

Alltid beredt?

*Når direktorater får samordningsansvar –
en studie av Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap*

Miriam Cecilie Magnussen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2012

Alltid beredt?

**Når direktorater får samordningsansvar – en studie av
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap**

Miriam Cecilie Magnussen

© Miriam Cecilie Magnussen

2012

Alltid beredt? Når direktorater for samordningsansvar – en studie av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Miriam Cecilie Magnussen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven har som tema samordningsansvar lagt til direktoratsnivå. Oppgavens hensikt er å forklare og analysere hva som skjer når direktorater blir ilagt samordningsansvar i en forvaltning som preges av vertikal hierarkisk styring, men der visse saksfelt gjør det nødvendig å fremskaffe en helhetlig oversikt over de enkelte sektorer. Samfunnssikkerhet og beredskap er et slikt felt.

Opgaven tar for seg hvordan Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har fått delegert samordningsansvar på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet gjennom kgl.res av 24.6.2005. Gjennom en casestudie bestående av dokumentanalyse og intervjuer med nøkkelinformanter, undersøkes det hvordan direktoratet påvirkes av sine organisatoriske omgivelser, og videre hvilket faktisk handlingsrom direktoratet har innenfor dette ansvaret. Som teoretisk grunnlag er det benyttet to perspektiver, henholdsvis et organisasjonsperspektiv og et institusjonelt perspektiv.

Det vises hvordan den forvaltningsstrukturen legger begrensninger for tverrsektoriell samordning. Disse begrensningene synes å forsterkes gjennom den eksisterende organiseringen og spesifikke prinsipper innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Begrensningene har bidratt til at direktoratet i stor grad har tatt i bruk sekundærstrukturer basert på kollegiale organer for å overkomme disse utfordringene. Direktoratets innsats for utvikling og ivaretagelse av nettverk og uformelle arenaer utgjør en stor del av fundamentet som samarbeidet med andre etater og myndigheter er bygget på. De er således viktige betingelser for ivaretagelse av samordningsansvaret.

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært utfordrende, men samtidig veldig givende. Det er tilfredsstillende å kunne avslutte universitetsstudiene med å gjennomføre et forskningsprosjekt på egen hånd, innenfor et tema som er interessant og svært aktuelt – både rent faglig og for samfunnet som helhet.

Mange fortjener en stor takk for at dette lot seg gjennomføre. Først og fremst min kloke veileder Morten Egeberg, som har loset meg gjennom prosjektet med gode innspill, konstruktiv kritikk og fruktbare diskusjoner. Videre må jeg takke alle informanter i DSB for stor velvillighet til å bidra, og for de positive innstillingene jeg ble møtt med herfra.

Takk til Eva som sa seg villig til å stille opp i innspurten for korrekturlesing. Takk til familien min for all støtte og gode ord, særlig i innspurten når jeg trengte det mest. Takk til flotte, forståelsesfulle og oppmuntrende venner. Sist, men ikke minst - takk til fantastiske Øyvind for gode innspill, tålmodighet og for alltid å ha tro på meg.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er ene og alene mitt ansvar.

Blindern, 16. mai 2012

Miriam Cecilie Magnussen

Antall ord: 30 906

Innholdsfortegnelse

1	<i>Innledning</i>	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Avgrensning av tema og problemstilling	2
1.3	Teori og metode	4
1.4	Oppgavens relevans i en større kontekst	4
1.4.1	Kriterier for relevans	5
1.4.2	Tidligere forskning	6
1.5	Kapitteloversikt og oppbygging	7
2	<i>Teoretiske perspektiver og metode</i>	8
2.1	Samordning	8
2.1.1	Vertikal samordning	9
2.1.2	Horisontal samordning	9
2.1.3	Betinget versus negativ samordning	10
2.2	Organisasjonsperspektivet	11
2.2.1	Organisasjonsstrukturen	11
2.2.2	Organisasjonsdemografi.....	13
2.2.3	Organisasjonssted.....	13
2.2.4	Forventninger ut fra det organisasjonsteoretiske perspektivet.....	14
2.3	Det institusjonelle perspektivet	15
2.3.1	Organisasjonskultur.....	16
2.3.2	Sti-avhengighet.....	17
2.3.3	Forventninger ut fra et institusjonelt perspektiv	18
2.4	Metode	18
2.4.1	Casestudien.....	19
2.4.2	Skriftlige kilder	20
2.4.3	Intervju med nøkkelinformanter.....	22
2.4.4	Validitet og reliabilitet	23
2.5	Oppsummering	24

3	<i>Samfunnssikkerhet i Norge: Prinsipper, historisk utvikling og koordineringsresolusjonen</i>	25
3.1	Samfunnssikkerhet og viktige prinsipper	25
3.1.1	Ulike definisjoner	26
3.1.2	Totalforsvarskonseptet	27
3.1.3	Tre prinsipper	28
3.2	Historisk utvikling	29
3.2.1	Styrking av Justisdepartementet.....	29
3.2.2	Sårbarhetsutvalget og endringer rundt tusenårsskiftet	31
3.2.3	Videre endringer på 2000-tallet.....	33
3.2.4	Endringer i kjølvannet av 22. juli.....	36
3.3	Koordineringsresolusjonen fra 2005 og DSB sitt ansvar	36
3.3.1	Understøtting av JDs koordineringsrolle.....	37
3.3.2	Koordineringsansvar for aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker.....	37
3.3.3	Koordinering av virksomheters etterlevelse av storulykeforskriften	38
3.4	Oppsummering	38
4	<i>DSB og samordningsansvaret</i>	40
4.1	Organisasjon	40
4.1.1	Sammenslåing og lokalisering	41
4.1.2	Organisering	42
4.1.3	Kontakt med omgivelsene	44
4.1.4	Internasjonalt.....	47
4.2	Nasjonalt risikobilde (NRB)	49
4.3	Samvirkeområdene	51
4.3.1	Samvirkeområdet for farlige stoffer (SFS).....	51
4.3.2	Samvirkeområdet natur	52
4.4	Kriseportalen	54
4.4.1	Mandat og organisering.....	54
4.4.2	Proessen i forkant	56
4.5	Muligheter og begrensninger som samordningsansvarlig	57
4.5.1	To viktige verdier	57

4.5.2	Konflikter	60
4.5.3	Et tydeligere direktorat?	62
4.6	Oppsummering	62
5	<i>Analyse</i>	64
5.1	Tolkning i lys av organisasjonsperspektivet	64
5.1.1	Primærstrukturens betydning	65
5.1.2	Sekundærstruktur	70
5.2	Tolkning i lys av det institusjonelle perspektivet.....	73
5.2.1	Organisasjonskultur.....	73
5.3	Bemerkninger omkring samordning	79
5.3.1	Vanskelige saksområder.....	80
5.3.2	Betinget samordning	80
5.3.3	Negativ samordning	81
5.4	Grunnlag for endringer?.....	82
6	<i>Konklusjon</i>	84
6.1	Hovedfunn	84
6.2	Teoriens forklaringskraft.....	86
6.3	Avsluttende kommentar	88
	<i>Litteraturliste</i>	89
	<i>Vedlegg 1: Organisasjonskart, DSB</i>.....	95
	<i>Vedlegg 2: Samarbeidspartnere, NRB 2012</i>	96
	<i>Vedlegg 3: Samarbeidspartnere, samvirkeområdene</i>	97
	<i>Vedlegg 4: Deltakere i referansegruppa for kriseportalen</i>.....	98
	<i>Vedlegg 5: Informanter i DSB</i>.....	99
	<i>Vedlegg 6: Intervjuguide</i>.....	100

Forkortelser

DBE	Direktoratet for brann- og elsikkerhet
DIFI	Direktoratet for forvaltning og IKT
DN	Direktoratet for naturforvaltning
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
HRS	Hovedredningsentralen
ISDR	International Strategy for Disaster Reduction (FN)
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
Kgl.res	Kongelig resolusjon
Klif	Klima- og forurensingsdirektoratet
KSE	Regjeringens krisestøtteenhet
MSB	Myndigheten för samällsskydd och beredskap
NGU	Norges geologiske undersøkelser
NOU	Norges offentlige utredninger
NPM	New Public Management
NRB	Nasjonalt risikobilde
NSBR	Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
NSO	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
NUSB	Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap
NVE	Norges vassdrags- og energidirektorat
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
PT	Post- og teletilsynet
Ptil	Petroleumstilsynet
RBA	Rednings- og beredskapsavdelingen (JD)
RKR	Regjeringens kriseråd
SFS	Samvirkeområdet for farlige stoffer (DSB)
St.meld	Stortingsmelding
UiS	Universitetet i Stavanger
WOG	Whole of Government

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Hvordan kan man best mulig forberede seg på det uforberedte?

Spørsmålet ovenfor skisserer det som kan betraktes som et felles mål for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap generelt, og DSB sitt samfunnsoppdrag spesielt. Dette kan på et overordnet nivå sies å handle om to ting: å *forebygge* uønskede hendelser og samtidig å *reduere konsekvensene* når slike hendelser faktisk oppstår. Selv om vi kan forsøke å forutsi fremtidige hendelser, øve på dem og kartlegge sårbarhet, er det et uomtvistelig faktum at ingen vet hva morgendagen vil bringe. I 2011 ble dette tydelig i Norge. Hendelsene 22. juli rystet ikke bare hele den norske befolkningen – de satte også vår beredskap på den største prøven siden andre verdenskrig. Datoen vil markere et veiskille i måten man har betraktet det norske samfunnets sårbarhet på. Andre forhold gjorde også sitt til at 2011 var et spesielt år. Flommen og de påfølgende jordskredene på Østlandet i juni, kombinert med bortfallet av Telenors mobilnett, samt stormen Dagmar som herjet Vestlandet i romjulen, er også eksempler på store kriser som måtte håndteres. På den internasjonale arena viste tsunamien med den påfølgende atomkatastrofen i Japan, der det i etterkant var knyttet usikkerhet til eventuell spredning av radioaktivt avfall, at kriser ikke nødvendigvis kjenner landegrenser.

Terrorhandlingene 22. juli var av en slik karakter at det innledningsvis er verdt å stoppe opp rundt en refleksjon i forbindelse med denne oppgavens tema. De viser hvordan en krise kan ramme bredt og kreve innsats på tvers av sektorer, samt hvor nødvendig det er at de ulike beredskapsorganene fungerer godt og ikke minst evner å samarbeide. Samordning av ulike aktører er av kritisk verdi i en slik situasjon. Vel så viktig er det at en helhetlig oversikt og god samordning eksisterer også i fredstid og i forebyggingen av uønskede hendelser. Hvordan kan dette på best mulig måte ivaretas?

Kritikken som har kommet i etterkant av terrorangrepene, er i høy grad sammenfallende med kritikk rettet mot organisering av samfunnssikkerhet og beredskap i hele perioden etter at den kalde krigen ble avsluttet. Sårbarhetsutvalgets utredning fra år 2000 påpekte at den daværende organiseringen var svært fragmentert og manglet aktører som kunne fungere i roller med å ta initiativ, tilrettelegge, koordinere og kontrollere aktiviteter på området. Utredningen førte med seg en grundig gjennomgang av samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, og flere endringer ble realisert i tiden som fulgte. Blant annet fikk Justis- og beredskapsdepartementet (JD) en gradvis styrket rolle som samordningsansvarlig. Videre ble det bygget opp flere sterke direktorater, som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM), for å understøtte dette. Det regionale nivået gjennom fylkesmannen fikk også en viktig samordningsrolle (Fimreite, Lægreid og Rykkja 2011:18–19). Riksrevisjonens gjennomgang av dette ansvaret i 2007–2008 finner imidlertid store svakheter i en undersøkelse av JDs sektorovergripende samordningsrolle; ansvarsområder omtales som gråsoner, og tverrsektorielle utfordringer er fortsatt fremtredende (Riksrevisjonen 2008).

1.2 Avgrensning av tema og problemstilling

Denne oppgaven vil ha nettopp samordning som tema, og den vil se nærmere på hvordan et slikt ansvar i dag er lagt til JD. En vesentlig del av dette ansvaret er delegert til DSB gjennom kgl.res. av 24. juni 2005. I denne resolusjonen¹ tildeles direktoratet et generelt ansvar for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker, samt generelle koordineringsoppgaver, for å understøtte Justisdepartementets koordineringsrolle innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Oppgavens problemstilling lyder slik:

Hvordan påvirkes DSB som samordningsansvarlig for samfunnssikkerhet og beredskap av sine organisatoriske omgivelser, og hvilket faktisk handlingsrom har de innenfor dette ansvaret?

¹ Heretter omtalt som koordineringsresolusjonen.

Problemstillingen søkes besvart ved hjelp av de følgende underspørsmålene:

1. Hva innebærer det at direktoratet har fått et tverrsektorielt samordningsansvar, og hvilke føringer for samordning legger den eksisterende forvaltningsstrukturen på muligheten til å ivareta dette ansvaret i praksis?
2. Hvilke føringer for samordning og koordinering ligger i den eksisterende forvaltningskulturen, og hvordan påvirker dette relasjonene til aktører i omgivelsene?

Det første underspørsmålet refererer til den strukturelle organiseringen av samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet med utgangspunkt i hvordan norsk sentralforvaltning er utformet, og betydningen av dette for direktoratets evne til å jobbe med tverrsektoriell samordning. Finnes det gode nok formelle arenaer for et slikt arbeid? I forlengelsen av dette vil det også være hensiktsmessig å se på hvordan direktoratet påvirkes av internasjonale impulser og samarbeid. Det andre spørsmålet henviser til hvordan direktoratets ivaretagelse av samordningsansvaret påvirkes av de muligheter og begrensninger som finnes i forvaltningskulturen. Hvilken rolle spiller sentralforvaltningens normer og verdier for betydningen av tverrsektoriell samordning? Hvordan oppfattes det av direktoratets samarbeidspartnere at DSB har fått en koordinerende rolle? Oppgavens hensikt er å forklare og analysere hva som skjer når direktorater blir ilagt samordningsansvar i en forvaltning som preges av vertikal hierarkisk styring, der underliggende etater som direktorater og tilsyn i stor grad har fungert som nettopp *underliggende* i den forstand at de har forvaltet sine avgrensede saksområder for eierdepartementet, med tilspisset kunnskap og kompetanse. Hvilke begrensninger og føringer legger dette på direktoratets arbeid med samordning og koordinering?

Et sentralt begrep i oppgaven vil være samordning, som presenteres nærmere i kapittel 2. Ifølge Fimreite mfl. (2011:5) kan det identifiseres en spenning mellom ulike prinsipper for spesialisering i forvaltningen og de mekanismene som ligger til grunn for samordning. Når det gjelder organiseringen av samfunnssikkerhet, kan et samordningsbehov identifiseres fordi hver enkelt sektor har ansvaret for beredskap og krisehåndtering innenfor sitt felt. For å få en enhetlig oversikt over dette arbeidet er det nødvendig med tiltak som sørger for samordning av de enkelte sektorer arbeid med dette. Oppgaven vil i hovedsak fokusere på den horisontale samordningen, det vil si relasjonene mellom DSB og andre sideordnede aktører.

Relasjonen mellom JD og DSB vil også omtales. Med tanke på tidsmessig avgrensning vil det være perioden etter at koordineringsresolusjonen trådte i kraft (dvs. fra 2005 og frem til i dag) som vektlegges, da det er denne resolusjonen som danner grunnlaget for dagens koordineringsansvar i DSB. Det betraktes imidlertid som nødvendig for helhetsforståelsen av feltet å også inkludere et kort sammendrag av den historiske utviklingen i kjølvannet av den kalde krigen, men dette vil være av mer overordnet karakter.

1.3 Teori og metode

For å besvare problemstillingen og spørsmålene skissert over vil jeg benytte meg av to teorier som kan sies å utgjøre hvert sitt perspektiv, nemlig organisasjonsperspektivet og et institusjonelt perspektiv. De to perspektivene er benyttet fordi de har et ulikt syn på organisasjoners handlingslogikk og beslutningsatferd, og de kan derfor bidra til å belyse problemstillingen med underspørsmål på ulike måter. Teorien er med andre ord valgt med tanke på å utvikle et rammeverk der de teoretiske perspektivene utfyller hverandre (Roness, 1997).

Datamaterialet som er benyttet i denne oppgaven, er hentet inn ved hjelp av dokumentanalyse og intervju av nøkkelinformanter. *Dokumentanalysen* er utført på relevante dokumenter. I tillegg til koordineringsresolusjonen, som har vært selve grunnlagsdokumentet, har stortingsmeldinger, utredninger, JDs tildelingsbrev til direktoratet samt årsmeldinger og notater internt fra DSB blitt analysert. *Intervjuene* er gjennomført i februar og mars 2012, og som informanter har jeg benyttet sentrale ansatte i DSB som kjenner direktoratets samordningsansvar godt. Opplysninger fremkommet i disse intervjuene har blitt benyttet til å supplere, korrigere og tydeliggjøre funnene fra dokumentanalysen. I tillegg er opptak fra enkelte innlegg på Beredskaps- og øvingskonferansen som ble arrangert av DSB i februar 2012, benyttet som datamateriale.

1.4 Oppgavens relevans i en større kontekst

Samordning av samfunnssikkerhet og beredskap er et viktig tema av flere grunner. Først og fremst er det knyttet til grunnleggende problematisering rundt hvordan sentralforvaltningen skal organiseres, og hvilke ansvarsområder som skal tillegges hvilket nivå; hvor i forvaltningen et saksfelt plasseres, er et uttrykk for oppfatningen av et problemfelt (Egeberg

2012:9). Som oppgavens kapittel 3 vil vise, er det skjedd flere organisatoriske endringer på feltet de siste 20 årene, noe som gjør at temaet i et statsvitenskapelig perspektiv med vekt på offentlig politikk og administrasjon fremstår som ekstra relevant. Videre er temaet viktig i en større samfunnsmessig kontekst fordi samfunnssikkerhet og beredskap dreier seg om å ivareta en grunnleggende trygghet hos befolkningen om at man forebygger uønskede hendelser, men samtidig om at landet står godt rustet når kriser eller andre uforutsette hendelser faktisk inntreffer. I forlengelsen av dette må det også nevnes at samfunnsutviklingen høyner kravene til en god organisering, ettersom utfordringene samfunnet står overfor i dag, har endret seg betraktelig. I tillegg til *tilsiktete hendelser* som ulike typer sabotasje, terror og annen kriminalitet, er klimaendringer og naturkatastrofer også en stor del av dagens trusselbilde. Risikoen for store atomulykker, transportulykker og utslipp av farlige stoffer påvirkes også av samfunnsutviklingen. Videre kan man trekke frem avhengigheten av kritisk infrastruktur som for eksempel telenettet og kraftforsyningen, som i dag gjør samfunnet svært sårbart dersom kapasiteten reduseres eller faller bort. Til sammen stiller disse utfordringene store krav til beredskap både nasjonalt og internasjonalt.

1.4.1 Kriterier for relevans

Sett i lys av denne fremstillingen synes oppgaven å tilfredsstillende King, Keohane og Verbas (1994:15) to kriterier for forskningsprosjekter innenfor samfunnsvitenskap. De hevder at forskningsspørsmålet bør kunne relateres til spørsmål som er «viktige» i den virkelige verden. Med andre ord bør forskningens tema knyttes til noe som kan være av betydning for mange menneskers liv, eller noe som er nødvendig for å forstå og forutse hendelser som kan være potensielt skadelig eller nyttig for samfunnet. Forskning innenfor temaet samfunnssikkerhet og beredskap faller utvilsomt innenfor denne kategorien, og kunnskap om samordning av aktører på feltet kan være nyttig i arbeidet med å redusere og forebygge hendelser av potensielt samfunnsskadelig karakter. Det andre kriteriet dreier seg om at forskningsprosjektet skal bidra til den allerede eksisterende litteraturen på feltet på en måte som kan øke evnen til å trekke vitenskapelige slutninger. Det er imidlertid ikke et absolutt krav at disse slutningene må være kausale – ofte kan de være deskriptive. Deskriptive slutninger er tilstrekkelige for å oppfylle det andre kriteriet fordi de fungerer som forkunnskaper til forklaring av sosiale fenomener (King mfl. 1994:15). Hensikten med denne oppgaven er å se sammenhenger på en måte som kan klargjøre betingelser for kausale slutninger, med andre ord å beskrive

samordningsansvaret og forstå de organisatoriske betingelsene som ligger til grunn for ivaretagelsen av dette.

1.4.2 Tidligere forskning

De siste årene er det gjennomført flere forskningsprosjekter med statsvitenskapelig forankring der temaet har vært samordning innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. I sin hovedfagsoppgave fokuserer Serigstad (2003) på beslutningsprosessen forut for omorganiseringen av det sentrale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i perioden 1999–2002, som endte med at Sårbarhetsutvalgets forslag om å opprette et eget departement for samfunnssikkerhet og beredskap ikke fikk gjennomslag.² Serigstad konkluderer blant annet med at feltet er preget av sterke sektorielle konflikter, særlig mellom forsvars- og justissektoren, og at ytre sjokk som det som skjedde 11. september 2001, ikke fikk direkte konsekvenser for resultatet av den endelige beslutningen. Den var heller et resultat av kompromisser mellom aktører med ulik interesse- og institusjonstilhørighet. Bjørgum (2010) gjennomførte en lignende studie av prosessen i forkant av den neste stortingsmeldingen på feltet og vektla perioden fra 2004, da Infrastrukturutvalget ble opprettet, frem til stortingsmeldingen var vedtatt i 2007. Også i denne oppgaven er samordning et sentralt tema. Høydal (2007) fokuserer i sin masteroppgave på samordning, både vertikalt mellom JD og DSB og horisontalt med vekt på DSBs tilsynsansvar ovenfor departementenes beredskapsarbeid, og i så måte er det den som har flest fellestrekk med denne oppgavens tematikk. De tre ovennevnte oppgavene er alle knyttet til forskningsprosjektet ”Flernivåstyring i spenningsfeltet mellom funksjonell og territoriell spesialisering”, gjennomført ved Uni Rokkansenteret i perioden 2007–2010. Prosjektets tematiske avgrensning var nettopp organiseringen av samfunnssikkerhet. I kjølvannet av dette ble det utgitt en bok med sentrale resultater fra forskningsprosjektet (Fimreite, Lango, Lægreid og Rykkja 2011). Boken må sies å være det hittil mest solide norske forskningsbidraget når det gjelder organisering av samfunnssikkerhet ut fra et statsvitenskapelig perspektiv. Den tangerer i høy grad tematikken for denne oppgaven.

² Prosessen endte med at Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet ble slått sammen til det som i dag er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Mer om dette i kapittel 3.

Utgangspunktet for min studie vil imidlertid være å tilføre en ekstra verdi til et allerede etablert forskningsfelt gjennom en casestudie av DSB som én av flere sentrale aktører med samordningsansvar. Oppgaven antas å ha særlig relevans i forlengelse av Høydal (2007) sine funn, fordi den utvider den horisontale dimensjonen ved å se på andre virkemidler for samordning enn de rent tilsynsbaserte. Dette åpner opp for å se direktoratets samhandling med andre aktører enn departementene. Videre inkluderer den utviklingen på området etter den siste stortingsmeldingen i 2008. Med bakgrunn i koordineringsresolusjonen spesielt, og analyse av tildelingsbrev og intervju med nøkkelinformanter spesielt, er det valgt ut tre fokusområder som alle er operasjonaliseringer av DSB sitt samordningsansvar. Ved å studere de tre fokusområdene er tanken at man kan granske den effekten samordningsansvaret har på direktoratets handlingsrom, fordi det oppnås en innsikt i direktoratets arbeid så vel som i dets relasjoner til aktører i omgivelsene.

1.5 Kapitteloversikt og oppbygging

Etter denne korte introduksjonen vil de resterende kapitlene i oppgaven se ut som følger: Kapittel 2 gir en fremstilling av det teoretiske og metodiske grunnlaget for oppgaven. Aller først vil sentrale teoretiske begreper presenteres, avklares og illustreres med bakgrunn i utviklingen av forvaltningspolitiske doktriner. Dernest vil det gjøres nærmere rede for de teoretiske perspektivene, nemlig organisasjonsperspektivet og det institusjonelle perspektivet, før den metodiske redegjørelsen og diskusjoner av valgene som her er foretatt, avslutter kapittelet. Kapittel 3 fungerer som et innføringskapittel til feltet, og det legges her vekt på å klargjøre sentrale prinsipper, presentere den historiske utviklingen de siste 20 årene og å gi en nærmere beskrivelse av koordineringsresolusjonen. Med dette som bakteppe tar kapittel 4 sikte på å presentere DSB og direktoratets samordningsansvar som case. Først presenteres organisasjonen og dens oppgaver, dernest de tre fokusområdene for å vise mangfoldet i hvordan koordineringsresolusjonen operasjonaliseres. Deretter beskrives funn i empirien som avdekker både muligheter og begrensninger i rollen som samordningsansvarlig, samt betraktninger rundt direktoratets fremtid basert på opplysninger fra intervjuene. I kapittel 5 knyttes teori og empiri sammen i en analyse der oppgavens problemstilling og underspørsmål søkes besvart, mens kapittel 6 oppsummerer og avrunder.

2 Teoretiske perspektiver og metode

I det følgende vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven og redegjøre for metodebruk og betraktninger knyttet til dette. Teoridelen åpner med en beskrivende del med begrepsavklaring for å danne et grunnlag for den videre teoretiske gjennomgangen. Deretter presenterer jeg to perspektiver som med ulike utgangspunkt kan beskrive og forklare problemstillingen og underspørsmålene som ble lagt frem i kapittel 1, og formulerer forventninger til funn for hvert av perspektivene. *Organisasjonsperspektivet* vil belyse DSBs faktiske atferd ut fra direktoratets organisatoriske kontekst ved hjelp av variablene organisasjonsstruktur, demografi og organisasjonssted, mens det *institusjonelle perspektivet* vektlegger trekk ved direktoratet som gjør at det får en institusjonell egenverdi ved at uformelle normer og verdier vokser frem over tid og får konsekvenser for direktoratets handlemåte. De to perspektivene danner til sammen det teoretiske rammeverket for oppgaven, og de er tenkt å *utfylle* hverandre ved at de belyser ulike trekk ved empirien. Siste del av kapittelet inneholder en metodedel, der jeg redegjør for det metodiske opplegget i studien og deretter diskuterer utfordringer og avveininger knyttet til dette.

2.1 Samordning

Et sentralt begrep i denne oppgaven er *samordning*. Begrepet er særdeles relevant innenfor samfunnssikkerhet fordi dette feltet karakteriseres av mange aktører med ulike ansvarsområder på tvers av sektorer og på ulike forvaltningsnivåer. Samordningsbegrepet er mye omtalt i litteraturen, kan være flertydig og fortjener dermed en nærmere redegjørelse og avklaring. Mintzberg (1979) viser til spenningen som oppstår idet man deler opp og spesialisere arbeidsoppgaver; gevinsten ved å spesialisere vil forsvinne dersom man ikke også evner å samordne disse oppgavene. Samordningen kan skje gjennom flere mekanismer: direkte ordre og instruks, standardisering av elementer som saksbehandling, mål og resultat eller ferdigheter, lojalitet og kompetanse, eller gjennom gjensidig tilpasning mellom aktører, nivåer og organisasjoner (Mintzberg 1979, gjengitt i Fimreite mfl. 2011:23). De neste avsnittene presenterer sentrale betraktninger rundt samordningsbegrepet sett i lys av oppgavens tema og utviklingen når det gjelder forvaltningens organisering og forvaltningspolitiske doktriner, så vel som samfunnssikkerhetsfeltet i seg selv.

2.1.1 Vertikal samordning

Vertikal samordning viser til samordning mellom ulike nivåer i forvaltningen innenfor samme sektor (Fimreite mfl. 2011:22). Den norske sentralforvaltningen har tradisjonelt sett vært preget av denne formen for samordning, gjennom en spesialisert hierarkisk oppbygging der over- og underordningsforhold har utgjort den viktigste koordineringsdimensjonen. Dette avspeiles særlig i forholdet mellom departementer og direktorater, der direktoratene har vært underlagt et eierdepartement. Til tross for dette har de hatt relativt stor autonomi, noe som innebærer at de har hatt høy grad av selvstendighet og faglig spesialisering, men likevel blitt påvirket av departementene og politisk styring. Debatten om dette forholdet knyttes til utfordringer og avveininger mellom direktoraters autonomi på den ene siden og politisk styring på den andre, og den utgjør en av de mest langvarige konfliktene i norsk forvaltningspolitikk (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006:239). En tilspissing av denne konflikten kan identifiseres i sammenheng med at New Public Management (NPM)-reformer ble mer utbredt i Norge på 1990-tallet. Reformene førte blant annet til at direktorater i økende grad ble fristilt og således fikk større autonomi – samtidig som de ble mer faglig spesialiserte.

2.1.2 Horisontal samordning

Samordning kan også skje *horisontalt*. En slik form for samordning foregår gjennom andre strukturer enn hierarkiet. Det kan for eksempel tas i bruk *kollegiale organer* som binder sammen organisasjonsenheter på tvers i forvaltningen, gjennom komiteer, råd, arbeidsgrupper, prosjektgrupper og lignende. Egeberg (2012:5) påpeker at kollegiale organer i økende grad anses å supplere hierarkiske strukturer. Utviklingen er med på å bidra til at organisasjonsenheter nå knyttes tettere sammen både horisontalt og vertikalt, med det resultat at det vokser frem noe man kan kalle en *nettverksadministrasjon*. I denne forbindelse vil det være interessant å nevne Whole of Government (WOG), som kan forklares som en tilnærming der man søkte å finne løsninger på en del av problemene knyttet til fragmentering og samordning som oppstod i kjølvannet av NPM. Sentralt i WOG-tilnærmingen står begrepet *wicked issues*, som henviser til vanskelige saksområder som går på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser (Christensen og Lægreid 2007). Lango og Lægreid (2011) argumenterer for at saker knyttet til spørsmål om krisehåndtering, samfunnssikkerhet og beredskap er saker som synes å falle inn under dette begrepet.

2.1.3 Betinget versus negativ samordning

Også to andre bidrag bør presenteres i forbindelse med samordning, ettersom disse kan knyttes mer direkte til konkret organisering av samfunnssikkerhet. Kettl (2003) påpeker at arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap er av en så spesiell karakter at det utfordrer de etablerte formene for samordning som eksisterer i forvaltningen. I etterkant av 11. september 2001 lanserte han begrepet *betinget samordning*, som dreier seg om at samordning må tilpasses problemet man jobber med. utfordringen innenfor samfunnssikkerhet er at når en krise oppstår, vil den med stor sannsynlighet være ulik andre kriser som har rammet tidligere. Det kreves dermed fleksibilitet og samarbeid mellom ulike aktører og forvaltningsnivåer på dette området slik at kapasiteten på best mulig måte kan benyttes i en dramatisk og uforutsigbar situasjon. Ifølge Kettl åpner dette for en mer nettverksbasert organisering av samfunnssikkerhetsarbeidet, jf. avsnitt 2.1.2.

Det er også verdt å nevne begrepet *negativ samordning*, som viser til at samordning i seg selv er noe de fleste stiller seg positive til, mens man derimot ikke er like åpen for å *bli* samordnet (Mayntz og Scharpf 1975). Ifølge Fimreite mfl. (2011:23) er negativ samordning en form for minimumssamordning der aktørene blir enige om å minimalisere konflikter fremfor å sammen bygge opp integrerte tiltak og virkemidler. Negativ samordning innenfor feltet samfunnssikkerhet var et av hovedfunnene til Synnøve Serigstad da hun undersøkte beslutningsprosessen i forkant av St.meld. nr. 17 (2001–2002): Det var stor enighet om at feltet burde samordnes, men ingen av aktørene var særlig villige til det når beslutningen skulle tas (Serigstad 2003).

2.2 Organisasjonsperspektivet

Organisasjonsperspektivet legger vekt på konteksten organisasjonen befinner seg i, ved å fokusere på variablene organisasjonsstruktur, demografi og organisasjonssted (Egeberg 2012: 2). En sentral antakelse i dette perspektivet er at den organisatoriske konteksten påvirker organisasjonsmedlemmenes faktiske beslutningsatferd. Et slikt perspektiv vil i så måte kunne belyse problemstillingen, som ble nevnt i kapittel 1. Jeg vil videre i oppgaven behandle de tre variablene på en måte som søker å identifisere hvordan de påvirker DSBs faktiske atferd når det gjelder samordningsansvaret.

Et viktig begrep og utgangspunkt for organisasjonsperspektivet er *begrenset rasjonalitet*. Begrepet, som ble introdusert av Herbert Simon på 50-tallet, refererer til at mennesket har begrenset intellektuell og kognitiv kapasitet; vår evne til å behandle informasjon og ha full oversikt over valgmuligheter og konsekvensene av disse er med andre ord ikke fullstendig (Simon 1955). Denne oppfatningen brøt med den endimensjonale forestillingen om "det økonomiske mennesket", som er et viktig begrep innenfor klassiske rasjonalitetsteorier der man antar at mennesket er fullt ut rasjonelt. Simon hevdet imidlertid at menneskets begrensede rasjonalitet kan fungere svært bra innenfor en organisatorisk kontekst fordi den systematiseres innenfor de organisatoriske rammene. På bakgrunn av dette mente han at et rasjonelt individ også må være et organisert og institusjonalisert individ (Simon 1965, gjengitt i Egeberg 1984:28). Organisasjonens funksjon er dermed ikke truet av menneskets ufullkommenhet; tvert imot kan organisasjoner gi mennesket en merverdi i form av mål og interesser – og forenkle oppnåelsen av disse gjennom organisatoriske posisjoner (Simon 1999:113).

2.2.1 Organisasjonsstrukturen

Forrige avsnitt understreker hvordan organisasjoners strukturelle trekk kan bidra til å overkomme problemet med begrenset rasjonalitet. Et sentralt begrep i denne sammenheng er *formell normativ struktur*. Med dette menes et stabilt system av forventninger om hvilke rolleinnhavere som gjør hva, og på hvilken måte. Forventningene er stabile i den forstand at

de er uavhengige av personene som til enhver tid innehar de ulike stillingene (Scott 1981; Egeberg 2012). Faktisk atferd, altså den beslutningsatferden som virkelig finner sted i organisasjonen, trenger imidlertid ikke å være identisk med den formelle normative strukturen. Scott (1981) viser til at jo mer faktisk atferd er i tråd med formell normativ struktur, dess mer formell er atferden. Hvilke mekanismer er det som spiller inn for at disse to skal være forenelige med hverandre? Egeberg (2012) nevner tre kriterier: at organisasjonens medlemmer føler en moralsk forpliktelse, at det er i overensstemmelse med medlemmenes egeninteresse, for eksempel med tanke på videre karrieremuligheter, og at sosial kontroll fungerer som en mekanisme som forhindrer avvikende atferd.

Egeberg (2012) introduserer flere dimensjoner innenfor organisasjonsstrukturen. *Størrelse* sier noe om organisasjonens kapasitet til å initiere og utvikle handlingsalternativer og iverksette beslutninger. Videre inkluderes Gulicks (1937) prinsipper for koordinering og spesialisering som dimensjoner. *Horisontal spesialisering* refererer til hvordan politikkområder og -saker kobles fra hverandre gjennom organisasjonsstrukturen. Innenfor samfunnssikkerhet vil denne formen for spesialisering dreie seg om hvorvidt ansvaret skal skilles ut i egne spesialenheter eller integreres innenfor sektororganisasjonene. Gulicks inndeling for horisontal spesialisering består i fire prinsipper: *geografi, formål, funksjon eller målgruppe*. Valgt prinsipp for spesialisering sier også noe om hvilke skillelinjer som kan identifiseres innenfor saksområdet.

Vertikal spesialisering handler derimot om hvordan man har fordelt ansvar og oppgaver mellom ulike hierarkiske nivåer, eksempelvis departement og direktorat, og om graden av integrasjon mellom disse nivåene. Denne dimensjonen sier også noe om hvorvidt koordinering skal skje *hierarkisk* eller *kollegialt*. Tradisjonelt sett har koordinering gjennom hierarki vært normen i sentralforvaltningen, men nye former for kollegiale organer tar form gjennom utstrakt bruk av komiteer og prosjekt- og arbeidsgrupper. Egeberg (2012) argumenterer for at ettersom organisatoriske enheter er tettere sammenvevet nå enn før – horisontalt som vertikalt – kan vi snakke om en ny form for administrasjon, nettverksadministrasjonen. Videre påpeker Egeberg også at dersom organisasjonsmedlemmer har tilhørighet til flere organisasjonsstrukturer, vil man ha en *primærstruktur* der aktøren har

sin viktigste tilknytning, og en *sekundærstruktur* der vedkommende deltar men med mindre permanent tilknytning. Det har vist seg å være en sterk positiv sammenheng mellom forvaltningsansattes kontakt på tvers av organisasjonsheter og deres deltakelse i kollegiale organer (Stigen 1991). Enkelte studier har vist at når det gjelder politisk sensitive temaer, synes den hierarkiske styringen å øke. Direktoratets autonomi har imidlertid ikke vist seg å erstattes på tross av dette (Egeberg 2012).

2.2.2 Organisasjonsdemografi

Innenfor et organisasjonsperspektiv benyttes demografivariabelen utfyllende snarere enn konkurrerende i forhold til organisasjonsstrukturen. Med *organisasjonsdemografi* menes sammensetningen av de ansatte, sett ut fra bakgrunnsfaktorer som alder, kjønn, etnisitet, nasjonalitet, utdanning og hvor lenge vedkommende har vært ansatt (Pfeffer 1982:277). Av alle disse faktorene er det imidlertid *utdanning* som har vist seg å være den bakgrunnsfaktoren som har mest å si for de ansattes beslutningsatferd; sammen med kjønn utgjør utdanning en viktig del av sosialiseringprosessen og dermed "bagasjen" vedkommende bringer med seg inn i organisasjonen (Christensen og Læg Reid 2009). Sosialiseringprosessen er i så måte tett knyttet til de demografiske variablene og viser til prosessen der verdier, normer og rolleforventninger internaliseres og tas for gitt av et individ. Men selv om et individ kan være preget av bakgrunnsfaktorer, er det i denne sammenheng også relevant å påpeke at vedkommende vil bli sosialisert inn i de eksisterende normer, verdier og forventninger i organisasjonen. Christensen og Læg Reid (2009) gjør oppmerksom på at disse verdiene vil internaliseres og antakelig bli sterkere jo lengre fartstid vedkommende har i organisasjonen.

2.2.3 Organisasjonssted

Organisasjonens fysiske plassering antas også å være en variabel som påvirker faktisk atferd. Som Egeberg og Trondal (2011) har hevdet, er imidlertid effekten av denne variabelen blitt viet vesentlig mindre oppmerksomhet enn de andre variablene som er presentert her. Goodsell (1977) vektla fysiske symboler og arkitekturens betydning for byråkratisk atferd og politisk autoritet, mens andre studier har fokusert mer på omorganiseringer og relokaliseringers effekt

på kommunikasjon og koordinasjon (Jacobsen 1989; Pfeffer 1982). Organisasjonsstedet kan altså sies å være viktig både for felles identitet og rolleforståelse og for kontaktmønstre og møtearenaer. I denne sammenhengen er det interessant å se på hvordan organisasjoners lokalisering påvirker forholdet til aktører i omgivelsene. I sin studie fra 2011 fant Egeberg og Trondal at den effekten lokalisering har på norske direktoraters autonomi, påvirkning og inter-institusjonelle koordinering, er relativt svak. Det tyder på at direktoraters faktiske atferd ikke påvirkes av lokalisering i særlig stor grad, men siden DSB har den spesielle samordningsrollen, vil det være interessant å ta med denne variabelen videre i oppgaven.

2.2.4 Forventninger ut fra det organisasjonsteoretiske perspektivet

Med utgangspunkt i trekkene i det organisasjonsteoretiske perspektivet som er skissert over, kan man nå beskrive noen forventninger til hvordan perspektivet kan være med på å belyse problemstillingen og underspørsmålene. Vektleggingen av organisasjonsstrukturen i kombinasjon med begrenset rasjonalitet legger til rette for en antakelse der direktoratets beslutningsatferd er kanalisert i tråd med den tradisjonelle vertikale, hierarkiske strukturen som kjennetegner sentralforvaltningen. Denne strukturen gjelder fortsatt som en slags primærstruktur, med bakgrunn i at direktoratet er underlagt JD og deres styring. En slik forventning kan styrkes ut fra betraktningen om at politisk styring tiltar innenfor områder som er politisk sensitive, noe man kan anta at samfunnssikkerhetsområdet er. Derfor vil det være grunn til å vente at styringen fra JD er detaljert og inneholder klare instruksjoner. Implikasjonene av dette er at DSB som samordningsansvarlig er underlagt sterke styringssignaler fra JD, samtidig som det blir utfordrende for direktoratet å ivareta samordningsansvaret fordi den vertikale styringskjeden ikke legger til rette for at tverrsektoriell samordning kan skje fra direktoratsnivå – det strider mot den grunnleggende hensikten med organiseringen av norsk sentralforvaltning. Når det gjelder direktoratets demografi, vil denne antas å støtte opp under DSB sitt samordningsansvar. Det kan eksempelvis tenkes at de ansatte har en bred og variert bakgrunn med tanke på at direktoratet skal orientere seg ut til mange ulike sektorer. Lokaliseringen i Tønsberg kan støtte opp under forventningen om at den tverrsektorielle samordningsrollen vanskeliggjøres på grunn av mangel på møtearenaer.

Med utgangspunkt i begrepet *nettverksorganisasjon* kan man videre anta at det eksisterer en sekundærstruktur som utfyller og supplerer primærstrukturen. I en slik sekundærstruktur er det de kollegiale organene som er viktige, og det kan tenkes at direktoratets faktiske atferd går i retning av å skape nye arenaer og møteplasser for å ivareta samordningsansvaret de er pålagt. I forlengelsen av dette vil også den horisontale samordningen bli tydeliggjort. Fragmenteringen av forvaltningen i form av mer autonome direktorater og påvirkning fra flere aktører utenfor den tradisjonelle styringskjeden kan i så måte være forklaringsvariabler her. Det åpner også for å se på påvirkning fra aktører utenfor Norge, som søsterdirektorater i andre land, EU og andre internasjonale samarbeidsavtaler Norge har på feltet. I så fall kan demografien kanskje også tenkes å spille en større rolle som forklaringsvariabel i denne sammenheng: Dersom DSB har ansatte som har bakgrunn fra andre organisasjoner enn den norske sentralforvaltningen, kanskje til og med også internasjonal erfaring eller utdanning, kan disse tenkes å i større grad bidra til at direktoratet orienterer seg mer i retning av en nettverksadministrasjon. Når det gjelder lokalisering, vil en antakelse her være at der møtefrekvensen er høy, vil også betydningen av lokaliseringen i Tønsberg spille en desto større rolle. I en samordningsrolle som krever mye møtevirksomhet, vil DSB være sårbare når tid og kostnader i forbindelse med reiser tas med i betraktning.

2.3 Det institusjonelle perspektivet

Et fellestrekk ved institusjonelle tilnærminger er den grunnleggende antakelsen om at ”institutions matter” (Selznick 1997). Selznick omtaler begrepet *institusjon* som noe organisk – et naturlig resultat av sosiale behov og påtrykk. Over tid utvikler institusjoner en egen identitet, basert på fremveksten og utviklingen av uformelle normer og verdier og dens historiske trekk. Selznick påpeker videre at begrepet må holdes adskilt fra det mer instrumentelt orienterte begrepet *organisasjon*, der fokuset er rettet mot strukturell utforming og oppgaveutførelse, og der formelle strukturer fungerer som rettesnorer for handling. De to begrepene kan illustrere hvordan det institusjonelle perspektivet skiller seg fra det organisatoriske perspektivet.

Institusjonelle perspektiver kan videre deles inn i en rekke teorier (Scott 2008). I oppgaven vil jeg presentere elementer av disse teoriene og inkludere dem i det jeg kaller *det institusjonelle perspektivet*. Ny-institusjonell teori, blant annet representert gjennom arbeidet til March og Olsen (1989), vektlegger viktigheten av normer, prosedyrer og regler for hvordan institusjoner fungerer og samhandler. Aktører defineres blant annet av den rollen de har i en bredere kontekst, og de formelle så vel som de uformelle strukturene spiller derfor en viktig rolle. Historisk institusjonalisme kjennetegnes derimot av fokuset på den evolusjonære utviklingen, og begrepet *sti-avhengighet* står sentralt her. Organisasjonskultur og sti-avhengighet presenteres nærmere i de to påfølgende avsnittene. Samlet sett representerer det institusjonelle perspektivet som nevnt ovenfor et annet syn på organisasjoner. Det er likevel verdt å påpeke at begrepsskillet mellom *organisasjon* og *institusjon* er av mer analytisk karakter; de to kan utfylle og forsterke hverandre, eksempelvis ved at den formelle strukturen sammenfaller med de uformelle trekkene ved organisasjonen, eller omvendt. I motsatt fall kan det sies å være et gap mellom disse to.

2.3.1 Organisasjonskultur

Selznick (1997:41) betegner organisasjonskultur som de felles uformelle normer, verdier og identiteter som over tid utvikles i organisasjonen og gjennomsyrrer den. Organisasjonskulturen kan også sies å virke styrende på atferden i organisasjonen i den forstand at den etablerer normative retningslinjer for hvilken handlingslogikk som anses som *passende* (March og Olsen 1989). Det innebærer blant annet at man handler ut fra erfaringer med hva som har fungert tidligere, eller hva omgivelsene oppfatter som legitim og akseptabel atferd. På den måten kan man sikre at handlinger ikke bryter med institusjonelle normer og verdier. Videre kan organisasjonskulturen sies å inneha visse evolusjonære trekk i den forstand at den er et resultat av en naturlig utviklingsprosess der organisasjonen gradvis tilpasser seg gjennom to former for press: *Indre press* handler om de uformelle normer og verdier som medlemmene tar med seg inn i organisasjonen, mens *ytre press* kommer fra aktører i omgivelsene (Christensen, Lægroid, Roness og Røvik 2004:54). En slik gradvis tilpasning innebærer at organisasjonen ikke nødvendigvis tilpasser seg endrede handlingsbetingelser raskt, men at dette skjer over tid. Bakgrunnen for dette er antakelsen om at for raske omstillinger kan føre til store kostnader sett fra et institusjonelt perspektiv.

I forbindelse med denne variabelen er det rimelig å legge til at mer rasjonelt orienterte teorier åpner for at organisasjonskultur også er noe som bevisst kan designes. Dette er særlig sentralt ved organsisasjonsendringer, som for eksempel sammenslåinger. I slike tilfeller antas det at sannsynligheten for at dette lykkes, vil avhenge av om man evner å tilpasse de to allerede eksisterende organisasjonskulturene i samsvar med den nye organisasjonens oppgaver (Christensen mfl. 2004:144-145).

2.3.2 Sti-avhengighet

Den foregående presentasjonen har vist at tidsdimensjonen står sentralt innenfor institusjonelle teorier. Institusjonaliseringen ses altså her som en evolusjonær og naturlig utviklingsprosess av formelle organisasjoner, som gjør at man tilpasser seg til indre og ytre forhold (Selznick 1997). Krasner (1988:74) påpeker at institusjonalisering innebærer at mønstre av atferd, normer eller formelle strukturer opprettholdes over tid. Dette avhenger av to dimensjoner: institusjonell *vertikal dybde* og institusjonell *horisontal bredde*. Vertikal dybde innebærer at de institusjonelle strukturene definerer individuelle aktørers handlinger, mens horisontal bredde viser til hvorvidt aktørers ulike aktiviteter er integrert med andre aktiviteter i organisasjonen. En organisasjon kan sies å være sterkt institusjonalisert når den skårer høyt på begge disse verdiene. Krasner (1988:76–77) hevder videre at institusjonene på dette tidspunktet ”tas for gitt” – de opprettholdes i kraft av sin egenverdi. Denne egenverdien skaper en unikhet, og institusjonell overlevelse kan slik sett bli et mål i seg selv (Christensen 1997). Institusjonelle normer og verdier preger fremtidige veivalg og fungerer som det Christensen mfl. (2004:57) kaller ”bremseklosser for utvikling” i den forstand at de virker begrensende på organisasjonens handlingsrom. Dette leder over til kjernen i begrepet *sti-avhengighet*: Beslutninger og valg tatt i en formativ fase preger og determinerer fremtidig handlingsrom for organisasjonen. Ifølge Krasner (1988:83) kjennetegnes sti-avhengige mønstre av selvforsterkende positiv feedback, noe som over tid vil gjøre endring vanskelig. Til tross for at andre ”stier” kunne vist seg å være mer effektive, opprettholdes status quo. I litteraturen omtales dette som *institusjonell treghet*, eller *historisk ineffektivitet* (March og Olsen 1989). Krasner (1988:77) påpeker at likevekten kan punkteres ved rask endring, etterfulgt av lengre perioder med stabilitet.

2.3.3 Forventninger ut fra et institusjonelt perspektiv

Når det gjelder problemstillingen og underspørsmålene som ble presentert i kapittel 1, er det spesielt relevant å se direktoratets faktiske atferd med tanke på samordningsansvaret i lys av de institusjonelle betingelsene som finnes i direktoratets omgivelser. Hvilke føringer legger dette for direktoratets handlingsrom? Det kan antas at variabelen organisasjonskultur er et resultat av indre og ytre press, der det *indre presset* har bakgrunn i de uformelle normene og verdiene de ansatte hadde med seg fra tidligere, ettersom DSB er relativt nyopprettet. Dersom man imidlertid åpner for at organisasjonskultur til en viss grad kan designes, vil det være rimelig å anta at man i årene etter direktoratsopprettelsen har arbeidet for å utvikle en organisasjonskultur som i større grad samsvarer med de oppgaver direktoratet skal ivareta. Når det gjelder *ytre press*, antas det at konteksten DSB befinner seg i, spiller en stor rolle. Den eksisterende forvaltningskulturen og dens generelle normer og verdier vil i så måte være relevante å se på, samtidig som mer spesifikke normer og verdier for samfunnssikkerhet og beredskap også forventes å ha en påvirkning. En implikasjon av dette er at sti-avhengighet og institusjonell treghet bidrar til å opprettholde de allerede eksisterende strukturene på feltet, noe som vanskeliggjør samordning på tvers av sektorer og nivåer.

2.4 Metode

Ved valg av metodologisk tilnærming bør man ta studiens problemstilling og formål i betraktning. Formålet med denne studien er å undersøke hvordan DSB påvirkes av samordningsansvaret de er tillagt, og den organisatoriske konteksten de manøvrerer seg i som en følge av dette. I de følgende avsnittene vil jeg redegjøre for de metodologiske valgene som er tatt underveis, og samtidig reflektere rundt disse. Først presenteres casestudien som forskningsstrategi, før jeg går nærmere inn på hvordan datainnsamlingen har foregått på bakgrunn av skriftlige kilder og intervju med nøkkelinformanter. Avslutningsvis vil jeg gi en vurdering av oppleggets reliabilitet og validitet.

2.4.1 Casestudien

En tradisjonell caseforståelse knytter seg til at det dreier seg om svært få undersøkelsesenheter – som oftest bare én (liten n- eller n=1-studier). Men begrepet kan også vise til en viss form for metodebruk eller et bestemt vitenskapssyn. Det synes å råde en viss uenighet i litteraturen om hva en case faktisk er. Gerring (2007:20) omtaler imidlertid casestudien som ”en dybdestudie av et enkelttilfelle der formålet er å kaste lys over en større andel av tilfeller” – og setter dermed søkelys på en svært viktig egenskap ved denne metoden. Gjennom å studere et enkelttilfelle inngående oppnås en dybdeforståelse og en innsikt i fenomenet som man ikke ville fått gjennom mer kvantitativt orienterte forskningsstrategier, eksempelvis surveyundersøkelser. Økt kunnskap om nyanser og detaljer kan bidra til å avdekke prosesser og komplekse sammenhenger mellom variabler. Denne innsikten bidrar ikke bare til økt kunnskap innenfor det aktuelle området man undersøker, men kan også utvides til å belyse andre, lignende tilfeller.

Vi beveger oss her inn på temaet generaliserbarhet – et yndet mål for de fleste forskningsprosjekter. Liten n-orientert forsknings akilleshæl – og her er casestudien intet unntak – er imidlertid at den inngående dybdestudien kan gjøre det vanskeligere med empirisk generaliserbarhet utover den enheten man studerer. Yin (2009:43–44) viser til det han omtaler som ulike typer generalisering. Mens typiske surveyundersøkelser og andre kvantitativt orienterte studier søker *statistisk generalisering*, søker studier som følger case-metoden, det han kaller *analytisk generalisering*. Det innebærer å generalisere et sett av resultater til en bredere teori. Denne teorien kan så testes gjennom nye studier av lignende enkelttilfeller.

I denne oppgaven er casestudien valgt som forskningsstrategi nettopp fordi det søkes innsikt i og forståelse av hvordan samordningsansvaret påvirker direktoratet. Gjennom utarbeidelsen av problemstillingen med underspørsmål er rammene for casen ytterligere avgrenset og definert. For å oppnå innsikten og forståelsen jeg er ute etter, er det hensiktsmessig å bruke case-metoden for å kunne se direktoratet i sin sammensatte organisatoriske kontekst og for å kunne kartlegge og danne seg en oversikt over DSB sitt handlingsrom i denne konteksten. Dette åpner for å kunne se effekten av samordningsansvaret på DSB sin faktiske atferd. Selv

om fortiden er viktig, er det et ønske at studien av DSB kan bidra til større forståelse av effekten av samordningsansvar lagt på direktoratsnivå i nåtid og for fremtiden. Slik sett går ønsket om generalisering ut over DSB som enkelttilfelle – og mer i retning av universet som DSB ut fra denne konteksten tilhører, dvs. norske direktorater. Selv om disse kjennetegnes av hver sine særpreg, kan de likevel sies å utgjøre et eget univers all den tid de hører til i det samme forvaltningssystemet og skal utføre mange av de samme oppgavene innenfor hver sin sektor. En alternativ tilnærming kunne være å foreta en komparativ undersøkelse av utvalgte direktorater, for eksempel av de direktoratene som i dag har et bestemt samordningsansvar.³ I en slik undersøkelse ville man imidlertid ikke nødvendigvis hatt rom nok til å oppnå tilstrekkelig detaljkunnskap for å avdekke effekten av samordningsansvaret internt i direktoratene. En komparativ undersøkelse av disse direktoratene kunne imidlertid vært en interessant fremtidig studie dersom man hadde hatt mer tid og ressurser til rådighet.

2.4.2 Skriftlige kilder

Som en del av datainnsamlingen er det benyttet skriftlige kilder. I forkant av studien var det viktig å sette seg inn i eksisterende forskning både på policyfeltet og om norsk forvaltning generelt. Gjennomlesing av relevante offentlige dokumenter ble betraktet som svært viktig i den innledende fasen av studien for å danne seg en oversikt over feltet. I denne første fasen var det særlig viktig å sette seg inn i relevante stortingsmeldinger og offentlige utredninger, for å danne seg en forståelse av direktoratets kontekst, forholdet til JD og andre departementer og utviklingen av policyområdet generelt. I neste fase ble det viktig å snevre inn og plukke ut den viktigste informasjonen. Det ble foretatt dokumentanalyse av koordineringsresolusjonen som er utgangspunktet for samordningsansvaret, og videre har jeg gjennomgått alle tildelingsbrevene fra JD til DSB fra tildelingsansvaret trådte i kraft og frem til i dag, for å se hvordan koordineringsansvaret omtales og operasjonaliseres i form av spesifikke tiltaksområder. Alle disse dokumentene danner et overordnet blick over relasjonen mellom direktoratet og departementet.

³ Per i dag er et lignende samordningsansvar lagt til Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet foruten DSB.

Jeg har også foretatt dokumentanalyser på det man kan kalle organisasjonsnivå, for å kartlegge hvordan direktoratet arbeider ut fra føringene som gis av departementet. Årsmeldinger og strategirapporter fra 2005 frem til i dag danner et viktig grunnlag i så måte. Gjennom analysen av disse dokumentene, og basert på opplysninger fremkommet i intervjuer med nøkkelinformanter, er tre konkrete prioriteringsområder for samordningsansvaret valgt ut og nøyere beskrevet i kapittel 4. Disse områdene er henholdsvis Nasjonalt Risikobilde (NRB)⁴, etableringen av to samvirkeområder og opprettelsen av kriseportalen kriseinfo.no. I den forbindelse er det også foretatt undersøkelse av sentrale NRB-rapporter og enkelte saksdokumenter (årsmeldinger og referater fra møter) i samvirkeområdene.

Bruk av dokumentanalyse som metode har i denne prosessen vist seg som en god strategi for innhenting av data. Det er allikevel enkelte fallgruver man bør være bevisst på. For det første er dokumentanalyse en tidkrevende prosess. Det er også viktig å reflektere over om dokumentene som velges ut til analyse, har noen form for ”slagside”, eller om de er skrevet på en måte som utelukker informasjon og argumentasjon. Det kan for eksempel tenkes at man i offentlige dokumenter legger mer vekt på hva som fungerer, enn hva som ikke fungerer. Videre kan det også settes spørsmålstegn ved hvorvidt konkrete begreper som er benyttet i de ulike dokumentene, faktisk betyr det samme – og om de er avstemt med de begrepene jeg søker å belyse. Forhold som dette gjør det viktig å ha et kritisk blikk på dokumentene man analyserer. Videre er denne potensielt skjeve informasjonen forsøkt modifisert ved å støtte opp med flere dokumenter fra ulike offentlige kilder og nærmere granskning og sammenligning av begrepsdefinisjoner der dette finnes, men det kan følgelig ikke garanteres at dokumentene som er blitt analysert, ikke inneholder denne typen skjev informasjon. Et annet forhold som det er verdt å merke seg i forbindelse med temaet, er at det kan tenkes at det eksisterer interne, ikke offentlig tilgjengelige dokumenter i DSB som jeg ikke har fått tilgang til. Dette er etterspurt i intervjuer med nøkkelinformanter, men uten at nevneverdige nye dokumenter eller opplysninger har dukket opp.

⁴ Tidligere Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR), endring av navn f.o.m. 2012.

2.4.3 Intervju med nøkkelinformanter

For å supplere funnene fra de skriftlige kildene og fremskaffe ny informasjon valgte jeg også å gjennomføre intervjuer med nøkkelinformanter. Intervjuene var semi-strukturerte dybdeintervjuer, som innebærer at det på forhånd ble utarbeidet en intervjuguide med spørsmål basert på variablene identifisert gjennom teoriene.

Informantene ble funnet ved hjelp av ”snøball-metoden”. En nøkkelinformant oppga et annet navn, som igjen satte meg i kontakt med de andre informantene. Totalt ble det gjennomført 5 intervjuer med 6 nøkkelinformanter. Alle informantene er ansatte i DSB – fem av dem i ulike enheter innenfor avdeling for Analyse og nasjonal beredskap (ANB) og én i avdeling for Næringsliv, produkter og farlige stoffer (NPF). En svakhet med dette er at flere avdelinger i DSB burde være dekket for å gi et mer representativt bilde av ansatte i direktoratet. Det viser seg imidlertid å være ANB som i all hovedsak ivaretar de elementene av samordningsansvaret som denne oppgaven fokuserer på. Snøballmetoden ga meg heller ingen tips om nye og relevante navn i andre avdelinger som jeg burde snakke med. Nøkkelinformantene er ansatt på ulike nivåer i organisasjonen. Et av intervjuene ble gjennomført med to informanter samtidig, de andre ble gjennomført en-til-en. Alle intervjuene hadde varighet på ca. en time og ble gjennomført ved DSB sitt hovedkontor i Tønsberg, med unntak av et noe kortere telefonintervju. Alle informantene fikk tilsendt et kort informasjonsskriv i forkant av intervjuet med en beskrivelse av oppgavens tema. Én av informantene ønsket også en oversikt over temaene tilsendt på forhånd. Alle intervjuer, med unntak av telefonintervjuet, ble tatt opp med båndopptaker etter samtykke, og deretter transkribert.

Semi-strukturerte dybdeintervjuer gjennomføres ofte med en intervjuguide med spørsmål som skal styre samtalen. Fordelen med dette er at informanten får snakke friere enn hva som ville vært tilfellet ved et strukturert intervju. Det er derfor ikke unaturlig at informanten kan bevege seg inn på samtaleemner som ikke nødvendigvis står i intervjuguiden, og intervjueren står da overfor en avveining mellom å la informanten snakke videre i håp om at noe nytt og relevant vil komme frem, eller å avbryte for så å styre samtalen inn på rett spor igjen. I gjennomføringen av intervjuene opplevde jeg at informantene snakket mye, og gjerne også utover spørsmålet jeg hadde stilt, men at de holdt seg innenfor temaet. Dette bidro til at jeg

fikk mye ny informasjon og gode utfyllinger av poenger. Intervjuguiden ble dermed ikke fulgt slavisk, men samtalene bidro likevel til å avdekke de dimensjonene jeg ønsket å undersøke. Intervjuene viste seg å være særlig viktige for å avdekke forhold som knyttes til det institusjonelle perspektivet, slik som organisasjonskultur og verdier og normer internt i DSB. I tillegg ga de også innsikt i hvordan organisasjonen opplever det å være samordningsansvarlig i en tverrsektoriell kontekst. Dette er informasjon som ikke nødvendigvis presenteres i årsmeldinger eller andre offentlige dokumenter. En potensiell bekymring knyttet til gjennomføringen av intervjuene var at informantene ikke nødvendigvis ville komme til å gi meg så mye mer innsikt enn hva som fremkommer i de offentlige dokumentene jeg har lest, men det viste seg at dette ikke var et problem. Informantene var svært imøtekommende.

2.4.4 Validitet og reliabilitet

Avslutningsvis vil jeg komme med noen betraktninger rundt oppgavens validitet og reliabilitet på bakgrunn av den øvrige fremstillingen i kapittelet. Med *validitet* menes hvorvidt slutningene som trekkes, kan anses som sikre og valide (Lund 2002), mens *reliabilitet* henspiller på dataenes pålitelighet og nøyaktighet.

Når det gjelder validitet, kan man vurdere dette på flere måter. Begrepsvaliditet dreier seg om hvorvidt det er en god sammenheng mellom teoretiske begreper og operasjonaliseringen av disse, jf. diskusjonen rundt dokumentanalysens utfordringer i avsnitt 2.4.2. Fordi case-metoden tillater fordypning i datamaterialet gjennom skriftlige kilder og intervjuer, kan det tenkes at begrepene vil være lettere å identifisere og operasjonalisere enn ved bruk av andre metoder for datainnsamling. Denne typen studier kan dermed vise seg å være god på å dekke begrepsvaliditet sett i forhold til for eksempel surveyundersøkelser. En annen validitetsvurdering knytter seg til *indre* og *ytre validitet*. Casestudier kan hevdes å ha generelt god *indre* validitet, det vil si at det er god sammenheng mellom de antatte årsaksforholdene og slutningene som trekkes. Ytre validitet henspiller på generalisering, jf. diskusjonen i avsnitt 2.4.1.

Når det gjelder reliabiliteten og etterprøvbareheten av studien, mener jeg den er forholdsvis god, ettersom hele prosessen er godt dokumentert. Bruk av semi-strukturerte intervjuer er imidlertid en hemsko for reliabilitetsbetraktninger, da disse intervjuene nødvendigvis ikke vil være fullt ut etterprøvbare. I tillegg vil resultatene også avhenge av hvordan utsagnene fortolkes. Det var derfor viktig å innta en nøytral rolle som intervjuer, men samtidig skape en situasjon som gjorde det naturlig for informanten å ha en god samtale med meg. Det faktum at alle samtaler er tatt opp med båndopptaker og deretter transkribert, har bidratt til å øke sannsynligheten for at informantens utsagt er korrekt gjengitt, og gjør studien etterprøvbar.

2.5 Oppsummering

I dette kapittelet har det teoretiske grunnlaget for oppgaven blitt presentert, og videre har det blitt redegjort for og reflektert rundt metodologiske betraktninger. I gjennomgangen av teori ble det først foretatt en avklaring av samordningsbegrepet, og illustrert hvordan det kan benyttes på flere måter. Samordning kan skje vertikalt så vel som horisontalt. Videre kan man snakke om betinget samordning og negativ samordning, to begrep som er særlig utbredt når det gjelder feltet samfunnsikkerhet og beredskap. De to teoretiske perspektivene presentert i avsnitt 2.2. og 2.3 er, som nevnt, ulike langs noen sentrale dimensjoner. Grovt sett kan man si at *det organisatoriske perspektivet* vektlegger strukturelle, formelle og mer rasjonelle trekk, mens *det institusjonelle perspektivet* retter søkelyset mot naturlige utviklingsprosesser med fokus på uformelle elementer. Mens det organisatoriske perspektivet bygger på en handlingslogikk der det i høy grad er strukturen som kanaliserer den faktiske atferden, legger det institusjonelle perspektivet en handlingslogikk til grunn på bakgrunn av ”logikken om det passende”. Ulikheten mellom perspektivene antas å spille en viktig rolle i å forklare kompleksiteten i casen, fordi de til sammen inkluderer en rekke forklaringsfaktorer man ikke nødvendigvis kunne identifisert ved bruk av ett enkelt perspektiv.

3 Samfunnssikkerhet i Norge: Prinsipper, historisk utvikling og koordineringsresolusjonen

I dette kapittelet vil jeg skissere en bakgrunn for den videre presentasjonen av datagrunnlaget som følger i kapittel 4. Det innebærer at jeg her i overordnede trekk vil presentere policyfeltet samfunnssikkerhet, i tillegg til sentrale prinsipper som ligger til grunn for dette. Videre vil jeg gi en kort presentasjon av den historiske utviklingen på feltet. Dette inkluderer særlig viktige endringer fra 1990- tallet og utover, med vekt på den styrkede rollen Justis- og beredskapsdepartementet (JD) fikk som samordningsansvarlig på feltet. Den siste delen av kapittelet vil presentere innholdet i koordineringsresolusjonen fra 2005 og de mest sentrale oppgavene direktoratet pålegges som samordningsansvarlig ut fra dette. Kapittelet er relevant for å skissere en kontekst og en bakgrunn slik at den videre presentasjonen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i kapittel 4 skal bli mer oversiktlig. Grunnlaget for fremstillingen i dette kapittelet er i all hovedsak bygget på offisielle dokumenter og tidligere forskning på området.

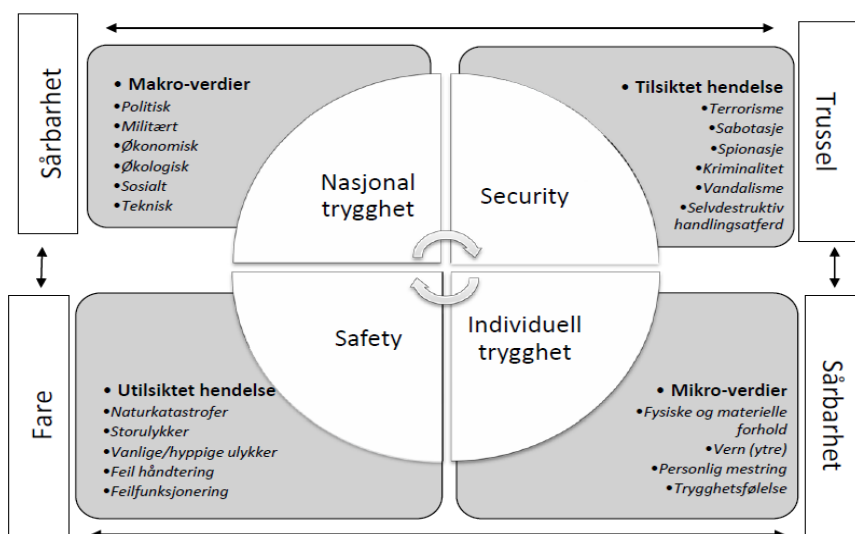
3.1 Samfunnssikkerhet og viktige prinsipper

For å få på plass en overordnet kontekst er det nødvendig å finne klarhet i hva samfunnssikkerhet *er* – og hva det *går ut på*. Begrepet er omdiskutert, og det eksisterer mange ulike definisjoner, både i akademia og i politikken. Én måte å betrakte det på er som et puslespill der hver sektor har ansvar for “sin” brikke. Hver sektor sin brikke utgjør en viktig del av det helhetlige bildet for at samfunnssikkerheten generelt skal ivaretas. En slik betraktning hjelper ikke så mye på veien til en endelig definisjon, men den er illustrerende for å få frem et poeng om at samfunnssikkerhet dreier seg om sikkerhet og trygghet innenfor hver enkelt sektor – men også noe som er *større og favner bredere* enn som så.

3.1.1 Ulike definisjoner

På nasjonalt politisk nivå ble samfunnssikkerhet først definert i St.meld.17 (2001–2002:4) som “[...] den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger”. St.meld. nr. 37 (2004–2005) gir følgende definisjon: “[...] å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser ikke er truet”. En viktig forskjell mellom de to definisjonene er blant annet at den første er mer konsekvensorientert enn den siste, idet den vektlegger fasen etter at en hendelse har oppstått. Den siste definisjonen tar i større grad høyde for beredskapssiden, samtidig som den ekskluderer tradisjonelle militære trusler (Kruke, Olsen, Hovden og Aven 2005). Dette er talende for utviklingen av feltet slik det fremkommer videre i dette kapittelet.

Kruke mfl. (2005:10) påpeker vanskeligheten i å fremskaffe en presis definisjon av begrepet, nettopp fordi feltet er av en så omfattende karakter. Forståelsen av samfunnssikkerhet inkluderer farer og trusler fra både tilskuede og utilsiktede hendelser, som gjør samfunnet sårbart når det gjelder verdier på både makro-nivå og på mikro-nivå. Figur 3.1 viser kompleksiteten i samfunnssikkerhetsbegrepet. I sin artikkel trekker derfor Kruke mfl. (2005) frem at dersom en hendelse skal true samfunnssikkerheten, bør den falle inn under ett eller flere av følgende kriterier: 1) ekstraordinære påkjenninger og tap som ikke kan håndteres med ordinære rutiner, 2) kompleksitet av hendelser i tekniske og sosiale systemer med gjensidig avhengighet, og 3) tillit til vitale samfunnsfunksjoner kan potensielt svekkes. Den reaktive siden fremheves også. Med dette menes at samfunnssikkerhetsbegrepet bør inkludere også fremtidige scenarier og planlegging. Avslutningsvis understrekes det at samfunnssikkerhetsbegrepet er av en slik karakter at det endres i takt med de utfordringer og skifter man står overfor i den generelle samfunnsutviklingen.



Figur 3.1: Illustrasjon av kompleksiteten i begrepet “samfunnsikkerhet”.⁵

3.1.2 Totalforsvarskonseptet

Siden andre verdenskrig har *totalforsvaret* vært et viktig begrep i arbeidet med sikkerhets- og beredskapstankegang. Begrepet ble innført av Forsvarskommissjonen allerede i 1946, og dets grunnprinsipp innebar at alle Norges ressurser skulle stille opp for å ta del i forsvaret av landet – Norges territorium, selvstendighet, nasjonale verdier og sivilbefolkningen. Den gang lå imidlertid fokuset hovedsakelig på sivile bidrag og støtte til Forsvaret i krig eller situasjoner der krig truet (St.meld. nr. 22 (2007–2008)). Med tiden er trusselbildet endret, særlig i forbindelse med at den kalde krigen ble avsluttet. Totalforsvarskonseptet er imidlertid fortsatt gjeldende, men videreutviklet slik at det i større grad henger sammen med de trusler landet opplever i dag, og innebærer en anerkjennelse av bruk av både *militære* og *sivile* ressurser i en felles forsvarsinnsats for å motstå og håndtere kriser og katastrofer i fredstid (Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve 2004:34; NOU 2000:24). Det militære og sivile forsvaret kan altså sies å danne hver sin pilar i dette begrepet, men fokuset er nå endret til hva Forsvaret kan bidra med av støtte til det sivile samfunn, og ikke omvendt.

⁵ Figuren bygger på Hovden (2008).

3.1.3 Tre prinsipper

Foruten totalforsvarskonseptet er samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet også kjennetegnet av tre viktige prinsipper, nemlig ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet (St.meld. nr. 22 (2007–2008)). *Ansvarsprinsippet* innebærer at hver enkelt myndighet er ansvarlig for samfunnssikkerhet innenfor eget område. Det betyr også at det er den myndigheten som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, som også har ansvaret når ekstraordinære hendelser inntreffer. *Likhetsprinsippet* tilsier at det er den organiseringen man opererer med til daglig, som også bør være gjeldende i en krisesituasjon. *Nærhetsprinsippet* går ut på at kriser bør håndteres på et så organisatorisk lavt nivå som mulig. Dette prinsippet bidrar særlig til at krisehåndtering ofte finner sted i skjæringspunktet mellom politisk og administrativt nivå (Fimreite mfl. 2011). I stortingsmeldingen slås det også fast at av de tre prinsippene er det ansvarsprinsippet som skal videreføres som det bærende prinsippet når det gjelder hvordan ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene på feltet praktisk sett skal skje. Dette er ikke overraskende sett ut fra et forvaltningspolitisk ståsted; ansvarsprinsippet har en klar sammenheng med ministerstyre og statsråders konstitusjonelle ansvar. Allikevel fremhever regjeringen i St.meld. nr. 22 (2007–2008) at også begrepene *samvirke* og *samarbeid* skal spille en viktigere og tydeligere rolle i fremtidens risiko-, sikkerhets- og sårbarhetsbilde, nettopp fordi ingen sektor kan forebygge fremtidens utfordringer alene. Spørsmålet blir om ansvarsprinsippet lar seg kombinere med samordning på en god måte? Som fremstillingen i neste avsnitt vil vise, er dette en diskusjon som har preget utviklingen av feltet de siste 20 årene.

3.2 Historisk utvikling

Redegjørelsen for den historiske utviklingen gjøres med den hensikt å danne en kontekst for å forstå DSB i dag og de rammene de opererer innenfor. Redegjørelsen blir derfor svært overordnet, og den vil fokusere på den delen av utviklingen som er relevant for direktoratet. Utviklingen presenteres med vekt på de siste 20 årene, før et avsluttende avsnitt summerer opp og tegner et overordnet bilde av hvordan dagens direktorat befinner seg i en organisatorisk kontekst.

3.2.1 Styrking av Justisdepartementet

Avslutningen på den kalde krigen markerte et skifte i forståelsen av samfunnssikkerhet og totalforsvarskonseptet, som vist i avsnitt 3.1.2. Til tross for at det ikke lenger forelå et behov for beredskap rettet mot en konkret ytre fiende, hadde landet likevel behov for grunnleggende beredskap også i fredstid. Dette behovet henger sammen med at det Kruke mfl. (2005: 4) omtaler som ”[...] egenproduserte trusler i det moderne risikosamfunnet [...]”, får en større betydning, i tillegg til at Norge også i økende grad påvirkes av globale tendenser.

Buvikutvalget ble nedsatt i 1990 for å utrede de nye utfordringene man sto overfor i forbindelse med endringene som skjedde, og da særlig med fokus på det sivile beredskaps forutsetninger, metoder og målsettinger. Utvalgets utredning dannet bakgrunnen for St.meld. nr. 24 (1992–1993) “Det fremtidige sivile beredskap”, som legger retningslinjer for en ny langtidsplan for det sivile beredskap. Stortingsmeldingen identifiserte svakheter ved datidens organisering av sivil beredskap. En av hovedinnvendingene var at beredskapsarbeidet i de ulike departementene manglet samordning, og at ansvarsområdene var svært fragmenterte. Dette var i tråd med hva Riksrevisjonen hadde funnet i en undersøkelse av beredskapsplanleggingen på både nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå i 1989 (St.meld. nr. 24 (1992–1993)). Gjennom stortingsmeldingen ble det fastslått at det var behov for en ny virksomhetsplanlegging og utvikling av nye perspektiver og langsiktige mål for fremtidig organisering av beredskapsarbeidet, og dette la blant annet grunnlaget for

prinsippene som kjennetegner dagens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (se avsnitt 3.1.3).

I etterkant av stortingsmeldingen kom den første, viktige policyendringen innenfor området, i form av kongelig resolusjon av 16. september 1994 (Høydal 2007). Denne tildelte JD en utvidet samordningsfunksjon innenfor beredskapssektoren. Rent konkret innebar det at departementet fikk fullmakt til å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser innenfor området (kgl.res. 16.9.1994). Grunnen til at dette samordningsansvaret ble lagt til JD, var at departementet allerede hadde administrativt ansvar for Direktoratet for sivil beredskap og faglig ansvar for Sivilforsvaret, i tillegg til at de var ansvarlige for Redningstjenesten (St.meld. nr. 24 (1992–1993)). Med utgangspunkt i resolusjonen og samordningsansvaret opprettet JD en egen avdeling for beredskap og sikkerhet (RBA) i 1996.

Departementets samordningsrolle ble ytterligere styrket som følge av en ny resolusjon (kgl.res 3.11.1994), som Høydal (2007) beskriver som den andre viktige policyendringen. Resolusjonen innfører internkontroll og systemrettede tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet, og målet er å forbedre planleggingen og ressursbruken innenfor beredskapsarbeidet. Internkontroll i alle ledd innenfor beredskapssektoren ble foreslått som et virkemiddel av Buvikutvalget allerede i 1992, og resolusjonen åpner for at dette skal skje gjennom tilsynsføring med departementene. Tilsynsføringen skulle utføres av Direktoratet for sivil beredskap og fylkesmennene, men det overordnede ansvaret for denne tilsynsføringen ble altså lagt til JD. Prosessen som ledet frem til denne resolusjonen var lang og preget av mange diskusjoner – særlig rundt det konstitusjonelle ansvaret. Det ble ikke umiddelbart akseptert at et slikt kontrollansvar over andre departementer og statsråder skulle legges til JD og utføres av underliggende organer som Direktoratet for sivil beredskap og fylkesmennene. Videre oppfattet mange det som uklart hva JDs rolle rent konkret skulle gå ut på (Høydal 2007).

3.2.2 Sårbarhetsutvalget og endringer rundt tusenårsskiftet

I 1999 ble et nytt utvalg opprettet. Sårbarhetsutvalget ble etablert av regjeringen Bondevik med mandat til å utrede samfunnets sårbarhet, og som et ledd i dette arbeidet skulle utvalget også “[...] vurdere organiseringen av det sårbarhetsreduserende arbeidet” (St.meld. nr. 17 (2001–2002:12)). Initiativet til utredningen kom fra RBA i JD, som ønsket mer fokus på den sivile delen av beredskapsarbeidet. I arbeidet med utredningen innser utvalget at det mangler en overordnet strategi og et felles prinsipp for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, samtidig som man finner en rekke organisatoriske svakheter på ulike felt (Serigstad 2003:86-87). Oppsummert kan Sårbarhetsutvalgets konklusjoner sies å være todelt. For det første ser man samfunnet som mer sårbart og åpent enn tidligere som følge av blant annet teknologiske endringer og mer kompleksitet. Videre understreker man at den sikkerhetspolitiske situasjonen i Norge er forbedret, samtidig som uforutsigbarhet og usikkerhet knyttet til et nytt trusselbilde gjør seg gjeldende. Dette fører over i utvalgets andre konklusjon: Den daværende organiseringen anses som fragmentert, med ansvarspulverisering som en ytterste konsekvens. Ulykkes- og krisehåndteringen ble karakterisert som adhoc-organisert; det manglet overordnede organisatoriske prinsipper, og JD hadde store problemer med å utøve sin koordinerende funksjon. Utvalget foreslo derfor å erstatte den eksisterende organiseringen med en mer hierarkisk ordning der det skulle opprettes et eget beredskapsdepartement (NOU 2000:24).

St.meld. nr. 17 (2001–2002) følger opp Sårbarhetsutvalgets utredning, etter en høringsrunde som avdekket store skillelinjer blant annet mellom forsvars- og justissektoren, men også en uavklart forståelse av hva samfunnssikkerhet som felt og begrep egentlig skulle innebære (Serigstad 2003). Høringsrunden og den påfølgende stortingsmeldingen resulterte i at forslaget om et eget beredskapsdepartement ble forkastet, og man endte heller opp med en forbedring av de eksisterende organene på området gjennom sammenslåinger, nyopprettelser og styrking av de allerede eksisterende tilsynene (Lango og Lægreid 2011:44). Dette innebar blant annet opprettelsen av DSB, men også endringer på andre områder⁶.

⁶ Blant annet ble Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) etter opprettelsen i 2003 underlagt *både* Forsvarsdepartementet (FD) og JD. Rapportlinjen går til FD i saker som angår militær sektor, og til JD i saker som berører sivil sektor.

Nytt direktorat med gamle røtter

Det nye direktoratet var resultat av en sammenslåing av det daværende Direktoratet for sivil beredskap og deler av Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE)⁷. Begrunnelsen for dette var blant annet at sistnevnte var underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet, mens alle de andre funksjonene som utgjør hoveddelen av rednings- og beredskapsressursene, var underlagt JD. Ved å også legge DBE sine oppgaver inn under det nye direktoratet (DSB) ville resultatet bli at JD nå fikk den etterlyste helhetlige, overordnede rollen over rednings- og beredskapsressursene, og det nye direktoratet ville bli en slagkraftig beredskapsorganisasjon (Innst. S. nr. 9 (2002-2003):55).

Direktoratet for sivilt beredskap ble opprettet i 1970 med følgende tre kjerneoppgaver: sivilforsvar, administrativt beredskap og økonomisk beredskap. Dette direktoratet var en sammenslåing av Direktorat for økonomisk forsvarsberedskap og Sivilforsvarets sentralledelse. Direktoratet for sivil beredskap jobbet hovedsakelig med beredskap til en eventuell krigssituasjon som kunne følge av den kalde krigen. Fokuset endret seg imidlertid på 90-tallet til kompetanseutvikling innenfor beredskapsarbeidet. Direktoratet arbeidet blant annet med å utvikle en helhetlig strategi for feltet, og de sørget for informasjonsarbeid og opplæring, øvelses- og kursvirksomhet, samtidig som de utviklet metoder og modeller for beredskapsarbeidet i den nye fasen man trådte inn i (Serigstad 2003). Som nevnt tidligere fikk direktoratet, som følge av kgl.res. av 3. november 2000, tilsynsansvaret for innføringen av internkontroll.

Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE) var på sin side et relativt nytt direktorat. DBE sin hovedoppgave var tilsyn og kontroll, og direktoratet fungerte også som fagmyndighet overfor kommunale brannvesen og lokale eltilsyn. I tillegg hadde det ansvaret for faglig og administrativ oppfølging av Norges Brannskole (DBE 2002). DBE ble opprettet i 2002 som et resultat av sammenslåingen mellom Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern og Produkt- og elektrisitetstilsynet. Begge disse organisasjonene hadde imidlertid en lang historie bak seg

⁷ Den næringsrettede delen av Direktoratet for brann- og elsikkerhet ble overført til Petroleumstilsynet for å styrke dette direktoratets tilsynsmyndighet og faglige kompetanse med petroleumsvirksomhet på land (St.meld. nr. 17 (2002–2003)).

og var resultater av tidligere sammenslåinger. Av St.meld. nr. 17 (2002–2003: 41–44) fremkommer det at opprettelsen av DBE er foretatt med tanke på å ivareta og rendyrke tilsynsrollen, slik at etatens hovedmål og oppgave ble tilsynsvirksomhet. I tillegg ble fusjonen ansett som en styrking av det brann- og elsikkerhetsfaglige miljøet – et argument som talte mot å splitte dette opp igjen når DSB skulle etableres.

3.2.3 Videre endringer på 2000-tallet

Også i etterkant av opprettelsen av DSB skjedde det en rekke endringer som fikk betydning for organiseringen av feltet samfunnssikkerhet og beredskap. Disse endringene berørte særlig JDs samordningsansvar og fikk følgelig også konsekvenser for DSB.

Endringer i organisering av krisehåndtering

Flodbølgekatastrofen i 2004 og den påfølgende håndteringen på departementsnivå avdekket svakheter i krisehåndtering og ansvarslinjene knyttet til samordning av denne typen hendelser (Brygard 2006). I kjølvannet av katastrofen ble det fremmet en stortingsmelding om temaet (St.meld. nr. 37 (2004–2005)), som endte med at Regjeringens kriseinformasjonsenhet ble nedlagt og erstattet med to nyopprettede organer. *Regjeringens kriseråd (RKR)* er et adhoc-basert råd som kan sammenkalles ved krisesituasjoner der koordinering på departementsnivå er påkrevet. Rådet har fem faste medlemmer og består av regjeringsråd og departementsråd fra henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Utenriksdepartementet og Statsministerens kontor. RKR skal vurdere spørsmålet om lederdepartement basert på ansvarsprinsippet, uten at det går utover det konstitusjonelle ansvaret til hver statsråd dersom flere departementsområder er berørt (DSB 2012:13). *Regjeringens krisestøtteenhet (KSE)* skal fungere som et rådgivende og støttende organ innenfor strategisk krisehåndtering; *under* en krise vil KSE yte beredskapsfaglig bistand til lederdepartementet, mens man *utenom* kriser arbeider med rådgiving og kompetanseutvikling ut mot alle departementene. KSE har åtte ansatte, men kan utvides ved behov og har pr. november 2011 35 ansatte i beredskap. Enheten er administrativt underlagt

RBA i JD med den begrunnelse at det er her samordningsansvaret, den overordnede oversikten og den største kompetansen befinner seg (Justisdepartementet 2012: 25-26).

Infrastrukturutvalget og ny stortingsmelding

I 2004 ble det oppnevnt et nytt utvalg som blant annet skulle se på samfunnssikkerheten. *Infrastrukturutvalget* skulle særlig undersøke hvordan Norges sikkerhet og vitale interesser kunne ivaretas i virksomheter som var offentlige eller i ikke-offentlig eie, og også se på privatisering av virksomheter med viktige beredkapsområder. Fire områder pekte seg ut i utvalgets arbeid: betydningen av offentlig eierskap, JDs samordningsrolle, kommunal beredkapsplikt og en generell sektorovergripende beredkapslov. Utvalgets forslag ble fulgt opp i St.meld. nr. 22 (2007–2008). Her tar Regjeringen til orde for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. JD sin samordningsrolle skal styrkes og tydeliggjøres, og det skal også sektoransvaret ovenfor Politidirektoratet (POD), Politiets Sikkerhetstjeneste (PST), DSB, fylkesmennene og Hovedredningsentralen (HRS). Regjeringen fremmer også forslag blant annet om lovpålagt kommunal beredkapsplikt, mens den ønsker økt fokus på forskning for å danne bedre grunnlag for kriseplanlegging og tar til orde for en gjennomgang av eksisterende lovverk heller enn å følge opp utvalgets forslag om en generell lov om beredskap (Lango og Læg Reid 2011; St.meld. nr. 22 (2007–2008)).

Riksrevisjonens kritikk

Riksrevisjonen gjennomførte i perioden 2007–2008 en omfattende undersøkelse av JDs samordningsansvar med samfunnssikkerhet, der formålet var å finne ut av hvordan dette ansvaret ivaretas.⁸ Blant Riksrevisjonens største kritiske innvendinger var at risiko- og sårbarhetsanalyser på departementsnivå ikke er tilfredsstillende prioritert⁹, noe som vanskeliggjør den overordnede identifiseringen av sårbarhet på nasjonalt nivå. Det anbefales derfor at JD i større grad følger opp at slike analyser for departementenes ansvarsområder

⁸ Den videre sammenfatningen i dette delkapittelet er basert på Riksrevisjonens rapport Dokument nr. 3:4 (2007–2008).

⁹ Av de ni departementene Riksrevisjonen undersøkte, var det fem av dem som ikke hadde gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyser for hele departementsområdet.

faktisk gjennomføres. Videre finner Riksrevisjonen svakheter i hvordan JD følger opp tilsynsarbeidet i departementene, og det avdekkes også mangelfull oppfølging fra JD rundt hvordan departementenes styringsdialog med underliggende virksomheter prioriterer samfunnsikkerhet. Riksrevisjonen stiller på bakgrunn av dette spørsmål om JD kan sies å ha styrket sitt samordningsansvar på disse områdene.

JD viser i sitt svar til ansvarsprinsippet, og forankringen av dette også i kgl.res. 3.11.2003. Argumentasjonen til JD er at ansvaret for egne beredskapsforberedelser ligger hos hvert enkelt fagdepartement. Riksrevisjonen på sin side understreker at til tross for dette bør JD innta en sterkere rolle i kraft av å være samordningsansvarlig. Dette gjelder særlig på de områdene rapporten identifiserer som kritikkverdige, blant annet når det gjelder å sikre at departementene følger opp DSB sine foreslåtte tiltak i etterkant av tilsynsrunder. I ytterste konsekvens kan mangelfull oppfølging bidra til at sårbare områder som er identifisert, ikke håndteres på en tilfredsstillende måte, og at samfunnet settes i fare ved en eventuell krise.

Riksrevisjonen fulgte opp saken i 2011 og etterspurte en redegjørelse fra departementet på forholdene som ble avdekket i rapporten fra 2008. Departementet opplyste blant annet at det var satt i gang en revisjon av retningslinjene for samordningsrollen. Videre har JD gitt DSB i oppdrag å utarbeide et nasjonalt risikobilde for å få en bedre oversikt over risiko og sårbarhet i det norske samfunnet. Dette skal på sikt være et sentralt element i risikostyringen på nasjonalt og regionalt nivå. For å forbedre gråsoner og uklare ansvarsområder har DSB også fått i oppgave av JD å identifisere såkalte samvirkeområder der det er behov for bedre informasjon og koordinering mellom aktørene. Aktiv oppfølging av tilsynene med departementene og tydeliggjøring av departementenes løpende beredskapsforberedelser er også iverksatt. Endelig er en enhetlig tilnærming til øvelser ivare tatt ved at DSB har fått ansvaret for å utarbeide en nasjonal rammeplan for sivile øvelser i perioden 2008–2011, der disse øvelsene skal gjenspeile de nasjonale risiko- og sårbarhetsvurderinger fra stortingsmeldingen og det nasjonale risikobildet fra 2011 (Riksrevisjonen 2011: 18–19).

3.2.4 Endringer i kjølvannet av 22. juli

Den siste runden med endringer kom i 2011, som en del av oppfølgingen i etterkant av terrorangrepene 22. juli. Den 11. november 2011 ble JDs navn endret fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet, samtidig som Grete Faremo ble innsatt som ny justisminister etter Knut Storberget. I forbindelse med navneendringen ga Regjeringen uttrykk for at JDs ansvar og rolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap skal styrkes ytterligere for å møte de utfordringer det norske samfunnet står overfor (JD 2012).

Å styrke kriseberedskapen har vært hovedsatsningen for den nye statsråden. I sin åpningstale på Beredskaps- og øvingskonferansen for 2012 ga hun klart uttrykk for at et sterkt prioritert område vil være å følge opp at *alle* – både offentlige og private – virksomheter tar ansvar for sin del av beredskapen. De enkelte etaters bidrag til fellesskapet er avgjørende for helheten, og hun eksemplifiserte med hendelsene 22. juli for å vise at i krisesituasjoner måles ikke etater stykkevis og delt, men som en del av et helhetsbilde. Det er slik samfunnssikkerheten ivaretas. En ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet legges frem i løpet av 2012, og det varsles et større fokus på tverrsektoriell samordning (Faremo 2012 [foredrag]).

3.3 Koordineringsresolusjonen fra 2005 og DSB sitt ansvar

Frem til 2005 hadde DSB en viktig rolle i å understøtte JDs arbeid med samordning innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Som vi så i avsnitt 3.2, kom det flere resolusjoner på 2000-tallet der JDs samordningsansvar gravis ble styrket. Kgl.res. av 24.6.2005 ga for første gang klare retningslinjer for *direktoratets* koordineringsarbeid. Det fastsettes tre ulike former for koordinering som direktoratet skal ha ansvaret for: i) oppgaver som skal understøtte JD i dets koordineringsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, ii) generelt koordineringsansvar for oppfølging av og tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker, og iii) koordinering av tilsyn med og oppfølging av virksomheters etterlevelse av storulykkeforskriften. Utkast til tildelingsbrevet for 2005 viser at JD gjør direktoratet oppmerksom på at koordineringsresolusjonen vil komme, og fastsetter samtidig som delmål

for DSB i 2005 å “[...] med bakgrunn i denne utvikle gode rutiner og systemer for utøvelsen av dette ansvaret” (JD 2004:8).

3.3.1 Understøtting av JDs koordineringsrolle

Slik det fremkommer av resolusjonen, er direktoratet ansvarlig for å legge grunnlag for “godt forebyggende arbeid” og “gode beredskapsforberedelser”. Av resolusjonen fremkommer blant annet at DSB har ansvar for å bistå JD med det sivile beredskapsarbeidet i departementene: planlegge og gjennomføre nasjonale øvelser på sivil side eller som del av sivil-militært samarbeid, bistå departementene og underliggende etater med øvelses- og kompetansetiltak, samt bistand til EU, NATO, FN eller bilaterale samarbeidsforhold i arbeid med sivil beredskap, koordinering av internasjonale øvelser eller nasjonal sivil assistanse i krisesituasjoner. Videre fastslås det at DSB skal utarbeide en årlig nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport. Denne skal danne grunnlaget for den tverrsektorielle oppfølgingen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet og bidra til at DSB innehar en “helhetlig oversikt”. På den måten kan man se forebyggende arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i alle sektorer og etater samlet. Denne oversikten skal så bidra til at DSB som premissleverandør kan bistå JD i å skape arenaer for “dialog og muligheter for erfaringsoverføring” mellom samfunnsviktige områder.

3.3.2 Koordineringsansvar for aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker

Når det gjelder koordineringen av tilsyn, understrekes det i resolusjonen at dette koordineringsansvaret er tverrsektorielt – dermed omfatter det ikke bare direktoratets ordinære forvaltningsområde, men også aktiviteter, objekter og virksomheter som er omfattet av annen lovgivning. Koordineringsansvaret overstyrer likevel ikke det faglige tilsynet som ligger inn under hvert enkelt fagdepartement og dets underliggende organer, og det presiseres i resolusjonen at denne ikke rokker ved verken ansvars-, nærhets- eller likhetsprinsippet. Koordineringsansvaret på feltet innebærer blant annet at DSB mottar årsrapporter fra sikkerhetstilsynene, og på dette grunnlaget opparbeider direktoratet seg en tverrsektoriell

oversikt. Utover det skal DSB legge til rette for etablering av fora eller rutiner for informasjons- eller erfaringsutveksling om etatenes arbeid. Ved mangler eller uheldig utvikling pålegges direktoratet å identifisere dette og vurdere nødvendige tiltak i samarbeid med berørte myndigheter. Dersom tiltak ikke følges opp på en tilfredsstillende måte, skal dette rapporteres til JD.

3.3.3 Koordinering av virksomheters etterlevelse av storulykkeforskriften

Når det gjelder oppfølging av og tilsyn med virksomheter som faller inn under storulykkeforskriften, er formålet med dette at tilsynene skal skje på en helhetlig måte, samt at de berørte virksomhetene opplever et koordinert og best mulig samordnet tilsyn fra myndighetenes side. Her utgjør DSB et av tre sterke koordineringsmiljøer, der Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet er de to andre og således dekker andre områder som faller innenfor nærings- og samfunnsrettet HMS-tilsyn. Koordineringsansvaret på dette området innebærer tett kontakt med EU ettersom det er storulykkedirektivet (Seveso II-direktivet) som er styrende for Norges internasjonale forpliktelser på området. DSB leder koordineringsgruppen innenfor sitt område og har gjennom dette blant annet ansvaret for kvalitetssikring, videreutvikling og oppfølging av tilsyn.

3.4 Oppsummering

Som fremstillingen i dette kapittelet har vist, er den største delen av utviklingen på feltet skjedd de siste 20 årene, og mengden av utredninger, rapporter, stortingsmeldinger og høringer har vært omfangsrik. Det har heller ikke manglet på forslag til hvordan man kan organisere dette arbeidet bedre. Til tross for dette synes de reelle endringene å være relativt små i forhold til innsatsen som har blitt lagt ned. Mange av de radikale forslagene har endt i forsiktig omstilling av allerede etablerte ordninger. JD har riktignok fått styrket sin rolle som samordningsansvarlig på feltet gjennom fire kongelige resolusjoner, og det er skjedd en rekke omorganiseringer både på departementsnivå og direktoratsnivå, i tillegg til på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Allikevel går den samme kritikken om en fragmentert

organisering, uklare ansvarsforhold og gråsoner som en rød tråd gjennom fremstillingen. Ansvarsprinsippets sterke stilling har særlig vist at det er utfordrende å få på plass en god samordning på tvers av sektorer og ulike fagmyndigheter. JD har i betydelig grad svart på kritikken ved å legge ansvaret for forbedring over på DSB. Det neste kapittelet vil ta nærmere for seg direktoratets arbeid med utvalgte fokusområder for å bedre dette.

4 DSB og samordningsansvaret

I dette kapitlet vil DSB presenteres mer inngående. Første delkapittel gir en oversikt over direktoratet. Til å begynne med presenteres sammenslåingsprosessen, deretter utvides bildet til også å inkludere hvordan DSB ut fra koordineringsresolusjonen arbeider med aktører i omgivelsene, og på hvilke måter dette arbeidet foregår både nasjonalt og internasjonalt. Det første delkapitlet er av avgjørende betydning for å skissere et bilde av direktoratets virkemåte og hvordan det ivaretar samordningsansvaret.

Deretter presenteres utvalgte fokusområder i de følgende delkapitlene: Nasjonalt risikobilde (NRB), samvirkeområdene og kriseportalen kriseinfo.no. De tre fokusområdene er valgt ut med bakgrunn i hva informantene har pekt på som viktige og aktuelle områder for ivaretagelse av koordineringsansvaret, samtidig som retningslinjer fastsatt i departementets tildelingsbrev de siste årene har understøttet dette. Fokusområdene gir et innblikk i hvordan samordningsansvaret som følge av koordineringsresolusjonen operasjonaliseres på ulike måter. Presentasjonen i dette kapitlet bygger på informasjon fra skriftlige kilder som offentlige dokumenter, direktoratets årsmeldinger og departementets tildelingsbrev til DSB. I tillegg danner intervjuene med nøkkelinformanter et viktig grunnlag for fremstillingen. Den siste delen av kapitlet tar for seg muligheter og begrensninger for ivaretagelse av samordningsansvaret, før kapitlet oppsummeres.

4.1 Organisasjon

DSB ble opprettet i 2003 med forankring i Sårbarhetsutvalgets utredning (NOU 2000:24 “Et sårbart samfunn”), St. meld. nr. 17 (2001–2002) “Samfunnssikkerhet” og St.meld. nr. 17 (2002–2003) “Om statlige tilsyn”. Prosessen i forkant av opprettelsen ble presentert i kapittel 3. Direktoratets fremste målsetting er å ha oversikt over risiko og sårbarhet i det norske samfunnet. Videre skal DSB blant annet jobbe med å forebygge kriser, ulykker og andre

hendelser, og når disse inntreffer, sørge for beredskap og videre en effektiv ulykkes- og krisehåndtering (DSB 2011a:2).

4.1.1 Sammenslåing og lokalisering

Endelig opprettelse av direktoratet skjedde 1. september 2003. På den tiden holdt DBE til i Tønsberg, mens Direktoratet for sivil beredskap holdt til i Oslo. Fra og med 2005 ble direktoratet samlokalisert i det nye hovedkontoret i Tønsberg. Av årsmeldingen for 2003 fremkommer det at denne omstillingsprosessen var utfordrende, fordi en helt ny organisasjonsstruktur skulle komme på plass. Det ble iverksatt tiltak for å ivareta de ansattes interesser i omstillingsperioden, blant annet ved at det ble lagt til rette for at ansatte kunne forflyttes på tvers av tradisjonelle fag- og kompetanseområder. For Direktoratet for sivil beredskap kom imidlertid ytterligere en utfordring: å beholde sentral kompetanse når direktoratsansatte nå fikk ny arbeidsplass i Tønsberg og ikke i Oslo. For å unngå mulige tap av ansatte som var i besittelse av nøkkelkompetanse, inngikk man blant annet individuelle bonusavtaler, pendleravtaler og flyttetilskudd. Året etter flyttingen var 40 % av de tidligere Oslo-ansatte fremdeles i organisasjonen (DSB 2003:34).

Turnoverprosenten i direktoratet var i 2003 på 5,6 % (DSB 2003:36), i 2007 var den 14,7 % (DSB 2007:36). Årsmeldingen fra 2007 gir et klart uttrykk for at det er utfordrende å rekruttere og beholde fagkompetansen. Dette gjelder særlig ingeniørkompetansen. I årsmeldingen for 2008 fremkommer det at turnover er nede i 11 %, og dette tallet holder seg noenlunde stabilt for 2009 og 2010. Direktoratet har utviklet en egen kompetansepolitikk for å sikre ivaretagelse og utvikling av den kompetansen direktoratet til enhver tid behøver. Denne kobles til opplæringsplaner som utarbeides årlig ut fra hvilke behov som foreligger. Fordi direktoratet kjennetegnes av stort mangfold i arbeidsoppgavene det skal utføre, har de ansatte en svært variert utdanningsbakgrunn – blant annet finnes samfunnsvitere, historikere, økonomer og jurister, geologer og ingeniører innenfor en rekke områder. Videre har de fagspesifikke avdelingene også en stor andel ansatte med en bestemt kompetanse, eksempelvis innenfor brann- og redningsområdet. Når det gjelder opplæring av de ansatte, fokuseres det på både fagspesifikk og tverrsektoriell opplæring (DSB 2005). Sistnevnte sikres

blant annet ved utstrakt bruk av prosjektorganisering av større oppgaver på tvers av avdelingene for å sikre erfaringsutveksling og læring. Videre tilrettelegger direktoratet også for videreutdanning, stipendordninger og mulighet for hospitering utenfor organisasjonen.

4.1.2 Organisering¹⁰

DSB er et mangehodet troll. På ene enden av skalaen: håndtering, beredskap, følge med og være klar. På andre enden av skalaen: å komme på jobb kl. 8 og gå hjem kl. 4 og ha en klart definert og forutsigbar rolle. (Intervju, 2012).

Hovedkontoret til DSB har rundt 240 ansatte. Direktoratet er organisert i fem avdelinger pluss tre avdelinger med støttefunksjoner (se vedlegg: organisasjonskart). *Analyse og nasjonal beredskap (ANB)* består av fem enheter med ansvar for internasjonalt arbeid, analyse, dokumentasjon, beredskap og krisehåndtering samt regional og lokal sikkerhet. I tillegg er Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB), i tillegg til fylkesmannsembetene, underlagt avdelingen. Avdelingen har en svært bred portefølje sett i forhold til de andre avdelingene i direktoratet, og er den avdelingen som i størst grad er berørt av koordineringsresolusjonen (Intervju, 2012). Koordineringsansvaret innebærer løpende og tett kontakt med JD, og avdelingens arbeid legger således et viktig grunnlag for den videre politikktutforming. ANB arbeider med alt fra internasjonale aktører til departementer og andre tilsyn og direktorater, samt fylkesmenn og kommuner. Avdelingens oppgaver favner bredt og spenner fra analyse og utredninger, tilsyn og samordnende aktiviteter til krisehåndtering og beredskap, som gjør at man må være til stede og informert hele tiden. Ansvar for kriseportalen, utarbeidelsen av NRB, tilsyn med departementene og fylkesmennene og driftingen av et av samvirkeområdene er noen av de oppgavene som ligger innenfor avdelingens oppgaver (Intervju, 2012).

¹⁰ For organisasjonskart, se vedlegg 1.

De øvrige avdelingenes fokusområder er mer fagspesifikke. DSB er overordnet myndighet for Sivilforsvaret. I løpet av 2011 ble *Sivilforsvar (SIV)* skilt ut i en egen avdeling, som består av enheter for operasjon, plan og samordning, logistikk og beskyttelse, kompetanse og tjenesteplikt samt de 20 sivilforsvarsdistriktene. *Brann og redning (BRE)* er også en nyopprettet avdeling.¹¹ BRE har enheter for kompetanse og rapportering, beredskap, redning og nødalarmering og forebygging, i tillegg til å ha ansvaret for Norges Brannskole og nødnettprosjektet.¹² En sammenligning av organisasjonskart for 2011 og 2012 viser at enhetene i hver enkelt avdeling har gjennomgått en mindre omorganisering det siste året.

DSB er nasjonal elsikkerhetsmyndighet og har således også en avdeling for *Elsikkerhet (ELS)*. To av enhetene her omfatter elektriske produkter og elektriske anlegg, mens resten av avdelingens enheter er regionale tilsynsregioner. I tillegg har avdelingen kontroll over og tilsyn med Det lokale elektrisitetstilsyn. Avdelingen bærer således preg av mye tilsynsvirksomhet.

Avdeling for *Næringsliv, produkter og farlige stoffer (NPF)* er delt inn i enheter for risikovirksomheter, farlige stoffer og transport av farlig gods, i tillegg til produkter og forbrukertjenester. Dessuten er DSB den myndighetsmessige forankringen for Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (NSO). Avdelingen har ansvaret for samvirkeområdet Farlige stoffer. I tillegg forvalter de DSBs rolle som koordinerende etat for Storulykkeforskriften, som er Norges implementering av EUs Seveso II-direktiv. Storulykkeforskriften stiller en rekke krav til myndighetenes oppfølging av industri som håndterer mye farlige stoffer og kjemikalier. Det innebærer blant annet tilsynsvirksomhet og videre rapportering til EU. Arbeidet utføres av en koordineringsgruppe sammensatt av flere myndigheter: Klima- og forurensingsdirektoratet (Klif), Arbeidstilsynet, Petroleumstilsynet (Ptil), og NSO foruten DSB. DSB er gjennom koordineringsresolusjonen utpekt til politisk koordinerende myndighet for gruppen, hvilket betyr at det er DSB sitt overordnede ansvar å sørge for at dette arbeidet blir gjort (Intervju, 2012).

¹¹ BRE og SIV var inntil 2011 lokalisert i samme avdeling: Brann, redning og sivilforsvar.

¹² BRE er ansvarlig for å følge opp nødnettprosjektet i brannvesenet og 110-sentralene i samarbeid med Direktoratet for nødkommunikasjon (JD 2011),

4.1.3 Kontakt med omgivelsene

For å ivareta samordningsansvaret har DSB en rekke kontaktpunkter til aktørene i omgivelsene. Dette fremkommer også i koordineringsresolusjonen, der “dialog og avklaringer med berørte parter” er sentralt for å “skaffe seg et oversiktsbilde som premissleverandør for JDs koordineringsrolle”. I utkastet til tildelingsbrev for 2005 fremkommer det at det er direktoratets ansvar å utarbeide gode og hensiktsmessige former for ansvars- og rolledeling mellom ulike etater og virksomheter innenfor norsk rednings- og beredskapsfelt (JD 2004). Tildelingsbrevet for 2011 understreker at DSB må skape arenaer for å ivareta sin rolle som fagmyndighet innenfor feltet (JD 2011). I intervjuene kommer det frem at myndigheter på alle nivåer er viktige samarbeidspartnere – både kommuner, fylkesmennene, andre direktorater og tilsyn og departementene. I tillegg kommer det frem at kontakten med de andre aktørene skjer både på formelle og mer uformelle arenaer.

Uformelle arenaer har særlig en funksjon for å bygge opp et godt nettverk slik at direktoratet har en bred kontaktflate ut mot andre myndigheter. I intervjuene kom det blant annet frem at man fra direktoratet ble opprettet og frem til nå har arbeidet svært målrettet for å opparbeide seg et godt nettverk innenfor sikkerhets- og beredskapsmiljøet. En målsetting har vært å opprette kontaktpersoner hos hver enkelt myndighet, for på denne måten å gjøre det enklere å holde en løpende kontakt og oversikt. Slike relasjoner gjør terskelen for å ta en telefon eller sende e-post lav, og de kan bidra til å styrke dialogen mellom direktoratet og de respektive kontaktpersonenes organisasjoner. I tillegg til kontakt gjennom e-post og telefon legger DSB også mye energi i å gjøre seg selv synlig på konferanser og seminarer som arrangeres av andre aktører. Hensikten med å delta kan vel så gjerne være å gjøre seg synlige – bygge nye eller ivareta eksisterende nettverk – som faglig utbytte: “Det å være interessert i hverandre [...] har en tillitsskapende funksjon.” (Intervju, 2012).

Ved å ta i bruk nettverket og de uformelle arenaene skapes en grobunn for videre samarbeid og et grunnlag for samordning. I så måte spiller DSB som samordningsansvarlig en viktig rolle gjennom å gå i bresjen for å dele informasjon: “Det [samordningsrollen] er i utgangspunktet veldig enkelt! Det dreier seg om å dele informasjon. Du skal dele til det gjør vondt – og så skal du dele litt til” (Intervju, 2012). Gjennom deling av situasjonsrapporter,

analyser, utredninger og evalueringer tar DSB initiativ for å skape plattformer der informasjon deles åpenlyst og i fellesskap mellom de ulike aktørene. En av informantene uttalte i den forbindelse at

[d]et er mer *sam* enn det er *ordning*. Det er mer det å gjøre ting sammen og i fellesskap, å gjøre ting på arenaer og i rom, enn det å .. at det skal være så himla formelt og ordnet og inn i matriser og tabeller (Intervju, 2012)

Som et eksempel trekkes det frem at DSB kort tid etter at uværet “Dagmar” herjet på Vestlandet, inviterte de berørte myndigheter til en førsteinntrykkssamling for å dele sine erfaringer. En annen informant forteller at når man skaper slike arenaer, kan det bidra til at DSB også oppfattes som ”ufarlige” å samarbeide med – noe som igjen gjør det lettere å bygge og utvide nettverket sitt.

Jeg tror at for at fagting skal rulle og gå smidig, så [er] det uformelle veldig viktig. Så tenker jeg samtidig at det er lett å glemme at det er viktig å ta med det formelle [...]At det er på en måte, litt sånn reisverket til et bygg, kan du si. Det må på plass for at vi skal kunne ha noe å slå i bordet med senere. (Intervju, 2012)

Sitatet ovenfor illustrerer at formalisert kontakt med andre aktører også kan ha en betydning – i noen sammenhenger er det et nødvendig sted å starte. I intervjuene nevnes blant annet kontrakter for samarbeidsforhold som eksempler på slike formaliteter. To andre informanter viste til koordineringsresolusjonen som en formalitet som er med på å gi legitimitet til direktoratets arbeid.

Det er de formelle kanalene intervjuobjektene fremhever når det er spørsmål om hvor man får mest gjennomslagskraft. Formelle møter mellom de ulike virksomhetene på direktørnivå virker forpliktende “[f]ordi alle må forholde seg til det som blir sagt der” (Intervju, 2012). Når det gjelder internasjonalt arbeid, blir relasjonen med EU karakterisert som den mest formaliserte. Her er arbeidet preget av møter og seminarer av mer formell karakter. Men fordi DSB sin rolle i EU-sammenhenger er begrenset til deltakelsesrett og ingen beslutningsrett, legges det stor vekt på å påvirke gjennom uformelle kanaler. Det fører blant annet til utstrakt kontakt med såkalte søsterdirektorater i de andre medlemslandene i forkant av at beslutninger skal tas.

Det store fokuset på nettverksbygging og kontakt gjør at det er viktig for DSB å “vise seg frem” og å “være der det skjer”. Flere av intervjuobjektene uttalte i den forbindelse at lokaliseringen i Tønsberg kan oppleves som utfordrende i mange tilfeller. For det første kan en av disse utfordringene relateres til tidsbruk: “Det koster oss mer å være til stede [...] Det går en dag hvis man har et møte i Oslo.” (Intervju 2012). Videre gjør det at det å etablere kontaktpersoner i de enkelte organisasjonene har vært mer utfordrende enn det kanskje ellers ville vært. På den annen side påpeker en av informantene at disse problemene til en viss grad løses gjennom moderne teknologi. DSB har eksempelvis videokonferanser med briefing av justisministeren hver fredag før hun går i statsråd, og i disse konferansene deltar også andre viktige beredskapsaktører. Videre fremkommer det i intervjuene at de direktoratsansatte har et nokså pragmatisk forhold til disse problemene:

Jeg tror det er større problemer for de som er i Oslo og ser til Tønsberg, enn omvendt. Du kan si det er de som sitter med definisjonsmakten, så om miljøene der inne oppfatter det som et problem, så er det det.” (Intervju 2012)

Lokaliseringen i Tønsberg gjør direktoratet ekstra proaktive når det gjelder å informere sine samarbeidspartnere: “Det er opp til oss. Hvis vi sitter rolig i båten og ikke gir et pip, så blir avstanden mellom Oslo og Tønsberg veldig stor.” (Intervju 2012). Informantene påpeker likevel at i krisesituasjoner er avstanden ugunstig, og at man under store kriser bør være forberedt på å være representert i Oslo. Det fremkommer også at man håper på en god forankring for dette i JD i tiden som kommer. To informanter ytret også ønske om at Krisestøtteenheten¹³ var en del av DSB og dermed også en del av direktoratets konstante tilstedeværelse i Oslo.

¹³ Krisestøtteenheten er i dag organisert som en egen enhet innenfor JD, men arbeider for å bistå departementene med krisekoordinering ved behov (se kapittel 3).

4.1.4 Internasjonalt

Alle avdelinger i DSB er involvert i en eller annen form for internasjonalt samarbeid. I koordineringsresolusjonen tillegges DSB et særlig ansvar for samordning av arbeidet med både EU, NATO og FN.

Gjennom intervjuene oppgis EU som den viktigste aktøren på det formelle nivået. Det finnes flere kontaktpunkter fra DSB til EU. Det kan dreie seg om ren rapportering av tilsynsvirksomhet, samarbeid innenfor ulike fagområder¹⁴ eller kontakt i forbindelse med ivaretagelse av forpliktelsene i Seveso II-direktivet. En annen form for kontaktpunkt er EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering. Mekanismen er EUs hovedverktøy for administrering av beredskap og krisehåndtering, både innad mellom medlemslandene og til tredjepartsland. I 2011 sendte EU eksempelvis et team til Japan i etterkant av jordskjelvet og tsunamikatastrofen for å bistå med krisehåndteringen. En av delegatene kom fra DSB (DSB 2011a:7). EØS-avtalen hjemler norsk deltakelse i samarbeidet og gir rett til deltakelse i arbeids- og styringsgrupper under Kommissjonen (St.meld. nr. 22 (2007–2008:75–76)), noe som gjør at DSB er aktive med innspill og oppfølging, samt deltakelse på seminarer og møter, både i Brussel og andre steder.

NATO har også et samarbeid mellom medlemslandene når det gjelder sivil beredskapsarbeid, der DSB har en viktig koordineringsrolle. Både EU og NATO er også sentrale for DSB sin koordinerende rolle ved deltakelse i internasjonale øvelser. FN er samarbeidspartner for direktoratet i forbindelse med arbeid med klimatilpasning og gjennom ISDR-programmet, FNs internasjonale strategi for katastrofeforebygging (Intervju, 2012). Her følges forpliktelsene fra HYOGO-erklæringen opp – en internasjonal erklæring der Norge har forpliktet seg til å bidra til å gjøre verden mindre sårbar og i bedre stand til å håndtere

¹⁴ DSB deltar blant annet i et europeisk elsikkerhetssamarbeid og i et EU-finansiert europeisk samarbeid om markedstilsyn av farlige produkter (Intervju 2012).

naturkatastrofer. Viktige kontaktpunkter i dette arbeidet er deltakelse på internasjonale seminarer og konferanser og formell og uformell kontakt på regionalt¹⁵ og nordisk¹⁶ nivå.

Gjennom intervjuene fremkom det også at uformelle forbindelser til andre land er viktige i DSB sitt arbeid med samordning. DSBs svenske søsterdirektorat, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), spiller kanskje den viktigste rollen i så måte. Ansatte i DSB er i hyppig kontakt med MSB og reiser gjerne til Stockholm for møtevirksomhet. MSB-ansatte kommer også til Tønsberg. Samarbeidet med Sverige er ikke-formalisert, og informantene påpeker at det gir svært godt læringsutbytte for direktoratet. Dette har sammenheng med at MSB er et større, mer ressurssterkt og mer autonomt direktorat enn DSB, og således har det mange erfaringer på områder der DSB ønsker å videreutvikle seg. Videre er kontakten med Sverige en viktig arena for å samstemme innspill og fremme DSB sine interesser i forbindelse med saker relatert til EU. Storbritannia og Nederland er også land DSB ser til, særlig når det gjelder utviklingen av Nasjonalt risikobilde (NRB). Sverige, Storbritannia og Nederland utgjør slik sett de viktigste samarbeidspartnerne og internasjonale læringsforbildene når det gjelder beredskap og krisehåndtering. Det danske søsterdirektoratet Beredskapsstyrelsen er en viktig samarbeidspartner på mer praktiske plan, da særlig med tanke på øvelser. Ellers nevnes også Finland som en god kontakt (Intervju 2012).

¹⁵ Deltakelse i The European Forum for Disaster and Risk Reduction – her overtar Norge lederskapet neste år (Intervju 2012).

¹⁶ Uformelt nettverk for en gruppe personer som arbeider med dette temaet i de nordiske landene, møtes med jevne mellomrom og har ellers utstrakt kontakt per e-post (Intervju 2012).

4.2 Nasjonalt risikobilde (NRB)

Som en del av arbeidet med å lage et helhetlig og oversiktlig bilde av samfunnssikkerhet og beredskap på nasjonalt nivå, er en av DSB sine viktige oppgaver å utarbeide NRB. Målsettingen med rapporten er å identifisere svakheter ved beredskapsarbeidet og samtidig danne grunnlag for anbefalte tiltak som ligger til grunn for oppfølging på tvers av sektorer og etater (St.meld. nr. 22 (2007–2008:17)). På denne måten kan kunnskap om risiko, sårbarhet og beredskap i samfunnet synliggjøres og formidles til både offentlige myndigheter og publikum. Rapporten er et virkemiddel i JDs utøvelse av sin samordningsrolle på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet og den er også en konkret operasjonalisering av det generelle koordineringsansvaret DSB ble tillagt i koordineringsresolusjonen (DSB 2001b:5).

Den første NRB-rapporten ble utgitt i 2005, og siden 2007 er det kommet årlige rapporter. Rapportene er todelt; den første delen angir en oversikt over samfunnets sårbarhet, mens den andre delen er en fordypningsdel med fokus på et spesifikt tema: Temaet for NRB 2012 er eksempelvis kommunal beredskap knyttet til kraftforsyning (Intervju 2012). Målsettingen med rapportene er at de på sikt skal kunne gi en tverrsektoriell oversikt over utfordringer man står ovenfor av sårbarhets- og beredskapsutfordringer (DSB 2005:9). Det nasjonale risikobildet skal særlig ha fokus på tverrsektorielle hendelser der det er påkrevet ekstraordinær innsats fra myndighetene. Dette bildet skal så bygges videre på i rapportene som kommer (DSB 2011a:7).

For å kunne utarbeide disse rapportene er det ingen tvil om at det kreves god kjennskap til hva som skjer innenfor enhver sektor når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Bare slik kan man identifisere risiko og sårbarheter, og dermed også iverksette tiltak for å bedre dette. DSB sitt arbeid for å danne seg en slik oversikt innebærer at man har god kontakt med alle de berørte parter på alle nivåer. Det kom frem i alle intervjuene at direktoratets måte å fremskaffe slik informasjon på krever at andre aktører har tillit til dem og det de driver med. Til tross for at en del av informasjonsgrunnlaget i utarbeidelsen til rapportene er informasjon som kan komme fra ordinær tilsynsvirksomhet utført av DSB, er det mye informasjon som

innhentes via andre kanaler. Å få tak i denne informasjonen krever utstrakt bruk av uformelle kanaler og godt kontaktnettverk. Det krever særlig at direktoratet har et godt samarbeid med de andre beredskapsstatene, som Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Post- og teletilsynet (PT), Helsedirektoratet og Politidirektoratet (POD). I tillegg kommer en rekke andre aktører, hovedsakelig andre direktorater og tilsyn, men også kommuner, fylkesmannen og departementene trekkes inn i arbeidet (Intervju, 2012). Utover dette er det også tett samarbeid med vitenskapelige fagmiljøer når rapportene skal utarbeides, blant annet med BAS-prosjektet hos Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) og Universitetet i Stavanger (UiS), samtidig som eksisterende utviklet rammeverk for utarbeidelse av NRB gjør Nederland og Storbritannia til sentrale samarbeidspartnere (DSB 2010:5)¹⁷.

Kontakten med samarbeidspartnere varierer i omfang og samhandlingsform. Når det gjelder NRB og utviklingen av dette, har man gjerne kontakt på e-post og telefon i forbindelse med forberedelser og utvikling av scenarioer. Deretter treffes mange av fagfolkene i de ulike etatene på en workshop for gjennomføring av analysen. Det kan også være aktuelt å delta på eller arrangere seminarer rundt enkelte relevante temaer. I etterkant skal erfaringer følges opp og vedlikeholdes, gjerne i form av møter eller avklaringer på e-post og telefon med egne kontaktpersoner hos de ulike myndighetene (Intervju 2012). Den tette oppfølgingen av fagpersoner er særlig viktig i arbeidet med NRB fordi DSB er avhengig av at det man skriver i rapportene, er korrekt oppfattet og noe disse personene kan stå inne for – før offentliggjøring, men også et år etterpå når det skal utgis på nytt. En slik arbeidsform har imidlertid også en annen fordel fordi den skaper tillit. Ved å inkludere de andre aktørene tett underveis i prosessen ”ufarliggjør man” DSB sitt arbeid og kan bidra til å legge grunnlag for en viss eierskapsfølelse til rapporten. Videre kan det være en arena for de andre aktørene å få gjennomslag for sine synspunkt på. I intervjuene bekreftes det at DSB er lydhøre for innspill fra andre aktører, og også at det i noen tilfeller har resultert i konkrete kursjusteringer. DSB påvirkes av føringer fra de andre myndighetene, blant annet når det skal utarbeides scenarioer. I fordypningstemaet til NRB 2012 tilkjennegir en informant at DSB nok kunne tenkt seg et alvorligere bortfallsscenario, mens NVE ønsket seg et rasjoneringsscenario, et ønske DSB etterkom (Intervju, 2012).

¹⁷ For en illustrasjon over omfanget av samarbeidspartnere i NRB 2012, se vedlegg 2.

4.3 Samvirkeområdene

I DSB sin årsmelding for 2007 fremkommer det at man har fulgt opp koordineringsrollen gjennom kartlegging av områder der det eksisterer et spesielt grunnlag for samordning. Resultatet var forslag om å opprette samvirkeområder der tverrsektorielt samarbeid bør prioriteres, og i St.meld. nr. 17 (2007–2007) presenteres områdene “Natur” og “Farlige stoffer” som relevante områder å starte med. Ved vurderingen av samvirkeområder som arbeidsform hentet man blant annet informasjon fra Sverige, der man har etablert flere slike områder.

Hensikten med etableringen av slike samvirkeområder er blant annet å undersøke uklare ansvarsforhold og gråsoner, som gjerne kan oppstå når flere fagmyndigheter har ansvar for oppfølgingen innenfor et område. Samvirkeområdene er videre tenkt å utgjøre formaliserte arenaer for erfaringsutveksling og samarbeid (DSB 2008:21), og konklusjoner man kommer frem til i dette arbeidet, tas inn som bidrag til utarbeidelsen og videreutviklingen av NRB (DSB 2011c). DSB har per i dag etablert to samvirkeområder, der deres rolle er å ivareta en ledelses- og sekretariatsfunksjon. Samvirkeområdet skal ikke være en styringsform, men heller en organisasjonsform for å organisere og samle utvalgte myndigheter (DSB 2011b). I St.meld. nr. 17 presiseres det at

[e]tablering av samvirkeområder går ikke på tvers av ansvarsprinsippet og vil ikke innebære at DSB skal ta over oppgaver eller ansvar som følger det ordinære fag- og linjeansvaret. (St.meld. nr. 17 (2007–2007:16)).

4.3.1 Samvirkeområdet for farlige stoffer (SFS)

Samvirkeområdet har eksistert siden november 2008 (DSB 2009:2) og består av 18 myndigheter med ulikt ansvar på forebyggende og beredskapsmessige forhold innenfor feltet farlige kjemikalier. SFS skal fungere som en arena for dialog, erfaringsutveksling og samarbeid tilknyttet felles interesseområder, og samtidig bidra til å kartlegge ansvarsområder og mulige uavklarte ansvarsforhold. Gjennom arbeidet skal samvirkeområdet fremskaffe oversikten over de viktigste utfordringene man står overfor når det gjelder risiko, trusler og

sårbarhet. Ut fra dette kan realistiske scenarier beskrives. Disse legges så til grunn for den videre beredskapsplanleggingen, og kan også danne grunnlag for kartlegging av beredskaps- og øvelsesbehov innenfor samvirkeområdet. I en større kontekst skal samvirkeområdet også se på andre samfunnsutfordringer som kan påvirke eget område, og samtidig også se i hvilken grad svikt i eget område kan påvirke samfunnet. SFS skal foreslå tiltak der man avdekker mangler (DSB 2009:1).

I oppstartsfasen arrangerte DSB et oppstartsmøte med forventningsavklaringer og orientering med erfaringer fra SFS i Sverige. I etterkant ble det arrangert et arbeidsseminar der samtlige etater deltok, og DSB avholdt bilaterale møter med en rekke av samvirkeområdets medlemmer. Denne fasen bidro til avklaring av ansvarsforhold og utdyping av hvilke utfordringer etatene opplevde på dette området. Noen av utfordringene som ble avdekket fra denne fasen, var blant annet krisehåndtering og de ulike myndighetenes rolle i dette – inkludert DSBs samordningsrolle. Spørsmålet var bl.a. hvor langt denne skulle strekke seg. Videre ble det også uttrykt ønske fra de deltakende etatene om at samvirkeområdet må tilføre merverdi for de berørte myndigheter og være på det ”matnyttige” planet (DSB 2009 3-5). På bakgrunn av arbeidet som ble gjort i etableringsfasen, og videre innspill fra etatene i samvirkeområdet, ble det utarbeidet en første oversikt over de viktigste utfordringene knyttet til risiko-, trussel- og sårbarhetsbildet. Arbeidet med denne oversikten fortsetter kontinuerlig i SFS sitt arbeid, hovedsakelig gjennom samlinger og seminarer et par ganger i året, men også gjennom møter mellom DSB og de enkelte fagmyndigheter (DSB 2011c). SFS sitt arbeid ble lagt til grunn i NRB 2010, der fordypningstemaet ”farlige stoffer” utgjorde et konkret eksempel på hvordan man kunne bygge opp det nasjonale risikobildet.

4.3.2 Samvirkeområdet natur

Samvirkeområdet natur er forholdsvis nytt og ble formelt etablert i november 2011. Formålet er å styrke samarbeidet mellom etater som jobber med ulike spørsmål knyttet til naturhendelser (Intervju, 2010). Til tross for at prosessen med etablering av samvirkeområdet startet samtidig med etableringen av SFS, har dette samvirkeområdet vært vanskeligere å få i gang. Bakgrunnen for dette var at man blant annet har vært usikker på hvilken form det skulle

ha. Informanten forteller imidlertid at man så en åpning når man kunne knytte samvirkeområdet opp mot FN-programmet IFDR og forpliktelsene i HYOGO-erklæringen. Her fremkommer blant annet at alle land forplikter seg til å ha nasjonale plattformer for kriseforebygging, og det listes opp fem prioriteringer i slikt arbeid. I etableringen av samvirkeområdet ønsket man å beholde de samme prioriteringene, fordi det i høy grad gir fokus på forebygging, men også på beredskap og krisehåndtering (Intervju 2012).

Etter at beslutningen om etablering av SN var tatt, ble det sendt ut invitasjon til en rekke statlige etater. De fleste responderte positivt. Arbeidsgruppen består av 17 etater¹⁸. Etersom samarbeidet er forholdsvis nytt, er det ennå ikke fastsatt klare retningslinjer, men SN skal dels fungere som et forum for utveksling av informasjon og kommunikasjon, men også ivareta kommunenes og fylkesmennenes interesser. En utfordring i arbeidet med naturhendelser på lokalt og regionalt nivå er nettopp dårlig samordning og kommunikasjon (Intervju, 2012).

Til tross for DSB sin sekretariats- og ledelsesrolle er samarbeidet tenkt å legges opp slik at det vil gå på rundgang blant etatene hvem som arrangerer møtene. Temaet for hvert enkelt møte vil være rettet mot den etaten som er arrangør, for på denne måten å “[...] få alle til å føle et eierskap. At de ikke bare kommer og hører på noen, men at de alle føler at de bidrar til noe” (Intervju 2012). I tillegg til møter og samlinger der faglige temaer diskuteres, ser man også for seg at det skjer en del møte- og utredningsvirksomhet mellom de ulike samlingene.

¹⁸ Se vedlegg 3 for oversikt over deltakerne.

4.4 Kriseportalen

Ved informasjon knyttet til risiko og kriser er det også ansvarsprinsippet som gjelder. Det innebærer at den myndigheten som har ansvaret i en krisesituasjon, også har ansvaret for å formidle informasjon til publikum om risiko, beredskap og pågående kriser (DSB 2010). Ved tidligere komplekse hendelser, og særlig når de er av tverrsektoriell karakter, har det derfor vært stilt store krav til at publikum har god nok kunnskap om offentlige myndigheter til å vite hvor man skal henvende seg for å finne informasjon. Etterlysningen av en slik koordinering var imidlertid ikke ny; erfaringer fra gjennomføringen av Øvelse Oslo 2006, samt Riksrevisjonens rapport fra 2008, avdekker et behov for bedre håndtering av informasjonsmangfold (Riksrevisjonen 2008).

4.4.1 Mandat og organisering

På bakgrunn av det generelle ansvaret for å understøtte JDs koordineringsrolle som fremkommer i koordineringsresolusjonen, samt direktoratets ansvar for risiko- og krisekommunikasjon, ble DSB pålagt å etablere et nasjonalt nettsted for samordnet risiko- og kriseinformasjon (Intervju 2012). Kriseportalen kriseinfo.no ble ferdigstilt i løpet av 2011 og offisielt lansert 20. januar 2012 av statsminister Jens Stoltenberg. Kriseportalen skal *understøtte og supplere* de enkelte fagmyndigheters egne nettsider. På grunn av ansvarsprinsippet og ivaretagelsen av dette skal portalen således ikke inneholde annen informasjon enn det som er godkjent av hver enkelt fagmyndighet. En samordningsgevinst ved kriseportalen vil imidlertid være at man har *ett enkelt nettsted* å forholde seg til der all informasjon fra ulike beredskapsaktører finnes samlet (DSB 2010:35). Dette skal gjøre det enklere for publikum å orientere seg. I tillegg kom det frem i et av intervjuene at arbeidet med kriseportalen også gir DSB en nødvendig oversikt over manglende eller motstridende informasjon samt uklare ansvarsområder. Arbeidet som legges ned i portalen, gjør i tillegg at myndighetene blir bedre forberedt på å håndtere kriser.

DSB har ansvaret for å drifte kriseportalen og skal i så måte *fasilitere og organisere*, men det er fortsatt hver enkelt myndighets ansvar å bidra til at portalen blir best mulig. Redaksjonen

holder til på DSB sitt hovedkontor i Tønsberg, og den består av tre faste medlemmer samt en pool med innhoppere som kan bistå i en eventuell krisesituasjon. I tillegg til å arbeide med det redaksjonelle innholdet på siden arbeider man også tett med de berørte myndighetene. Kriseportalens redaksjon legger stor vekt på samarbeid og dialog med alle aktørene, og den er avhengig av disse for at portalen skal bli så god som mulig: “Vi blir så gode som det de enkelte myndighetene er.” (Intervju 2012). Kriseportalens innhold vil variere etter hvordan situasjonsbildet i samfunnet til enhver tid ser ut, slik det fremkommer av figur 4.1.

FØR en krise	UNDER en krise	ETTER en krise
<ul style="list-style-type: none"> • Forklare hvordan samfunnets kriseberedskap fungerer • Ansvar og roller • Risikoinformasjon 	<ul style="list-style-type: none"> • Gi oversikt over situasjonen • Veilede til informasjon hos myndigheter og andre som har ansvar 	<ul style="list-style-type: none"> • Beskrive hvordan myndigheter og andre kan hjelpe den som er rammet • Beskrive hvordan myndighetene arbeider mot normalisering

Figur 4.1: Kriseportalens innhold før, under og etter kriser. (Intervju 2012)

Det er opprettet to styringsgrupper, en internt i DSB og en i departementene. Videre gjøres mye av det viktige arbeidet i tverrsektorielle faggrupper og i referansegruppen¹⁹. Faggruppene skal ivareta samarbeidet innenfor en bestemt kategori, eksempelvis helse, smitte og sykdom, og består av en representant fra hver enkelt etat innenfor denne kategorien. Gruppene diskuterer samarbeidsformer, ansvarlinjer og andre spesifikke utfordringer innenfor eget felt. I tillegg til dette har DSB bilaterale møter med myndighetene, og det er også opprettet egne samarbeidsavtaler med hver enkelt myndighet. Dette skal sikre retningslinjer for hvordan informasjon deles, og hvordan samarbeidet skal foregå. Informanten påpekte at avtalene er signert av direktøren i hver enkelt etat.

¹⁹ Se vedlegg 4 for oversikt over deltakere i referansegruppen

4.4.2 Prosessen i forkant

I flere av intervjuene fremheves prosessen i forkant av opprettelsen av kriseinfo som en lang og tung prosess²⁰. Prosessen illustrerer en sentral utfordring ved å ivareta samordningsansvaret, nemlig frykten hos de andre myndighetene for at DSB skal gripe inn i deres egne ansvarsområder. Da DSB tok initiativ til opprettelsen av kriseportalen, opplevde man i mange tilfeller å støte

[...] mot en rekke ryggmargsreflekser hos de vi skulle samordne [...] Altså dette er jo en portal som bare linker til andre sider. Men det var vanskelig å få de til å forstå at det var det vi ville (Intervju, 2012).

Intervjuobjektene påpeker at motstanden man opplevde fra de andre myndighetene, hadde sin bakgrunn i at disse trodde man *ga slipp på* informasjon, noe som gjorde det tungt å jobbe med dette både på direktorats- og departementsnivå. Prosessen startet, stoppet opp og ble startet igjen. Vendepunktet ble krisen som fulgte i kjølvannet av vulkanutbruddet på Island i 2010, den såkalte "askesky-krisen". Håndteringen av denne hendelsen gjorde det klart at noe manglet og avdekket et behov for koordinert informasjon fra myndighetenes side under slike komplekse hendelser der mange aktører er involvert. Denne krisen ga, ifølge informantene, et handlingsrom fordi temaet igjen ble satt på dagsordenen politisk sett:

Og det som skulle til på alle områder, var at de fikk tillit til at vi ikke var ute etter å ta makten fra de. At vi bare var ute etter å tilføre noe ekstra på toppen av det som allerede var blitt gjort. (Intervju, 2012).

En annen av informantene påpeker tre viktige faktorer for å lykkes med kriseportalen: tid, tålmodighet og modning. Til tross for at portalen er lansert, er vedlikeholdet av den avhengig av de enkelte fagmyndigheters bidrag, og portalen er i så måte i kontinuerlig forandring.

²⁰ Domenenavnet ble opprettet allerede i 2004 (Intervju 2012).

4.5 Muligheter og begrensninger som samordningsansvarlig

DSB har i arbeidet med å utvikle en felles organisasjonskultur utarbeidet egne verdier: kompetent, resultat, tillit, lagånd og nysgjerrig. Gjennom identifisering med og etterlevelse av disse verdiene skal det utvikles en åpen kultur, der det legges til rette for utvikling av et godt sosialt fellesskap på tvers av fag (DSB 2008:41). I intervjuene som er gjennomført med de ansatte i direktoratet, er det imidlertid særlig to verdier som har utmerket seg som relevante når man omtaler direktoratets fokus med tanke på ivaretagelse av samordningsansvaret, nemlig *tillit* og *merverdi*. De to verdiene synes viktige for å illustrere mulighetene som ligger i arbeidet med samordningen, slik det fremkommer av avsnitt 4.5.1. Avsnitt 4.5.2 tar imidlertid for seg forhold som oppstår ved manglende tillit. Forsøk på samordning kan ha negative effekter i form av konflikter og samarbeidsproblemer. Det siste avsnittet ser nærmere på hvordan disse mulighetene og begrensningene samlet sett kan gi seg utslag i direktoratets rolle i fremtiden.

4.5.1 To viktige verdier

Tillit

“Den aller viktigste infrastrukturen i et samfunn er tillit og kommunikasjon. Dette er helt grunnleggende for at annen infrastruktur skal fungere.” (Lea 2012 [foredrag]).

Sitatet er hentet fra DSB-direktør Jon Leas avsluttende innlegg på Beredskaps- og øvingskonferansen DSB arrangerte i februar 2012. Det kan tjene som illustrasjon på viktigheten av begrepet “tillit” i direktoratets arbeid. Tillitsbegrepet viste seg i intervjuene å ha en vesentlig betydning både når det gjelder horisontale og vertikale forhold.

Slik det fremkommer i flere av kapittelets tidligere avsnitt, er stikkord som nettverk og bred kontaktflate sentrale for å forstå måten DSB ivaretar sitt koordineringsansvar på. For å skape gode tverrsektorielle samarbeidsarenaer kreves det at de andre aktørene ser på DSB som “[...] ufarlig å samarbeide med” (Intervju 2012). Dette eksemplifiseres blant annet i utviklingen av

kriseportalen som vist i kapittel 4.3. Koordineringsresolusjonen og oppgavene som følger med denne, setter DSB i en særegen rolle i forhold til de fleste andre direktorater og tilsyn, som sitter med porteføljer som er betydelig mer fagspesifikke. Dermed er det ikke nødvendigvis intuitivt for den enkelte myndighet å dele informasjon om eget fagområde med DSB. For å få til gode samarbeidsrelasjoner og skape grobunn for ivaretagelse av samordningsansvaret er det derfor en forutsetning at direktoratet evner å skape tillitsfulle relasjoner til de andre aktørene, og dette arbeidet skjer fortrinnsvis gjennom å skape nye arenaer og dialog med andre fagmyndigheter. Enkelte av informantene understreket viktigheten av at hver fagmyndighet har en oppfatning av at DSB ikke ”tråkkes i deres bed”, men at man skaper samarbeidsrelasjoner ut fra et ønske om å tilføre noe ekstra, i tillegg til det arbeidet som allerede gjøres i hver enkelt etat. Andre peker på at tilliten dreier seg om at man kjenner hverandre godt – at man er trygge på de andres roller og oppgaver og ikke har noe å frykte eller behøver å gå i forsvarsposisjon.

På den annen side fremkommer det også fra enkelte av informantene at betydningen av tillit kan bidra til å skape negative konsekvenser for direktoratets arbeid. Spesielt blir det påpekt at det å bli oppfattet som ”ufarlige å samarbeide med” kan være uheldig i en del henseender, idet det kan bidra til at direktoratet inntar en for forsiktig rolle: ”Den tilliten vi har bygd opp, er veldig basert på at vi ikke ønsker å henge noen ut” (Intervju 2012). Dette kan særlig være problematisk i tilsynssammenheng, men også i andre sammenhenger der DSB sitter på informasjon om et helhetsbilde, men ikke “[t]ør å trykke på de svake punktene[...]”, for eksempel i tverrsektorielle øvingssammenhenger, fordi “[...] vi vet det gjør over gjennomsnittet vondt.” (Intervju 2012).

Dette uttrykte behovet for å skape tillitsfulle relasjoner kom også frem i flere av intervjuene når det gjelder den vertikale dimensjonen. En av informantene uttrykte:

[d]epartementet må ha full tillit til oss, og det går jo utover vår mulighet til å gjøre faglige sprell, da [...] vi går aldri ut i media i forhold til vårt eget departement for eksempel - det er det jo ikke uvanlig at direktorater kan gjøre. På mange måter så fungerer vi nesten sømløst, men det er klart at vi jobber for oss selv, det gjør vi. Vi er

jo mer faglig enn de. Vi har formelt sett en autonomi, men vi velger å ikke bruke den så mye, for å si det sånn. (Intervju 2012).

Også når det gjelder denne dimensjonen, synes tillitsbegrepet å være et tveegget sverd, og enkelte av informantene uttaler at det kan komme endringer med tanke på hvordan relasjonen mellom departementet og direktoratet utvikler seg. De påpeker at den nye statsråden signaliserer ønske om større avstand til DSB, og at dette vil komme til uttrykk gjennom sterkere formalisering av forholdet. Det innebærer blant annet større bruk av mål- og resultatstyring (MRS). "For det har tidligere vært en del samrøre på området her, hvor enkeltpersoner på kryss og tvers er med på å utforme hverandres oppdrag og.. ja. Det er litt spesielt" (Intervju, 2012). Denne uttalelsen understøttes med funn fra dokumentanalysen, der flere av utkastene til tildelingsbrev viser at dialogen om utforming av disse er en prosess der DSB sine innspill i flere tilfeller etterspørres før den endelige versjonen foreligger. Dette er i overensstemmelse med tidligere studier av den vertikale relasjonen mellom DSB og JD (Høydal 2007). Det gis av informantene uttrykk for at de uformelle kontaktlinjene mellom JD og DSB har vært en fordel i mange tilfeller, blant annet når det gjelder krisekommunikasjon. Likevel synes det som om det tette forholdet har ført til at direktoratet har strukket seg

[v]eldig langt for å møte departementenes krav og forventninger og kanskje ikke vært klare nok på at nei, vi har ikke ressurser, vi må prioritere[...]. (Intervju 2012).

Dette kommer også til uttrykk i direktoratets styringsdialog med *sine* underliggende etater, for eksempel fylkesmennene: "Vi lesser jo oppgaver til dem som er vonde som et langt år, vel vitende om at de slankes [...]" (Intervju, 2012).

Merverdi

"Hvordan vet vi at vi går hjem fra jobben og har hatt en god dag og bidratt til å sikre Norge? Det vet vi ikke." (Intervju 2012).

Et annet ord som dukker hyppig opp i både intervjuer og i DSB sine årsmeldinger når samordningsrollen skal beskrives, er *merverdi*. Ordet brukes for å illustrere den samfunnsgevinsten det skal være at DSB ivaretar sitt samordningsansvar på tvers av sektorer. Det kom frem i flere av intervjuene at man gjerne refererer til denne merverdien i

sammenheng med ansvarsprinsippet: Fordi den enkelte fagmyndighet ikke umiddelbart ser effekten av å dele informasjon med DSB eller delta i ulike former for tverrsektorielt samarbeid, må direktoratet understreke nytten dette har for å danne et helhetlig og oversiktlig bilde over samfunnssikkerheten. Men merverdibegrepet ser også ut til å brukes for å illustrere DSB sin egen forståelse av hvordan de kan lykkes i å ivareta samordningsansvaret: En av informantene uttaler at “ [d]ersom det vi leverer fra oss ikke er bedre enn det vi fikk inn, kan vi bare droppe det” (Intervju 2012).

Også når det gjelder merverdi, er man inne på at dette vil få en større effekt dersom direktoratets rolle blir enda tydeligere. Et utydelig direktorat vil i mindre grad bringe merverdi til feltet og således svekke arbeidet med å ivareta kravene i koordineringsresolusjonen. Det å gå kraftigere ut med sine budskap innebærer at man gjør seg mer sårbar dersom det skulle vise seg at man tar feil, eller man kan risikere å trække noen på tærne. Men det faktum at direktoratets utspill lyttes til, impliserer at man har skapt en merverdi, fordi kunnskap i de enkelte fagmyndighetene er blitt omsatt til klare råd og føringer. En av informantene påpeker at “Vi skal tørre å ta feil 10 % av gangene – det er bedre enn å stå å mumle i de resterende 90 % av tilfellene.” (Intervju 2012).

4.5.2 Konflikter

Det påpekes i enkelte av intervjuene at samordningsansvaret på tvers av ulike sektorer *kan* bidra til et forhøyet konfliktnivå mellom direktoratet og den aktuelle myndigheten. Uklarheter kan forekomme i saker med temaer som av ulike grunner er kontroversielle; det kan for eksempel være politisk sensitive saker eller saksområder der noen ikke har prestert godt nok. Men det kan også oppstå i tilfeller der den andre parten er en større, mer ressurssterk myndighet enn det DSB selv er. I disse tilfellene synes størrelses- og ressursforholdet å bidra til at det blir mer utfordrende å avklare rollene og dermed også å bygge tillitsfulle relasjoner. I tildelingsbrevet fra JD i 2009 nevnes det at Riksrevisjonen påpeker at det foreligger et behov for ansvars- og rolleavklaring mellom DSB og NVE, en avklaring JD i tildelingsbrevet forutsetter at direktoratet følger opp. I intervjuene ble det nevnt at man blant annet har jobbet tett sammen med både NVE og Helsedirektoratet i forbindelse med dette, og at arbeidet har

“[...] båret frukter. Men visse beredskapsmiljøer generelt har nok veldig vanskelig for å akseptere dette, og jeg vil nevne politiet som et tydelig eksempel [...] Jeg vil si at ofte i situasjoner hvor politiet har en sentral rolle, så synes jeg konfliktnivået starter mye høyere og krever mye energi for å komme ned” (Intervju, 2012).

Flere informanter peker på kulturen i politisektoren som en begrunnelse for det forhøyede konfliktnivået. Kulturen beskrives som “lite utadrettet i en del henseender”, noe som bidrar til at politisektoren er “vesentlig reddere for å bli utfordra på sin rolle” (Intervju 2012). En annen forklaringsfaktor er at kriseforståelsen er en helt annen innenfor politisektoren; informantene ga uttrykk for at politiet ikke nødvendigvis ser at krisehåndtering og beredskap inkluderer en rekke andre aktører enn deres egen etat:

“Ja, de sliter, tror jeg, med å se at Beredskaps-Norge består av en rekke forskjellige aktører, med klare ansvarsområder [...] og det gjør vondt for politiet når vi andre begynner å dele opp i faser [før, under og etter en krise] og sier at de har en rolle her, en liten rolle der og så videre – og påpeker hvilke andre aktører som også har en rolle i disse fasene – det gjør nok litt vondere for politiet enn for andre” (Intervju, 2012).

Dette gjør at DSB opplever det som mer utfordrende å ivareta samordningsansvaret når det skal samarbeides med politiet. En av informantene uttrykte imidlertid at

“ [...] graden av pragmatisme øker med antall kilometer fra Oslo. Reiser du til Finnmark eller andre steder, vil du finne at dette går helt smertefritt, men når du samhandler direkte med POD, så fortoner selv de små problemer seg som veldig store” (Intervju, 2012).

4.5.3 Et tydeligere direktorat?

Det antydes i enkelte av intervjuene at DSB sin rolle kan være i ferd med å endres. Flere faktorer peker i denne retning; blant annet er det planlagt fremleggelse av en ny stortingsmelding om samfunnssikkerhet og beredskap i løpet av året. Som en følge av denne vil det antakeligvis komme en ny kongelig resolusjon som erstatter og forsterker den eksisterende koordineringsresolusjonen. I direktoratet er det en oppfatning om at dette er en nødvendighet for å oppnå et større handlingsrom og bredere forståelse fra aktører i omgivelsene rundt den rollen DSB nå har. Signaler fra justisminister Grete Faremo tyder på at hun ønsker et sterkere, mer tydelig og selvstendig direktorat, jf kapittel 3.2.4. En av informantene trekker også frem at 22. juli på mange måter kan representere et vendepunkt når det gjelder hvordan man skal samordne situasjonsbildet for sårbarhet og beredskap på direktoratsnivå; dette krever at DSB i større grad tør å si ifra om hva de andre myndighetene har gjort og ikke gjort. På denne måten vil man kunne få en samordning som kan tette en del av de hullene man har sett under øvelser og hendelser.

4.6 Oppsummering

I dette kapitlet har DSB som organisasjon blitt nærmere beskrevet på bakgrunn av dokumentanalyse og intervjuer med nøkkelinformanter. Gjennomgangen har vist at direktoratet er pålagt å ivareta svært mange og til dels ulike typer oppgaver, og dette gir seg utslag i ulikheter mellom avdelingene. Når det gjelder ivaretagelsen av ansvaret direktoratet har ut fra samordningsresolusjonen, er mange av funksjonene lagt til avdeling for analyse og nasjonal beredskap. Direktoratet har stor kontaktflate både nasjonalt og internasjonalt, og prioriterer nettverksbygging og utstrakt bruk av uformelle arenaer i dette arbeidet. Likevel er det behov for en viss forankring av direktoratets myndighet, som i større grad finner sted på mer formelle arenaer. Direktoratets beliggenhet i Tønsberg kan synes å være en utfordring for optimal ivaretagelse av enkelte deler av samordningsansvaret – særlig med tanke på nettverksbygging og krisehåndtering.

I fordypningsdelen har det blitt presentert tre utvalgte områder som alle utgjør konkrete tiltak for å følge opp samordningsresolusjonen av 2005. De tre områdene, NRB, samvirkeområdene for farlige stoffer og natur og kriseportalen kriseinfo.no, illustrerer mangfoldet i DSBs oppgaver og utfordringene samordningsansvaret bringer med seg. De tegner dessuten et bilde av et direktorat hvis relasjoner til aktører i omgivelsene er svært viktige for å ivareta dette ansvaret – det være seg vertikalt eller horisontalt. Trass i at enkelte av disse relasjonene ivaretas gjennom tradisjonelle forvaltningsstrukturer, viser gjennomgangen at direktoratet i betydelig grad benytter seg av uformelle arenaer og kontaktpunkter når det gjelder disse fokusområdene.

I den siste delen av kapittelet ble det presentert to viktige verdier som er kommet frem i intervjuene med de ansatte i DSB. Tillit synes å være et nøkkelbegrep for å legge et godt grunnlag for samarbeid og informasjonsdeling med andre myndigheter, men kan på den andre siden være en hemsko fordi det gir et mer forsiktig og tilbakeholdent direktorat. Merverdi benyttes som en illustrasjon på hvilken gevinst samordningsansvaret kan bringe med seg når det fungerer på en god måte, samtidig som det også synes å være en slags rettesnor for direktoratet internt for å sikre at man tar rollen sin på alvor. Det er dessuten illustrert hvordan ivaretagelse av samordningsansvaret kan gi seg utslag i konflikter mellom DSB og andre fagmyndigheter. Dette relateres særlig til uklarheter vedrørende ansvars- og rolleforhold, men også styrkeforhold mellom DSB og større, mer ressurssterke direktorater. Avslutningsvis ble det skissert noen forventninger fra DSB om hvilken retning samordningsansvaret vil ta i fremtiden, og mye tyder på at direktoratet kan få en tydeligere rolle og et sterkere forankret samordningsansvar allerede fra og med 2012.

5 Analyse

I dette kapitlet vil de teoretiske forventningene knyttes sammen med de empiriske funnene. Som tidligere nevnt vil det benyttes en utfyllende strategi. En slik strategi innebærer ikke at de to teoretiske perspektivene konkurrerer med hverandre, men heller at de empiriske funnene blir belyst fra ulike sider. Dette begrunnes med en antakelse om at direktoratet befinner seg i en kontekst som preges av kompleksitet blant annet når det gjelder aktører, beslutningsprosesser, normer og verdier, og at forekomsten av enkeltfaktorer ikke utelukker tilstedeværelse av andre former for påvirkning. Hensikten med kapitlet er at kombinasjonen av de teoretiske perspektivene og deres anvendelse på empiriske funn skal bidra til å besvare problemstillingen med underspørsmål som presentert i kapittel 1: Jeg ønsker å forklare *hvordan* direktoratet påvirkes av å være koordineringsansvarlig, og hvilket handlingsrom de har innenfor dette området. Den eksisterende *forvaltningsstrukturen* og *forvaltningskulturen* antas ut fra dette å legge føringer for både påvirkningen av direktoratet og handlingsrommet de har når det gjelder utøvelsen av dette ansvaret.

5.1 Tolkning i lys av organisasjonsperspektivet

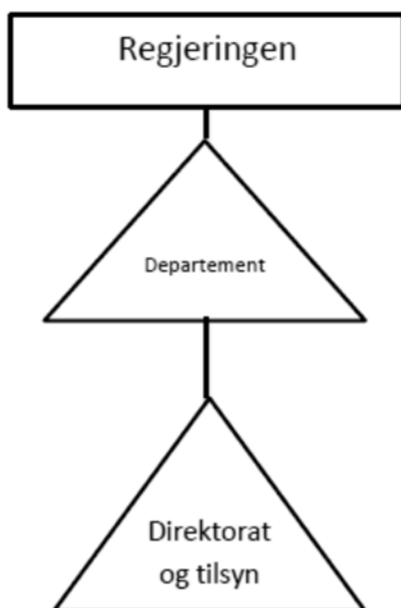
Som vist i kapittel 2, er en sentral antakelse i organisasjonsperspektivet at den organisatoriske konteksten vil ha en effekt på direktoratets faktiske atferd. Her ble det presentert tre variabler som er med på å danne denne konteksten, nemlig organisasjonsstruktur, demografi og organisasjonssted. Disse tre variablene antas ut fra det organisatoriske perspektivet å danne rammen for hvordan organisasjoner, under bestemte betingelser, kan tilrettelegge for at mål og interesser oppfylles til tross for begrenset rasjonalitet. Jo større grad av overensstemmelse det er mellom den formelle normative strukturen og faktisk atferd, jo mer formell kan man si at den faktiske atferden er.

I teorikapitlet ble det formulert to forventninger til funn på bakgrunn av organisasjonsperspektivet. Den første antakelsen tok utgangspunkt i det som kan kalles *primærstruktur*, at det er sentralforvaltningens hierarkiske, vertikale oppbygning som legger føringer for hvordan direktoratets arbeid med samordningsresolusjonen ivaretas. Videre har

antakelsen om *sekundærstruktur* sitt utspring i begrepet om nettverksadministrasjon. Her var forventningen at nye, kollegiale organer vokser frem og danner et grunnlag for samordning på arenaer som ligger utenfor primærstrukturen. I de følgende avsnittene vil de to teoretiske forventningene fortolkes i lys av funn fra de empiriske undersøkelsene.

5.1.1 Primærstrukturens betydning

Begrepet *primærstruktur* henspiller på den grunnleggende, hierarkiske oppbyggingen av sentralforvaltningen. Figur 5.1 illustrerer sentralforvaltningens tradisjonelle oppbygging. Direktoratet befinner seg i en kontekst preget av stor grad av vertikale relasjoner og forhold mellom over og underordnede. Over seg har direktoratet JD, som i tillegg til å være sekretariat for politisk ledelse også har ansvaret for etatsledelse av underliggende virksomheter samt generelle forvaltningsoppgaver. På underordnet nivå har direktoratet en viktig rolle som etatsstyrer for fylkesmennene og deres oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt og lokalt nivå. Videre har DSB ansvar for flere andre underordnede aktører innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, blant annet sivilforsvarsdistriktene, Det lokale el-tilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon (jf. kap 3).



Figur 5.1: Sentralforvaltningens tradisjonelle oppbygging

Den vertikale dimensjonen

Primærstrukturen er spesielt godt synlig i relasjonen mellom JD og DSB. Det påpekes av informantene at direktoratet ligger tettere opp til departementet enn hva som er tilfellet i mange andre departement–direktorat-relasjoner. Analyse av tildelingsbrev understøtter til en viss grad dette. Det stilles her konkrete mål og til dels svært spesifiserte delmål for direktoratet på mange områder. Særlig tildelingsbrev for perioden etter 2008 utmerker seg som ekstra detaljerte, med identifisering av en rekke tiltaksområder med tilhørende styringsparametre, i tillegg til mer generelle mål og oppgaver som direktoratet skal ivareta. I tildelingsbrevet for 2011 har departementet dessuten definert såkalte strategiske tiltak som man forventer at direktoratet skal følge ekstra opp med omtale i rapporter og på etatsstyringsmøter. Gjennomgangen av tildelingsbrevene viser at de tre fokusområdene presentert i kapittel 4 kan identifiseres som konkrete tiltaksområder gitt i tildelingsbrev etter 2008, og den er med på å bekrefte at operasjonaliseringen av samordningsansvaret kommer fra departementet. Dette, i tillegg til informantenes egne uttalelser om at direktoratet er tett knyttet til departementet, synes å dels bekrefte antakelsen om at primærstrukturen og sentralforvaltningens formelle normative struktur får konsekvenser for hvordan DSB og handlingsrommet innenfor samordningsansvaret påvirkes.

På den annen side fremkommer det også av tildelingsbrevene at direktoratet gis høy grad av frihet når det gjelder den konkrete utformingen av hvordan DSB skal ivareta koordineringsansvaret, slik som eksempelvis utkastet til tildelingsbrev for 2005 viser. Her gis DSB hovedsakelig ansvaret for å utforme og konkretisere dette ansvaret selv (JD 2004). Selv om denne friheten synes noe innskrenket i tildelingsbrevene fra 2008 og frem til i dag, kan man også her identifisere en viss grad av frihet og autonomi for direktoratet. Tildelingsbrevet for 2011 kan igjen benyttes som eksempel; her kreves det blant annet at direktoratet må skape de arenaene det trenger for å ivareta rollen som fagmyndighet på beredskapsområdet. Dette er med på å understøtte kravet fra koordineringsresolusjonen om at DSB skal være en premissleverandør for JD ved å “skape arenaer for dialog og muligheter for erfaringsoverføringer på tvers av sektorer” (kgl.res. 2005).

En påvirkende faktor til det tette forholdet kan være at direktoratet er relativt nyopprettet, og at JD i en overgangsperiode derfor har støttet direktoratet gjennom tettere styring, oppfølging og veiledning. Det faktum at koordineringsresolusjonen tar utgangspunkt i at samordningsansvaret DSB har fått tildelt, er resultat av en *delegering* av det som opprinnelig er JDs ansvarsområde, kan være med på å støtte denne forklaringen. En annen forklaringsfaktor finnes imidlertid i begrepet *vertikal spesialisering*, og antakelsen om at koordinering kan skje gjennom hierarki. Vi har sett av de foregående avsnittene at koordineringen, i alle fall i departement–direktorat-forholdet, dels skjer gjennom hierarki, men det synes vanskelig å forklare direktoratets innflytelse på styringsdialogen og den tette kontakten med JD ut fra hierarkisk spesialisering.

Når det gjelder antakelsen om at styring ovenfra øker på områder som anses for å være politisk sensitive, er det imidlertid vanskelig å trekke en konklusjon. Forventningen synes å bli innfridd til en viss grad dersom man ser på hvordan JD i økende grad etter 2008 har stilt krav til direktoratet om ivaretagelse og oppfølging av samordningsansvaret. De tre fokusområdene presentert i kapittel 4 er blant annet operasjonalisert i form av konkrete uttrykte målsettinger i ulike tildelingsbrev i perioden etter 2008. Det synes dermed rimelig å forvente at JDs styring av DSB sitt samordningsansvar ville styrkes etter 22. juli, ettersom kritikken av krise- og beredskapshåndteringen har avdekket store mangler i de ulike sektorenes ansvarsområder og således reist en debatt rundt hvordan departementet håndterer dette. Her er det imidlertid sprik i de empiriske funnene. På den ene siden uttaler enkelte av informantene seg svært tydelig på at samordning innenfor samfunnssikkerhet og beredskap etter 22. juli *er* blitt en svært politisk betent sak. Man kunne derfor tenke seg at JD ønsker seg et mindre autonomt direktorat som i lettere grad kan styres ovenfra. På den andre siden uttaler informantene i neste setning at det antakelig vil komme endringer i relasjonen til JD i den forstand at avstanden mellom de to tvert imot vil bli *større*, og at relasjonen i ytterligere grad vil formaliseres. Det er varslet en ny stortingsmelding og en ny kongelig resolusjon i løpet av året, og særlig sistnevnte er ventet å styrke DSB sin rolle gitt av den nåværende koordineringsresolusjonen. Det synes derfor rimelig å anta at direktoratets rolle som samordningsansvarlig styrkes og formaliseres ytterligere – samtidig som den formelle vertikale avstanden til JD øker.

Den horisontale dimensjonen

En sentral antakelse ut fra det organisatoriske perspektivet som til dels ble bekreftet i forrige avsnitt, er at primærstrukturen gjør det vanskelig for direktoratet å ivareta samordning på tvers av sektorer. Hvilken betydning får dette for direktoratets oppfølging av koordineringsresolusjonen? Alle informantene bekrefter at den tverrsektorielle samordningsrollen er en utfordring å ivareta. Den vertikale dimensjonen i sentralforvaltningen preges av hierarkisk spesialisering mellom departement og underliggende etater, noe som gjør at de underliggende etatene blir mer faglig spesialiserte enn eierdepartementet. Når det gjelder den horisontale spesialiseringen, er sentralforvaltningen delt inn i sektorer. Denne spesialiseringen, i kombinasjon med den vertikale, hierarkiske spesialiseringen, gjør at den norske sentralforvaltningen preges av sektorielle skillelinjer og i mange tilfeller nokså faglig uavhengige og sterke direktorater og tilsyn, som ikke nødvendigvis er vant til tverrsektoriell samordning som arbeidsmetode. Utsagn fra informantene om at man støter mot ”ryggmargsreflekser” hos andre etater ved forsøk på samordning, er med på å bekrefte dette bildet.

Videre driver DSB med tilsyn også i de *andre* departementene, og det fremkommer i intervjuene at dette arbeidet kan være tungt, og at det går tregt i den forstand at departementene ikke nødvendigvis har fulgt opp med tiltak mellom to tilsynsrunder. Disse funnene kan i lys av en organisasjonsteoretisk tilnærming forklares nettopp ved at forvaltningsstrukturen er kjennetegnet av en formell normativ struktur der den faktiske atferden ikke bør avvike fra denne. Tregheten med oppfølging av tilsyn i de andre departementene *kan* ses på som en form for ”sosial kontroll” for å forhindre at atferd avviker fra den formelle normative forvaltningsstrukturen. I et slikt perspektiv oppleves det antakelig som avvikende at et direktorat som i utgangspunktet er en av JDs underliggende etater, skal kikke de andre departementene i kortene.

Når det gjelder den horisontale dimensjonen, finnes det i datagrunnlaget også klare funn som vitner om at DSB har støtt på slike ryggmargsreflekser også hos de underliggende etatene. Både NVE, POD og Helsedirektoratet trekkes frem her. Videre er prosessen i forkant av opprettelsen av kriseportalen et konkret eksempel på at det var tungt å skulle få de andre

etatene til å forstå at DSB ikke hadde andre intensjoner enn samordning. Disse funnene er med på å bekrefte at den formelle normative strukturen i forvaltningen ikke åpner for tverrsektoriell samordning. Videre er det verdt å merke seg at det synes som om *størrelse* også kan være med på å forklare dette. De ovennevnte direktoratene der samarbeidsproblemene var størst, er alle betydelig større og mer ressurssterke enn det DSB er.

Demografi og organisasjonssted

Hva så med de to andre variablene innenfor det organisatoriske perspektivet? Den *demografiske variabelen* forventes å utfylle trekk ved organisasjonsstrukturen, og av de demografiske faktorene er det utdanning som har vist seg å ha mest å si på beslutningsatferd. Empirien viser at DSB er et mangfoldig direktorat, og at de ansatte har bred utdanningsbakgrunn. Enkelte av avdelingene er mer fagspesifikke, og det gis uttrykk i intervjuene for at dette i noen sammenhenger *kan* være utfordrende, spesielt for å få forankret en felles krise- og beredskapsforståelse i direktoratet. Denne utfordringen kan skyldes trekk ved demografien og utdanning fordi direktoratsansatte med ulike bakgrunner plasseres innenfor samme avdeling, noe som igjen bidrar til at ”bagasjen” vedkommende hadde med seg inn i direktoratet, opprettholdes innenfor samme avdeling eller enhet. Effekten av dette er imidlertid vanskelig å isolere, og det synes også problematisk å relatere det konkret til hvordan direktoratet ivaretar samordningsansvaret.

Når det gjelder *organisasjonssted*, er det imidlertid klare indikasjoner i empirien på at dette spiller en rolle. Forventningen ut fra det organisasjonsteoretiske perspektivet var at lokaliseringen i Tønsberg er med på å forsterke utfordringen med å ivareta samordningsansvaret, fordi mangelen på møtearenaer vanskeliggjør kontakt mellom DSB og de ulike etatene. I en forvaltning der primærstrukturen er såpass fremtredende, er det, som vist ovenfor, allerede vanskelig med kontakt på tvers av sektorer. Når direktoratet i tillegg er lokalisert i Tønsberg, mens svært mange av samarbeidspartnerne befinner seg i Oslo, begrenses muligheten for kontakt ytterligere. Informantene refererte i all hovedsak til tids- og ressursbruk i forbindelse med reiser til møtevirksomhet som det mest problematiske, og de la til at etablering av kontaktpersoner i andre etater kanskje har tatt lenger tid enn det ville gjort

om direktoratet var lokalisert i Oslo. Enkelte av disse problemene synes til en viss grad å være løst, dels på grunn av mulighetene for andre kommunikasjonsformer (videokonferanser, telefonmøter), og dels på grunn av DSBs proaktive holdning til å oppdatere sine samarbeidspartnere. Det bekreftes likevel at avstanden kan være problematisk ved håndtering av akutte krisesituasjoner.

5.1.2 Sekundærstruktur

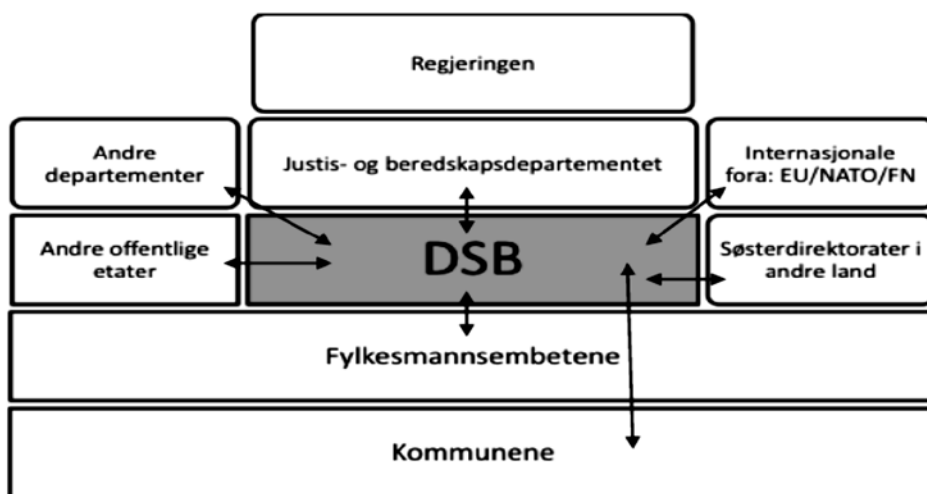
Koordinering i forvaltningen kan også skje gjennom utstrakt bruk av kollegiale organer. I teorikapittelet ble det utledet en forventning om at der kollegiale organer eksisterer, kan man anta at det vokser frem en sekundærstruktur som utfyller den primære forvaltningsstrukturen og således gjør at betingelsene for DSB sin ivaretagelse av samordningsansvar forandres.

Empirien viser at direktoratet i utstrakt grad benytter seg av kontakt på en rekke arenaer for å ivareta samordningsansvaret. Denne kontakten skjer i all hovedsak gjennom ulike former for kollegiale organer, i tillegg til at direktoratet aktivt jobber for å skape gode relasjoner til andre etater. Samvirkeområdene er arenaer som er særlig tiltenkt å ivareta dette ansvaret innenfor definerte rammer. Videre er styringsgruppene og fag- og referansegruppene i forbindelse med kriseportalen eksempler på kollegiale organer der en rekke sektorer deltar. Utformingen av NRB gjennom utarbeidelse av scenarier og workshops illustrerer også hvordan DSB fasiliterer og organiserer med den hensikt å skape arenaer og møteplasser på tvers av sektorer. Felles for arenaene som er skapt på de tre fokusområdene, er at de involverer et stort antall aktører fra en rekke sektorer. Videre er det også verdt å merke seg at disse aktørene representerer både lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

I tillegg til de tre fokusområdene vises det i kapittel 4 også til at direktoratet har utstrakt kontakt også med internasjonale organisasjoner, samt at man samarbeider mye med søsterdirektorater i andre land. Det finnes imidlertid ikke indikasjoner i empirien på at disse internasjonale relasjonene forsterkes av demografiske trekk og ansatte med internasjonal erfaring og bakgrunn, slik det ble antatt i kapittel to. Man kan selvsagt ikke utelukke at demografien kan spille inn, men det er rimelig å anta at utviklingen med internasjonale

relasjoner kan forklares ved andre forhold. To forklaringsfaktorer synes viktige i så måte. Den første er at sekundærstruktur åpner for nye kontaktpunkter inn mot forvaltningen – kontaktpunkter som ligger utenfor primærstrukturen. Økt fristilling og autonomi på direktoratsnivå åpner for muligheter for kontakt mellom direktorater på tvers av landegrenser. Internasjonale avtaler som Norge har forpliktet seg til, blant annet i regi av EU, NATO og FN, krever oppfølging og aksjon med tanke på samarbeid med andre lands myndigheter. For det andre viser fremstillingen i kapittel 4 at DSB har et utstrakt samarbeid med søsterdirektorat i andre land som ikke nødvendigvis knyttes til oppfølging av internasjonale avtaler, men som heller kan karakteriseres som erfaringsutveksling og læringsarenaer innenfor samfunnssikkerhet og beredskap som felt. Eksempelvis er erfaringer fra svenske MSB benyttet i utviklingen av samvirkeområdene, og erfaringer fra Storbritannia og Nederland er benyttet i utarbeidelsen av NRB.

Det synes altså å være betydelig grad av overensstemmelse mellom forventningene om at det eksisterer en sekundærstruktur med utgangspunkt i en form for nettverksadministrasjon, hvilket innebærer at kontakt mellom de ulike etatene altså skjer på arenaer utenom den tradisjonelle vertikale strukturen. Som vist i empirien åpner dette for at DSB på denne måten har en rekke kontaktpunkter til sine omgivelser gjennom denne sekundærstrukturen, og at man i utstrakt grad benytter seg av kollegiale organer og uformelle arenaer for å ivareta disse kontaktene. Figur 5.2 illustrerer dette.



Figur 5.2: Det moderne samordningsdirektorat

Det teoretiske utgangspunktet i organisasjonsperspektivet er at sekundærstrukturen supplerer primærstrukturen. Det er primærstrukturen som danner selve grunnlaget for oppbyggingen av sentralforvaltningen (jf. figur 5.1), og direktoratets virksomhet reguleres da også, som tidligere vist, av JD som eierdepartement. Det er også relevant å minne om at koordineringsresolusjonen er et resultat av hierarkisk delegering fra departements- til direktoratsnivå. Slik sett befester primærstrukturen seg som nettopp *primær* i den forstand at den er av avgjørende betydning for direktoratets virke. Delegeringen får i neste omgang konsekvenser for sekundærstrukturen. DSB har på en omfattende måte tatt i bruk kollegiale organer og uformelle arenaer for å ivareta samordningsansvaret. Om man tar i betraktning at direktorater og tilsyn i økende grad er blitt mer faglig autonome, er det mer hensiktsmessig å rette oppmerksomheten mot denne typen etater ettersom det er de som sitter på den ekspertisen og kompetansen DSB etterspør og behøver for å kunne ivareta sine oppgaver. Det har krevd mye arbeid fra direktoratets side å bygge opp gode arenaer for ivaretagelse av dette, og således også å utnytte mulighetene for samordning på tvers der de byr seg. Arbeidet med ivaretagelsen av samordningsansvaret synes i så måte å ha påvirket direktoratets faktiske atferd betydelig. Om man skal se feltet for samfunnsikkerhet og beredskap under ett, synes direktoratet på mange måter å fremstå som en pioner når det gjelder tilrettelegging av arenaer der denne sekundærstrukturen utspiller seg. Som trekk ved empirien har vist, er utviklingen av disse arenaene blant annet et resultat av styringskravene fra departementet. I lys av dette synes bruken og utviklingen av sekundærstrukturer å uttrykke et *villet* krav ovenfra.

Variabelen *organisasjonssted* viste seg å ha en forklaringseffekt når det gjaldt primærstrukturen, men kan også bidra til å forklare DSB sin utstrakte bruk av sekundærstrukturer for ivaretagelse av samordningsansvaret. Det faktum at direktoratet i utgangspunktet er plassert i Tønsberg, kan tenkes å stimulere direktoratet til å i større grad nyttiggjøre seg av alternative arenaer for samarbeid og samhandling. Informantene ga uttrykk for at de direktoratsansatte i de fleste tilfeller har et pragmatisk forhold til å befinne seg i Tønsberg, og at man har lært seg til å benytte alternative former for kommunikasjon og samarbeid som følge av dette. Men også her finnes det trekk i empirien som viser det motsatte: En av informantene påpeker at direktoratet bruker mye ressurser på å synliggjøre seg og å være til stede blant annet på ulike konferanser og seminarer, noe som fører til at en del tid går med til reising. Det er verdt å merke seg at tilstedeværelse på disse arenaene ikke

nødvendigvis alltid har direkte relevans for direktoratets arbeid, men at man likevel prioriterer det med tanke på nettverksbygging. Også når det gjelder seminarer og konferanser arrangert i regi av DSB, viser direktoratet seg som fleksible. Den årlige Beredskapskonferansen avholdes i Oslo, og erfaringskonferansen direktoratet arrangerte i etterkant av uværet Dagmar, ble avholdt på Gardermoen. I sum synes dette å tegne et bilde av et direktorat der videreutvikling av nettverk gjennom sekundærstruktur står i fokus til tross for en lokalisering som gjør den fysiske avstanden til mange sentrale samarbeidspartnere stor.

5.2 Tolkning i lys av det institusjonelle perspektivet

Det institusjonelle perspektivet som er presentert i kapittel 2, vektlegger at institusjoners identitet er basert på uformelle normer og verdier, og at deres historiske trekk spiller en viktig rolle. Videre er det et sentralt poeng at aktører blant annet defineres ved å se på deres rolle i en bredere kontekst. I kapittel 2 ble to variabler trukket frem som særlig viktige ut fra det institusjonelle perspektivet: *organisasjonskultur* og *sti-avhengighet*. Det ble forventet at direktoratet befinner seg i en institusjonalisert kontekst, som både legger føringer for direktoratets samordningsansvar og for hvordan handlingsrommet for ivaretagelsen av dette ansvaret er utformet.

5.2.1 Organisasjonskultur

Organisasjonskulturen antas å ha en effekt på atferd fordi den legger føringer for hvilken handlingslogikk som anses å være *passende*. Slik det fremkommer av kapittel 2, kan denne utvikles både gjennom indre og ytre press. Indre press vil i denne sammenhengen si at organisasjonskulturen utvikles gjennom uformelle normer og verdier som de direktoratsansatte tar med seg inn i organisasjonen, mens ytre press dreier seg om press fra aktører i omgivelsene. På grunn av direktoratets relativt unge alder ble det forventet at de ansattes tidligere ”bagasje” ville spille inn på dimensjonen *indre press*. Videre ble det antatt at man i direktoratet også bevisst kan prøve å utvikle en egen form for organisasjonskultur som i større grad skal samsvare med direktoratets arbeidsoppgaver. Når det gjelder *ytre press*, ventes uformelle normer og verdier i omgivelsene å spille en rolle. Disse antas å bestå av

minst to dimensjoner, for det første den generelle forvaltningskulturen og for det andre mer spesifikke normer innenfor samfunnssikkerhet og beredskap.

Indre press

Når det gjelder indre press, er det vist i kapittel 3 at direktoratet har arbeidet målrettet for å utvikle fem verdier som skal danne grunnlag for en felles organisasjonskultur: kompetent, resultat, tillit, lagånd og nysgjerrig. I tillegg skal tverrfaglighet og samarbeid prege direktoratets arbeid. Disse definerte verdiene synes å imøtekomme direktoratets generelle samfunnsansvar, herunder også ansvaret for samordning i henhold til koordineringsresolusjonen, i betydelig grad. Som beskrevet i kapittel 3 synes særlig verdien *tillit* å peke seg ut i alle intervjuene som ble gjennomført. Dette funnet stemmer overens med beskrivelsen av direktoratets arbeid i ulike grunnlagsdokumenter. Også begrepet *merverdi* er sentralt i intervjuene og dokumentanalysene som ble presentert i kapittel 3. Til tross for at dette ikke er en uttalt verdi fra direktoratets side, er det likevel bemerkelsesverdig hvor hyppig ordet dukker opp i sammenheng med samordningsansvaret. På bakgrunn av Selznicks (1997:41) definisjon av organisasjonskultur presentert i kapittel 2, kan det synes rimelig å anta at begrepet utgjør et viktig element i DSB sin organisasjonskultur. Det er på bakgrunn av disse funnene fristende å konkludere med at direktoratet synes å ha en nokså enhetlig og allerede godt forankret organisasjonskultur, til tross for dets relativt unge alder sett i direktoratssammenheng. Hva kan forklare dette?

Fordi det ut fra det institusjonelle perspektivet antas å ta tid før organisasjonskulturer vokser frem, synes det rimelig med utgangspunkt i påstanden over å anta at direktoratets arbeid med utvikling av verdiene har båret frukter. Dette åpner i så fall for en mer rasjonell fortolkning av organisasjonskultur og utviklingen av denne. En alternativ forklaring kan være at den nye organisasjonskulturen er et resultat av hva de ansatte brakte med seg inn i det nye direktoratet når DBE og Direktoratet for sivil beredskap ble slått sammen. Begge de to direktoratene har en lang historie bak seg, og et institusjonelt perspektiv vil dermed forutsette at de også bar preg av sterke uformelle normer og verdier som formet de ansatte. På bakgrunn av dette kan en ny antakelse utledes: Dersom disse normene og verdiene var forholdsvis like i de to

direktoratene, ville det vært et godt grunnlag for videreføring av en organisasjonskultur som bygget på disse premissene i det nye DSB. Denne antakelsen svekkes imidlertid av det institusjonelle perspektivets vektlegging av institusjoners *unikhet*. Det er nettopp organisasjonskulturen, bestående av de uformelle normer og verdier, som preger en organisasjon, som danner dens identitet og gjør den unik i forhold til andre. Å anta at DBE og direktoratet for sivilt beredskap etter såpass lang tid skulle ha utviklet tilnærmet identiske organisasjonskulturer, synes å falle på sin egen urimelighet sett i lys av det institusjonelle perspektivet.

Empiriske funn er også med på å svekke denne antakelsen. Uttalelser fra informantene tyder på at det eksisterer visse spenninger og friksjoner mellom enkelte av avdelingene i DSB når det gjelder beredskapsforståelse, særlig i avdelinger og enheter der mye tilsynsvirksomhet dominerer. Informantene bekrefter at denne spenningen kan relateres tilbake til at to direktorater med svært ulike arbeidsoppgaver og tilhørende organisasjonskulturer ble slått sammen, og enkelte mener at det må et generasjonsskifte til for at dette skal viskes ut. Uttalelsen kan tyde på at det eksisterer forskjellige subkulturer innenfor ulike avdelinger i direktoratet, hvor det ennå sitter spor fra de opprinnelige direktoratenes organisasjonskultur. Ansattes demografi, representert ved utdanningsbakgrunn, kan i så måte også spille inn på utviklingen av slike subkulturer.

Diskusjonen over har vist at utviklingen av en felles organisasjonskultur internt i direktoratet synes å være en pågående prosess. Empirien peker på at til tross for at det synes å eksistere visse subkulturer i direktoratet som kan relateres tilbake til de to sammenslåtte direktoratene, har man evnet å skape en god forankring av verdiene som skal ligge til grunn for utviklingen av en felles organisasjonskultur i DSB. En forklaringsfaktor kan være at den høye turnoveren i løpet av de første årene gjorde at en del ansatte fra de gamle direktoratene sluttet, mens nyansatte kom til. Som vist i kapittel 4.1 er det satset mye på tverrfaglig samarbeid i opplæringsfasen. De to begrepene som i empirien ble ansett for å være sentrale for organisasjonskulturen – tillit og merverdi – er funnet relevante på tvers av avdelinger. Dette kan være med på å understøtte at direktoratet er i ferd med å bygge en egen institusjonell identitet.

Ytre press

Utviklingen av organisasjonskulturen kan også påvirkes av *ytre press*. Det innebærer at uformelle normer, verdier og forventninger utenfra virker inn på direktoratets organisasjonskultur fordi de søker en handlingslogikk som er i tråd med hva som anses som passende. I kapittel 2 ble det formulert en antakelse om at slikt ytre press kan komme både fra den generelle forvaltningskulturen og fra mer spesifikke normer for samfunnssikkerhet og beredskap.

Når det gjelder uformelle normer og verdier innenfor den generelle forvaltningskulturen, synes det vanskelig å peke ut konkrete empiriske funn på et slikt press. Man må allikevel anta at de verdiene forvaltningen bygger på, danner grunnlaget for hva som anses som passende atferd. Verdier som demokrati, rettstrygghet, effektivitet og faglig uavhengighet er helt grunnleggende for forvaltningen (St.meld. nr. 19 (2008–2009)). Analysen av tildelingsbrev fra JD bekrefter blant annet at effektivitetshensyn spiller en fremtredende rolle. Videre kan man anta at den generelle forvaltningskulturen stiller sterke krav til den faglige kompetansen på direktoratsnivå, en antakelse som styrkes om man også tar den vertikale spesialiseringen av forvaltningen med i betraktningen. Ytre press fra en generell forvaltningskultur kan dermed tenkes å vektlegge verdier og normer som trekker i retning av et faglig kompetent, effektivt og resultatorientert direktorat.

Hva så med feltet samfunnssikkerhet og beredskap *i seg selv*? Det ble antatt at normer og verdier som preget dette feltet, også kunne få betydning for det ytre presset som påvirker DSB sin organisasjonskultur. Empirien bekrefter at feltet er gjennomsyret av de tre prinsippene for ansvar, nærhet og likhet, der ansvarsprinsippet anses for å være det viktigste. Ansvarsprinsippet springer ut fra det mer generelle prinsippet om konstitusjonelt ansvar og ministerstyre, som således kan sies å være en forvaltningskulturell norm. Det er verdt å merke seg at ansvarsprinsippet i tillegg synes å ligge implisitt i måten forvaltningen er organisert på, og at prinsippet derfor også støtter opp under *forvaltningsstrukturen*, jf. avsnitt 5.1. På bakgrunn av at prinsippet kan ses på som en norm eller verdi som preger samfunnssikkerhetsfeltet, er det imidlertid behandlet i dette avsnittet.

Den store vektleggingen av ansvarsprinsippet er av betydning for hvordan ivaretagelsen av samordningsansvaret skjer, og den får konsekvenser for hvordan DSB håndterer koordineringsresolusjonen. Det synes klart at prinsippet i høy grad representerer et ytre press i form av konkrete forventninger til hvordan direktoratet skal utøve sitt samordningsansvar. Det faktum at prinsippet er forankret i en svært viktig, forvaltningskulturell norm, tydeliggjør styrken i dette presset. Empirien viser at ansvarsprinsippet legger sterke føringer for hvor langt DSB kan gå i sin rolle som samordningsansvarlig. Uttalelser fra informanter om at man støter mot ”ryggmargsreflekser” hos enkelte etater ved ivaretagelse av samordningsansvaret, for eksempel i forbindelse med opprettelsen av kriseportalen, kan ses på som et beskrivende bilde på hvordan dette skjer i praksis. Informantene er også svært tydelige i sine uttalelser på at ansvarsprinsippet ikke på noen måte skal utfordres av den jobben DSB gjør, men antyder at det *kan* bli et mer problematisk område dersom direktoratets samordningsrolle tydeliggjøres i fremtiden.

Hvilket press er sterkest?

Det institusjonelle perspektivets vektlegging av organisasjonskultur innebærer at fremveksten av uformelle normer og verdier i en organisasjon er med på å gi den institusjonelle trekk, noe som innebærer at den utvikler en distinkt egenverdi og identitet. Organisasjonskulturen kan ses på som et resultat av tilpasning til indre og ytre press. Fremstillingen over har vist at det i DSB sitt tilfelle eksisterer et indre press som kan relateres tilbake til sammenslåingen av to ulike direktorater med hver sine organisasjonskulturer. Dette gjør at visse subkulturer innenfor ulike avdelinger kan identifiseres. Likevel har DSB evnet å skape grunnlaget for en felles organisasjonskultur basert på konkrete, fastsatte verdier og en forståelse av viktigheten av samarbeid på tvers gjennom god dialog og kommunikasjon, tillit og det å tilføre en merverdi i alt man gjør. Dette arbeidet synes å være bevisst og strategisk for å skape en forståelse internt av direktoratets samfunnsoppdrag. Hva angår det ytre presset, synes trekk ved den generelle forvaltningskulturen på den ene siden å støtte opp under enkelte av de internt utarbeidede verdiene, som effektiv, resultat og kompetent. På den andre siden virker det som om styrende prinsipper for samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet legger klare føringer for direktoratets ivaretagelse av samordningsansvaret. Ansvarsprinsippet synes i så

måte å innskrenke direktoratets handlingsrom, og i enkelte tilfeller også å gjøre rammebetingelsene for tverrsektoriell samordning vanskeligere å overkomme.

Ansvarsprinsippets begrensende effekt på samordningsrollen forsterkes ved å belyse funn fra det organisatoriske perspektivet. Her fremkommer det at den horisontale og vertikale spesialiseringen av sentralforvaltningen skaper mer uavhengige og faglig sterke direktorater innenfor hver sektor. Dette får den konsekvensen for DSB at direktoratet må manøvrere i et farvann der både organisatoriske og institusjonelle forhold tilsier at tverrsektoriell samordning ligger utenfor handlingslogikk knyttet til formell normativ struktur og logikken om det passende.

Sti-avhengighet

Som det fremkommer i kapittel 2, er tidsdimensjonen helt sentral for å forstå begrepet sti-avhengighet. Organisasjoner utvikler seg og tilegner seg institusjonelle trekk gjennom evolusjonære prosesser. Variabelen sti-avhengighet kan også belyse hvordan valg som tas i en formativ fase, determinerer fremtidig handlingsrom. Variabelen antas å ha en forklarings effekt på feltet samfunnssikkerhet og beredskap som helhet, i den forstand at sti-avhengighet og institusjonell treghet bidrar til å opprettholde de allerede eksisterende strukturene, noe som vanskeliggjør samordningsoppgaven.

I kapittel 2 så vi også at Krasner (1988:74) hevder at hvorvidt en organisasjon kan betraktes som institusjonalisert, avhenger av institusjonell vertikal dybde og institusjonell horisontal bredde. Den tidligere fremstillingen har vist at det ikke synes å foreligge tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at direktoratet er sterkt institusjonalisert, blant annet på grunn av direktoratets unge alder og spennvidden i oppgaveutførelsen innenfor de ulike avdelingene. Det vil imidlertid være interessant å undersøke feltet i seg selv for å se nærmere på graden av institusjonalisering.

Institusjonaliserte omgivelser

Flere bidrag i litteraturen (Serigstad 2003; Høydal 2007; Fimreite mfl. 2011) påpeker at feltet samfunnssikkerhet og beredskap i seg selv kan betraktes som et institusjonalisert system. En forklaring kan finnes i at det består av en rekke aktører som hver for seg skårer høyt på institusjonell vertikal dybde og horisontal bredde. JD kan betraktes som en av disse. De andre departementene, som altså etter ansvarsprinsippet forvalter beredskapsansvaret for sine sektorer, likeså. Mange av disse har i tillegg sterkt institusjonaliserte etater under seg. Dette impliserer at DSB befinner seg i en kontekst der mange av samarbeidsaktørene kan betraktes som sterkt institusjonaliserte. Hvilke konsekvenser får det for ivaretagelsen av samordningsansvaret?

De institusjonaliserte omgivelsene er av stor betydning når det gjelder hvordan DSB arbeider for å forvalte ansvaret gitt av samordningsresolusjonen. Funn gjort på bakgrunn av intervjuene viser eksempelvis at direktoratet har måttet jobbe hardt og målrettet for å bygge et nettverk av kontaktpersoner i de ulike etatene – et arbeid som har tatt mye tid. Her ser vi effekten av tidsaspektet i institusjonaliserte strukturer: Endringsprosesser tar tid. Det er i forlengelsen av dette verdt å merke seg prosessen i forkant av opprettelsen av kriseportalen, der dette ble spesielt synlig. Endring ble imidlertid mulig når det åpnet seg et handlingsrom i form av at behovet for samordning ble tydeliggjort under askesky-krisen. En prosess som bar preg av sti-avhengighet og institusjonell treghet skjøt plutselig fart som følge av at det fikk økt politisk oppmerksomhet. Det er verdt å merke seg at direktoratets arbeidsmetode i denne prosessen hovedsakelig har bestått av nettverksbyggende og tillitskapende tiltak, i tillegg til arbeid med å rett og slett ”gjøre seg synlig” gjennom deltakelse på seminarer, konferanser og andre arenaer. Bruk av uformelle arenaer og fora har spilt en viktig rolle, og nettopp betydningen av det uformelle understreker hvordan institusjonelle elementer er svært viktig i det tillitsbyggende arbeidet.

5.3 Bemerkninger omkring samordning

I kapittel 2 ble det presentert et avsnitt med begrepsavklaring og presentasjon av teoretiske bidrag i litteraturen med fokus på begrepet *samordning*. Det synes på sin plass å vende tilbake

til dette avsnittet for å se om elementer herfra kan kaste lys over empiriske funn utover hva de to perspektivene allerede har gjort. Hensikten med dette er å prøve å samle de løse trådene.

5.3.1 Vanskelige saksområder

Fremstillingen i kapittel 3 og 4 levner liten tvil om at samfunnssikkerhet og beredskap faller inn under definisjonen på såkalte *wicked issues*, eller vanskelige saksområder. I den såkalte Whole of Government (WOG)-tilnærmingen presenteres ulike former for koordinering som måter å overkomme problemer knyttet til fragmentering på. Kapittel 3 viste særlig at ansvaret for en slik koordinering på overordnet nivå ble plassert hos JD, som igjen delegerte dette ansvaret videre til DSB gjennom koordineringsresolusjonen. Empirien i kapittel 4 viser helt klart at det eksisterer utfordringer knyttet til det å legge koordineringsansvaret på direktoratsnivå – både vertikalt mellom ulike forvaltningsnivåer og horisontalt på tvers av sektorer og forvaltningsområder på samme nivå. Formelle strukturer og institusjonelle normer og verdier nedfelt i sentralforvaltningen legger begrensninger for hvor langt DSB kan strekke seg for å ivareta samordningsansvaret. Til tross for dette har direktoratet lyktes i å skape koordinerende arenaer, som vist gjennom de tre fokusområdene. Det er imidlertid verdt å merke seg at DSB i alle tilfeller spiller en sentral rolle som *fasilitator* og *tilrettelegger* av arbeidet. Særlig i forbindelse med kriseportalen blir det påpekt at kvaliteten på DSB sitt arbeid kommer an på hvor gode de enkelte myndighetene er. I lys av wicked issues-problematikken viser dette hvordan det er et stort behov for en koordinerende aktør på feltet, men også hvordan eksistensen av en eller flere slike aktører ikke er nok – det er også avgjørende at andre aktører deler problemoppfatningene og viser samarbeidsvilje.

5.3.2 Betinget samordning

Kettls (2003) betraktninger om betinget samordning kan sies å være en videreføring av argumentet om vanskelige saksområder. Betinget samordning som begrep har vist seg å være ekstra relevant for utfordringer som følger i kjølvannet av krise- og beredskapshåndtering. Kjernen i begrepet er at det er vanskelig å organisere en krise fordi man ikke vet hvordan den kan komme til å ramme, og hvilke myndigheter som berøres ut fra ansvarsprinsippet. Det er

utfordrende å få fullt utbytte av erfaringslæring fra tidligere kriser fordi sannsynligheten for at akkurat det samme vil skje igjen, er svært liten. Hendelsene 22. juli er et konkret eksempel i så måte. Betinget samordning synes likevel å kunne forklare mye av måten DSB som organisasjon arbeider på for å ivareta samordningsansvaret, all den tid fleksibilitet og samarbeid mellom ulike aktører ifølge Kettl står sentralt når det gjelder organisering. Å understreke viktigheten av fleksibilitet gjøres blant annet ved å kommunisere at ”man må tørre å tenke det utenkelige” – et viktig budskap blant annet i direktørens beretning i flere av DSB sine årsmeldinger. Flere av informantene fremhever også dette som viktig å poengtere overfor omgivelsene. Som vi har sett, er også samarbeid på tvers, både internt og eksternt, svært viktig i DSB sitt arbeid. Det store fokuset på nettverksbygging og arenaer for læring og erfaringsutvekslinger kan også forklares ut fra betinget samordning. Hensikten med dette arbeidet er blant annet at de ulike aktørene skal lære hverandre å kjenne. Antakelsen er således at dette vil styrke samarbeidet den dagen man igjen står overfor en akutt krisehåndteringssituasjon, blant annet gjennom bedre kommunikasjon.

5.3.3 Negativ samordning

Begrepet *negativ samordning* illustrerer det paradoksale i at selv om mer samordning er noe de fleste er enige om at det er et behov for, er ikke nødvendigvis viljen til å inkluderes i mer samordning til stede. Hva kan sies om forekomsten av negativ samordning i DSB sine omgivelser? Her peker empiriske funn i ulike retninger, særlig om man skal se på de tre fokusområdene som ble presentert i kapittel 4, med utgangspunkt i de ulike myndighetenes vilje til å delta.

Når det gjelder etableringen av samvirkeområdene, har det vist seg at de fleste myndigheter har stilt seg positive til dette som en arena for erfaringsutvekslinger og samarbeid. Samvirkeområdet for farlige stoffer har siden 2008 evnet å skape et godt nettverk der 18 ulike myndigheter deltar. Samvirkeområdet har også bidratt til en egen faktadel benyttet i arbeidet med NRB, og må således sies å være et vellykket tiltak for samordning. Samvirkeområdet for natur er av langt nyere dato, og det er derfor vanskelig å si noe om effekten av dette ennå, men ifølge en av informantene var 17 av 18 inviterte myndigheter positive til deltakelse.

Innenfor samvirkeområdene synes således begrepet *negativ samordning* ikke å være dekkende.

Hva angår kriseportalen, synes i alle fall prosessen forut for denne å omfattes av innslag av negativ samordning. Kritikk fra flere hold pekte på at det forelå behov for enn bedret og mer samordnet krisekommunikasjon. Likevel strandet arbeidet opptil flere ganger fordi de enkelte fagmyndighetene var lite villige til å være med på prosjektet. Selv om kriseportalen nå er opprettet og samordningsfunksjonen ivaretas både gjennom fagspesifikke og tverrfaglige grupper, er det verdt å merke seg at DSB har sørget for å formalisere samarbeidet gjennom inngåelse av bilaterale avtaler med hver enkelt myndighet.

I arbeidet med NRB synes det også mulig å identifisere visse innslag av negativ samordning. Direktoratet gir uttrykk for at man inntil for et par år siden opplevde utfordringer med enkelte etater under arbeidet med å innhente den relevante informasjonen som var påkrevet for å kunne gjennomføre arbeidet med NRB. Dette var en medvirkende årsak til at man opprettet egne kontaktpersoner i hver enkelt myndighet, noe som på sikt har resultert i mindre utfordringer. Det at direktoratet i utarbeidelsen av årets NRB valgte å etterkomme NVE sitt ønske om scenario, som vist i kapittel 4.2, *kan* tolkes i retning av at direktoratet inngår kompromiss med andre myndigheter for å unngå ytterligere motstand mot samordning.

5.4 Grunnlag for endringer?

Slik det fremkommer av kapittel 3, ble opprettelsen av DSB i sin tid betraktet som et konkret eksempel på hvordan feltet for samfunnssikkerhet og beredskap bar preg av sti-avhengighet og institusjonell treghet ved at man foretok små, inkrementelle justeringer fremfor radikale endringer (Serigstad 2003; Fimreite mfl. 2011). Teorien om sti-avhengighet utelukker imidlertid ikke, som vist i kapittel 2, at større endringer kan finne sted. Når slike endringer først skjer, antas de å skje relativt raskt, for så å etterfølges av lengre perioder med stabilitet. Gjennom empirien er det vist at askesky-krisen hadde en forløsende effekt på en prosess som

bar preg av sti-avhengige elementer, og som derfor bidro til en endring i form av opprettelse av kriseportalen.

I lys av dette synes det sentralt å spørre seg hvorvidt hendelsene 22. juli vil få en innvirkning på feltet. Det finnes empiriske funn som peker i retning av at noe er i ferd med å endre seg, også for DSB sitt vedkommende. Enkelte informanter bekrefter blant annet justisministerens uttrykte ønske om at man trenger et sterkere og mer tydelig direktorat, og at dette skal skje gjennom styrking av den eksisterende koordineringsresolusjonen og økt vertikal hierarkisk avstand til departementet. Disse endringene virker velkomne blant flere i direktoratet, samtidig som det gis uttrykk for at et mer uavhengig og tydelig direktorat også kan komme til å få konsekvenser for samarbeidet med andre etater fordi man ikke ”kan unngå å tråkke noen på tærne”. Ut fra et institusjonelt perspektiv og prinsippet om sti-avhengighet synes det rimelig å sette spørsmålsteget ved hvor store endringer dette i realiteten vil føre med seg, og hvorvidt den faktiske atferden vil endres. En eventuell effekt av at direktoratet vil måtte foreta konkrete kursjusteringer i sin ivaretagelse av samordningsansvaret, kan reduseres både ved interne og eksterne forhold, ved interne forhold fordi DSB kan tenkes å måtte endre sitt fokus fra tillits- og nettverksskapende verdier til mer konkrete og målbare resultat- og effektivitetsverdier. Viktigheten av tidsdimensjonen i institusjonell teori gjør at en slik endring antakeligvis ikke vil kunne skje over natten. Videre vil eksterne forhold også kunne dempe effekten av et tydeligere direktorat, i den forstand at eventuelle endringer og et tydeligere direktorat ikke vil være kompatible med institusjonaliserte omgivelser, blant annet fordi ansvarsprinsippet står såpass sterkt og danner det man kan kalle en institusjonalisert grense for hvor langt det aksepteres at direktoratet kan gå før det støter mot ”ryggmargsreflekser”.

6 Konklusjon

I denne oppgaven er søkelyset rettet mot temaet samordningsansvar på direktoratsnivå. Gjennom en casestudie av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og koordineringsresolusjonen av 24. juni 2005 er problemstillingen under forsøkt besvart gjennom å brytes ned i to underspørsmål som relateres til henholdsvis *forvaltningsstrukturens* og *forvaltningskulturens* betydning:

Hvordan påvirkes DSB som samordningsansvarlig for samfunnssikkerhet og beredskap av sine organisatoriske omgivelser, og hvilket faktisk handlingsrom har de innenfor dette ansvaret?

1. Hva innebærer det at direktoratet har fått et tverrsektorielt samordningsansvar, og hvilke føringer for samordning legger den eksisterende forvaltningsstrukturen for muligheten til å ivareta dette i praksis?
2. Hvilke føringer for samordning og koordinering ligger i den eksisterende forvaltningskulturen, og hvordan påvirker dette relasjonene til aktører i omgivelsene?

I det følgende vil jeg legge frem de empiriske hovedfunnene og deretter se nærmere på de teoretiske perspektivenes forklaringskraft. Avslutningsvis vil jeg med bakgrunn i en oppsummering skissere noen forslag for veien videre.

6.1 Hovedfunn

Fremstillingen har vist at samordningsansvaret gitt av koordineringsresolusjonen synes å ha hatt en betydelig effekt på direktoratet. Først og fremst har et direktorat som hadde svært bred portefølje i utgangspunktet, fått mange nye arbeidsoppgaver som skal ivaretas. Etableringen av samvirkeområdene, kriseportalen og utarbeidelsen av Nasjonalt risikobilde er tre områder som illustrerer bredden og omfanget av samordningsansvaret. Videre har empirien vist at direktoratets innsats for utvikling og ivaretagelse av nettverk og uformelle arenaer utgjør en stor del av fundamentet som samarbeidet med andre etater og myndigheter er tuftet på. De er viktige betingelser for ivaretagelse av samordningsansvaret.

Et viktig funn er at det er først og fremst den primære organisasjonsstrukturen som legger begrensninger på direktoratets faktiske handlingsrom for å ivareta samordningsansvaret. Det faktum at DSB har møtt på manglende samarbeidsvilje, såkalte ryggmargsreflekser og høynet konfliktnivå i enkelte etater tegner et bilde av en forvaltningsstruktur som i liten grad åpner opp for samarbeid på tvers av sektorer. Presentasjonen av fokusområdene viser at DSB i svært mange tilfeller har tatt i bruk sekundærstrukturer basert på kollegiale organer. Til tross for at dette ikke erstatter primærstrukturen, kan det i noen grad bidratt til å overkomme primærstrukturens begrensninger rent organisatorisk. Videre kan det betraktes som et viktig funn at direktoratet også prøver å overkomme disse begrensningene gjennom kulturbygging. Samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet består av mange institusjoner der primærstrukturens betydning nedfelles blant annet gjennom ansvarsprinsippets sterke posisjon. Oppgaven har vist hvordan DSB gjennom sin stilling som samordningsansvarlig direktorat, og sin aktive rolle som fasilitator, nettverksbygger og informasjonsdeler forsøker å bygge en felles kultur for aktørene på feltet. Gjennom å bygge en egen sikkerhets- og beredskapskultur kan samarbeid på tvers betraktes som en mer akseptert av de andre aktørene. Oppsummert viser disse to funnene at DSB *blir påvirket* av organisatoriske omgivelser, både gjennom ansvaret de har fått tildelt, og gjennom de begrensningene som finnes her, men også at direktoratet gjennom sitt faktiske handlingsrom har en *påvirkningsmulighet*.

Ved å bygge samordningsansvaret på tillitsfulle relasjoner til aktørene i omgivelsene har DSB måttet svelge noen kameler underveis. Dette har resultert i kursjusteringer og nedtoning av DSB sine ønsker og anbefalinger i enkelte sammenhenger. Det kan stilles spørsmål om hvorvidt dette er en hensiktsmessig løsning, DSBs viktige samfunnsansvar tatt i betraktning. Et tydeligere direktorat vil imidlertid innebære at rolle- og ansvarsområder kommer til å utfordres. Oppgaven viser at slike utfordringer øker sannsynligheten for samarbeidsproblemer og konflikter med andre etater, især når de berørte etater er større og mer ressurssterke enn DSB.

6.2 Teorienes forklaringskraft

Analysen i kapittel fem viste at de to teoretiske perspektivene for en stor del forklarer de samme trekkene ved empirien og således virker forsterkende på hverandre. Antakelsen om at de to perspektivene virker utfyllende på hverandre og belyser empirien fra ulike sider, blir dermed vesentlig utfordret. Det kan tenkes at andre teoretiske innfallsvinkler kunne supplert de to eksisterende perspektivene. På den annen side kan det også være trekk ved casen som gjør det utfordrende å bruke tradisjonelle organisasjonsteoretiske tilnærminger. Det faktum at både *forvaltningsstrukturen* gjennom det organisatoriske perspektivet og *forvaltningskulturen* gjennom det institusjonelle perspektivet forklarer mange av de samme funnene, kan også ses på som typisk for de utfordringer tverrsektoriell samordning bringer med seg. Det er imidlertid verdt å merke seg visse elementer fra empirien der de teoretiske perspektivene viser seg å være spesielt relevante.

Organisasjonsperspektivet viser særlig hvordan *primærstrukturen* er av en viss betydning, spesielt når det gjelder det tette forholdet mellom DSB og JD. Koordineringsresolusjonen er et klart uttrykk for delegering gjennom vertikal spesialisering. Den horisontale dimensjonen bekrefter primærstrukturens betydning gjennom samarbeidsutfordringene DSB ble møtt med, særlig i den første tiden etter at koordineringsresolusjonen trådte i kraft. Sett i et organisasjonsperspektiv kan dette forklares ut fra hvordan organisasjonsstrukturen kanaliserer aktørers beslutningsatferd i retninger som er i tråd med den formelle primærstrukturen i forvaltningen. Funn fra analysen med bakgrunn i det institusjonelle perspektivet er med på å understøtte dette: Generelle forvaltningsverdier sammen med mer konkrete prinsipper for samfunnsikkerhet og beredskap – især ansvarsprinsippet – begrenser samordning på tvers av sektorer. Ansvarsprinsippet understøtter og forsterker prinsippet om ministerstyre, som er en viktig norm i norsk sentralforvaltning. Med andre ord synes direktoratet å befinne seg i en kontekst som er sterkt institusjonalisert, der sti-avhengige prosesser er med på å forsterke og opprettholde allerede eksisterende ordninger. Dette underbygger den sektorielle inndelingen av forvaltningen. I sum peker analysen på en primærstruktur som er institusjonalisert, fordi trekk ved både forvaltningsstrukturen og forvaltningskulturen bidrar til å opprettholde de sterke sektorielle skillene i en fragmentert forvaltning.

Når det gjelder sekundærstrukturen, påvirkes direktoratet i den forstand at man har blitt mer opptatt av å legge til rette for og videreutvikle denne gjennom økt bruk av nettverk og uformelle arenaer. I analysen ble det påpekt at slike arenaer er resultat av konkrete styringssignaler fra departementet og således uttrykk for en *villet* utvikling, et ønske om at sekundærstrukturen i større grad skal tas i bruk. Direktoratets lokalisering i Tønsberg er i så måte lite hensiktsmessig, fordi det innebærer at mye tid og ressurser går med til reisevirksomhet. Dessuten kan det være en betydelig utfordring i krisesituasjoner. Utover dette synes lokaliseringen å ha hatt en effekt i retning av å gjøre direktoratet mer proaktive når det gjelder å dele informasjon, samtidig som de er blitt gode til å benytte alternative former for kommunikasjon. Lokaliseringen kan ha bidratt til et mer fleksibelt og tilpasningsdyktig direktorat.

Analysen med bakgrunn i det institusjonelle perspektivet viser at det særlig er verdt å merke seg betydningen til variabelen *organisasjonskultur*. Som vist over er det identifisert normer og verdier som kan knyttes til forvaltningen *generelt*, i tillegg til at ansvarsprinsippet synes å påvirke samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet *spesielt*, i den forstand at det fremstår som sterkt institusjonalisert. Men variabelen har også relevans når man betrakter DSB isolert sett, og her er særlig to trekk viktige. Det første er eksistensen av det som avtegner seg som subkulturer i ulike avdelinger, som kan spores tilbake til de to opprinnelige direktoratene som ble slått sammen i 2003. Det andre viktige trekket er forsøket på å bevisst skape en organisasjonskultur i direktoratet, blant annet ved innføring av et felles verdigrunnlag. Dette, sammen med viktigheten av de to verdiene *tillit* og *merverdi*, tyder på at en form for felles organisasjonskultur er i ferd med å utvikle seg. Det er nærliggende å tro at DSB sin rolle som tilrettelegger for tverrsektoriell samordning er lettere å ivareta med en helhetlig organisasjonskultur bygget på disse verdiene.

6.3 Avsluttende kommentar

Hensikten med denne oppgaven har vært å forklare og analysere hva som skjer når tverrsektorielt samordningsansvar legges til direktoratsnivå. Hvordan har samordningsansvaret påvirket DSB? Oppgaven skisserer et direktorat som befinner seg i en kontekst som må kunne beskrives som fragmentert, der ansvaret er spredt ut på mange aktører. Den eksisterende forvaltningsstrukturen og –kulturen begrenser direktoratets handlingsrom og gjør samordningsansvaret mer utfordrende å ivareta. Som fremstillingen har vist, påvirker også dette direktoratets atferd i den forstand at de tar i bruk sekundærstrukturer for å overkomme disse begrensingene. I sum tegner dette et bilde av et direktorat som evner å tilpasse seg farvannet de skal manøvrere i. Et sentralt spørsmål for veien videre er hvorvidt dette er en hensiktsmessig utvikling. En rekke hendelser de siste årene, deriblant terrorhandlingene 22. juli, har vist at en tydeliggjøring av roller og ansvarsforhold og bedret kommunikasjon og samarbeid er helt nødvendig for at DSB skal stå bedre rustet til å takle morgendagens utfordringer. Dette krever et direktorat som også er *tydelig*, og som med tyngde kan uttale seg om råd og føringer, så vel som om kritikkverdige forhold der dette foreligger. En formalisering gjennom dette i en styrking av nåværende resolusjon vil kunne gi direktoratets arbeid mer legitimitet i omgivelser der sektortankegangen fortsatt synes å dominere. Videre vil det kunne gi en enda bedre utnyttelse av all kompetansen og erfaringen direktoratet er i besittelse av. Et tydeligere direktorat vil utfordre etablerte strukturer og institusjonaliserte normer og verdier – og bør således ha solid forankring for et slikt ansvar fra JD. I en tid der debatten om samfunnssikkerhet og beredskap står høyt på agendaen, synes det naturlig å utnytte denne situasjonen for å få på plass konstruktive løsninger for en enda bedre ivaretagelse av direktoratets ansvar.

Litteraturliste

Aven, Terje, Marit Boyesen, Ove Njå, Kjell H. Olsen og Kjell Sandve (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bjørgum, Lena (2010). *Samordning og samvirke for samfunnssikkerhet. En studie av prosessen rundt St. meld nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Brygard, Monica Christensen (2006). *Ny struktur for krisehåndtering – en analyse av beslutningsprosessen som ligger til grunn for opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten*. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (2009). "Living in the Past? Tenure, Roles and Attitudes in the Central Civil Service", *Public Administration Review* 69: 951-61.

Christensen, Tom og Læg Reid, Per (2007). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review* 67 (6): 1059-1064.

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom (1997). *Virksomhetsplanlegging. Myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano.

Egeberg, Morten (kommer). "How Bureaucratic Structure Matters: an Organizational Perspective", i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage

Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2011). "Agencification and Location: Does Agency Site Matter?", *Public Organization Review* 11(2): 87- 108.

Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.

Fimreite, Anne Lise, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja (2011). "Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering", kap. 1 i Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja (red.). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goodsell, Charles T. (1977). "Bureaucratic Manipulation of Physical Symbols: an Empirical Study", *American Journal of Political Science* 21: 79–91.

Gulick, Luther (1937). "Notes on the theory of organization. With special reference to government", i Luther Gulick og L. Urwick (red.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

Hovden, Jan (1998). *Sikkerhetsforskning. En utredning for Norges forskningsråd*. Trondheim: NTNU

Høydal, Hilde Randi (2007). *Tilsyn på tvers. En studie av samordning for samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.

Jacobsen, Dag Ingvar (1989). "Effekter av forvaltningens fysiske organisering på beslutningsatferden", i Morten Egeberg (red.). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano.

Kettl, Donald F. (2003). Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security. *The American Review of Public Administration* 33 (3): 253-277.

King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Krasner, Stephen D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies* 21:66-94.

Kruke, Bjørn Ivar, Odd Einar Olsen, Jan Hovden og Terje Olsen (2005). *Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting*. Rapport nr. 35. Stavanger: Rogalandsforskning.

Lango, Peter. og Per Lægreid (2011). "Samordning for samfunnssikkerhet", kap. 2 i Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (red.). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lægreid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006). "Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?", kap. 9 i Tom Christensen og Per Lægreid (red.). *Autonomy and regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.

Lund, Thorleif (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

Mayntz, Renate og Fritz W. Sharpf (1975). *Policymaking in the German Federal Bureacracy*. Amsterdam: Elsevier.

Mintzberg, Henry (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall

Pfeffer, Jeffrey (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston, MA: Pitman.

Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Bergen: Fagbokforlaget.

Scott, W. Richard (2008): *Institutions and Organizations. Ideas and Interests*. Thousands Oaks CA: Sage Publications.

Scott, W. Richard (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall.

Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Oversatt av Jon-Alfred Smith og Jon-Hjalmar Smith. Oslo: Tano Aschehoug.

Seringstad, Synnøve (2003). *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002*. Rapport nr. 16. Bergen: Uni Rokkansenteret.

Simon, Herbert A. (1999). “The Potlatch Between Economics and Political Science”, kap. 2 i James E. Alt, Margaret Levi og Elinor Ostrom (red.). *Competition and Cooperation. Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*. New York: Russell Sage Foundation.

Simon, Herbert A. (1955). “A Behavioral Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics* 69: 99-118.

Stigen, Inger (1991). “Avbyråkratisering og modifisert forhandling? Om bruk av prosjektorganisasjon i norsk sentraladministrasjon”. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 7: 173–91.

Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Offentlige dokumenter og rapporter

DBE (2002). *Elsikkerhet nr 62. Informasjon fra direktoratet for brann- og elsikkerhet.* Tønsberg: Direktoratet for brann- og elsikkerhet

DSB (2012). *Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSBs ansvarsområder.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB (2011a). *Årsmelding 2011.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2011b). *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2011.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2011c). *Samvirkeområdet farlige stoffer (SFS) – rapport 2010 og planer 2011.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2010). *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2010.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2009). *Samvirkeområdet farlige stoffer – statusrapport og høring av rutine for myndighetskoordinering i krisesituasjoner.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

DSB (2008). *Årsmelding 2008.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2007). *Årsmelding 2007.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2008). *Årsmelding 2005.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

DSB (2003). *Årsmelding 2003.* Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

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

JD (2012). *Intern rapport. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

JD (2011). *Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2011.* Justis- og politidepartementet: Oslo

JD (2010). *Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2010.* Justis- og politidepartementet: Oslo.

JD (2009). *Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2009*. Justis- og politidepartementet: Oslo.

JD (2008). *Tildelingsbrev fra Justis- og politidepartementet til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2008*. Justis- og politidepartementet: Oslo.

JD (2004). *Foreløpig utkast til tildelingsbrev for DSB for 2005*. Justis- og politidepartementet: Oslo.

Kgl. res. 24.6.2005. *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker*.

Kgl. res. 20.11.2000. *Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene*.

Kgl. res. 16.9.1994. *Om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren og om rådet for sivilt beredskap*.

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

NSM (2011). *Årsrapport 2010*. Oslo: Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Riksrevisjonen (2011). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*. Dokument 3:1 (2011-2012). Bergen: Fagbokforlaget.

Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av Justisdepartementets samordningsrolle for samfunnssikkerhet*. Dokument 3:4 (2007-2008). Oslo: Riksrevisjonen.

Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet.

Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Justis- og politidepartementet.

Stortingsmelding nr. 17 (2002-2003). *Om statlige tilsyn*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og politidepartementet.

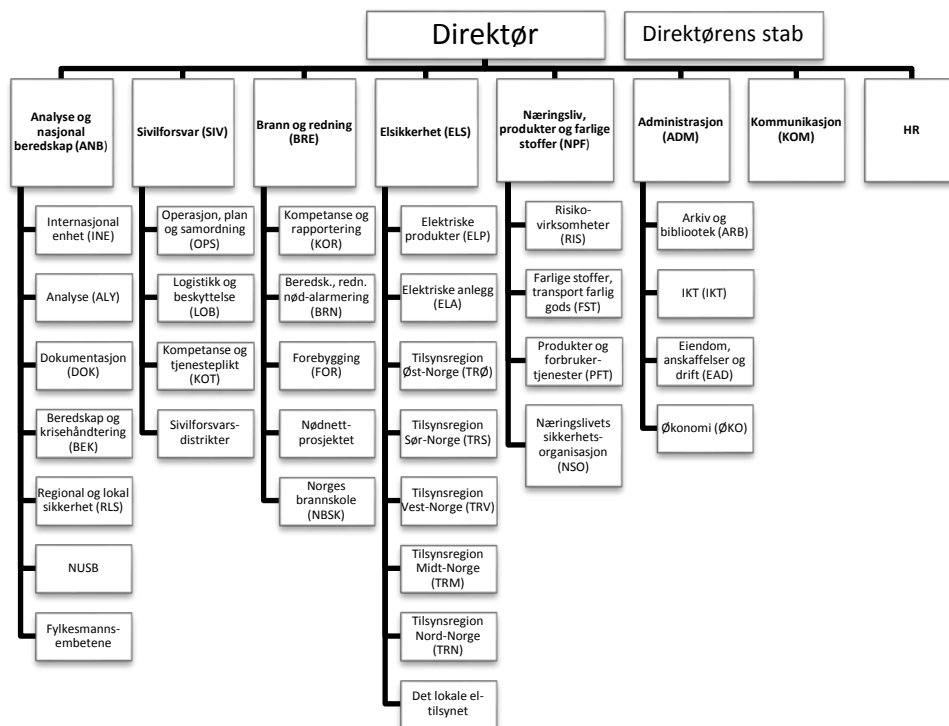
Stortingsmelding nr. 24 (1992-1993). *Det fremtidige sivile beredskap*. Justisdepartementet.

Muntlige kilder:

Faremo, Grete (2012). *Foredrag på Beredskaps- og øvingskonferansen. Beredskap og krav til samfunnssikkerhet i et moderne samfunn*. 16. februar.

Lea, Jon A. (2012). *Foredrag på Beredskaps- og øvingskonferansen. Avsluttende innlegg*. 17. februar.

Vedlegg 1: Organisasjonskart, DSB



Vedlegg 2: Samarbeidspartnere, NRB 2012²¹

Avinor	Bergen brannvesen
Diakonhjemmet Høgskole	Direktoratet for nødkommunikasjon
Drammensregionenes brannvesen IKS	Fedje trafikksentral
Finanstilsynet	Folkehelseinstituttet
Forsvaret	Forsvarets forskningsinstitutt
Forsvarsbygg	Forsvarsdepartementet
Fugro Seastar AS	Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Fylkesmannen i Rogaland
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Fylkesmannen i Telemark
Haukeland universitetssjukehus	Havforskningsinstituttet
Helsedirektoratet	Hovedredningssentralen Sør
Jernbaneverket	Justervesenet
Klima- og forurensingsdirektoratet	KRIPOS
Kystverket	Luftfartstilsynet
Mattilsynet	Meteorologisk institutt
Midt-Hedmark brann- og redningsvesen IKS	Molde kommune
Møre og Romsdal fylkeskommune	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Nordmøre og Romsdal HF	Norges bank
Norges geologiske undersøkelse	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Norges vassdrags- og energidirektorat	NorSIS
Norsk institutt for luftforskning	Norsk Romsenter
Nærings- og handelsdepartementet	Næringslivets fellesorganisasjon
Næringslivets hovedorganisasjon	Oljedirektoratet
Oslo Havn	Oslo kommune
Oslo universitetssykehus	Petroleumstilsynet
Politidirektoratet	Politidistrikter
Politiets sikkerhetstjeneste	Politi høgskolen
Porsgrunn kommune	Post- og teletilsynet
Radøy kommune	Samferdselsdepartementet
Sintef Byggforsk	Sivilforsvaret
Sjøfartsdirektoratet	Skien brann- og feiervesen
Statens kartverk	Statens landbruksforvaltning
Statens strålevern	Statnett
Sykehuset i Telemark	Telenor
Ullensaker kommune	Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Bergen	Universitetet i Stavanger
Universitetssykehuset i Nord-Norge	Vegdirektoratet
Växjö kommun, Kronobergs län, Sverige	

²¹ Vedlegg 1 i DSB (2012). *Nasjonalt risikobilde (NRB) 2012*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Vedlegg 3: Samarbeidspartnere, samvirkeområdene

Samvirkeområdet Natur ²²	Samvirkeområdet Farlige stoffer ²³
Arbeidstilsynet	DN
Folkehelseinstituttet	Fylkesmannsembetene (3)
FFI	JD
Fylkesmannsembetet	Kartverket
Helsedirektoratet	Klif
Klif	KS
Kripos	Kystverket
Kystverket	Meteorologisk institutt
Luftfartstilsynet	NGU
Mattilsynet	NVE
NSM	Riksantikvaren
NSO	Statens byggetekniske etat
Oslo brann- og redningsetat	Statens landbruksforvaltning
Ptil	Vegvesenet
POD	
Statens strålevern	
Sjøfartsdirektoratet	

²² *Samvirkeområdet for farlige stoffer*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Farlige-stoffer/Samvirkeområdet-farlige-stoffer/> [Lesedato: 13.05.2012]

²³ *Samarbeider om naturskapt hendelser og klimatilpasning*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Farlige-stoffer/Samvirkeområdet-farlige-stoffer/> <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Nasjonal-beredskap/Aktuelt-Nasjonal-beredskap/Samarbeider-om-naturskapt-hendelser-og-klimatilpasning/> [Lesedato: 13.05.2012]

Vedlegg 4: Deltakere i referansegruppa for kriseportalen

Kriseinfo.no:**referansegruppa²⁴**

Bergen kommune

DIFI

Fylkesmannens arb.utvalg

Helsedirektoratet

Hovedredningssentralene

Kystverket

Mattilsynet

Meteorologisk institutt

NSM

NVE

POD

Statens strålevern

²⁴ *Kriseinfo.no*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

<http://www.dsb.no/Global/Nasjonal%20beredskap/Dokumenter/Beredskapskonferansen%202012/Kriseinfo%20no.pdf> [Lesedato: 13.05.2012]

Vedlegg 5: Informanter i DSB

Dag Olav Høgvold, enhet for regional og lokal beredskap (ANB) [intervju 14.02.2012]

Erik Thomassen, avdelingsleder for enhet analyse (ANB) [intervju 14.02.2012]

Kristina Brekke Jørgensen, webredaktør Kriseinfo.no (ANB) [telefonintervju 02.03.2012]

Per Kristian Brekke, avdelingsdirektør (ANB) [intervju 21.02.2012]

Ragnhild Gjøstein Larsen, avdelingsleder farlige stoffer (NPF) [intervju 21.02.2012]

Tore Drtina, nasjonal beredskap og krisehåndtering (ANB) [intervju 21.02.2012]

Vedlegg 6: Intervjuguide

Intervjuguide – eksempler på spørsmål:

DEL I: Individnivå/bakgrunnsspørsmål i fht ansatte i avdelingen

- Ansattes bakgrunn
- Avdelingens ansvarsområder

DEL 2: Organisasjonsnivå

- Kontaktflater fra avdelingen og ut mot andre – hvem?
- Hvor stor del av avdelingens arbeidsoppgaver omfattes av DSBs koordineringsansvar?
- Hvilke aktører i omgivelsene opplever dere som viktige relasjoner for at DSB skal ivareta sitt koordineringsansvar?
- Kan du beskrive hvordan koordineringsansvaret utøves i forhold til internasjonale myndigheter, og hvordan samarbeidet med disse foregår?

DEL 3: Koordineringsansvaret (gitt av kgl.res 24.juni 2005)

- Førte dette til vesentlige endringer i DSBs virkemåte? Hvordan?
- Hvordan ivaretas koordineringsansvaret i DSB (eksempler/viktigste tiltak?)
- Hvordan er DSB organisert for å koordinere arbeidet i forhold til forvaltningens sektorielle grenser?
- Hva vil du si er de største utfordringene med å skulle ivareta DSBs koordineringsansvar på en god måte?
- Hvor stor autonomi oppleves det at DSB har i forhold til hvordan koordineringsansvaret skal utføres?
- Hvilke hensyn oppfattes som viktigst å ivareta i rollen som koordinator på området? Utfordres disse i møte med ulike sektorer?
 - Politiske hensyn versus faglig uavhengighet
 - Prinsipper for ansvar, nærhet og likhet
 - Annet?
- Hvordan arbeides det for å skaffe helhetlig oversikt over forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid og beredskap i alle sektorer samlet?

DEL 4: Kontakt og kommunikasjon

- Hvilke arenaer for kontakt, avklaringer og dialog med aktører utenfra eksisterer? Hvilke er mest effektive?
- Kommer det nye arenaer til (er det kultur for dette), eller er disse i stor grad fastsatt etter den tradisjonelle styringskjeden?
- Hvordan kommuniserer DSB med aktørene i omgivelsene?
- Opplevs noen gang ulike organisasjonskulturer hos andre aktører som en utfordring?
- Hvordan samarbeider JD og DSB når det gjelder koordineringsansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap?
 - Fordeling av oppgaver
 - Samarbeidet generelt
 - Kommunikasjon
- Hvordan kommuniserer DSB med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet, som også er underlagt en tverrsektoriell koordineringsrolle?
 - Kommunikasjon, erfaringsutveksling, grenseoppgang og oppgavefordeling?
- Opplevs DSBs lokalisering i Tønsberg som utfordrende i forhold til kommunikasjon/samarbeid med de nødvendige parter i forhold til koordineringsrollen?