsinstitutt   |
| FrP             | Fremskrittspartiet   |
| JD              | Justisdepartementet  |
| Kgl. res.       | Kongelig resolusjon  |
| KRU             | Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene |
| KS              | Kommunenes Sentralforbund  |
| NPM             | New Public Management  |
| NSM             | Nasjonal sikkerhetsmyndighet   |
| NVE             | Norges Vassdrags- og energidirektorat  |
| POD             | Politidirektoratet   |
| PST             | Politiets sikkerhetstjeneste   |
| Ot.prp.         | Odelstingsproposisjon  |
| St.meld.        | Stortingsmelding   |
| St.prp.         | Stortingsproposisjon   |
| VA-<br>sektoren | Vann- og avløpssektoren  |
| WOG             | Whole-of-Government  |





# 1. Innledning

---

Den 29. oktober 2004 ble Infrastrukturutvalget oppnevnt av Bondevik regjeringen II for å se nærmere på "Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner" (St.meld. nr. 22 2007-2008). Den 5. april 2006 leverte infrastrukturutvalget NOU 2006:6 "Når sikkerheten er viktigst" til Justisdepartementet.<sup>2</sup> Stortingsmelding nr. 22 følger opp NOU 2006:6. Denne stortingsmeldingen omhandler samfunnssikkerhet med vekt på større hendelser med store samfunnsmessige konsekvenser, og vurderinger av hva som kan gjøres for å forebygge og håndtere slike hendelser.

Temaet for denne masteroppgaven er de politiske og administrative prosessene som ble gjennomført i forkant av St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning, samt hvordan denne meldingen ble fulgt opp i Stortinget. Den konkrete problemstillingen for studien er:

*"Hvordan kan prosessen som ledet frem til St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning, samt oppfølgingen av denne, beskrives og forklares?"*

Jeg vil se på hvordan prosessen var organisert, og hvordan denne kan kjennetegnes i forhold til ulike beslutningsarenaer, aktører, problemer og løsninger. I tillegg ønsker jeg å se på hva som ligger til grunn for fokuset på samvirke og samordning innen samfunnssikkerhetsfeltet. Studien avgrenses slik at jeg tar utgangspunkt i at prosessen startet gjennom initiativet til å opprette Infrastrukturutvalget den 29.oktober 2004. Videre følges prosessen frem til og med Stortingets behandling av stortingsmeldingen.

Proessen jeg vil studere kan anses som en beslutningsprosess. Jeg har av analytiske årsaker valgt å dele prosessen inn i fem faser. Serigstad (2003) har i en lignende studie benyttet seg av fem faser hun kaller initiativfasen, utredningsfasen, høringsfasen, policyformuleringsfasen og vedtaksfasen. Jeg vil benytte meg av de samme fasene. I likhet med henne vil jeg avgrense studien til å se bort i fra iverksettingsfasen som vil komme etter disse fasene.

---

<sup>2</sup> I oppgaven bruker jeg betegnelsen Justisdepartementet (JD) for Justis- og politidepartementet.

Faseinndelingen er imidlertid kun nyttig for å strukturere prosessen i en gitt rekkefølge. For å analysere prosessen i de ulike fasene tar jeg utgangspunkt i et strømningsperspektiv. I en strømmingstankegang er beslutninger et resultat av sammenfall mellom strømmer av problemer, løsninger, deltakelse og valgmuligheter (Cohen, March og Olsen 1972). En stilisert fremstilling av hvordan faseinndelingen og strømmingstankegangen kan sees i lys av hverandre er gitt i tabell 1.0:

**Tabell 1.0** Oversikt over faseinndelingen av den studerte prosessen, hva studiens fokus retter seg mot i de enkelte fasene, og hvilke faktorer/strømninger som legges vekt på.

|                             |                     | Faseinndeling av prosessen  |  |  |  |  |
|-----------------------------|---------------------|---|--|--|--|--|
|                             |                     | Initiativfasen  | Utredningsfasen  | Høringsfasen   | Policyformuleringsfasen  | Vedtaksfasen   |
| Strømninger / analyse ramme | Beslutnings-arenaer | I denne fasen vil initiativet til nedsettelsen av Infrastrukturutvalget stå sentralt. | I analysen av denne fasen vil arbeidet i Infrastrukturutvalget, deres produksjon og utforming av NOU 2006:6 "Når sikkerheten er viktigst", stå sentralt. | Fokuset i høringsfasen er hovedsakelig rettet mot hvilke aktører som ble tilsendt Infrastrukturutvalget sine forslag (det vil si NOU 2006:6) for høringsuttalelser, og hva de enkelte aktørene svarte. | I denne fasen vil oppfølgingsarbeidet til NOU 2006:6, og utarbeidelsen av St. meld. nr. 22 (2007-2008) stå sentralt. | I vedtaksfasen vil jeg ta for meg hvordan St. mld. nr. 22 (2007-2008) ble fulgt opp på Stortinget. |
|                             | Aktører             |   |  |  |  |  |
|                             | Problemer           |   |  |  |  |  |
|                             | Løsninger           |   |  |  |  |  |

I initiativfasen vil jeg, som det fremgår i tabell 1.0, fokusere på opprettelsen av Infrastrukturutvalget. Det som vil være sentralt i denne fasen av prosessen vil være hvordan mandatet ble utformet og hvordan opprettelsen av utvalget fant sted. I utredningsfasen vil selve arbeidet gjort i Infrastrukturutvalget stå i fokus. Det jeg ønsker å se på her er hvordan man startet arbeidet med å analysere samordning på samfunnssikkerhetsfeltet. I denne delen av prosessen vil jeg legge vekt på hva som kjennetegner arbeidet, og spesielt med tanke på ulike oppfatninger av situasjoner og problemer, hvilke argument som legges frem, og hvilke løsningsforslag som fremmes. Jeg vil se på hvilke konflikter som eventuelt oppstod, og hvilke interesser som ble vektlagt, samtidig som jeg vil se på hvor løsningene kom fra. Eventuelle skillelinjer som arbeidet bar preg av vil også være sentralt. Jeg vil i stor grad legge vekt på de organisatoriske forslagene i arbeidet. I høringsfasen vil jeg fokusere på de argument som legges frem, og løsningsforslag som blir til. Det vil også bli sett på de mest sentrale aktørenes synspunkter på Infrastrukturutvalgets forslag til tiltak for å sikre kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner på feltet. I policyformuleringsfasen vil jeg fokusere på hva som

kjennetegner arbeidet med oppfølgingen av Infrastrukturutvalget og de organisatoriske forslagene de kom med. Jeg vil se på de ulike problemoppfatningene som eksisterte, hvordan arbeidet var organisert, hvem som tok del i arbeidet, og på hvilken måte de var en del av arbeidet. Hovedfokus vil være på departementsnivå, hvor jeg vil se på hvordan man kom frem til de forslagene om samordning og samvirke som presenteres i St.meld. nr. 22 (2007-2008). I vedtaksfasen vil selve behandlingen av stortingsmeldingen stå sentralt. I likhet med store deler av resten av prosessen, og som modellen min viser, vil deltakelse, problemer, løsninger, argumenter og konflikter også være viktige i denne fasen.

Når det kommer til de ulike beslutningsarenaene, vil disse i hovedsak være Stortinget, Regjeringen og forvaltningen. Aktørene i prosessen er politikere, byråkrater og frivillige organisasjoner på ulike nivå og i ulike sektorer. I forhold til løsninger vil jeg diskutere temaer som kompromiss, om det ønskes større grad av sentralisering eller desentralisering, og også om det er nye tema som dukker opp, eller nye aktører som får makt og eller viktige posisjon.

For å forklare mine funn har jeg valgt å benytte tre teoretiske perspektiv. Et instrumentelt perspektiv, et forhandlingsperspektiv og et institusjonelt perspektiv. Med utgangspunkt i hvert enkelt av de tre perspektivene utleder jeg forventninger til hvordan prosessen foregikk. Meningen med dette er å vurdere om perspektivene har forklaringskraft i forhold til den studerte prosessen. Dersom en forventning utledet fra ett av perspektivene passer godt med det som faktisk skjedde i prosessen, styrker dette sannsynligheten for at dette perspektivet, og antakelsene som ligger bak forventningen, har reel forklaringskraft.

Datagrunnlaget for studien er hentet gjennom en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju. Sentrale dokumenter har vært møtereferat fra Infrastrukturutvalget, samt ulike offentlige utredninger, høringsuttalelser, høringsbrev, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og referat fra stortingsdebatter. Spesielt har NOU 2006:6 og St.meld. nr. 22 2007-2008 vært sentrale. Jeg har også foretatt uformelle intervjuer med sentrale personer i Infrastrukturutvalget, respondenter fra viktige aktører i den sentrale trygghetsforvaltningen og stortingspolitikere i justis- og forsvarskomiteen. Data fra intervjuene har jeg brukt til å supplere data fra innholdsanalysen.

For å kunne begrunne valget av problemstilling vil jeg ta utgangspunkt i King m.fl. (1994) sine to kriterier for hva som gir en studie verdi på forskningsfeltet. For det første bør forskningsprosjektet vise til spørsmål som anses som viktig i den virkelige verden, samtidig som det bør ha betydning for det politiske, økonomiske eller sosiale liv, slik at man kan forstå noe som påvirker mange menneskers liv. Dette også fordi man skal kunne forutse hendelser som kan være skadelige eller nyttige (King m.fl. 1994). Temaet om samordning for

samfunnssikkerhet kan helt klart sies å ha stor betydning i den virkelige verden, og er av betydning for mange mennesker. Terrorangrep og store naturkatastrofer er farer et hvert samfunn må ta høyde for at kan oppstå, og trygghet og beredskap er særdeles viktige samfunnsfunksjoner. Tidligere har dette området vært preget av militær ekspertise og ingeniørkunnskap, hvor spørsmål rundt det tekniske har vært sentralt (Serigstad 2003). Ved å belyse denne prosessen gjennom en samfunnsvitenskapelig tilnærming, vil dette feltet belyses fra en annen side enn det som tradisjonelt er gjort. Et samfunnsvitenskapelig fokus vil således kunne bidra til større bredde i kunnskapen på feltet. I tillegg er dette en prosess som berører mange parter. Aktører er spredd over flere organ, og en prosesstudie som dette vil være relevant for mange av de involverte. I tillegg kan forslagene om samordning sees på som en utfordring til det norske styringssystemet, hvor samordning er problematisk på grunn av sterke sektorer og fagdepartement, og svake samordningsmekanismer på tvers av departementsgrensene (Christensen m.fl. 2004). For det andre bør et forskningsprosjekt danne et spesifikt bidrag til en identifiserbar lærd litteratur, ved at man skal kunne forklare visse aspekter ved verden på en vitenskapelig måte. I dette tilfellet vil dette være statsvitenskapelig litteratur om samfunnssikkerhet.

## 1.1 Disposisjon

Masteroppgaven består av elleve kapitler. I kapittel 2 vil jeg presentere en kontekst for den studerte prosessen. Det vil si at jeg redegjør for hvordan man i Norge tradisjonelt har tenkt i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap, hvilke prinsipper som ligger til grunn for hvordan feltet er organisert, samt hvilke aktører som har ulike former for ansvar og roller på dette feltet.

I kapittel 3 presenteres teori som har vært viktig for gjennomføring og tolkning av studien. Her vil jeg først gjøre rede for en rekke begreper som er nyttige for å forstå prosesser i offentlig forvaltning. Videre vil jeg beskrive en strømningstankegang hvor sammenfall av strømmer av problemer, løsninger, deltakelse og valgmuligheter står sentralt. Disse strømningene vil, sammen med en faseinndeling av prosessen, fungere som en overordnet analyseramme for empirien som presenteres i kapittel 5 til 9. Deretter presenteres tre teoretiske perspektiver. Ut fra hvert av disse perspektivene vil jeg utlede forventninger som i kapittel 10 vil bli analysert i forhold til empirien i et forsøk på å forklare funnene.

I Kapittel 4 beskriver jeg hvordan jeg har gått frem for å besvare problemstillingen. Først gir jeg en begrunnelse for valg av casestudie som strategi. Så vil jeg redegjøre for innholdsanalyse av dokumenter som metode for innsamling av data, og hvilke dokumenter

som ligger til grunn for data presentert i denne oppgaven. Deretter vil jeg gjøre rede for intervju som metode for innsamling av data, min strategi for gjennomføring og bruk av intervjuer, samt betraktninger om intervjuenes kvalitet og nytteverdi. Jeg har også gjort vurderinger av studiens reliabilitet, validitet og muligheter for generalisering.

I kapittel 5 til kapittel 9 presenterer jeg empiri om prosessen som ledet frem til behandlingen av St.meld. nr. 22 (2007-2008) på Stortinget. Hvert enkelt kapittel tar for seg en av de fem fasene jeg har delt prosessen inn i. Etter en gjennomgang av hva som kjennetegner den enkelte fase, vil det i hvert kapittel gis en oppsummering hvor funnene i denne fasen blir sett i lys av strømmingstankegangen (aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen).

I Kapittel 10 vil jeg tolke de empiriske funnene i lys av teorien i kapittel 3. Først vil jeg oppsummere empirien i lys av en aktiviseringsprosess og en defineringsprosess. Deretter vil jeg diskutere funn i lys av noen begreper som er forklart i kontekst og teorikapitlet. Så vil jeg gjøre betraktninger om hvorvidt forventninger jeg har utledet med utgangspunkt i de enkelte teoretiske perspektivene i kapittel 3 kan sies å være oppfylt. Avslutningsvis vil jeg vurdere de tre teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft i forhold til prosessen.

I kapittel 11 vil jeg oppsummere hvordan prosessen som ledet frem til St.meld. nr. 22 (2007-2008) skred frem, og hvordan den ble fulgt opp på stortinget. Dette gjør jeg ved å vise til mine hovedfunn, samtidig som jeg sammenligner disse funnene med funn fra lignende studier innen samfunnssikkerhetsfeltet. Jeg vil også peke på noen teoretiske implikasjoner og foreslå inntak til videre forskning.

## 2. Kontekst

---

I dette kapitlet presenterer jeg hvordan man i Norge tradisjonelt har tenkt i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap, hvilke prinsipper som ligger til grunn for hvordan feltet er organisert, samt hvilke aktører som har ulike former for ansvar og roller på dette feltet. Jeg vil først forklare begrepet Totalforsvaret, som omhandler et forent syn på den sivile og militære beredskapen. Videre vil jeg vise til ulike prinsipper som er viktige i norsk forvaltning og det nasjonale sikkerhets- og beredskapsarbeidet spesielt. Deretter vil jeg vise til hvilke sektorer og instanser som er tildelt ansvar på samfunnssikkerhetsfeltet, før jeg tar for meg aktørene som har de mest sentrale rollene. Til sammen vil dette gi et mer helhetlig bilde av hvordan feltet er utformet og hva som kjennetegner det.

### 2.1 Totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet er hentet fra Forsvarskommisjonen av 1946, og innebærer sivile og militære tiltak som er relevante for nasjonal sikkerhet og forsvar.<sup>3</sup> Konseptet innebærer at man tar i bruk landets samlede ressurser for å kunne beskytte og sikre fysisk overlevelse for hele befolkningen, både sivile og militære. Det legges vekt på at det militære forsvar og den sivile beredskapen settes sammen til en felles forsvarsinnsats (NOU 2006:6). Både bedrifter, frivillige organisasjoner, sivilforsvaret, media, offentlige virksomheter og ”folk flest” skal kunne engasjeres etter behov (Serigstad 2003). I tillegg til felles forsvarsinnsats, legger totalforsvarskonseptet til rette for et samarbeid mellom militære og sivile organ for å kunne håndtere kriser og katastrofer som oppstår i fred (Serigstad 2003).

Det norske totalforsvaret er dermed delt inn i to hovedpilarer: den sivile beredskapen, og det militære forsvaret (NOU 2000:24). Ved etableringen av konseptet i 1946 var faren for en ny krig styrende for prioriteringer og utbygginger innen totalforsvaret. Hovedfokus var rettet mot forsvaret. Etter den kalde krigens slutt, flere store ulykker og bekymring for samfunnets sårbarhet har totalforsvaret blitt mer rettet mot alle typer utfordringer for samfunnssikkerhet. Trusselen om den totale krig er derfor i mindre grad styrende for totalforsvaret i samtiden, og blir heller sett på som en del av samfunnssikkerhetsfeltet (NOU 2006:6, Serigstad 2003).

---

<sup>3</sup> Forsvarskommisjonen av 1946 ble opprettet av Gerhardsen-regjeringen for å forberede oppbyggingen av en sterkere forsvarsordning etter 2. verdenskrig (Serigstad 2003)

Sivilt og militært samarbeid som støtter opp under samfunnssikkerhet kalles ofte for ”sivilmilitært samarbeid”. Med de sikkerhetspolitiske utfordringene fastlands-Norge og tilliggende sjøområder står overfor i dag, legges det mer vekt på hva Forsvaret kan gjøre for det sivile samfunn, enn hva det sivile samfunn kan gjøre for å bedre Forsvaret (St.meld. nr. 22 2007-2008).

Den sivile beredskap skal, når det kommer til kriser og krig, sørge for å gi befolkningen størst mulig sikkerhet for helse, velferd og liv, samtidig som det skal gi støtte til det norske totalforsvar. På denne måten vil den sivile beredskap sørge for at samfunnet fungerer mest mulig normalt i en krise- eller krigssituasjon (NOU 2000:24).

## **2.2 Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid**

De tre overordnede prinsippene *ansvarsprinsippet*, *likhetsprinsippet* og *nærhetsprinsippet* ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid. *Ansvarsprinsippet* viser til at hver etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også vil ha ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. *Likhetsprinsippet* vil si at den organisering det opereres med til daglig skal være mest mulig lik den organisering man har under krisen. *Nærhetsprinsippet* viser til at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå (St.meld. nr. 22 2007-2008). Det blir i St.meld. nr. 22 (2007-2008) understreket av regjeringen at ansvarsprinsippet skal videreføres som det bærende prinsipp for den praktiske arbeidsfordelingen mellom ulike aktører i samfunnets samlede beredskap.

I tillegg til disse tre prinsippene er også *samvirkeprinsippet*. Dette prinsippet knyttes spesielt til redningstjenesten, og innebærer at alle offentlige etater som har ressurser egnet for søk og redning, bidrar i redningsarbeidet om det er behov. Etatene dekker også egne utgifter. Dette kjennetegner den norske redningstjenesten som er basert på dugnad og samvirke, der samfunnets ressurser stilles til rådighet for å redde liv (DSB 2007).

Serigstad (2003) argumenterer i sin studie for at de tre prinsippene har stor betydning for utøvelsen av samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Dette gjaldt spesielt for ansvarsprinsippet. Sårbarhetsutvalget forsøkte å endre på denne logikken ved å foreslå opprettelse av ett departement for sikkerhet, der horisontal samordning ble vektlagt.

## **2.3 Ministerstyre og ansvar fordelt på sektor**

I Norge står prinsippet om ministerstyre sterkt. Det norske styringssystemet er preget av sterke sektorer og fagdepartement, og ministerstyret regnes som en av grunnene til dette. Ministerstyre innebærer at statsrådene står ansvarlig for alt som skjer i deres underliggende

organ og virksomheter, og at Stortinget kun kjenner til virksomhet i de ulike departementene gjennom informasjon fra de ulike statsrådene (Christensen m. fl. 2002). På et politikkområde som samfunnssikkerhet er ministerstyre en spesiell utfordring. Dette fordi man på samfunnssikkerhetsfeltet må håndtere såkalte ”wicked issues”, altså vanskelige saker som ikke følger disse sektorgrensene, men går på tvers av dem (Christensen og Læg Reid 2008). Samordning blir en stor utfordring i det norske systemet med sterke sektorer og fagdepartement, og med svake samordningsforhold på tvers av departementsgrensene. Dette blir også en utfordring fordi ansvaret for samfunnssikkerhet er fragmentert, noe som også forsterkes av de tre prinsippene for samfunnssikkerhet. Selv om det norske styringssystem preges av svake overdepartement med samordningsmandat, kan likevel Finansdepartementet sees på som et unntak. Finansdepartementet har sterk horisontal samordningsmakt, men dette stort sett på områder som finans- og budsjett politikk. I tillegg har statsministerens kontor den senere tid blitt noe styrket gjennom økning i antall ansatte, men kan likevel ansees som å ha en ganske liten rolle (Christensen og Læg Reid 2008).

**Tabell 2.3a** *Oversikt over ansvarsfordelingen mellom departement i forhold til ulike former for kritisk infrastruktur, samt departementenes underliggende virksomheter innen disse feltene*

| Kritisk infrastruktur         | Departement                                | Underliggende etat   |
|-------------------------------|--|--|
| Elektrisk kraft               | Justis- og politidepartementet             | Norges vassdrags- og energidirektorat  |
|                               | Olje- og energidepartementet               | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  |
| Elektronisk kommunikasjon     | Sektordepartementene                       | -  |
|                               | Samferdselsdepartementet                   | Post- og teletilsynet  |
|                               | Forsvarsdepartementet                      | Nasjonal sikkerhetsmyndighet   |
|                               | Justis- og politidepartementet             | Nasjonal sikkerhetsmyndighet   |
|                               | Fornyings- og administrasjonsdepartementet | -  |
| Transport                     | Samferdselsdepartementet                   | Luftfartstilsynet, Jernbanetilsynet, Vegdirektoratet, Sjøfartsdirektoratet                         |
|                               | Nærings- og handelsdepartementet           | Kystdirektoratet/Kystverket  |
|                               | Fiskeri- og kystdepartementet              | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (transport av farlig gods)                         |
|                               | Justis- og politidepartementet             | -  |
| Olje og gass                  | Olje- og energidepartementet               | Oljedirektoratet   |
|                               | Arbeids- og inkluderingsdepartementet      | Petroleumstilsynet   |
| Vann og avløp                 | Helse- og omsorgsdepartementet             | Mattilsynet, Sosial- og helsedirektoratet, Helsetilsynet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Kommunene |
|                               | Miljøverndepartementet                     | Statens forurensningstilsyn, Fylkesmennene, Kommunene  |
|                               | Olje- og energidepartementet               | Norges vassdrags- og energidirektorat  |
|                               | Justis- og politidepartementet             | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  |
| Satellittbasert infrastruktur | Nærings- og handelsdepartementet           | Norsk romsenter  |

(Kilde: Innholdet i tabellen er hentet fra NOU 2006:6 ”Når sikkerheten er viktigst”)

Ifølge ansvarsprinsippet har hvert enkelt fagdepartement et overordnet ansvar for å ivareta beskyttelse av kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur innenfor sin sektor. Dette



betyr at de ulike fagdepartementene også kan komme med selvstendige forslag om statlige virkemidler for å beskytte kritisk infrastruktur innenfor sin sektor. Disse virkemidlene kan være både økonomiske, regulative og pedagogiske (NOU 2006:6). En oversikt over hvordan hovedansvar er fordelt mellom departement og underliggende etater er gitt i tabell 2.3a og 2.3b.

**Tabell 2.3b** Oversikt over ansvarsfordeling mellom departement i forhold til ulike former for kritiske samfunnsfunksjoner, samt departementenes underliggende virksomheter innen disse feltene

| Kritiske samfunnsfunksjoner      | Departement                                | Underliggende etat  |
|----------------------------------|--|---|
| Bank og finans                   | Finansdepartementet                        | Kredittilsynet, Norges Bank   |
| Matforsyning                     | Landbruks- og matdepartementet             | Mattilsynet, Statens landbruksforvaltning   |
|                                  | Nærings- og handelsdepartementet           | Mattilsynet   |
|                                  | Fiskeri- og kystdepartementet              | Mattilsynet   |
|                                  | Helse- og omsorgsdepartementet             | Sosial- og helsedirektoratet, Helsetilsynet, Nasjonal folkehelseinstitutt   |
| Helse, sosial og trygdetjenester | Helse- og omsorgsdepartementet             | Helsetilsynet, Sosial- og helsedirektoratet, Nasjonalt folkehelseinstitutt  |
|                                  | Arbeids- og inkluderingsdepartementet      | Sosial- og helsedirektoratet, Rikstrygdeverket, NAV   |
| Politi                           | Justis- og politidepartementet             | Politidirektoratet  |
| Nød- og redningstjeneste         | Justis- og politidepartementet             | Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Hovedredningssentralene, Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (Industrivern) |
|                                  | Helse- og omsorgsdepartementet             | Sosial- og helsedirektoratet, Helsetilsynet, Kommunene (Brann- og redningsvesen)  |
| Kriseledelse                     | Sektordepartementene                       | -   |
|                                  | Statsministerens kontor                    | -   |
|                                  | Justis- og politidepartementet             | Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Hovedredningssentralene  |
|                                  | Kultur- og kirkedepartementet              | NRK   |
| Storting og Regjering            | Sektordepartementene                       | -   |
|                                  | Statsministerens kontor                    | -   |
|                                  | Fornyings- og administrasjonsdepartementet | Departementenes servicesenter, Stortingets administrasjon, Riksrevisjonen   |
| Domstolene                       | Justis- og politidepartementet             | Domstolsadministrasjonen *  |
| Forsvar                          | Forsvarsdepartementet                      | Forsvarets militære organisasjon, Forsvarsbygg, Nasjonal sikkerhetsmyndighet  |
| Miljøovervåking                  | Miljøverndepartementet                     | Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensingstilsyn, Riksantikvaren, Norsk polarinstitutt   |
|                                  | Helse- og omsorgsdepartementet             | Statens strålevern  |
|                                  | Fiskeri- og kystdepartementet              | Kystverket  |
|                                  | Kunnskapsdepartementet                     | Metrologisk institutt   |
| Renovasjon                       | -  | Kommunene   |

\*Domstolene er ikke underlagt JD, men er tatt med for oversiktens skyld. (NOU 2006:6) (Kilde: Innholdet i tabellen er hentet fra NOU 2006:6 "Når sikkerheten er viktigst")

Om man ser på tabellene er det rimelig åpenbart at samfunnssikkerhetsfeltet er preget av mange aktører med ulike roller, og at feltet har et stort behov for god samordning om samfunnssikkerheten skal ivaretas på en tilfredsstillende måte. De ulike kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjonene skal sikres av aktører innen ulike sektorer og på ulike nivåer. Samfunnssikkerhetsfeltet som helhet er således preget av behov for god

flernivåstyring. I tillegg til disse aktørene blir viktig kritisk infrastruktur, kritiske samfunnsfunksjoner og beredkapsoppgaver ivaretatt av privatiserte virksomheter. Feltet er således enda mer kompleks og fragmentert enn det tabellene gir uttrykk for. Justisdepartementet er det departementet som har ansvarsområder i tilknytning til flest kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Således er det nok ikke rart at nettopp Justisdepartementet er tillagt en samordningsrolle for samfunnssikkerhetsfeltet.

## **2.5 Sentrale aktører**

Gjensidige avhengighetsforhold mellom kritiske infrastrukturer krever god samordning av bruken av virkemidler på tvers av sektorlinjene, både nasjonalt og internasjonalt. Justisdepartementet har derfor, i tillegg til sine tildelte samfunnssikkerhetsansvar, et overordnet samordnings- og tilsynsansvar for samfunnssikkerhet og beredskap. Justisdepartementet har ansvar for utarbeiding av overordnede retningslinjer, tilrettelegging av rammebetingelser, koordinering og fremming av meldinger og proposisjoner til Stortinget, avklaring av ansvarsforhold hvor det er nødvendig, og skal fungere som en pådriver og initiativtaker innenfor samfunnssikkerhet (NOU 2006:6).

Justisdepartementet fikk gjennom kgl. res. av 16. september 1994 tildelt dette samordningsansvaret. Før Justisdepartementet ble tillagt sektorovergripende samordningsansvar for den sivile beredskapen fantes det ikke noe spesielt samordningsorgan på dette området. Tidligere hadde man hovedsakelig ansvarsprinsippet å støtte seg til. Samtidig eksisterte det koordineringsråd for sivilt beredskap. Dette ble opprettet som et koordineringsorgan for den sivile beredskap, og med sekretariat i Direktoratet for sivilt beredskap (St.meld. nr. 24 1992-93).

I St.meld. nr. 22 (2007-2008) beskrives Justisdepartementets samordningsrolle som ansvar for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap i tillegg til sitt eget sektoransvar. Justisdepartementet er på samfunnssikkerhetsfeltet etatsleder for Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Hovedredningssentralen. Dette gir en felles myndighetslinje fra departement til politiet, Sivilforsvaret og fylkesmennene (St.meld. nr. 22 2007-2008).

Justisdepartementets samordningsansvar skal blant annet utøves ved å:

- Vurdere samlet ressursbruk innen beredkapssektoren
- Fremme forslag overfor de andre departementene, med hensikt om å få en bedre samordning av ressurser til freds- og krigsformål
- Utøve økonomisk rammekontroll og målstyring

- Legge frem langtidsbudsjetter og langtidsplaner for Stortinget
- Danne samarbeid mellom de øvrige departementene
- Være initiativtakere overfor andre departement til behandling og utredning av beredskapsmessige spørsmål.

(NOU 2006:6)

Polititets sikkerhetstjeneste (PST) er direkte underordnet JD, og har faglig ansvar for særskilte politioppgaver fastsatt av Stortinget. Tjenesten er en del av den norske politietaten og ledes fra Den sentrale enhet i Oslo. Utover dette har PST lokale kontorer i alle politidistriktene, og har om lag 460 medarbeidere.<sup>4</sup> PSTs oppgave er å forebygge og etterforske lovbrudd mot nasjonens selvstendighet og sikkerhet. Tjenesten utfører derfor innsamling og analysering av informasjon, samt treffer tiltak mot forhold som kan true nasjonens sikkerhet. Tjenesten er organisert som en særskilt polititjeneste parallelt med det ordinære politiet, og rapporterer direkte til JD.<sup>5</sup> Selv om PST ikke har myndighet til å gi virksomheter instruksjoner om gjennomføring av sikkerhetstiltak, gir likevel PST anbefalinger om tiltak for ivaretagelse av den norske sikkerheten gjennom sine trusselvurderinger. Disse anbefalingene vil også være sentrale for private virksomheter, og vil derfor være et sentralt grunnlag for sikkerhetsarbeidet i privat sektor (NOU 2006:6).

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ble opprettet som direktorat 1. januar 2003. Administrativt er direktoratet underlagt Forsvarsdepartementet. NSM rapporterer til to departement, hvor det rapporteres i en faglig ansvarslinje til JD om oppgaveløsning i sivil sektor og til Forsvarsdepartementet om militær sektor.<sup>6</sup> Som fagmyndighet skal NSM koordinere forebyggende sikkerhetstiltak, samt kontrollere sikkerheten i virksomheter som er omfattet av sikkerhetsloven. I tillegg er NSM tillagt en rekke samfunnsviktige oppgaver og er også utøvende organ i forhold til internasjonale organisasjoner og andre land. I Norge inkluderer forebyggende sikkerhetstjenester alle tiltak for sikring av skjermingsverdig informasjon og skjermingsverdige objekter mot sikkerhetstrusler som spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Hva som regnes som skjermingsverdig er i dette tilfellet informasjon og objekter med betydning for rikets sikkerhet og selvstendighet. Forebyggende sikkerhetstiltak fra NSMs side skal bidra til et sikkert og robust samfunn, men skal ikke være mer inngripende enn hva som er strengt nødvendig.<sup>7</sup> I tillegg til å ha et nært samarbeid med både nasjonale og internasjonale aktører, har NSM også et tett samarbeid med PST og Etterretningstjenesten i

<sup>4</sup> PST. URL: [http://www.pst.politiet.no/PST/Templates/Organization\\_\\_\\_\\_157.aspx](http://www.pst.politiet.no/PST/Templates/Organization____157.aspx) (Sist besøkt 9. juni 2010)

<sup>5</sup> PST. URL: [http://www.pst.politiet.no/PST/Templates/Article\\_\\_\\_\\_110.aspx](http://www.pst.politiet.no/PST/Templates/Article____110.aspx) (Sist besøkt 9. juni 2010)

<sup>6</sup> NSM. URL: <https://www.nsm.stat.no/Om-NSM/Organisasjon/> (Sist besøkt 9. juni 2010)

<sup>7</sup> NSM. URL: <https://www.nsm.stat.no/Om-NSM/> (Sist besøkt 9. juni 2010)

sitt arbeid med å motvirke trygghetstrusler på mest effektive måte. Utover dette samarbeider NSM med DSB og har også samarbeid med flere sivile og militære etater, forskningsinstitusjoner og kommersielle aktører.<sup>8</sup>

Etterretningstjenestens (E-tjenesten) hovedoppgaver er å kartlegge ytre trusler mot rikets sikkerhet og selvstendighet, samt andre viktige nasjonale interesser. Utover dette skal tjenesten bidra til å gi politiske myndigheter og forsvarsledelsen et nødvendig grunnlag for å kunne utforme sikkerhets- og utenrikspolitikk og forsvarsplanlegging. Forsvarsdepartementet utøver politisk styring og kontroll, formulerer oppdrag og ivaretar kontinuerlig kontakt og samarbeid med tjenesten. Dette gjøres gjennom forsvarssjefen som har ansvar for tjenesten. Organiseringen av tjenesten bestemmes av Forsvarsdepartementet eller den Forsvarsdepartementet bemyndiger. Fokuset for tjenesten er rettet mot utenlandsetterretning og har både militære og ikke-militære oppgaver innenfor rammen av lov og instruks, og må derfor forholde seg til både sivile og militære oppdragsgivere.<sup>9</sup>

Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings- og sikkerhetstjenestene (KRU) er et samarbeidsorgan for spørsmål rundt sikkerhets- og etterretningstjenestene, og fungerer som rådgivningsutvalg for de berørte statsråder. KRU skal analysere og utrede felles problemstillinger knyttet til trusler og har som oppgave å ivareta overordnet koordinering av PST, NSM og Etterretningstjenestens arbeidsoppgaver. KRUs oppgaver går i stor grad ut på å ivareta samfunnets evne til å fange opp endringer i trussel- og risikobildet, og også samfunnets evne til å iversette tiltak for å kunne møte nye utfordringer (NOU 2006:6).

Allerede i 1967 ble samordning ansett som en viktig del av sivile beredskapsorgan. Embetsmannutvalget, som ble oppnevnt av Statsministeren i 1967, skulle vurdere plasseringen av sivile beredskapsorgan i sentraladministrasjonen, og kom frem til at behovet for et sentralt samordnende organ ble stadig større. For å samle beredskapsfunksjonene under ett slikt organ foreslo utvalget enstemmig at det daværende Sivilforsvarets sentralledelse og Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap skulle slås sammen til Direktoratet for sivilt beredskap. (Serigstad 2003) Direktoratet for sivilt beredskap ble 1. september 2003 endret til det nåværende Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (St.meld. nr. 22 2007-2008). Direktoratet har på vegne av Justisdepartementet oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet, noe som vil være basert på blant annet tilsyn med

---

<sup>8</sup> NSM. URL: <https://www.nsm.stat.no/Om-NSM/Samarbeidspartnere/> (Sist besøkt 9. juni 2010)

<sup>9</sup> E-tjenesten 2006. URL: [http://www.mil.no/multimedia/archive/00112/E-tjenesten\\_77123a\\_112307a.pdf](http://www.mil.no/multimedia/archive/00112/E-tjenesten_77123a_112307a.pdf) (Sist besøkt 13.6.2010)

departementene, fylkesmenn og virksomheter og gjennomføring av øvelser på de ulike nivå (St.meld. nr. 22 2007-2008).

DSBs hovedoppgaver er å ha oversikt over sårbarhets- og beredskapsutviklingen i samfunnet. Direktoratet skal ha et sektorovergripende perspektiv med vektlegging av store ulykker og ekstraordinære situasjoner, samt ta initiativ for å forebygge hendelser som kan lede til tap av liv, miljø, helse, samfunnsfunksjoner og materielle verdier. DSB har også i oppgave å utarbeide rapport om nasjonal sårbarhet og beredskap som skal ligge til grunn for videre oppfølging av sikkerhets- og beredskapsarbeidet på tvers av sektorer og etatsgrenser. Den første rapporten kom i 2005, og den andre kom i 2006 (NOU 2006:6). I 2007 kom *DSB-veileder 2007* med formålet om å gi departementene et verktøy for å kunne legge til rette for en tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på en enhetlig, systematisk og strukturert måte. Veilederen skal fungere som et hjelpemiddel for departementene til å overholde de krav til beredskap som formuleres gjennom overordnede retningslinjer (*DSB-veileder 2007*).

Krisestøtteenheten ble etablert 1. januar 2006. Etter tsunamien i Sør-øst Asia 2. juledag 2004 opprettet Regjeringen Bondevik II Evalueringsutvalget. Dette utvalget skulle evaluere håndteringen av flodbølgekatastrofen. Prosessen rundt dette ble avsluttet med enstemmig vedtak i Stortinget om ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering. Dette innebar etableringen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten, og en avvikling av Regjeringens Kriseinformasjonsenhet (Brygard 2006). Krisestøtteenheten er faglig og administrativt tilknyttet Rednings- og beredskapsavdelingen i JD, og skal ikke være en operativ enhet, men en ressursenhet. Krisestøtteenhetens ressurser skal være et supplement til de ressursene departementet selv har i krisesituasjoner. Enheten skal bistå med støttefunksjoner til Lederdepartement (departementet der krisen oppstod eller berørte mest), andre departement og Regjeringens kriseråd ved kriser i fredstid. Krisestøtteenheten skal ikke overta ansvar og oppgaver som tilhører det ordinære sektor- eller linjeansvar i statsforvaltningen, men skal øke de ressursene departementene har i krisesituasjoner.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/krisestotteenheten.html?id=417653> (Sist besøkt 15.6.2010)

## 2.8 Tidligere studier av samfunnssikkerhetsfeltet

Min studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008) kan sees som en videreførelse av masteroppgavene skrevet av Synnøve Serigstad (2003) og Hilde Høydal (2007). Jeg vil derfor redegjøre for hovedfunnene og sentral empiri fra deres studier, for å på den måten forklare noe av bakgrunnen for initiativet i min egen studie.

Serigstads (2003) oppgave ”Samordning og samfunnstryggleik – en studie av omorganiseringa av den sentrale trygghets- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002” tar for seg prosessen fra opprettelsen av Sårbarhetsutvalget i 1999, og frem til behandlingen av Stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet og beredskap våren og høsten 2002. Hennes studie er avgrenset til kun å gjelde forslagene om organisatorisk samordning av det sentrale forvaltningsnivå, hvor hun la særlig vekt på horisontal samordning og forslag som var ment å gi mindre spesialisering og økt samordning på tvers av de ulike sektorene i sentralforvaltningen. Den studerte prosessen startet med initiativ fra rednings- og beredskapsavdelingen i Justisdepartementet om å opprette et offentlig utvalg som skulle gjøre rede for utfordringene for det moderne samfunns trygghet. Initiativet ble godt mottatt av justisminister Odd Einar Dørum, som derfor nedsatte Sårbarhetsutvalget, hvor Kåre Willoch fikk rollen som leder. Utvalgets fokus var rettet mot organisasjonsstruktur, organisatorisk innretting og horisontal samordning av det sentrale sivile beredskapsfeltet. Utvalgets problemoppfatning var at det sivile trygghets- og beredskapsfeltet var fragmentert og dårlig samordnet, med uklare ansvarslinjer og lite politisk fokus og oppmerksomhet. Løsningsforslaget utvalget hadde i forhold til dette var å horisontalt samordne arbeidet med trygghet og beredskap i et eget departement som skulle ha hovedansvaret for dette. Denne problemoppfatningen var derimot ikke noe verken JD eller Dørum hadde ønsket eller ventet, og løsningsforslaget om eget departement for trygghet og beredskap ble derfor ikke godt mottatt.

Serigstads (2003) hovedfunn er blant annet at den studerte beslutningsprosessen endte opp med små endringer i forhold til hva som var status quo, og til tross for radikale forslag om horisontal samordning endte prosessen opp med velkjente og forsiktig vertikalt samordnende løsninger. Av aktørene i beslutningsprosessen var det Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet som vant frem med sine synspunkter, i stor grad gjennom forhandlinger og kompromiss mellom hverandre. Serigstad så også på hvordan et ytre sjokk, som terrorhandlingene i USA den 11. september 2001, påvirket prosessen, men det viste seg

at dette ikke hadde særlig relevans verken i arbeidet i policyformuleringsfasen eller i vedtaksfasen (Serigstad 2003).

Hilde Høydals (2007) har i sin masteroppgave beskrevet og forklart utviklingen av samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet fra 1994 til 2007. Hennes fokus er rettet mot Justisdepartementet og DSB sine roller, og den vertikale samordningen mellom disse, hun ser også på den horisontale samordningen mellom DSB og fagdepartementene. Hennes studie legger vekt på endringene i policy og praksis, og hvordan disse eventuelt kan ha ført til sterkere horisontal samordning, og om dette kan ha løst utfordringene som oppstår i forhold til organiseringen for samfunnssikkerhet der ansvaret er spredt ut over mange aktører og nivåer. Hun legger også vekt på opprettholdelsen av prinsippene om ansvar, nærhet og likhet i beredskapsarbeidet.

Hovedfunn i Høydals oppgave var blant annet at endringer som skjedde i policy ble nedfelt i endringer i praksis ved at Justisdepartementet fikk overordnet samordningsansvar for samfunnssikkerhet i departementene, og at DSB ble utøvende tilsynsorgan for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene. Hun viser til tydeligere vertikal samordning mellom Justisdepartementet og DSB, og en sterkere horisontal samordning mellom DSB og fagdepartementene på bakgrunn av policyendringene. Et annet sentralt funn i Høydals studie er frikoblingen som oppstod i tilsynet med fagdepartement og underliggende etat. DSB fører tilsyn med departementenes beredskapsarbeid, og med styringsdialogen til underliggende etat, men der sluttet tilsynet for underliggende etat sin del. I tillegg gjør hun det klart i sin studie at utfordringen med spredning av ansvar på flere aktører og nivåer ikke kunne hevdes å være løst, men at oversikten og organiseringen er blitt bedre etter endret policy og praksis. I tillegg blir det gjort klart at prinsippet om ansvar opprettholdes til tross for ny samordningspolicy og endret praksis (Høydal 2007).

### 3. Teori

---

For å beskrive prosessen vil jeg benytte meg av strømmingstankegang hvor sammenfall av strømmer av problemer, løsninger, deltakelse og valgmuligheter står sentralt. Videre vil jeg dele prosessen inn i fem faser: en initiativfase, en utredningsfase, en høringsfase, en policyformuleringsfase og en vedtaksfase. Denne faseinndelingen er nyttig for å skape en systematisk og oversiktlig fremstilling av prosessen. Empirien som presenteres i kapittel 5 vil således bli strukturert etter disse fasene. Dette innebærer at fremstillingen i stor grad vil være kronologisk.

For å forklare prosessen vil jeg benytte meg av tre teoretiske perspektiv. Disse er et instrumentelt perspektiv, et institusjonelt perspektiv og et forhandlingsperspektiv. Med utgangspunkt i hvert enkelt av de tre perspektivene har jeg utleder forventninger til hvordan prosessen foregikk. Disse forventningene vil i kapittel 6 bli sammenlignet med empirien fra kapittel 5. Meningen med dette er å vurdere om perspektivene har forklaringskraft i forhold til den studerte prosessen. Dersom en forventning utledet fra ett av perspektivene passer godt med det som faktisk skjedde i prosessen, styrker dette sannsynligheten for at dette perspektivet, og antakelsene som ligger bak forventningen, har reel forklaringskraft.

De tre teoretiske perspektivene vil på hver sin måte kunne gi forklaringer på problemstillingen, og således kunne representere ulike måter å forklare hva en organisasjon er, hvordan aktører handler og hva endring og omorganisering innebærer. Hensikten med å bruke flere teoretiske perspektiver er å få belyst prosessen fra flere vinkler. Jeg vil derfor benytte meg av det Roness (1997) kaller en utfyllingsstrategi for å kunne håndtere teorimangfoldet. Dette innebærer at man bruker flere teorier samtidig og ser dem under ett. Jeg vil på denne måten ta sikte på å forstå og forklare mest mulig av det som har skjedd i prosessen som ledet til St.meld. nr. 22 (2007-2008). Ved å bruke utfyllingsstrategien behøver man ikke velge mellom teorier, og det er ikke nødvendigvis noe problem at teoriene er motstridende (Rness 1997).

Innledningsvis presenterer jeg sentrale begrep som er viktige for å beskrive og forstå det omfattende feltet samfunnssikkerhet er. Disse begrepene er flernivåstyring, samordning, spesialisering og "Whole-of-Government". Jeg presenterer videre strømmingstankegangen som fungerer som et teoretisk rammeverk, eller overordnet analyseramme, for empirikapittelet. Til slutt presenterer jeg de tre teoretiske perspektivene og forventninger jeg har utledet fra disse.



## **3.1 Beskrivende begrep**

Her vil jeg presentere og drøfte noen sentrale begrep som er viktige for å beskrive og forstå det omfattende feltet som samfunnssikkerhet faktisk er. På mange måter er målet med en rekke av forslagene i st.meld. nr. 22 (2007-2008) å finne løsninger på forvaltningsmessige og styringsmessige problemer som kommer til syne i de begrepene jeg her presenterer. Jeg starter med begrepet flernivåstyring.

### **3.1.1 Flernivåstyring**

Peters og Pierre (2004) viser til flere karakteristikk ved flernivåstyring. Først og fremst er flernivåstyring en form for styring. For det andre refererer det til organisering både vertikalt og horisontalt, og mellom flere institusjonelle nivå. En tredje karakteristikk ved flernivåstyring er at det betegner en forhandlet orden, i stedet for orden definert av formaliserte legaliserte rammeverk. Dessuten kan flernivåstyring sees på som et politisk spill hvor de mer avslappede legaliserte rammeverkene åpner for mer autonom og strategisk handling blant aktørene (Peters og Pierre 2004).

Flernivåstyring innebærer at grensene mellom offentlig og privat sektor, mellom staten og overnasjonale nivå og mellom stat og kommuner blir mer uklare, altså man kan se det som at hva man studerer foregår på mer enn ett nivå (Rykkja 2008).

Det har i den senere tid vært tendenser til økende gjensidig avhengighet mellom samfunnsaktører langs de vertikale og horisontale dimensjonene. Dette vises for eksempel i den økte integrasjonen mellom EU og medlemslandene, hvilket er et tegn på økt vertikal avhengighet. Sterkere horisontal avhengighet vises i at man går fra statlig styring, gjennom formelle, offentlige og hierarkiske strukturer til mer samfunnsmessig styring, hvor private aktører, interesser og organisasjoner får større innflytelse (Bache og Flinders 2004).

Problemer knyttet til flernivåstyring kommer klart til syne i forholdet til kommunene, hvor lokalt selvstyre står sterkt. Norge er en enhetsstat, men dette selvstyre setter grenser for staten (Christensen m.fl. 2006).

Flernivåbegrepet er interessant i forhold til samfunnssikkerhet. Dersom en krise oppstår er det stor sannsynlighet for at den kan ramme både flere sektorer, flere styringsnivå, og også flere land samtidig. Når ulykker eller katastrofer oppstår kreves det samarbeid på lokalt nivå, samtidig som andre myndigheter også har ansvar på sentralt nivå. I tillegg kommer ofte andre private aktører også med i samarbeidet, som for eksempel frivillige organisasjoner, bedrifter eller enkeltpersoner. I større kriser vil dette samarbeidet også involvere aktører, myndigheter og organisasjoner fra andre land (Rykkja 2008).

For at dette samarbeidet skal kunne fungere trengs det samordning og koordinering, og flernivåstyring vil derfor stå svært sentralt i analyser av både krisehåndtering og på samfunnssikkerhetsfeltet (Rykkja 2008). Dette vil spesielt stå sentralt i min oppgave, hvor målet er å se på prosessen rundt Stortingsmelding nr. 22 som omhandler samordning på samfunnssikkerhetsfeltet. Et flernivåperspektiv kan være til god hjelp for å kunne analysere samordning, og hvor dette kan være vanskelig eller mangle helt, nettopp fordi man kan studere hvordan arbeid og ansvar fordeles, både horisontalt og vertikalt (Rykkja 2008). Flernivåstyring kan også sees i sammenheng med privatisering av virksomheter med viktige beredskapsoppgaver. Etersom flere virksomheter privatiseres vil dette føre til flere aktører å forholde seg til i arbeidet med samfunnssikkerhet. Denne privatiseringsproblematikken er sentral når det kommer til organiseringen av samfunnssikkerhetsfeltet, ettersom flere aktører å forholde seg til, også vil føre til behov for sterkere samordning.

### **3.1.2 Samordning**

Så lenge det har eksistert regjeringer har samordning vært et ønsket mål (Peters 2004). Når en krise oppstår kan den ramme flere styringsnivå, land og sektorer, og behovet for samordning blir fremtredende. Man kan skille mellom vertikal og horisontal samordning, hvor vertikal samordning omhandler samordning mellom ulike forvaltningsnivå som stat og kommune, mens horisontal samordning omhandler samordning mellom ulike sektorer på samme nivå (Fimreite og Læg Reid 2005).

Samordning kan utøves gjennom ulike mekanismer som for eksempel ordre og instruks. Fimreite og Læg Reid (2005) henviser til Henry Mintzberg (1979) som skiller mellom fem ulike samordningsmekanismer. I tillegg til ordre og instruks trekker han inn samordningsmekanismer som inneholder element av standardisering. Det som standardiseres er beslutninger og saksbehandling, mål og resultater, samt ferdigheter og lojaliteter. En femte mekanisme beskrives som gjensidig tilpasning, hvor samordning kan oppstå gjennom for eksempel forhandlinger og nettverk (Fimreite og Læg Reid 2005).

Som et land med stor, universell velferdsstat, har Norge en stor offentlig sektor, hvor det er relativt høyt nivå av gjensidig tillit mellom sentrale aktører og offentlige organisasjoner. Norge kan karakteriseres som en enhetsstat med en kombinasjon av politisk og administrativ desentralisering. Prinsippet om lokalt selvstyre er ganske sterk. Det er valgte organ på lokalt nivå, og disse forventes å lage sin egen lokale policy inne en rekke områder, uten for mye innblanding fra sentrale styringsmakter. Dette er imidlertid også slik at de i en del tilfeller må implementere policy fra sentrale styresmakter. I Norge er leveringen av de viktigste

velferdstjenestene delegert til kommunene. Det norske styringssystemet er preget av sterke sektorer og fagdepartement, og svake samordningsmekanismer på tvers av departementsgrensene (Christensen og Læg Reid 2008).

I løpet av det siste tiåret har to utviklingskarakteristikker i den norske sentralforvaltningen påvirket samordningsmønsteret. For det første har NPM reformer økt vertikal og horisontal spesialisering, samtidig som det blir gjort forsøk på å balansere dette med et fokus på vertikal samordning, i hovedsak innenfor styringsapparatet, men også mellom statlig og lokal styring. Innføring av Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp har i hovedsak vist hvor overordnede virksomheter kan kontrollere deres underliggende virksomheter gjennom ulike former for mål og resultatstyring og kvasi-kontraktsmessige ordninger. Dette henger også sammen med strukturell fristilling, som har gjort offentlige administrasjonsorgan til statlige eide selskaper, og gitt sentrale virksomheter økt autonomi relatert til deres kompetanse og aktiviteter, budsjetter og administrative policyer (Christensen og Læg Reid 2008). For det andre har Norges økte integrasjon i EU gjennom EØS-avtalen gitt økt behov for horisontal samordning, og for formulering av en samlet norsk posisjon på ulike policyområder (Christensen og Læg Reid 2008).

Man kan skille mellom intern horisontal samordning, intern vertikal samordning, ekstern horisontal samordning og ekstern vertikal samordning. Intern horisontal samordning er samordning mellom ulike departement, embeter eller policy sektorer. Intern vertikal samordning er samordning mellom hoveddepartement og underliggende embeter og organ i samme sektor. Ekstern horisontal samordning er samordning med det sivile samfunnsorganisasjoner og privatsektor interesseorganisasjoner. Ekstern vertikal samordning er samordning enten oppover til internasjonale organisasjoner, eller nedover til lokal styring (Christensen og Læg Reid 2008). Som nevnt i kapittel 2.3 er samfunnssikkerhetssektoren meget fragmentert, og det er flere departement, en rekke direktorat og tilsyn, samt private aktører som har ansvarsoppgaver av betydning for den norske samfunnssikkerheten. Således vil det være behov for alle disse formene for samordning på samfunnssikkerhetsfeltet.

Samordningsproblematikken er også knyttet til spesialisering. Økt spesialisering vil gi økt behov for større samordningsforsøk (Gulick 1937). Fimreite og Læg Reid (2005) viser til Gulick (1937) og hans fire ulike spesialiseringsprinsipp. Disse kalles for formålprinsippet, prosessprinsippet, klientprinsippet og geografiprinsippet. Man kan altså spesialisere en organisasjon etter disse prinsippene. Den vanligste arbeidsdeling i offentlig sektor er foretatt etter formålprinsippet. Det vil si at forvaltningen er oppdelt etter sektorer med ulike formål. To spesialiseringsprinsipp som kan være vanskelige å forene er formålprinsippet og

geografiprinsippet. Dette fordi det vil være motstridende å bygge et politisk-administrativt system på grunnlag av både sektor og geografi (Fimreite og Lægreid 2005).

### **3.1.3 Whole-of-Government tilnærming**

Whole-of-Government (WOG) initiativer blir ofte sett på som en reaksjon på de negative effektene ved New Public Management (NPM) reformer. De negative effektene ved NPM reformer de siste tiårene har ført til større vektlegging av WOG tilnærminger. Dette vises spesielt i land som Storbritannia, Australia og New Zealand, som regnes som de første som omfavnet og implementerte NPM reformer. Man kan imidlertid se tegn til WOG initiativ også i andre land, som for eksempel i USA. WOG trekk er også registrert i skandinaviske land, selv om disse var relativt sent ute med å implementerte NPM reformer (Christensen og Lægreid 2007).

Whole-of-Government tilnærmingen blir ofte sett på som en reaksjon på uheldige følger av NPM reformer. Fenomenet ble i begynnelsen omtalt som ”joined-up-government”, men begrepet Whole-of-Government har senere fått fotfeste. Som en respons på økte fragmenteringen som en følge av NPM reformer, startet slagord som ”joined-up-government” og ”whole-of-government” å stige frem. Samordnings- og integrasjonsstrategier ble mer sentralt. I tillegg til samordningsproblem, var integrasjonsproblem en hovedbekymring bak disse reforminitiativene (Christensen og Lægreid 2007).

Tony Blair regjeringen i Storbritannia var den første til å introdusere konseptet Joined-up-Government. Målet var å få grep om såkalte ”wicked issues”, altså vanskelige saker som ikke følger sektorgrensene, men går på tvers av dem. Konseptet angir en etterstrebing om å oppnå horisontal og vertikal samordning for å kunne forhindre at situasjoner hvor ulike policyer undergraver hverandre, overlapper hverandre, eller skaper hulrom som ikke er dekket på noen måte. Man ønsker også å bringe sammen ulike interesseholdere på et spesielt policyområde for å tilby borgere en sammenstilt og koordinert tilgang til tjenester i stedet for fragmentert tilgang til tjenester (Christensen og Lægreid 2007).

Hensikten med WOG er temmelig bred, og man kan skille mellom WOG policydannelse og WOG implementering, mellom horisontale og vertikale sammenhenger. Målene for WOG initiativer kan være en gruppe, lokalitet eller en policysektor. WOG aktiviteter kan gjelde på hvilket som helst eller alle nivå for styring og også involvere grupper på utsiden av regjeringen (Christensen og Lægreid 2007).

Christensen og Lægreid beskriver WOG konseptet som et paraplybegrep som tar for seg et sett av svar til problemer angående økt fragmentering av den offentlige sektoren og

offentlige tjenester. WOG konseptet ønsker å øke integrasjon, samordning og kapasitet (Christensen og Lægheid 2007).

Som nevnt er samfunnssikkerhetsfeltet meget fragmentert, og det vil således være stor sannsynlighet for at man på feltet står ovenfor såkalte ”wicked issues”. Således er det spennende å se på om forslagene til i stortingsmeldingen kan sies å gå i en WOG-retning eller ikke.

### 3.2 Strømningstankegang

For å undersøke prosessen rundt St.meld. nr. 22 (2007-2008) vil jeg benytte meg av en strømningstankegang som overordnet analyseramme. Denne tankegangen kan knyttes til beslutningsprosesser og fordelingen av oppmerksomhet rundt prosessen. I en strømningstankegang vil man se beslutninger om endring som et sammenfall av strømmer av problemer, løsninger, deltakelse og valgmuligheter (Cohen, March og Olsen 1972). Tankegangen representerer en modell for hvordan beslutninger fattes i organisasjoner. Et viktig poeng er at utfall av beslutningsprosesser skyldes tilfeldigheter i hvordan aktører kobles sammen, og ikke nødvendigvis av rasjonelle gjennomtenkte handlinger fra ledelsen (Ibid.).

Man vil ut fra en strømningstankegang se en beslutning som et utfall eller tolkning av flere strømninger innad i en organisasjon. Cohen, March og Olsen (1972) viser til fire slike strømninger, som hver og en er relativt selvstendige og ikke særlig relatert til hverandre. De fire strømningene er problemer, løsninger, deltakelse og valgmuligheter. *Problemer* er en bekymring for personer på innsiden og utsiden av organisasjonen, og kan oppstå over emner som omhandler blant annet livsstil, familie, arbeidsfrustrasjon, karriere, status, penger og ideologi. Problemer representerer et avvik i forholdet mellom ønsket og faktisk tilstand, og som derfor krever oppmerksomhet. I denne studien kan problemer eksempelvis være utfordringer for kritisk infra- og samfunnsstruktur, samordningsproblemer, for lite ressurser, eller for lite fokus på samfunnssikkerhetsfeltet. *Løsninger* er noens produkt, eller ”svar” som ser etter spørsmål, noe som viser seg ikke å være tilfellet i organisasjoner, da man ofte ikke vet hva spørsmålet er før man har svaret. Løsninger i dette caset er knyttet opp mot organisasjons- og strukturendringer, som for eksempel Justisdepartementets forsterkede samordningsrolle. *Deltakelse* er noe som kommer og går, og blir beskrevet som at hver inngang er en utgang en annen plass, og distribusjonen av innganger vil komme an på kjennetegnene ved de nye valgene. Samfunnssikkerhetsfeltet er stort, med mange involverte personer og aktører. De ulike aktørene eller deltakerne vil ha med seg ulike ferdigheter, problemer og løsninger som vil kan ha effekt på arbeidet i de ulike fasene i den studerte

prosessen. Prosessen går over flere faser, og det kan være nye og ulike deltakere i hver av fasene. Den siste av strømmingene, *valgmuligheter*, viser til anledninger når en organisasjon forventes å produsere en beslutning, altså en beslutningssituasjon. I alle fasene av prosessen vil en kunne se eksempler på beslutningssituasjoner. I mitt case vil dette være i tilknytning til blant annet utvalgsarbeidet, arbeid i departement og komitemøter.

Enhver beslutningsprosess vil ifølge Olsen (1978: 85) avhenge av to sammenknyttede prosesser. Disse kaller han for en *aktiviseringsprosess* og en *defineringsprosess*. Aktiviseringsprosessen viser til selve deltakelses- og behandlingsaspektet. Her fastlegges antall deltakere, type deltakere, stabilitet i deltakelsesmønsteret og deltakernes organisering av forholdene seg imellom. Defineringsprosessen sammenfatter oppgave- og aksepteringsaspektet. Her finner man hvilket meningsinnhold de forskjellige grupperingene vil legge til en beslutning. Det legges vekt kompleksiteten og antall målsetninger man har, sett i sammenheng med de mål-middel-sammenhengene som presenteres. I tillegg vil defineringsprosessen også vise stabiliteten i slike definisjoner og oppfatninger om tillit, lojalitet og akseptering.

Et viktig element i strømmingstankegangen er også at beslutninger må sees i sammenheng med sin kontekst. Når man skal studere og forklare en beslutningsprosess er det derfor viktig å ta høyde for at hva som skjer i en spesiell beslutningsprosess vil være avhengig av andre beslutninger og hendelser (Olsen 1978). I mitt case kan for eksempel store ulykker, endring av trusselbildet eller terrorhandlinger tenkes å påvirke prosessen rundt St.meld. nr. 22. (2007-2008). Videre vil jeg nå presentere de tre teoretiske perspektivene som vil ligge til grunn for oppgaven, og empiriske implikasjoner ved disse. Jeg starter med det instrumentelle perspektivet

### **3.3 Det instrumentelle perspektivet**

De tre forklarende perspektivene gir ulike oppfatninger på tre sentrale punkter: handling, politikk og endring. Når det kommer til syn på handling baserer det instrumentelle perspektivet seg på en konsekvenslogikk, hvor mennesker handler rasjonelt ut fra de mål og midler som finnes. Perspektivet legger vekt på at det er organisasjonene som brukes som redskaper for å oppnå bestemte mål, og ikke motsatt, at organisasjonene setter regler og normer for hvordan aktører skal handle (Christensen m.fl.2004). Innen det instrumentelle perspektivet kan man skille mellom en hierarkisk orientert variant og en forhandlingsvariant. I en hierarkisk orientert variant vil det være ledernes kontroll og analytisk-rasjonelle kalkulering som er sentralt, mens det i en forhandlingsvariant er interessehevding,

kompromisser og forhandlinger mellom aktører og organisasjoner med motstridende interesser og mål som vektlegges (Christensen m.fl. 2004). Jeg har i min studie skilt ut forhandlingsvarianten i et eget forhandlingsperspektiv, og det instrumentelle perspektivet vil derfor bære mest preg av den hierarkiske varianten.

I det instrumentelle perspektivet regnes aktørene som rasjonelle. De vil derfor utføre oppgaver etter å ha overveid de alternativene som finnes, for så å vurdere konsekvensene opp mot målene man har satt (Christensen m. fl. 2004). Et annet viktig moment i dette perspektivet er at det er lederne som formulerer målene. Politikken går derfor ut på å finne virkemidler slik at man kan nå disse målene. Man kan også si at dersom strukturen i en organisasjon blir utformet etter en slik ”mål-middel-vurdering”, hvor medlemmene handler ut fra denne, er dette instrumentelt. Institusjonene beskrives i denne forbindelse som redskap eller verktøy, som kan brukes av lederne (Christensen m.fl. 2004).

Ideen om rasjonelle aktører står sentralt. Rasjonelle aktører kan beskrives som enkeltindivider som handler etter egne kalkulerede interesser. Egeninteressene er bestemt på forhånd og former hvilke valg man tar (March og Olsen 2006). Organisasjonene blir brukt som instrument for å oppnå ønskede mål. Dette kan komme til uttrykk på to måter: enten ved at individer i institusjonen oppnår ønskede resultat ved å handle formålsrasjonelt, eller at selve organisasjonsstrukturen er dannet av mål-middel-vurderinger, som gir føringer i hvordan aktørene vil komme til å handle (Christensen m.fl. 2004).

I et instrumentelt perspektiv legges det også vekt på hvordan styring kan skje både ved forhold til omgivelser og ved utforming av organisasjonsstruktur. Det vil da være visse formålsrasjonelle handlinger innen disse rammene. Handlingsrom kan påvirkes av ledelsen, som i en viss grad vil kunne utnytte dette. Et annet viktig moment i det instrumentelle perspektivet er at det er lederne som formulerer målene, og at politikken derfor går ut på å finne virkemidler slik at man kan nå disse målene (Christensen m.fl. 2004).

### **3.3 Empiriske implikasjoner ut fra et instrumentelt perspektiv**

#### *Aktiviseringsprosessen*

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan man forvente at organisering blir brukt som et styringsmiddel for den politiske ledelsen. For eksempel kan det forventes at deltakelse blir bestemt ut fra kunnskap, ekspertise, hierarki eller andre formelle regler for deltakelse. Det kan også tenkes at den politiske ledelsen tar initiativ til å opprette Infrastrukturutvalget. Det kan også tenkes at deltakere er rekruttert etter klare kriterier eller etter hvilken ekspertise og

kompetanse de har. Dersom de ikke viser å ha tilstrekkelig kompetanse til å utføre analysearbeidet, vil de bli kompensert med konsulenter utenfra.

I *initiativfasen* kan det ventes at det er den politiske ledelsen, i dette tilfellet Justis- og politidepartementet ser behov for en utredning på feltet, og derfor tar initiativ til nedsettelsen av Infrastrukturutvalget. I *utredningsfasen* kan man forvente at medlemmer i Infrastrukturutvalget representerer ulike fag- og ekspertiseområder som menes å være relevante for feltet. Altså vil deltakerne være valgt ut etter klare kriterier og mål. I *høringsrunden* kan deltakelsen forventes å være regulert i den grad at JD har en bestemt formening om hvilke aktører som vil være relevante på feltet, og deltakelsen vil dermed også være høy. I *policyformuleringsfasen* kan det ventes at arbeidet med St.meld.nr.22 blir gjort etter hierarkisk ordning, hvor ansatte i Justisdepartementet tildeles ulike oppgaver. I *vedtaksfasen* forventes stabil deltakelse, der de deltakerne som vanligvis aktiviseres i tilknytning til dette feltet vil være sentrale. I denne prosessen er feltet sivil beredskap normalt sett behandlet av forsvarskomiteen, og det kan ventes at det også vil være tilfellet denne gangen også.

### *Defineringsprosessen*

Man kan forvente at den politiske ledelsen har et klart definert mål med å opprette utvalget, og at de har gjort dette fordi de har en mening om at den nåværende situasjon ikke innfrir det som er ønskelig og har noen tanker om mulige løsninger eller alternativer. Det kan derfor forventes at ledelsen vil kontrollere hvilke problem og løsninger som skal vurderes, gjennom organisering og strategier.

Ut fra det instrumentelle perspektivet forventes det at beslutningssituasjoner er av hierarkisk karakter og samtidig klart regulert og strukturert. Man vil kunne se at det er en kobling mellom bestemte deltakere, problem og løsninger i de ulike beslutningssituasjonene.

I *initiativfasen* kan det ventes at den politiske ledelsens klare mål for nedsettelsen av utvalget vil legge føringer for hva som skjer i initiativfasen. I *utredningsfasen* vil mandatet som utvalget ble tildelt legge føringer for arbeidet. Utvalget vil ha klare forventinger å forholde seg til, og det kan derfor forventes stor grad av enighet. I *høringsfasen* kan det ventes at aksept eller avvisning av utvalgets forslag bestemmes ut fra de ulike høringsinstansenes vurdering av hva som ligger til grunn for forslagene, for eksempel relatert til informasjonen og hvilke analysemodeller som er blitt brukt. En kan anta at *Policyformuleringsfasen* vil kjennetegnes av hvordan Infrastrukturutvalgets forslag omgjøres til politikk, hvor byråkrater ut fra et instrumentelt perspektiv vil beskrive hva de mener er til det beste for den sivile



beredskap i Norge. I *vedtaksfasen* vil det forventes stor grad av enighet i det instrumentelle perspektivet. Politikk blir her sett på som rasjonell samfunnsplanlegging, hvor ekspertise og fagkunnskap viser hva som vil være det beste for den sivil beredskap (Serigstad 2003). Det kan derfor tenkes at målsetningen vil bli vedtatt uten motstand.

Forventningene jeg har utledet fra det instrumentelle perspektivet er oppsummert i tabell 3.3.

**Tabell 3.3** Forventninger utledet fra det instrumentelle perspektivet kategorisert i forhold til de fem fasene for prosesstudien og de to prosessene i strømmingstankegangen.

|                                | <b>Aktiveringsprosessen</b>   | <b>Defineringsprosessen</b>  |
|--------------------------------|---|--|
| <b>Prosesen generelt</b>       | Organiseringen av prosessen blir brukt av politisk ledelse som et styringsmiddel.<br><br>Deltakelse blir bestemt ut i fra kunnskap, ekspertise, hierarki eller andre formelle regler for deltakelse. Dersom disse ikke stekker til, vil de bli supplert med eksterne konsulenter. | Politisk ledelse har et klart formulert mål med å opprette Infrastrukturutvalget. Den nåværende situasjonen er ikke tilfredsstillende. Politisk ledelse vil derfor gjennom organisering og strategier kontrollere hvilke problem og løsninger som skal vurderes.<br><br>Beslutningssituasjoner er av hierarkisk struktur og klart regulert og strukturert. Det vil være kobling mellom bestemte deltakere, problem og løsninger og beslutningssituasjoner. |
| <b>Initiativfasen</b>          | Politisk ledelse tok initiativ til å opprette Infrastrukturutvalget.  | Den politiske ledelsens klare mål for Infrastrukturutvalget legger føringer for hva som skjer i initiativfasen.  |
| <b>Utredningsfasen</b>         | Medlemmene av infrastrukturutvalget representerer ulike fag- og ekspertiseområder som er relevante for feltet. Deltakerne er således valgt ut etter klare mål og kriterier.   | Mandatet som utvalget ble tildelt vil legge føringer for arbeidet. Utvalget vil ha klare forventninger å forholde seg til, og det kan derfor forventes stor grad av enighet.   |
| <b>Høringsfasen</b>            | Deltakelsen forventes å være regulert, og således høy.  | Om infrastrukturutvalgets forslag aksepteres eller avvises bestemmes ut i fra de ulike høringsinstansenes vurdering av hva som ligger til grunn for forslagene. Eksempelvis informasjons og analysemodellene som er benyttet.  |
| <b>Policyformuleringsfasen</b> | Arbeidet med St.meld. nr. 22 (2007-2008) foregår etter en hierarkisk orden hvor ansatte i Justisdepartementet tildeles ulike oppgaver.  | Infrastrukturutvalgets forslag omgjøres til politikk ut fra byråkraters formening om hva som er best for den sivile beredskapen i Norge.   |
| <b>Vedtaksfasen</b>            | Stabil deltakelse siden saker innen sivil beredskap normalt sett behandles av forsvarskomiteen.   | Stor grad av enighet. Politikk blir sett på som rasjonell samfunnsplanlegging, og ekspertise og fagkunnskap har vist hva som vil være det beste for den sivile beredskap.  |

### 3.4 Forhandlingsperspektiv

I et forhandlingsperspektiv er fokus rettet mot aktører som handler ut fra egne interesser. Utfallet er avhengig av ressursene som aktørene kan sette bak interessene. Antakelsen om at staten er sentralisert, samordnet og klart skilt fra andre samfunnsorganisasjoner blir her problematisert (Roness 1997, Olsen 1988). Man vil ut fra dette perspektivet se en offentlig beslutningsprosess som en slags forhandlingsprosess, hvor man har ulike grupperinger som alle har ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser, og hvor ingen ensidig kan påtvinge andre en løsning. Det er selve den politiske prosessen som står sentralt, hvor man ser hvilket kompromiss den leder til, hvilke koalisjoner som blir skapt og hvordan godene vil bli delt. I et

forhandlingsperspektiv er det derfor viktig å legge vekt på hva som blir sagt, hvem som sier det og hvilke ressurser som står bak krav om aksept av ulike målsetninger og mål-middel-oppfatninger (Olsen 1978). Aktører handler på vegne av ulike organisatoriske tilknytninger og sektorinteresser, som igjen leder til ulike mål, oppfatninger og interesser. De ulike aktørene i prosessen vil derfor føle ulik tilknytning og lojalitet, som igjen leder til ulike vurderinger av de aktuelle saksfelt, som i dette tilfellet vil være trygghets- og beredskapsforvaltningen i Norge og organiseringen av denne (Olsen 1978).

Styrkeforholdet og ansvarsfordelingen mellom de ulike grupperingene fastlegges av strukturen gjennom spesialisering og over- og underordning. Strukturen vil påvirke sjansene for at det ikke skal skje endringer fordi organisasjonsendringer vil utfordre maktgrunnlaget for disse gruppene. Organisasjoner er satt sammen av individ og grupper med ulike interesser, hvor organisasjonsstrukturen vil være et resultat av tidligere forhandlinger, som vil reflektere tidligere forhandlinger. Som nevnt handler aktørene på grunnlag av egeninteresser, og vurderer derfor organisasjonsløsninger i forhold til hvordan det vil komme til å påvirke deres på forhånd gitte mål (Roness 1997).

Lojalitet, identifikasjoner og målsetninger vil være stabile i løpet av en beslutningsprosess, noe som gir grunnlag for beslutningens akseptering. Dette fordi modellen tar deltakerne for gitt. Individene vet hvilke interesser de har, hvem de kan dele interessene med og hvem som er motstandere av interessene. Interessene er altså i utgangspunktet godt organisert (Olsen 1978). Ifølge Olsen (1988) kan staten i seg selv sies å være et konglomerat av ulike interesser, hvor aktørene handler på vegne av klient-, fagforenings-, profesjons-, eller institusjonsinteresser. Gjennom forhandling mellom representanter fra de ulike gruppene løses konflikter.

Når det kommer til endring og omorganisering vil dette avhenge av ressurser og interesser blant gruppene i den dominerende koalisjonen (Roness 1997). Omorganiseringer kommer av strid om styringen og vil i så måte reflektere interesse- og maktforholdet, og endring i styrings- og organisasjonsmønsteret kommer av endrede interesser, ressurser og allianser (Olsen 1988). I likhet med regjeringsskifter og valg, har endringer i forholdet mellom organiserte samfunnsgrupper, administrative enheter og profesjoner en betydning. Ved å vinne valg sikrer politiske ledere seg plass ved forhandlingsbordet, men det er deltakernes ressurser som er avgjørende for den politiske føringen. Man kan derfor ut fra et forhandlingsperspektiv si at politiske ledere verken har den makt eller autoritet som skal til for å styre samfunnsutviklingen (Ibid.).

### 3.4.1 Empiriske implikasjoner ut fra et forhandlingsperspektiv

#### *Aktiviseringsprosessen*

Ut fra et forhandlingsperspektiv kan det forventes at interessekamp mellom ulike aktører vil prege deltakelsen i prosessen. Dette fordi endringsforslag som fremmes kan gi enkelte aktører økt makt og påvirkning. Dette vil utfordre maktgrunnlaget til andre aktører. Ressurser vil også påvirke deltakelse. Spesielt blir tid sett på som en knapp ressurs som vil påvirke aktørers deltakelse. Det kan tenkes at aktører er bundet til andre saker som også krever tid og oppmerksomhet, og at deltakelsen i prosessen vil bli påvirket av dette.

I *initiativfasen* vil jeg forvente at aktører oppfatter den eksisterende strukturen som ufullkommen. Det kan derfor tenkes at det er sentrale aktører i det sivile beredskap som tar initiativ til endring, og at Justisdepartementet og DSB i særlig grad deltok i dette. I *utredningsfasen* kan man forvente interessekonflikt blant medlemmene utvalget. Jeg antar at medlemmene vil komme fra ulike felt og derfor representere ulike interesser som kan skape diskusjon og konflikt. Også her kan det tenkes at tunge aktører innen det sivile beredskap vil ha en del påvirkningskraft på hva som kommer ut av arbeidet i Infrastrukturutvalget. I *høringsfasen* vil grad av deltakelse avhenge av hvordan de ulike høringsinstansene vil bli påvirket av Infrastrukturutvalgets forslag. Dersom høringsinstansenes interesser blir utfordret, vil deltakelsen øke. I *policyformuleringsfasen* vil også Infrastrukturutvalgets forslag være avgjørende for i hvilken grad aktørene velger å aktivisere seg. Dersom forslagene har en innvirkning på deres posisjon eller interesser, vil deltakelsen øke. I *vedtaksfasen* vil det være politikerne i Justiskomiteen som står sentralt.

I alle fasene kan det også forventes at aktører med mye makt i beredskapsfeltet vil ta del i prosessen. Dette spesielt dersom det skulle oppstå en krise eller hendelse som aktiverer politikere og andre sentrale aktører.

#### *Defineringsprosessen*

Når de ulike aktører kommer fra ulike organisasjoner, vil man ut fra et forhandlingsperspektiv forvente at problemoppfatninger og løsningsforslag vil gjenspeile deres organisasjonstilhørighet. Løsningene de ulike aktørene velger kommer av forhandling og kompromiss mellom konkurrerende egenrasjonelle preferanser. Det kan tenkes at det oppstår større motsetninger og konflikt jo større og mer omfattende forslagene til endring er. De ulike aktørene i prosessen vil hele tiden forsøke å forsvare sine interesser, og konflikt vil særlig oppstå dersom maktgrunnlaget til tunge aktører eller den dominerende koalisjon blir utfordret.

Ofte oppstår slike konfliktene mellom ulike sektorer og profesjoner som har ulike syn på endringsforslagene. En oversikt over forventninger jeg har utledet fra forhandlingsperspektivet er gitt i tabell 3.4.1:

**Tabell 3.4.1** Forventninger utledet fra forhandlingsperspektivet kategorisert i forhold til de fem fasene for prosesstudien og de to prosessene i strømmingstankegangen.

|                                | <b>Aktiviseringsprosessen</b>   | <b>Defineringsprosessen</b>   |
|--------------------------------|---|---|
| <b>Prosesen generelt</b>       | <p>Interessekamp mellom aktører vil prege prosessen, siden endringsforslag kan forskyve maktgrunnlaget mellom aktører.</p> <p>Ressurser vil også påvirke deltakelsen. Spesielt vil tid være en knapp ressurs som påvirker deltakelsen. Aktører er bundet av andre saker som krever tid og oppmerksomhet, noe som påvirker denne prosessen.</p> <p>De aktørene med mest ressurser som vil få mest gjennomslag for sine interesser. Gjennom forhandlinger, kompromiss og koalisjonsdanninger vil disse aktørene ha større påvirkningskraft på beslutningsprosessens utfall, og det kan derfor ventes at utfallet vil gjenspeile det gjeldende maktforholdet i feltet.</p> | <p>Ettersom de ulike aktørene kommer fra ulike organisasjoner, vil deres problemoppfatninger og løsningsforslag gjenspeile deres organisasjonstilhørighet. Løsningene de ulike aktørene velger kommer av forhandling og kompromiss mellom konkurrerende egenrasjonelle preferanser.</p> <p>Det kan tenkes at det oppstår større motsetninger og konflikt jo større og mer omfattende forslagene til endring er. De ulike aktørene i prosessen vil hele tiden forsøke å forsvare sine interesser, og konflikt vil særlig oppstå dersom maktgrunnlaget til tunge aktører eller den dominerende koalisjon blir utfordret. Ofte oppstår disse konfliktene mellom ulike sektorer og profesjoner som har ulike syn på endringsforslagene.</p> |
| <b>Initiativfasen</b>          | Aktører oppfater den eksisterende strukturen som ufullkommen. Sentrale aktører i den sivile beredskapen, som Justisdepartementet eller DSB, tok initiativ til endring.  | Det er konflikt mellom aktører som ønsker endring, og aktører som vil beholde nåværende situasjon. Aktørene som deltar har ulike syn på initiativet. De som er negativt innstilt er de som får maktgrunnlaget sitt utfordret.   |
| <b>Utredningsfasen</b>         | Interessekonflikt mellom medlemmene i Infrastrukturutvalget. Siden medlemmene vil komme fra ulike felt, vil de representere ulike interesser som kan være kilde til diskusjon og konflikt.  | Forslagene Infrastrukturutvalget kom med var et resultat av forhandlinger, diskusjoner og kompromisser mellom aktører fra ulike sektorer.   |
| <b>Høringsfasen</b>            | Grad av deltakelse vil avhenge av hvordan de ulike høringsinstansene vil bli påvirket av Infrastrukturutvalgets forslag. Dersom høringsinstansenes interesser blir utfordret, vil deltakelsen øke.  | Aktører innen sivil beredskap vil fremme sine interesser rundt utredningen til Infrastrukturutvalget, og i likhet med i initiativfasen, vil det være dem som får sitt maktgrunnlag utfordret som er mest negative.  |
| <b>Policyformuleringsfasen</b> | Infrastrukturutvalgets forslag vil også her være avgjørende for hvordan om aktørene velger å aktivere seg. Dersom forslagene har innvirkning på deres posisjoner eller interesser, vil deltakelsen øke.   | Stor grad av forhandlinger og kompromisser blant de berørte aktørene på feltet.   |
| <b>Vedtaksfasen</b>            | Politikerne i Justiskomiteen står sentralt.   | Vedtaket er et resultat av kompromisser, forhandlinger og koalisjonsdannelser. Det er politiske motsetninger og tautrekking blant berørte sektorer.   |

I *initiativfasen* kan det ventes at det oppstår en konflikt mellom aktører som ønsker endring, og aktører som vil beholde nåværende situasjon. Aktørene som deltar kan tenkes å ha ulike synspunkt på initiativet. De som er negativt innstilt vil være dem som får sitt maktgrunnlag utfordret. I *utredningsfasen* kan det ventes at de forslagene Infrastrukturutvalget kommer frem til vil være et resultat av forhandling, diskusjon og kompromiss mellom aktører fra ulike sektorer. I *høringsfasen* vil aktører i det sivile beredskap fremme sine interesser rundt utredningen til infrastrukturutvalget, og i likhet med initiativfasen vil det være dem som får sitt maktgrunnlag utfordret som vil stille seg mest negative. I *policyformuleringsfasen* vil det som i utredningsfasen være stor grad av forhandling og kompromiss blant de berørte aktørene

på feltet. I *vedtaksfasen* kan en forvente at vedtaket kommer av kompromiss, forhandling og koalisjonsdanning. Man vil også se politiske motsetninger og tautrekking blant berørte sektorer.

Ut fra et forhandlingsperspektiv kan det ventes at det de aktørene med mest ressurser som vil få mest gjennomslag for sine interesser. Gjennom forhandlinger, kompromiss og koalisjonsdanning vil disse aktørene ha større påvirkningskraft på beslutningsprosessens utfall, og det kan derfor ventes at utfallet vil gjenspeile det gjeldende maktforholdet i feltet.

### **3.5 Institusjonelt perspektiv**

I litteraturen presenteres ulike former for institusjonalisme, men de er alle basert på felles grunnantakelser. Blant annet kan man skille mellom tre ulike former for institusjonalisme: rational choice institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme. Alle disse beskrives som ulike av ny-institusjonalisme (Hall og Taylor 1996). Ny institusjonalismen bygger videre på "behavior revolusjonen" som var et motsvar til den gamle institusjonalismen. Samtidig er det liten tvil om at ny-institusjonalismen har hentet mye inspirasjon fra den gamle institusjonalismens teoretikere (Hall og Taylor 1996). Jeg velger å ta utgangspunkt i et bredt institusjonelt perspektiv, hvor hovedvekten vil bygge på hvordan institusjoner vil ha betydning for hvordan individer handler.

I et institusjonelt perspektiv blir det lagt vekt på normer, verdier og regler som legger til rette for handlingen som utføres (Christensen m.fl.2004). Institusjoner kan forenkle det politiske liv ved at enkelte ting blir tatt for gitt og legger rammer for akseptert handling. Med andre ord skaper institusjoner spilleregler som gir aktørene forutsigbarhet i forhold til hva de kan forvente seg i ulike situasjoner. Handling vil komme som et resultat av disse spillereglene. Reglene har gjennom lang prosess av historie, tillit og institusjonell hukommelse blitt etablert som den riktige måten å gjøre ting på (March og Olsen 2006). Dette vil ikke nødvendigvis bety at det er institusjonene som tar avgjørelser for individer, men at de skaper en forventning til hva som vil være det riktige å gjøre. Det er også viktig å presisere at det kan være konkurrerende regler og rutiner innad i organisasjonen og at det derfor vil være viktig å forstå hvilke institusjonelle regler individene kjenner seg igjen i, og dermed velger å følge (March og Olsen 2006).

Endring vil i et institusjonelt perspektiv komme av tilpasning til nye styringssignaler og mål, eller til nye ytre krav (Christensen mfl. 2004). Det viser seg at institusjoner er svært robuste når de blir utsatt for press eller endringer i sine omgivelser. Institusjoner vil prøve å tilpasse seg sine omgivelser, men det er ingen automatikk i at forandringen forbedrer

effektiviteten til institusjonene (March og Olsen 2006). Endring i institusjonene vil enten skje gradvis, eller ved radikale brudd etter lang stabil periode (Christensen m.fl 2004).

I det institusjonelle perspektivet er det ikke aktørene som legger til rette for handlingen som utføres, i stedet vil det være normer, verdier og regler, som er fastsatt i institusjonen, som vil ha innflytelse på de beslutninger som tas. I motsetning til det instrumentelle perspektivet vil ikke organisasjonene kunne tilpasse seg ved hjelp av styringssignaler fra ledelsen. Det som har vært bra i fortiden blir ofte vektlagt positivt. Medlemmer handler ut fra hva som ansees som det riktige å gjøre, og hva som oppleves som akseptabelt i det gjeldende handlingsmiljøet (Christensen m.fl. 2004).

Når det kommer til politikk i det institusjonelle perspektivet vil dette handle om det å oppdage mål og danne meninger. Endring vil komme av at aktører eller medlemmer tilpasser nye styringssignaler og mål, eller de kan også bli påvirket av ytre krav, og derfor tilpasse seg disse. Organisasjoner vil ut fra det institusjonelle perspektivet være robuste og trege. Og endringer vil derfor skje gradvis eller ved radikale brudd etter lang stabil periode (Christensen m.fl. 2004).

I motsetning til konsekvenslogikken i et instrumentelt perspektiv, vil det i et institusjonelt perspektiv legges vekt på det Olsen (1995) kaller for "Logic of appropriateness". I motsetning til en konsekvenslogikk som vektlegger tett kobling mellom mål, middel og bedret måloppnåelse, vil det ut fra en "Logic of appropriateness" logikk ventes at koblingen er mellom regler, identiteter og situasjoner (March og Olsen 1995). Altså bestemmes handling ut fra hva som regnes å være det passende.

Et annet sentralt begrep når det kommer til dette perspektivet er hva Krasner (1988) kaller sti-avhenighet. Ved sti-avhenighet vises det til at de kulturelle normene og verdiene som preget en organisasjon i startfasen, også vil ha betydning i senere utvikling. Hvilken tidsperiode en offentlig organisasjon etableres vil derfor kunne ha stor betydning for hvilke kontekster eller normer og verdier som vil prege den senere (Christensen m.fl. 2004:56). De målene som etableres i startfasen av en offentlig organisasjon vil derfor ha stor betydning for dens videre utvikling, og er derfor ikke lett å endre, selv ikke om omgivelsene skulle endre seg. Dette vil også gjelde de typer målgrupper man fra begynnelsen har siktet seg inn mot, eller hvilken type ekspertise som blir satset på. Dette har ofte blitt betegnet som historisk ineffektivitet. I motsetning til et instrumentelt perspektiv, der det hevdes at institusjoner som ikke raskt tilpasser seg endring i omgivelsene ikke vil kunne være effektive, vil det i et institusjonelt perspektiv hevdes at en institusjon godt kan leve med historisk ineffektivitet over tid (Christensen m.fl 2004:56).

### 3.5.1 Empiriske implikasjoner ut fra et institusjonelt perspektiv

Ut fra det institusjonelle perspektivet har jeg forventning om at beslutningsprosessen vil være organisert etter de regler og rutiner som ansees som vanlige i statsforvaltningen. Altså at det blir satt ned et utvalg, forslagene blir sendt til høring, for så å bli fulgt opp i enten en stortingsmelding eller proposisjon fra regjeringen til Stortinget. Det institusjonelle perspektivet forventes å legge større vekt på normer, regler og rutiner som er gjeldende i sentralforvaltningen, og at deltakelse defineres gjennom disse.

Endring i et institusjonelt perspektiv blir sett på som enten å skje ved gradvis tilpasning eller radikale brudd (Krasner 1988). Samfunnsikkerhetsfeltet bærer preg av robuste og tradisjonsrike aktører med bestemte oppfatninger. Det kan derfor tenkes at disse kan være vanskelige å endre, og da spesielt om man møter motstand hos dem som blir mest påvirket av endringen.

Det kan også forventes at koblingen mellom fasene i prosessen er ganske løs. Man kan ikke anta at et løsningsalternativ automatisk blir fulgt opp og vedtatt, og det kan også tenkes at målene ikke alltid er de samme gjennom hele prosessen.

#### *Aktiviseringsprosessen*

Ut fra et institusjonelt perspektiv i *initiativfasen* kan det ventes liten grad av aktivitet. Utvalget blir satt ned på samme vis som tidligere utvalg. Justisdepartementet vil ha en institusjonalisert mening om hvem som skal sitte i utvalget. I *utredningsfasen* kan man forvente at medlemmene i utvalget har ulik institusjonell tilhørighet, og at deltakelsen bærer preg av dette. I *høringsfasen* vil en forvente at høringsinstansene er valgt ut på samme måte som er blitt gjort tidligere. Alle parter i den sivile beredskap vil bli hørt. Deltakelsen vil også her ventes å være preget av den institusjonelle tilhørigheten. I *policyformuleringsfasen* kan det ventes at arbeidet blir fordelt etter hva som er "normalt". Altså kan det ventes at Justisdepartementet har etablerte arbeidsfordelinger og at rutiner og prosedyrer følges som vanlig. I *vedtaksfasen* kan det ventes at deltakelsen vises gjennom normer, regler og rutiner for hvordan behandling av saker under den sivile beredskap skal foregå.

#### *Defineringsprosessen*

I *initiativfasen* kan det ventes at mandatet er uklart og tvetydig formulert. Når det blir lagt vekt på tradisjonelle forhold vil verdier og normer sannsynligvis i større grad være motstridende. I *utredningsfasen* kan det ventes at Infrastrukturutvalget ser etter løsninger som allerede finnes på feltet i stedet for å finne nye løsninger som kan innebære mer radikale

endringer. Denne fasen kan derfor tenkes å være preget av forsiktighet. I *høringsfasen* kan en forvente at de høringsinstanser som blir påvirket av endringsforslagene vil stille seg negativt. Det kan samtidig tenkes at noen vil stille seg positive for å vise endringsvilje og innovasjon dersom organisasjonen har ”tradisjon” for dette. I *policyformuleringsfasen* kan det ventes at sentrale aktører ønsker å beholde sine institusjonelle rammer, og dermed vil stille seg negativt til eventuelle forslag som kan føre til endringer. I *vedtaksfasen* kan det i utgangspunktet ventes at vedtaket ikke vil lede til store organisatoriske endringer. Skulle imidlertid det norske beredskapsfeltet være truet av store problem og utfordringer, vil resultatet kanskje bli annerledes. Forventningene jeg har utledet fra det institusjonelle perspektivet er oppsummert i tabell 3.5.1.

**Tabell 3.4.1** Forventninger utledet fra det institusjonelle perspektivet kategorisert i forhold til de fem fasene for prosesstudien og de to prosessene i strømmingstankegangen.

|                                | <b>Aktiveringsprosessen</b>  | <b>Defineringsprosessen</b>   |
|--------------------------------|--|---|
| <b>Prosesen generelt</b>       | Beslutningsprosessen vil være organisert etter de regler og rutiner som ansees som vanlige i statsforvaltningen. Det blir først satt ned et utvalg. Utvalgets forslag blir så sendt på høring før de blir fulgt opp i enten en stortingsmelding eller stortingsproposisjon fra Regjeringen til Stortinget.<br><br>Pga. robuste og tradisjonsrike aktører innen samfunnsikkerhetsfeltet vil forslag om endring være vanskelig å gjennomføre.<br><br>Det er løs kobling mellom fasene i prosessen. Løsningsalternativ kan ikke antas å automatisk bli fulgt opp og vedtatt, og det kan tenkes at målene ikke er de samme gjennom hele prosessen. |   |
| <b>Initiativfasen</b>          | Liten aktivitet. Utvalgets medlemmer blir valgt ut etter gamle mønstre, og ikke på bakgrunn av objektive og instrumentelle kriterier.  | Mandatet er uklart og tvetydig formulert.   |
| <b>Utredningsfasen</b>         | Medlemmene i Infrastrukturutvalget har ulik institusjonell tilhørighet, og deres deltakelse og utvalgets arbeid bærer preg av dette.   | Infrastrukturutvalget ser ette løsninger som allerede er blitt fremmet innen dette området, snarere enn å forsøke å finne nye løsninger som fører til radikale endringer. Fasen preges av forsiktighet.     |
| <b>Høringsfasen</b>            | Høringsinstansene er valgt ut etter gamle mønstre, snarere enn ut fra objektive og instrumentelle kriterier. Alle parter i den sivile beredskapen skal høres, og disse forventes å svare som de pleier å gjøre ut i fra disse partenes tradisjonelle standpunkt og normer.   | Høringsinstanser som vil bli påvirket av forslag som fremmes vil forholde seg negativt til disse. Det kan imidlertid også tenkes at noen vil stille seg positive for å vise vilje til endring og innovasjon |
| <b>Policyformuleringsfasen</b> | Arbeidet som skal gjøres blir fordelt ut i fra hva som er normalt. Det vil si at Justisdepartementet har etablerte arbeidsfordelinger, rutiner og prosedyrer som følges på vanlig måte.  | Sentrale aktører vil beholde sine institusjonelle rammer, og dermed være negative til forslag som innebærer endringer i disse.  |
| <b>Vedtaksfasen</b>            | Forslagene, gjerne i form av en stortingsmelding eller stortingsproposisjon, blir behandlet av de samme instansene som normalt vil behandle lignende forslag.  | Vedtaket vil ikke lede til store organisatoriske endringer, så lenge det norske beredskapsfeltet ikke blir utsatt for spesielle kriser eller utfordringer som gjør endring tvingende nødvendig.             |



## 4. Metode

---

I dette kapittelet beskriver jeg hvordan jeg har gått frem for å besvare problemstillingen. Kort oppsummert er studien gjennomført som en casestudie hvor innholdsanalyse av dokumenter og uformelle intervjuer er benyttet for å samle inn data. Jeg vil imidlertid utdype dette mer. I kapittelet vil jeg først gi en begrunnelse for mitt valg av casestudie som strategi. Så vil jeg redegjøre for innholdsanalyse av dokumenter som metode for innsamling av data, og hvilke dokumenter som ligger til grunn for data presentert i denne oppgaven. Deretter vil jeg gjøre rede for intervju som metode for innsamling av data, min strategi for gjennomføring og bruk av intervjuer, samt betraktninger om intervjuenes kvalitet og nytteverdi. Jeg har også gjort vurderinger av studiens reliabilitet, validitet og muligheter for generalisering.

### 4.1 Casestudie som strategi

Det er stor uenighet om hva en casestudie egentlig er, og det er derfor vanskelig å finne en omforent definisjon. Jeg velger å ta utgangspunkt i Yins (2003) beskrivelse og definisjon av hva case er, og hvordan det brukes. Dersom en ønsker å besvare spørsmål av typen ”hva”, ”hvordan” og ”hvorfor”, kan en casestudie sies å være den beste form for forskningsstrategi (Yin 2003). Yin viser også til Schramm (1971) sin ofte gjengitte definisjon av case:

*”The essence of a study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result.”*  
(Sitatet av Schramm (1971) gjengitt i Yin 2003:12)

I tillegg beskriver Yin (2003) casestudier som empiriske undersøkelser av et samtidig fenomen i sin virkelige kontekst, spesielt når grensene mellom fenomen og kontekst er uklare.

Min problemstilling impliserer at jeg stiller meg flere slike spørsmål. Jeg berører blant annet spørsmål om hvordan prosessen foregikk, hvordan og hvorfor den ble initiert, hva ulike aktører har ment i prosessen og hvorfor de mente dette, hva utfallet av prosessen ble og hvorfor det ble slik. Således passer problemstillingens karakter godt med Yins (2003) formening om hvilke typer spørsmål som egner seg for casestudier. Dessuten ser jeg på en beslutningsprosess, eller et sett av beslutninger, slik definisjonen til Schramm (1971) mener er typisk for casestudier. I tillegg kan det hevdes at prosessen som ledet frem til St.meld. nr. 22

(2007-2008) er studert i sin virkelige kontekst, og at det er vanskelig å skille prosessen fra konteksten, siden aktører som utgjør konteksten også tar aktivt del i prosessen. Samlet sett mener jeg således at en casestudie er en god fremgangsmåte eller strategi for å svare på min problemstilling.

Datainnsamlingsprosessen i casestudier bærer preg av vektlegging av detaljer og innlevelse, og man har ofte stor grad av nærhet til begivenheter og aktører. Derfor blir ofte casestudier beskrevet som velegnet til å kunne beskrive prosesser og endringer, hvor vektleggingen av *hvordan* noe skjer ofte er av større betydning enn *hvorfor*. Casestudier legger til rette for en dyptgående studie hvor data og analyse inkorporeres i aktørenes egne perspektiver (Andersen 1997).

En fordel ved bruk av casestudier er at det legger til rette for et mangfold av datakilder. I mange tilfeller baserer casestudier seg på kvalitative tilnærminger, men kan gjerne kombinere kvalitative og kvantitative data (Thagaard 1998). I en prosesstudie som den jeg har gjennomført, med en beslutningsprosess som går over flere faser og inkluderer ulike aktører, vil bruk av flere typer kilder være nødvendig. I og med at fokuset i studien var å gå i dybden på selve beslutningsprosessen, vil jeg i mitt case bruke en kvalitativ tilnærming, og da hovedsakelig i form av dokumentanalyse og intervju.

## **4.2 Strategisk utvalg**

Dersom målet med analysen er å belyse et gitt problem eller fenomen, og oppnå mest mulig informasjon om dette, vil ikke alltid et tilfeldig utvalg være det som er best egnet. (Flyvbjerg 2006) Dette fordi det typiske og gjennomsnittelige utvalget i mange tilfeller ikke er rikest på informasjon, og da særlig om man ønsker å undersøke et spesielt fenomen. I tillegg er det også viktig å få fram at det ikke i alle tilfeller er et mål i seg selv å beskrive symptomer eller hvor hyppig et problem oppstår. I stedet vil det ofte være viktigere å klargjøre de dypere årsakene bak det gitte problemet. Tilfeldige utvalg som legger vekt på representativitet vil sjelden være i stand til å produsere samme form for innsikt, og at det derfor kan være passende i mange tilfeller å velge strategiske utvalg etter deres validitet. (Flyvbjerg 2006:229) Utvalget i mitt studie vil være strategisk utvalgt, da det er spesielle enheter jeg vurderer som relevante i denne prosess-studien.

## **4.3 Dokumentanalyse**

Skriftlig materiale utgjør en viktig kilde til data for denne studien. Jeg har derfor benyttet meg av kvalitativ innholdsanalyse for å systematisk analysere relevante dokumenter. Grønmo

(2004) beskriver kvalitativ innholdsanalyse som en metode for innsamling av data som går ut på at forskeren systematisk gjennomgår dokumenter med sikte på kategorisering av innhold, og registrering av data, som regnes som relevante for det man ønsker å finne ut av. Ved innholdsanalyse vil datainnsamlingen kunne foregå omtrent samtidig med selve analysen, og dess flere dokumenter som analyseres, jo bedre svar vil man kunne få på problemstillingen (Grønmo 2004).

Dokumentanalysen var sentral både i forhold til å forstå konteksten rundt prosessen, og i forhold til å forstå hva som skjedde i prosessen. Dokumenter som har vært viktige for min studie er blant annet ulike offentlige utredninger, kongelige resolusjoner, innstillinger, høringsuttalelser, høringsbrev, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og referat fra debatter på Stortinget. I forhold til min studie har det vært viktig å samle kunnskap om hvilke deltakere som har hatt deltakelsesrettigheter i prosessen, hvilke deltakere som valgte å aktivisere seg, og hvilke problem- og løsningsforslag som ble lagt frem. Dokumentene som danner det viktigste datagrunnlaget er de offentlige dokumentene knyttet direkte til prosessen. Disse er Kgl. res. 29 2004, NOU 2006:6, St. meld. nr. 22 (2007-2008) og Innst. S. nr. 85 (2008-2009). I tillegg har også høringsuttalelsene knyttet til NOU 2006:6 og referat fra møter på Stortinget vært sentrale dokumenter.

Når det gjelder tilgang til datamateriale har jeg ved flere anledninger etterspurt både arkivmateriale fra JD og møtereferat fra Infrastrukturutvalget. Disse dokumentene har vært unndratt offentlighet, og jeg har dessverre ikke lyktes med å få innsyn i disse. Det har heller ikke fått innsyn i møtereferat eller arkivmateriale fra arbeidet i Forsvarskomiteen på Stortinget.

Dokumentene alene gav liten informasjon i forhold til hvordan de ulike aktørene aktiviserte seg og deltakelsen som fant sted. Dokumentene gav heller ikke tilstrekkelig informasjon når det kom til problemdefinerings, løsningsforslag og situasjonsoppfatning. Jeg har derfor foretatt dybdeintervju med sentrale personer i prosessen for å få belyst dette. Dette er også positivt med hensyn til reliabilitet og validitet, ettersom den innhentede informasjonen kommer fra mer enn kun én kilde.

## **4.5 Intervju**

For å supplere data fra innholdsanalysen har jeg gjennomført en rekke intervjuer av typen Grønmo (2004) kaller uformell intervjuing. Slike intervjuer egner seg i kvalitative studier hvor man ønsker å gå i dybden på et tema (Grønmo 2004). Målet med slike uformelle intervjuer er å finne ut så mye som mulig om respondenten, og om og relevante forhold som

danner grunnlaget for å besvare problemstillingen (Grønmo 2004). For at dataen som kommer ut av intervjuet skal være mest mulig upåvirket og så nærme virkeligheten som mulig, er det viktig at intervjueren forholder seg så objektiv til emnet som mulig. Et uformelt intervju legger til rette for å kunne oppdage nye sider ved emnet, siden intervjueren ikke er låst til et spørreskjema hvor alle spørsmål er bestemt på forhånd. Temaet for intervjuet vil bli bestemt i forkant av intervjuet, men kan utover i samtalen gå i ulike retninger. Dette fordi det i uformelle intervjuer legges til rette for oppfølgingsspørsmål, slik at man hele tiden vil ha mulighet til å spørre respondenten etter utdyping av svar (Grønmo 2004).

Jeg har gjennomført syv intervjuer, med til sammen 8 personer, som alle var interessante i lys av sin tilknytning til ulike sentrale aktører på samfunnssikkerhetsfeltet.<sup>11</sup> Tre av respondentene var medlemmer av Infrastrukturutvalget, tre andre hadde tilknytning til Justisdepartementet. I tillegg intervjuet jeg en respondent med fra DSB, og en med tilknytning til Forsvarskomiteen. Det sentrale i intervjuene var å avdekke hva som skjedde i de ulike fasene, hvilke problemer som oppstod, hvilke løsninger som ble foreslått, hvilke aktører som mente hva og på hvilke beslutningsarenaer dette fant sted.

Ved alle intervjuene fikk jeg tillatelse til å bruke båndopptaker, noe som gjorde intervjusituasjonen en del enklere, og gav en mer korrekt gjengivelse av innholdet i intervjuene. Ingen av respondentene ønsket å bli anonymisert i forhold til sitering, og jeg fikk derfor gjengi sentrale utsagn fra intervjuene i empiridelen. Innholdet som kom ut av intervjuene var derimot ikke alltid like relevant. Selv om respondentene tydelig hadde engasjement og kunnskap for samfunnssikkerhetsfeltet, var det vanskelig å få respondentene til å oppgi aktører eller personer som hadde vært sentrale i diskusjoner i de ulike delene av prosessen. De fleste respondentene viste stor grad av lojalitet overfor egen institusjonstilhørighet, samt tidligere og nåværende arbeidskollegaer, og gav lite informasjon knyttet til de ulike diskusjonene som hadde vært sentrale. Dette gjaldt spesielt diskusjoner i regjeringen, JD og blant utvalgsmedlemmene.

Respondentene var forsiktige i sine uttalelser, men var opptatt av å gi et så riktig bilde av virkeligheten som mulig, og svarene jeg fikk viste stor grad av oppriktighet. Intervjuene jeg hadde i JD kan sies å ha blitt noe påvirket av selve intervjuetsettingen. Ved begge disse intervjuene måtte seniorrådgiver Knud Anders Moi være tilstede. På en side kan dette tenkes å ha gitt mer nøyaktig informasjon ved at de kunne rådføre seg med ham, men på den andre siden ble nok respondentene også mer forsiktige i sine uttalelser. Ved senere anledninger har

---

<sup>11</sup> Syv intervjuer, men Knut Anders Moi, seniorrådgiver i Justisdepartementet, var til stedet som en andre person ved to av disse.

jeg gjentatte ganger forsøkt å følge opp intervjuet med leder i rednings- og beredskapsavdelingen, men fikk ikke svar på disse henvendelsene.

Alt i alt gav intervjuene mye viktig informasjon knyttet til prosessen. Svarene respondentene gav samsvarte også i stor grad med hverandre. Således utgjør informasjonen fra intervjuene et viktig bidrag til datamaterialet i denne studien.

#### **4.6 Vurdering av reliabilitet og validitet**

Begrepene validitet og reliabilitet betegner spesielle kriterier som betegner hvor godt datamaterialet samsvarer med det man ønsker å undersøke, og om studien er gjennomført på en pålitelig og nøyaktig måte (Grønmo 2004). Validitet viser til studiens datamateriale, og hvor godt datamaterialet svarer på problemstillingen. Reliabilitet viser til hvordan studien ble gjennomført, og om datamaterialet kan regnes som pålitelig. Reliabilitet kan vises ved at uavhengige datainnsamlinger av samme fenomen samsvarer med hverandre, eller at en studie kan gjennomføres flere ganger og få samme resultat. Høy validitet vises dersom datainnsamlingen er utført på nøyaktig vis og gir et godt svar på problemstillingen i studien. Selv om den innsamlede data kan inneholde god informasjon, vil det også være nødvendig at informasjonen samsvarer med innholdet i problemstillingen.

Validiteten i min studie anser jeg som å være god ettersom intervjuene kun vil være av sentrale aktører i prosessen, og dokumentene som analyseres vil enten være en del av prosessen, eller beskrivelser av hendelsesforløp i prosessen. Respondentene og dokumentene er med andre ord relevante for problemstillingen. Ved å beskrive hvordan jeg har gått frem ved datainnsamlingen, og ved å vise til de viktige kildene, kan leseren gjøre seg egne betraktninger om studiens reliabilitet. Jeg mener at benyttelsen av et bredt datagrunnlag i studien er med på å styrke reliabilitet.

#### **4.7 Generalisering**

Flere vil si at et negativt aspekt ved bruken av case, er at det gir en begrenset eller ingen mulighet til å kunne generalisere ut fra et enkelt case (Yin 2003). Så lenge  $N=1$  finnes det ikke mulighet for å statistisk generalisering (Grønmo 2004). Likevel er ikke statistisk generalisering alltid målet. Noen ganger ønsker man å foreta teoretisk generalisering. I følge Grønmo (2004) er teoretisk generalisering en teoretisk forståelse av samfunnsforholdene som studeres, og at man ved hjelp av teoretiske resonnement kan utvikle nye teorier, hypoteser og begrep. Eller at man utvikler en helhetlig forståelse av en større gruppe eller kontekst ved å studere utvalgte enheter (Grønmo 2004).

Andersen (1997) viser til at mange studier ikke tar sikte på eller bidra til teoriutvikling. I stedet viser han til teoretisk fortolkende studier som i stedet for å generalisere handler om å se forklaringskraften til forklarende perspektivene i forhold til et case. Min studie har hverken til hensikt å generalisere statistisk eller teoretisk. Målet med min studie er heller å oppnå forståelse for mitt case, i dette tilfelle en prosess, og undersøke om de tre valgte teoretiske perspektivene har forklaringskraft.

## 5. Initiativfasen

---

I dette, og de kommende fire kapitlene, vil jeg legge frem empiri om prosessen rundt St.meld. Nr. 22 (2007-2008). Hvert kapittel vil omhandle en av fasene i denne prosessen. Hovedlinjen i disse kapitlene er behandlingen av de ulike hoveddokumentene studien, som er NOU 2006:6, St.meld. nr. 22 (2007-2008) og Innst. S. nr. 85 (2008-2009). Jeg har også tatt for meg tre parallelle prosesser til denne hovedlinjen, men som likevel har relevant tilknytning. Den første av disse er Riksrevisjonens rapport om JDs samordningsrolle, som legges frem i høringsfasen. Denne rapporten er relevant for hovedlinjen i kapitlene fordi denne danner mye av grunnlaget for fokuset på samfunnssikkerhet i stortingsmeldingen. Den andre parallelle prosessen er lovforslaget om kommunal beredskapsplikt. Kommunal beredskapsplikt var på mange måter en direkte oppfølging av Infrastrukturutvalgets utredning, men det var også et forslag som over lengre tid hadde vært et gjennomgangstema, og oppfølgingen av dette forslaget kom derfor ikke som et direkte resultat fra forslagene som kom opp i den studerte prosessen. Den siste parallelle prosessen er et representantforslag om sikring av offentlig eierskap i VA-sektoren. Dette var en anbefaling som først dukket opp i utvalgets utredning, og ble fulgt opp helt frem til behandlingen på Stortinget. Det spesielle med dette forslaget var imidlertid at det fremdeles henger igjen i regjeringen, ettersom et lovforsalg fremdeles ikke er lagt frem for Stortinget. I initiativfasen vil jeg fokusere på opprettelsen av Infrastrukturutvalget. Det som vil være sentralt i denne fasen av prosessen vil være hvordan mandatet ble utformet og hvordan opprettelsen av dette fant sted.

Under muntlig spørretime på Stortinget 19. mai 2004 viste Odd Einar Dørum sitt engasjement rundt sikring av landets kritiske infrastruktur. På bakgrunn av spørsmål fra Marit Nybakk (Arbeiderpartiet) angående utenlandsk oppkjøp av Oslo kommunes eierandel i Hafslund, la Dørum vekt på hvordan samfunnet i dag er helt avhengig av en pålitelig kraftforsyning, og at offentlig eierskap kan begrunnes ut fra hensynet til å overta økonomisk virksomhet som markedet ellers ikke kan løse. Dørum påpekte at Hafslundsaken ble avblåst fra både budgivers og Oslo kommunes side, men viste til at representanten som stilte spørsmålet hadde pekt på en prinsipielt viktig problemstilling som han selv og sittende regjering ville sørge for at ville bli gjennomgått på en skikkelig måte. Dørum la i samme uttalelse vekt på problemstillingen rundt infrastruktur og sårbarhet, hvor spesielt sikring av tilgang på samfunnskritiske varer og tjenester stod sentralt, og avsluttet innlegget slik:

*”Regjeringen tar sikte på å prioritere en kartlegging av de virkemidler som kan brukes, for å sikre rikets sikkerhet i forbindelse med vital infrastruktur og hvordan vitale nasjonale interesser kan ivaretas når offentlige virksomheter privatiseres.” (Odd Einar Dørum, Forhandlinger i Stortinget nr. 188 19.mai 2004)*

Videre under samme høring la Dørum vekt på viktigheten av problemstillingen som ble fremstilt, og henviste også til tidligere statsminister Kåre Willoch som tidligere tatt opp dette tema, og også at Dørum selv møtte problemstillingen da han var i USA rett etter terrorangrepene 11.september 2001. Dørum sa at det var som en oppfølging av Sårbarhetsmeldingen at han valgte å gi det prinsipielle signal at han ville se på Infrastrukturspørsmålene. Han gjorde det også klart at han ikke i utgangspunktet ville ha et bestemt syn på eiendomsforhold, men ville se med et åpent sinn på infrastrukturspørsmålene (Forhandlinger i Stortinget nr. 188 19. mai).

Odd Einar Dørum har også ved tidligere anledninger vist å være sentral person på dette feltet. Som justisminister I 1999 var han sterkt engasjert i nedsettelsen av Sårbarhetsutvalget. Sårbarhetsutvalget anbefalte i sin utredning NOU 2000:24 en nærmere vurdering av lover, regler og insentiver for å styrke robusthetsnivået i kritisk infrastruktur, samt redusere samfunnets IKT-sårbarhet, noe også Dørum var enig i. Leder av Sårbarhetsutvalget, Kåre Willoch, hadde stor betydning for organiseringen av dette utvalget, og ble ansett som svært viktig i forbindelse med Sårbarhetsutredningen. Han ble tidlig kontaktet om ledervervet, og deltok i alt fra opprettelsen av utvalget, til utforming av mandat og kongelig resolusjon (Serigstad 2003). I forbindelse med Infrastrukturutvalget og utredning av kritisk infrastruktur, hadde Willoch også en sentral rolle i arbeidet. På spørsmål om det var noen personer som synes å utmerke seg i prosessen, svarte rundt halvparten av respondentene at Kåre Willoch spilte en stor rolle på nettopp dette feltet. Willoch hadde ingen formell rolle i prosessen, men ble beskrevet som en person med stort engasjement, og som har satt stor fokus på samfunnssikkerhet hvor han var med fra starten av (Intervju med Terje Moland Pedersen 10.11.2009 og Kjetil Hestad 27.11.2009).

## **5.1 Sammensetningen av Infrastrukturutvalgets medlemmer**

Arbeidet med å finne utvalgsmedlemmene var en prosess som Justis- og politidepartementet brukte lang tid på. Det var også byråkrater fra andre departement som deltok i dette arbeidet, og det ble mange runder før de rette personene var på plass. I tillegg til at de fleste sektorer var involvert, var også politikere veldig involvert i sammenheng med utpekning av personer som kunne tenkes å passe. I utvelgingen av Infrastrukturutvalgets medlemmer var det ingen enkeltpersoner som direkte ble utpekt, da utvelgelsen ble foretatt ut fra de ulike sektorene som



ble ansett som relevante i dette arbeidet. Utvelgelsen ble i så måte tatt ut fra de aktører som hadde kompetanse og meninger som ville kunne gi nyttige bidrag til utredningen (Janne Karlsen, intervju 24.11.2009).

Utvalgsmedlemmene ble til slutt valgt ut fra en liste av aktuelle kandidater, hvor de ulike sektorene var representert med en mann og en kvinne. De generelle bestemmelsene for utvalg er 40 % kjønnsbalanse, noe som også ble tatt hensyn til i utvelgelsen. Til slutt ble dette sammensetningen på utvalget: Direktør Sven Ullring, utvalgets leder (tidligere konsernsjef i Det norske Veritas), Direktør Jon Lea, utvalgsmedlem (DSB), Assisterende direktør Toril Hofshagen, utvalgsmedlem (NORVAR BA), Administrerende direktør Grethe Høiland, utvalgsmedlem (Lyse AS), Avdelingdirektør Bjørn Tørmo, utvalgsmedlem (Nærings- og handelsdepartementet, Prorektor Gerd Bjørhovde, utvalgsmedlem (Universitetet i Tromsø), Sikkerhetssjef Anne M. Reines, utvalgsmedlem (Telenor), Direktør Willy Jensen, utvalgsmedlem (Post- og teletilsynet), Professor Kåre Hagen, utvalgsmedlem (Norges Handelshøyskole) og Prosjektleder Einar Ellingsen, utvalgsmedlem (JD).

## **5.2 Infrastrukturutvalgets mandat**

Ved kongelig resolusjon 29.10.2004 ble utvalget nedsatt. På dette tidspunktet var navnet "utvalg for sikring av landets kritiske infrastruktur". Begrunnelsene som lå til grunn for opprettelsen gikk i stor grad ut på hvordan sikring av rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser kunne ivaretas, og da spesielt i forhold til privatisering av virksomheter med viktige beredskapsoppgaver.

Statlig eierskap ble på daværende tidspunkt ansett for å være noe ustrukturert, og det ble i resolusjonen gitt oppfordring til at staten måtte rydde opp i eierskapet i næringslivet, og definere hva som var målet med eierskapet i hvert enkelt tilfelle. Det ble også vektlagt at fremtidige eierskap måtte begrenses til selskaper hvor eierskapet hadde en politisk begrunnelse eller til selskaper av forvaltningsmessig karakter. Samtidig gjorde også resolusjonen rede for hvordan utviklingen syntes å gå i retning av en økning i at samfunnets produksjon av varer og tjenester ble overlatt til markedet, men at det også samtidig var en økning i befolkningens avhengighet til disse varene og tjenestene. Spesielt ble strømforsyning og teletjenester vektlagt.

Et kjennetegn ved statlige virksomheter som i senere tid hadde blitt skilt ut som egne selskaper, var at de ofte også hadde viktige beredskapsoppgaver. I tillegg til denne privatiseringen ble også virksomheter med økonomisk eller kritisk viktighet for samfunnet ansett å utgjøre en del av vitale nasjonale interesser. Hvordan sikring av beredskapsoppgaver

og vitale nasjonale interesser kunne ivaretas i forhold til dette ble derfor en viktig del av mandatet. Kombinasjonen av økt privatisering av offentlige virksomheter, reduksjon i offentlig eierskap og styrket erkjennelse av at interesser av vital betydning ble forvaltet av private virksomheter, ville ifølge resolusjonen stille oss overfor store beredskapsutfordringer. Når det kom til diskusjoner rundt offentlig eierskap, hadde beredskaps- og sikkerhetshensyn lenge vært sterke argumenter som støttet opp om dette, men at disse hensynene nå spilte en mindre rolle. Selv om det i resolusjonen ble lagt vekt på opprydning i det offentlige eierskapet, var likevel målet at statlige eierinteresser i næringslivet burde reduseres. Dette fordi fellesskapets interesser i de fleste tilfeller kunne ivaretas like godt eller bedre gjennom utøvelse av kontrollmyndighet, rammebetingelser og utforming av lovverk.

Resolusjonen peker også på spørsmålet om hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser blir ivaretatt på god nok måte når det kommer til globalisering. Globalisering ble sett på som et trekk ved utviklingen hvor eierstruktur i selskaper ble mer uklar, og endret i større hastighet enn tidligere.

Resolusjonen og nedsettelsen av Infrastrukturutvalget ble til slutt begrunnet med behovet for en overordnet tilnærming til spørsmålet om hvordan rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser kunne ivaretas i forhold til virksomheter som ikke var offentlige eller offentlig eide. Hensikten med denne tilnærmingen var å få dannet en oversikt over hvilke virkemidler som kunne brukes for å sikre denne ivaretagelsen, og også for å gi en systematisk tilnærming til hvilke virkemidler som kunne brukes når virksomheter ble privatisert eller ved behov for ivaretagelse av rikets sikkerhet eller vitale nasjonale interesser. Sentrale punkter i mandatet ble derfor:

- Utvalget skulle kartlegge virkemidler som ble brukt for sikring av rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser når offentlige virksomheter blir privatisert.
- Kartlegge virksomheter som ble antatt å ha betydning for rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser.
- Kartlegge virkemidler som ble brukt for sikring av rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser i forhold til ikke offentlige virksomheter, eller som var helt eller delvis eid av det offentlige, men organisert som selvstendige rettssubjekter.
- Vurdere hva slags infrastruktur Staten burde eie helt eller delvis, hvor det ble avgrenset til infrastruktur der særlig viktige hensyn ikke kan ivaretas på annen måte. Det ble her vist til Sem-erklæringen hvor begrunnelser for direkte offentlig eierskap kunne være ivaretagelse av økonomisk virksomhet markedet ellers ikke kan løse.

- I forhold til punkt 1 i mandatet skulle utvalget vurdere hvilke virkemidler som kunne være aktuelle å bruke for ivaretagelse av rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser i forhold til private virksomheter eller virksomheter som privatiseres.
- Vurdere om disse virkemidlene ville kunne føre til så store inngrep overfor den tiltakene ble rettet mot, at bruken av virkemidlene måtte frarådes, eller at det ble krevd særskilt lovhjemmel.
- Vurdere forholdet til konkurransemessige og øvrige hensyn.

I tillegg ble utvalget bedt om å vurdere kostnadmessige og administrative konsekvenser ved sine forslag, og at minst ett av forslagene skulle baseres på uendret ressursbruk. Mandatet ble så avsluttet med utvalgets tidsfrist, som var 1.8.2005 (Kgl.res.29 2004).

Fra JDs side har det de senere år blitt lagt vekt på at problemstillinger knyttet til samfunnssikkerhet skulle behandles av sivil og militær sektor i sammenheng, og at det derfor de senere år hadde blitt vektlagt å levere Stortingsmeldinger samtidig med Forsvarsdepartementet (Mette Stangerhaugen, Intervju 12.10.2009). Likevel var Forsvaret ikke en del av nedsettelsen av utvalget, og ble heller ikke inkludert i mandatet.

### **5.3 Oppsummering initiativfasen**

Initiativet til opprettelsen av Infrastrukturutvalget kom fra Justis- og politidepartementet. Statsråd Odd Einar Dørum som også ved tidligere anledninger har vist sterkt engasjement innen samfunnssikkerhetsfeltet, viste seg også i dette tilfellet å være en sterk pådriver for initiativet. Bakgrunnen for initiativet var blant annet behovet for kartlegging av virkemidler som kunne brukes for å sikre rikets sikkerhet i forbindelse med vital infrastruktur, og hvordan vitale nasjonale interesser kunne på best mulig måte bli ivaretatt når offentlige virksomheter privatiseres. Videre vil jeg oppsummere Initiativfasen ved bruk av begrepene aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen.

#### *Aktiviseringsprosessen*

Sentralt i aktiviseringsprosessen var Statsråd Odd Einar Dørum som var stor pådriver for å få en utredning på kritisk infrastruktur i Norge. Han viste tidlig stort engasjement, og hadde tidligere også tatt stor del i sårbarhetsutredningen. Selv uten en formell rolle i prosessen, kommer det frem i intervju og fra utredningen til Infrastrukturutvalget at Kåre Willoch var en sentral person i arbeidet, og ansett for å ha lang erfaring og god kunnskap på samfunnssikkerhetsfeltet. Selve initiativet til nedsettelsen av utvalget kom fra administrativt nivå i Justis- og politidepartementet, hvor mesteparten av arbeidet ble gjort internt i rednings-

og beredskapsavdelingen. Både ved valg av utvalgsmedlemmer og etablering av utvalget ble de formelle rutinene fulgt, hvor regjeringen og Statsministerens kontor ble informert om initiativet. Prosessen kan derfor sies å ha vært relativt lukket.

### *Defineringsprosessen*

Målet i initiativfasen kan sies å være nokså klart. Ønsket var å etablere et offentlig utvalg som skulle se på hvordan man kunne forbedre sikkerheten av kritisk infrastruktur i Norge, og hvilke virkemidler som kunne brukes. Etter sårbarhetsmeldingens utredning, hvor samfunnets sårbarhet og styrking av samfunnets trygghet og beredskap stod i fokus, ble det lagt større vekt på hvordan rikets sikkerhet kunne sikres når det kom til infrastruktur, og spesielt hvordan ivareta nasjonale interesser når offentlige virksomheter privatiseres. Problemet i denne fasen var derfor hvordan man kunne gjøre nettopp dette. Et annen problem i forhold til dette var også hvilke virkemidler man kunne bruke for å sikre at viktige beredskapsoppgaver og vitale nasjonale interesser ble ivaretatt ved privatisering av virksomheter. Løsningen på problemet var å sette ned et offentlig utvalg, satt sammen av personer fra relevante sektorer, med relevant kunnskap, som til sammen kunne gi en god utredning på feltet.

## 6. Utredningsfasen

---

I dette kapitlet vil selve arbeidet i Infrastrukturutvalget stå i fokus. Det jeg ønsker å se på her er hvordan man starter arbeidet med å analysere samordning på samfunnssikkerhetsfeltet. I denne delen av prosessen vil jeg legge vekt på hva som kjennetegner arbeidet, og spesielt med tanke på ulike oppfatninger av situasjoner og problemer, hvilke argument som legges frem, og hvilke løsningsforslag som fremmes. Jeg vil se på hvilke konflikter som eventuelt oppstod, og hvilke interesser som ble vektlagt, samtidig som jeg vil se på hvor løsningene kom fra. Eventuelle skillelinjer som arbeidet bar preg av vil også være sentralt. Jeg vil i stor grad kun legge vekt på de organisatoriske forslagene i arbeidet.

### 6.1 Organisering av arbeidet i Infrastrukturutvalget

I tillegg til utvalgsmedlemmene hadde utvalget eget sekretariat. Hovedsekretær og leder for utvalgets sekretariat var rådgiver Dagfinn Buset (JD). Øvrige utvalgssekretærer var Øyvind Mandt (DSB) og seniorrådgiver Bjørn Nilsen (NSM). Rådgiver Kjetil Sørлие (DSB og NSM) inngikk i utvalgets sekretariat fra 7. september 2005, og erstattet Øyvind Mandt som gikk ut i fødselspermisjon.

Utvalget så det som hensiktsmessig å ta utgangspunkt i NOU 2000:24 ”Et sårbart samfunn”, og på den måten nyttiggjøre seg av det arbeidet Sårbarhetsutvalget hadde gjort. Ifølge utvalgsleder Sven Ullring ble denne utredningen sett på som begynnelsen av utvalgsarbeidet, hvor utvalget listet opp nøyaktig hva Sårbarhetsutvalget hadde foreslått, og hva som var gjennomført for så å bygge videre på dette. I tillegg viser også Ullring til møter med Kåre Willoch i sammenheng med arbeidet i Infrastrukturutvalget. Sårbarhetsutvalget kartla i sin utredning sårbarheter innenfor en rekke samfunnsområder, herunder sårbarheten i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Dette var da noe av grunnlaget for arbeidet til infrastrukturutvalget (NOU 2006:6, Sven Ullring, Intervju 12.10.2009)

Utvalgets første møte ble holdt 22. november 2004, mens det tolvte og siste møtet ble holdt 6. mars 2006. Det ble holdt tre to dagers møter. Møtene det første halvåret benyttet utvalget til kartlegging og til å skape en felles forståelse av nåsituasjonen knyttet til sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Møtene høsten 2005 brukte utvalget til å drøfte ønsket situasjon, samt ulike virkemidler for måloppnåelse. Møtene var til enhver tid godt forberedt. Utvalgsleder forberedte sammen med sekretariatet møtene utvalget skulle ha. Utvalgsleder la også stor vekt på at alt skulle gjennomgås og at det derfor ble lagt frem oppgaver til de ulike medlemmene. Oppgavene ble tildelt etter hvilken bakgrunn

medlemmene hadde, som for eksempel at Toril Hofshagen fra NORVAR skrev forslag på vegne av vann- og avløpssektoren, mens representanten fra kraftsektoren la frem forslag for sitt felt. Sekretariatet jobbet kontinuerlig, samtidig som utvalgsleder hadde kontor hos Justisdepartementet og brukte under utvalgstiden mye tid der (Sven Ullring, Intervju 12.10.2009).

Utvalget sendte også ut brev med anmodning om innspill til en lang rekke offentlige og private virksomheter. Disse innspillene utgjorde en stor del av utvalgets informasjonsgrunnlag. I tillegg til disse innspillene fikk utvalget også bidrag og råd fra aktører som utvalget hadde møter med. Blant disse var Kåre Willoch, Jan Hovden (Professor i sikkerhetsledelse ved NTNU), Tore Bjørgo (Professor ved Politihøgskolen) og Eivind Smith (Professor i rettsvitenskap ved UIO). Samtlige innspill ble brukt i utvalgsarbeidet, og de mest sentrale ble også lagt med som egne vedlegg til utredningen (NOU 2006:6).

Utvalget hadde utstrakt møteaktivitet, både nasjonalt og internasjonalt. Rundt 200 møter med offentlige og private virksomheter, organisasjoner og enkeltpersoner ble avholdt i utredningsperioden. Utvalget fikk gjennom disse møtene informasjon de anså som helt nødvendig for sitt arbeid. I tillegg brukte utvalget også disse møtene til å foreta løpende vurderinger og bestemme arbeidsmetodikk, samt å også øke bevisstheten rundt sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner (se tabell 6.1 for oversikt over noen av møtene).

Utvalget foretok en kartlegging av sektorer og virksomheter hvor de avdekket hvilke sektorer som falt inn under begrepene kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Dette kartleggingsarbeidet foregikk i to faser. I den første fasen sorterte utvalget kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner etter sektor, virksomhet og funksjon, og i den andre fasen ble det innhentet informasjon om enkelte sentrale virksomheters virkeområder, eierstrukturer, organisering, bemanning og økonomi. Den innhentede informasjonen kom fra åpne kilder og i dialog med den enkelte virksomhet.

Den 17. oktober 2005 arrangerte utvalget et arbeidsseminar med en grundig drøfting av forholdet mellom ivaretagelse av hensynet til borgernes frihet og borgernes sikkerhet. Både Georg Apenes (Direktør Datatilsynet), Jørn Holme (PST-sjef), Kåre Willoch og Stein Ørnhøi (SV-politiker) holdt innlegg om temaet og Høyesterettsjustitiarius Karsten Smith var ordstyrer. Formålet med dette arbeidsseminaret var å belyse kompleksiteten ved ivaretagelsen av disse hensynene. Den 20. oktober 2005 arrangerte utvalget i samarbeid med Næringslivets Hovedorganisasjon et arbeidsseminar for å belyse hva en utvidelse av sikkerhetsloven i privat sektor ville innebære, og om hensynet til rikets sikkerhet ville kunne ivaretas like godt ved

bruk av andre virkemidler. Under dette seminaret var Jens Ulltveit-Moe (tidligere NHO-president) ordstyrer, og Anders Bjønnes (NSM), Tor-Odd Danielsen (Telenor ASA) og Håkon Mageli (Orkla Foods) holdt innlegg om temaet. Utvalgsmedlemmer hadde også møter internasjonalt. Oversikt over hvilke myndigheter og institusjoner utvalgsmedlemmer hadde møter med er presentert i tabell 6.1:

**Tabell 6.1** *Oversikt over internasjonale myndigheter og institusjoner som utvalget hadde møter med.*

| Myndighet     | Institusjon   |
|---------------|---|
| USA           | Department of Homeland Security (DHS)<br>Federal Bureau of Investigation (FBI)<br>National Defense University<br>George Mason University<br>Heritage Foundation |
| Canada        | Public Safety and Civil Emergency Preparedness Canada<br>Industry Canada  |
| Storbritannia | National Infrastructure Security Coordination Centre (NISCC)<br>National Security Advice Centre<br>Home Office  |
| Tyskland      | Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK)<br>Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)                                       |
| Nederland     | Innenriksministeriet  |
| Sveits        | Federal Office for National Economic Supply<br>Federal Office of Communication<br>Melde- und Analysestelle Informationssicherung                                |
| Singapore     | Ministry of Home affairs (Sammen med ambassadør Enok Nygaard)   |
| Sverige       | Kriseberedskapsmyndigheten (KBM)<br>Totalforsvarets forskningsinstitut (FOI)<br>TeliaSonera<br>Säkerhetspolisen (SÄPO)<br>4c Strategies AB<br>Saab AB           |

Møtet i Singapore ble foretatt i forbindelse med et annet besøk til Singapore av utvalgsleder Sven Ullring. Dette gav derfor ingen kostnader for staten. Selv om møtevirksomheten i utlandet ble beskrevet som interessant, ble det stilt spørsmålstegn ved om informasjonen som ble hentet var av særlig tyngde for utvalgsarbeidet (Kåre Hagen, intervju 28.9.2009).

## 6.2 Arbeidet i Infrastrukturutvalget

Mandatet ble av utvalget oppfattet som et velfungerende mandat, som heller ikke ble oppfattet å være for stringent. Utvalget brukte innledningsvis mye tid og ressurser på å definere hva som kunne regnes som kritisk infrastruktur. Det å finne kriterier som skulle ligge til grunn for en slik definering var et omfattende arbeid, og det ble brukt en mye tid på å finne en funksjonell definisjon. I tillegg måtte utvalget også teste de potensielle sektorene opp mot

begrepet, slik at det etter hvert ble dannet en liste over hvilke sektorer som skulle utredes nærmere (Toril Hofshagen, intervju 18.2.2010). Utvalgsmedlemmene oppfattet mandatet som å ha nokså vide rammer, slik at de selv kunne definere hva de ønsket å komme ut med, men samtidig var det også klart hva som var forventet, og den store endringen utvalget hadde på mandatet var derfor denne definisjonsdelen. Fra det opprinnelige mandatet var sikring av infrastruktur definisjonen som ble brukt, mens det i utvalget ble bestemt at kritisk infrastruktur måtte deles opp i kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Ifølge utvalgsmedlemmene betydde ikke dette en endring i mandatet, men mer en klargjøring hvor man fikk frem den nye definisjonen (Sven Ullring, intervju 12.10.1009). Dette kommer også frem i formuleringen av utvalgets tolkning av mandatet, hvor mandatet stort sett er det samme som det opprinnelige, men inkluderer den nye definisjonen av kritisk infrastruktur (NOU 2006:6).

Uvalget hadde som tidligere nevnt utstrakt møtevirksomhet i forbindelse med utredningsprosessen. Ifølge utvalgsmedlemmene var det spesielt to personer som utmerket seg her, Kåre Willoch og Odd Einar Dørum. Det ble fra flere lagt vekt på Dørums brennende engasjement, og Willochs lange erfaring på samfunnssikkerhetsfeltet. Blant annet forteller et av utvalgsmedlemmene om et meget interessant møte med Dørum, hvor han presiserte behovet for en endret tankegang på feltet:

*”Etter 11.september 2001 så må vi begynne å tenke annerledes. Om vi har gardinene trukket for, og hører noe galloppere der ute, så skal vi ikke forutsette at det er hester, men i stedet tenke at det kanskje er sebraer. Altså at vi må venne oss til at det uventede kan skje.”* (Gjenfortalt av Toril Hofshagen, intervju 18.2.2010)

Hofshagen mente også at dette kunne regnes som en erkjennelse fra Justisdepartementet og regjeringens side, at samordningen var for dårlig, og at samfunnet var for dårlig forberedt til å takle større kriser som kanskje rammet flere sektorer.

### **6.3 Samarbeid i Infrastrukturutvalget**

Når det kom til samarbeidet og arbeidsmiljøet i utvalget, ble dette fremstilt som svært bra av både utvalgsleder og utvalgsmedlemmene. Utvalget var et konstruktivt utvalg, med dyktige mennesker og en dyktig leder. Ullring fremsto som svært erfaren og sterk utvalgsleder som hele tiden evnet å dra utvalget i riktig retning, med stort engasjement i arbeidet. Selv om utvalget bestod av sterke og engasjerte mennesker, var diskusjonene likevel preget av godt samarbeid og var lite konfliktfylt. Det kunne likevel skimtes politiske ståsteder under diskusjoner, selv om politisk representasjon ikke var et emne under utvalgsnedsettelsen.



Ifølge Ullring var det store sprik i politiske ståsteder. Men på tross av ulike politiske ståsteder, sterke personligheter og sektorrepresentasjon klarte utvalget likevel å levere en innstilling uten dissenser (Intervju med Hagen 28.9.2009, Ullring 12.10.2009 og Hofshagen 18.2.2010).

Ingen dissens var ifølge utvalgsleder og utvalgsmedlemmer et ønsket utfall allerede fra starten av arbeidet. Særlig utvalgsleder hadde et klart formål om en enstemmig innstilling, som på den måten skulle gi mer trykk:

*”Willochutvalget var jo ikke enstemmig, det var jo dissens der. Og de fleste utredninger har jo masse dissenser, men der var jeg veldig opptatt av at vi skulle bli enige for å få mer trykk.”* (Sven Ullring, intervju 12.10.2009)

*”Jeg hadde bestemt meg. Fallbacken var jo at det skulle bli så lite som mulig. Jeg trodde jo ikke vi skulle klare å gjøre det, selv om jeg sa vi måtte forsøke å få frem en innstilling uten dissens så trodde jeg ikke vi skulle få det til. Men jeg jobbet fullt for å få det til, også ble det slik.”* (Ullring, intervju 12.10.2009)

Selve arbeidet og diskusjonene i utvalget var likevel preget av ulike meninger og holdninger, hvor det ble brukt lang tid for å få full enighet. Som representanter for ulike sektorer, hadde medlemmene også god kontakt med sine egne medlemmer, hvor de ulike emnene som ble diskutert i utvalget hele tiden ble sjekket med relevant sektor. Spesielt gjaldt dette for vann- og avløpssektoren og kraftsektoren, som var sentrale i diskusjoner rundt offentlig eierskap. Dette var også det emnet som ble mest diskutert i utvalget, og som også ble det mest konfliktfylte (Intervju med Hagen 28.9.2009, Ullring 12.10.2009 og Hofshagen 18.2.2010).

## **6.4 Diskusjon om betydningen av offentlig eierskap**

Diskusjoner rundt offentlig eierskap av kritisk infrastruktur krevde mye av utvalgets tid og ressurser. Sentralt i denne diskusjonen var å finne ut hvordan det offentlige kunne ivareta sitt ansvar for forsyning av varer og tjenester som ikke kunne eller burde skje på kommersielt ansvar. For å sikre dette kunne man på den ene siden ha offentlig eierskap og produksjon, eventuelt kombinert med konkurranseutsetting, eller på den andre siden ha offentlig regulering av privat virksomhet og produksjon. Argumentene for privatisering dreide seg i stor grad om de økonomiske fordelene. Som regel vil private eiere ha større økonomisk fokus enn hva det offentlige som oftest har, samtidig som konkurranseutsetting ville føre til en langt mer kostnadseffektiv produksjon. Et annet argument for privatisering var at private bedrifter som oftest vil være flinkere til å høre på forbrukernes preferanser som følge av konkurransesituasjonen, noe som også vil føre til større variasjon i vare- og tjenestetilbudet.

Kostnadseffektivisering var også den mest sentrale begrunnelsen for konkurranseutsetting, både i privat og offentlig virksomhet (NOU 2006:6:92).

Likevel var også et argument at konkurranseutsetting av produksjon i offentlig virksomhet ikke alltid er et godt alternativ til privatisering sett fra et kostnadmessig synspunkt. Ved kontraktstyrt eksternt produksjon kreves en oppdragsgiver med effektiv overvåkning og oppfølging, noe som oftest er sterkere i privat eide virksomheter hvor incentivet til slik form for kontroll er sterkere. Et sentralt problem når det kom til regulering av privat virksomhet var at det kunne være forhold ved produksjonen som for reguleringsmyndigheten kunne være vanskelig å observere, og som derfor kunne gi en utilfredsstillende regulering (NOU 2006:6:92).

Diskusjonen rundt offentlig eierskap var den diskusjonen som utvalget brukte mest tid på i utredningsperioden. I tillegg til ulike sektorrepresentasjon, kom det i denne diskusjonen også frem ulike politiske ståsted, noe som ble bemerket av utvalgsmedlemmene:

*”Nei, det eneste jeg husker diskusjon om var dette med offentlig eierskap. Det kunne fort få litt politisk overtone også, som egentlig ikke var et tema for utvalget. Det var jo ikke et politisk utvalg i utgangspunktet.”* (Kåre Hagen, intervju 28.9.2009)

*”Akkurat eierskap, det var jo et tema man måtte drøfte grundig gjennom. Det finnes ikke et ja/nei svar, det er samfunnsøkonomiske, samfunnspolitiske avveininger. Så de diskusjonene vi hadde der var gode og lange syntes jeg, og som gjorde at vi kom frem til full enighet på alle sektorene hvor eierskap var et tema, og skulle være et tema.”* (Toril Hofshagen, intervju 18.2.2010)

## **6.5 Diskusjon vedrørende Justisdepartementets samordningsrolle**

Diskusjonen rundt JDs samordningsrolle dreide seg i hovedsak om hvordan denne kunne tydeliggjøres. Det var spesielt utvalgsleder som satte spørsmålsteget ved hvordan departementet var organisert, hvor han som tidligere leder av store organisasjoner og bedrifter hadde en formening om at dette kunne gjøres bedre (Sven Ullring, intervju 12.10.2009). Tidligere hadde trygghets- og beredskapsfeltet i Norge blitt beskrevet som svært fragmentert, med behov for bedre samordning. Dette var også noe som Infrastrukturutvalget sa seg enig i, men til sammenlikning med Sårbarhetsutvalget ikke hadde like drastiske løsningsforslag til. Willoch og Sårbarhetsutvalget foreslo i sin utredning et eget departement for trygghet og beredskap, hvor alt arbeid for trygghet og beredskap skulle samles i ett departement under en statsråd (Serigstad 2003). Dette forslaget ble på daværende tidspunkt oppfattet som kontroversielt i Justisdepartementet som ikke så seg enig i verken problemoppfatningen eller problemløsningen. Forslaget ble heller ikke fulgt opp. I stedet ble Justisdepartementet tildelt

sektorovergripende samordningsansvar for den sivile beredskapen (Serigstad 2003).<sup>12</sup> I Infrastrukturutvalget ble det lagt vekt på hvordan Justisdepartementet på en bedre måte kunne tydeliggjøre denne samordningsrollen. Selv om utvalget valgte å se bort fra Willoch tidligere forslag om eget sikkerhetsdepartement, var dette likevel noe utvalgsleder etter hvert anså som en interessant og god løsning:

*”Og Willoch hadde vel helt rett når han da snakket om et eget sikkerhetsdepartement for å kunne være helt sikker på at det var full fokus på samfunnets sikkerhet. Og vi sier jo at Justisdepartementet langt på vei er i ferd med å bli et sikkerhetsdepartement, men det må litt til. Også tror jeg jo mer jeg har jobbet med dette, og sett resultater av dette her, så begynner jeg å helle til Willochs oppfatning, at et sikkerhetsdepartement ikke hadde vært så dumt, men det kan gjøres ved at du har en statssekretær som ansvarlig for samfunnssikkerheten i Justisdepartementet.”* (Sven Ullring, intervju 12.10.2009)

Utvalget hadde mange diskusjoner omkring Justisdepartementets samordningsrolle, men disse var i stor grad preget av enighet og samspill om at tydeliggjøring var viktig, og at reell samordning skjedde. Likevel brukte utvalget god tid på å diskutere hvordan man kunne gjøre dette mest effektivt og hvilken modell som ville være den beste (Toril Hofshagen, intervju 18.2.2010). På tross av stor enighet rundt emnet ble det bemerket at Dagfinn Buset, som representerte Justisdepartementet, i noe grad var veldig forsiktig i sine uttalelser omkring departementet, og på spørsmål om uenighet i forhold til Justisdepartementets samordningsrolle la Ullring vekt på stor grad av enighet, men noe forsiktige uttalelser fra utvalgets departementsansatt:

*”Nei, men de som kom derfra. Dagfinn Buset var jo der da vi begynte. Han var jo ekstremt forsiktig med å si noen ting om Justisdepartementet. Og var vel hele tiden sånn helt korrekt statstjenestemann”.* (Sven Ullring, intervju 12.10.2009)

## **6.6 Lov om kommunal beredskapsplikt**

Forslaget om kommunal beredskapsplikt var i utgangspunktet et forslag som hadde dukket opp flere år før i tid, og som det heller ikke syntes å være særlig uenighet rundt. I St.meld. nr. 25 (1997-1998) fremgår det at JD skulle utrede grunnlaget for en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt for å styrke den kommunale beredskapen. Dette var derfor et emne som hadde vært et gjennomgangstema siden 90-tallet og omleggingen av den sivile beredskapen. Blant annet ble mål, hensikt og intensjon med kommunal beredskapsplikt beskrevet av Sårbarhetsutvalget i NOU 2000:24 ”Et sårbart samfunn”. Sårbarhetsutvalget la i

---

<sup>12</sup> Justisdepartementet fikk gjennom kongelig resolusjon av 16. september 1994 tildelt dette samordningsansvaret.

denne utredningen vekt på at det fra myndighetenes side var viktig å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å kunne sikre innbyggernes sikkerhet, men samtidig også signalisere overfor kommunene om deres ansvar for å selv vurdere nødvendigheten av eventuelle særskilte beredskapsforberedelser. Utvalget mente loven burde avgrenses til å stille opp enkle funksjonskrav, men at det måtte settes enkelte minimumskrav i forhold til plan for etablering av kriseledelse, varslingslister, plan for informasjon til befolkningen og media ved krisesituasjoner og oversikt over samarbeidsavtaler. En slik lov ville ifølge Sårbarhetsutvalget bidra til en mer helhetlig planlegging i den enkelte kommune, ettersom den ville stille visse basiskrav til den kommunale beredskapen. Forslaget fra NOU 2000:24 ble fulgt opp i St.meld. nr.17 (2001-2002) ”Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn”, hvor Regjeringen Bondevik I mente at det i samsvar med Sårbarhetsutvalgets anbefaling burde innføres en kommunal beredskapsplikt. Dette var også Stortinget enig i, som sluttet seg til forslaget i Innst. S. nr.9 (2002-2003) (Ot.prp. nr.61 2008-2009).

## **6.7 Generell sektorovergripende lov om beredskap**

Infrastrukturutvalgets forslag om å utarbeide en generell sektorovergripende lov om beredskap ble fra utvalgets side ansett som et viktig bidrag. Likevel kan dette forslaget virke noe uferdig, ettersom det i utredningen ble vektlagt at det i den forbindelse ville være nødvendig å foreta en forvaltningsmessig gjennomgang og avstemming av det eksisterende regelverk på bakgrunn av et felles kriteriesett (NOU 2006:6:64). Formålet med loven skulle være å sikre at hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser ivaretas under alle former for påkjenninger i fred, krise og krig. Ifølge utvalget ville det være viktig at loven ble definert slik at den omfattet virksomheter med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Loven ville i så måte føre til en tydeliggjøring av eiers ansvar i forhold til kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Loven skulle også omfatte leverandører av kritiske støttefunksjoner, som virksomhetene med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner er avhengige av, som for eksempel vedlikeholdstjenester og bygg- og anleggstjenester. Utvalget mente det var viktig at disse støttefunksjonene vil prioritere sine ressurser til disse virksomhetene i knapphetssituasjon, men at også støttefunksjonene måtte få tilstrekkelig med kritiske varer og tjenester som de er avhengige av. Loven skulle også sikre at eventuelle underleverandører til virksomheter med kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner ikke skulle lide tap på grunn av myndighetenes prioriteringer ved kriser.

Når det kom til lovregulering, var det forslaget om ny lov om generell beredskap som veide tyngst. Loven som ble foreslått skulle stille krav til risiko- og sårbarhetsanalyser, drifts- og leveransesikkerhet, beredskapsplaner, informasjonsdeling og samarbeid, tilsyn og sanksjonsmuligheter. I løpet av arbeidet med å utarbeide dette forslaget hadde utvalget møte med lovavdelingen i Justisdepartementet som var kritiske til lovforslaget, da det ville være vanskelig å gjennomføre. Dette var spesielt utvalgsleder uenig i, og hevdet at dersom noe er vanskelig, har man desto større grunn til å gjennomføre den:

*”Og vi hadde også møter med lovavdelingen, hvor de fortalte hvor vanskelig sånt er, men det er jo ingen grunn til ikke å gjøre det. At noen ting er vanskelig er ingen grunn til ikke å gjøre det. Tvert imot” (Sven Ullring, intervju 12.10.2009)*

Samtidig la utvalget vekt på at identifiseringen av hvilke virksomheter loven skulle omfatte måtte vurderes gjennom et samarbeid mellom virksomheter, deres organisasjoner og myndighetene, og at vedtak rundt lovens virke for hver enkelt virksomhet måtte bestemmes av departementet som forvalter loven. Det var derfor mer utredning som måtte til før loven eventuelt kunne vedtas.

En slik sektorovergripende beredskapslov var også et forslag som ville ha styrket JDs samordningsrolle, ved at loven ville ha dannet et regulatorisk grunnlag for er mer helhetlig utøvelse av JDs sektorovergripende ansvar.

## **6.8 Infrastrukturutvalgets forslag og konklusjoner**

Infrastrukturutvalget startet arbeidet med å kartlegge hva som kunne regnes som kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Det de regnet som kritisk infrastruktur var elektrisk kraft, elektronisk kommunikasjon, vann og avløp, transport, olje og gass og satellittbasert infrastruktur. Kritiske samfunnsfunksjoner var bank og finans, matforsyning, helse-, sosial- og trygdetjenester, politi, nød- og redningstjeneste og kriseledelse. I tillegg var også Storting og regjering, domstolene, forsvar, miljøovervåking og renovasjon sortert under kritiske samfunnsfunksjoner, men disse ble ikke eksplisitt vurdert av utvalget. Videre gjorde utvalget rede for hvilke sikkerhetsutfordringer samfunnet stod overfor. Disse utfordringene var klimaendringer/naturkatastrofer, aldring i kritisk infrastruktur, terrorisme og organisert kriminalitet, omorganisering, omregulering og bortsetting, globalisering, elektronisk kommunikasjon, etterretningsvirksomhet og gjensidige avhengigheter.

Når det kom til ansvar for sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner hadde utvalget flere forslag knyttet til hvordan Justisdepartementets samordningsrolle kunne styrkes. Blant disse var at Justisdepartementet skulle fungere som rådgivende myndighet, pådriver og tilrettelegger for samarbeid og informasjonsdeling, samt etablere og videreutvikle oversikt over kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Et annet forslag var også at Justisdepartementet skulle fungere som et nasjonalt knutepunkt og nasjonal representant ved internasjonalt arbeid.

Når det kom til forslag knyttet til forholdet mellom NSM, PST og DSB gikk disse i stor grad ut på at Justisdepartementet måtte styre direktoratene mer koordinert og at det burde legges vekt på en tydelig ansvars- og rollefordeling mellom direktoratene. Utvalget hadde også et forslag om prinsipper for god sikkerhetskultur, samt utarbeidelse av en informasjonshåndbok med de ulike myndighetsorganenes tilbud av råd og veiledning knyttet til sikkerhet og beredskap.

Etter forslagene og kartleggingen rundt ansvar for sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner gikk utvalget over til å se på de ulike virkemidlene. Her gikk utvalget inn på forslag knyttet til lovregulering, tilsynsvirksomhet, etablering av tilskuddsordninger, offentlige innkjøp, bruk av standarder og standardiserte metoder og samarbeid og informasjonsdeling.

Når det kom til forslag knyttet til tilsynsvirksomhet ønsket utvalget her et klart skille mellom tilsynsansvar og eierskap innen en sektor, utredning av tilsynsvirksomheten på området kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner og utarbeiding av en nasjonal strategi for tilsynsvirksomheten knyttet til sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Når det gjaldt forslag knyttet til etablering av tilskuddordning skulle denne være rettet mot tiltak som klart falt utenfor virksomhetenes eget ansvar og ansett som nødvendige av samfunnssikkerhetsmessige hensyn. Forslagene rundt offentlige innkjøp var knyttet til krav om vurdering av sikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser ved offentlige innkjøp, og da ved bortfall av de varer og tjenester som ble levert. Forslaget som dreide seg om bruk av standarder og standardiserte metoder gikk i hovedsak ut på etablering av et forprosjekt som skulle beskrive hvordan standarder kunne bidra til sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Det siste forslaget som gikk under virkemidler som dreide seg om samarbeid og informasjonsdeling, hvor utvalget anbefalte et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom NSM, PST og DSB, samt etablering av møteplasser hvor offentlige og private virksomheter kunne drøfte trussel-, risiko-, og sårbarhetsbildet.

## 6.9 Oppsummering utredningsfasen

### *Aktiviseringsprosessen*

I utredningsfasen var deltakelsen i utvalget på forhånd klart definert. Utvalgsmedlemmene ble valgt ut fra sentrale aktører og sektorer etter bestemte regler for utvalgsnedsettelse, som for eksempel kjønnsfordeling. Foruten om et medlem av sekretariatet som ble erstattet på grunn av barselpermisjon, hadde utvalgsmedlemmene samme posisjon gjennom hele utredningsperioden, og deltakelsesmønsteret kan derfor sies å ha vært stabilt i hele denne fasen. Selv om utvalgsmedlemmene kun representerte ulike sektorer og sentrale aktører, kom det til tider likevel frem politiske ulikheter blant medlemmene som derfor kunne føre til noe motstand på den politiske siden. Likevel leverte utvalget til slutt en utredning uten dissenser, og man kan derfor også konkludere med at det var lite eller ingen interessenkamp mellom de ulike sektorene og aktørene som var representert. Et kjennetegn ved deltakelsen i utvalgsarbeidet var også at medlemmene hele tiden hadde god kontakt med sine egne sektorer, og gikk ofte tilbake for å høre med "sine egne" når det kom til saker som kunne påvirke dem.

Et annet sentralt element i denne utredningsperioden var den utstrakte møtevirksomheten. Utvalget hadde møter med hele 126 ulike virksomheter, organisasjoner og enkeltpersoner, hvorav flere møter med enkelte av disse. Likevel så var det her spesielt Statsråd Dørum og Kåre Willoch som utmerket seg og satte tydelige preg på utredningsprosessen. På grunn av denne utstrakte møtevirksomheten kan arbeidet i utvalget sies å være relativt åpent.

Et siste kjennetegn ved arbeidet i Infrastrukturutvalget var at det i stor grad var preget av hierarki. Utvalgsleder Ullring la tydelige føringer for arbeidet, og ble beskrevet som å være en sterk og erfaren leder som hele tiden dro utvalget i riktig retning. Samtidig ble også Statsråd Dørum ansett for å være både inspirator og initiator for utvalgsarbeidet. Ullring hadde på et tidlig tidspunkt gjort det klart at han ønsket en utredning uten dissens, noe han også klarte å gjennomføre på tross av et utvalg bestående av aktive og sterke sektor- og fagrepresentanter.

### *Defineringsprosessen*

Når det kom til situasjons- og problemoppfatningen i utvalget var dette ganske entydig blant informantene. Utvalgsmedlemmene var svært tydelige på at en utredning på dette feltet var viktig, og at dette var et felt som tidligere ikke hadde fått tilstrekkelig oppmerksomhet. Den største problemoppfatningen var at kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner var

sårbare, og at i det norske samfunnet måtte disse sårbarhetene forbedres. Arbeidet i utvalget var også preget av stor enighet, noe som sier at defineringsprosessen kan antas å være ganske entydig. På tross av lite dissens blant utvalgsmedlemmene bar utredningsperioden likevel preg av mye diskusjon og interessehevding rundt de ulike løsningsforslagene. Selv om politiske standpunkt ikke var et tema for utvalget, ble det likevel under visse diskusjoner fremtredende hvilken politisk tilhørighet de ulike medlemmene hadde. Dette ledet til en del diskusjon. Likevel var diskusjonene i utvalget ifølge informantene gode diskusjoner som ikke tok slutt før det oppstod enighet blant utvalgsmedlemmene. Innholdet i diskusjonene gikk som oftest ut på hvordan de ulike forslagene på best måte skulle gjennomføres, og ikke om forslagene skulle fremmes eller ei.

Den største diskusjonen i utvalget dreide seg om offentlig eierskap. Problemoppfatningen her var spørsmålet om hvordan bedrifter skulle kunne opprettholde viktige beredskapsoppgaver ved privatisering. Offentlig eierskap ble da ansett som et løsningsforslag som utvalget brukte god tid på å diskutere. Når det kom Justisdepartementet var problemoppfatningen her at departementet langt på vei var det nye sikkerhetsdepartementet, men at samordningsrollen trengte forbedring. Selv om Willoch og Sårbarhetsutvalget i sin utredning la frem et radikalt forslag om opprettelse av eget sikkerhetsdepartement, gikk ikke Infrastrukturutvalget lenger enn å foreslå en styrking av samordningsrollen. Et annet forslag som også ble knyttet til bedre samordning var forslaget om utarbeiding av en sektorovergripende beredskapslov. Til tross for negative reaksjoner fra lovavdelingen i JD, valgte utvalget likevel å fremme dette forslaget, og så på dette som et viktig forslag i utredningen.



## 7. Høringsfasen og Riksrevisjonens kritikk

---

I høringsfasen har jeg lagt vekt på de argument som ble lagt frem og de løsningsforslag som ble til. Jeg har også sett på de mest sentrale aktørenes synspunkter på Infrastrukturutvalgets forslag til tiltak for å sikre kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner på feltet.

Som nevnt leverte Infrastrukturutvalget sin utredning til Justisdepartementet 5. april 2006. Høringsbrevet som Justisdepartementet sendte ut 26. juni 2006 ble mottatt av 72 høringsinstanser. Av disse fikk Justisdepartementet tilbake hele 68 høringsuttalelser som alle gav innspill til NOU 2006:6. I høringsbrevet bad JD de ulike høringsinstansene om å spesifikt gi sine merknader til de forslagene som ble rettet mot adressaters ansvarsområder. Herunder hvorvidt, og eventuelt hvordan, utvalgets anbefalinger som direkte berørte disse ansvarsområdene burde følges opp. I tillegg ble høringsinstansene også bedt om å inkludere forslag til andre virkemidler enn hva utvalget foreslo. Departementene ble også bedt om å vise høringen for relevante underlagte etater for så å gi en samlet høringsuttalelse fra sin sektor. Brevet ble avsluttet med en anmodning til å videreformidle brevet til relevante organisasjoner som ikke allerede var inkludert i høringslisten (Høringsbrev).

Hovedinnholdet i høringsuttalelsene kan deles inn i 10 hovedemner; sektorvise anbefalinger, tydeliggjøring av JDs samordningsrolle, tydeliggjøring av nasjonale mål, forholdet mellom NSM, DSB og PST, god sikkerhetskultur, tilsynsvirksomhet, etablering av tilskuddsordninger, offentlig eierskap, beredskapslov og forhold i sikkerhetsloven. Jeg har i min fremstilling av høringsuttalelsene valgt å legge vekt på de emnene som fikk størst oppmerksomhet og mest tilbakemelding. Temaene er derfor blitt snevret inn til sektorvise anbefalinger, JDs samordningsrolle, forholdet mellom NSM, DSB og PST, offentlig eierskap, sektorovergripende beredskapslov.

Som nevnt i innledningen til kapittel 5 vil det i denne fasen i tillegg bli redegjort for Riksrevisjonens rapport knyttet til JDs samordningsrolle. Denne rapporten kom i forkant av utarbeidelsen av St.meld.nr.22 (2007-2008) og ble derfor et viktig bidrag til prosessen rundt denne stortingsmeldingen. Riksrevisjonen vil derfor være en mer proaktiv instans.

I kapitlet redegjør jeg først for høringsuttalelsene til DSB, Samferdselsdepartementet og Forsvarsdepartementet, som alle var sentrale høringsinstanser. Videre vil jeg vise til høringsuttalelser knyttet til spesifikke sektorer, for så å påpeke hvilke tema som fikk mest oppmerksomhet i høringsuttalelsene. Deretter vil jeg vise til kritikk Riksrevisjonen kom med i forhold til Justisdepartementets utførelse av sin samordningsrolle. Til slutt oppsummerer jeg høringsfasen i lys av aktiviserings- og defineringsprosessen.

## 7.1 Høringsuttalelser fra sentrale aktører

### 7.1.1 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB la i sin uttalelse vekt på at utredningens hovedbudskap i stor grad gjenspeilet kompleksiteten i samfunnssikkerhetsutfordringene knyttet til samfunnskritisk infrastruktur, men at de også hadde anbefalinger og forsterkninger på mange av forholdene som Infrastrukturutvalget hadde diskutert. DSB la også vekt på at de selv hadde tatt del i arbeidet med utredningen, og at merknadene fra deres side så ut til å ha blitt ivaretatt.

Når det gjaldt utvalgets forslag om utarbeiding av en generell og sektorovergrepene lov om beredskap uttrykte DSB skepsis. Dette fordi DSB mente at grenseflatene mellom sikkerhetslovens virkeområde og virkeområdet for en generell beredskapslov ville lede til store utfordringer. I sin uttalelse la DSB derfor vekt på utarbeidelsen av ”Utkast til ny lov om Siviltforsvaret, sivile beskyttelsestiltak og beredskapsplikt”, der kommunal beredskapsplikt var et hovedelement. I dette utkastet mente DSB at flere av utvalgets foreslåtte tiltak allerede var ivaretatt.

I forhold til eierskap mente DSB at erfaringer fra øvelser hadde vist at tydeligheten i ansvarsbildet og kulturen rundt samfunnssikkerhet i virksomhetene var viktigere enn hvorvidt virksomhetene var offentlig eller privat eide. DSB la derfor vekt på at det ikke nødvendigvis var eierskapsmessige forhold som var viktigst for å kunne ivareta sikkerheten rundt kritisk infrastruktur.

DSB hadde også mange innspill til utvalgets forslag knyttet til JDs rolle. DSB var enige i at JD skulle ha en tydeligere koordinerende rolle, og støttet også anbefalingene om etablering av samvirkeområder innen samfunnssikkerhet og beredskap for å bedre kunne håndtere utfordringene knyttet til samfunnskritisk infrastruktur. Men DSB la også stor vekt på hvordan utvalget så ut til å ha videreført sårbarhetsutvalgets argumentasjon om ett ansvarlig sikkerhetsdepartement, men samtidig også en søken etter å synliggjøre sektoransvaret for ulike infrastrukturer, noe som fra DSBs side førte til noe uklarheter. I forhold til dette lurte DSB på hva utvalget faktisk mente, ettersom både argumenter for ett sikkerhetsdepartement, og samtidig tydeliggjøring av sektordepartementenes ansvar, viste en dualitet. DSB stilte derfor spørsmål om forslagene fra utvalget ville bety at ett overordnet sikkerhetsdepartement også skulle være infrastrukturdepartement. Skulle ett departement være infrastrukturdepartement, eller ville det bety at sektordepartementene har et entydig ansvar også for samfunnskritisk infrastruktur innenfor egen sektor, men at JD (eventuelt sikkerhetsdepartement) skulle ha en pådriver-, koordinerings- og tilsynsrolle. DSB antok at

det var sistnevnte som kunne ansees som representativt for utvalgets syn, og om så var tilfelle ville DSB støtte dette forslaget.

Uttalelsen fra DSB var også positiv til forslagene om økt analysesamarbeid mellom DSB, PST, NSM og POD, samt at det ville være helt nødvendig med nær dialog mellom DSB, PST og NSM. I tillegg kom DSB med anbefaling om at JD skulle kunne opptre som nasjonalt kontaktpunkt og nasjonal representant ved internasjonalt samarbeid når det gjaldt sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. DSB viste til at denne anbefalingen i noen grad blir ivaretatt gjennom DSBs deltakelse i NATOs sivile beredskapsarbeid og EUs Civil Protection innsats, samt kontakt med andre utenlandske organisasjoner og aktører. Det ble også lagt vekt på at det internasjonale samarbeidet innenfor kritisk infrastrukturområdet er veldig bredt, og at det ofte tas nye initiativ i de ulike internasjonale forskningsmiljøene. På grunn av manglende tilknytning til EU, var det ifølge DSB også prosjekter og policydiskusjoner som Norge ikke får anledning til å delta i. Derfor mente DSB at en bedre nasjonal samordning mellom norske sivile og militære ressurser sett i sammenheng med kritisk infrastrukturprosjekter i NATO burde være et mål.

### **7.1.2 Samferdselsdepartementet**

Høringsuttalelsen fra Samferdselsdepartementet var noe mer kritisk når det kom til de organisatoriske forslagene fra Infrastrukturutvalget. Dette vises spesielt i forhold til forslagene om tydeliggjøring av JDs samordningsrolle, hvor Samferdselsdepartementet mente at JDs rolle og ansvar som samordner og koordinator innen samfunnssikkerhet og beredskap allerede var tydeliggjort ved en rekke anledninger. Samferdselsdepartementet viste til blant annet Kgl.res. av 3. november 2000, Kgl.res. av 16. juni 1994 og St.meld. nr.17 (2001-2002) som alle hadde lagt vekt på tydeliggjøringen av denne rollen. Det at Infrastrukturutvalget i det hele tatt ble oppnevnt, virket fra Samferdselsdepartementets side som et eksempel på den tydeliggjøringen av en rolle og ansvar som hadde blitt etterlyst av utvalget.

Også når det gjaldt forslaget om utarbeiding av en generell lov om beredskap, stilte Samferdselsdepartementet seg negative. Her mente Samferdselsdepartementet at det måtte utredes nærmere om det i det hele tatt var behov for en slik sektorovergripende lov, eller, slik som utvalget hadde foreslått, at det burde gjennomføres en harmonisering av de regler som allerede eksisterte for sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Til det siste mente Samferdselsdepartementet at en slik harmonisering ikke burde føre til opphevelse av reguleringen av spesielle forhold knyttet til bestemte virksomheter, men kun være ment for sikring av ivaretagelse av viktige forhold som gjaldt forebyggende sikkerhet og beredskap.

Samferdselsdepartementet la spesielt vekt på at det var viktig å unngå dobbeltregulering i forhold til EU-securityregelverket for luftfarten ved fastsettelse av norske regler om beskyttelse av for eksempel lufthavner.

Når det kom til forholdet mellom NSM, PST og DSB var Samferdselsdepartementet enige med utvalget om at DSB burde følge opp og bistå de ulike fagmyndighetene ved å trekke inn tverrsektorielle problemstillinger i de sektorvise analysene. Samferdselsdepartementet la vekt på at god sikkerhetskultur i de enkelte virksomhetene var viktig, men at det også var en forutsetning at eier og driftsansvarlig har informasjon om trussel- og risikobildet. Det ville derfor være viktig at DSB, PST og NSM fremstår enhetlig overfor brukerne, med avklarte ansvarsområder innen det forebyggende arbeidet slik som utvalget også mente i sin utredning.

### **7.1.3 Forsvarsdepartementet**

Forsvarsdepartementet leverte en grundig høringsuttalelse med kommentarer som knyttet seg til stort sett alle kapitlene i utredningen. Det viktigste i uttalelsen var at Forsvaret ikke var blitt inkludert i utredningen, noe som ble oppfattet som uforståelig. Utvalget hadde i sin utredning nevnt at virkemiddelbruken knyttet til omregulering og omorganisering i Forsvaret ikke var en del av mandatet, og at det ville være en omfattende oppgave som ville kreve en egen utredning. Til dette mente Forsvarsdepartementet at man ikke ut fra mandatet kunne trekke denne konklusjonen, og at det ble ansett som en svakhet at utvalgets utredning ikke omfattet problemstillinger i både sivil og militær sektor, og samvirke og gjensidige avhengigheter mellom kritisk infrastruktur i de to sektorene. Forsvarsdepartementet hadde heller ingen konkrete planer om en utredning av disse problemstillingene innenfor Forsvaret, men mente at sikkerhet og beredskap knyttet til kritisk infrastruktur skulle ivaretas på lik linje med andre viktige forhold gjennom Forsvarsdepartementet og underlagte ledde planlegging og styring av forsvarssektoren. Forsvarsdepartementet hevdet at Forsvaret er helt avhengig av kritisk infrastruktur i sivil sektor, akkurat som det sivile samfunn også er avhengig av Forsvarets tjenester. Uttalelsen la også vekt på at det ville bli vanskelig å vurdere sammenhenger, ansvarsforhold, virkemidler og konsekvenser av felles art dersom dette ble delt opp slik utvalget hadde gjort i utredningen.

Forsvarsdepartementet støttet utvalgets forslag knyttet til tydeliggjøring av JDs rolle, og mente at det var nødvendig at ett departement skulle ha et tydelig ansvar for å ha et sektorovergripende perspektiv på samfunnssikkerhetsarbeidet i forhold til kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Forsvarsdepartementet var også enige i at det var JD som

burde ha denne rollen. Forsvarsdepartementet oppfattet dette som en forlengelse av JDs samordningsrolle for sivil beredskap, og at JDs underlagte etater med spesiell kompetanse ville bidra til ivaretagelsen av denne rollen. Forsvarsdepartementet så derfor på forslaget som å være avgrenset til sivil sektor, og ikke at den omfattet militær sektor. Dette mente Forsvarsdepartementet kom noe utydelig frem i forslaget, og mente derfor at dette måtte legges til grunn i den videre oppfølgingen av forslagene.

I forhold til utvalgets anbefalinger knyttet til forholdet mellom NSM, PST og DSB la Forsvarsdepartementet vekt på arbeidet som allerede var igangsatt på dette området. For eksempel var det foretatt en kartlegging av grenseflater mellom PST og NSM, og NSM hadde på bakgrunn av utvalgets beskrivelse tatt initiativ til arbeid med å koordinere PSTs og NSMs veiledere i egenbeskyttelse mot terror. Samtidig la Forsvarsdepartementet også vekt på at dersom JD gav bedre koordinert utforming av mål- og resultatkrav for etatene, ville dette bidra til en bedret samordning mellom disse etatene. Forsvarsdepartementet så seg ikke enig i utvalgets formening om vanskeligheter med å skille klart mellom etatsstyringsansvar og faglig ansvar, ettersom koordinering av disse forholdene kunne oppnås med den eksisterende departementale styringen av NSM.

I likhet med en del andre høringsinstanser, rettet Forsvarsdepartementet kritikk mot forslaget om generell lov om beredskap. Forsvarsdepartementet så det som en svakhet at utredningen ikke inneholdt noen drøfting av innholdet i en slik lov i forhold til innholdet i hva som ble omtalt som beredskapsloven<sup>13</sup>. Dette fordi lovene lett kunne forveksles med hverandre, selv om innholdet ville være ulikt. I tillegg mente Forsvarsdepartementet at den foreslåtte loven i stor grad ville virke overlappende i forhold til sikkerhetsloven og sektorlovgivningen. Utvalgets forslag ville derfor skape nye gråsoner, uklarheter og grenseflater mot den eksisterende lovgivningen, samtidig som det ikke med sikkerhet kunne sies at resultatet ville bety mer klarhet.

I forhold til offentlig eierskap gav utvalget uttrykk for at også landsdekkende fellestjenester som forsvar, rettsvesen og sivil maktanvendelse burde kontrolleres av fellesskapet, og at myndighetene utøvde denne myndigheten på vegne av fellesskapet. Til dette hadde Forsvarsdepartementet ingen innvendinger mot at Forsvaret skulle fortsette å være i offentlig eie. Likevel ble det lagt vekt på at det på enkelte områder kunne være hensiktsmessig med et næringssamarbeid, noe som også hadde blitt iverksatt når det gjaldt støttefunksjoner.

---

<sup>13</sup> Beredskapsloven inneholder bestemmelser som kommer til anvendelse når riket er i krig, eller krig truer, eller rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare.

## 7.2 Sektorvise høringsuttalelser

Når det kom til de sektorvise anbefalingene hadde utvalget gitt anbefalinger til en rekke sektorer som kunne sorteres under kritisk infrastruktur. Anbefalingene gjaldt vann og avløp, kraft – herunder hjemfall, olje og gass, elektronisk kommunikasjon og transport. Definisjoner og avgrensninger som utvalget hadde tatt ble påpekt av enkelte virksomheter og sektorer. Noen av høringsinstansene mente her at utvalget ikke hadde vært konkrete nok når det kom til hvilke virksomheter som skulle defineres som kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, og at utvalget ikke hadde fått med alle samfunnsinfrastrukturer og funksjoner som kunne vært sortert under disse definisjonene.

Når det kom til *kraft* hadde utvalget lagt frem forslag om hjemfall, strømrasjonering, regulatoriske og økonomiske virkemiddel og eierskap. Uttalelsene knyttet til dette kom for det meste fra kraftbransjen og noe fra tilsynsmyndigheten, hvor det ble lagt vekt på at kraftinfrastrukturen allerede ble oppfattet som relativt godt sikret gjennom tilsyn og sektorlovgivning. Samtidig mente disse høringsinstansene at det ikke forelå informasjon som kunne tilsi at vedlikehold og reinvestering av kraftnettet var på et bekymringsverdig lavt nivå. Samtidig var det flere av høringsinstansene som også mente at infrastrukturen burde sikres ytterligere, og som derfor støttet flere av utvalgets anbefalte tiltak. Noen av instansene la også vekt på at krafttilgangen var sårbar på grunn av ensidig avhengighet av vannkraft, og at sikring av reservekraft, krafttilgang og kraftopsjoner var viktig. I tillegg ble det også lagt fram et forslag, hvor en høringsinstans mente at en avtale mellom norske og svenske myndigheter skulle sikre bedre koordinering under krisesituasjoner.

*Elektronisk kommunikasjon* var også inkludert i de sektorvise anbefalingene. Her hadde utvalget lagt frem forslag som var knyttet til eierskap som virkemiddel, organisering av IT-sikkerhetsarbeidet, regulering av brukere av internett, økonomiske virkemiddel, satellittbasert kritisk infrastruktur og nødnett. I forhold til disse forslagene kom det svar fra instansene på de fleste tiltakene, men i hovedsak var de fleste mest opptatt av sikkerhetsløsninger knyttet til elektronisk kommunikasjon. Blant annet så var både Norsk senter for informasjonssikring (NorSIS) og Forbrukerombudet enig med utvalget at det måtte diskuteres om den enkelte tilbyder og leverandør skulle pålegges å levere sikkerhetsløsninger for å oppnå bedre informasjonssikkerhet. Uttalelsen fra Telenor var at leverandører burde være pliktig til å koble fra abonnenter dersom det kom frem at disse ble misbrukt eller misbruker internett. Uttalelsene fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) la vekt på etterlysning av tettere samarbeid mellom offentlig og privat sektor når det kom til

beskyttelse. I tillegg mente de at virksomhetene selv burde revidere IT-sikkerheten i forhold til anerkjente standarder.

De sektorvise anbefalingene gikk også inn på *vann og avløp*. Utvalget hadde her kommet med forslag til eierskap som virkemiddel, VA-organisering og kompetanse, myndighetsoppfølging og koordinering, beredskapsevne og økonomiske virkemidler. Mange av instansene etterlyste her tiltak innen aldring i kraft-, vann- og avløpssektoren. Samtidig ble det også lagt vekt på at mattilsynet måtte styrke tilsynsvirksomheten, samt sørge for oppfølging av prioriterte tiltak i handlingsplanen for en sikrere vannforsyning. Mattilsynet la vekt på at tilskuddordninger som kunne være aktuelle for sikring av vitale samfunnsinteresser også på drikkevannssektoren burde bli vurdert. Samtidig påpekte Helse- og omsorgsdepartementet at Vannverk og Næringsmiddelkontrollen hadde selvstendig planplikt og at Mattilsynet ville føre tilsyn og gjennomføre tiltak slik at disse hadde nødvendig planverk i orden.

Flere av instansene var enig i forslaget om en nasjonal samordningsgruppe for vannforsyningen, kartlegging av beredskapsstatus og avløpsområdet, og tiltak for å sikre nødvendig kompetanse. KS la vekt på at området var preget av fragmentert regelverk, og at det derfor var uklart hvilket ansvar kommunene hadde for vannforsyningen til innbyggerne. Uttalelsen fra Miljøverndepartementet var i stor grad positiv til de foreslåtte tiltakene, men mente at det ikke var nødvendig å gjeninnføre statlige krav til kompetanse og bemanning for enkelte anlegg. De mente at bransjen heller selv skulle kunne utforme en veiledende bransjestandard. LO gav i sin uttalelse uttrykk for at de ønsket lovregulering av offentlig eierskap til VA infrastrukturen.

## **7.3 Emner som ble sterkt vektlagt i høringsuttalelsene**

### **7.3.1 Styrking av Justisdepartementets samordningsrolle**

Forslagene Infrastrukturutvalget hadde gitt i forhold til JDs rolle var en tydeliggjøring av den samordningsrollen JD var blitt tildelt. Rollen skulle også inkludere tydeligere ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Utvalget la også vekt på viktigheten av å prioritere denne delen av departementets generelle ansvar for samfunnets sivile sikkerhet og beredskap.

Tilbakemeldingene som ble gitt i høringsuttalelsene var i stor grad positive til tydeliggjøringen av JDs rolle som et samordningsdepartement, og at JD burde ha koordineringsoppgaver og ansvar for sikkerhet og beredskap knyttet til kritisk infrastruktur og

kritiske samfunnsfunksjoner. Det ble også fremhevet at videreutviklingen av sektormyndighetenes rådgivnings- og tilsynsmyndighet var viktig.

Når det kom til etablering av nye møteplasser hadde høringsinstansene noe ulike oppfatninger. De som ikke så behovet for flere møteplasser viste til at det allerede fantes godt etablerte og velfungerende møteplasser, og så derfor ikke hensikten med etablering av nye. De som derimot så behovet for nye møteplasser mente at det trengtes møteplasser der offentlige og private virksomheter kunne møtes for drøfting av beredskapsmessige spørsmål.

### **7.3.2 Forholdet mellom NSM, DSB og PST**

I utredningen la utvalget vekt på at JD kunne legge forholdene til rette for bedre brukertilpasning og faglige synergieffekter gjennom en koordinert styring av PST, DSB og NSM. Dette ville også kunne bidra til tydeliggjøring av ansvarsforholdene mellom direktoratene.

Uttalelsen fra PST var at det var JD som var primærmottaker av trusselvurderinger, og som derfor bestemte videre distribusjon. PST mente det ville være vanskelig for private virksomheter å basere eget beredskaps- og sikkerhetsarbeid kun på PSTs trusselvurderinger.

Mange av høringsinstansene la vekt på behovet for både tydeliggjøring av rollene mellom DSB, NSM og PST, og behov for å motta koordinerte anbefalinger og pålegg. Noen av instansene påpekte i tillegg uklarheter med at NSM rapporterte til to departement. Det ble også fremhevet behov for å få informasjon om trusselsituasjon i hver og en sektor, og på den måten få visshet i hva som kunne forventes av bistand ved en hendelse.

### **7.3.3 Offentlig eierskap**

Når det kom til høringsuttalelsene rundt offentlig eierskap var det noen av instansene som mente at det ville ha liten eller ingen betydning med offentlig eierskap for sikkerheten i en virksomhet. De som stod for dette synet mente det ikke fantes grunnlag for å si at sikkerheten ble best ivaretatt dersom bedrifter var i offentlig eie i forhold til privat eie. I tillegg vises det også til at vurderinger i forhold til dette måtte bli gjort spesifikt for hver og en sektor. På tross av dette var de aller fleste instansene som uttalte seg om offentlig eierskap positive til offentlig eierskap og nasjonal kontroll, og mente det offentlige eierskapet måtte bli sterkere i kritisk infrastruktur. Og om eierskapet ikke var offentlig burde det i alle fall ligge i Norge. I hovedsak begrunnet instansene dette med at offentlig eierskap ville gjøre det lettere med regulering av sikkerhets- og beredskapsmessige forhold.

Noen mente også at det måtte kreves konsesjon ved privat eierskap, og at det måtte settes krav til hvordan samfunnssikkerheten måtte ivaretas. Når det kom til



Hjemfallsinstituttet var de fleste instansene enig i opprettholdelse av dette, og at dette kunne argumenteres for på lik måte som for offentlig eierskap.

### **7.3.4 Sektorovergripende beredskapslov**

En del av høringsinstansene var enig i utvalgets forslag om en sektorovergripende beredskapslov, hvor det også ble lagt vekt på inkludering av alle virksomheter. Noen av instansene mente også at en slik lov ville danne grunnlaget for en helhetlig utøvelse av JDs ansvar. På den andre siden var det også høringsinstanser som mente at sektorlovgivningen på området allerede var god nok, og at forslaget som ble lagt frem allerede ble ivaretatt i sektorlovgivningen. I forbindelse med dette var det også noen instanser som mente at man i stedet for å lage en sektorovergripende lov burde utvikle det eksisterende sektorlovverket. Det ble også påpekt at en sektorovergripende beredskapslov kunne føre til dobbeltregulering som ville skape utydelige grenseflater, noe som spesielt gjaldt for samferdselssektoren, finansiell sektor og kraftforsyningen.

Flere instanser, derav flere fylkesmenn, la vekt på behovet for kommunal beredskapsplikt. På den andre siden mente KS at en kommunal beredskapsplikt måtte utredes bedre først, og så det som lite sannsynlig at lovfesting automatisk ville øke kompetansen. I flere uttalelser ble det også fremhevet at Infrastrukturutvalgets utredning ikke tilstrekkelig nok hadde beskrevet hvordan fraværet av en beredskapslov hadde ført til økt sårbarhet, og at grundigere utredning måtte gjennomføres før en eventuell beredskapslov. Samtidig viste NVE til beredskapsforskriften rundt risiko- og sårbarhetsanalyser, informasjonssikkerhet, personkontroll, fysisk sikring, beredskap og krisehåndtering. De mente derfor at mye av innholdet i beredskapsloven allerede ble ivaretatt.

## **7.4 Riksrevisjonens kritikk av JDs samordningsrolle**

Selv om Riksrevisjonen ikke var en del av høringsinstansene, er likevel deres rapport Dokument nr. 3:4 (2007-2008) relevant for denne fasen. Riksrevisjonen la i Dokument nr. 3:4 (2007-2008) ”Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og politidepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet” la vekt på store mangler i utøvelsen av samordningsrollen. Rapporten som ble overlevert Stortinget 15. januar 2008 viste blant annet at fem av ni departement ikke hadde gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse for hele departementsområdet, og at JDs tilsyn med departementene, samt hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet prioriteres i departementenes styringsdialog med utvalgte etater, ikke ble godt nok fulgt opp.

Ifølge rapporten så flere departementer JDs samordningsansvar som uklart, og de var usikre på når denne samordningsrollen ville inntre. Rapporten viste også til øvelse Oslo 2006, som avdekket store utfordringer når det gjaldt informasjon og kommunikasjon ved kriser. I tillegg viste rapporten også til tilsynsrapportene fra DSB, hvor Riksrevisjonen mente at JD burde sørge for at hvert enkelt departement prioriterte nødvendige forbedringer ut fra de tiltakene som DSB presenterte i disse. Da Riksrevisjonen la frem sin rapport var konklusjonen at JD i liten grad hadde inntatt en aktiv rolle som samordningsdepartement på samfunnssikkerhetsområdet, og kom derfor med en anmodning til JD om at den planlagte stortingsmeldingen ville klargjøre og styrke dette samordningsansvaret (Dokument nr. 3:4 (2007-2008)).

Bakgrunnen for riksrevisjonens rapport var i stor grad knyttet til problematikken om hvordan de ulike sektorene kunne samordnes når det kommer til kriser, ulykker eller svikt i samfunnskritiske funksjoner. Det ble vektlagt at for å kunne håndtere slike hendelser, så er det en forutsetning at det er utarbeidet gode rutiner for hvordan denne samhandlingen skal skje i en krise, og også at de ulike aktørene er kjent med sine roller og sitt ansvar. Et slikt samarbeid ville være viktig å avklare før det faktisk oppstår en hendelse. Riksrevisjonen la derfor vekt på at dersom flere sektorer ble berørt av en hendelse, vil det oppstå et behov for nasjonal kriseledelse på tvers av sektorene, altså samordning. Det ble derfor vektlagt et behov for informasjonsdeling og koordinering av planer og ressurser for å kunne håndtere kriser som går på tvers av ansvarslinjene. Målet med undersøkelsen var derfor å undersøke i hvilken grad JD ivaretok sitt samordningsansvar for samfunnssikkerhet, hvor det ble lagt vekt på seks problemstillinger:

- Er det en systematisk identifisering av sårbarhet på nasjonalt nivå?
- Er arbeidet med beredskapsplanleggingen helhetlig?
- Er JDs arbeid med tilsyn i tråd med Stortingets forventninger om en styrket samordning?
- Er ansvar og roller i samordningsarbeidet tilstrekkelig avklart?
- I hvilken grad fastsetter departementene virksomhetsspesifikke resultatkrav i arbeidet med samfunnssikkerhet?
- Er informasjon og kommunikasjon tilstrekkelig ivarettatt i samordningsarbeidet?

Vurderingene som Riksrevisjonen la frem viste at svakhetene på disse punktene var mange, og da spesielt i forhold til JDs forvaltning av samordningsrollen. Riksrevisjonen så det som positivt at DSB, NSM og FFI utarbeider ROS-analyser<sup>14</sup>, men at arbeidet med overordnet

---

<sup>14</sup> Risiko- og sårbarhetsanalyser er en kartlegging av mulige farer og uønskede hendelser som det analyserte området kan være utsatt for. Internett. URL: <http://www.dsb.no/nn/Ansvarsomrader/Regional-og-kommunal-beredskap/Kommuneplanlegging/Sjekkliste-for-ROS-analyser/> (Sist besøkt 14.6.2010)

ROS-analyser var mangelfullt på departementsnivå. Som nevnt, ble det vist til at hele fem av ni undersøkte departement manglet ROS-analyser for hele departementsområdet. Ifølge Riksrevisjonen vil det være nødvendig at det er utført en analyse av hele departementsområdet for å få en helhetlig oversikt innen hvert departementsområde. Således vil manglende ROS-analyser på departementsnivå gjøre det vanskeligere å utarbeide analyser på kryss av sektorene og departementsområdene, og vil begrense muligheten for helhetlig og samordnet ROS-analyse på nasjonalt nivå. Riksrevisjonen mente derfor at det kunne stilles spørsmål ved om JD i større grad burde fulgt opp gjennomføringen av overordnede ROS-analyser i forvaltningen, ettersom arbeidet med ROS-analyser ikke gir tilstrekkelig kunnskap om den samlede sårbarheten i samfunnet.

Som beskrevet i St.meld. nr.17 (2001-2002) la Riksrevisjonen vekt på at for å kunne sikre at forvaltningen skal kunne iverksette tiltak som gir samfunnet en gjennomgripende og koordinert beredskap når kriser oppstår, vil det være nødvendig med en gjennomgripende og koordinert planlegging. I forhold til dette la Riksrevisjonen vekt på en positiv utvikling hvor åtte av ni undersøkte departement hadde beredskapsplaner på overordnet nivå. I tillegg anså også Riksrevisjonen det som positivt at JD i den undersøkte perioden hadde startet arbeidet med å revidere veiledningen for beredskapsplanlegging fra 1998.

Når det kom til JDs tilsynsarbeidet mente Riksrevisjonen derimot at dette ikke samsvarte med Stortingets presisering av at samordningsfunksjonen skulle styrkes. Riksrevisjonen pekte på risikoen ved at svak overordnet oppfølging av tiltak ville føre til at identifisert sårbarhet ikke blir håndtert på tilfredsstillende måte, og også at tiltak som allerede er innført ikke blir tilstrekkelig koordinert med tiltak i andre sektorer. Riksrevisjonen viste til at tilsyn er et av JDs viktigste redskaper for å sikre at sikkerheten ivaretas, samt at regelverk blir fulgt. I rapporten ble det vektlagt at JD burde ha en mer aktiv rolle i oppfølgingen av tilsynene. Det er DSB som gjennomfører tilsyn med departementene på vegne av JD, og Riksrevisjonen mente at JD i større grad burde sørge for at hver enkelt departement legger vekt på nødvendige forbedringer ut fra tiltakene foreslått av DSB.

I forhold til ansvar og roller i samordningsarbeidet ble disse vurdert som ikke tilstrekkelig avklart. I følge rapporten vil det være nødvendig at aktører kjenner sine roller og sitt ansvar for å kunne gi fullverdig beredskap når en krise oppstår, og at gråsoner med uavklarte ansvarsforhold vil gjøre samhandling i krisesituasjoner vanskelig. Selv om rapporten ikke identifiserte mange gråsoner, mente Riksrevisjonen likevel at flere kunne identifiseres dersom arbeidet med å avdekke disse ble bedre. Riksrevisjonen la her vekt på at

JD i liten grad hadde tatt initiativ til systematisk arbeid som ville gjøre nettopp dette, og at arbeidet med å avdekke gråsoner kunne vurderes som utilfredsstillende.

Rapporten viste også at flere departement hadde uttrykt utydeligheter ved JDs samordningsrolle, noe som ville kunne føre til utilfredsstillende ivaretagelse av det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet. Dette ble også avdekket gjennom Øvelse Oslo 2006, hvor aktørene hadde ulike oppfatninger av lederdepartementets rolle. Dette gjaldt også for Krisestøtteenhetens rolle i forhold til andre involverte departement. Riksrevisjonen stilte derfor spørsmål til om JD på tilstrekkelig vis hadde avklart og formidlet lederdepartementets og Krisestøtteenhetens rolle og ansvar, noe som ble ansett å være en naturlig del av JDs samordningsansvar.

Rapporten viste også at bare tre av ni undersøkte departement i 2007 hadde gitt spesifikke oppgaver til underliggende virksomheter, samt stilt krav om rapportering på samfunnssikkerhetsområdet. Riksrevisjonen viste her til presiseringen fra Stortinget om at arbeidet med samfunnssikkerhet skal være målrettet og prioritert, og at synliggjøring av denne prioriteringen kan gjøres gjennom rapporteringen til Stortinget i St.prp. nr.1 og gjennom tildelingsbrevene til underliggende virksomheter. Riksrevisjonen viste her til at dersom samfunnssikkerhet i tildelingsbrevene ikke blir behandlet ut fra virksomhetenes egenart, med hensyn til hvilke oppgaver som er gitt, vil det være fare for at sikkerheten på de aktuelle områdene ikke vil bli ivaretatt på tilfredsstillende vis. Riksrevisjonen mente derfor at JD burde ta mer initiativ til at sikring av samfunnssikkerhet og beredskap blir prioritert i departementenes styringsdialog, samt tilpasset det aktuelle risikobildet og egenart ved virksomhetene.

Til slutt tok Riksrevisjonen for seg ivaretagelse av informasjon og kommunikasjon i samordningsarbeidet, og da spesielt med vekt på erfaringene fra Øvelse Oslo. I rapporten ble det vektlagt positivt at det hadde blitt utarbeidet ny veileder i informasjonsberedskap og krisekommunikasjon, som er viktige i forhold til forebygging og håndtering av kriser. Likevel hadde Øvelse Oslo avdekket kommunikasjonssvikt på flere områder. Blant annet var formidlingen av trusselvurderinger fra JD for dårlig, og det tok lang tid før befolkningen ble informert. En spørreundersøkelse utført av Riksrevisjonen viste også at informasjonsflyten var bedre på operativt nivå enn på strategisk nivå. Som samordningsansvarlig mente Riksrevisjonen at JD burde forsterke arbeidet med informasjon og kommunikasjon ved kriser, og det ble derfor stilt spørsmål ved om JD hadde rutiner som var gode nok for sikring av nettopp dette (Dokument nr. 3:4 (2007-2008)).

## 7.5 Oppsummering av høringsfasen

### *Aktiviseringsprosessen*

Utredningen fra Infrastrukturutvalget ble sendt på en bred høring til hele 72 høringsinstanser, hvorav hele 68 av disse sendte svar til rednings- og beredskapsavdelingen i JD. Høringsinstansene bestod av alle departementene, fylkeskommunene, fylkesmennene og politidistriktene, samt en rekke berørte parter innen blant annet beredskap, sikkerhet, kraft, kommunikasjon, forskning og media. Man kan derfor si at høringsrunden var en relativt åpen prosess med mange deltakere, hvor svarene som ble gitt avhengte av deltakernes prioriteringer. De instansene som ble mest påvirket av innholdet i utredningen, var også de som gav mest tilbakemelding. Dette gjaldt særlig for Forsvarsdepartementet, Samferdselsdepartementet og DSB. I tillegg aktiviserte også Riksrevisjonen seg mer proaktivt, og ble en sentral instans i denne prosessen.

### *Defineringsprosessen*

Defineringsprosessen i høringsfasen viste relativ stor enighet om at Infrastrukturutvalgets arbeid var meget tilfredsstillende. Når det kom til de organisatoriske forslagene, var svært mange av høringsinstansene enig i problemdefineringsen om dårlig samordning på sentralt nivå, samt dårlig koordinering av direktoratene. Forslagene knyttet til tydeliggjøring av JDs samordningsrolle, bedre styring av direktoratene, samt en tydeligere ansvars- og rollefordeling mellom direktoratene var derfor forslag som ble godt mottatt av instansene. Når det kom til utvalgets forslag om lovregulering som virkemiddel for sikring av kritisk infrastruktur, var derimot mange instanser uenige. Selv om mange av instansene så seg enig i problemdefineringsen om at regelverket var for dårlig harmonisert, og at en sektorovergripende beredskapslov ville kunne danne grunnlag for en helhetlig utøvelse av JDs samordningsansvar, mente de fleste instansene likevel at en slik lov ikke ville være veien å gå. Virksomhetene som ville blitt underlagt en slik lov ønsket heller at dagens sektorlovverk ble videreutviklet, i stedet for å lage en ny sektorovergripende lov. For eksempel mente NVE at bestemmelsene i forslaget om en slik beredskapslov allerede var ivarettatt av energiloven, og at en ny beredskapslov derfor ikke var nødvendig. Knyttet til denne beredskapsloven var det imidlertid mange som la vekt på behovet for en kommunal beredskapsplikt. Dette ble også lagt frem som en anbefaling av utvalget, men ble ikke vektlagt i like stor grad som den overordnede beredskapsloven.

Når det kom til offentlig eierskap var de fleste instansene som uttalte seg enige om at det var en fordel med sterkere offentlig eierskap i kritisk infrastruktur, eller i alle fall at eierskapet lå i Norge. Samtidig ble det lagt vekt på at vurderinger knyttet til eierskapet måtte gjøres for hver sektor, og at eierskap ikke alltid hadde størst betydning for sikkerheten i en virksomhet. De som mente dette la vekt på at det ikke med sikkerhet kunne hevdes at sikkerhetshensyn ble bedre ivaretatt i offentlig eide bedrifter enn i private. Forslaget om offentlig eierskap i VA-sektoren ble likevel godt mottatt blant høringsinstansene, der forslaget spesielt ble støttet av aktører innen denne sektoren.

Ut fra dette kan det se ut til at høringsinstansene i stor grad så seg enig i Infrastrukturutvalgets problemoppfatning, hvor ønsket var å styrke den horisontale samordningen og koordineringen. I forhold til dette var instansene også enige i løsningsforslagene som ble fremmet. Løsningsforslaget om en overordnet beredskapslov møtte derimot en del motstand. Selv om en slik lov ville kunne bidra til en styrket utøvelse av JDs samordningsrolle, var likevel berørte instanser negative til en slik lov, og det ble i flere tilfeller i stedet vist til behovet for gjennomgang av eksisterende sektorlovverk.

Riksrevisjonens rapport tydeliggjorde problemdefineringen om at JDs samordningsrolle var for svak. Rapporten rettet stor kritikk av JDs forvaltning av denne rollen, hvor det blant annet ble vist til manglende ROS-analyser på departementsnivå og manglende tilsyn med departementene. Denne rapporten fikk derfor en sentral rolle også i policyformuleringsfasen, som er tema for neste kapittel.

## 8. Policyformuleringsfasen

---

I policyformuleringsfasen vil jeg se på hva som kjennetegner arbeidet med oppfølgingen av Infrastrukturutvalget og de organisatoriske forslagene de kom med. Jeg vil se på de ulike problemoppfatningene som eksisterte, hvordan arbeidet var organisert, hvem som tok del i arbeidet, og på hvilken måte de var en del av arbeidet. Jeg vil rette dette mot et departementsnivå, hvor jeg vil se på hvordan man kom frem til de forslagene om samordning og samvirke som presenteres i St. meld. Nr. 22 (2007-2008).

Etter ønske fra Stortinget leverer JD en stortingsmelding hvert fjerde år, hvor det rapporteres til Stortinget om arbeid som er gjort på spesielle felt, samt drøfting av videre politikk. I meldinger kan regjeringen også legge frem saker uten at de er knyttet til forslag til vedtak. I mange tilfeller vil Stortingsmeldinger kunne lede til en senere proposisjon.<sup>15</sup> Stortinget har også lagt vekt på at det er ønskelig å se på det militære og det sivile forsvar i sammenheng. Justis- og politidepartementet og Forsvarsdepartementet prøver derfor å levere sine meldinger samtidig. Ettersom NOU 2006:6 var ferdig på det tidspunkt da arbeidet med meldingen startet, ble utkvitteringen av denne spesielt vektlagt i arbeidet. Arbeidet med St.meld. nr.22 (2007-2008) startet våren 2006, og ble avsluttet i mai 2008 ved overlevering til Stortinget (Mette Stangerhaugen, intervju 12.10.2009).

### 8.1 Betydningen av regjeringsskiftet Bondevik II til Stoltenberg II

Regjeringsskiftet Bondevik II til Stoltenberg II hadde ifølge flere av respondentene stor betydning for både oppfølgingen av NOU 2006:6 og utarbeidelsen av St.meld. nr.22 (2007-2008). Fra utvalgets side ble oppmerksomheten rundt emnene kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner spesielt vektlagt, og Storberget ble beskyldt for å ikke gi utredningen det fokuset den trengte. Dette hadde ifølge utvalgsleder en negativ virkning på oppfølgingen av forslagene utvalget kom med i sin rapport:

*”Det er veldig mye de ikke har fulgt opp. Det var jo litt uheldig på den måten, at det var jo Dørum som var minister og satt ned utvalget, men så var det jo valg i mellomtiden, så vi leverte rapporten til Storberget, som jo da ikke hadde bestilt oppdraget, så han var ikke så veldig interessert. Men Storberget er jo mest interessert i det han får medieoppmerksomhet på, og får han ikke det, er han ikke interessert, det er helt tydelig.”* (Sven Ullring, intervju 12.10.2009)

---

<sup>15</sup> <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl.html?id=493> (Sist besøkt 15.6.2010)

En annen oppfattelse fra utvalget var også at Storberget overleverte mye av sitt ansvar rundt utredningen til sin statssekretær, Terje Moland Pedersen, som etter regjeringsskiftet hadde mest kontakt med utvalget. Ifølge Toril Hofshagen kunne dette også være noe av begrunnelsen for at utvalgets rapport ikke fikk så stort gjennomslag som utvalget hadde håpet på:

*”Min opplevelse er vel at Storberget i stor grad overlot mye til sin statssekretær Moland Pedersen, mens det i forrige regjering var Dørum selv som vi hadde mest kontakt med. Men Storberget nå i større grad fronter kriminalitetsforebyggende arbeid. Så det er klart, det at en statsråd står frem og fronter stortingsmeldingsarbeidet etterfølgende, og oppfølgingen av hele NOU`en, det har jo mer gjennomslagskraft enn om en statssekretær gjør det.” (Toril Hofshagen, intervju 18.2.2010)*

Fra departementets side derimot, ble regjeringsskiftet oppfattet noe ulikt, selv om det også her ble vektlagt at fokus ikke lenger var like stort hos Storberget som hos Dørum. I motsetning til medlemmer av utvalget pekte imidlertid ansatte i JD på at fokuset var mer hendelsesstyrt og preget av tiden, enn av politiske valg:

*”Jeg tror det er mer tiden enn politikken. Altså, det går litt tilbake til dette her med hvilke typer hendelser og når. Hvis du tar den forrige stortingsperiode for eksempel, så vil du se at i forbindelse med øvelse Oslo så var det stort fokus i en periode.” (Moland Pedersen, intervju 10.11.2009)*

*”Tror det er mer tiden når det skjer. Man hadde i forhold til tsunamien veldig stor oppmerksomhet. Så jeg tror det er mer hendelsesstyrt enn politisk styrt.” (Moland Pedersen, intervju 10.11.2009))*

For øvrig ble det påpekt av medlemmer av arbeidsgruppen som jobbet med meldingen, at selve organiseringen av arbeidet og arbeidsmetodene var de samme før og etter regjeringsskiftet.

## **8.2 Arbeidet med Stortingsmelding nr.22 (2007-2008)**

I startfasen ble det opprettet en arbeidsgruppe som skulle utarbeide stortingsmeldingen. Det ble her upekt en hovedansvarlig som skulle sørge for utformingen av meldingen. Medlemmer av arbeidsgruppen ble tildelt ulike emner, og de enkelte medlemmene skrev innspill ut fra disse. Arbeidsgruppen jobbet også tett sammen med ulike forskningsgrupper, og spesielt FFI og BAS-prosjektene var sentrale.<sup>16</sup> Det ble også plukket ut en kontaktperson i hvert departement. Departementene ble tilskrevet i forkant av arbeidet, og hadde derfor satt av personer som kunne delta i arbeidet. Det var hele tiden en løpende dialog mellom

---

<sup>16</sup> BAS-prosjektene er et samarbeid mellom DSB og FFI om beskyttelse av samfunnet, hvor kritisk infrastruktur og avhengighetene mellom disse infrastrukturene har blitt omhandlet. Fem BAS-prosjekter har blitt gjennomført siden 1994. (St.meld.nr.22 2007-2008:78)



prosjektansvarlig i JD og resten av departementene (Mette Stangerhaugen, intervju 12.10.2009).

Arbeidet med meldingen ble også beskrevet som veldig politisk, som om medlemmene av arbeidsgruppen fungerte mer som politiske sekretærer enn selvstendige byråkrater:

*”Vi har ikke noen selvstendig rolle, vi jobber bare på oppdrag fra politikerne. Vi leverer utkast og forslag til tekst til politisk ledelse i departementene. Og på bakgrunn av det gir de bestillinger på hva de vil at skal stå der. Så det er et veldig politisk dokument, hvor vi som jobber der er sekretærer.”* (Janne Karlsen, intervju 24.11.2009)

Det var viktig for rednings- og beredskapsavdelingen og utkvittere utredningen fra Infrastrukturutvalget til Stortinget, noe som kun kan gjøres i en stortingsmelding. Sett fra JDs side hadde utvalget i utgangspunktet fått tildelt et relativt snevert mandat, men leverte en utredning som tok opp veldig mange problemstillinger. I hovedsak hadde infrastrukturutvalget fått beskjed gjennom mandatet å vurdere hvordan hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser på best mulig måte kunne ivaretas overfor virksomheter som ikke var offentlige. Altså skulle utvalget sette seg inn i sektorlovgivningen for å se etter behov for tverrsektoriell lovgivning på ivaretagelse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Utredningen som utvalget leverte til JD gikk derfor inn på langt flere problemer og situasjoner enn hva JD opprinnelig hadde sett for seg. Det var spesielt forslaget om den sektorovergripende beredskapsloven som ikke ble spesielt godt mottatt i departementet. Ifølge medlem av arbeidsgruppen var dette et tema som utvalget ikke hadde brukt nok tid på:

*”(...) en tverrsektoriell beredskapslovgivning, det sier jo regjeringen nei til. Fordi, det var litt det de skulle ha utredet. Utvalget har kanskje ikke brukt, etter min mening, god nok tid på å finne argumenter eller hull i gjeldende sektorlovverk som gjør at JD og politisk ledelse kunne bruke det videre.”* (Janne Karlsen, 24.11.2009)

Samtidig ble det, i likhet med høringsuttalelser, lagt vekt på at utredningen fra utvalget ikke hadde gitt en god nok forklaring på hvordan fraværet av en beredskapslov hadde ført til økt sårbarhet. Likevel ble det lagt vekt på mange gode forslag fra utvalgets innstilling, men om JD skulle gått videre med et sektorovergripende lovverk, ville det vært behov for en studie kun av dette. Ifølge det samme medlemmet av arbeidsgruppen var dette noe man hadde ønsket at utvalget hadde gjort:

*”I stedet for å si det er behov for et sektorovergripende lovverk, så kunne man gått ordentlig ned i samferdselssektoren og sett på hva det er i forhold til ivaretagelse av sikkerhet og beredskap som ikke*

*blir ivaretatt med det regelverket som samferdselsdepartementet sitter på i dag.” (Janne Karlsen, intervju 24.11.2009)*

Det at utvalget hadde tatt for seg et så bredt spekter innefor sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ble også ment å være noe av grunnen til at alle forslagene som utvalget kom med ikke ble fulgt opp. I og med at utvalget stod fritt til å tolke mandatet på sitt vis, og valgte å gå bredt ut i forhold til dette, var dette noe som ble ment å gjøre det lettere for politikerne å ”velge bort” viktige forslag, ettersom det var mange å velge mellom (Janne Karlsen, 24.11.2009)

### **8.3 Oppfølging av NOU 2006:6**

Justisdepartementet fulgte imidlertid opp en rekke av forslagene som utvalget la frem i sin utredning. Det kan se ut til at JD så seg enig i infrastrukturutvalgets oppfatning av situasjonen på den kritiske infrastrukturen i Norge, samt definisjonen som utvalget valgte å legge til grunn for arbeidet i utvalget. I stortingsmeldingen ble utvalgets definisjon på kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner lagt til grunn, og de samme trekkene ved kritisk infrastruktur som ble benyttet i utvalgets retningslinjer for kartlegging av kritisk infrastruktur, ble også beskrevet i meldingen. Det samme gjaldt også for oppfattelsen av sikkerhetsutfordringene som utvalget kartla, hvor JD i sin melding fulgte opp alle sikkerhetsutfordringene i kapitlet som omhandlet risiko-, trussel-, og sårbarhetsbildet.

Stortingsmeldingen la vekt på en del av utvalgets forslag, men det var også mange av forslagene som ble ignorert eller ikke fikk den oppmerksomheten som utvalget hadde ønsket. En oversikt over noen av forslagene og i NOU 2006:6 og vurderinger av om disse ble fulgt opp i St.meld. nr.22 (2007-2008) er gitt i tabell 8.1. Tabellen inkluderer likevel ikke alle av utvalgets anbefalinger knyttet til kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Blant annet hadde også utvalget forslag knyttet til objektsikkerhet, ivaretagelse av sikkerhets- og beredskapshensyn ved omregulering og omorganiseringer, elektronisk kommunikasjon, satellittbasert infrastruktur, offentlig eierskap i sentralnettet (kraft), olje og gass, transport, bank og finans, matforsyning, helse-, sosial- og trygdetjenester, vurdering av utviklingen av private sikkerhets- og vokterfirmaers oppgaver, modernisering og utvikling av sivilforsvarets operative styrker og forsknings- og utredningsaktiviteter. Som tidligere nevnt har jeg kun lagt vekt på de organisatoriske og mest sentrale forslagene i denne prosessen.

**Tabell 8.3** Oversikt over noen av forslagene og i NOU 2006:6, og vurderinger av om disse ble fulgt opp i St.meld. nr.22 (2007-2008)

| NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst  | St.meld.nr.22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet  |
|---|--|
| <u>Sentrale begrep</u> – definisjon på kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, samt retningslinjer for kartlegging av kritisk infrastruktur.  | <u>Fulgt opp</u> – både definisjonene og de samme trekkene ved kritisk infrastruktur ble lagt til grunn i meldingen.   |
| <u>Sikkerhetsutfordringer</u> – inkluderte blant annet aldring i kritisk infrastruktur, klimaendringer, terrorisme og organisert kriminalitet, angrep på datanettverk og globalisering.   | <u>Fulgt opp</u> – Alle sikkerhetsutfordringene ble beskrevet i meldingen.   |
| <u>Ansvar for beskyttelse av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner</u> – forslag om tydeliggjøring av JDs samordningsrolle og ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Inkluderte virkemidler for hvordan JD kunne forbedre sin rolle (være rådgivende myndighet, tilrettelegge for samarbeid og informasjonsdeling, gi oversikt over kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, koordinere mellom arenaer for samarbeid og informasjonsdeling, systematisere trussel-, risiko- og sårbarhetsinformasjon, samt etablere system for innhenting og formidling av informasjon, være nasjonalt kontaktpunkt og nasjonal representant ved internasjonalt samarbeid, være initiativtaker til avklaring av ansvarsforhold ved uklarheter, gi målsetninger og strategier, komme med tverrsektorielle problemstillinger eller forslag og koordinere starten og oppfølgingen av tverrsektoriell forskning). | <u>Fulgt opp</u> – Blant annet viser meldinger til virkemidler i forhold til sin samordningsrolle, felles prioriteringer som skal ligge til grunn alle departementers sektorvise arbeid på feltet, vektlegging av planverk, tilsyn med departementene og øvelse i forbindelse med sin samordningsrolle, vektlegging av etableringen av departementenes samordningsråd samt sentralt totalforsvarsforum for direktoratene, tiltak som skal iverksettes for å styrke JDs samordningsrolle og vektlegging av at kriseplanlegging skal være basert på et godt kunnskapsgrunnlag. |
| <u>Forslag knyttet til forholdet mellom NSM, DSB og PST.</u> Her ble det lagt vekt på en mer koordinert styring fra JD, tydeliggjøring av ansvars- og rollefordelingen mellom direktoratene og spørsmål knyttet til styringen av NSM som er fordelt mellom JD, politidepartementet og forsvarsdepartementet.  | <u>Fulgt opp</u> – det vises i meldingen til gjennomføring av fellesmøter mellom Justisministeren, POD, DSB, NSM og PST. Det vises til opprettelsen av en arbeidsgruppe som skulle se på etatsstyringen av NSM, samt vurdere NSMs grenselinjer opp mot andre aktører som blant annet PST, e-tjenesten, DSB og FSA.   |
| <u>Forslag knyttet til tydeliggjøring av nasjonale mål.</u> Her la utvalget vekt på et "føre var" prinsipp i ROS-analyser, samt retningslinjer og program for gjennomføring av ROS-analyser.  | <u>Fulgt opp</u> – det legges her vekt på at gode risiko- og trusselvurderinger vil ligge som grunnlag for beredskapsplanlegging og tiltak for beskyttelse av kritisk infrastruktur. Meldingen viser også en modell for felles planleggingsgrunnlag, og et forskningsprosjekt (DECRI) skal utarbeide rammeverk for ROS-analyser.   |
| <u>Forslag knyttet til prinsipper for god sikkerhetskultur</u>  | <u>Ikke fulgt opp</u>  |
| <u>Forslag om utarbeidelse av informasjonshåndbok.</u> Skulle vise hva de ulike myndighetsorganene kunne tilby av veiledning og råd i forhold til sikkerhet og beredskap.   | <u>Ikke fulgt opp</u>  |
| <u>Forslag knyttet til generell lov om beredskap.</u> Ville kreve en forvaltingsmessig gjennomgang og avstemming av det eksisterende regelverk på bakgrunn av et felles kriteriesett.   | <u>Ikke fulgt opp.</u> Men det vil gjennomføres et arbeid for å gjennomgå eksisterende regelverk med sikte på å unngå dobbeltreguleringer og ved behov økt samordning.   |
| <u>Forslag knyttet til tilsynsvirksomhet.</u> Her ble det lagt vekt på klart skille mellom tilsynsansvar og eierskap innen en sektor, utredning av tilsynsvirksomheten på området kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner og utarbeidelse av nasjonal strategi for tilsynsvirksomheten knyttet til sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.  | <u>Ikke fulgt opp.</u> Men det påpekes i meldingen om nødvendigheten av effektive tilsyn og sterke sanksjonsmuligheter.  |
| <u>Forslag knyttet til samarbeid og informasjonsdeling.</u> Inkluderte forslag om tettere og mer forpliktende samarbeid mellom PST, DSB og NSM, samt forslag om etablering av møteplasser der offentlige og private virksomheter kan drøfte trussel-, risiko-, og sårbarhetsbildet.   | <u>Delvis fulgt opp.</u> I meldingen ble ikke forslaget omtalt og mer forpliktende samarbeid mellom PST, DSB og NSM fulgt opp. Men knyttet til møteplasser fikk DSB i oppdrag å benytte Sentralt Totalforsvarsforum til drøfting av utviklingen i risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet og konsekvenser for den enkelte sektor. I tillegg ville JD legge mer vekt på risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger som planleggingsgrunnlag i Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet.   |
| <u>Forslag knyttet til offentlig eierskap.</u> Utvalget viste her til trekk ved kritisk infrastruktur som kunne tale for offentlig eierskap som den beste måten å ivareta det offentlige ansvaret på. Det ble også trukket frem fordeler i offentlig eierskap av samfunnets kritiske infrastruktur, ettersom det offentlige uansett eierskap ville sitte med ansvaret for å sikre kritisk infrastruktur. Offentlig eierskap som virkemiddel burde vurderes konkret innenfor hver enkelt virksomhet og sektor.   | <u>Fulgt opp.</u>  |
| <u>Forslag knyttet til eierskap i VA-sektoren.</u> utvalget la frem et forslag om lovfestet offentlig eierskap i vann- og avløpssektoren.   | <u>Fulgt opp.</u> Regjeringen ville utrede lovfestet offentlig eierskap i vann- og avløpssektoren.   |
| <u>Forslag om generell beredskapsplikt til kommunene</u>  | <u>Fulgt opp.</u>  |

## 8.4 Styrking av Justisdepartementets samordningsrolle

I kapittel 7.4 har jeg påpekt at Riksrevisjonen kom med sterk kritikk av hvordan Justisdepartementet hadde utført sin samordningsrolle på samfunnssikkerhetsfeltet. For JD ble det derfor svært viktig å svare på denne kritikken ved å gjøre rede for tiltak som ville gjennomføres for å styrke samordningsrollen. Både når det kommer til oppfølgingen av Infrastrukturutvalgets forslag, og som svar på kritikken fra Riksrevisjonen, er det tydelig at JD la stor vekt på å klargjøre samordningsrollen. Dette ble også den største delen av Stortingsmeldingen. Derav navnet ”samvirke og samordning for samfunnssikkerhet”. Som direkte svar på kritikken fra Riksrevisjonen gjorde JD det klart at det ville bli satt i gang en revisjon av de gjeldende retningslinjene for samordningsrollen. Dette skulle tydeliggjøre og avgrense rollen og gi en bedre og mer systematisk oversikt over JDs virkemidler i utøvelsen av samordningsrollen. Det ble også vektlagt at forventningene til hver enkelt departements løpende beredskapsforberedelser skulle tydeliggjøres. Andre forventninger som også skulle tydeliggjøres var knyttet til departementenes oversikt over risiko og sårbarhet i egen sektor, planlegging og ivaretagelse av samfunnssikkerhet i eget departement og styringen av underlagte etater.

JD vektla også at DSB skulle utarbeide en veileder for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet som skulle være et viktig for arbeidet. I tillegg la meldingen vekt på at JD i større grad skulle ta initiativ til å avklare ansvarsforhold, og at tilrettelegging for risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger skulle utgjøre et felles planleggingsgrunnlag (St.meld. nr.22 2007-2008).

I meldingen ble det vist til at det er det konstitusjonelle ansvaret som ligger til grunn for samfunnssikkerhetsarbeidet. Det vil si at det departement som til daglig har ansvar for en sektor også har ansvaret for beredskapstiltak i egen virksomhet i en krisesituasjon. Utover dette ble det vist til at JDs samordningsrolle ble tillagt for å sikre en helhetlig og koordinert beredskap. Meldingen vektla også hvordan samfunnssikkerhetsarbeidet ved flere organisatoriske endringer de senere årene var blitt styrket, med blant annet etableringen av DSB, og ved at NSM hadde blitt tildelt en faglig rapporteringslinje til JD. Meldingen redegjorde for øvelser som hadde blitt gjennomført. Og la spesielt vekt på Øvelse Oslo, hvor det blant annet ble identifisert en nødvendighet av å ha tekniske kommunikasjonsmidler og tilhørende rutiner for at nødetatene skulle kunne yte mest mulig koordinert arbeid på et skadested. I den forbindelse fulgte departementer og myndigheter opp forbedringspunkter fra evalueringen med blant annet øving av kriseledelse, revisjon av kriseplaner og samhandling

med andre myndigheter. På departementsnivå ble øvelse på samhandling med krisestøtteenheten vektlagt.

I forhold til Riksrevisjonens kritikk om at JD i større grad burde ta initiativ til et systematisk arbeid for å identifisere gråsoner på tvers av departementsområder, samt spørsmål om alle gråsoner eller uavklarte ansvarsforhold var avdekket, la JD i stor grad vekt på DSBs tilsynsrolle. JD pekte i meldingen på at samvirkeområder hvor det var behov for sterkere koordinering og informasjonsutveksling mellom aktører hadde blitt identifisert på bakgrunn av DSBs oversikt over risiko- og sårbarhetsutviklingen i samfunnet. Oversikten hadde DSB basert på tilsyn med departementene, virksomheter og fylkesmenn, samt gjennomføring av øvelser på ulike nivå.

## 8.5 Lov om kommunal beredskapsplikt

I utredningsfasen og høringsfasen ble det til en viss grad vist til behovet for en kommunal beredskapsplikt. Dette forslaget hadde lenge vært et gjennomgangstema, og var derfor et forslag som hadde vært oppe for diskusjon lenge før nedsettelsen av Infrastrukturutvalget. I høringsfasen var det spesielt en del fylkesmenn som mente at tiden var inne for en slik lov. Forslaget om kommunal beredskapsplikt kom frem i forbindelse med Infrastrukturutvalgets forslag om en sektorovergripende beredskapslov.

Forslaget ble fulgt opp i stortingsmeldingen, hvor det ble vist til at regjeringen ville legge frem et lovforslag om kommunal beredskapsplikt. Loven skulle inneholde plikt til både sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og til å utarbeide en generell beredskapsplan som skulle angi tiltak for håndtering av ulike typer kriser. Loven skulle stille minimumskrav til kommunenes krisehåndteringsevne som for eksempel plan for kriseledelse, varsling, evakuering og informasjon til publikum og presse. Det sistnevnte ble også beskrevet som en av de store utfordringene i et land med høyt utdannet befolkning og en befolkning som følger godt med:

*”Det ser vi jo på pandemi. De vil ha svar veldig raskt på hvorfor myndighetene gjør akkurat som de gjør, og hvilket risikobilde som ligger til grunn for de vurderingene som gjøres. Så det er kommunikasjonen med befolkningen, det tror jeg blir en stor utfordring fremover.” (Janne Karlsen, Intervju 24.11.2009)*

Diskusjonen om hvorvidt det burde pålegges en generell plikt til å drive beredskapsplanlegging, hadde helt siden omleggingen av det sivile beredskap startet på begynnelsen av 1900-tallet vært et gjennomgangstema. Av St.meld. nr.24 (1992-1993) om det

fremtidige sivile beredskap, ble det stilt spørsmål til om en beredskapsplikt burde vurderes nærmere. I tillegg ble det også i St.meld. nr.25 (1997-1998) ”Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002” lagt vekt på erfaringene fra flommen på Østlandet i 1995. Det viste seg da at de kommunene som hadde gjennomført ROS-analyser også hadde vist bedre evne til krisehåndtering. Sårbarhetsutvalget hadde også i sin utredning en anbefaling om innføring av kommunal beredskapsplikt. Dette sluttet også Stortinget seg til gjennom Innst. S. nr. 9 (2002-2003), jf. St.meld.nr.17 (2001-2002) ”Veien til et mindre sårbart samfunn”.

## **8.6 Beredskapslovgivning (Generell lov om beredskap)**

I forhold til infrastrukturutvalgets forslag om utarbeiding av en generell lov om beredskap, presenterte JD i stortingsmeldingen flere av reaksjonene dette forslaget hadde fått fra de ulike høringsinstansene. Blant uttalelsene, som også er beskrevet i høringsfasen, var at det gjeldende sektorlovverket var dekkende nok og at en slik lov ville ha behov for en grundigere utredning, samt at flere instanser mente at utvalget ikke på tilstrekkelig vis hadde gjort rede for hva fraværet av en slik lov ville medføre. Utover dette hadde det fra flere hold blitt påpekt at beredskapslovgivningen var uoversiktlig og til dels regulerte overlappende forhold. Meldingen la vekt på at flesteparten av beredskapslovene ble dannet etter andre verdenskrig, og var derfor rettet mot en mer sikkerhetspolitisk situasjon enn dagens. Selv om de enkelte beredskapslovene er av ulik karakter, mente regjeringen likevel ikke at det å samle disse i en generell beredskapslov for offentlig og privat sektor nødvendigvis ville gi bedre oversikt. Derimot viste regjeringen til ansvarsprinsippet, hvor en slik lov ville kunne skape uklarheter i forhold til at den som har ansvaret i normalsituasjonen også har ansvaret i krisesituasjoner. På bakgrunn av dette ville ikke regjeringen starte arbeidet med å utarbeide en generell beredskapslov for både offentlig og privat sektor. I stedet la regjeringen vekt på en gjennomgåelse av det eksisterende beredskapsregelverket, for å se etter mulige dobbeltreguleringer og sider ved dagens sektorregelverk, hvor det var behov for bedre samordning. Arbeidet med denne gjennomgåelsen skulle initieres av den ansvarlige for sektoren, men ville samtidig kreve samarbeid mellom alle berørte departement. I forhold til dette arbeidet viste JD til at de aktuelle departementene kunne ta i bruk Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet for å diskutere problemstillinger knyttet til dette.<sup>17</sup> JD

---

<sup>17</sup> Departementenes samordningsråd ble etablert i 2007 og erstattet det tidligere Rådet for sivil beredskap og Redningsrådet. Skal være et forum for departementene hvor overordnede retningslinjer og retningslinjer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet kan drøftes (St.meld.nr.22(2007-2008):12).

ville som en del av samordningsrollen rette oppmerksomhet mot situasjoner hvor manglende samordning av regelverk kunne føre til gråsoner på beredkapsområdet. Dette ville gjøres i forbindelse med JDs tilsyn med departementenes arbeid på samfunnssikkerhets- og beredkapsfeltet.

## 8.7 Offentlig eierskap

Infrastrukturutvalget trakk i sin utredning frem fordeler ved offentlig eierskap av samfunnets kritiske infrastruktur, ettersom det offentlige til sist uansett eierskap ville ha ansvar for å sikre kritisk infrastruktur. JD var imidlertid ikke fullstendig enig i dette, og i meldingen ble det vist til at samfunnets behov for å sikre kritisk infrastruktur og andre former for kritiske samfunnsfunksjoner i utgangspunktet ikke var avhengig av organiseringen av eierskap. I stedet la JD vekt på muligheten om at offentlig eierskap kunne gjøre det lettere for det offentlige å ivareta kritiske samfunnsfunksjoner. Det kunne likevel ikke utelukkes at privat eierskap kunne tilby like høy grad av sikkerhet som det offentlige, dersom forutsetningene er at det blir stilt tydelige krav og konsesjonsvilkår til både private og offentlige virksomheter. Det ble også lagt vekt på at sterke sanksjonsmidler og effektive tilsyn ville være viktige virkemidler.

I meldingen ble det også vist til Soria Moria erklæringen hvor regjeringen viste til at statlig eierskap var avgjørende når det gjaldt sikring av nasjonalt eierskap og nasjonal forankring i nøkkelbedrifter.<sup>18</sup> Dette for å sikre at bedriftene har hovedkontor og forskningsaktiviteter i Norge. I tillegg ble det også vektlagt at privatiseringen og konkurranseutsettingen av drifts- og vedlikeholdsoppgavene i Jernbanelivet skulle stoppes, samt sikre at energiresurser skulle være i folkets eie.

Meldingen fulgte også opp Infrastrukturutvalgets forslag om offentlig eierskap i vann- og avløpssektoren. Meldingen viste til at kvalitet, sikkerhet og langsiktighet som sentrale hensyn som måtte ivaretas ved håndtering av infrastrukturen i VA-sektoren. Disse hensynene ble beskrevet som å kunne være vanskelige å ivareta av private aktører uten omfattende offentlig kontroll. Regjeringen bestemte derfor på bakgrunn av utvalgets anbefalinger, samt konklusjoner i en rapport fra en direktoratsgruppe ledet av Statens forurensingstilsyn, å utrede

---

<sup>18</sup> I Soria Moria – erklæringen av 13. oktober 2005 ble det lagt vekt på at staten er en stor eier i norsk næringsliv. Dette statlige eierskapet ble beskrevet som å sikre råderetten over statens naturfellesressurser og inntekter til fellesskapet. Regjeringen ville derfor blant annet sikre et sterkt offentlig og nasjonalt eierskap for å nå viktige politiske mål, samt sikre avkastning og inntekter til fellesskapet. Det ble også lagt vekt på at eierskapet burde være mer effektivt, og at hjemfallsordningen skulle opprettes på en måte slik at offentlig og nasjonalt eierskap sikres. Energiressursene skulle være i folks eie, og derfor ha et sterkt offentlig eierskap til vannkraft og petroleumsforekomster. (Soria Moria – erklæringen 2005:23)

endringer i det eksisterende lovverket for å sikre at infrastrukturen i VA-sektoren ble i offentlig eie.

## **8.8 Forholdet mellom NSM, PST og DSB**

Infrastrukturutvalgets spørsmål om hvorvidt det i praksis var mulig å skille klart mellom etatsstyringsansvar og faglig ansvar, samt at ansvar og oppgaver som er tillagt NSM, PST og DSB kunne oppfattes som overlappende, ble tatt opp i meldingen under tema samvirke og samordning. Da NSM ble etablert ble det også bestemt at denne etaten etter en viss tid skulle evalueres. Knyttet til dette viste JD i meldingen til at en arbeidsgruppe bestående av representanter fra JD og Forsvarsdepartementet var etablert for å se nærmere på etatsstyringen av NSM og direktoratets oppgaveportefølje. Mandatet denne gruppen hadde fått var blant annet å vurdere NSMs oppgaveportefølje og grenselinjene opp mot andre aktører som PST, DSB, Forsvarssjefens sikkerhetsavdeling og E-tjenesten. I forhold til dette skulle arbeidsgruppen sjekke om det fantes oppgaver som kunne virke overlappende, eller om det var oppgaver som burde ivaretas på en annen måte.

## **8.9 Oppsummering av policyformuleringsfasen**

### *Aktiviseringsprosessen*

Da behandlingen med stortingsmeldingen startet ble det opprettet en arbeidsgruppe hvor hver av deltakerne fikk tildelt ulike arbeidsoppgaver. En person fikk hovedansvaret, og førte også meldingen i pennen. Arbeidsgruppen jobbet også i stor grad sammen med kontaktpersoner i de andre departementene, samt med ulike forskningsgrupper. Aktiviseringsprosessen kan sies å være relativt lukket, siden deltakerne formelt sett hadde fastsatte oppgaver. Prosessen var også sterkt preget av hierarki ettersom arbeidet foregikk fra ledelse i beredskapsavdelingen og ned til saksbehandlere i de ulike departementene (Mette Stangerhaugen, intervju 12.10.2009, Janne Karlsen, intervju 24.11.2009). Selv om det ble antatt på forhånd at Storberget i stor grad ville ta del i arbeidet, kommer det frem ved intervju at mye av dette arbeidet ble overført til statssekretær Moland Pedersen. Statssekretæren hadde derfor en sentral rolle i dette arbeidet.

### *Defineringsprosessen*

JD delte mye av situasjonsoppfatningen til Infrastrukturutvalget. Blant annet ble sikkerhetsutfordringene som utvalget hadde kartlagt, samt definisjonen av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner en stor del av grunnlaget for stortingsmeldingen. Derimot delte ikke JD Infrastrukturutvalgets oppfatning i forhold til utvalgets forslag knyttet til



overordnet beredskapslov. På bakgrunn av høringsuttalelsene fikk JD inntrykk av at et slikt løsningsforslag ikke ville bli godt mottatt, og valgte derfor å ikke følge opp dette i Stortingsmeldingen. Dette forslaget fra utvalget var heller ikke noe JD hadde forventet, ettersom mandatet hadde lagt vekt på en gjennomgåelse av gjeldende sektorlovverk, og at forslaget derfor bare ville legge vekt på enda en utredning, ettersom en slik gjennomgang var hva JD i utgangspunktet hadde sett for seg at Infrastrukturutvalget ville gjøre. En problemdefinering som JD nærmest ble tvunget å ta fatt på var den dårlige horisontale samordningen fra departementets side. Selv om samordning ikke hadde vært en del av mandatet til Infrastrukturutvalget, ble dette likevel et viktig bidrag fra utvalget, og spesielt siden dette kom på samme tid som kritikken fra Riksrevisjonen. Det kan derfor se ut til at JD på sin side i utgangspunktet ikke delte denne problemdefineringen om at utøvelsen av samordningsrollen var for dårlig, men på grunn av press fra både utvalget, høringsinstansene og Riksrevisjonen likevel måtte inkludere tiltak for styrking av denne rollen i Stortingsmeldingen. Løsningsforslaget om kommunal beredskapsplikt ble godt mottatt av JD, og derfor fulgt opp i meldingen. I og med at regjeringen allerede ved tidligere anledninger hadde tatt opp problemstillingen knyttet til denne, og at det derfor fra regjeringens side var på tide at en slik lov ble vedtatt.

## 9. Vedtaksfasen

---

I vedtaksfasen står selve behandlingen av stortingsmeldingen sentralt. I likhet med analysen av de tidligere fasene i prosessen fokuserer jeg på deltakere, problemer, løsninger, argumenter og konflikter som har vist seg å være viktige i denne fasen.

### 9.1 Tildeling av komité på Stortinget

Tradisjonelt sett hadde temaet samfunnssikkerhet, eller deler av samfunnssikkerhetsfeltet, blitt behandlet av forsvarskomiteen. Imidlertid har valget av hvilken komité på Stortinget som skal behandle Stortingsmeldinger fra JD som omhandler samfunnssikkerhet tidligere vist seg å være konfliktylt. Da St.meld. nr.17 (2001-2002) ble behandlet på Stortinget i 2002 ble denne sendt til felles behandling mellom Justiskomiteen og Forsvarskomiteen. I den forbindelse ble det opprettet et fellesutvalg som besto av tre representanter fra hver av komiteene. Bakgrunnen for dette var at saksområdet sivilt beredskap normalt sett ligger under forsvarskomiteen, og at forsvarskomiteen derfor behandler saker på dette området, men at justiskomiteen gir uttalelser før en endelig innstilling avgis. I dette tilfellet mente justiskomiteen at også de burde ta del i dette arbeidet ettersom Sårbarhetsutvalgets rapport omhandlet mye mer enn bare det militære forsvaret, og at det derfor ble fryktet at en behandling av forsvarskomiteen alene ville gi rapporten et forsvarspreg og for mye fokusering på det militære beredskap. Justiskomiteen fant derfor en paragraf som slo fast at et samarbeid mellom to komiteer ville være mulig. Presidentskapet tillot derfor en fellesbehandling av denne stortingsmeldingen (Serigstad 2003). Denne problemstillingen dukket også opp i forbindelse med behandlingen av St.meld.nr.22 (2007-2008), men i stedet for å opprette et fellesutvalg også her, gikk man i stedet tilbake til den tradisjonelle behandlingsmåten. Presidentskapet besluttet derfor at St.meld. nr.22 (2007-2008) skulle behandles av Forsvarskomiteen på Stortinget, og ikke av Justiskomiteen som er fagkomiteen for JD. Dette ble gjort til tross for at det ble oppfattet som kontroversielt at meldingen ble behandlet av en fagkomité på Stortinget som ikke hadde vært direkte involvert i samarbeidet med regjeringen i utmeislingen av meldingen.

Etter at meldingen hadde blitt tildelt komité, ble det også valgt en saksordfører. Saksordfører for St.meld. nr.22 (2007-2008) ble Signe Øye (Arbeiderpartiet), som var første nestleder i Forsvarskomiteen. Hun fikk ansvaret for å skrive utkastet til innstillingen på

St.meld. nr.22 (2007-2008), noe hun gjorde sammen med sin politiske rådgiver, Kjetil Hestad, som også var sterkt involvert i prosessen (Kjetil Hestad, intervju 27.11.2009).

Underveis i prosessen med innstillingen ble det avholdt høring på Stortinget. Denne høringen tok sikte på at organisasjoner og institusjoner skulle få lov til å komme på Stortinget for å gi uttrykk for sine meninger rundt meldingen. Høringen viste seg å bli ganske omfattende, siden interessen blant de spesialiserte miljøene var stor. Både komiteen og resten av administrasjonen mente dette var en meget viktig melding. De uttrykte derfor bekymring for at meldingen likevel ikke kom opp på det oppmerksomhetsnivået den fortjente.. Meldingen ble ansett for å ha veldig mange viktige samfunnskritiske aspekter ved seg som var avgjørende for Norges sikkerhet og beredskap, samt forslag til hvordan samfunnet kunne forberede seg på ulykker og katastrofer på alle samfunnsområder (Kjetil Hestad, intervju 27.11.2009).

Inntrykket Forsvarskomiteen satt igjen med, var at de ikke på tilstrekkelig vis klarte å få St.meld. nr.22 (2007-2008) opp på det nivå som denne hadde fortjent å være. Dette gjaldt både i forhold til media og den offentlige debatt. Debatten som egentlig skulle dreie seg om sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ble etter hvert konsentrert ned til to hovedområder. Disse hovedområdene var innføring av felles nødnummer, samt samlokalisering av en del av sivilforsvarets skoler til Stavrum leir utenfor Oslo. Nødnummer var egentlig et sidespor, da dette fra regjeringens side skulle bli sett på ved et senere tidspunkt i et eget utvalg. Samlokalisering av en del av sivilforsvaret ble svært viktig for mange, og høringen fikk således svært mange innspill på nettopp dette området. På bakgrunn av disse innspillene ble det besluttet at Stortinget ikke kunne si seg enige med regjeringen om at Rogaland ikke skulle ha tilbud i denne retningen. Argumentet var at Rogaland fylke, og en rekke aktører i Rogaland, antok det som allment viktig å beholde denne leiren.

Ifølge Hestad ble dette de to diskusjonene St.meld. nr.22 (2007-2008) skapte, noe som Forsvarskomiteen ikke var fornøyd med. Meldingen var viktig i den forstand at den omhandlet sikkerheten og beredskapen til det norske folk på mange måter. Oppfatningen i forsvarskomiteen var at man ikke klarte å gi meldingen den oppmerksomheten den trengte. Debatten om samfunnssikkerhet i det daglige var ifølge Hestad alt for dårlig:

*”Man kan vel trekke den konklusjonen at man klarer ikke i den daglige debatten å nå opp med spørsmål av samfunnssikkerhets og beredskapsmessig karakter, fordi at det er ikke noen som der og da er interessert i det. Det må skje en stor ulykke eller en katastrofe før problemstillingene knyttet samfunnets beredskap kommer opp i den daglige debatt. Man klarer ikke løfte disse debattene bare på grunnlag av en stortingsmelding som inneholder utrolig mye viktig informasjon, men man får det altså ikke løftet dette inn på noen måte i det daglige mediebildet på noen måte.”* (Kjetil Hestad, intervju 27.11.2009)

Spesielt la Hestad vekt på fjellsiden i Åkneset som er nær ved å falle ned i fjorden.<sup>19</sup> Dersom fjellsiden skulle falle ned i fjorden vil skadeomfanget bli enormt, med en estimert flodbølge på rundt 80 meter. Men til tross for det enorme skadepotensialet, og kunnskap om at en slik hendelse kan skje i løpet av kort tid, har likevel ikke disse samfunnsmessige og beredskapsmessige utfordringene blitt brakt opp i den daglige diskusjon. I følge Hestad kommer dette av at folk generelt ikke er interessert før hendelsen har blitt virkelighet:

*”Folk er jo på en måte ikke interessert før den havner i havet, og du har tsunamien. Da går det tjuetvå hendelser på nyhetene, men inntil da så er det ingen som bryr seg om samfunnskritiske emner.”* (Kjetil Hestad, intervju 27.11.2009)

## **9.2 Forsvarskomiteens innstilling (Innst. S. nr.85 2008-2009)**

I forhold til samvirke og samordning sluttet komiteen seg til at JD hadde, og skulle ha, en sentral rolle som samordningsdepartement innen sivil beredskap. Samtidig understreket komiteen viktigheten av at regelmessige øvelser ble gjennomført på alle nivå, slik at samvirke mellom offentlige etater, frivillige og private organisasjoner ble forbedret. Komiteen hadde også merket seg Riksrevisjonens rapport om JDs samordningsrolle, og forutsatte derfor at regjeringen aktivt ville følge opp og utbedre de påviste svakhetene, for så å melde tilbake til Stortinget på riktig vis.

Utkast til Forsvarskomiteens innstilling ble sendt til Justiskomiteen for eventuelle kommentarer. Justiskomiteen gav sine kommentarer til innstillinger i brev av 25. og 26. november 2008. Fra Justiskomiteen var det kun medlemmer fra Fremskrittspartiet som hadde merknader til innstillingen. Disse medlemmene var overrasket over at Regjeringen ikke hadde vektlagt en strategi for å forebygge og synliggjøre utfordringene ved mulige ”Cyber attack” mot Norge. De samme medlemmene viste til at flere land i Europa hadde blitt utsatt for slike angrep, og at følgene fra disse var alvorlige. For å sikre at det samme ikke skulle kunne skje i Norge, la medlemmene fra Fremskrittspartiet frem dette forslaget:

*”Stortinget ber regjeringen utarbeide forslag til en nasjonal strategi for å sikre at landet står best mulig rustet mot et mulig ”Cyber attack”* (Innst.S.nr.85 (2008-2009):39)

---

<sup>19</sup> Justerte beregninger gjennomført av NGI i samarbeid med SINTEF og UIO viser at hele 54 millioner kubikkmeter fjell kan rase ut i fjorden og skape en flodbølge med høyde på 80 meter. Fjellmassivet beveger seg 10 cm i året, hvilket blir beskrevet som et skred i utvikling. Muligheten for et samlet ras er blitt vurdert til 1/1000. Kilde: NRK. URL: [http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/more\\_og\\_romsdal/1.6882410](http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/more_og_romsdal/1.6882410) (Sist besøkt 14.6.2010)

De samme medlemmene mente også at regjeringen ikke hadde gjort nok i forhold til ”id-tyveri”. Medlemmene la vekt på at denne type sårbarhet økte i omfang, og at utsatte mennesker følte mer eller mindre grad av hjelpeløshet. Kommentarene vektla også samfunnskostnadene. Medlemmene mente at selv om disse ofte ble dekket av ulike finansinstitusjoner, var det likevel viktig å se hvor store disse byrdene ville bli samlet sett. Medlemmene ønsket derfor at regjeringen i stor grad skulle øke fokuset på dette området. Til slutt la medlemmene vekt på brannen på Oslo S og de store konsekvensene av denne, både for de reisende og også for Oslo-politiet som i en periode ble satt ut. Medlemmene mente at brannen hadde vist en helt uakseptabel sårbarhet, og at det derfor var helt nødvendig at regjeringen ville sørge for reserveløsninger som ville fungere for alle berørte parter (Inns.S.nr.85 (2008-2009)).

Forsvarskomiteen svarte på merknadene fra Justiskomiteen, og tok de med i innstillingen. Forsvarskomiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet var enige i merknadene fra Justiskomiteen, og fremmet derfor det samme forslaget knyttet til ”Cyber attack” som medlemmene fra Justiskomiteen hadde lagt frem. Utover dette viste forsvarskomiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti til stortingsmeldingen når det gjaldt brannen på Oslo S. Disse medlemmene hevdet at det var gjort mye etter brannen. Blant annet hadde en evalueringsrapport utarbeidet av DSB og andre berørte etater vist til flere forbedringspunkter. Disse medlemmene la også vekt på hvordan JD og DSB fulgte opp med aktørene i erfaringsmøter om forbedringstiltakene, med blant annet behovet for felles øvelse. De samme medlemmene var enig i FrP-medlemmenes problemdefinering når det kom til id-tyveri, og at dette var et alvorlig problem. Likevel var de ikke enige om at det ikke ble gjort noe med dette problemet. Medlemmene viste blant annet til utredning om fødselsnummer, fingeravtrykk og annen bruk av biometri i forbindelse med lov om behandling av personopplysninger, hvor tiltak mot nettopp dette problemet hadde blitt drøftet.

Når det kom til IKT-sårbarhet, som Justiskomiteens medlemmer fra Frp hadde hatt merknader til, mente medlemmene fra Ap og SV i Forsvarskomiteen at regjeringen også her hadde beskrevet flere strategiske grep for å redusere IKT-sårbarheten, samt det å redusere Norge som kilde til dataangrep mot andre land. I tillegg ble det vist til at både Koordineringsutvalget for forebyggende informasjonssikkerhet, NSM og Forsvarsdepartementet gjorde viktig arbeid knyttet til informasjonssikkerhet, samt at Øvelse SNØ IKT i desember 2008 skulle ha som mål å øve på et alvorlig dataangrep og belyse ulike tiltak innen forebygging, beredskap og håndtering.(Innst.S.nr.85 (2008-2009):39).

### 9.3 Fremleggningen av Forsvarskomiteens innstilling for Stortinget

Under møte på Stortinget den 3. desember 2008 ble innstillingen fra Forsvarskomiteen lagt frem. Signe Øye, som var ordfører i saken, la frem innstillingen med fokus på hva som ble regnet som det mest sentrale i stortingsmeldingen. Innledningsvis la hun vekt på den dårlige oppmerksomheten som både meldingen og arbeidet med samfunnssikkerhet hadde fått:

*”St.meld.nr.22, om samfunnssikkerhet, er etter min mening en meget omfattende melding. Meldingen er svært viktig og inneholder helt sentrale spørsmål om hvordan vi kan samordne og styrke krisehåndteringen og planlegge for ulykker og katastrofer både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Derfor mener vel vi som har jobbet med denne meldingen, at det er synd at den ikke har fått enda mer oppmerksomhet. For jeg er helt overbevist om at de temaene som tas opp i meldingen, hadde fortjent en enda bredere samfunnsdebatt.”* (Signe Øye, møte Stortinget 3.6.2008)

Som under den åpne høringen i Forsvarskomiteen, fikk spørsmålene om felles nødnummer for etatene og lokaliseringen av Sivilforsvarets kompetansesentre stor oppmerksomhet. Det var imidlertid diskusjon vedrørende klimaendringer som opptok den største delen av møtet på Stortinget. Innledningsvis la ordfører i saken vekt på hvordan stortingsmeldingen hadde blitt løftet frem klimatrusselen som en stadig større trussel mot samfunnet. I forhold til dette la hun vekt på hvordan folk flest i dagens samfunn ville tenke at det kunne være en sammenheng mellom klimaendringene og flere av naturulykkene som hadde skjedd i den senere tid. Hun la så vekt på at Fremskrittspartiet tilsynelatende kunne se ut til å være de eneste som ikke delte denne oppfattelsen:

*”Det er snart bare Fremskrittspartiet som ikke tror på klimaforskerne. De lytter heller til sveisere fra Sverige, som forteller at FNs klimapanel ikke vet hva de driver med. De nekter å ta virkeligheten inn over seg, fordi vi ikke har alle svarene – ennå.”* (Signe Øye, møte Stortinget 3.6.2008)

Resten av møtet ble derfor i stor grad preget av denne debatten, hvor Fremskrittspartiet på sin side mente at klimaendringene ikke med sikkerhet kunne regnes for å være en trussel mot samfunnssikkerheten. Utover denne debatten var det stor enighet knyttet til hva som ble fremmet i stortingsmeldingen. Dette mente Jan Petersen (leder for Forsvarskomiteen) kunne være noe av grunnen til meldingens lave oppmerksomhet:

*”Under høringen av denne meldingen var det én dominerende sak, og det var innføring av felles nødnummer. Dette spørsmålet er nå for så vidt tatt ut av den kontroversielle sfære ved at komiteen ønsker å få erfaringene fra en samlokalisering av sentraler i Drammen. Da er det riktig som saksordfører sier, at det er all grunn til å beklage at det ikke er offentlig oppmerksomhet om noe særlig mer enn dette. Jeg er enig med henne i at dette er en viktig melding, men det tilhører vel en del av politikkers mange lover at når det er bred enighet, blir det ingen stor oppmerksomhet.”* (Jan Petersen, møte Stortinget 3.6.2008)

Denne betraktningen delte også statsråd Knut Storberget, som mente at alle partiene så ut til å ha strukket seg langt for å oppnå enighet på de fleste punkter. Han mente at samfunnssikkerhet på mange måter var en av de viktigste politiske sakene samfunnet står overfor, men at det også var saker som fikk særdeles lite oppmerksomhet:

*”Vi har jobbet mye med det i departementet og i Regjeringa, men vi la fort merke til at da meldingen skulle offentligjøres, var den ingen kioskvelter i medieforstand.”* (Knut Storberget, møte Stortinget 3.6.2008)

Under debatten satte Per Roar Bredvold frem to forslag på vegne av Fremskrittspartiet. Det ene var forslaget om utarbeiding av nasjonal strategi for sikring mot ”cyber attack”. Dette ble imidlertid omgjort til et oversendelsesforslag og ble i stedet en henstilling til Regjeringen om å utarbeide forslag til en nasjonal strategi for å sikre at landet står best mulig sikret mot et mulig ”cyber attack”. I forhold til dette foreslo Stortingspresidenten at forslaget at forslaget ble oversendt Regjeringen uten realitetsvotering, og dette ble derfor ansett som vedtatt. Det andre forslaget var Fremskrittspartiets anbefaling om å opprettholde kompetansesentrene på Granåsen i Trondheim og på Starum, og opprettholde Vagle leir i Sandnes. Både Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre varslet at de ville støtte forslaget, men ved votering ble forslaget med 61 mot 51 stemmer ikke bifalt. Komiteens innstilling ble enstemmig bifalt, og St.meld. nr.22 (2007-2008) – om samfunnssikkerhet – samvirke og samordning, ble vedlagt protokollen.

#### **9.4 Vedtak om innføring av kommunal beredskapsplikt**

Som det fremgår av Innst. S. nr.85 (2008-2009) sluttet Stortinget seg også denne gang til forslaget fra regjeringen om kommunal beredskapsplikt. JD la også frem i St.prp. nr.1 (2008-2009) at det ble lagt opp til at lovforslaget kunne fremmes for Stortinget våren 2009. Høringen om loven var også preget av stor enighet, og forslaget om loven ble støttet på de viktigste punktene av de fleste høringsinstansene (Ot.prp. nr.61 (2008-2009)).

I en pressemelding fra JD la justisminister Knut Storberget vekt på regjeringens ønsker om styrket beredskap for å best mulig verne befolkningen mot kriser i både krigstid og fredstid. Sentralt i forslaget om et mer moderne lovverk var derfor kommunal plikt til kriseberedskap og sivilforsvarets oppgaver i fredstid. Grunnideen om felles ansvar for vern av befolkningen skulle fremdeles være sentral, og Sivilforsvaret skulle fortsatt ha en sentral rolle med å ivareta tradisjonelle sivilforsvarstiltak under krig. Forandringen som nå skulle

vektlegges var derimot oppgaver i fredstid. Dette fordi hendelser de siste årene hadde vist et behov for statlige forsterkningsressurser som kunne bidra med personell og materiell i situasjoner som nød- og beredskapsstatene normalt sett ikke ville kunne håndtere. I forhold til dette ble brannen i Froland trukket frem som eksempel, da den fremdeles var en fersk hendelse.<sup>20</sup>

Innst. O. nr.80 (2008-2009) ble avgitt 28. mai 2009, og behandlet i Odelstinget 10. juni 2009 og i Lagtinget 16. juni 2009. Både overskriften til loven, og loven i seg selv, ble enstemmig vedtatt på Odelstinget. I Lagtinget hadde ingen bedt om ordet, og Odelstingets beslutning ble dermed bifalt av Lagtinget. Loven om kommunal beredskap ble innført 1. januar 2010 og bestod av følgende hovedpunkter:

- Kommunal beredskapsplikt ville stille krav til utarbeidelse av kommunal beredskapsplan, samt sektorovergripende ROS-analyse.
- Tradisjonelle sivilforsvarstiltak skulle videreføres, som gjaldt blant annet tilfluktsrom, varsling og evakuering.
- Kommunen ble tillagt en sentral rolle i forhold til beslutning og gjennomføring av evakuering, planlegging, samt beslutte evakuering i situasjoner som ikke regnes som akutt.
- Sivilforsvarets oppgaver i fredstid skulle synliggjøres i større grad.
- Sivilforsvarsberedskap ble utvidet til også å gjelde fredstidshendelser.
- Sivilforsvarets tjenesteplikt skulle opprettholdes, men øvre aldersgrense for tjenestegjøring ble redusert fra 65 til 55 år.<sup>21</sup>

## 9.5 Representantforslag om offentlig eierskap i VA-sektoren

I et representantforslag fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum og Per Olaf Lundteigen at med bakgrunn i synet på vann som en basistjeneste og rettighet for befolkningen, sikkerhetssyn, synergi mellom infrastrukturvirksomheten, forvaltning og investeringshorisonten, at det offentlige eierskapet til VA-infrastrukturen måtte sikres gjennom utarbeidelse av en ny lov. Som tidligere nevnt ble dagens VA-infrastruktur beskrevet i Infrastrukturutvalgets utredning, der utvalget enstemmig anbefalte å sikre offentlig eierskap av denne. Bakgrunnen for dette representantforslaget var at tilfredsstillende vannforsyning og

---

<sup>20</sup> Internett. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2008/lov-om-kommunal-beredskapsplikt-pa-horin.html?id=520628> (Sist besøkt 14.6.2010)

<sup>21</sup> Internett. URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2008/lov-om-kommunal-beredskapsplikt-pa-horin.html?id=520628> (Sist besøkt 14.6.2010)



avløpsforsyning var en forutsetning for det moderne samfunn, der både private og offentlige virksomheter er avhengige av dens kvalitet for å fungere bra. Det kritiske ved bortfall av vanntilførsel ble beskrevet som å gi store hygieniske problemer, der spesielt byer og tettsteder, hotell og næringsmiddelindustri og sykehus ville oppleve de største problemene.

Representantforslaget var basert på Infrastrukturutvalgets anbefaling, og viste derfor til utredningens begrunnelser for eierskap i VA-sektoren. Blant annet ble det vist til at konkurranseutsetting av vann som ressurs ville gå dårlig dersom man på den ene siden vurderte vann som et kommersielt produkt, og på den andre siden vurderte vann som en basistjeneste befolkningen ville ha krav på. Dette fordi høyst mulig overskudd ville la seg dårlig forene med best mulig ivaretagelse av ressursforvaltning, samt sikkerhet og helse for innbyggerne. Representantforslaget ble behandlet i Kommunal- og forvaltningskomiteen, som i Innst. S. nr.181 (2007-2008) la frem dette forslaget for Stortinget. I tillegg hadde komiteen en åpen høring den 13. desember 2007, hvor Vannbevegelsen, NORVAR, Veolia Vann, AnoxKaldnes, Bekkelaget Vann, NHO, Fagforbundet og KS deltok. Under denne høringen var det bred oppslutning om at fortsatt offentlig eierskap i VA-infrastrukturen måtte sikres ved lov. Næringslivets Hovedorganisasjon og representanter for private kommersielle aktører, mente også at disse vitale tjenestene burde kontrolleres av det offentlige, men at lovfestet offentlig eierskap ikke nødvendigvis var avgjørende. Komiteens ba til slutt i sin tilråding om at Stortinget ville gjøre følgende:

*”Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til endring i eksisterende lovverk som sikrer at vann- og avløpsstrukturen forblir heleid av det offentlige. Lovgivningen må gi unntak fra offentlig eie for de vann- og avløpsvirksomheter som i dag er organisert som ikke-kommersielle andelslag eid av abonnentene, slik at dagens eierorganisering for disse kan videreføres.”* (Innst. S.nr.181 (2007-2008):2)

Og:

*”Stortinget ber Regjeringen vurdere hvordan faggruppens utredning og NOU 2006:6 om en egen sektorlov for vann og avløp skal følges opp politisk.”* (Innst. S.nr.181 (2007-2008):2)

Innstillingen ble behandlet på Stortinget 3.4.2008 hvor tilrådingene fra Kommunal- og forvaltningskomiteen ble godkjent og vedtatt. Likevel ser disse vedtakene ut til å fortsatt sitte fast i regjeringen, ettersom lovforslag fremdeles ikke er fremlagt Stortinget. Dette ble spesielt oppfattet som forundringsverdig fra Infrastrukturmedlemmet Toril Hofshagen fra NORVAR, som også hadde deltatt på komiteens høring rundt dette representantforslaget:

*”Men det pussige der er at det lovforslaget der, som var på høring for et år siden, fortsatt henger i regjeringen. Og vi vet ikke hvorfor. Stortinget ba opprinnelig om at det lovforslaget skulle komme Stortinget til behandling i forrige periode, altså før valget. Det gjorde det ikke, og det er fortsatt ikke kommet.”* (Toril Hofshagen, intervju 18.2.2010)

Hofshagen satte store spørsmålstegn til dette, og la vekt på at dette var noe som ble jobbet mye med i hennes sektor (VA-sektoren). Knyttet til dette hadde NORVAR, som i løpet av denne prosessen endret navn til Norsk Vann, den siste tiden vært i dialog med både Miljøverndepartementet og Stortinget om nettopp dette. Likevel har det per dags dato ikke blitt klargjort hvorfor dette har blitt liggende i en skuff i regjeringen, og heller ikke hvilket departement som vegrer seg for dette lovgrepet.

## 9.6 Oppsummering av vedtaksfasen

### *Aktiviseringsprosessen*

Aktiviseringsprosessen i vedtaksfasen kan hevdes å ha vært relativ bred. Selv om arbeidet i størst grad ble gjort i forsvarskomiteen, åpnet høringen som forsvarskomiteen holdt, opp for at en rekke relevante aktører på feltet fikk delta. I tillegg ble også utkast til innstilling oversendt Justiskomiteen, som på den måten deltok ved å komme med sine uttalelser knyttet til denne. På den lukkede høringen i forsvarskomiteen fikk en rekke relevante aktører delta ved å gi uttrykk for sine meninger rundt forslagene i innstillingen. De som aktiviserte seg mest på denne høringen, var de berørte parter av samlokaliseringen av en del av sivilforsvarets skoler til Stavrum leir utenfor Oslo. I møtet på Stortinget var det spesielt saksordfører Signe Øye som aktiviserte seg i forhold til å legge frem og presentere innstillingen. Utover dette var det spesielt Per Ove Width fra Fremskrittspartiet som var mest aktiv i diskusjonen rundt klimaendringer og kritisk infrastruktur, Jan Petersen som også var komiteens leder, som fra sin side forsøkte å geleide diskusjonen inn på mer sentral emner i forhold til Stortingsmeldingen, og til slutt Knut Storberget på lik linje med Jan Petersen ønsket et høyere fokus på den fremlagte stortingsmeldingen.

### *Defineringsprosessen*

Defineringsprosessen kan i vedtaksfasen var preget av lite konflikt, og partipolitiske problemoppfatninger og løsningsforslag kom derfor lite til syne. Selv om fasen til tider kunne være preget av mye diskusjon, var dette likevel ikke knyttet til problemdefineringsene eller løsningsforslagene som ble lagt frem i innstillingen. I stedet ble diskusjonene vendt til å dreie seg om flytting av Sivilforsvarets skoler og opprettelse av nødnummer. Likevel kan den lave oppmerksomheten knyttet til meldingen også karakteriseres som en problemdefinerings som dukket opp i denne fasen, ettersom sentrale personer i arbeidet med meldingen la vekt på dette.

## 10. Analyse

---

Jeg har i denne studien tatt sikte på å forklare prosessen rundt St.meld.nr.22 (2007-2008), fra oppnevning av utvalg, og frem til behandlingen på Stortinget. Studien gjelder derfor for tidsrommet mellom 2004 og 2008. Prosessen har jeg delt opp i fem faser, der hver og en beskriver hendelser og forløpet i forbindelse med arbeidet om kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Etter gjennomgangen av fasene har jeg foretatt en analytisk oppsummering. Her har jeg tatt for meg det som kan kalles aktiviseringsprosessen og defineringsprosessen, med utgangspunkt i en strømmingstankegang. I dette kapittelet ønsker jeg å gi en oppsummering og analyse av de empiriske funnene i de ulike fasene. Jeg tar først for meg hovedtrekkene ved aktiviserings- og defineringsprosessene. Deretter tolkes de empiriske funnene i lys av de teoretiske perspektivene beskrevet i teorikapittelet. Til slutt drøfter jeg de teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft i forhold til de enkelte fasene av prosessen.

### 10.1 Oppsummering av aktiviserings- og defineringsprosessene

Prosesen rundt St.meld.nr.22 (2007-2008) startet høsten 2004, da ledelsen i sikkerhets- og beredskapsavdelingen tok initiativ til nedsettelse av et offentlig utvalg som skulle se på hvordan hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser på best mulig måte kunne ivaretas overfor virksomheter som ikke var offentlige. Utvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon av daværende justisminister Odd Einar Dørum, som viste sterkt engasjement på feltet. Utvalget ble sammensatt av personer fra sentrale aktører og organisasjoner som ble oppfattet å være relevante i forhold til utredningsarbeidet. Utvalget valgte å endre på den opprinnelige definisjonen av kritisk infrastruktur, slik at definisjonen ble utvidet til å omfatte både kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Dermed ble et ekstra punkt i mandatet tilføyd. Utvalget ønsket å kartlegge virksomheter med viktige beredskapsoppgaver under disse to begrepene. Sett fra JDs side hadde utvalget gått bredere ut enn opprinnelig ønsket. JD hadde sett for seg en dypere utredning i forhold til mangler i gjeldende sektorlovverk, og ønsket å se på hvilke virkemidler som måtte til for å tette disse. Likevel fulgte JD opp mange av forslagene som utvalget la frem. Her ble det i hovedsak lagt vekt på en tydeliggjøring av samordningsrollen. Dette hadde sammenheng med at Riksrevisjonen i januar 2008 la frem sterk kritikk av JD rolle. JD brukte stortingsmeldingen til å svare på dette.

Stortingsmeldingen møtte lite motstand på Stortinget, og prosessen endte til slutt opp med svake horisontalt samordnende løsninger.

### *Aktiviseringsprosessen*

Den studerte prosessen fant sted over et lengre tidsrom, og deltakelsessammensetningen varierte etter i de enkelte fasene. Deltakelsesmønsteret kan derfor sies å ha vært varierende.

I *initiativfasen* kan aktiviseringsprosessen sies å ha vært relativt lukket. De formelle regler og rutiner for nedsettelse av utvalg ble fulgt, og det meste av arbeidet skjedde internt i JD. Selve initiativet kom fra JD, der Justisminister Odd Einar Dørum viste sterkt engasjement i saken. Infrastrukturutvalget ble etablert ved Kongelig resolusjon 29 2004.

Når det kom til aktiviseringsprosessen i *utredningsfasen*, kan denne sies å ha vært relativt åpen. Medlemmene av utvalget representerte i stor grad sentrale aktører i forhold til utvalgsarbeidet. Medlemmene av utvalget bestod for det meste av fagekspertter fra relevante sektorer og organisasjoner. I tillegg bestod utvalgets sekretariat av representanter fra JD, DSB og NSM. Utvalget var ikke et politisk utvalg. Samtidig var utvalgsarbeidet preget av stor møtevirksomhet, både nasjonalt og internasjonalt. Kåre Willoch og Odd Einar Dørum utmerket seg i denne fasen. Begge hadde flere møter med både utvalgsleder og utvalgsmedlemmene.

*Høringsfasen* var karakterisert av bred deltakelse. JD sendte Infrastrukturutvalgets utredning på åpen høring til hele 72 instanser. Dette omfattet sentrale aktører på samfunnsikkerhetsfeltet, samt departementene, fylkeskommunene, fylkesmennene og politidistriktene. Høringsrunden var derfor en relativt åpen prosess med mange deltakere. Svarene som ble avgitt fra de ulike instansene bar preg av å være avhengig av om disse instansene selv ville bli påvirket av forslagene.

*Policyformuleringsfasen* kan sies å ha vært relativt åpen. JD hadde gjennom hele utarbeidningen av meldingen åpen dialog med de andre departementene, og brukte i stor grad ulike forskningsinstanser. I og med at det fant sted et regjeringsskifte i denne perioden, førte dette også til en økning i antall deltakere. Etter regjeringsskiftet ble også fokus noe endret, og statssekretæren fikk en sentral rolle i fasen.

*Vedtaksfasen* var preget av stabil deltakelse, og var også relativt lukket. Meldingen ble behandlet av Forsvarskomiteen. Denne hadde flertall av representanter fra FrP og Arbeiderpartiet. Komiteen organiserte også en høring på Stortinget hvor berørte parter fikk mulighet til å legge frem sine synspunkt på meldingen. Ifølge informanter var det likevel medlemmene av forsvarskomiteen som i stor grad var aktive på denne høringen.

### *Defineringsprosessen*

Prosessen startet med en problemdefinerings knyttet til hvordan samfunnets kritiske infrastruktur kunne sikres, spesielt i forhold til virksomheter med viktige beredskapsoppgaver som ikke var i offentlig eie. Fokuset i prosessen ble imidlertid rettet mot samordning og koordinering på feltet, og prosessen endte til slutt opp med svake endringer i forhold til utgangspunktet.

I *initiativfasen* var målet ganske klart definert. Den politiske ledelsen ønsket å styrke kritisk infrastruktur i Norge, og da spesielt i forhold til virksomheter som ikke var offentlig eide. Målet var en kartlegging av virkemidler for å sikre rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser.

*Utredningsfasen* var preget av stor enighet. Utvalget leverte til slutt en utredning uten dissens. Utvalgsleder Ullring fungerte som en stor pådriver og synes å ha vært hovedgrunnen til den store enigheten i utvalget. En utredning uten dissens var også noe utvalgsleder selv hadde ønsket i forkant av utvalgsarbeidet. Utvalget gikk også mye bredere ut enn hva JD i utgangspunktet hadde sett for seg, og la frem en utredning med mange forslag. Utvalget la spesielt vekt på en tydeliggjøring av JDs samordningsrolle, offentlig eierskap og forslag om sektorovergripende beredskapslov. Selv om utvalget leverte en utredning uten dissens, var arbeidet preget av mye diskusjon. Utvalget ikke var et politisk utvalg, men det var likevel tydelig at ulike politiske posisjoneringer var en kilde til diskusjoner mellom medlemmene.

I *høringsfasen* var det ganske stor enighet om den situasjonsoppfatningen utvalget hadde. De fleste instansene la vekt på at utvalget hadde levert en grundig utredning. Likevel mente mange at noen av utvalgets forslag fremdeles trengte mer utredning før de kunne tas stilling til. Flere instanser fremhevet at anbefalingene i stor grad var formet som målsetninger, og at det derfor ble opp til virksomhetene selv å operasjonalisere dem. Dette var spesielt knyttet til forslaget om en overordnet sektorovergripende beredskapsplikt, som for de fleste berørte ble oppfattet som et noe kontroversielt forslag. I stedet valgte mange av disse instansene å legge vekt på behovet for en kommunal beredskapsplikt, som ved flere tidligere anledninger hadde vært oppe for diskusjon. Anbefalingene om en styrking av JDs samordningsrolle, bedre koordinering av NSM, DSB og PST, og sikring av offentlig eierskap i VA-sektoren var anbefalinger som ble godt mottatt av instansene.

I *policyformuleringsfasen* delte JD mye av situasjonsoppfatningen til Infrastrukturutvalget, og utredningen utgjorde et viktig grunnlag for arbeidet med stortingsmeldingen. Ved å legge vekt på de negative reaksjonene på en sektorovergripende beredskapslov som hadde kommet frem i høringsfasen, mente JD at dette løsningsforslaget

ikke ville være hensiktsmessig å følge opp i videre. Dette løsningsforslaget ble også oppfattet som noe uferdig fra departementets side, ettersom det å se etter hull i gjeldende sektorlovverk i utgangspunktet var ansett for å være en del av utvalgets mandat. Innføring av en sektorovergripende beredskapslov ville hatt behov for enda en utredning av nettopp dette. Etter massiv kritikk fra Riksrevisjonen ble samordning automatisk et hovedtema i meldingen, og utvalgets forslag til virkemidler for styrking av samordningsrollen ble derfor fulgt opp. Selv om samordning til slutt viste seg å bli et stort tema i meldingen, var ikke dette et hovedfokus ved nedsettelsen av utvalget, og det kan derfor se ut til at JD i utgangspunktet ikke var enige i denne problemdefineringsen, men at press fra Riksrevisjonen krevde fokus på dette området. JD var også enige i løsningsforslaget om kommunal beredskapsplikt, og dette ble derfor også tatt opp i meldingen.

Et sentralt kjennetegn ved *vedtaksfasen* var den store enigheten som preget dette arbeidet. Selv om det ble oppfattet som kontroversielt at meldingen skulle behandles av forsvarskomiteen, skapte dette likevel ingen konflikter knyttet til arbeidet med meldingen. Justiskomiteen, som normalt sett ville vært den komiteen som behandlet saker fra JD, fikk likevel gi sine innspill til innstillingen fra forsvarskomiteen. Diskusjonene på stortinget dreide seg i liten grad om forslagene fremstilt i stortingsmeldingen, men bar i stedet preg av to saker: opprettelse av felles nødnummer og samlokaliseringen av en del av sivilforsvarets skoler.

## 10.2 Samordningsproblematikken

I møte på Stortinget 30. november 2004, i forbindelse med diskusjon rundt innholdet i St.meld.nr.39 (2003-2004) "Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid", stilte Rita Tveiten (Arbeiderpartiet) spørsmål til Dørum om hvorfor daværende regjering ikke var enige med Willochs forslag om et eget departement for sikkerhet. Hun la vekt på at sentrale myndigheter burde koordinere sitt arbeid mye tettere enn hva som var situasjonen da, ettersom for mange oppgaver var spredd på for mange departement og underliggende etater. Svaret Dørum gav på dette var at ved behandlingen av sårbarhetsmeldingen ble det lagt vekt på å bruke de strukturene man hadde, styrke JDs koordinerende rolle, lage et felles sekretariat for etterretningstjenester og sørge for at DSB ble et forsterket direktorat. Han mente derfor at regjeringen på alle måter hadde gjort hva Rita Tveiten hadde etterlyst.

Altså mente Statsråd Dørum og JD at samordning på sentralt nivå ble ivaretatt. Dette ble også tydeliggjort ved at samordning og koordinering ikke syntes å være et tema ved nedsettelsen av Infrastrukturutvalget, og ble heller ikke inkludert i utvalgets mandat. Derfor var det ingen som ventet at arbeidet i Infrastrukturutvalget i stor grad ville dreie seg om

nettopp dette. Likevel viste arbeidet i Infrastrukturutvalget til at dårlig utøvelse av JDs samordningsrolle, dårlig koordinert styring av direktoratene (PST, DSB og NSM) og uklare ansvarsforhold når det kom til arbeidet med samfunnssikkerheten i Norge. Selv om løsningsforslagene utvalget kom med ikke var like banebrytende som Sårbarhetsutvalgets forslag om et eget sikkerhetsdepartement, la likevel Infrastrukturutvalget vekt på anbefalinger om tydeliggjøring av JDs rolle og ansvar, bedre koordinert styring av direktoratene og en generell sektorovergripende beredskapslov som ville bedre samordningen på samfunnssikkerhetsfeltet. Løsningsforslaget fra Sårbarhetsutvalget om eget sikkerhetsdepartement kan betegnes som horisontal samordning. I forhold til Infrastrukturutvalgets forslag om kun å styrke den eksisterende samordningsrollen, vil ikke dette i like stor grad kunne hevdes å bære preg av horisontal samordning, ettersom direktoratsorganisering gjennom DSB fremdeles vil være fremtredende. I stedet vil dette kunne betegnes mer som vertikal samordning der man finner samordning mellom hoveddepartement og underliggende embeter og organ i samme sektor.

Selv om JD ikke hadde fokusert på samordning i verken nedsettelsen eller mandatet til utvalget, ble likevel forslaget om å tydeliggjøre samordningsrollen fulgt opp i stortingsmeldingen. Det kan se ut til at JD ikke så seg enig i problemdefineringen om dårlig samordning og koordinering på samfunnssikkerhetsfeltet, men at press fra Riksrevisjonens rapport likevel førte til at de spesielt fulgte opp dette punktet. Inkludert i forslagene om å tydeliggjøre samordningsrollen var også en bedre koordinering av direktoratene. Det som derimot ikke ble fulgt opp når det kom til samordningsforslag, var forslag om en generell sektorovergripende beredskapslov. Her var det spesielt høringsinstanser i høringsfasen som hevdet at en bedre løsning ville være en gjennomgåelse av eksisterende sektorlovverk. En slik lov ville ha styrket en horisontal samordning, da den ville ha dannet et regulatorisk grunnlag for en mer helhetlig utøvelse av JDs sektorovergripende ansvar. I stedet viste regjeringen til ansvarsprinsippet, der en slik lov ville kunne skape uklarheter i forhold til at den som har ansvaret i normalsituasjonen også har ansvaret i krisesituasjoner. Det kan derfor se ut til at det motsatte av horisontal samordning står gjeldende, nemlig ansvarsprinsippet og den tradisjonelle organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet som en integrert del av departementene og de underliggende organenes virksomhet. (Serigstad 2003)

### **10.3 Studien sett i lys av en større forvaltningspolitisk sammenheng**

Etter at mer høyreorienterte regjeringer overtok i ulike land på 1970-tallet vokste det frem en politisk reformvilje basert på New Public Management reformideer. Kritikken fra disse

regjeringene var at offentlig sektor var for stor, ineffektiv og sentralisert. Norge ble lenge sett på som en nølende reformator, som først fra 1990-tallet så ut til å følge etter disse trendene. Sentralt i NPM-reformene var doktriner knyttet til omstilling, effektivisering, markedsretting, strukturell fristilling og privatisering (Christensen m.fl 2002). Disse reformene kan sees i sammenheng med begrunnelsen for nedsettelsen av Infrastrukturutvalget og utformingen av mandatet. I mandatet ble det lagt vekt på at man så en økning i at samfunnets produksjon av varer og tjenester ble overlatt til markedet, men at det også var en økning i befolkningens avhengighet til disse varene og tjenestene. Et sentralt kjennetegn ved disse virksomhetene var at de også hadde viktige beredskapsoppgaver. Som beskrevet i teorikapittelet blir Whole of Government tilnærmingen sett på som en reaksjon på de negative effektene ved NPM-reformer. Sentralt i WOG tilnærmingen var at man ønsket å gå bort fra den økte fragmenteringen forårsaket av NPM-reformer, der samordnings- og integrasjonsstrategier ble mer sentralt. Dette kan hevdes å være en sentral tendens i den studerte prosessen, hvor løsningsforslagene som ble fremmet i utvalget viste stor grad av ønske om samordning.

Som tidligere nevnt vil ministerstyre være en spesiell utfordring på et politikkområde som samfunnssikkerhet. På samfunnssikkerhetsfeltet må man håndtere såkalte "wicked issues" som går på tvers av sektorgrensene. At dette vil by på utfordringer er også vist i denne oppgaven. Samordningsproblematikken ser ut til å ha vært et gjennomgående tema knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet i et land som Norge, med sterke sektorer og fagdepartement. Det er tydelig at samordning er et mål, men at dette likevel er vanskelig å gjennomføre. I sårbarhetsutvalgets utredning, som på mange måter ble sett på som et forarbeid til NOU 2006:6, gikk Willoch inn for et eget sikkerhetsdepartement som ville sørge for horisontal samordning på feltet. Både dette og forslaget om en sektorovergripende beredskapslov, som var sentralt i denne studien, er begge forsøk på sektorovergripende løsninger som har vist seg å være vanskelige å gjennomføre. I stedet legges det vekt på en styrking av JDs eksisterende samordningsrolle, der prinsippet om ansvar står spesielt sterkt.

#### **10.4 Det instrumentelle perspektivet**

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan det ventes at organisering blir brukt som et styringsmiddel for den politiske ledelsen. Deltakelse bestemmes ut fra kunnskap, ekspertise, hierarki eller andre formelle regler for deltakelse. En sentral forventning knyttet til dette perspektivet er at endring vil komme som et resultat av en analytisk prosess, med bevisste og målrettede valg. Det kan derfor forventes at det var den politiske ledelsen i JD som tok initiativ til opprettelsen av Infrastrukturutvalget, og at medlemmer i prosessen ble valgt etter



klare kriterier. Dersom deltakerne viser seg å ikke ha tilstrekkelig kompetanse, kan det ventes at de blir erstattet av konsulenter utenfra. Når det kommer til initiativet ventes det at ledelsen i JD hadde klare forventninger til hva utredningen skulle resultere i og hvordan den skulle ende. Det kan også ventes at prosessen var rasjonelt planlagt, hvor initiativ, utredning, policyformulering og vedtak skjedde i en fornuftig rekkefølge. Vi kan forvente at den politiske ledelsen som hadde kontroll over problemer og konsekvensene av disse. Ved å styre beslutnings- og tilgangsstrukturene ved brukt av formell organisering, kan vi anta at ledelsen samtidig kontrollerte tilgangen på problem- og situasjonsoppfatninger, løsningsforslag og deltakere. Målsetning og løsningsforslag forventes å ha vært tett koblet, og en kan forvente at målsetningene til slutt også bestemte utfallet.

### *Aktiviseringsprosessen*

I *initiativfasen* kan forventningen om at det var den politiske ledelsen som så et behov for en utredning, og derfor tok initiativet til utvalgsnedsettelsen, se ut til å stemme. Justisminister Odd Einar Dørum hadde lenge sett behovet for en utredning på kritisk infrastruktur i Norge. Samtidig ble også regler for nedsettelse av utvalg fulgt. Utvalget skulle for eksempel ha 40 % kjønnskvotering. I *utredningsfasen* kan det instrumentelle perspektivet i aktiviseringsprosessen sies å ha forklaringskraft. Medlemmene av utvalget var valgt etter klare kriterier og mål og bestod av representanter fra ulike fag- og ekspertiseområder som ble ansett som relevante for feltet. I *høringsfasen* er forventningene ut fra et instrumentelt perspektiv at deltakelsen ville være høy. JD sendte ut høringsbrev til relevante aktører og organisasjoner, og fikk mange svar. Høringsfasen kan derfor sies å være preget av god oppslutning, hvilket svarer med forventningene til perspektivet. I *policyformuleringsfasen* ble det ventet at arbeidet ble gjort etter en hierarkisk ordning, og at ansatte i JD fikk tildelt ulike oppgaver. Dette ser i stor grad ut til å stemme overens med hvordan ansatte i JD ble tildelt ulike ansvarsområder i meldingsarbeidet. Det var også en person som hadde hovedansvar for utarbeidningen av meldingen. I tillegg var det klart at disse deltakerne fikk klare oppgaver fra ledelsen, og fasen kan derfor hevdes å ha vært hierarkisk ordnet. I *vedtaksfasen* ble også forventningene fra det instrumentelle perspektivet i stor grad oppfylt. Fasen var karakterisert av stabil deltakelse, hvor meldingen ble behandlet av Forsvarskomiteen. Saker innen den sivile beredskap blir normalt sett behandlet av Forsvarskomiteen, noe som også var tilfelle med denne meldingen. Samtidig er Justiskomiteen fagkomiteen til JD, og for noen var det derfor kontroversielt at meldingen ble behandlet av en komité som ikke tidligere hadde vært involvert i prosessen.

### *Defineringsprosessen*

Forventningene i defineringsprosessen var at den politiske ledelsens klare mål for nedsettelsen av utvalget ville legge føringer for hva som skjedde i *initiativfasen*. Bakgrunnen for initiativet til nedsettelsen av Infrastrukturutvalget kan forklares ut fra dette. Den opprinnelige situasjonen rundt sikring av rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser ble ansett som utilfredsstillende. Regjeringen ønsket derfor en utredning som kunne gi feltet et løft. Løsningen ble å sette ned et offentlig utvalg. Det kan ventes at formålet med dette utvalget ville være klart og tydelig formulert i et mandat. Dette stemmer i noen grad. JD formulerte et mandat hvor formålet var at utvalget skulle gi en utredning av hvordan sikring av rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser kunne ivaretas, spesielt i forhold til privatisering av virksomheter med viktige beredskapsoppgaver. JD ønsket derfor en oversikt over kritisk infrastruktur, opprydding i offentlig eierskap og vurdering av hvilke virkemidler som kunne være aktuelle å bruke for en slik ivaretagelse.

I *utredningsfasen* var forventningene at mandatet som utvalget ble tildelt ville legge føringer for arbeidet, og at utvalget ville ha klare forventninger å forholde seg til, noe som ville lede til stor grad av enighet. Det derfor også forventet at utvalget først brukte tid på avklaring av mandatet og operasjonalisering til klare mål. Dette stemmer overens med arbeidsmetoden til utvalget. Utvalget fikk tildelt et mandat som ble oppfattet som ikke å være for stringent i formen, men som likevel viste klare og tydelige mål for arbeidet. Utvalget brukte derfor god tid på å konkretisere mandatet, og satte opp punktvis mål for arbeidet. I tillegg var det også utvalgsleder og sekretariatsleder som forberedte alle møtene utvalget skulle ha, og det var derfor tydelig hva om skulle gjennomgås for hvert møte. Forventningen om en analytisk prosess kan også til en viss grad se ut til å stemme. Løsningene som utvalget til slutt endte opp med var et resultat av systematisk og analytisk arbeid. Utvalget gikk gjennom flere ulike fagfelt, og utarbeidet etter hvert en oversikt over kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Dette la grunnlaget for resten av arbeidet, og det ble dannet en oversikt over hvilke virksomheter som burde være i offentlig eierskap. Derimot kan forslagene knyttet til tydeliggjøring av JD samordningsrolle sies å gå i mot ledelsens klare målsetning. JD hadde i mandatutformingen ikke lagt vekt på en utredning på dette området, og det kan derfor se ut til at mandatet ikke fungerte som et verktøyet for den politiske ledelsen i JD, i kontrast til min forventning med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv. Dette kom også frem gjennom utvalgets forslag om en sektorovergripende generell lov om beredskap, hvor utvalget mente man burde opprette en lov som inneholdt bestemmelser om blant annet gjennomføring av ROS-analyser, beredskapsplaner, drifts- og leveransesikkerhet, og tilsyns-

og sanksjonsmuligheter. Dette var heller ikke i tråd med hva JD hadde sett for seg ved utformingen av mandatet. En slik beredskapslov innebar i stor grad en ny utredning av noe som utvalget i utgangspunktet skulle ha utredet. På tross for at utvalget fikk informasjon fra JDs lovavdeling om at en slik overordnet beredskapslov ville være for vanskelig å gjennomføre, valgte likevel utvalget å gå videre med dette forslaget. Utvalget benyttet seg også i stor grad av ekstern ekspertise ved å ha god kontakt med relevante fag- og ekspertisefelt, noe som er i tråd med det instrumentelle perspektivet om en analytisk tilnærming og utredning. I tillegg kan også forventingen om stor grad av enighet i utvalgsarbeidet se ut til å stemme, da utvalget leverte en rapport uten dissens.

I *høringsfasen* ble det forventet at aksept eller avvisning av Infrastrukturutvalgets forslag ville bestemmes ut fra høringsinstansenes vurdering av grunnlaget for forslagene, som for eksempel informasjonen eller analysemodellene som ble brukt. En ventet også høy oppslutning i forhold til deltakelse. Dette kan i stor grad se ut til å stemme overens med instansenes uttalelser i denne fasen. Stort sett var høringsinstansene positive til løsningsforslagene utvalget kom med, og spesielt problem- og situasjonsoppfatningen som lå til grunn. I likhet med JD var det imidlertid flere av høringsinstansene som ikke forsto hvordan fraværet av en overordnet beredskapslov hadde ført til dårligere sikring av kritisk infrastruktur. Dette kan hevdes å stemme overens med det instrumentelle perspektivets forventning om bruk av analysemodeller, hvor utvalgets kunnskapsgrunnlag og argumentasjon ble vurdert som ikke godt nok.

Når det kommer til *policyformuleringsfasen* vil det ut fra et instrumentelt perspektiv forventes at Infrastrukturutvalgets forslag vil bli gjort om til politikk, hvor regjeringen beskriver hva de mener er til det beste for den sivile beredskap i Norge. Etersom ansatte i JD fikk tildelt ulike oppgaver, og jobbet på vegne av politikerne, kan dette hevdes å stemme.

Forventingene knyttet til *vedtaksfasen* var stor grad av enighet. Politikk blir ansett som rasjonell planlegging hvor ekspertise og fagkunnskap har vist hva som vil være det beste for den sivile beredskap. Dette kan også se ut til å stemme i den grad at forslagene som ble lagt frem i meldingen ble mottatt med stor grad av enighet. Den store enigheten tyder på at ekspertisen og fagkunnskapen tidligere i prosessen la et viktig grunnlag, som også ble oppfattet som å være til det beste for feltet.

**Tabell 10.4** Oversikt over forventninger utledet med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet knyttet til både aktiviserings- og defineringsprosessen og de fem fasene, samt vurderinger av om forventningene er oppfylt.

|                                | <b>Aktiviseringsprosessen</b>   | <b>Oppfylt?</b>   | <b>Defineringsprosessen</b>   | <b>Oppfylt?</b>  |
|--------------------------------|---|---|---|--|
| <b>Initiativfasen</b>          | Politisk ledelse tok initiativ til å opprette Infrastrukturutvalget.  | Ja. Den politiske ledelsen, med Justisminister Odd Einar Dørum i spissen, tok initiativ til opprettelsen.                 | Den politiske ledelsens klare mål for Infrastrukturutvalget legger føringer for hva som skjer i initiativfasen.   | Ja. Regjeringen ønsket en forbedring av feltet kritisk infrastruktur, og satte derfor ned et utvalg som skulle utrede feltet. Formålet ble også klart formulert i mandatet.  |
| <b>Utredningsfasen</b>         | Medlemmene av infrastrukturutvalget representerer ulike fag- og ekspertiseområder som er relevante for feltet. Deltakerne er således valgt ut etter klare mål og kriterier. | Ja. Medlemmene ble valgt etter klare kriterier og mål, fra relevante ekspertise- og fagfelt.                              | Mandatet som utvalget ble tildelt vil legge føringer for arbeidet. Utvalget vil ha klare forventninger å forholde seg til, og det kan derfor forventes stor grad av enighet.  | Delvis. Utvalgets konkretisering av mandatet førte til klare mål for arbeidet, og også stor enighet. Utvalgets forslag knyttet til samordning var derimot ikke en del av mandatet, og kan derfor sies å gå i mot ledelsens klare målsetning. |
| <b>Høringsfasen</b>            | Deltakelsen forventes å være regulert, og således høy.  | Ja. Deltakelsen på høringen var høy, ettersom JD på forhånd hadde valgt ut instanser med relevans for feltet.             | Om infrastrukturutvalgets forslag aksepteres eller avvises bestemmes ut i fra de ulike høringsinstansenes vurdering av hva som ligger til grunn for forslagene. Eksempelvis informasjons og analysemodellene som er benyttet. | Ja. Knyttet spesielt til forslaget om sektorovergripende beredskapslov, hvor kunnskapsgrunnlaget til utvalget ble vurdert som ikke godt nok.   |
| <b>Policyformuleringsfasen</b> | Arbeidet med St.meld. nr. 22 (2007-2008) foregår etter en hierarkisk orden hvor ansatte i Justisdepartementet tildeles ulike oppgaver.                                      | Ja. Ansatte ble tildelt ulike arbeidsoppgaver etter beskjed fra ledelsen  | Infrastrukturutvalgets forslag omgjøres til politikk ut fra regjeringens formening om hva som er best for den sivile beredskapen i Norge.   | Ja. Ettersom ansatte i JD fikk tildelt ulike oppgaver, og jobbet på vegne av politikerne, kan dette hevdes å stemme.   |
| <b>Vedtaksfasen</b>            | Stabil deltakelse siden saker innen sivil beredskap normalt sett behandles av forsvarskomiteen.   | Ja. På tross av tidligere konflikt knyttet til valg av komité, fikk Forsvarskomiteen ansvar på behandlingen av meldingen. | Stor grad av enighet. Politikk blir sett på som rasjonell samfunnsplanlegging, og ekspertise og fagkunnskap har vist hva som vil være det beste for den sivile beredskap.   | Ja. I og med at fasen kjennetegnes med stor grad av enighet knyttet til forslagene om samfunnssikkerhet, ser det ut til at ekspertisen og fagkunnskapen tidligere i prosessen i stor grad hadde vist hva som var til det beste for feltet.   |

Utvalgets forslag knyttet til tydeliggjøring av samordningsrollen kan ut fra et instrumentelt perspektiv knyttes til antisiperte reaksjoner og autonom tilpasning. I et instrumentelt perspektiv vises det til at organisasjonsledelsen kan påvirke beslutninger uten å selv delta direkte i prosessen. Andre aktører vil derfor legge vurderinger av hva ledelsen vil gjøre til grunn for sine handlinger, og ledelsen trenger derfor ikke delta. Slike aktører kan for eksempel la være å legge frem et løsningsalternativ ut fra en oppfatning om at dette forslaget

ikke vil få oppslutning fra ledelsen. Slike antisiperte reaksjoner og autonom tilpasning kan være begrunnet ut fra erfaringer fra hva som har skjedd i liknende saker tidligere, og er ganske utbredt mellom og innenfor offentlige organisasjoner (Christensen m.fl. 2004:45). Som utvalgsleder selv var inne på, gikk også han i retning av Willoch-utvalgets forslag om et eget sikkerhetsdepartement. Han og resten av utvalget mente også at JD langt på vei allerede fungerte som et sikkerhetsdepartement. I og med at Willoch tok stor del i arbeidet med Infrastrukturutredningen, og på den måten hadde stor innflytelse på arbeidet, skulle man kanskje tro at også Infrastrukturutvalget ville legge frem et liknende forslag om et eget departement for trygghets- og beredskapsarbeidet, slik det ble fremmet i Sårbarhetsutvalgets utredning. I stedet valgte utvalget å vektlegge JD samordningsrolle og en styrking av denne. Det kan ut fra dette antas at Infrastrukturutvalget, etter å ha sett hvordan Sårbarhetsutvalgets forslag ble mottatt i regjeringen, ikke valgte å legge frem et liknende forslag, ettersom tidligere behandling av en liknende sak ikke hadde blitt godt mottatt.

## **10.5 Forhandlingsperspektivet**

I forhandlingsperspektivet vil man se på en offentlig beslutningsprosess som en slags forhandlingsprosess med ulike grupperinger med ulike interesser, oppfatninger, krav og ressurser, hvor ingen kan ensidig påtvinge andre en løsning. De viktigste forklaringsfaktorene ut fra dette perspektivet er derfor vinnende interesser, ressurser og koalisjoner. Viktig i dette perspektivet er å legge vekt på hva som blir sagt, hvem som sier det, og hvilke ressurser som settes bak krav om aksept av ulike målsetninger og mål-middel-oppfatninger. Det ventes at aktører vil handle på vegne av den organisasjon eller sektor de representerer. Aktørene føler ulik tilknytning og lojalitet, og dette vil lede til ulike oppfatninger og vurderinger av det aktuelle saksfeltet. I motsetning til det instrumentelle perspektivet hvor det legges vekt på felles mål og interesser, vil det i et forhandlingsperspektiv forventes at utfall bestemmes av at aktører kjemper for sine interesser, at ressurser som kan settes bak krav, samt at ulike allianser dannes.

### *Aktiviseringsprosessen*

I *initiativfasen* kan forventningen om at aktører oppfattet den eksisterende strukturen som ufullkommen, og at det derfor er sentrale aktører i det sivile beredskap som tok initiativ til endring sies å stemme. Initiativet bak opprettelsen av Infrastrukturutvalget kom fra JD, som etter tidligere utredninger, samt en oppfatning om økning i privatisering av virksomheter med viktige beredskapsoppgaver, så behovet for utredning av kritisk infrastruktur.

I forhold til *utredningsfasen* kan derimot forhandlingsperspektivet ikke sies å ha stor forklaringskraft. Forventingene fra forhandlingsperspektivet i denne fasen var at man ville finne stor grad av interessekonflikt blant medlemmene i utvalget, ettersom medlemmene ville komme fra ulike felt og derfor representere ulike interesser som ville skape diskusjon og konflikt. Dette var ikke tilfellet i Infrastrukturutvalget. Selv om utvalgets medlemmer representerte ulike sektorer, var likevel arbeidet i utvalget preget av stor enighet, hvor resultatet til slutt var en utredning uten en eneste dissens. Selv om deltakerne i utvalget hele tiden hadde løpende dialog med den sektor de representerte, var det likevel ingen som opptrådte som interesseforsvarere, og det var heller ikke slik at de tyngste institusjonene fikk gjennomslag ved å sette ressurser bak eventuelle krav. Politisk representasjon kunne derimot skimtes når det kom til diskusjon rundt offentlig eierskap, men dette var likevel ikke avgjørende for utvalgets endelige konklusjoner. En annen forventning som kan hevdes å ha noe høyere forklaringskraft, er forventningen om at tunge aktører på feltet ville ha påvirkningskraft på hva som kom ut av arbeidet i utvalget. Dette kan vises ved at justisminister Odd Einar Dørum hadde flere møter med utvalget på vegne av JD, og i og med at JD gjennom utforming av mandatet hadde angitt hva som skulle utredes i utvalget, kan dette ha påvirket hva som kom ut av arbeidet i Infrastrukturutvalget.

I *høringsfasen* kan forhandlingsperspektivet sies å ha en viss forklaringskraft ettersom uttalelsene fra de ulike høringsinstansene vil være en form for interessehevding. Gjennom høringsbrev fikk instansene også beskjed om å kun kommentere forhold i utredningen som var av betydning for dem, og dette førte naturlig nok til at de instansene som ble mest påvirket av forslagene, også var dem som hadde mest utfyllende uttalelser.

I *policyformuleringsfasen* var forventningen at Infrastrukturutvalgets forslag ville være avgjørende for i hvilken grad aktørene valgte å aktivisere seg. Om forslagene hadde en innvirkning på deres posisjon eller interesser, ville deltakelsen øke. Jeg mener imidlertid at jeg ikke har nok informasjon til å gjøre en godt begrunnet vurdering av om forventningen kan sies å være oppfylt.

I *vedtaksfasen* har forhandlingsperspektivet stor forklaringskraft. Det ble her ventet at politikerne i Forsvarskomiteen var sentrale i dette arbeidet. Selv om forslagene i liten grad fikk oppmerksomhet, og diskusjonene dreide i andre retninger enn forslagene i meldingen, var det politikerne i Forsvarskomiteen som aktiviserte seg mest i forhold til de relevante emnene.

### *Defineringsprosessen*

*Initiativfasen* i defineringsprosessen kan i liten grad forklares ut fra et forhandlingsperspektiv. Forventningen var her at det ville oppstå en konflikt mellom aktører som ønsker endring, og aktører som ville beholde nåværende situasjon. Aktørene som deltok vill ut fra et forhandlingsperspektiv tenkes å ha ulike synspunkt på initiativet, hvor de som ville få sitt maktgrunnlag utfordret ville være dem som stilte seg negative til endring. Altså var forventningen at det ville oppstå en konflikt mellom sikkerhets- og beredskapsavdelingen i JD som ønsket endring og sentrale aktører som ikke ønsket endring. Dette var ikke tilfellet i denne prosessen. Ut fra høringsinstansenes uttalelser til utredningen, som var et resultat av initiativet, la de fleste instansene vekt på at dette var en god utredning med viktige tema. En forklaring på dette kan være at arbeidet gjort i Sårbarhetsutvalget allerede hadde lagt vekt på at en forbedring av sikkerheten i kritisk infrastruktur var viktig, og at initiativet på den måten ikke var helt ukjent for sentrale aktører da det ble fremmet av JD. En annen forklaring kan være at mandatet ikke ble oppfattet som å lede til store strukturendringer, og at det derfor ikke ble regnet som en trussel mot den daværende situasjonen.

I *utredningsfasen* ble det ut fra forhandlingsperspektivet forventet at forslagene Infrastrukturutvalget kom frem til ville være et resultat av forhandling, diskusjon og kompromiss mellom aktører fra ulike sektorer. I og med at de ulike deltakerne ikke opptrådte som interesseforsvarere, kan heller ikke løsningsforslagene utvalget kom frem til karakteriseres som kompromiss og et resultat av tautrekking og forhandlinger. Utvalgsmedlemmene la liten vekt på sektorrepresentasjon i sine diskusjoner, og hevdet selv at arbeidet var preget av lite tautrekking. Det kan også fra et forhandlingsperspektiv ventes at maktforholdene vil gjenspeiles i resultatet av forhandlinger. I forhold til dette vil jeg velge å legge vekt på ressurser i form av personlige egenskaper, ettersom maktforhold vil være vanskelig å definere. Utvalgsleder sven Ullring viste seg å være en ressurssterk aktør, hvor han som tidligere leder av Det Norske Veritas ble tildelt ledervervet i utvalget. Ullring ble beskrevet som en sterk leder, og hadde på forhånd planlagt en utredning uten dissens, hvilket han også klarte å gjennomføre. I tillegg hadde Ullring en rekke møter med både Kåre Willoch og Odd Einar Dørum, som begge ble ansett som svært sentrale personer på samfunnssikkerhetsfeltet, og som derfor bidro mye til arbeidet i utvalget.

I *høringsfasen* ble det ventet at aktører i det sivile beredskap ville fremme sine interesser rundt utredningen til Infrastrukturutvalget, og at det i likhet med initiativfasen ville være dem som fikk sitt maktgrunnlag utfordret som ville engasjere seg mest. Dette kan spesielt knyttes til forslaget om en generell sektorovergripende lov om beredskap. Her var de

fleste som ville bli berørt av en slik lov negative til dette forslaget. Blant annet mente NVE at utvalgets forslag allerede ble ivaretatt av energiloven, og at selv om samfunnet ville dra fordel av at visse overordnede forhold ble lovfestet, var det viktig å unngå dobbeltregulering. Det samme var tilfellet i uttalelsen fra Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet mente at en slik lov lett kunne forveksles med beredskapsloven, og også at den foreslåtte loven i stor grad ville virke overlappende i forhold til sikkerhetsloven og sektorlovgivningen. DSB uttrykte også skepsis i forhold til dette forslaget, og la i sin uttalelse vekt på at grenseflatene mellom sikkerhetslovens virkeområde og virkeområdet for en generell beredskapslov ville lede til store utfordringer.

I *policyformuleringsfasen* var forventningene som i utredningsfasen, at det ville være stor grad av forhandling og kompromiss blant de berørte aktørene på feltet. For JD var imidlertid noe av det viktigste i denne fasen å svare på den massive kritikken fra Riksrevisjonen. Riksrevisjonen hadde i sin rapport gitt direkte oppfordring til JD om å svare på denne kritikken i kommende stortingsmelding, og denne rapporten ble derfor svært viktig for arbeidet med stortingsmeldingen. Jeg mener imidlertid at jeg ikke har nok informasjon til å gjøre en godt begrunnet vurdering av om forventningen kan sies å være oppfylt.

I vedtaksfasen ble det ut fra et forhandlingsperspektiv forventet at vedtaket kommer som et resultat av kompromiss, forhandling og koalisjonsdanning, samt at politiske motsetninger og tautrekking blant berørte sektorer vil vises. Dette stemte ikke overens med hvordan vedtaket ble tatt. Fasen bar ikke preg av tautrekking eller kompromiss når det kom til forslagene i meldingen, men i stedet stor grad av enighet.



**Tabell 10.5** Oversikt over forventninger utledet med utgangspunkt i forhandlingsperspektivet knyttet til både aktiviserings- og defineringsprosessen og de fem fasene, samt vurderinger av om forventningene er oppfylt.

|                                | <b>Aktiviseringsprosessen</b>   | <b>Oppfylt?</b>   | <b>Defineringsprosessen</b>   | <b>Oppfylt?</b>  |
|--------------------------------|---|---|---|--|
| <b>Initiativfasen</b>          | Aktører oppfater den eksisterende strukturen som ufullkommen. Sentrale aktører i den sivile beredskapen, som Justisdepartementet eller DSB, tok initiativ til endring.                                  | Ja. Initiativet bak opprettelsen kom fra JD, som etter tidligere utredninger, samt en økning i privatisering av virksomheter med viktige beredskapsoppgaver, så behovet for en utredning på feltet.   | Det er konflikt mellom aktører som ønsker endring, og aktører som vil beholde nåværende situasjon. Aktørene som deltar har ulike syn på initiativet. De som er negativt innstilt er de som får maktgrunnlaget sitt utfordret. | Nei. Initiativet ble godt mottatt. Forklaring på dette kan være at mandatet ikke ble oppfattet som å skulle føre til store strukturelle endringer.   |
| <b>Utredningsfasen</b>         | Interessekonflikt mellom medlemmene i Infrastrukturutvalget. Siden medlemmene vil komme fra ulike felt, vil de representere ulike interesser som kan være kilde til diskusjon og konflikt.              | Nei. Selv om utvalgets medlemmer representerte ulike sektorer, var likevel arbeidet preget av stor enighet. Ingen opptrådte som interesseforsvarere, og de tyngste institusjonene fikk heller ikke gjennomslag ved å sette ressurser bak eventuelle krav. | Forslagene Infrastrukturutvalget kom med var en et resultat av forhandlinger, diskusjoner og kompromisser mellom aktører fra ulike sektorer.  | Nei. Utvalgsmedlemmene opptrådte i liten grad som interesseforsvarere, og løsningsforslagene var heller ikke et resultat av kompromiss.  |
| <b>Høringsfasen</b>            | Grad av deltakelse vil avhenge av hvordan de ulike høringsinstansene vil bli påvirket av Infrastrukturutvalgets forslag. Dersom høringsinstansenes interesser blir utfordret, vil deltakelsen øke.      | Delvis. Uttalelsene kan sies å være en form for interessehevning. Instansene kommenterte på forhold som hadde betydning for dem, og de som ble mest påvirket, hadde også mest utfyllende uttalelser.  | Aktører innen sivil beredskap vil fremme sine interesser rundt utredningen til Infrastrukturutvalget, og i likhet med i initiativfasen, vil det være dem som får sitt maktgrunnlag utfordret som er mest negative.            | Ja. Kan spesielt knyttes til uttalelsene om sektorovergripende beredskapslov. Instanser som ville blitt påvirket av en slik lov, argumenterte mot denne.   |
| <b>Policyformuleringsfasen</b> | Infrastrukturutvalgets forslag vil også her være avgjørende for hvordan om aktørene velger å aktivere seg. Dersom forslagene har innvirkning på deres posisjoner eller interesser, vil deltakelsen øke. | -   | Stor grad av forhandlinger og kompromisser blant de berørte aktørene på feltet.   | -  |
| <b>Vedtaksfasen</b>            | Politikerne i Justiskomiteen står sentralt.   | Ja. Selv om forslagene i liten grad fikk oppmerksomhet, og diskusjonene dreide i andre retninger enn forslagene i meldingen, var det politikerne i Forsvarskomiteen aktiviserte seg mest i forhold til de relevante emnene.                               | Vedtaket er et resultat av kompromisser, forhandlinger og koalisjonsdannelser. Det er politiske motsetninger og tautrekking blant berørte sektorer.   | Nei. Vedtaksfasen bar liten preg av tautrekking når det kom til forslagene som ble fremmet. Fasen bar preg av politiske motsetninger, men disse ble i liten grad knyttet til forslagene i meldingen. |

## 10.6 Det institusjonelle perspektivet

Ut fra det institusjonelle perspektivet kan en vente at beslutningsprosesser vil styres etter de regler og rutiner som blir ansett som passende. Løsningsforslagene som fremmes vil bære preg av svake fremfor sterke endringer, og deltakelse vil kunne defineres gjennom normer, regler og rutiner som er gjeldende i sentralforvaltningen. Forslagene som legges frem kan tenkes å møte motstand dersom de går imot aktørenes institusjonelle identiteter. Dette spesielt fordi samfunnsikkerhetsfeltet er preget av robuste og tradisjonsrike aktører med bestemte oppfatninger. Man vil ikke vite hvordan prosessen til slutt vil resultere, og mål kan dukke opp eller endres underveis. Men det kan også tenkes at dersom det skulle oppstå en hendelse eller krise, vil dette kunne føre til endringer på feltet.

### *Aktiviseringsprosessen*

I *initiativfasen* vil det ut fra et institusjonelt perspektiv forventes liten grad av aktivitet når det kommer til initiativ. Man vil fra et institusjonelt perspektiv forvente at utvalget blir satt ned på lik måte som andre utvalg, og at det er en institusjonalisert mening om hvem som skal sitte i utvalget. Når det gjaldt sammensetningen av utvalget kan denne sies å samsvare noe med et institusjonelt perspektiv, da deltakelse ble valgt etter kunnskap og tilhørighet om emnet, slik man tidligere også har gjort ved utredningsarbeid.

I *utredningsfasen* kan perspektivet hevdes å ha en viss forklaringskraft i forhold til aktivisering. Forventingen var at medlemmene ville ha ulik institusjonell tilhørighet, og at deltakelsen vil preges av dette. Medlemmene i utvalget representerte ulike relevante aktører og organisasjoner. Medlemmene fikk også tildelt oppgaver etter hvilket område de hadde kunnskap om, og skaffet også ekstra informasjon fra den institusjonelle tilhørigheten de hadde. Utover dette var ikke diskusjonene preget av denne tilhørigheten.

Aktiviseringen i *høringsfasen* kan også forklares ved et institusjonelt perspektiv. I likhet med forventingene sendte JD utredningen på bred høring, hvor alle berørte parter og aktører i det sivile beredskap ble hørt. Deltakelsen var også preget av den institusjonelle tilhørigheten, ettersom instansene fikk beskjed om å spesielt gi kommentarer til hvordan forslagene ville påvirke dem.

Det samme gjelder også i stor grad for aktiviseringen i *policyformuleringsfasen*. Her fikk deltakerne tildelt oppgaver etter hvordan det ”normalt” sett ble gjort. De vanlige rutinene og prosedyrene ble fulgt. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe med hovedansvar for dette arbeidet. Regjeringsskiftet hadde heller ikke innvirkning på hvordan arbeidet ble organisert.

Også aktiviseringen i *vedtaksfasen* var i stor grad preget av normer, regler og rutiner for hvordan behandling av saker skal foregå. Tradisjonelt sett hadde saker knyttet til samfunnssikkerhet blitt behandlet av Forsvarskomiteen, hvilket også var tilfellet ved behandlingen av St.meld. nr 22 (2007-2008).

### *Defineringsprosessen*

I *initiativfasen* ble det fra det institusjonelle perspektivet ventet et uklart og tvetydig formulert mandat, ettersom det i tradisjonelle forhold vil være motstridende verdier og normer. Selv om mandatet som utvalget fikk av JD gav rom for tolkning, var det likevel klart hva som var utvalgets oppgave å utrede. I og med at det institusjonelle perspektivet legger vekt på behandlingspraksis og løsningsforslag som allerede er innarbeidet i sentralforvaltningen, vil det derfor legges lite vekt på initiativ i dette perspektivet. Likevel kan dette forklares med at det å sette ned et utvalg for å utrede et spesifikt felt kan ansees som å være den vanlige måten å gjøre dette på. Tidligere utredninger på dette feltet er blant annet Embetsmannsutvalget av 1967, Sårbarhetsutvalget av 1986, Buvik-utvalget av 1990 og Sårbarhetsutvalget av 2000. Sårbarhetsutvalget av 2000 kan på flere måter hevdes å være mye av bakgrunnen for Infrastrukturutvalget, da det i Sårbarhetsutvalgets rapport ble slått fast et behov for en utredning på nettopp dette feltet.

I *utredningsfasen* ble det fra et institusjonelt perspektiv ventet at defineringsprosessen ville være preget av at Infrastrukturutvalget ville se etter løsninger som allerede hadde blitt gjort på feltet, i stedet for å finne nye løsninger som ville føre til radikale endringer. Fasen ville derfor kunne karakteriseres av forsiktighet. Dette kan til en viss grad se ut til å stemme. Infrastrukturutvalget valgte i sitt arbeid å ta utgangspunkt i Sårbarhetsutvalget utredning, og på den måten skaffe informasjon om hva som tidligere hadde blitt gjort på feltet. Løsningsforslagene som Infrastrukturutvalget la frem i sin utredning kan også i stor grad knyttes til løsningsforslagene som ble fremmet i Sårbarhetsutvalgets utredning, der horisontal samordning stod sentralt. Likevel var ikke Infrastrukturutvalget like drastiske i sine løsningsforslag, og i stedet for å foreslå et eget sikkerhetsdepartement, ble det lagt vekt på virkemidler som kunne styrke JDs samordningsrolle. Dette kan se ut til å stemme med forventningen om at løsningene ville bære preg av tidligere løsninger gjort på feltet, og at de derfor ikke ville føre til radikale endringer. Siden Sårbarhetsutvalgets forslag om et eget sikkerhetsdepartement ikke ble godt mottatt av JD, kan det se ut til at Infrastrukturutvalget i stedet for å legge frem radikale forslag, la frem forslag som gradvis ville føre til mer horisontal samordning, etter å ha vurdert løsningene som allerede hadde blitt gjort på feltet.

Det institusjonelle perspektivet har også god forklaringskraft i forhold til forslaget om kommunal beredskapsplikt. Dette forslaget hadde vært et gjennomgangstema siden starten av 1990-tallet, og utvalget så det nærmest som naturlig at dette forslaget måtte legges frem også i denne utredningen. Forslaget om en overordnet sektorovergripende beredskapslov kan derimot karakteriseres som et mer radikalt forslag, siden dette ikke tidligere hadde blitt tatt opp. Likevel kan dette forslaget også sees i sammenheng med en styrking av JD utøvelse av samordningsrollen, og kan således sees i sammenheng med forslaget fra Sårbarhetsutvalget.

I *høringsfasen* var forventningen at de høringsinstansene som ville bli berørt av mest endring, også ville stille seg negative til disse forslagene. Samtidig kunne det også tenkes at noen ville stille seg positive for å vise endringsvilje og innovasjon. Dette kan til en viss grad stemme overens med høringsfasen i denne studien. Det var spesielt forslaget om en sektorovergripende beredskapslov som for de fleste ble oppfattet som noe kontroversielt. Aktører som ville bli underlagt denne loven la særlig vekt på at eksisterende sektorlovverk allerede ivaretok de virkemidlene en slik lov ville inneholde, og motsatte seg derfor denne lovendringen. Likevel var alle høringsinstansene enige i problemdefineringen som ble lagt frem av utvalget, og viste endringsvilje ved å se seg enige i at noe måtte gjøres på dette området. Likevel ble løsningsforslaget fra de berørte instansene sett på som å være svært omfattende (et slikt forslag ville kreve en hel utredning alene), og motsatte seg på denne måten ending. Endringsviljen var nok således ikke overdrevet stor.

I *policyformuleringsfasen* ble det fra det institusjonelle perspektivet ventet at sentrale aktører ville beholde sine institusjonelle rammer, og dermed vise motstand mot eventuelle forslag som ville lede til endringer i disse. Dette kan se ut til å stemme overens med hvordan JD fulgte opp forslagene fra Infrastrukturutvalgets utredning, hvor de mest radikale endringsforslagene ikke ble fulgt opp. I stedet valgte JD å legge vekt på forslagene som bar preg av forsiktig opprydning. Forslagene som etter hvert ble formulert i stortingsmeldingen la i stor grad vekt på forbedringer i daværende organisering, samt oppfølging av forslag som hadde vokst frem over lengre tid.

Forventningen om at vedtaket i *vedtaksfasen* ikke ville lede til store organisatoriske endringer kan også til en viss grad hevdes å stemme. Forslagene fra stortingsmeldingene som ble vedtatt på Stortinget var i liten grad radikale endringer i forhold til opprinnelig status på feltet. Disse endringene gikk for det meste ut på forbedringer i eksisterende organisering av feltet, hvor tydeliggjøring av JDs samordningsrolle, lovfesting av videreføring av offentlig eierskap i VA-sektoren og kommunal beredskapsplikt var sentrale endringer. Kommunal beredskapsplikt kan hevdes å være den største endringen i denne prosessen, men i og med at

dette lovforslaget har vært opp for diskusjon siden 1990-tallet kan den ikke hevdes å være et radikalt forslag på samfunnssikkerhetsfeltet.

**Tabell 10.6** Oversikt over forventninger utledet med utgangspunkt i det institusjonelle perspektivet knyttet til både aktiviserings- og defineringsprosessen og de fem fasene, samt vurderinger av om forventningene er oppfylt.

|                                | <b>Aktiviseringsprosessen</b>  | <b>Oppfylt?</b>   | <b>Defineringsprosessen</b>   | <b>Oppfylt?</b>  |
|--------------------------------|--|---|---|--|
| <b>Initiativfasen</b>          | Liten aktivitet. Utvalgets medlemmer blir valgt ut etter gamle mønstre, og ikke på bakgrunn av objektive og instrumentelle kriterier.  | Ja. Deltakelse ble valgt etter kunnskap og tilhørighet om emnet, slik man tidligere også hadde gjort.   | Mandatet er uklart og tvetydig formulert.   | Delvis. Mandatet gav rom for tolkning, men det var likevel klart hva som var utvalgets oppgave å utrede. Det kan likevel forklares ved at det å sette ned et utvalg er den vanlige måten å utrede et spesifikt felt på.                |
| <b>Utredningsfasen</b>         | Medlemmene i Infrastrukturutvalget har ulik institusjonell tilhørighet, og deres deltakelse og utvalgets arbeid bærer preg av dette.   | Delvis. Medlemmene representerte ulike institusjoner og bidrog med informasjon fra tilhørende institusjon. Utover dette var ikke diskusjonene preget av denne tilhørigheten.                                      | Infrastrukturutvalget ser ette løsninger som allerede er blitt fremmet innen dette området, snarere enn å forsøke å finne nye løsninger som fører til radikale endringer. Fasen preges av forsiktighet.     | Ja. Brukte Sårbarhetsutvalgets utredning som grunnlag for arbeidet. Løsningsforslagene knyttes også i stor grad til Sårbarhetsutvalgets forslag om horisontal samordning, bare i mindre skala.   |
| <b>Høringsfasen</b>            | Høringsinstansene er valgt ut etter gamle mønstre, snarere enn ut fra objektive og instrumentelle kriterier. Alle parter i den sivile beredskapen skal høres, og disse forventes å svare som de pleier å gjøre ut i fra disse partenes tradisjonelle standpunkt og normer. | Ja. Alle berørte parter i det sivile beredskap ble hørt. Deltakelsen var også preget av den institusjonelle tilhørigheten, ettersom instansene fikk beskjed om å kommentere hvordan forslagene ville påvirke dem. | Høringsinstanser som vil bli påvirket av forslag som fremmes vil forholde seg negativt til disse. Det kan imidlertid også tenkes at noen vil stille seg positive for å vise vilje til endring og innovasjon | Ja. Instansene stilte seg stor grad positive til problemdefineringsen, og viste derfor vilje til endring. Derimot ble forslaget om sektorovergrepende beredskapslov dårlig mottatt av de som ble berørt av denne.                      |
| <b>Policyformuleringsfasen</b> | Arbeidet som skal gjøres blir fordelt ut i fra hva som er normalt. Det vil si at Justisdepartementet har etablerte arbeidsfordelinger, rutiner og prosedyrer som følges på vanlig måte.  | Ja. Deltakerne fikk oppgaver tildelt etter hvordan det "normalt sett" ble gjort, der vanlige rutiner og prosedyrer ble fulgt.   | Sentrale aktører vil beholde sine institusjonelle rammer, og dermed være negative til forslag som innebærer endringer i disse.  | Ja. De mest radikale forslagene ble ikke fulgt opp, og JD valgte å legge vekt på forslagene som bar preg av forsiktig opprydning.  |
| <b>Vedtaksfasen</b>            | Forslagene, gjerne i form av en stortingsproposisjon, blir behandlet av de samme instansene som normalt vil behandle lignende forslag.   | Ja. Fasen kan karakteriseres som å ha vært preget av normer, regler og rutiner. Saken ble også behandlet av Forsvarskomiteen, som tradisjonelt sett behandler saker knyttet til samfunnssikkerhet.                | Vedtaket vil ikke lede til store organisatoriske endringer, så lenge det norske beredskapsfeltet ikke blir utsatt for spesielle kriser eller utfordringer som gjør endring tvingende nødvendig.             | Ja. Forslagene fra stortingsmeldingen som ble vedtatt på Stortinget var i liten grad radikale endringer i forhold til opprinnelig status. Vedtaket om kommunal beredskapsplikt var i stor grad et resultat av endring over lengre tid. |

## 10.7 De teoretiske perspektivenes forklaringskraft

I denne studien har jeg brukt en strømmingstankegang som en overordnet analytisk organiserende ramme. Denne har vært nyttig i beskrivelsen av denne sammensatte prosessen. I hver av de fem fasene har denne tilnærmingen blitt brukt for å beskrive deltakelse, problemer og løsninger som har gitt en systematisk innsikt. Denne strømmingstankegangen har imidlertid ikke gitt forventinger knyttet til prosessens forløp eller resultat, og jeg har derfor tatt for meg tre ulike teoretiske perspektiv. Disse perspektivene er blitt brukt som forklaringsverktøy for å gi et helhetlig bilde av prosessen. I lys av disse tre perspektivene har jeg vist til tre ulike måter å forstå prosessen på. Likevel kan man sjelden si at aktører er endimensjonale og kun handler ut fra én handlingslogikk. I stedet handler aktører som regel ut fra sammensatte handlingslogikker, da de som medlemmer av en organisasjon må ta en rekke ulike hensyn (Christensen m.fl. 2004).

*10.7 En fremstilling av de tre teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft i forhold til de enkelte fasene i prosessen.*

|                        | <b>Instrumentelt perspektiv</b> | <b>Forhandlingsperspektiv</b> | <b>Institusjonelt perspektiv</b> |
|------------------------|---------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| <b>Initiativfasen</b>  | Høy                             | Lav                           | Middels                          |
| <b>Utredningsfasen</b> | Middels                         | Lav                           | Middels                          |
| <b>Høringsfasen</b>    | Høy                             | Middels                       | Høy                              |
| <b>Policyfasen</b>     | Høy                             | -                             | Høy                              |
| <b>Vedtaksfasen</b>    | Høy                             | Middels                       | Høy                              |

Som det går frem av tabell 10.7 er min vurdering at det instrumentelle perspektivet gjennom hele prosessen hadde middels til høy forklaringskraft. Spesielt i initiativ-, hørings-, policy- og vedtaksfasen har det vist seg at et instrumentelt perspektiv med fokus på hierarki, klart formulerte mål og konsekvenslogikk har hatt høy forklaringskraft. Når det kommer til forhandlingsperspektivet har dette vist seg å ha lav til middels forklaringskraft i de fem fasene. I tillegg har det også i policyformuleringsfasen vært vanskelig å vurdere de teoretiske forventningene, ettersom mine data ikke var gode nok for å gi et entydig svar. En mulig begrunnelse for den lave forklaringskraften er at prosessen i stor grad var preget av enighet, og at interessehevding i liten grad var fremtredende. Det institusjonelle perspektivet hadde i likhet med det instrumentelle perspektivet middels til høy forklaringskraft i alle de fem fasene. Det institusjonelle perspektivet hadde mest forklaringskraft i de tre siste fasene i prosessen.

## 11. Avslutning

---

I denne studien har jeg gjennom begrepene fra strømningstankegangen og ved bruk av tre teoretiske perspektiv beskrevet og forklart deltakelse, situasjons- og problemoppfatninger og løsningsforslag i den studerte prosessen som startet med nedsettelsen av Infrastrukturutvalget og endte med behandlingen av Stortingsmelding nummer 22 (2007-2008) på Stortinget i forsvarskomiteen. Prosessen har i likhet med Serigstads (2003) prosesstudie vist seg å ha vært variert og til en viss grad tvetydig. Det kan heller ikke hevdes at prosessen har vist en sterk sammenheng fra initiativ til vedtak. Prosessen har i stor grad vært preget av aktører som med ulik interesse- og institusjonstilhørighet på hver sin måte har hatt en innvirkning på prosessen. I dette kapittelet vil jeg legge frem de viktigste funnene i empirien, samt en kort redegjørelse for de ulike teoretiske implikasjonene ved studien. Ved å gjøre dette vil jeg også gi svar på hva som har vært studiens problemstilling:

*”Hvordan kan prosessen som ledet frem til Stortingsmelding nummer 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet - Samvirke og samordning, samt oppfølgingen av denne, beskrives og forklares?”*

Når det gjelder funnene i empirien, vil jeg også knytte disse opp mot de mest sentrale funnene i Synnøve Serigstads (2003) prosesstudie, for å på den måten gi et mer helhetlig bilde. Jeg avslutter så kapittelet ved å legge frem forslag til videre forskning på samfunnssikkerhetsfeltet.

### 11.1 Empiriske hovedfunn

Som tidligere nevnt kan denne studien sees på som en fortsettelse på Serigstads (2003) studerte beslutningsprosess. Et hovedfunn i hennes oppgave var at til tross for radikale forslag om horisontal samordning på feltet, endte prosessen til slutt opp med velkjente og forsiktige vertikalt samordnende løsninger. Den vertikale samordningen ser også i denne prosessen ut til å være rådende, mens den horisontale synes å være mer problematisk. Selv om utvalgsmedlemmene i utredningsfasen var inne på et forslag om å opprette et eget sikkerhetsdepartement, ble likevel valget en ”mildere” variant, der man i stedet gikk inn for en tydeliggjøring av JDs samordningsrolle. Utvalget kom også med en anbefaling om utarbeidelse av en sektorovergripende beredskapslov, som i tillegg til å gjelde for både offentlige og private virksomheter med viktige beredskapsfunksjoner, også ville stryket JDs

utøvelse av samordningsrollen. Dette forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp, og prosessen endte i stor grad opp med svake endringer i forhold til horisontal samordning, men i stedet kjente vertikale samordningsløsningene som også var resultatet i Serigstads (2003) oppgave. Et sentralt kjennetegn ved prosessen var at den var preget av stor grad av enighet, noe som ledet til den negative effekten av at problemene og løsningene som dukket opp, ikke fikk den oppmerksomheten mange skulle ønske. Det kan hevdes at riksrevisjonen hadde stor betydning i forhold til tydeliggjøringen av JDs samordningsrolle. Selv om utvalget i utredningsfasen også la frem anbefalinger om tiltak som skulle styrke denne rollen, var det likevel kritikken fra Riksrevisjonen som førte til JDs økte fokus på nettopp dette i stortingsmeldingen. Selv om det var Forsvarskomiteen som ble tildelt ansvaret for behandlingen av meldingen, kan det likevel se ut til at det var JD som vant frem med sine synspunkt og forslag, ettersom diskusjonen rundt forslagene i meldingen var preget av enighet. Infrastrukturutvalget og Stortinget hadde derimot mindre påvirkning i forhold til det endelige resultatet.

Et annet funn, som det kan trekkes likheter til Serigstads (2003) funn fra, er den store enigheten som preget arbeidet i Infrastrukturutvalget. Selv om de teoretiske perspektivene la vekt på en forventning om at utvalgsarbeidet ville bli preget av uenighet, interessemotsetninger eller institusjonsforsvar leverte utvalget en utredning uten dissenser. Mye av grunnen til dette var en sterk leder som fra starten av ønsket en utredning uten dissens, som på den måten skulle gi utredningen mer tyngde.

Høringsinstansene som uttalte seg i forhold til Infrastrukturutvalgets utredning var positive til arbeidet som hadde blitt nedlagt og situasjonsskildringen som ble lagt frem. Likevel var ikke alle instansene enige i alle utvalgets forslag. Det var spesielt forslaget om en sektorovergripende beredskapslov som ikke ble særlig godt mottatt. Selv om visse høringsinstanser la vekt på at en slik lov ville styrke JDs utøvelse av samordningsrollen, og dermed var enige i problemoppfatningen, ble dette forslaget mottatt med negative reaksjoner. Hovedgrunnene for den dårlige oppslutningen til dette forslaget var blant annet at det var for dårlig utredet av utvalget, og at eksisterende sektorlovverk allerede ivaretok mye av hva en slik lov ville omfatte.

Da JD mottok utredningen fra utvalget var oppfatningen at utvalget hadde gått mye bredt til verks, og inkludert langt flere emner enn hva JD fra sin side hadde forventet. Fra JDs side var forventningen at utvalget ville gå inn i gjeldende sektorlovverk for å se etter eventuelle forbedringer. I stedet la utvalget frem et forslag om utarbeidelse av en generell sektorovergripende beredskapslov som skulle gjelde for både offentlige og private virksomheter. I forhold til dette var oppfatningen i JD at en slik lov ville ha behov for enda en



utredning, og at en slik utredning på mange måter var hva som i utgangspunktet var forventet at Infrastrukturutvalget skulle se på. På mange måter kan arbeidet som ble gjort i utvalget karakteriseres som et samordningsprosjekt, slik også Sårbarhetsutvalget ble fremstilt av Serigstad (2003). Ettersom samordning opprinnelig ikke var en del av utvalgets mandat, kan det virke uforståelig hvorfor dette likevel ble et så sentralt tema. Ifølge utvalgsleder og utvalgsmedlemmer var Kåre Willoch en sentral aktør i forbindelse med arbeidet i utvalget. Som leder av Sårbarhetsutvalget, som også dannet et viktig grunnlag for Infrastrukturutvalget, kan det her tenkes at Willoch videreførte sine ideer knyttet til bedre horisontal samordning.

JD ble på mange måter tvunget til å følge opp på Infrastrukturutvalgets anbefalinger knyttet til tydeliggjøring av samordningsrollen, ettersom den massive kritikken fra Riksrevisjonen krevde en reaksjon fra departementet. I tillegg ble det også i rapporten fra Riksrevisjonen oppfordret til at dette burde tas opp i den kommende meldingen. Om det var Infrastrukturutvalgets anbefalinger eller Riksrevisjonens kritikk som førte til dette fokuset er uklart, men det kan se ut til at kritikken rettet fra Riksrevisjonen hadde stor utslagskraft på hva som ble innholdet i Stortingsmeldingen.

Behandlingen på Stortinget ble karakterisert som å være preget av uvanlig stor enighet. Selv om valget av komité ble ansett som noe konfliktfylt, ettersom Justiskomiteen opprinnelig var den komiteen som hadde arbeidet med meldingen, ble likevel forslagene i stortingsmeldingen godt mottatt, og det kan derfor hevdes at JD på mange måter vant frem med sine løsningsforslag. Den brede enigheten var også et element som for mange, og spesielt dem som hadde jobbet mye med meldingen, ble ansett som et negativt aspekt ved prosessen. Som Storberget selv sa, var ikke meldingen en noen "kioskvelter", og fikk svært lite oppmerksomhet både i media og ellers i samfunnet. At bred enighet kan være en ulempe for oppmerksomhet er noe Jan Petersen, under behandlingen av Forsvarskomiteens innstilling, uttrykte på en god måte da han uttrykte at en av politikkenes mange lover er at når det er bred enighet blir det ingen stor oppmerksomhet.

## **11.2 Teoretiske implikasjoner**

I denne studien har jeg brukt en utfyllingsstrategi for å håndtere teorimangfoldet. Dette har vært nyttig for å kunne gi en bred forklaring ut fra de ulike teoretiske perspektivene. De tre perspektivene har på hvert sitt vis bidratt med ulike forklaringer og innfallsvinkler i synet på denne prosessen. Perspektivene har utfylt hverandre på en god måte. Det kan likevel diskuteres hvorvidt det har vært nødvendig å bruke både en instrumentell forhandlingsvariant og en institusjonell kulturvariant. I disse perspektivene kan det være vanskelig å skille

forventningene fra verdier og interesser. Selv om perspektivene er ulike, kan det være vanskelig å vurdere om de empiriske funnene kommer av interessehevding eller av verdiforventninger (Logic of appropriateness).

Forhandlingsperspektivet viste seg å ha noe mindre forklaringskraft enn de to andre perspektivene. Begrunnelsen for dette er nok at prosessen kjennetegnes av bred enighet. Selv om denne brede enigheten er relativt åpenbar, kan det tenkes at deler av prosessen har vært preget av mer diskusjon enn det mine data gir uttrykk for. For det første har offentlige dokumenter har en tendens til å underkommunisere konflikter (Kjelstadli 1999), og det viste seg å være vanskelig å få informanter til å oppgi informasjon om eventuelle konflikter. Dette gjaldt både i forhold til om det var konflikter, diskusjoner eller interessehevding, hvem som eventuelt stod bak slike, og eventuelt hvorfor. Samtidig er det såpas mye som taler for at prosessen som helhet var preget av bred enighet, at disse momentene kun bør betraktes som en slags gardering eller nyansering av mine vurderinger om forhandlingsperspektivet.

### **11.3 Sammenlikning med andre studier**

I forhold til Serigstads (2003) studie av Sårbarhetsutvalgets utredning og oppfølgingen av denne, kan det trekkes store likheter til min studie av prosessen rundt St.meld. nr. 22(2007-2008). Studien til Serigstad la stor vekt på samordning, og empirien som ble lagt frem hadde stort fokus på samordning gjennom forslag knyttet til organisatorisk design og utforming. Likevel var det ikke samordning som hadde vært motivasjonen for opprettelsen av Sårbarhetsutvalget, ettersom mandatet for utvalget ikke hadde angitt dette som noe relevant tema. Serigstad påpekte også at alle plandokumenter for det sivile beredskap ut over 1990-tallet hadde påpekt behovet for samordning, men at dette ble likevel ikke inkludert i Sårbarhetsutvalgets mandat. Serigstad mente likevel at utvalgsarbeidet i sårbarhetsutvalget kunne karakteriseres som et samordningsprosjekt. Dette fordi den overordnede problemstillingen i Sårbarhetsutvalget var manglende sentral samordning og uklare ansvarsforhold. Løsningsforslaget som ble dannet som svar på dette var at trygghets- og beredskapsarbeidet skulle samordnes med et eget departement med en ansvarlig statsråd. Dette forslaget ble imidlertid dårlig mottatt av JD, som ikke så seg enig i denne problemoppfatningen. Løsningen ble derfor en mer vertikal samordning innen den sivile beredskapssektoren, ved at arbeidsområdet til Direktoratet for sivilt beredskap sammen med direktoratet for brann- og eltrygghet ble samordnet under JD. Denne vertikale samordningen, sett i sammenheng med forslagene om rullerende ledelse av sekretariatet for Koordinerings- og rådgivningsutvalget for EOS-tjenestene og en delt rapporteringslinje for NSM, kunne sees

i tråd med prinsippene om desentraliserte og fleksible organisasjonsformer. Serigstad mente i sin studie at Sårbarhetsutvalget på mange måter kunne karakteriseres som ”berget som fødte ei mus”, siden utvalgets omfattende løsningsforslag til slutt ikke ble fulgt opp.

I likhet med Synnøve Serigstads studie av prosessen som gikk fra etableringen av Sårbarhetsutvalget og frem til behandlingen av St.meld.nr.17 (2001-2002), har det også i denne studien, som gikk fra nedsettelsen av Infrastrukturutvalget og frem til behandlingen av St.meld.nr.22 (2007-2008), blitt lagt stor vekt på samordning. I utgangspunktet var ikke samordning noe som ble vektlagt ved Initiativfasen og nedsettelsen av utvalget, og man kan derfor si at samordningen i større eller mindre grad var et tema fra og med utredningsfasen til og med vedtaksfasen. På tidspunktet for nedsettelsen av utvalget var det i hovedsak problemene knyttet til privatisering av virksomheter med viktige beredskapsoppgaver som stod sentralt. Regjeringen ønsket en opprydding i det offentlige eierskapet. Heller ikke i Infrastrukturutvalgets mandat ble samordning angitt som et sentralt tema. Som studien viser ble utredningen fra Infrastrukturutvalget mye bredere enn det som ble forventet i JD, og inkluderte forslag som JD ikke hadde sett for seg at utvalget ville arbeide med. Deriblant tiltak for tydeliggjøring av samordningsrollen. Fokuset på samordning ble imidlertid størst etter at Riksrevisjonen la frem sin rapport med kritikk av JDs samordningsrolle, der det også ble forventet at JD ville svare på denne kritikken i den kommende Stortingsmeldingen.

Serigstad mente i sin oppgave at arbeidet i Sårbarhetsutvalget kunne karakteriseres som et samordningsprosjekt, der manglende sentral samordning og uklare ansvarsforhold var en overordnet problemoppfatning. Selv om Infrastrukturutvalget tok for seg et bredt spekter av samfunnssikkerhetsfeltet, knyttet likevel problemoppfatningen seg i stor grad til dårlig samordning på sentralt nivå, samt dårlig koordinering av direktoratene (DSB, NSM og PST). Løsningsforslagene Infrastrukturutvalget kom med var derimot ikke like drastiske som Sårbarhetsutvalgets anbefaling om et eget sikkerhetsdepartement. I stedet gikk utvalget inn på tiltak som ville styrke JDs samordningsrolle. Bedre koordinert styring av direktoratene, utarbeidelse av en generell lov om beredskap, kommunal beredskapsplikt og forslag knyttet til offentlig eierskap. I forhold til Serigstads oppgave, der løsningsforslaget om å danne et eget sikkerhetsdepartement kan sees på som et sterkt horisontalt samordnende organisatorisk tiltak, var det i min studie kun løsningsforslaget om styrking av JD samordningsrolle som kan hevdes å være horisontalt samordnende. Gjennom denne rollen skulle JD delegerer ansvar om horisontal samordning til DSB. Forslaget la vekt på at JD blant annet skulle være rådgivende myndighet, opptre som nasjonalt kontaktpunkt, være initiativtaker, og frembringe tverrsektorielle problemstillinger eller forslag. Infrastrukturutvalget mente at JD langt på vei

allerede var et eget sikkerhetsdepartement, og at forslaget som ble lagt frem om denne tydeliggjøringen derfor kan sees på som horisontal samordning. Likevel kan det ut fra den studerte prosessen se ut til at ansvarsprinsippet, med tanken om at den som har ansvar i normalsituasjonen også har ansvaret i krisesituasjoner, fremdeles stod sterkt. Dette kan ha vært en hovedgrunn til at JD valgte å ikke gå videre med utvalgets forslag om en sektorovergripende beredskapslov, ettersom en slik lov ville kunne skape uklarheter i forhold til ansvarsprinsippet. I stedet ønsket regjeringen å gjennomgå eksisterende beredskapsregelverk for å identifisere eventuelle dobbelreguleringer og sider ved det eksisterende sektorregelverket der det var behov for bedre samordning.

Funn i Høydals (2007) studie kan også sammenlignes med min egen studie. Den vertikale samordningen mellom JD og DSB, og den forsterkede horisontale samordningen mellom DSB og fagdepartementene som hun viser til, har på mange måter vært utgangspunktet for denne studien. Kritikken fra Riksrevisjonen gikk nettopp på denne horisontale samordningen, der Riksrevisjonen pekte på flere mangler. Det kan derfor også se ut til at regjeringens beslutning om å gi JD overordnet samordningsansvar, og at DSB ble utøvende tilsynsorgan, ikke resulterte i store bedringer knyttet til samordning. Man kan derfor stille spørsmål ved om ikke opprettelse av et eget sikkerhetsdepartement, eller sektorovergripende lovregulering som den foreslåtte sektorovergripende beredskapsloven, ville vært et bedre løsningsalternativ for å styrke samordningen på feltet.

## **11.4 Videre forskning**

I Serigstad (2003) sin studie av prosessen fra nedsettelsen av Sårbarhetsutvalget og frem til behandlingen av St.meld.nr.17 (2001-2002) la hun vekt på at dette på ingen måte var en avsluttet prosess, og at det derfor ville være interessant å følge utviklingen i det norske trygghets- og beredskapsfeltet flere år frem i tid. Prosessen jeg har tatt for meg i denne studien kan på mange måter hevdes å være en oppfølging av hennes studie, men fremdeles ser det ut til at omstillingsarbeidet i forvaltningen vil fortsette på flere måter. Det vil derfor være naturlig å foreslå videre forskning som følger denne utviklingen i det norske trygghets- og beredskapsfeltet også flere år frem i tid.

Som en direkte oppfølging av denne studien vil det også være interessant å studere iverksettelsesfasen (det vil si etter vedtaksfasen) i denne prosessen, hvor man da ville sett på hvordan oppfølgingen av de mest sentrale forslagene ble fulgt opp. Spesielt interessant ville det være å studere oppfølgingen av representantforslaget om sikring av offentlig eierskap i VA-sektoren, som av uforklarlige grunner fremdeles har blitt liggende ”i en skuff” i

regjeringen. Spørsmålet man her kan stille seg er hvordan regjeringen, på tross av at Stortinget ba om utarbeidelse av et lovforslag, fremdeles ikke har utarbeidet noe lovforslag knyttet til dette. Og i så fall, hvor eller hvem som motsetter seg dette forslaget ettersom det ikke møtte særlig motstand på Stortinget.

I tillegg kunne det også være av interesse å se på de andre forslagene som ble lagt frem av Infrastrukturutvalget. Denne studien tar kun for seg en liten avgrenset del av hva som ble lagt frem i denne utredningen, og en rekke av utvalgets forslag er derfor ikke dekket her. Infrastrukturutvalget ble karakterisert som et utvalg som gikk grundig til verks, og som derfor la frem et bredt spekter av anbefalinger til forbedringer knyttet til kritisk infrastruktur. Blant annet ble det i utredningen lagt vekt på forslag på lavere styringsnivå i beredskapsforvaltningen, samt på operativt nivå. Spesielt sentralt var også forslag om styrking og fornying av sivilforsvaret, som igjen kan kobles til det fylkeskommunale og kommunale trygghets- og beredskapsarbeidet. Studier på dette nivå vil kunne gi interessant ny kunnskap.

Et emne som også dukket opp i intervjuprosessen var kriseberedskapen knyttet til fjellsiden i Åknes som per dags dato risikerer å rase i sjøen, og skape store ødeleggelse. Selv om man i dette tilfellet sitter med informasjon som tilsier at her kan en stor ulykke med katastrofale følger inntreffe, har man likevel ikke klart å utarbeide en beredskapsplan som vil kunne begrense skadene om denne fjellsiden skulle rase i havet. Som det ble vektlagt i studien, har fokuset på samfunnssikkerhet blitt karakterisert som å være hendelsesstyrt, hvor det i liten grad fokuseres på sikring av kritisk infrastruktur før en ulykke faktisk har inntruffet. Studier knyttet til dette mener jeg kan gi interessante funn.

Sentralt i både denne studien og Serigstad (2003) sin studie har vært fokuset på samordning knyttet til samfunnssikkerhet. I parlamentariske system har samordning på tvers av sektorgrensene vist seg å være en utfordring. Dette er nok spesielt relevant for samfunnssikkerhetsfeltet siden det sektorbaserte ansvarsprinsippet fører til at ansvaret er spredd over flere nivå og mellom flere aktører slik at man vil kunne oppleve såkalte "Wicked issues". Begrepene horisontal samordning og sektoransvar kan på mange måter sies å gå i ulike retninger, og at det derfor ligger en konflikt mellom disse. Selv om utvalget valgte å ikke legge frem forslag om et eget sikkerhetsdepartement, som ville gitt sterk horisontal samordning, mente utvalget i stedet at JD langt på vei allerede var et slags sikkerhetsdepartement, men at samordningsrollen måtte tydeliggjøres i større grad. Interessante studier i forhold til dette ville være å se på om denne tydeliggjøringen har ført til mer samordning, eller om mye av kritikken rettet fra Riksrevisjonen fremdeles er gjeldende.

## Litteraturliste

---

- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*, Bergen: Fagbokforlaget
- Bache, Ian og Matthew V Flinders (2004). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press
- Brygard, Mona C. (2006). *Ny struktur for krisehåndtering*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo
- Christensen, T. og P. Lægreid (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. Volum 67, nr. 6, side 1059-1066
- Christensen, T. og P. Lægreid (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*. Volum 8, nr. 2, side 97-116
- Christensen, Tom, Per Lægreid og Arne R. Ramslien (2006). *Styring og Autonomi, organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og Politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972). *A Garbage Can Modell of Organization Studies*. London: Sage
- Fimreite, Anne Lise og Per Lægreid (2005). *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. I NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet. Vedlegg 4, side 175-192.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative inquiry*. Volum12, nr. 2, side 219-245
- Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige Metoder*. Bergen: Fagbokforlaget
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government. I L. Gulick og L. Urwin (Red.): *Papers on Science of Administration*. New York: A.M. Kelley
- Hall, Peter A. og Rosemary C.R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*. Volum 44, nr 5, side 936-957
- Høydal, Hilde Randi (2007). *Tilsyn på Tvers*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for

administrasjon og organisasjonsvitenskap

- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press
- Kettl, Donald F. (2003). Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. *The American Review of Public Administration*. Volum 33, nr. 3, side 253-277
- Kjeldstadli, Knut (1999). *Fortiden er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Krasner, Stephen D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*. Volum 21, Nr. 1, side 66-94
- Kruke, Bjørn Ivar, Odd Einar Olsen og Jan Hovden (2005). *Samfunnssikkerhet – forsøk på ei begrepsfesting*. Rapport RF 2005/034. Stavanger: Rogalandforskning (RF)
- March, James G. og Johan P. Olsen (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (2006). Elaborating the New Institutionalism. I R.A.W. Rhodes m.fl. (Red.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations: a Synthesis of the Research*. London: Prentice-Hall
- Olsen, Johan P. (1978). Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av et organisasjonsteoretisk perspektiv. I Johan P. Olsen (Red.): *Politisk organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget
- Olsen, Johan P. (1988). Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo: Universitetsforlaget
- Peters, Guy B. og Jon Pierre (2004). Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? I I. Bache og M. Flinders (red.): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Peters, Guy B. (2004). *The Capacity to Coordinate*. Upublisert artikkel. Department of Political Science, University of Pittsburgh
- Roness, Paul G. (1997). Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rykkja, L. Hellebø (2008): *Flernivåperspektiv og Krisehåndtering*. Working paper 12-2008. Bergen: Rokkansenteret
- Schramm, L. B. (1971). *Notes on Case studies of instructional media projects*. Working paper

for the Academy for Educational Development. Washington DC.

Serigstad, Synnøve (2003) *Samordning og Samfunnstrygghet*. Masteroppgave. Bergen:

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og Innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Bergen:

Fagbokforlaget

Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage

Publications



## Kilder

Dsb 2007. *Samfunnssikkerhet* Nr. 01

Dsb-veileder 2007. *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*

Høringsbrev. Fra Justis- og politidepartementet til høringsinstanser. Datert 26.6.2006

Høringsuttalelser fra høringsinstansene til NOU 2006:6 – Når sikkerheten er viktigst

Innst. S. nr. 9 (2002-2003). *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*

Innst. S. nr. 85 (2008-2009). *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*

Innst. S. nr. 181 (2007-2008). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trygve Slagsvold Vedum og Per Olaf Lundteigen om gjennom ny lov å sikre at vann- og avløpsinfrastrukturen forblir heleid av det offentlige i all framtid*

Kgl. res. 16. juni 1994

Kgl. res. 3. nov. 2000

Kgl. res. 29 2004

NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn - Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Innstilling fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 1999. Avgitt til Justis- og politidepartementet 4. juli 2000.

NOU 2006: 6 *Når sikkerheten er viktigst - Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Innstilling fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2004. Avgitt til Justis- og politidepartementet 5. april 2006.

Ot.prp. nr. 61 (2008-2009). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv.* (innføring av kommunal beredskapsplikt). Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 3. april 2009, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3:4 (2007–2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsansvar for samfunnssikkerhet*

St. mld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet - Veien til et mindre sårbart samfunn*. Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 5. april 2002, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II)

St.meld.nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet, Samvirke og Samordning*

St.meld.nr. 24 (1992-1993). *Det Fremtidige Sivile Beredskap*

St.meld. nr. 25 (1997-1998). *Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og*

*utvikling i tiden 1999-2002. Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 3. april 1998, godkjent i statsråd samme dag.*

St.prp. nr. 1 (2008-2009). Bevilgninger på statsbudsjettet 2009

## Intervjuer

| Navn                   | Interessant for studien i kraft av sin rolle som:                       | Annen stilling / Institusjonell tilknytning | Merknader  | Intervjudato             |
|------------------------|---|---|--|--------------------------|
| Hagen, Kåre            | Medlem av Infrastrukturutvalget   | Norges Handelshøyskole                      |  | 28.9.2009                |
| Ullring, Sven          | Leder av Infrastrukturutvalget  | Tidligere leder av Det Norske Veritas       |  | 12.10.2009               |
| Stangerhaugen, Mette   | Avdelingsleder i rednings- og beredskapsavdelingen, Justisdepartementet |   |  | 12.10.2009               |
| Pedersen, Terje Moland | Statssekretær i Justisdepartementet                                     |   |  | 10.11.2009               |
| Karlsen, Janne         | Avdelingsleder i DSB  |   | Var ansatt i Justisdepartementet og jobbet med St.meld. nr. 22 (2007-2008) | 24.11.2009               |
| Hestad, Kjetil         | Politisk rådgiver for Signe Øye i Forsvarskomiteen                      |   |  | 27.11.2009               |
| Hofshagen, Toril       | Utvalgsmedlem   | NORVAR                                      | Representant i utvalget fra VA-sektoren                                    | 18.2.2010                |
| Moi, Knut Anders       | Seniorrådgiver i Justisdepartementet                                    |   | Deltok i intervjuene med Stangerhaugen og Moland Pedersen                  | 12.10.2009 og 10.11.2009 |