

Ny struktur for krisehåndtering

En analyse av beslutningsprosessen som ligger til grunn for opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten

Mona Christensen Brygard



Masteroppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

November 2006

Innhold

INNHold	3
FORORD	7
SAMMENDRAG	9
1. INNLEDNING	11
1.1 TEMA OG BAKGRUNN	11
1.2 PROBLEMSTILLING OG STUDIEOPPLEGG	12
1.3 TEORI OG METODE.....	14
1.4 HVORFOR ANALYSERE DENNE BESLUTNINGSPROSESSEN?	14
1.5 EMPIRISKE AVGRENSNINGER	15
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR	18
2. TEORI	19
2.1 INNLEDNING.....	19
2.1.1 <i>Strukturering av teorien</i>	19
2.2 TO INSTRUMENTELLE TILNÆRMINGER.....	21
2.2.1 <i>Instrumentelt syn på beslutningsprosesser</i>	21
2.2.2 <i>Den hierarkiske modellen</i>	22
2.2.3 <i>Forhandlingsmodellen</i>	25
2.3 TO INSTITUSJONELLE TILNÆRMINGER	26
2.3.1 <i>Institusjonelt syn på beslutningsprosesser</i>	26
2.3.2 <i>Kulturperspektivet</i>	27
2.3.3 <i>Myteperspektivet</i>	30
2.4 METODE.....	34
2.4.1 <i>Utfylling som teoretisk metode</i>	34
2.4.2 <i>Enkel teoretisk fortolkende casestudie</i>	35
2.4.3 <i>Datagrunnlag</i>	36
2.4.4 <i>Reliabilitet og validitet</i>	37
3. EMPIRI	40
3.1 INNLEDNING.....	40
3.1.1 <i>Organiseringen av sentral strategisk krisehåndtering før 2006</i>	40
3.2 INITIATIVFASEN- INITIATIV OG UTFORMING AV MANDAT	44
3.2.1 <i>Aktivisering</i>	44
3.2.2 <i>Organisasjonstenkning</i>	45
3.3 UTREDNINGSAFASEN- UTREDNING OG FORSLAG.....	47
3.3.1 <i>Aktivisering</i>	47

3.3.2	<i>Organisasjonstenkning</i>	47
3.4	HØRINGSFASEN- HØRINGSBREV OG HØRINGSUTTALELSER	53
3.4.1	<i>Aktivisering</i>	53
3.4.2	<i>Organisasjonstenkning</i>	54
3.5	POLITIKKUTFORMINGSFASEN- UTFORMING AV STORTINGSMELDING	57
3.5.1	<i>Aktivisering</i>	57
3.5.2	<i>Organisasjonstenkning</i>	58
3.6	VEDTAKSFASEN- VEDTAK I STORTINGET	63
3.6.1	<i>Aktivisering</i>	63
3.6.2	<i>Organisasjonstenkning</i>	64
4.	ANALYSE	67
4.1	INNLEDNING	67
4.2	HIERARKISK INSTRUMENTELL MODELL	67
4.2.1	<i>Aktivisering</i>	67
4.2.2	<i>Organisasjonstenkning</i>	69
4.3	INSTRUMENTELL FORHANDLINGSMODELL.....	76
4.3.1	<i>Aktivisering</i>	76
4.3.2	<i>Organisasjonstenkning</i>	77
4.4	INSTITUSJONELT KULTURPERSPEKTIV.....	78
4.4.1	<i>Er betingelsene oppfylt?</i>	78
4.4.2	<i>Aktivisering</i>	78
4.4.3	<i>Organisasjonstenkning</i>	79
4.5	INSTITUSJONELT MYTEPERSPEKTIV	83
4.5.1	<i>Er betingelsene oppfylt?</i>	83
4.5.2	<i>Aktivisering</i>	85
4.5.3	<i>Organisasjonstenkning</i>	86
4.6	AVSLUTNING- ANALYTISK SAMMENFATNING	90
4.6.1	<i>Aktivisering med utgangspunkt i formell struktur</i>	90
4.6.2	<i>Sammensatt og stabil organisasjonstenkning</i>	91
5.	AVSLUTNING	92
5.1	OPPSUMMERING AV OPPGAVEN	92
5.2	HOVEDTREKK I LYS AV FORSKNINGSSPØRSMÅLENE	92
5.3	SVAR PÅ PROBLEMSTILLINGEN	94
5.4	HVORDAN FUNGERTE STUDIEOPPLEGGET FOR Å BESVARE PROBLEMSTILLINGEN?	95
5.5	VEIEN VIDERE- EMPIRISKE EFFEKTER OG FREMTIDIGE STUDIER.....	96
	KILDELISTE	99
	INFORMANTER	102

VEDLEGG I.....	103
VEDLEGG II.....	104
VEDLEGG III.....	105

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært utfordrende, lærerikt og utrolig spennende. Gjennom prosessen har jeg utviklet stor interesse både for sikkerhets- og beredskapsfeltet som forvaltningsområde og for organisasjonsteori. Jeg har også ved mange anledninger erfart at arbeidet med en slik oppgave er en modningsprosess hvor den helhetlige forståelsen øker i takt med at tiden tikker mot innlevering. Jeg er derfor veldig stolt over at jeg er en av de som har fullført på normert tid.

Mange har gjort denne masteroppgaven mulig å gjennomføre. Først vil jeg takke min veileder professor Tom Christensen for en utrolig tilgjengelighet og for gode innspill og tilbakemeldinger. Jeg vil også takke mine informanter for at de har satt av tid til meg og villig besvart mine spørsmål.

Videre vil jeg takke Stine og Hanne for nyttige faglige diskusjoner, gjennomlesning og gode råd når jeg har stått fast. Sammen med Yvonne og Magnus har de også gjort timene på 901 til en veldig koselig tid. Videre vil jeg takke min søster Katrine for tålmodig gjennomlesning og korrektur og for en utrolig støtte og forståelse gjennom hele denne prosessen. Til slutt vil jeg takke mamma for at hun jevnlig har sørget for å minne meg på at "livet er mer enn masteroppgaven".

Antall ord: 27 584

Oslo, november 2006
Mona Christensen Brygard

Sammendrag

Oppgaven er en studie av beslutningsprosessen som ligger til grunn for stortingsvedtaket om å etablere Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten samt å utvikle Regjeringens kriseinformasjonsenhet (Kriseinfo) i juni 2005. Prosessen ble påbegynt i januar 2005 da Regjeringen Bondevik II opprettet et uavhengig utvalg, Evalueringsutvalget, for å evaluere håndteringen av flodbølgekatastrofen i Sør-Øst-Asia 2. juledag 2004. Prosessen ble avsluttet med et enstemmig vedtak i Stortinget om ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering i juni 2005. Denne beslutningsprosessen blir i oppgaven studert fasevis, og det inndeles i initiativfasen, utredningsfasen, høringsfasen, politikktutformingsfasen og vedtaksfasen. Initiativfasen besto av utformingen av kongelig resolusjon av 14. januar 2005 om opprettelsen av Evalueringsutvalget. Utredningsfasen besto av Evalueringsutvalgets arbeid med å utforme evalueringsrapport til Justisdepartementet, som ble avlevert til justisminister Odd Einar Dørum 20. april samme år. Rapporten inneholdt blant annet forslag til strukturelle endringer på krisehåndteringsfeltet. I høringsfasen ble evalueringsrapporten sendt til 23 offentlige og private høringsinstanser som fikk frist til 2. mai for å uttale seg i saken. Politikktutformingsfasen besto av en oppfølging av evalueringsrapporten og høringsuttalelser og utarbeidelse av St.meld. nr. 37 (2004-2005) Om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, som blant annet inneholdt forslag til strukturelle endringer. I vedtaksfasen ble stortingsmeldingen sendt til Stortinget for behandling i Forsvarskomiteen, hvor Innst. S. nr. 265 (2004-2005) ble utformet og 13. juni 2005 vedtatt av et enstemmig Storting.

Formålet med studien er å kartlegge hovedtrekkene i aktiviseringen og organisasjonstenkningen i prosessen i lys av problemstillingen ”*Hva kjennetegnet den beslutningsprosessen som lå til grunn for vedtaket om ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering i juni 2005?*”. Studien er en casestudie hvor aktiviseringen og organisasjonstenkningen analyseres i lys av fire organisasjonsteoretiske perspektiver; en hierarkisk instrumentell modell, en instrumentell forhandlingsmodell, et institusjonelt kulturperspektiv og et institusjonelt myteperspektiv.

Hovedfunnene i studien er at deltakelsen i prosessen var bestemt av formell beslutningsstruktur, men i høringsfasen var svært smal, og at politisk ledelse deltok aktivt, noe som innebærer at aktiviseringen best forklares av forhold knyttet til de to instrumentelle modellene. Organisasjonstenkningen var preget av en rasjonell mål-middel-tankegang basert på allerede foreliggende uformell struktur, forslag fremmet i forkant av prosessen og et fokus på helhetlig koordinering og ledelse som var etablert som institusjonell organisasjonsoppskrift i omgivelsene. Den strukturen som ble vedtatt var også i all hovedsak det forslaget som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som høringsinstans hadde fremmet forslag om i høringsfasen, slik at man kan konkludere med at DSB som høringsinstans hadde stor aksess til beslutningene. Alle de fire organisasjonsteoretiske modellene hadde stor betydning for organisasjonstenkningen i prosessen og forhold knyttet til disse var også kompatible med hverandre og utfyller hverandre således for å forklare prosessen.

1. INNLEDNING

1.1 Tema og bakgrunn

2. juledag 2004 var det et jordskjelv i Det indiske hav, 250 kilometer sør for Sumatra. Jordskjelvet forårsaket en flodbølge som bygde seg opp både med størrelse og hastighet. Bølgen raste mot Sør-Asia og Øst-Afrika, som ble truffet i løpet av noen timer. 220 000 mennesker døde, 1,5 millioner mennesker ble husløse.

Flodbølgen traff blant annet turistområder i Thailand og på Sri Lanka, områder der mange vestlige turister tilbrakte juleferien. Dette medførte at katastrofen direkte berørte vestlige land, og myndighetene i mange land måtte sette i verk krisehåndteringsplaner. Også Norge og nordmenn ble rammet. Omtrent 4000 nordmenn var i de katastroferammede områdene, de fleste på ferie i Thailand. 81 nordmenn omkom. I tillegg til dette bor det i dag mange mennesker i Norge som har sin opprinnelse og familie i de landene som ble rammet, noe som gjorde Norge ytterligere berørt av katastrofen.

Norske myndigheter iverksatte krisehåndteringsplaner under katastrofen. Utenriksdepartementet, som er eierdepartement¹ i kriser som skjer i utlandet, fikk hovedansvaret for håndteringen. Krisen berørte imidlertid en rekke andre sektorer slik at også andre departementer deltok. De som i størst grad var involvert på sentralt nivå var Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Statsministerens kontor. I tillegg var en rekke offentlige og private organisasjoner deltakende i det operative arbeidet både i Norge og i områdene der katastrofen fant sted.

Under og i etterkant av katastrofen ble det rettet kritisk søkelys på myndighetenes håndtering. Dette resulterte blant annet i at Regjeringen Bondevik II tok initiativ til å opprette et uavhengig utvalg for å evaluere håndteringen. Utvalget fikk navnet Evalueringsutvalget og fikk også som tilleggsmandat å vurdere og anbefale strukturelle endringer på krisehåndteringsfeltet, dersom de i lys av sin evaluering

¹ Eierdepartement: Det departement som er mest berørt av en krise og dermed får hovedansvaret for krisehåndteringen.

betraktet dette som rasjonelt. Evalueringsutvalget avga rapport til Justisdepartementet våren 2005, hvor de blant annet foreslo strukturelle endringer. Hovedendringene de foreslo på sentralt strategisk nivå var å opprette en fast tverrdepartemental samordningsgruppe som skulle settes sammen i krisesituasjoner som berører Norge eller nordmenn i utlandet og at det skulle etableres en fast rådgivningsgruppe i tilknytning til denne ledergruppen. Forslagene ble behandlet og videreført gjennom en beslutningsprosess som resulterte i stortingsvedtak om ny struktur sommeren samme år. Regjeringens kriseråd² ble opprettet som et nytt tverrdepartementalt koordineringsorgan og Krisestøtteenheten³ ble etablert som rådgivningsenhet i krisesituasjoner. I tillegg ble Regjeringens kriseinformasjonsenhet (Kriseinfo), som hadde vært en spesialenhet for informasjonsberedskap i krisesituasjoner siden 1989, avviklet.

1.2 Problemstilling og studieopplegg

Det er disse strukturelle endringene jeg tar for meg i denne studien. Jeg retter søke-lyset på beslutningsprosessen som startet med initiativet til å opprette Evalueringsutvalget og som ble avsluttet med vedtak i Stortinget noen måneder senere. Min problemstilling i studien er:

Hva kjennetegnet den beslutningsprosessen som lå til grunn for vedtaket om ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering i juni 2005?

For å operasjonalisere problemstillingen har jeg utarbeidet noen mer presise forskningsspørsmål:

- Hvilke aktører deltok i prosessen og hvordan kan dette forklares?
- Hvilke problemer og løsninger ble definert gjennom prosessen og hvordan kan dette forklares?

²Endelig vedtatt navn på enheten. I utredningsfasen kalles Regjeringens kriseråd imidlertid Strategisk ledelse.

³ Endelig vedtatt navn på enheten. I utredningsfasen kalles Krisestøtteenheten imidlertid Rådgivningsgruppe og av DSB i høringsfasen kalles den Sentral krisestab/Støtteenhet.

-
- I hvilken grad endret organisasjonstenkningen seg gjennom prosessen og hvordan kan dette forklares?

Endelig har jeg utviklet et forskningsspørsmål som mer direkte er tilknyttet denne sakens svært spesielle karakter. Evalueringen av håndteringen av flodbølgekatastrofen fant sted kort tid etter at katastrofen hadde inntruffet. Den satt derfor fortsatt friskt i minne både for aktørene i beslutningsprosessen og for den norske befolkningen generelt. I tillegg ble prosessen påbegynt og fullført innen et svært kort tidsrom. Stortingsvedtak i saken forelå allerede i juni året etter tsunamien, og fra Evalueringsutvalget ble opprettet 14. januar samme år hadde forslag til ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering vært gjennom alle faser i normal prosedyre for slike prosesser. Jeg stiller følgelig disse spørsmålene tilknyttet sakens spesielle karakter:

- I hvilken grad fikk sakens spesielle karakter og det korte tidsrommet betydning for aktiviseringen og organisasjonstenkningen gjennom prosessen?

Jeg vil i denne studien analysere beslutningsprosessen i lys av fire organisasjonsteoretiske perspektiver; en hierarkisk instrumentell modell, en instrumentell forhandlingsmodell, et kulturelt-institusjonelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv. Fokus settes på aktivisering og organisasjonstenkning i prosessen, det vil si hvilke deltakere som aktiviserte seg og hvilke problemer og løsninger deltakerne satt fokus på. Jeg har valgt en organisasjonsteoretisk vinkling fordi jeg mener at organisasjonsteoretiske perspektiver bidrar til inngående forståelse av de krefter som driver offentlige beslutningsprosesser. Gjennom å benytte en slik vinkling vil jeg kartlegge både deltakelsen og organisasjonstenkningen gjennom prosessen og dermed oppnå en god forståelse av de kreftene som gjorde seg gjeldende. Bruk av organisasjonsteoretiske perspektiver for å forklare offentlige beslutningsprosesser er også et studieopplegg som er mye brukt både i statsvitenskap og organisasjonsteori, og både empiri og teori er statsvitenskapelig relevant.

1.3 Teori og metode

Jeg tar utgangspunkt i fire organisasjonsteoretiske perspektiver på beslutningsprosesser når jeg skal analysere denne prosessen. Jeg har hovedutgangspunkt i en hierarkisk instrumentell modell som sier at slike prosesser er preget av aktivisering ut fra formell beslutningsstruktur, klar mål-middel-tankegang og at de styres av den hierarkiske ledelsen. Jeg utfyller perspektivet med en instrumentell forhandlingsmodell, som tar utgangspunkt i at beslutningsprosesser er preget av aktivisering ut fra beslutningsstruktur og er styrt av en mål-middel-tankegang, men at ulike aktører har ulike preferanser om rasjonelle løsninger slik at prosessene kan få innslag av forhandling, dragkamp og kompromiss. Videre utfyller jeg den hierarkiske instrumentelle modellen med to institusjonelle perspektiver. Et kulturelt perspektiv som vektlegger betydningen av interne institusjonelle forhold for denne type prosesser, som institusjonelle tradisjoner og vedvarenhet, og et institusjonelt myteperspektiv som har fokus på betydningen av institusjonelle forhold utenfor organisasjonene, hvordan myter og moter i omgivelsene kan påvirke offentlige beslutningsprosesser. Studien er en enkel teoretisk fortolkende casestudie og jeg benytter dokumentanalyse og kvalitativt intervju som datagrunnlag.

1.4 Hvorfor analysere denne beslutningsprosessen?

"Å forberede seg på det ukjente, er kjernen i å bygge opp en god beredskap".

(Evalueringsutvalget 2005:159)

Organisering av krisehåndtering er svært spesielt. Vanligvis, når man organiserer et felt, vet man hvilke oppgaver man skal utføre og organiseringen dreier seg om å finne en løsning som får disse oppgavene løst på beste mulig måte. I lys av dette er krisehåndteringsfeltet i en svært spesiell situasjon. Når man skal organisere for krisehåndtering organiserer man for noe man ikke vet hva er. En krise inntreffer plutselig og veldig, ofte uten forvarsel. Og hvilket omfang krisen får er ofte usikkert helt til man står midt oppi den. Håndteringen av en flomkatastrofe eller et fjellras er av en

helt annen art og krever helt andre ressurser iverksatt enn håndteringen av en terrorbombe eller en flykapring. Likevel er det noen grunnleggende strukturer som må være på plass for at aktiviseringen av de nødvendige ressurser skal skje raskt og på beste mulige måte, en struktur som skal fungere like godt i alle typer kriser. Det er en slik organisering det i denne prosessen etableres og det er svært interessant å sette fokus på hva aktørene som utformer denne typen organisering tenker hva gjelder løsningsdefinering når oppgavene er ukjente.

Mitt valg av prosess og problemstilling er videre interessant fordi sikkerhet og beredskap generelt er et felt det i dag rettes stor oppmerksomhet på i den vestlige verden, som en konsekvens av økt trusselnivå både når det gjelder sivile og militære kriser. Det norske sikkerhets- og beredskapsfeltet ble gjennomgått i en helhetlig utredning i 1999-2000 og en etterfølgende beslutningsprosess som resulterte i strukturelle endringer på feltet (NOU 2000:24, Serigstad 2003, Serigstad og Læg Reid 2006). Den største endringen var at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble etablert som et eget fagdirektorat for sikkerhet og beredskap. Det spesielle med prosessen var at Sårbarhetsutvalget, som sto for utredningen, foreslo store strukturelle endringer ved å opprette et eget departement for sikkerhet og beredskap (NOU 2000:24). Forslaget møtte imidlertid motstand i etterfølgende behandlingsinstanser og ble erstattet med en direktoratsmodell, og DSB ble opprettet i 2003 (Serigstad 2003, Serigstad og Læg Reid 2006). Under flodbølgekatastrofen i desember 2004 opplevde myndighetene imidlertid at den strukturen som eksisterte på strategisk nivå på feltet ikke var rustet til å håndtere de utfordringene myndighetene da ble satt overfor, og det ble igangsatt ny utredning og forslag om ytterligere organisatoriske endringer.

1.5 Empiriske avgrensninger

Det er viktig å gjøre klare og gode avgrensninger i en studie hvor man har begrenset med tid og plass til rådighet. Flere forhold har vært med på å avgjøre mine empiriske avgrensninger. Hovedbegrunnelsen er tids- og plassbegrensninger. Den beslutningsprosessen jeg i denne studien analyserer er i tillegg en del av en større endrings-

prosess som har foregått gjennom mange år. Særlig må den settes i sammenheng med den prosessen som ble igangsatt da Sårbarhetsutvalget ble opprettet i 1999 og som ble avsluttet med etableringen av DSB i 2003. Det foreligger imidlertid allerede en inngående og god organisasjonsteoretisk studie av den beslutningsprosessen (se Serigstad 2003 og Læg Reid og Serigstad 2006). Selv om jeg inkluderer et empirisk bakgrunnskapittel, begrenser jeg derfor min analyse til den prosessen som startet da Regjeringen Bondevik II tok initiativ til å opprette Evalueringsutvalget. Jeg tar i studien for meg aktiviseringen og organisasjonstenkningen i initiativfasen, utredningsfasen, høringsfasen, politikktutformingsfasen og vedtaksfasen. Initiativfasen besto av initiativet til å starte prosessen og utarbeidelse av kongelig resolusjon med mandat og sammensetning for Evalueringsutvalget. Den kongelige resolusjonen ble vedtatt i Regjeringen 14. januar 2005. Utredningsfasen besto av Evalueringsutvalgets arbeid. Utvalget gjennomførte i perioden 14. januar til 20. april 2005 en gjennomgang av norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen. Utvalget var gitt et vidt mandat med stort handlingsrom, og med mandatet som utgangspunkt analyserte de alle ledd i håndteringen, fra lokalt operativt nivå i kriseområdene til sentralt strategisk departementsnivå her i Norge. Utvalget tok også, om enn i begrenset grad, for seg håndteringen i de øvrige nordiske land og utvalgte europeiske land. Endelig tok de for seg spørsmål knyttet til den eksisterende organiseringen for krisehåndtering og foreslo strukturelle endringer. Det er disse forslagene som er av interesse i min studie og det er følgelig disse jeg tar for meg. Justisminister Odd Einar Dørum mottok rapport fra Evalueringsutvalget 20. april 2005. I høringsfasen ble den sendt på høring til 23 offentlige og private høringsinstanser. Justisdepartementet arrangerte i tillegg et åpent høringsmøte 28. april. Høringsinstansene fikk frist til 2. mai til å komme med uttalelse i saken, og syv organisasjoner sendte uttalelse til Justisdepartementet. Politikktutformingsfasen besto av oppfølging av evalueringsrapporten i forvaltningen og utarbeidelse av stortingsmelding. En arbeidsgruppe med hovedvekt i Rednings- og beredskapsavdelingen i Justisdepartementet arbeidet med saken fra 20. april til 27. mai, og deres arbeid resulterte i St.meld. nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering. Stortingsmeldingen ble sendt til behandling i statsråd 27. mai

og vedtatt av Regjeringen 31. mai 2005. Samme dag ble den sendt til behandling i Stortinget. Forsvarskomiteen som fagkomité for saker som omhandler sivilt beredskap fikk i oppgave å behandle stortingsmeldingen og utforme innstilling for votering. Forsvarskomiteen arrangerte 6. og 9. juni åpne komitéhøringer der de ulike aspektene ved stortingsmeldingen ble drøftet med berørte parter og representanter fra Regjeringen. Forsvarskomiteen utformet Innst. S. nr. 265 (2004-2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering basert på St.meld. nr. 37 (2004-2005), og innstillingen ble 13. juni 2005 vedtatt av et enstemmig Storting. Vedtaksfasen ble etterfulgt av en iverksettingsfase som formelt ble påbegynt 1. januar 2006⁴. Når det gjelder iverksetting og effekter er det imidlertid i skrivende stund for tidlig å gjennomføre noen inngående analyse av dette, ettersom det kun er i underkant av et år siden den nye strukturen ble etablert.

I tillegg til de tidsmessige begrensningene har jeg også fastsatt noen saksmessige begrensninger for studien. Disse begrensningene er direkte knyttet til prosessen jeg skal analysere, som i all hovedsak dreier seg om sentral strategisk håndtering av kriser som omfatter flere enn ett departement. Jeg setter derfor fokus på endringer i strukturen for tverrdepartemental krisehåndtering på sentralt strategisk nivå i Norge. Dette innebærer for det første at jeg kun tar for meg organiseringen *nasjonalt*, og ikke internasjonalt, regionalt og lokalt nivå. For det andre innebærer det at jeg tar for meg hvordan krisehåndteringen er organisert på *strategisk nivå* i *departementene*, ikke på operativt nivå i departementer og i underliggende etater. Skillet mellom strategisk og operativt nivå kan kort sies å være at det strategiske nivå har oppgaver knyttet til ledelse, koordinering og informasjonshåndtering samt å sikre kontinuerlig informasjon om tilgjengelige og operative ressurser. Det operative nivået er de ressurser som settes inn i selve krisehåndteringsarbeidet der hvor krisen rammer. For det tredje tar jeg for meg organiseringen av beredskap når det har oppstått en *faktisk* krisesituasjon, ikke strukturen for sikkerhets- og beredskapsfeltet generelt, selv om dette naturligvis til en viss grad må bygges inn i studien for å gi et rammeverk for strukturen i krisesituasjoner og for å danne et helhetlig bilde. Endelig

⁴ Se vedlegg I for detaljert kronologisk oversikt over prosessen.

innebærer mine empiriske begrensninger at jeg kun tar for meg organiseringen av strategisk krisehåndtering *på tvers av* departementsstrukturen. Jeg går således ikke nærmere inn på den organiseringen som foreligger internt i hvert departement.

1.6 Oppgavens struktur

Jeg starter oppgaven med et teorigapittel hvor jeg redegjør for de teoretiske perspektivene jeg benytter i studien. Jeg tar for meg det instrumentelle og det institusjonelle synet på beslutningsprosesser generelt før jeg deler disse inn i de fire konkrete modellene som benyttes i hvert hovedperspektiv og redegjør for hovedtrekkene i de fire modellenes syn på aktivisering og organisasjonstenkning i offentlige beslutningsprosesser. For de to institusjonelle modellene tar jeg også kort for meg betingelser som bør være oppfylt for at disse perspektivene kan ha betydning i slike prosesser. Teorigapitlet avsluttes med en metodedel hvor jeg gjør rede for de metodiske teknikkene jeg benytter i studien og utfordringer knyttet til disse. Teorigapitlet etterfølges av et empirikapittel hvor jeg fasemessig i kronologisk rekkefølge tar for meg de empiriske forholdene i prosessen. Jeg innleder med en generell redegjørelse for eksisterende struktur og den generelle utviklingen på krisehåndteringsfeltet etter 2. verdenskrig før jeg starter på selve den prosessen jeg skal analysere. Deretter følger analysekapitlet hvor jeg knytter teori og empiri sammen for å kartlegge og oppnå forståelse av de hovedforhold som gjorde seg gjeldende gjennom denne prosessen. Endelig avslutter jeg med en oppsummering og konklusjon hvor jeg blant annet svarer på problemstillingen.

2. TEORI

2.1 Innledning

2.1.1 Strukturering av teorien

De fire fenomener i en beslutningsprosess

Når organisasjonsteoretiske perspektiver benyttes for å analysere beslutningsprosesser er det fruktbart å sette fokus på fire fenomener som utgjør innholdet i offentlige beslutningsprosesser. Disse fire fenomenene er deltakere, problemer, løsninger og beslutningspremisser, som er knyttet sammen på ulike måter i ulike prosesser (March og Olsen 1976). Ved å kartlegge fenomenene, deres tilknytning til hverandre og deres betydning, oppnår man god og inngående forståelse av kreftene som driver prosessene. Jeg vil kort redegjøre for hovedinnholdet i de fire fenomenene.

Deltakere er formelle og uformelle aktører som deltar i en beslutningsprosess. Formelle deltakere deltar med utgangspunkt i organisasjonsstruktur eller andre tilsvarende forhold som gir formelle deltakelsesrettigheter, mens uformelle deltakere deltar på grunnlag av institusjonelle tradisjoner, etablerte normer eller tilfældigheter. Muligheten for uformelle deltakere til å delta avhenger i stor grad av om en prosess har løs eller stram deltakerstruktur, hvorav en løs struktur gir større rom for uformell deltakelse enn en stram struktur (Selznick 1997:26). Det er ei heller ikke slik at de aktører som har formelle eller uformelle deltakelsesrettigheter *alltid* deltar i prosessen, ofte har deltakere mangel på kapasitet til å rette sin oppmerksomhet på en prosess. I andre tilfeller gjør aktører av ulike årsaker bevisste valg om ikke å delta.

Problemer er forhold deltakere oppfatter som avvik mellom ønsket og eksisterende tilstand med hensyn til måloppnåelse. Løsninger er i de fleste tilfeller svar på problemer som er definert, og svar på hvordan avstanden mellom ønsket og reell tilstand kan fjernes eller reduseres. Det er imidlertid ingen deterministisk sammenheng mellom problemer og løsninger. Problemer kan defineres uten at det fremmes løsningsforslag for å løse de. Løsninger kan også foreligge før problemer

defineres. Endelig kan løsninger fremmes for problemer som ikke er og aldri vil bli definert. En av flere grunner for denne manglende deterministiske sammenhengen mellom problemer og løsninger er det fjerde fenomenet i en beslutningsprosess, beslutningspremisser. Beslutningspremisser er forhold som må være til stede for at en reell beslutningsprosess kan finne sted. Noen av de viktigste beslutningspremissene er oppmerksomhet på prosessen og at det foreligger beslutningssituasjoner.

Aktivisering og organisasjonstenkning

For å systematisere mitt materiale og på en enklere måte oppnå innsikt i prosessen, vil jeg i det følgende dele teori, empiri og analyse inn i *aktivisering* og *organisasjonstenkning*. Formell og uformell aktivisering dreier seg om hvilke, hvor mange og hva type aktører som faktisk deltar i en beslutningsprosess (March og Olsen 1976). Formell aktivisering er aktivisering av deltakere som med utgangspunkt i formell beslutningsstruktur har deltakelsesrettigheter. Uformell aktivisering er aktivisering på grunnlag av mer uformelle forhold som tradisjon, normal prosedyre eller tilfeldigheter. Fordi det sjelden er slik at alle de aktører som har formelle eller uformelle deltakelsesrettigheter faktisk deltar i en beslutningsprosess, og fordi det også ofte er aktører uten deltakelsesrettigheter som deltar, er det viktig å studere aktiviseringen i beslutningsprosesser.

Organisasjonstenkningen knytter seg til defineringen av problemer og løsninger i en beslutningsprosess. Organisasjonstenkningen dreier seg også mye om *aksesstrukturen* ettersom de problemer og løsninger som oppnår aksess til beslutningene er de som er med på å prege organisasjonstenkningen gjennom slike prosesser (March og Olsen 1976, Olsen 1978). Aktivisering og organisasjonstenkning seg også til hverandre ettersom hvilke deltakere som aktiviserer seg kan ha stor betydning for hvilke problemer og løsninger som blir definert i slike prosesser. Det er derfor viktig å knytte sammen deltakelse og organisasjonstenkning for å forstå hvordan disse påvirker og former hverandre.

2.2 To instrumentelle tilnærminger

2.2.1 Instrumentelt syn på beslutningsprosesser

Det instrumentelle perspektivet betrakter beslutningsprosesser som tett koblede prosesser hvor deltakere, problemer og løsninger er sterkt knyttet til hverandre, og målsetninger og problemer defineres i hver beslutningssituasjon før det fremmes løsninger. Beslutningsstrukturen avgjør aktiviseringen, deltakere med formelle deltakelsesrettigheter ut fra formell struktur aktiviserer seg og aksesstrukturen avgjør defineringen av problemer og løsninger (March og Olsen 1976). Deltakerne er rasjonelle og handler ut fra en konsekvenslogikk. Organisasjonstenkningen preges av mål-middel-tankegang og strukturelle endringer benyttes som verktøy for å oppnå samsvar mellom reell og ønsket måloppnåelse (Egeberg 1989).

Moderne instrumentell teori anerkjenner imidlertid at aktørene i beslutningsprosesser er *begrenset* rasjonelle på grunn av knapphet i tid, oppmerksomhet, informasjon, kunnskap osv. (Simon 1965). Tid er en knapp ressurs og beslutningstakere har ikke kapasitet til å til enhver tid ha oppmerksomhet på alle prosesser der de har deltakelsesrettigheter og må følgelig avveie mellom ulike hensyn når oppmerksomheten skal fordeles. Videre har aktører begrenset kunnskap og informasjon og sjelden fullstendig enhetlige og klare rasjonelle målsetninger samt begrenset kunnskap om problemer og løsninger (Simon 1965). Disse rasjonalitetsbegrensningene medfører at aktører ofte er *satisfierende* heller enn maksimerende når det gjelder aktivisering og organisasjonstenkning, og løsninger som betraktes som tilfredsstillende velges på bekostning av maksimalt rasjonelle løsninger som ville kreve mer omfattende ressursbruk (Simon 1965).

Man kan dele det instrumentelle perspektivet på beslutningsprosesser inn i to hovedmodeller. Den hierarkiske modellen tar utgangspunkt i at offentlige beslutningsprosesser er preget av en klar mål-middel-tankegang og at de er hierarkisk styrte. Ledelsen i en organisasjon benytter strukturelle virkemidler for å oppnå ønsket beslutningsadferd (Egeberg 1989, Roness 1997). Forhandlingsmodellen har på sin side den samme mål-middel-tankegangen, men betrakter beslutningsprosesser som

prosesser preget av interessehevding, forhandling og kompromiss mellom aktører som handler ut fra egeninteresse og ledelsen er kun en aktør på lik linje med de andre. Hvilke koalisjoner som er gjeldende gjennom prosessen og hvor mye ressurser hver av aktørene investerer er avgjørende for resultatet. Foreliggende struktur reflekterer eksisterende maktforhold og eksisterende vinnende koalisjon i en organisasjon (Christensen m.fl. 2004, Roness 1997). Jeg vil i det følgende redegjøre for hovedtrekkene i disse to modellens syn på aktivisering og organisasjonstenkning mer spesifikt.

2.2.2 Den hierarkiske modellen

Aktivisering

I følge den hierarkiske modellen fremmes initiativ til endringer fra ledelsen når deres situasjonsoppfatning eller målsetninger endrer seg, hovedsakelig når sittende ledelse får en oppfatning om at det er avstand mellom reell og ønsket måloppnåelse, eller hvis ledelsen byttes ut. Strukturelle endringer benyttes følgelig som verktøy for ledelsen i deres ønske om best mulig måloppnåelse (Roness 1997:63-64). Videre er aktivisering i overensstemmelse med formell beslutningsstruktur, ledelsen deltar og kontrollerer også aktiviseringen for øvrig. Følgelig forutsetter modellen at det er stor grad av samsvar mellom de deltakere som gjennom formell struktur har deltakelsesrettigheter og de som faktisk aktiviserer seg. Andre aktører organiseres inn i prosessen dersom ledelsen betrakter dette som hensiktsmessig på grunn av deres fagkompetanse, behovet for å lette egen arbeidsbyrde, legitimere egen organisasjonstenkning eller liknende (Christensen m.fl. 2004:135). Den tankegangen som således ligger til grunn i den hierarkiske modellen gir forventninger om stabil og forutsigbar deltakerstruktur i offentlige beslutningsprosesser på grunn av at formell beslutningsstruktur i all hovedsak former aktiviseringen. Forutsetningen er at sittende ledelse ikke endrer situasjonsoppfatning eller ledelsen byttes ut underveis i prosessen.

Organisasjonstenkning

Den hierarkiske modellen tar utgangspunkt i at ledelsen styrer organisasjonstenkningen i beslutningsprosesser og på denne måten sørger for at deres preferanser virkeliggjøres. Ved å benytte mekanismer som selv å delta i prosessen, fastlegge klare retningslinjer, instruere de ansatte i deres arbeid, rekruttere ansatte som deler deres tankegang, samt kontinuerlig kontrollere at den hierarkiske karakteren opprettholdes, sikrer ledelsen at deres organisasjonstenkning blir styrende gjennom hele prosessen (Roness 1997:63).

Den hierarkiske instrumentelle modellen tar videre utgangspunkt i at ledelsen preges av en klar mål-middel-tankegang. Ved å endre forhold knyttet til formell normativ struktur (FNS), fysisk struktur (FYS) og organisasjonsdemografi, forsøker ledelsen å endre administrativ og/eller substansiell beslutningsadferd (Egeberg 1989). FNS er de organisatoriske og strukturelle forholdene i en organisasjon og knytter seg til grad av horisontal og vertikal spesialisering, spesialiseringsprinsipp, størrelse, med mer (Egeberg 1989). FNS forteller ” *hvem* som har rett og/eller plikt til å treffe beslutninger, *hva* beslutningsaktiviteten bør eller skal dreie seg om (saksfelt) og *hvordan* aktiviteten bør eller skal foregå” (Egeberg 1989:18). FYS knytter seg til fysiske trekk, som beliggenhet, størrelse, symboler og varemerker. FYS kan særlig ha betydning når det gjelder geografisk nærhet til ledelsen, informasjonsteknologi og liknende (Egeberg 1989:17). Endelig er organisasjonsdemografi trekk ved personalsammensetningen i organisasjoner. Særlig profesjonsbakgrunn og erfaring kan ha betydning for hvordan ansatte former egen beslutningsadferd (Egeberg 1989:17). Med utgangspunkt i den hierarkiske instrumentelle modellen har alle disse forholdene betydning. Ved å endre verdier på en eller flere av disse tre gruppene uavhengige variabler, kan ledelsen i en organisasjon fjerne uønsket og fremme ønsket beslutningsadferd (Egeberg 1989).

En rekke forhold kan imidlertid bidra til å svekke hierarkisk styring og kontroll i en beslutningsprosess. Eksempelvis vil splittelser internt i ledelsen eller store uenigheter mellom ledelsen og organisasjonen for øvrig sette den hierarkiske karakteren på spill. Manglende autoritet og myndighet samt forhold knyttet til

begrenset rasjonalitet kan også føre til slike effekter. I tillegg er det unntak i prosesser hvor sittende ledelse endrer situasjonsoppfatning underveis eller ledelsen byttes ut, i disse tilfellene vil organisasjonstenkningen endre seg. Forutsatt at betingelsene som her er fremsatt for at ledelsen skal ha mulighet til å hierarkisk styre en beslutningsprosess, vil de løsningene som endelig blir valgt og vedtatt være i overensstemmelse med de som ledelsen i utgangspunktet har definert. Forhold knyttet til den hierarkiske instrumentelle modellen har særlig betydning i tradisjonelle byråkratiske embetsmannsorganisasjoner etter som disse er preget av en hierarkisk struktur og klare kommando- og kontrollinjer.

Teoretiske forventninger ut fra den hierarkiske modellen

- At politisk ledelse aktiviserte seg i alle ledd i prosessen og styrte og kontrollerte aktiviseringen og organisasjonstenkningen.
- At prosessen var preget av en lukket aksesstruktur og at deltakere som med utgangspunkt i FNS hadde deltakelsesrettigheter aktiviserte seg og eventuelle andre deltakere ble aktivisert av ledelsen på grunnlag av faglig kompetanse eller liknende.
- At organisasjonstenkningen gjennom prosessen var preget av en klar mål-middel-tankegang definert av ledelsen.
- At organisasjonstenkningen var stabil gjennom hele prosessen fordi den i sin helhet ble gjennomført under én stortingsperiode og under én regjering, forutsatt at ledelsen ikke endret situasjonsoppfatning underveis.
- At begrenset rasjonalitet preget aktiviseringen og organisasjonstenkningen og at den korte tiden prosessen ble gjennomført på kan ha hatt en begrensende effekt på både aktiviseringen og organisasjonstenkningen.

2.2.3 Forhandlingsmodellen

Aktivisering

I følge forhandlingsmodellen kommer initiativet til organisasjonsendringer fra en eller flere aktører som ut fra et egenrasjonelt ståsted betrakter eksisterende struktur som uoptimal (Roness 1997, Christensen m.fl. 2004). Aktivisering avgjøres ut fra posisjon i den formelle strukturen og ut fra følelse av at egen stilling eller oppgaver vil endres som følge av eventuelle endringer. Jo mer omfattende og inngrepene konsekvenser en endringsprosess kan ha, jo flere vil følgelig aktivisere seg. Tid er imidlertid en begrenset ressurs og aktiviseringen vil også påvirkes av tiden ulike aktører har til rådighet.

Organisasjonstenkning

Den instrumentelle forhandlingsmodellen tar utgangspunkt i at aktørene i offentlige beslutningsprosesser har ulike preferanser og følgelig ulik organisasjonstenkning, og at dette medfører at prosesser av denne typen er preget av forhandling og kompromiss heller enn hierarkisk styring (Roness 1997). Plass i den formelle organisasjonsstrukturen, faglig tilknytning og liknende, former aktørenes problemoppfatning og løsningsdefinering, og de løsninger som velges er resultater av forhandling og kompromiss mellom konkurrerende egenrasjonelle preferanser. Jo flere fraksjoner, jo mer preges prosessen av forhandlingstrekk. Utfallet av prosesser avgjøres av hvor store ressurser hver av aktørene investerer i prosessen og hvilke interessekoalisjoner som utvikler seg (Roness 1997). Aksesstrukturen, deltakerstrukturen og hvem som faktisk aktiviserer seg i prosessen former organisasjonstenkningen. Den løsningen som endelig velges kan, som resultat av disse forholdene, avvike sterkt fra ledelsens preferanser og den opprinnelige organisasjonstenkningen, og kan videre være innbyrdes i uoverensstemmelse (Christensen m.fl. 2004:131). Løsningen kan endelig være mindre rasjonell for alle enn en løsning valgt ut fra enkeltaktørers preferanser. Forhold knyttet til forhandlingsmodellen har særlig empirisk betydning i kollegiale strukturer, ettersom ingen deltakere har overordnet myndighet, og i strukturer hvor

det er stor avstand mellom ledelsen og organisasjonen, eller der organisasjonen er svært kompleks slik at det er vanskelig for ledelsen å styre og kontrollere alle prosesser som foregår til enhver tid.

Teoretiske forventninger ut fra forhandlingsmodellen

- At Justisdepartementet og DSB aktiviserte seg i særlig grad fordi de kan ha følt egne oppgaver eller egen stilling berørt av prosessen.
- At kollegiale strukturer, særlig i utredningsfasen og vedtaksfasen kan ha medført innslag av forhandling og kompromiss i organisasjonstenkningen.

2.3 To institusjonelle tilnærminger

2.3.1 Institusjonelt syn på beslutningsprosesser

Institusjonelle perspektiver tar utgangspunkt i at formelle forhold vektlagt i de instrumentelle modellene har påvirkning på offentlige beslutningsprosesser, men at også andre mer uformelle forhold kan ha stor betydning. Perspektivene vektlegger institusjonelle trekk i offentlige organisasjoner og i deres omgivelser.

En institusjonell tilnærming kan deles i to hovedperspektiver. Kulturperspektivet vektlegger betydningen av kulturelle tradisjoner og sti-avhengighet i organisasjoner når offentlige beslutningsprosesser skal analyseres, og karakteriseres av å være en teori om ulikhet og unikhet (Christensen m.fl. 2004:56). Perspektivet vektlegger forhold som eksisterer på mikro- og mesonivå, internt i organisasjoner og i deres nære handlingsmiljø (Selznick 1997). Utgangspunktet er at offentlige organisasjoner over tid utvikler en institusjonell egenverdi ved å etablere uformelle verdier og normer ut over de formelle tekniske regler og strukturer (Selznick 1997). Gjennom en institusjonaliseringsprosess utvikler organisasjoner en såkalt ”logikk om det passende” som overstyrer tekniske organisasjoners konsekvenslogikk. Gjennom sosialisering av egne medlemmer blir denne logikken handlingsstyrende for aktørenes adferd (March og Olsen 1989, Scott 2001:25). De institusjonelle trekkene er vanligvis svært stabile over tid, også i mange tilfeller hvor formelle strukturer endres.

Hovedtanken i myteperspektivet er at offentlige organisasjoner er en del av et større system, og at omgivelsene er med på å forme hvordan struktur og politikk utformes (Christensen m.fl. 2004). Myteperspektivet er et makroperspektiv som fremhever betydningen av institusjonaliserte forhold i organisasjoners omgivelser, heller enn kulturperspektivets fokus på betydningen av institusjonelle forhold i selve organisasjonen. I omgivelsene utvikler det seg såkalte institusjonaliserte oppskrifter, myter, om hvordan struktur og politikk bør utformes (Røvik 1998). Mytene har ofte sin opprinnelse i organisasjoner som i et organisasjonssystem har særlig legitimitet, anerkjennelse og autoritet, såkalte autoritative sentra (Røvik 1998:79-80). Det de autoritative sentra til enhver tid betrakter som rasjonelle løsninger blir gjeldende myter på området (Røvik 1998:79-80).

2.3.2 Kulturperspektivet

Aktivisering

I følge kulturperspektivet styres aktiviseringen i beslutningsprosesser av uformelle normer og regler for hvilke aktører som skal delta i slike prosesser (Christensen m.fl. 2004:131-132). "Logikken om det passende" avgjør hvem som skal aktiviseres heller enn formell beslutningsstruktur. Etablerte institusjonelle deltakelsesprosedyrer har en særlig betydning.

Organisasjonstenkning

Kulturperspektivet tar utgangspunkt i at institusjonelle forhold, sammen med nyttekalkulasjoner, er med på å avgjøre hvilken organisasjonstenkning som blir gjeldende i offentlige beslutningsprosesser. "Logikken om det passende" former hvilke problemer det blir rettet oppmerksomhet på, og hvilke løsninger som betraktes som aktuelle og relevante. Gjennom å "matche" situasjoner, identiteter og uformelle regler vil aktører finne ut hvilken organisasjonstenkning som er passende (March 1994, Christensen og Røvik 1999).

Ettersom de uformelle reglene og normene i organisasjoner er svært stabile over tid, ofte selv om formelle forhold endres, vil reformprosesser sjelden resultere i store endringer. Organisasjoner utvikler seg hovedsakelig gjennom evolusjon og treg tilpasning. Sti-avhengighet og ”positiv feedback” på eksisterende struktur fører til institusjonell stabilitet og vedvarenhet og valg som ble gjort i institusjonaliseringsfasen vil i stor grad forme organisasjonens fremtidige utvikling (Peters 2005:71,77). De institusjonelle trekkene fungerer på denne måten som en beskyttelsesmekanisme mot ustabilitet og raske endringer, og eksisterende struktur har forrang fremfor andre strukturer (Selznick 1997:27). Avhengig av i hvilken grad de harmoniserer med eksisterende normer og tradisjoner i institusjonen vil således enkelte løsningsforslag betraktes som selvfølgelige mens andre ikke engang vurderes. Ofte er endringer i formell struktur også kun en formalisering av allerede foreliggende uformell praksis.

Jo mer en organisasjon er preget av sti-avhengighet, vedvarenhet, forenklingsprosedyrer og ”positiv feedback” når det gjelder eksisterende organisering, jo sterkere er den indre motstanden mot strukturelle endringer. I tillegg kan reformhistorie ha betydning. Organisasjoner som har en historie preget av mye reformer og ustabilitet kan preges av reformtrettighet og motstand mot nye endringer (Wærness 1990). På den annen side kan imidlertid erfaring med endringsprosesser medføre at organisasjonene innarbeider rutiner og prosedyrer som forenkler slike prosesser, noe som kan ha en positiv effekt på endringsvillighet (Wærness 1990). Andre situasjoner hvor vedvarenhet og sti-avhengighet brytes er situasjoner hvor sterkt indre eller ytre press fører til at det oppstår et såkalt ”punctuated equilibrium”, en tilstand som medfører en kort periode med ustabilitet og store endringer etterfulgt av en ny lang stabil periode hvor organisasjonen følger en ny sti (Krasner 1984). Slikt press er eksempelvis interne kriser eller stort press fra organisasjonens nære omgivelser.

Betingelser for at kulturelle forhold påvirker beslutningsprosesser

Når man analyserer betydningen av institusjonelle forhold i aktivisering og organisasjonstenkning i offentlige beslutningsprosesser, er det viktig å anerkjenne at en rekke forhold kan bidra til å styrke eller redusere den påvirkningen institusjonelle

trekk kan ha på beslutningsprosesser. For det første vil graden av institusjonalisering i seg selv ha betydning. Beslutningsprosesser som finner sted i rent tekniske organisasjoner uten institusjonelle trekk vil ikke påvirkes av interne institusjonelle forhold fordi det ikke eksisterer noen (Selznick 1997). Graden av institusjonalisering kan måles ved å sette fokus på vertikal dybde og horisontal bredde i organisasjoner (Krasner 1988:74). Vertikal dybde refererer til i hvilken grad medlemmene av en organisasjon identifiserer seg med, og er sosialisert inn i organisasjonen (Krasner 1988:74). Horisontal bredde refererer til i hvilken grad medlemmene identifiserer seg med og føler seg som en del av de andre aktiviteter som foregår i organisasjonen (Krasner 1988:74). Offentlige organisasjoner, som departementene, som har lang stabil historie preget av sti-avhengighet, vedvarenhet og etablert embetsverk er ofte preget av høy verdi både på institusjonell dybde og bredde og er således preget av høy grad av institusjonalisering.

Et annet forhold det kan pekes på er knyttet til formell normativ struktur (FNS) i organisasjoner. For at institusjonelle forhold skal ha spillerom i endringsprosesser er det hensiktsmessig at FNS er relativt løs (Selznick 1997:26). Fast FNS med lite fleksibilitet gir lite rom for institusjonelle forhold å påvirke prosessene. Kompleksitet i oppgaver og målsetninger har tilsvarende betydning (Selznick 1997:26), kompleksitet gir, i likhet med løs FNS, institusjonelle prosesser handlingsrom. Kompleksiteten kan i tillegg bidra til å vanskeliggjøre de mulighetene overordnede myndigheter har til å hierarkisk styre aktiviseringen og organisasjonstenkingen.

Ytterligere et forhold som kan ha betydning for den påvirkningen institusjonelle forhold har på en beslutningsprosess er institusjonelt lederskap. Institusjonelt lederskap knytter seg til Selznicks "statsmannskunst" og settes i motsetning til rent teknisk lederskap og rutineavgjørelser (Selznick 1997). Institusjonelt lederskap, hevder Selznick, har særlige oppgaver knyttet til å ta kritiske avgjørelser som har vesentlige konsekvenser for institusjonen (Selznick 1997:51), og dersom ledelsen i en organisasjon som gjennomgår en beslutningsprosess ikke utfører godt institusjonelt lederskap, vil også etablerte institusjonelle verdier og normer kunne trues av prosessen.

Teoretiske forventninger ut fra kulturperspektivet

- At aktivisering i tillegg til FNS var grunnlagt i institusjonell praksis og i følelsen av at etablerte tradisjoner trues av endringene som foreslås.
- At organisasjonstenkningen ikke brøt med institusjonell praksis i forvaltningen og at endringer som harmoniserte med eksisterende kultur og normer ble vedtatt mens endringer som ville bryte med etablerte normer ble forkastet.
- At press fra de nære omgivelser kan ha medført at Regjeringen som institusjonelt lederskap så det som nødvendig å gjennomføre endringer for å sikre fortsatt institusjonell legitimitet.

2.3.3 Myteperspektivet

Aktivisering

Aktiviseringen i en beslutningsprosess vil ut fra myteperspektivet hovedsakelig formes av hvilke deltakere omgivelsene betrakter som legitime. Det vil også være viktig å aktivisere deltakere som har god innsikt i de oppskrifter som eksisterer på et felt og ekskludere deltakere som i utgangspunktet har deltakelsesrettigheter, men som vil fremme ”gammeldagse” løsninger (Christensen m.fl. 2004:135). Man vil også ofte forsøke å aktivisere aktører som er en del av, eller har tilknytning til, autoritative sentra slik at de kan fremme de oppskrifter som er moderne og skape legitimitet for disse.

Organisasjonstenkning

Organisasjonstenkningen preges i følge myteperspektivet av hvilke problemer det er moderne å sette fokus på og hvilke løsninger som av omgivelsene betraktes som rasjonelle og moderne (Meyer og Rowan 1977, Brunsson 2002:4). Defineringen av problemer og løsninger vil også påvirkes av den organisasjonstenkningen som preger autoritative sentra. Eksempelvis er det vanlig å benytte organiseringen i land man betrakter som moderne forbilder og mal på hvordan egen struktur skal utformes

(Christensen m.fl. 2004:135). Positive aspekter ved mytene fremheves mens negative forhold nedtones og bagatelliseres.

Endringer fremmes når omgivelsenes oppfatning av hva som er legitim og ”god” organisering endrer seg, behov for legitimitet fra omgivelsene gjør at organisasjoner adopterer nye myter som utvikler seg (Meyer og Rowan 1977). Myteperspektivet er følgelig en likhetsteori. Når mange organisasjoner adopterer de samme mytene vil dette føre til ulike grader av isomorfi (formlikhet) på et større eller mindre felt fordi mange organisasjoner former seg etter de samme oppskriftene (DiMaggio og Powell 1991:66). Isomorfi kan ha flere ulike kilder. For det første kan den være begrunnet i usikkerhet ved at aktører er usikre på egne fremtidige utviklingsvalg og leter etter enkle standardløsninger for adoptering. For det andre kan den være tvangsmessig og fremmes på grunn av press fra omgivelser. Den tredje typen isomorfi er profesjonsdrevet, medlemmer av organisasjoner sprer profesjonsbaserte organisasjonsløsninger (DiMaggio og Powell 1991:67-70).

”Det store ensrettingsscenariet”, som sier at organisasjoner som opererer på samme felt vil bli likere og likere som følge av at de tilpasses de samme institusjonaliserte oppskrifter, er en viktig del av myteperspektivet som naturlig system-perspektiv (Røvik 1998:145). Hensyn til instrumentelle betraktninger og kulturell-institusjonelle forhold kan imidlertid medføre at det å faktisk følge de myter som eksisterer til enhver tid ikke alltid er hensiktsmessig (Meyer og Rowan 1977, Christensen m.fl. 2004:66). Ofte oversettes mytene slik at de tilpasses slike forhold (Røvik 1998), og til sin ytterste konsekvens kan uoverensstemmelse mellom eksterne institusjonelle og instrumentelle og interne institusjonelle forhold også medføre at offentlige beslutningsprosesser ikke har faktiske effekter (Brunsson 2002, Røvik 1998). Dette skjer hovedsakelig i prosesser hvor endringer som fremmes for å oppnå legitimitet fra omgivelsene ikke er kompatible med instrumentelle eller indre institusjonelle forhold i forvaltningen. Slike prosesser får ofte et sterkt preg av dekopling mellom prat og handling; man uttrykker overfor omgivelsene at man skal gjennomføre visse endringer mens man i realiteten opprettholder eksisterende struktur og handlingsmønstre (Meyer og Rowan 1977). For eksempel er det en

etablert taktikk å igangsette lange utredninger for uttrykke endringsvillighet utad, mens selve endringsprosessen samtidig utsettes eller aldri virkeliggjøres.

En organisasjonsoppskrift som har vært utbredt innen norsk forvaltning de senere årene er New Public Management (NPM). NPM har særlig hatt stor utbredelse i angloamerikanske land de siste 30 årene, men programmet har også hatt betydning i Norge og andre skandinaviske land. Man kan hevde at de angloamerikanske land har fungert som autoritative sentra for denne reformbølgen og at innholdet i trenden har blitt oversatt og tilpasset eksisterende forhold når de har blitt presentert og implementert i andre land. Innholdet i NPM er komplisert, med hovedfokus på horisontal og vertikal spesialisering, mål- og resultatstyring, ledelsesfokus, konkurranseutsetting og serviceorientering og økonomisk effektivitetstankegang og privat sektor har fungert som et forbilde for god organisering (Christensen m.fl. 2002:99,136). NPM kan beskrives som en såkalt institusjonell superstandard, som er oppskrifter med stor geografisk utbredelse på et gitt tidspunkt (Røvik 1998:23).

De siste årene har det imidlertid vokst frem en ny reformbølge både i angloamerikanske og i skandinaviske land. Bølgen kan betraktes som et svar på de problemene som har vist seg å oppstå som følge av NPM-reformer, særlig problemer knyttet til fragmentering og manglende samordning (Christensen og Lægreid 2006, Serigstad 2003:62). Hovedmålsetningen i denne såkalte post-NPM-bølgen er helhetlig styring; whole-of-government (WOG) (Christensen og Lægreid 2006). Fokus settes på integrering og koordinering:

”The spectrum ranges from increased horizontal coordination between policy areas in the central administrative apparatus to increased inter-governmental vertical coordination between ministries and agencies and coordination of service delivery from below as ways to regulate and enhance performance, effectiveness, and efficiency.”

(Christensen og Lægreid 2006:2)

WOG-tankegangen har også blitt benyttet i politiske sammenhenger. Myndighetene i vestlige land har brukt symbolikken i WOG for å vise at de skal gjennomføre endringer som fjerner problemene med NPM (Christensen og Lægreid 2006). WOG-bølgen er imidlertid så ny og enda ikke så utbredt at det er bred enighet om at dette

faktisk kan kalles en ny superstandard eller om den kun er en revidering av NPM-tankegangen.

Betingelser for at myter påvirker beslutningsprosesser

Hvor stor faktisk påvirkning myter kan ha på beslutningsprosesser påvirkes av en rekke forhold. For det første må det foreligge institusjonaliserte oppskrifter på et organisasjonsfelt for at man i det hele tatt kan snakke om myter og deres effekt på beslutningsprosesser. Dette innebærer at oppskriften må være eksterernalisert, objektivisert og internalisert (Meyer og Rowan 1977). Eksterernalisering innebærer at aktørene på feltet samhandler og danner felles kognitive kart. Objektivisering innebærer at oppskriften blir gjort til en objektiv sannhet blant aktørene og gjennom internalisering tar organisasjonene på feltet oppskriften opp i seg. For det andre har myter ulik geografisk og tidsmessig utspredelse, og særlig superstandarder kan forventes å ha stor effekt som legitimerende på organisasjoner (Røvik 1998:23). I tillegg har autoritative sentras rolle stor betydning. Disse innehar stor symbolsk makt ved å betraktes som moderne forbilder, og oppskrifter som er gjeldende i autoritative sentra har gode muligheter for stor spredning til andre organisasjoner.

Et tredje forhold som har betydning er om organisasjoner som gjennomgår slike prosesser har inntakskapasitet til å adoptere mytene (Røvik 1998:285). Inntakskapasiteten er avhengig av en rekke forhold, blant annet er det hensiktsmessig med løs og kompleks formell struktur som har rom for at myter kan reise inn i organisasjonen (Røvik 1998:285). Det kan særlig nevnes at et av hovedtrekkene ved såkalte moderne ”multistandardorganisasjoner”⁵ er at de har stor inntakskapasitet og det kan hevdes at myter som eksisterer i omgivelsene til slike organisasjoner kan ha særlig betydning for beslutningsprosesser som gjennomføres i disse. På den annen side har også multistandardorganisasjoner stor oversettelseskapasitet og dekoplingskapasitet, noe som øker mulighetene til å overfor omgivelsene gi inntrykk av at de fremmer endringer, mens mytene i realiteten oversettes til å tilpasses eksisterende

⁵ Multistandardorganisasjon: ”Organisasjon med særlig stor kapasitet til å ta opp i seg og til å handtere mange, inkonsistente, overlappende og flyktige oppskrifter fra institusjonelle omgivelser (Røvik 1998:281).

instrumentelle og institusjonelle forhold eller ikke får faktisk betydning i det hele tatt (Røvik 1998). I en slik forbindelse fungerer grad av kompatibilitet med eksisterende instrumentelle og institusjonelle forhold internt i organisasjonen som et forhold som påvirker hvordan og i hvilken grad myter får faktisk betydning i beslutningsprosesser. Jo mindre myter harmoniserer med eksisterende forhold, jo mer vil oversettelse og dekopling prege både beslutningsprosesser og effekter av de (Brunsson 2002).

Teoretiske forventninger ut fra myteperspektivet

- At beslutningsprosessen var drevet av press fra omgivelsene og legitimitetsbehov etter flodbølgekatastrofen og en generell trend i de vestlige land med å sette fokus på organisering for krisehåndtering etter 11. september 2001.
- At sakens spesielle karakter medførte at behovet for å øke egen legitimitet fikk særlig betydning i denne prosessen.
- At aktiviseringen var grunnlagt i hvilke deltakere omgivelsene betraktet som legitime.
- At aktørene i prosessen benyttet institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter som NPM eller WOG i sine forslag til ny struktur og autoritative sentra definert av aktørene i prosessen ble benyttet som forbilder.

2.4 Metode

2.4.1 Utfylling som teoretisk metode

Metode er de teknikker som benyttes for å knytte empiriske funn til teoretiske forankringer i en studie og er en viktig del av et forskningsopplegg. Valg av metodeteknikker kan ha store konsekvenser for kvaliteten på studien. Hvilke teknikker det er mest hensiktsmessig å bruke, knytter seg hovedsakelig til tre forhold; problemstillingen, muligheter for å kontrollere empiriske forhold, samt om det fenomenet som skal studeres er samtidig eller historisk (Yin 2003:1).

Jeg har valgt å benytte utfylling som teoretisk metode for å knytte de fire teoretiske perspektivene til hverandre. Dette innebærer at perspektivene holdes rene,

men settes i sammenheng for å oppnå best mulig forståelse av det empiriske fenomenet (Roness 1997:102). Utfylling som teoretisk metode betraktes som den mest fruktbare strategien når målsetningen med studien er å oppnå en helhetlig forståelse av et empirisk fenomen med utgangspunkt i etablerte teorier (Roness 1997:103). Jeg benytter den hierarkiske instrumentelle modellen som hovedperspektiv og forhandlingsmodellen og de to institusjonelle modellene som utfyllende. Når jeg benytter utfylling som metode vil heller ikke mine empiriske forventninger ut fra de ulike teoretiske perspektivene nødvendigvis stå i et motsetningsforhold til hverandre (Roness 1997:101).

2.4.2 Enkel teoretisk fortolkende casestudie

Jeg benytter i min studie enkel teoretisk fortolkende casestudie. *Casestudie* er studie av et samtidig empirisk fenomen i sin naturlige kontekst og er et hensiktsmessig opplegg å benytte når jeg skal besvare ”hva” og ”hvordan”-spørsmålene som preger min problemstilling (Yin 2003). Casestudie er også en god strategi når det verken er ønskelig eller mulig å kontrollere empiriske forhold (Yin 2003:5); hensikten med studien er å forstå et empirisk fenomen og det ville derfor være uheldig om beslutningsprosessen ble kontrollert av og/eller påvirket av meg som forsker. Endelig er casestudie en hensiktsmessig strategi når jeg skal studere et samtidig fenomen (Yin 2003:5). Beslutningsprosessen jeg analyserer er ikke avsluttet ettersom man fremdeles befinner seg i iverksettingsfasen.

At min casestudie er *enkel* innebærer at jeg kun studerer ett empirisk fenomen. Følgelig oppnår jeg ikke grunnlag for komparativ analyse eller statistisk generalisering, noe som knytter seg til noe av kjernen av kritikken til enkle casestudier. Enkelte hevder at studier uten statistisk generaliseringsevne ikke er like gode som studier med slikt potensiale. Robert K. Yin har imidlertid, som svar på denne kritikken, presentert uttrykket ”analytisk generalisering”. Med dette mener han studieopplegg hvor man ved å benytte foreliggende teori på ett eller flere case, kan oppnå å styrke eller svekke de teoretiske perspektivenes fruktbarhet (Yin 2003:32).

Muligheter for analytisk generalisering er størst når man benytter *teoretisk fortolkende* casestudie, som innebærer at foreliggende teoretiske perspektiver brukes for å analysere ett eller flere case. Jeg har valgt å gjennomføre en slik teoretisk fortolkende studie. Med utgangspunkt i to perspektiver innen instrumentell teori og to perspektiver innen institusjonell teori analyserer jeg den beslutningsprosessen som ligger til grunn for opprettelsen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten. Jeg benytter foreliggende teoretiske perspektiver fordi det på feltet innen organisasjonsteori og statsvitenskap foreligger en rekke fruktbare teoretiske modeller som på en god måte kan forklare offentlige beslutningsprosesser.

2.4.3 Datagrunnlag

Dokumentanalyse

Det som har vært viktigst for meg når jeg har samlet inn data til studien, har vært å oppnå kunnskap om hvilke deltakere som har hatt deltakelsesrettigheter i prosessen, hvilke deltakere som faktisk har aktivisert seg samt hvilken organisasjonstenkning som har preget de aktiviserte deltakerne. I tillegg har det vært viktig for meg å oppnå innsikt i formelle og uformelle forhold som har hatt påvirkning på prosessen.

Hoveddelen av mitt datagrunnlag er offentlige dokumenter knyttet til beslutningsprosessen og interne dokumenter fra Justisdepartementet og DSB. De viktigste dokumentene er 26.12 Rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia, høringsuttalelser, St.meld. nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, samt Innst. S. nr. 265 (2004-2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering. I tillegg benytter jeg tidligere dokumenter på området for å opparbeide meg bakgrunnskunnskap. Gjennom dokumentene har jeg utviklet god innsikt i prosessen.

Kvalitativt intervju

De dokumentene jeg benytter som datagrunnlag i studien redegjør imidlertid i mindre grad for forhold knyttet til aktivisering og de krefter som drev prosessen. I tillegg er dokumentene flere steder mangelfulle også når det gjelder organisasjonstenkningen. For å oppnå innsikt i forhold som ikke kommer frem av dokumentene har jeg derfor også foretatt kvalitative informantintervjuer. Det er også av hensyn til validitet og reliabilitet i studien viktig at så mange opplysninger som mulig kan knyttes tilbake til flere enn én kilde.

Det var i forbindelse med innsamling av data i form av intervjuer at den største kildemessige utfordringen i denne studien oppsto. Evalueringsutvalget var de første som foreslo den strukturen som i sine hovedtrekk ble vedtatt i Stortinget i juni 2005. Evalueringsrapporten inneholder imidlertid lite informasjon om bakgrunnen for at de valgte å anbefale akkurat en slik struktur og hvilke av medlemmene av utvalget som aktiviserte seg i spørsmålene knyttet til strukturelle endringer. Derfor ønsket jeg intervjuer med medlemmer av Evalueringsutvalget for å få innsikt i disse forholdene. Lederen av utvalget hadde imidlertid bestemt at etter at utvalgsarbeidet var fullført og rapport avlevert til Justisdepartementet skulle ikke medlemmene ta i mot henvendelser knyttet til utvalgsarbeidet (Evalueringsutvalget 2006). Jeg har kontaktet flere av medlemmene med forespørsel om intervju, og jeg har også kontaktet ansatte i ulike avdelinger Justisdepartementet for å få snakke med noen som har innsikt i dette og for å få innsyn i de interne dokumentene fra Evalueringsutvalget. Ingen av disse henvendelsene har imidlertid gitt resultater. Utvalget ville ikke gi intervju, ansatte i Justisdepartementet ønsket ikke å uttale seg om saken og jeg har ikke fått innsyn i dokumentene, i følge Justisdepartementet fordi de er så nye og inneholder sensitiv informasjon. Jeg betrakter derfor dette som den største mangelen ved min studie.

2.4.4 Reliabilitet og validitet

Når jeg gjennom denne studien tar metodiske avgjørelser, er det viktig å ha fokus på særlig to forhold som kan få stor betydning for kvaliteten på studien. Det første er

reliabilitet og det andre er validitet. Reliabilitet betyr nøyaktighet og knytter seg til påliteligheten til de funnene jeg gjør i analysen (Yin 2003:34). Validitet betyr gyldighet og dreier seg om datas gyldighet og relevans for studien (Yin 2003:34). Målsetningen er at jeg hele tiden måler det som skal måles og at jeg besvarer problemstillingen min. Knyttet til reliabilitet skal studien kunne gjennomføres på nytt med de samme resultater.

Det følger en rekke reliabilitets- og validitetsutfordringer med min casestudie. Særlig kan forhold knyttet til mine datakilder svekke kvaliteten på studien. Når det gjelder de dokumentene jeg har benyttet, er offentlige dokumenter skrevet i forvaltningen eller av Stortinget ofte preget av et politisk språk hvor positive forhold fremheves og negative forhold dempes. I min studie gjelder dette særlig St.meld. nr. 37 (2004-2005) og Innst. S. nr. 265 (2004-2005). I tillegg ligger institusjonelle tradisjoner, normer, verdier og liknende innbakt i slike dokumenter. Dette innebærer at dokumentene leses på ulike måter av aktørene i prosessen og av meg som forsker. Både aktører i forvaltningen og på Stortinget er en del av institusjonaliserte offentlige organisasjoner, og sosialiserte medlemmer i disse organisasjonene leser ”mellom linjene” i slike dokumenter og tillegger innholdet ulik betydning enn det jeg som forsker gjør. Disse forholdene understreker viktigheten av å benytte flere ulike datakilder i denne typen studie og videre viktigheten av å få svar på forhold som synes uklart av dokumentene.

Det er også reliabilitets- og validitetsutfordringer knyttet til bruk av kvalitativt intervju. Blant annet kan jeg som forsker tolke det mine informanter sier på en gal måte. Ved å benytte diktafon under alle intervjuene reduserer jeg imidlertid dette problemet, ettersom jeg kan høre direkte hva og hvordan ting blir uttalt i tilfeller hvor jeg er usikker på min tolkning. I tillegg ønsket ingen av mine informanter å være anonyme, noe som øker reliabiliteten i studien fordi utsagn kan føres direkte tilbake til informantene. Høy reliabilitet forutsatt imidlertid at jeg er nøyaktig når det gjelder kilder og kildehenvisninger.

Endelig satt alle mine informanter i lederposisjonen under prosessen⁶, noe som kan få negative konsekvenser på studien fordi det er sannsynlig at disse i større grad ønsker å forsvare eget arbeid, egen organisasjon og sine overordnede og underordnede enn ansatte på lavere hierarkiske nivåer. Dette kan videre medføre at informantene dekket til eventuelle uenigheter og andre problemer som fant sted under prosessen. Det beste ville følgelig være å intervjuer både ledere og underordnede. Begrenset tid til rådighet har imidlertid medført at jeg har måttet avveie ulike hensyn. Jeg har konkludert med at viktigheten av at informantene mine har helhetlig innsikt i det arbeidet som har blitt gjennomført og at de har hatt påvirkning på prosessen er det viktigste for min studie. To av mine intervjuer var også med to informanter samtidig, noe som kan bidra til at disse former sine svar etter hverandre ettersom de deltok i samme del av prosessen. Jeg betrakter imidlertid ikke dette som problematisk, jeg har ikke i intervjuene observert forhold som kunne bidra til å svekke kvaliteten på intervjuet, informantene besvarte mine spørsmål villig og på en god måte.

⁶ Se informantliste for informasjon om informantene.

3. EMPIRI

3.1 Innledning

3.1.1 Organiseringen av sentral strategisk krisehåndtering før 2006

Eksisterende struktur og prinsipper for krisehåndtering

Sikkerhet og beredskap som et eget forvaltningsområde med egen organisering er relativt nytt i norsk forvaltningstradisjon og har i all hovedsak blitt utviklet etter andre verdenskrig. Organiseringen for sentral krisehåndtering er basert på en nettverksmodell hvor departementene, som befinner seg på samme vertikale nivå er involvert i arbeidet og det konstitusjonelle statsrådsansvar ligger til grunn for alt arbeid som gjøres i hvert departement. Følgelig har ingen aktører overordnet hierarkisk myndighet i krisehåndtering.

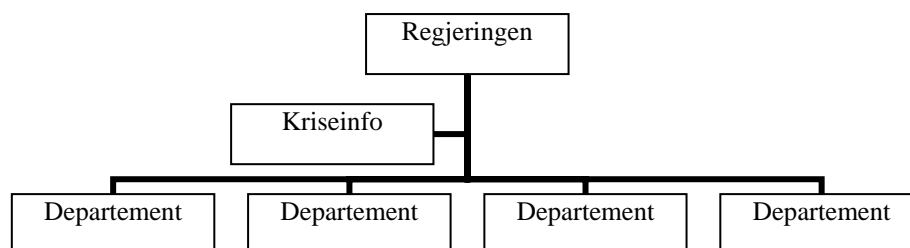
I 1946 ble totalforsvarskonseptet etablert som styrende prinsipp for all krisehåndtering i krig og i fred, som betyr at alle nasjonale ressurser skal samles og benyttes i krisesituasjoner og på sentralt nivå innebærer dette at en rekke departementer skal aktivisere sine ressurser når det oppstår en krise, både sivile ressurser som brannmannskap og faglige eksperter og militære ressurser fra Forsvaret (Forsvarsdepartementet 2006). I 1970 ble Direktoratet for sivilt beredskap etablert som et fagdirektorat underlagt Justisdepartementet. Rundt den tiden vokste det også frem en tendens med å i økende grad ha fokus på sivile kriser i forhold til den krigsorienteringen som hadde preget sikkerhets- og beredskapssektoren de første årene etter 1945 (Serigstad 2003:57). I 1989 ble Regjeringens kriseinformasjonsenhet (Kriseinfo) etablert som en enhet for interdepartemental samordning av informasjonsberedskap i krisesituasjoner. Hovedansvaret for informasjonsberedskap lå før dette til hvert departement og de underliggende etater. Etter Tsjernobyl-ulykken ble det imidlertid etter en evaluering av håndteringen av denne uttrykt behov for å forsterke informasjonsberedskapen i omfattende tverrdepartementale kriser. Kriseinfo ble opprettet som en struktur som skulle iverksettes dersom det fra ett eller flere departementer ble uttrykt behov for forsterkning av informasjonsberedskapen.

Enheten besto av informasjonssjefene i ti departementer og ble lagt til Statskonsult. I 2005 ble Kriseinfo imidlertid flyttet til Moderniseringsdepartementet.

I begynnelsen av 1990-årene kom den neste store endringen på feltet gjennom St.meld. nr. 24 (1992-1993) Det fremtidige sivile beredskap, som innebar særlig tre endringer som fikk påvirkning på organiseringen for krisehåndtering. For det første ble det fastlagt tre overordnede prinsipper for all krisehåndtering i Norge, og disse fungerer også som hovedprinsipper for krisehåndtering i dag. De tre prinsippene var ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet. Ansvarsprinsippet betyr at det organ som har ansvaret for en sektor i normalsituasjonen også skal ha ansvaret for håndtering av kriser som faller inn under denne sektoren. Dette innebærer at det forvaltningsorgan som "eier" krisen har hovedansvaret for håndteringen (Justisdepartementet 2006). Likhetsprinsippet betyr at organiseringen av krisehåndtering skal være mest mulig lik organiseringen i normaltstanden for å sikre faglig kompetanse (Justisdepartementet 2006). Endelig innebærer nærhetsprinsippet at kriser skal håndteres på lavest mulig forvaltningsnivå. Kun særlig omfattende kriser skal håndteres av departementene (Justisdepartementet 2006). Den andre endringen var at Justisdepartementet ble gitt et overordnet sektorovergripende samordningsansvar for sikkerhet og beredskap, blant annet som et resultat av at det gjennom flere år var uttrykt behov for å forbedre samordningen mellom departementer i krisesituasjoner. I tilknytning til at Justisdepartementet fikk dette samordningsansvaret, ble også den tredje endringen gjennomført ved at Rednings- og beredskapsavdelingen ble opprettet som en egen fagavdeling i Justisdepartementet.

Innføringen av Justisdepartementets samordningsansvar og opprettelsen av en egen avdeling for redning og beredskap medførte bedre samordning mellom aktører involvert i håndteringen av krisesituasjoner. Det har også foreligget en instruks om at alle departementer i krisesituasjoner kan ta initiativ til å sette sammen ad hoc-samordningsgrupper på strategisk nivå. Siden denne instruksen ble innført har det i en rekke situasjoner blitt etablert slike departemetsrådsgrupper med samordningsdepartement som har vært gitt et særlig ansvar i gruppen. Departemetsrådsgruppene har imidlertid ikke hatt særlige fullmakter eller formelle retningslinjer om lederansvar (NOU 2000:24:177).

Det har til tross for de formelle og uformelle endringene som er gjennomført for å oppnå økt samordning, gjennom de siste årene vært fremmet behov for ytterligere forbedring av den horisontale samordningen, som kan være problematisk i et komplisert og fragmentert system uten aktører med overordnet hierarkisk myndighet (Eriksen 2003). Den involvering av aktører som gjøres i en krisesituasjon går ofte på tvers av det som er vanlig i normalsituasjonen, noe som ytterligere bidrar til å forsterke problemene med samarbeid og samordning (Serigstad 2003). Problemer med hensyn til ansvars plassering og fordeling av oppgaver i situasjoner som for det første ofte er svært tidskritiske og for det andre hvor ingen har overordnet hierarkisk myndighet, har vært uttrykt som bekymringsfullt og utilstrekkelig. Gjeldende retningslinjer for situasjoner der det oppsto uenighet mellom departementer var at endelig avgjørelse skulle fattes i Regjeringen, men myndigheten var delegert til Justisdepartementet inntil beslutning forelå i Regjeringen. Denne prosedyren har imidlertid ofte bidratt til å forsinke arbeidet med tidskritiske krisesituasjoner.



Figur 1: Grunnstruktur for sentral strategisk krisehåndtering anno desember 2004.

Forslag til endringer som tidligere er fremmet

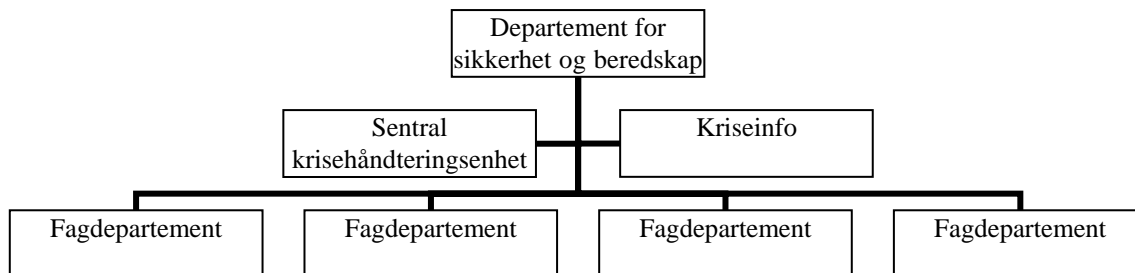
Som en konsekvens av mangelfull samordning og samarbeid og problemer med ansvarsfordeling i krisesituasjoner, har det de siste årene også blitt fremmet en rekke konkrete forslag til strukturelle endringer. Mange av forslagene har dreid seg om å opprette faste samordningsgrupper på sentralt nivå. Forsvarskomiteen på Stortinget ba blant annet Justisdepartementet om å vurdere rasjonaliteten av å opprette en samordningsgruppe i 1995, etter at en ad hoc departementsrådsgruppe var satt sammen under flommen på Østlandet samme år. Justisdepartementet konkluderte

imidlertid, etter å ha drøftet forslaget i en arbeidsgruppe, at det ikke skulle gjennomføres en slik strukturell endring, men at hvert departement alltid skulle være forberedt til å ta på seg samordningsansvaret i ad hoc-grupper knyttet til spesifikke krisesituasjoner (St.meld. nr. 17 (2001-2002):84).

I 1999 opprettet Regjeringen Bondevik I et uavhengig utvalg med mandat å gjennomføre en helhetlig gjennomgang av sikkerhets- og beredskapsfeltet i Norge. Utvalget arbeidet til juli 2000 da de avga rapport til Justisdepartementet i form av NOU 2000:24 Et sårbart samfunn. Sårbarhetsutvalget foreslo en rekke omfattende strukturelle endringer på feltet, også når det gjaldt organiseringen av krisehåndtering. Den største endringen utvalget foreslo var å erstatte nettverksmodellen med en hierarkisk modell ved å opprette et eget departement for sikkerhet og beredskap (Serigstad 2003, Læg Reid og Serigstad 2006). Departementet skulle blant annet gis en hierarkisk overordnet samordningsrolle i krisesituasjoner (NOU 2000:24:178). Sårbarhetsutvalget foreslo videre å etablere et eget permanent senter for krisehåndtering i det nye departementet. Senteret skulle ha ansvaret for å tilrettelegge for og forberede god krisehåndtering (St.meld. nr. 17 (2001-2002):179). Endelig foreslo Sårbarhetsutvalget at hvert departement ikke skulle ha egne krisestaber, slik retningslinjene hadde vært frem til da, men at krisehåndteringssenteret i det nye sikkerhets- og beredskapsdepartementet skulle stå til rådighet for andre departementer som i ulike situasjoner hadde behov for assistanse (NOU 2000:24:177).

Forslaget som Sårbarhetsutvalget fremmet om å opprette et eget departement for sikkerhet og beredskap innebar en radikal omorganisering av sentralforvaltningen, og møtte motstand i etterfølgende behandlingsinstanser (Serigstad 2003). Særlig motstand var det i Justisdepartementet, som ville miste mange av sine forvaltningsoppgaver til det nye departementet. Justisdepartementet gikk i sin behandling av NOU 2000:24 og i sin etterfølgende stortingsmelding inn for en mindre radikal endring ved å opprette Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), underlagt Justisdepartementet (Serigstad 2003). Justisdepartementet begrunnet dette med at den eksisterende organiseringen av strategisk krisehåndtering, grunnlagt i de tre prinsipper fungerte godt og at fagdepartementene var de som hadde best

kompetanse til å håndtere kriser som falt inn under deres forvaltningsområde (St.meld. nr. 17 (2001-2002):84). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ble opprettet i 2003 og den eksisterende strukturen for strategisk krisehåndtering på sentralt departementsnivå ble opprettholdt.



Figur 2: Forslag fra Sårbarhetsutvalget om ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering.

Endelig, i november 2004, etter erfaringer med en rekke andre krisesituasjoner, blant annet tilstrømmingen av flyktninger fra Kosovo i 1998, munn- og klovsyke i Europa i 2001 og terrorangrepene i USA 11. september 2001, fremmet Stortinget på nytt forslag om en mer radikal endring i strukturen. Etter tilråkning fra Forsvarskomiteen ba Stortinget Regjeringen Bondevik II om å utrede spørsmålet om å opprette en sentral krisehåndteringsenhet med overordnet hierarkisk myndighet i krisesituasjoner (Stortinget 2004a). Samtidig ba Stortinget om at Regjeringen skulle evaluere Kriseinfo med hensyn til nyttigheten av at denne enheten fortsatt skulle opprettholdes (Stortinget 2004b). Enheten hadde kun vært aktivisert ved én anledning siden opprettelsen i 1989. Per desember 2004 var det verken gjennomført en utredning om en sentral krisehåndteringsenhet eller evaluering av Kriseinfo.

3.2 Initiativfasen- initiativ og utforming av mandat

3.2.1 Aktivisering

Regjeringen Bondevik II var sittende regjeringen under flodbølgekatastrofen. De erkjente at det var et behov for en evaluering av håndteringen og tok derfor initiativ

til å opprette et uavhengig ad hoc-utvalg for å evaluere myndighetenes håndtering. Mandat og sammensetning for utvalget ble utformet i tett dialog mellom Regjeringen og de parlamentariske lederne på Stortinget, og en arbeidsgruppe med hovedvekt i Sivilavdelingen i Justisdepartementet utformet kongelig resolusjon i saken. Særlig aktiviserte justisminister Odd Einar Dørum og statsminister Kjell Magne Bondevik seg i det arbeidet som ble gjort i initiativfasen. Saken var så viktig at statsministeren og justisministeren ønsket å hele tiden ha fullstendig oversikt over det arbeidet som ble utført i saken (Dørum 2006 [intervju]).

Utformingen av mandat og sammensetning av utvalget var preget av en kort tidshorisont. Flodbølgekatastrofen fant sted 26. desember 2004 og allerede 14. januar 2005 forelå det kongelig resolusjon om opprettelsen av Evalueringsutvalget. Dette medførte at deltakerne som aktiviserte seg i prosessen hadde svært konsentrert oppmerksomhet på saken i den korte perioden de arbeidet med den, noe som også var mulig fordi politisk ledelse tok ansvaret for å frigjøre kapasitet for medlemmene av arbeidsgruppen som hadde blitt gitt i oppgave å utforme resolusjonen (Dørum 2006 [intervju]). Den korte tidshorisonten medførte også at kontakten mellom deltakerne skjedde effektivt og direkte slik at arbeidet kunne avsluttes så raskt som mulig (Herse 2006 [intervju]).

3.2.2 Organisasjonstenkning

Evalueringsutvalget fikk som hovedmandat å evaluere håndteringen av flodbølgekatastrofen, de problemene som myndighetene møtte i håndteringen skulle kartlegges. I tillegg ble det som tilleggsmandat gitt fullmakt til å fremme forslag om strukturelle endringer dersom utvalget betraktet dette som ønskelig (St.meld. nr. 37 (2004-2005):10). Forslaget kom fra arbeidsgruppen som utformet kongelig resolusjon, og politisk ledelse var enige i at et slikt tilleggsmandat var hensiktsmessig, både for at Evalueringsutvalget ikke skulle ha et begrenset mandat og som en innledning til å følge opp de to anmodningsvedtakene som forelå på feltet (Dørum 2006 [intervju], Herse 2006 [intervju]). Det ble endelig inkludert i mandatet

at utvalget skulle vurdere håndteringen i andre land og sammenlikne denne med den norske (St.meld. nr. 37 (2004-2005):10).

Justisdepartementet ga Evalueringsutvalget tre måneders tidsfrist, rapport skulle avgis justisministeren innen 20. april 2005. Tre måneder er en svært kort frist for avlevering av utvalgsarbeid, vanlig rutine i Norge er minimum ett år for slike oppgaver. Regjeringen ønsket likevel denne korte tidshorisonen, og begrunnet den med at det var viktig at evalueringen av krisehåndteringen under flodbølgekatastrofen ble gjort så raskt som mulig og at de tiltak som var nødvendig for å forbedre håndteringen raskt ble gjennomført. I tillegg ønsket Regjeringen at vedtak i saken skulle fattes før Stortinget gikk til sommerferie og før stortingsvalget høsten etter (Dørum 2006 [intervju]).

Medlemmene av Evalueringsutvalget ble valgt med utgangspunkt i to hovedhensyn. Det første hensynet var faglig bakgrunn og erfaringskompetanse, de utfordringene som i all hovedsak hadde preget håndteringen av flodbølgekatastrofen var manglende koordinering og ledelse på strategisk nivå i sentralforvaltningen og aktørene som valgte ut medlemmene av Evalueringsutvalget ønsket derfor å vektlegge kompetanse innen kommunikasjon og ledelse og erfaring med krisehåndtering (Herse 2006 [intervju], Dørum 2006 [intervju]). Det andre hovedhensynet som lå til grunn var muligheten til å gjennomføre arbeidet innen den korte tidshorisonen som forelå for utvalgets arbeid. Man var avhengig av at alle medlemmene av Evalueringsutvalget hadde mye tid til disposisjon fra 14. januar til 20. april 2005 (Herse 2006 [intervju]).

Den demografiske sammensetningen av Evalueringsutvalget ble syv menn og kvinner valgt fra ulike deler av norsk forvaltning og norsk næringsliv. Styreleder i Hydro, Jan Reinås, ble valgt som leder. De øvrige medlemmene var en politimester, personalsjefen i Den norske kirke, informasjonssjefen i SAS Braathens, en generalmajor i Forsvarsdepartementet, en underdirektør i Statskraft, samt en administrasjonskonsulent ved Ullevål universitetssykehus⁷.

⁷ Se vedlegg II for oversikt over medlemmene av Evalueringsutvalget.

3.3 Utredningsfasen- utredning og forslag

3.3.1 Aktivisering

Den formelle deltakerstrukturen i utredningsfasen var lukket, og dette ble også tilsynelatende fulgt opp i praksis. Utvalget og deres sekretariat gjennomførte sitt arbeid uavhengig av offentlige myndigheter. Med unntak av intervjuer med personer involvert i håndteringen av flodbølgekatastrofen, var den eneste kontakten utvalget hadde med forvaltningen de tilfeller da de henvendte seg til sin kontaktperson i Justisdepartementet for praktisk informasjon (Dørum 2006 [intervju]). Utvalget hadde således i de tre månedene de arbeidet kun kontakt med politisk ledelse i departementene gjennom intervjuer med aktører som var involvert i håndteringen av flodbølgekatastrofen. Regjeringen var opptatt av at arbeidet i Evalueringsutvalget ble gjort helt uavhengig av politisk ledelse (Dørum 2006 [intervju]).

3.3.2 Organisasjonstenkning

Evalueringsutvalget avdekket en rekke mangler ved norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen. Manglende dannet grunnlaget for de strukturelle endringene utvalget foreslo i sin rapport. Forslagene var grunnlagt i funn gjort gjennom intervjuer med aktører involvert i håndteringen av flodbølgekatastrofen, egne fortolkninger og en rekke foreliggende dokumenter på feltet. Dokumentene var hovedsakelig kongelig resolusjon av 16. september 1994 om Justisdepartementets særlige samordningsansvar, Justisdepartementets utarbeidede retningslinjer for samordning av 20. mai 1999, Kongelig resolusjon av 3. november 2000 om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn i den sivile beredskapen i departementene, samt St.meld. nr. 17 (2001-2002) og St.meld. nr. 39 (2003-2004) om de tre prinsippene for krisehåndtering (Evalueringsutvalget 2005:43-44).

Utvalgets definerte målsetninger for strategisk krisehåndtering

Utvalget la i utformingen av målsetningene stor vekt på at kriser var uforutsigbare med hensyn til art og omfang og at de ofte var svært tidskritiske. Videre at begge disse forholdene hadde konsekvenser for hvordan organiseringen av krisehåndteringen burde utformes (Evalueringsutvalget 2005). Utvalget fremhevet at det var viktig med en struktur som sørget for klare ansvars- og ledelseslinjer og en effektiv beslutnings- og iverksettingsstruktur slik at ikke uklarheter medførte forsinkelser og svekket håndteringen (Evalueringsutvalget 2005:57,169). Utvalget utformet en overordnet målsetning for fremtidig krisehåndtering; at kriser som skjer i Norge og i utlandet skulle håndteres på en like god måte, og at nasjonal kriseberedskap kontinuerlig skulle oppdateres med utgangspunkt i trusselsituasjonen i samfunnet nasjonalt og internasjonalt (Evalueringsutvalget 2005:57). Utvalget la vekt på god strategisk ledelse og god koordinering som avgjørende for god krisehåndtering, og videre at strategisk ledelse måtte være preget av helhetlig tankegang, kontinuerlig oppdatert situasjonsbilde, effektiv handlekraftighet, presisjon, fleksibilitet og samarbeidsvilje. Endelig vektla utvalget viktigheten av kontinuerlig og god informasjonsflyt mellom involverte aktører, mellom nivåer, til media og til allmennheten (Evalueringsutvalget 2005).

Utvalgets problemdefinering

Evalueringsutvalget definerte manglende strategisk ledelse og koordinering mellom involverte aktører samt uklar ansvarsfordeling som hovedproblemer under håndteringen av flodbølgekatastrofen (Evalueringsutvalget 2005). Utvalget mente etter sin utredning at Norge hadde gode beredskapsplaner og systemer for å håndtere kriser som skjer i Norge eller i våre nære havområder, men at tilsvarende systemer ikke forelå for kriser som berører Norge og nordmenn i utlandet (Evalueringsutvalget 2005:57,170).

Utvalget vektla særlig at Utenriksdepartementet som eierdepartement manglet handlingskapasitet til å gjennomføre god kriseledelse og koordinering, og videre at slike problemer også ville kunne oppstå i en rekke andre krisesituasjoner hvor

Utenriksdepartementet ville være eierdepartement (Evalueringsutvalget 2005:57). Det forelå en varslingsinstruks i Utenriksdepartementet som sa at ”dersom hendelsen også angår andre departementer, må det avklares med ekspedisjonssjefen i den primært berørte avdeling eller utenriksråden, hvorvidt ett eller flere av disse departementer skal varsles” (Utenriksdepartementet 2004). Utvalget fant imidlertid at instruksene ikke ble utnyttet slik den skulle og at Utenriksdepartementet for sent informerte Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Justisdepartementet om katastrofen og dens omfang (Evalueringsutvalget 2005:160). Det ble fra 27. desember holdt koordineringsmøter hvor representanter fra flere departementer deltok, et initiativ Evalueringsutvalget mente kom for sent (Evalueringsutvalget 2005:61). Møtene ble ledet av Utenriksdepartementet som eier av krisen. Utvalget fant videre at disse møtene var ustrukturerte og at de ikke bidro til samordning og samarbeid i den grad det ville vært ønskelig. I tillegg hadde møtene varierende deltakelse og det var ei heller, etter utvalgets synspunkt, de sentrale aktørene som deltok (Evalueringsutvalget 2005:61).

Videre satt Evalueringsutvalget spørsmålsteget ved rasjonaliteten av at Utenriksdepartementet skulle være eierdepartement i alle kriser som skjer i utlandet. De hevdet at det i mange tilfeller ville være andre departementer som i større grad var berørt av situasjoner som finner sted i utlandet og konkluderte således med at ansvarsprinsippet, slik det fungerte under flodbølgekatastrofen, var mangelfullt (Evalueringsutvalget 2005:57,159). Utvalget la i tillegg til Utenriksdepartementet også et særlig ansvar på Statsministerens kontor for at de ikke tok initiativ til, og sørget for at nødvendig koordinering og ledelse på tvers av departementer ble gjennomført på en hensiktsmessig og effektiv måte, og at hovedansvaret eventuelt ble overført da det gikk fram av utviklingen at Helse- og omsorgsdepartementet ble i større enn Utenriksdepartementet berørt av katastrofen, Helse- og omsorgsdepartementet overtok ikke rollen som eierdepartement før 3. januar 2005.

Evalueringsutvalgets mandat inneholdt også fullmakt til å evaluere informasjonshåndteringen under tsunamien (Evalueringsutvalget 2005:7). Utvalget tok spesielt for seg rollen til Kriseinfo. Kriseinfo ble for første gang sammenkalt

dagen etter flodbølgen. Medlemmenes oppgaver var i all hovedsak å besvare pårørendetelefoner og ta i mot nordmenn som kom til norske flyplasser fra katastrofeområdene, Kriseinfo kom aldri i gang med det arbeidet som enheten etter retningslinjene egentlig skulle gjøre (Evalueringsutvalget 2005:79,80). Evalueringsutvalget konkluderte derfor med at utnyttelsen av Kriseinfo var utilstrekkelig (Evalueringsutvalget 2005:80)

Håndteringen i andre land

Evalueringsutvalget tok med utgangspunkt i mandatet for seg andre land. De tok imidlertid hovedsakelig for seg håndteringen av flodbølgekatastrofen og kun i begrenset grad organiseringen for krisehåndtering generelt. På grunn av tidsbegrensninger reiste de ei heller til landene de studerte, og deres funn er basert på samtaler med involverte i håndteringen av katastrofen og/eller evalueringene av denne (Evalueringsutvalget 2005:149). Utvalget tok for seg håndteringen i Sverige, Finland, Danmark, Tyskland og Italia. De merket seg særlig at myndighetene i Tyskland og Italia fikk positiv omtale av sin håndtering av katastrofen (Evalueringsutvalget 2005:149). Begge disse landene hadde egen organisering for tverrdepartemental strategisk ledelse av kriser som berører flere enn ett departement. Den tyske organiseringen besto av en krisestab hvor alle berørte offentlige instanser deltok. Gjeldende prinsipp var at krisestaben skulle innkalles umiddelbart når det inntraff en krise. Den demografiske sammensetningen av krisestaben hadde en ad hoc- karakter og ble bestemt av krisens art og omfang (Evalueringsutvalget 2005:152). Den italienske organiseringen besto av et permanent krisesenter i Utenriksdepartementet som arbeidet tett sammen med berørte offentlige og private organisasjoner (Evalueringsutvalget 2005:152). Myndighetene i Sverige, Finland og Danmark ble kritisert for tilsvarende mangler som Norge; manglende kriseledelse og koordinering og lang reaksjonstid (Evalueringsutvalget 2005:149). I likhet med Norge hadde ingen av disse landene ei heller egen organisering for ledelse og koordinering av kriser som berører mer enn ett departement.

Utvalgets løsningsdefinering

Evalueringsutvalget fremmet med utgangspunkt i sitt mandat, strukturelle mangler identifisert av aktører involvert i håndteringen av katastrofen og av utvalget gjennom utredningen og egne definerte målsetninger for god krisehåndtering, forslag om strukturelle endringer på strategisk nivå. Utvalget foreslo hovedsakelig to endringer i forhold til eksisterende struktur på sentralt strategisk nivå. For det første en horisontal despesialisering på øverste administrative nivå i departementene ved å opprette en fast interdepartemental strategisk ledelsesgruppe for håndtering av alle kriser som berører Norge eller nordmenn i utlandet (Evalueringsutvalget 2005:167). En slik ledelse skulle gis ansvaret for politisk og strategisk ledelse og koordinering i krisesituasjoner som omfattet mer enn ett departement. Den strategiske ledelsen skulle videre sørge for at samordning mellom departementene skjer raskt og effektivt og at det operative arbeidet preges av handlekraft og klar oppgavefordeling (Evalueringsutvalget 2005:168,169). Arbeidet i den strategiske ledelsen skulle være preget av samarbeid, fleksibilitet og presisjon (Evalueringsutvalget 2005). Evalueringsutvalget ønsket på denne måten å erstatte den eksisterende strukturen som var preget av fragmentert og komplisert organisering uten egen struktur for strategisk samordning og ledelse.

Evalueringsutvalget ønsket videre å gi den slik interdepartementale ledelsen en demografisk profil preget av en kjerne av faste medlemmer bestående av utenriksråden og departementsrådene i Justisdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (Evalueringsutvalget 2005:167). I tillegg ønsket utvalget å forsterke gruppen med andre berørte departementsråder dersom krisens art og omfang tilsa at flere departementer burde involveres i håndteringen (Evalueringsutvalget 2005:168). Dette innebærer at Evalueringsutvalget fremmet forslag om en strategisk ledelse med en kombinasjon av faste og ad hoc demografisk profil. At det var øverste administrative ledere i hvert departement som skulle delta i den strategiske ledelsen innebar at de ønsket en ledelsesgruppe preget av lederkompetanse, helhetlig tankegang og lang erfaringsbakgrunn. I tillegg var gjeldende praksis at den administrative

ledelsen i departementene arbeidet tett sammen med sin politiske ledelse, som med en slik struktur direkte kunne styre arbeidet i gruppen.

Forslaget innebar videre at strategisk ledelse skulle tre sammen umiddelbart når en krise inntreffer og at ledelsen raskt skulle ta stilling til hvilket departement som er eierdepartement samt hvordan det konstitusjonelle statsrådsansvar forholder seg (Evalueringsutvalget 2005:168). I normalsituasjonen skulle gruppen ledes av departementsråden i Justisdepartementet, i krisesituasjoner ønsket de, med utgangspunkt i ansvarsprinsippet, å gi lederansvaret til eierdepartementet (Evalueringsutvalget 2005:168). Dette medfører at Evalueringsutvalget fremmet forslag om en strategisk ledelse med rullerende lederstruktur, noe utvalget erkjente at kunne medføre problemer i forhold til det konstitusjonelle statsrådsansvar:

”Utvalget har ikke vurdert nærmere hvordan det konstitusjonelle ansvaret vil legge føringer for den strategiske ledelse, men antar statsrådene har ansvaret for den virksomhet som ligger under eget ansvarsområde.”

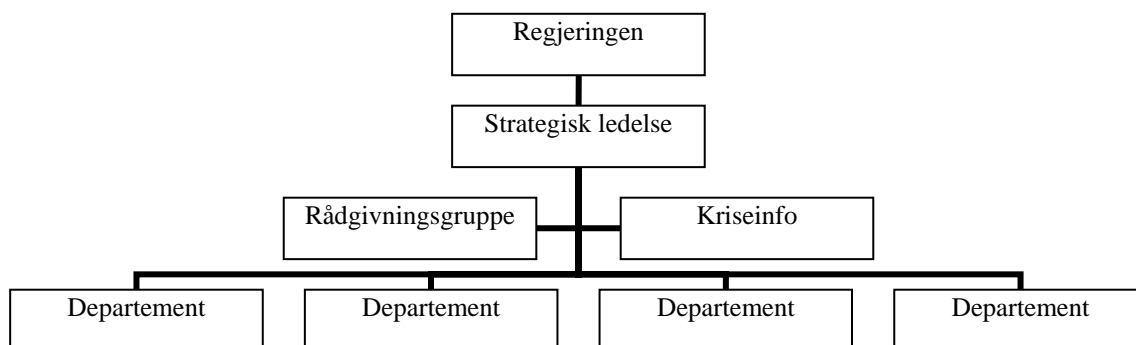
(Evalueringsutvalget 2005:168)

Utvalget tok imidlertid ikke konkret for seg denne problematikken og fremmet ikke forslag om hvordan slike problemer kunne løses. Medlemmene anerkjente likevel at det var nødvendig at slike forhold ble kartlagt før det ble fattet vedtak i saken (Evalueringsutvalget 2005:168). Alternativer til den tverrdepartemental strategisk ledelsen som Evalueringsutvalget fremmet her, ble ikke vurdert i rapporten.

Den andre strukturelle endringen på strategisk nivå Evalueringsutvalget foreslo var å opprette en egen rådgivningsgruppe tilknyttet den strategiske ledergruppen. Utvalget tok imidlertid ikke mer konkret for seg forhold knyttet til en slik rådgivningsgruppe, eksempelvis administrativ tilknytning, demografisk profil eller konkrete retningslinjer og ansvarsområder. Alternative løsninger ble ei heller her vurdert i rapporten.

Når det gjaldt organiseringen av informasjonsberedskap, betraktet Evalueringsutvalget det som rasjonelt at hovedansvaret for medie- og informasjonsoppgaver i tverrdepartementale kriser i utlandet ble plassert hos den strategiske ledelsen og rådgivningsgruppen. Til tross for manglene som hadde blitt avdekket i

forbindelse med evalueringen av Kriseinfos rolle under tsunamien, fremmet utvalget imidlertid ikke forslag til strukturelle endringer på dette området i rapporten.



Figur 3: Evalueringsutvalgets forslag til ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering for kriser i utlandet.

3.4 Høringsfasen- høringsbrev og høringsuttalelser

3.4.1 Aktivisering

Etter at Justisdepartementet hadde mottatt rapporten fra Evalueringsutvalget, ble den sendt på høring til 23⁸ høringsinstanser og syv av disse sendte uttalelse til Justisdepartementet. På åpent høringsmøte møtte representanter fra åtte organisasjoner. De fleste høringsinstansene tok hovedsakelig for seg de aspektene som dreide seg om selve evalueringen av håndteringen av flodbølgekatastrofen. Kun DSB, og i begrenset grad Norges Røde Kors, aktiviserte seg i spørsmålet om fremtidig organisering av sentral strategisk krisehåndtering. Kun DSB tok inngående for seg forslagene til strukturelle endringer i sin uttalelse. Som fagdirektorat for sikkerhet og beredskap, underlagt Justisdepartementet, hadde DSB gjennom hele prosessen kontakt både med embetsverket i Justisdepartementet og med Regjeringen. Direktoratet hadde også arbeidet med sin høringsuttalelse helt siden Evalueringsutvalget ble oppnevnt (Knudsen jr. 2006 [intervju]).

⁸ Se vedlegg III for oversikt over høringsinstansene.

3.4.2 Organisasjonstenkning

Alle høringsinstansene som uttalte seg om rapporten uttrykte generell tilfredshet med Evalueringsutvalgets arbeid. Når det gjelder de organisatoriske forslagene på strategisk nivå spesielt, delte høringsinstansene Evalueringsutvalgets problemdefinering, de anså manglende strategisk ledelse og koordinering som det største problemet under håndteringen av flodbølgekatastrofen. De instansene som kun nevnte Evalueringsutvalgets organisatoriske anbefalinger i sine uttalelser uttrykte også at anbefalingene ble betraktet som rasjonelle løsninger på de definerte problemene.

Norges Røde Kors delte også Evalueringsutvalgets problemdefinering. De vektla imidlertid særlig i sin uttalelse at det var viktig at ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet holdt frem med å være hovedprinsipper for all krisehåndtering, dette begrunnet med viktigheten av høy fagkompetanse i krisesituasjoner (Gahr Støre 2005). Norges Røde Kors vektla videre statsrådets konstitusjonelle ansvar, de fremhevet at det var viktig at det alltid var Regjeringen som skulle ha det overordnede ansvaret for all krisehåndtering på sentralt nivå (Gahr Støre 2005). Uttalelsen fra Norges Røde Kors var således i all hovedsak i overensstemmelse med forslaget som Evalueringsutvalget fremmet. Uttalelsene bidro likevel til en understreking av at de tre hovedprinsipper for krisehåndtering burde beholdes og at forslagene til endringer som ble fremmet i evalueringsrapporten ikke burde gå på bekostning av prinsippene.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) tok i sin høringsuttalelse inngående for seg forslag til ny struktur. Forslagene som Evalueringsutvalget fremmet i sin rapport var svært vide og generelle. Etterfølgende behandlingsinstanser hadde derfor stort handlingsrom når det gjaldt konkretisering. DSB konkretiserte de to hovedforslagene og foreslo noen endringer. DSB arbeidet med en overordnet målsetning om at:

”Norge må være forberedt på å takle mange ulike former for alvorlige hendelser, med behov for rask og effektiv mobilisering av ekspertise og ressurser på tvers av mange institusjoner. I slike situasjoner er det avgjørende med rask og god oversikt over hendelsesforløp, skadeomfang og innsatsbehov, effektiv mobilisering av kapasiteter, tydelig ledelse og godt samvirke mellom involverte parter.”

(Knudsen jr. 2005)

Med denne målsetningen som utgangspunkt, utformet de forslag til ny struktur;

”Vi tenkte: hva er en fornuftig struktur for å ivareta målsetningene?”

(Knudsen jr. 2006 [intervju])

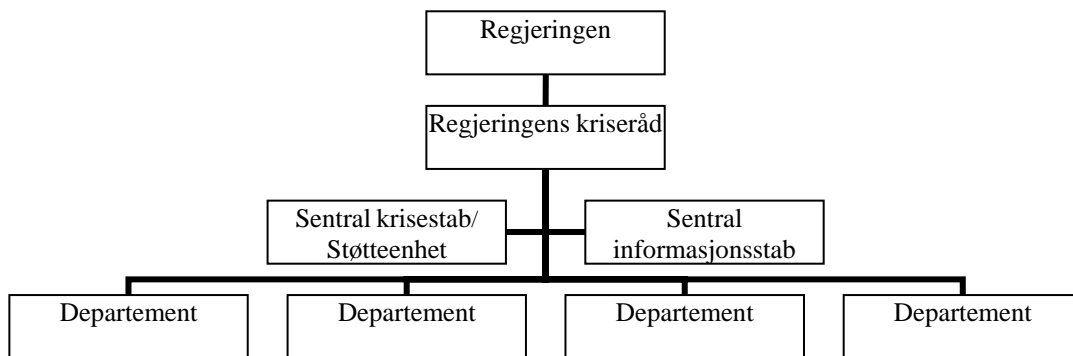
Når det gjaldt strategisk ledelse, delte DSB også Evalueringsutvalgets løsningsdefinerings og uttrykte enighet med at et Regjeringens kriseråd ble etablert. De ønsket imidlertid å inkludere regjeringsråden og departementsråden i Forsvarsdepartementet i den faste kjernen av medlemmer i den tverrdepartementale gruppen (Knudsen jr. 2005). Videre vektla de, i overensstemmelse med tankegangen som hadde preget både Evalueringsutvalget Norges Røde Kors, at det var viktig at ansvarsprinsippet legges til grunn for det arbeidet som ble gjort i Regjeringens kriseråd, og at det til enhver tid måtte være tydelig og klart hvilket departement som eier en krise og som følgelig skulle ha rollen som Lederdepartement (Knudsen jr. 2005).

DSB tok også for seg den andre hovedendringen som Evalueringsutvalget foreslo, opprettelsen av en rådgivningsgruppe for den strategiske ledelsen. Også her delte direktoratet Evalueringsutvalgets løsningsdefinerings. DSB fremmet en organisering hvor hvert departement skulle ha egen krisestab, men også at det ble etablert en Sentral Krisestab/Støtteenhet underlagt Justisdepartementet, som skulle ha oppgaver knyttet til tilrettelegging for effektiv krisestyring, klargjøre ansvarlinjer og sikre nødvendige samarbeid og samordning mellom berørte instanser (Knudsen jr. 2005). DSB understreket imidlertid at det er viktig at enheten ikke overtok oppgaver fra andre fagenheter som Politiet, Forsvaret og DSB selv (Knudsen jr. 2005). DSB konkretiserte videre Evalueringsutvalgets anbefalinger ved å fremme forslag til demografisk sammensetning av en slik Sentral Krisestab/ Støtteenhet. De betraktet

det som hensiktsmessig at den besto av en fast kjerne fulltidsansatte rekruttert fra fagtunge og erfaringstunge direktorater og at den i krisesituasjoner ble supplert av representanter fra berørte myndigheter, bestemt av krisens art og omfang. Denne demografiske profilen ble begrunnet med at det var viktig at en slik enhet hadde faglig tyngde og et langt og bredt erfaringsgrunnlag (Knudsen jr. 2005). Når det gjaldt den fysiske plasseringen av enheten, konkretiserte også DSB Evalueringsutvalgets forslag og fremmet forslag om, på grunn av viktigheten av fysisk nærhet til strategisk ledelse, å plassere enheten i Regjeringskvartalet (Knudsen jr. 2005).

DSB organiserte inn i prosessen forslag om en tredje strukturell endring på strategisk nivå, knyttet til informasjonsberedskap. Med utgangspunkt i en foreliggende utredning av Regjeringens kriseinformasjonsenhet (Kriseinfo), Evalueringsutvalgets rapport, og erfaringene som var gjort gjennom de årene enheten hadde eksistert, mente DSB at det burde vurderes om denne enheten skulle avvikles. DSB ønsket å styrke informasjonsberedskapen i departementer og direktorater og at DSB skulle videreutvikle de informasjonsberedskapsoppgaver som de allerede hadde et særlig ansvar for (Knudsen jr. 2005). DSB foreslo å gjennomføre en horisontal despesialisering og økt oppmerksomhet på informasjonsoppgaver ved å etablere en sentral informasjonsstab i tilknytning til den Strategiske kriseledelsen/Regjeringens kriseråd, bestående av informasjonssjefene i de departementene som deltok i Regjeringens kriseråd (Knudsen jr. 2005).

Sammenfattende innebar DSBs høringsuttalelse en betydelig konkretisering av de anbefalingene Evalueringsutvalget hadde presentert i sin rapport. DSB utvidet også forslaget til å også gjelde kriser som skjer i Norge og foreslo også en tredje strukturell endring ved å opprette en Sentral informasjonsstab. For øvrig var organisasjonstenkningen i høringsfasen preget av enighet med Evalueringsutvalget.



Figur 4: DSBs forslag til ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering for kriser i innland og utland.

3.5 Politikktutformingsfasen- utforming av stortingsmelding

3.5.1 Aktivisering

Regjeringen ga Justisdepartementet hovedansvaret for å følge opp evalueringsrapporten, fordi Justisdepartementet var fagdepartement for sivilt beredskap og hadde et generelt sektorovergripende samordningsansvar i krisesituasjoner. En arbeidsgruppe med hovedvekt i Rednings- og beredskapsavdelingen utarbeidet stortingsmelding i saken. Statsministerens kontor, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Helse-og omsorgsdepartementet deltok også i dette arbeidet, ettersom departementene var berørt av evalueringsrapporten generelt og også av de endringer som ble foreslått av Evalueringsutvalget (Stangerhaugen og Moi 2006 [intervju]). Deltakerstrukturen var lukket, det ble formelt fastsatt hvem som skulle delta i arbeidet. Arbeidet ble ledet av en prosjektleder fra Rednings- og beredskapsavdelingen og en rekke hierarkiske nivåer var representert, fra ekspedisjonssjefer til saksbehandlernivå i de ulike departementene (Stangerhaugen og Moi 2006 [intervju]). Politisk ledelse sørget for at medlemmene av arbeidsgruppen ble frigjort fra andre oppgaver i dette tidsrommet slik at arbeidet var preget av bred aktivisering (Dørum 2006 [intervju]). Justisminister Dørum og statsminister Bondevik deltok også aktivt i arbeidet. Dette begrunnet med sakens spesielle karakter og at de anså det som svært viktig å være presis med arbeidet som ble utført i denne arbeidsgruppen:

”Jeg var med på å jobbe aktivt med tekstene. Det var gjort et utmerket forarbeid. Men tekstene ble lest og gjennomgått med aktiv deltakelse fra politisk ledelse. [...]. Det var helt naturlig at vi skulle gjøre det. Det er en arbeidsform som ikke er ukjent for slike saker. Denne saken var nasjonalt så viktig at vi følte alle sammen at dette måtte vi gå tungt inn i og være helt sikre på at vi hadde under huden på enhver måte.”

(Dørum 2006 [intervju])

3.5.2 Organisasjonstenkning

Arbeidsgruppen utarbeidet St.meld. nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering. Meldingen ble basert på Evalueringsutvalgets rapport og høringsuttalelsene, men var også grunnlagt i dokumenter som allerede forelå før Evalueringsutvalget ble nedsatt, hovedsakelig NOU 2000:24 Et sårbart samfunn og anmodningsvedtak nr. 71 og 74 av 30. november 2004 om utredning av en krisehåndteringsenhet og evaluering av Kriseinfo. Arbeidsgruppen tok i tillegg, etter vanlig prosedyre for stortingsmeldinger, for seg organiseringen i andre utvalgte vestlige land. Det ble imidlertid vektlagt at forslaget arbeidsgruppen fremmet ikke var formet av organiseringen som var gjeldende i disse landene. Forslaget var tilpasset norsk forvaltningsstruktur, det norske samfunn og norske forvaltningstradisjoner, og det ble understreket at strukturen i andre land ikke direkte kunne oversettes til Norge:

”Så det er klart at vi henter inspirasjon fra ulike felter, men dette er vår organisasjon som er tilpasset vår forvaltningskultur og våre forvaltnings-tradisjoner.”

(Stangerhaugen og Moi 2006 [intervju])

Arbeidsgruppen arbeidet med en overordnet målsetning om å etablere et ”fleksibelt apparat som har evne til å møte en rekke krisesituasjoner på meget kort varsel” (St.meld. nr. 37 (2004-2005):28). De anerkjente Evalueringsutvalgets arbeid og uttrykte tilfredshet med hensyn til grundigheten i det arbeidet som var utført og med at utvalget hadde holdt seg innenfor sitt mandat (St.meld. nr. 37 (2004-2005):5). Når det gjaldt vektleggingen av de ulike delene av mandatet, hadde Evalueringsutvalget lagt mest vekt på hovedmandatet, nemlig å evaluere myndighetenes håndtering av

flodbølgekatastrofen. Arbeidsgruppen i Justisdepartementet valgte imidlertid å hovedsakelig følge opp de strukturelle anbefalingene i utarbeidelsen av stortingsmeldingen fordi disse ble ansett som viktige og fordi å forbedre forholdene for fremtidige krisesituasjoner ble ansett som hovedformålet med å opprette Evalueringsutvalget:

”Utvalget har pekt på svakheter ved norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen, og kommet med viktige anbefalinger til forbedringer. Regjeringen vil i denne meldingen redegjøre for hvordan utvalgets anbefalinger vil bli fulgt opp. Regjeringen har særlig merket seg at utvalget mener at et viktig prinsipp er å utnytte de samme ressurser som står til rådighet for nasjonale hendelser ved katastrofer, også i utlandet. Dette har vært et viktig utgangspunkt for Regjeringens arbeid med denne meldingen.

Hovedformålet med evalueringsutvalget var å trekke lærdom for bruk i framtidige krisesituasjoner. Regjeringen har derfor ikke lagt vekt på å kommentere, eller gått nærmere inn på utvalgets beskrivelse av hendelsesforløpet, men har i stedet valgt å fokusere på utvalgets anbefalinger og de forbedringspunktene som er trukket fram i utvalgets rapport.”

(St.meld. nr. 37 (2004-2005):6)

Arbeidsgruppen delte Evalueringsutvalgets og DSBs situasjonsoppfatning om en verden i teknologisk, økonomisk og samfunnsmessig endring (St.meld. nr. 37 (2004-2005):28). Når det gjaldt problemdefineringen, var det en gjeldende felles oppfatning at de største problemene under håndteringen av flodbølgekatastrofen var manglende ledelse og koordinering på strategisk nivå og at det var behov for strukturelle endringer for å forsøke å hindre at slike problemer oppsto i liknende situasjoner i fremtiden. DSB hadde i sin høringsuttalelse foreslått en ny struktur som skulle være gjeldende for håndtering av alle kriser, i innland og utland (Knudsen jr. 2005). Denne tankegangen ble videreført i arbeidet med stortingsmeldingen, arbeidsgruppen fremmet en løsningsdefinering basert på et overordnet forslag om én felles struktur for krisehåndtering på sentralt strategisk nivå (St.meld. nr. 37 (2004-2005):28).

Med hensyn til løsningsdefinering, foreslo arbeidsgruppen hovedsakelig tre strukturelle endringer på sentralt strategisk nivå. Disse var i all hovedsak i overensstemmelse med forslagene som Evalueringsutvalget og DSB hadde fremmet i tidlige faser av prosessen. Det ble fokusert på behovet for bedre koordinering og ledelse,

klare ansvarslinjer og rask handlekraft. I tillegg var denne delen av prosessen preget av enighet når det gjaldt defineringen av problemer og løsninger (Stangerhaugen og Moi 2006 [intervju], Dørum 2006 [intervju]). Endelig ble det ei heller i denne fasen i særlig grad vurdert alternative løsninger. Stortingsmeldingen bidro imidlertid til en ytterligere konkretisering av forslagene slik at de dannet et godt utgangspunkt for iverksetting til praktisk politikk. Forslaget i stortingsmeldingen så slik ut:

- Forsterket *krisekoordinering* gjennom å opprette Regjeringens kriseråd
- Presisering og klargjøring av ansvaret for *krisestyring* gjennom å utpeke Lederdepartement i Regjeringens kriseråd
- Forbedring av *støttefunksjoner* til Lederdepartementet og Regjeringens kriseråd gjennom å etablere en ny Krisestøtteenhet

(St.meld. nr. 37 (2004-2005):29)

Regjeringens kriseråd

Arbeidsgruppen i Justisdepartementet foreslo for det første å gjennomføre den horisontale despesialiseringen på øverste administrative nivå i departementene som Evalueringsutvalget og DSB hadde foreslått. Regjeringens kriseråd skulle fungere som et koordineringsorgan og settes sammen umiddelbart i krisesituasjoner. Kriserådet skulle bestå av de øverste administrative lederne i de berørte departementer, og gruppen skulle ha en kombinasjon av fast og ad hoc-demografisk profil, med fem faste medlemmer i tillegg til øvrige deltakere avhengig av krisens art og omfang (St.meld. nr. 37 (2004-2005):30,31). De fem faste medlemmene skulle være regjeringsråden, departementsrådene i Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet og (St.meld. nr. 37 (2004-2005):31). Ved å gi Regjeringens kriseråd en kombinasjon av fast og ad hoc-demografisk profil ønsket arbeidsgruppen å sikre godt erfaringsgrunnlag fra krisesituasjoner og samtidig nødvendig fleksibilitet og fagkompetanse (St.meld. nr. 37 (2004-2005):31). Regjeringens kriseråd skulle hovedsakelig ha strategiske ledelses- og koordineringsoppgaver i krisesituasjoner og tilrettelegge saker for behandling i den politiske ledelsen (St.meld. nr. 37 (2004-2005):31).

Lederdepartement i Regjeringens kriseråd

Arbeidsgruppen ønsket å tydeliggjøre ansvaret i kriserådet gjennom å utpeke et Lederdepartement som skulle ha det overordnede styringsansvaret, også en tankegang som innebar en videreføring av Evalueringsutvalgets og DSBs forslag. Med utgangspunkt i, og begrunnet av, ansvarsprinsippet, mente arbeidsgruppen at det var hensiktsmessig at det departementet som var mest berørt av en krise fikk et overordnet ansvar (St.meld. nr. 37 (2004-2005):30,32). Det ble imidlertid vektlagt at Lederdepartementet ikke skulle ha overordnet hierarkisk myndighet. I tillegg vektla arbeidsgruppen at det fremdeles skulle være Regjeringen som skulle ha ansvaret for å avgjøre politiske spørsmål (St.meld. nr. 37 (2004-2005):30). Det konstitusjonelle ansvar hver statsråd og øverste administrative ledelse hadde for arbeidet som gjøres i eget departement skulle ikke rokkes ved i den nye strukturen (St.meld. nr. 37 (2004-2005):30). Hvilket departement som skulle være Lederdepartement skulle kontinuerlig vurderes ut fra situasjonen man sto overfor (St.meld. nr. 37 (2004-2005):31). I situasjoner hvor Lederdepartement ikke var fastsatt, ønsket man, med utgangspunkt i det sektorovergripende samordningsansvaret, å legge det overordnede ansvaret til Justisdepartementet (St.meld. nr. 37 (2004-2005):31).

Lederdepartementet skulle ha oppgaver knyttet til en særskilt koordinerings- og styringsrolle og i tillegg sørge for at Regjeringens kriseråd til enhver tid skulle være oppdatert med hensyn til et helhetlig situasjonsbilde (St.meld. nr. 37 (2004-2005):32). Alle departementer skulle kunne utnevnes som Lederdepartement, noe som innebar at alle departementer måtte ha egne planverk for håndtering av kriser som falt inn under deres ansvarsområde (St.meld. nr. 37 (2004-2005):32).

Krisestøtteenheten

Arbeidsgruppen forventet imidlertid ikke at samtlige departementer til enhver tid skulle inneha alle de nødvendige ressurser for strategisk håndtering av omfattende krisesituasjoner, og de anerkjente at dette ei heller var kostnadseffektivt, enkelte departementer ville sjelden ha rollen som Lederdepartement (St.meld. nr. 37 (2004-2005):33). Med utgangspunkt i disse begrunnelsene, fremmet de forslag om å

opprette en Krisestøtteenhet som skulle ha oppgaver knyttet til å tilrettelegge og assistere Regjeringens kriseråd og Lederdepartementet (St.meld. nr. 37 (2004-2005):33). Det ble også understreket i stortingsmeldingen at det var viktig at enheten skulle ha tett kontakt med andre berørte offentlige og private organisasjoner (St.meld. nr. 37 (2004-2005):33).

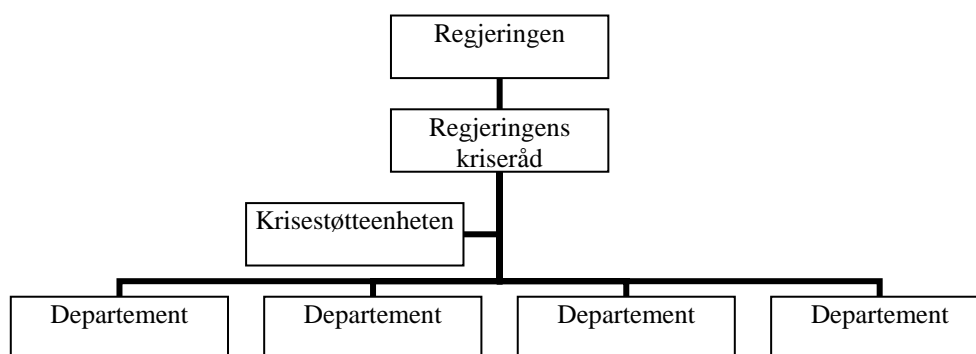
Krisestøtteenheten skulle videre ha en kombinasjon av fast og ad hoc-basert personale. På denne måten ville man sikre nødvendig erfaringsgrunnlag og samtidig fleksibilitet og fagkompetanse (St.meld. nr. 37 (2004-2005):35). Når det gjaldt den administrative plasseringen, ble det vurdert å legge enheten til Statsministerens kontor. Gjennom arbeidet med stortingsmeldingen, kom arbeidsgruppen imidlertid frem til et forslag om å legge enheten til Justisdepartementet. Dette ble begrunnet med faglig tilknytning og viktigheten av å opprettholde de eksisterende ansvarslinjer. Dersom enheten ble lagt til Statsministerens kontor fryktet arbeidsgruppen at dette ville føre til kryssende ansvarslinjer, som videre kunne medføre uklarheter i kommandolinjer og følgelig ikke den nødvendige raske handlekraften som kreves i en krisesituasjon (St.meld. nr. 37 (2004-2005):34).

Når det gjaldt fysisk plassering, foreslo arbeidsgruppen at Krisestøtteenheten skulle plasseres i egne lokaler i Regjeringskvartalet. Lokalene skulle også disponeres av Regjeringens kriseråd og Lederdepartementet ved behov (St.meld. nr. 37 (2004-2005):33).

Informasjonsberedskap

Arbeidsgruppen tok videre for seg organiseringen av informasjonsberedskap i krisesituasjoner. Med utgangspunkt i Evalueringsutvalgets rapport, DSBs høringsuttalelse, anmodningsvedtak 74 av 30. november 2004 om vurdering av Kriseinfo, samt St.meld. nr. 39 (2003-2004), vurderte de eksisterende struktur og eventuelle endringer. Arbeidsgruppen konkluderte med at eksisterende struktur ikke lenger var hensiktsmessig. Svakheter i organiseringen, styrket informasjonsberedskap i hvert departement og erfaringer som viste at Kriseinfo sjelden ble benyttet, medførte at de foreslo å avvikle Kriseinfo og styrke informasjonsberedskapen i hvert departement.

Videre ble det foreslått å flytte det sektorovergripende ansvaret for kommunikasjon og informasjonsberedskap fra Moderniseringsdepartementet og Statskonsult til Justisdepartementet, DSB og Krisestøtteenheten (St.meld. nr. 37 (2004-2005):34,36). Arbeidsgruppens forslag innebar således en virkeliggjøring av tankegangen som hadde preget både Evalueringsutvalget og DSB når det gjaldt Kriseinfo. Arbeidsgruppen fulgte imidlertid ikke opp DSBs forslag om å opprette en ny enhet for informasjonshåndtering tilknyttet Regjeringens kriseråd.



Figur 5: Forslag til ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering i St.meld. nr. 37 (2004-2005).

3.6 Vedtaksfasen- vedtak i Stortinget

3.6.1 Aktivisering

Behandlingen av St.meld. nr. 37 (2004-2005) i Forsvarskomiteen var preget av bred aktivisering. Komiteen hadde arbeidet mye med sikkerhets- og beredskapsspørsmål de siste årene og var derfor i besittelse av mye kunnskap om feltet, noe som forenklet deres arbeid og lettet arbeidsmengden i denne saken og også gjorde det u-problematisk å utarbeide innstilling på så kort tid (Nybakk 2006 [intervju]). Komiteen arbeidet intenst med saken i det korte tidsrommet de hadde til rådighet. På høringsmøtene 6. og 9. juni 2005 møtte de inviterte statsrådene fra Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Statsministerens kontor, Justisdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet sammen med fagkyndige fra sine departementer. To inviterte deltakere møtte ikke. Jan Reinås, lederen av Evalueringsutvalget, på

grunn av tidsmangel, og representanter fra Nasjonal støttegruppe etter flodbølgekatastrofen fordi de ikke ønsket å delta (Innst. S. nr. 265 (2004-2005):17). Åtte av ti medlemmer av Forsvarskomiteen aktiviserte seg på høringsmøtene (Innst. S. nr. 265 (2004-2005)). Endelig aktiviserte justisminister Dørum og statsminister Bondevik seg indirekte i denne fasen, ettersom de gjennom hele prosessen hadde hatt tett kontakt med partiene på Stortinget (Dørum 2006 [intervju]).

3.6.2 Organisasjonstenkning

Defineringen av problemer og løsninger i arbeidet i Forsvarskomiteen og under komitéhøringen var preget av stor grad av konsensus og, i de spørsmålene det i utgangspunktet var uenighet, eksisterte det stor kompromissvillighet både internt i komiteen og med den tankegangen som hadde vært gjeldende i de tidligere behandlingsinstanser. Særlig uttrykte komiteen tilfredshet med arbeidet som ble gjennomført av Evalueringsutvalget:

”Komiteen vil presisere at utvalgets hovedkonklusjoner og anbefalinger har gitt et meget godt grunnlag for St.meld. nr. 37 (2004-2005), og også for Stortingets behandling av denne stortingsmeldingen.”
(Innst. S. nr. 265 (2004-2005):19)

De områdene hvor det var bred enighet mellom komiteen og de tidligere behandlingsinstanser, var i forbindelse med defineringen av de viktigste problemene under håndteringen av flodbølgekatastrofen. Komiteen uttrykte også enighet med Regjeringen når det gjaldt avviklingen av Kriseinfo (Innst. S. nr. 265 (2004-2005)). Komiteen var videre, i likhet med de øvrige behandlingsinstanser, opptatt av å få et vedtak i saken så raskt som mulig og var derfor villige til å inngå kompromisser. Særlig var komiteen bekymret for at enkelte politiske partier kom til å bruke saken i valgkampen høsten 2005 dersom stortingsmeldingen ikke var vedtatt innen det (Nybakk 2006 [intervju]). Unntaket var Fremskrittspartiet, som uttrykte skepsis til den korte tiden som var avsatt til behandlingen av saken. Partiet mente at St.meld. nr. 37 (2004-2005) var av en slik karakter at det krevdes bedre tid til å drøfte mulige konsekvenser av

den nye strukturen. De uttrykte derfor et ønske i komiteen om å utsette behandlingen av deler av stortingsmeldingen til høsten 2005 (Innst. S. nr. 265 (2004-2005):23). Dette forslaget ble imidlertid ikke brakt videre til votering i plenum.

Enkelte unntak forelå det imidlertid til konsensusen som preget organisasjonstenkningen i behandlingen i Forsvarskomiteen. For det første ønsket komiteen opprinnelig å opprette en permanent krisehåndteringsenhet med overordnet hierarkisk myndighet slik de hadde foreslått i anmodningsvedtak 71. 30. november 2004 og som Sårbarhetsutvalget hadde foreslått i 2000. Forslaget ble begrunnet med viktigheten av å sikre klare ansvarslinjer og rask handling i tidskritiske krisesituasjoner (Nybakk 2006 [intervju]). Erfaringer fra tidligere situasjoner hadde vist at mangel på overordnet myndighet medførte mange forsinkelser og uenigheter vedrørende plassering av ansvar og hvilke handlinger som skulle gjøres (Nybakk 2006 [intervju]). Ønsket om rask behandling og enstemmighet utad på grunn av sakens spesielle karakter gjorde imidlertid at komiteen inngikk kompromiss med Regjeringen og var villige til å stemme for den strukturen Regjeringen foreslo (Nybakk 2006 [intervju]). Fremskrittspartiet og Senterpartiet gikk imidlertid inn for at Regjeringens kriseråd skulle ha fast heller enn rullerende ledelse. De betraktet det som mest hensiktsmessig ut fra begrunnelser knyttet til klare ansvarslinjer og det tidskritiske som preger krisesituasjoner, at regjeringsråden ved Statsministerens kontor skulle lede kriserådet (Innst. S. nr. 265 (2004-2005)). Dette var et forslag som hele komiteen i prinsippet var enige i, men ønsket om rask behandling og bred politisk enighet medførte at komiteens flertall gikk inn for det forslaget som Regjeringen foreslo.

Forsvarskomiteen utarbeidet Innst. S. nr. 265 (2004-2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering og avleverte denne til Stortinget 9. juni 2005. I innstillingen fremmet flertallet forslag om å vedta St.meld. nr. 37 (2004-2005) i sin helhet mens mindretallet fremmet forslag om å legge lederskapet i Regjeringens kriseråd fast til Statsministerens kontor (Innst. S. nr. 265 (2004-2005):25). 13. juni ble innstillingen behandlet i plenum og det ble votert i saken (Stortinget 2005 [møte]). Mindretallets forslag ble nedstemt

med 21 mot 76 stemmer og flertallets forslag ble deretter enstemmig vedtatt (Stortinget 2005).

4. ANALYSE

4.1 Innledning

I analysen besvarer jeg min problemstilling og underspørsmålene ved hjelp av de fire organisasjonsteoretiske perspektivene. Formålet er å oppnå innsikt i hvilke forhold som kjennetegnet denne prosessen og hvordan kjennetegnene kan forklares. Ettersom jeg benytter utfylling som teoretisk metode og den hierarkiske instrumentelle modellen som hovedperspektiv, tar jeg utgangspunkt i at forhold knyttet til de fire perspektivene kan ha påvirket prosessen sammen uten å nødvendigvis ha vært konkurrerende.

Jeg strukturerer analysen på samme måte som jeg strukturerte teorikapitlet; de teoretiske perspektivene benyttes som hovedinndeling og hvert perspektiv deles igjen inn i aktivisering og organisasjonstenkning. Når det gjelder de to institusjonelle perspektivene drøfter jeg i tillegg om betingelsene for at uformelle indre eller ytre forhold kan ha påvirkning på prosessen, er oppfylt. Jeg går i liten grad ned på detaljnivå, jeg analyserer i all hovedsak de viktigste forholdene som kjennetegnet aktiviseringen og organisasjonstenkningen i prosessen. Ettersom mange av kjennetegnene i prosessen preget prosessen i sin helhet eller store deler av den, vil jeg ikke systematisk dele inn analysen etter faser som i empirien. Jeg har heller valgt å ta for meg utvalgte deler av prosessen i de tilfeller hvor det var forhold som spesielt kjennetegnet en eller flere av fasene.

4.2 Hierarkisk instrumentell modell

4.2.1 Aktivisering

Aktivisering med utgangspunkt i FNS?

Aktiviseringen i prosessen var grunnlagt i formell beslutningsstruktur, deltakere med formelle deltakelsesrettigheter aktiviserte seg mens aktører uten ble utelatt, noe som innebærer at forhold knyttet til den hierarkiske instrumentelle modellen har stor

betydning for å forklare aktiviseringen. Dette var et av hovedtrekkene i prosessen, noe som er svært vanlig i denne typen beslutningsprosesser (Egeberg 1984:105). Et annet hovedtrekk i aktiviseringen var at politisk ledelse deltok aktivt både i initiativfasen, høringsfasen, politikktutformingsfasen og vedtaksfasen. I initiativfasen og politikktutformingsfasen sørget politisk ledelse i tillegg for at medlemmene av de to arbeidsgruppene som utformet kongelig resolusjon og stortingsmelding fikk frigjort strukturell kapasitet til å rette oppmerksomhet på prosessen. Dette førte igjen til at begrenset kapasitet på grunn av de korte tidsfristene ikke hadde betydning for aktiviseringen i disse fasene, aktørene som ut fra FNS skulle aktivisere seg, gjorde det. Det er imidlertid viktig i forbindelse med ledelsens rolle å understreke at selve initiativet til prosessen ikke kom fra den politiske ledelsen, slik det forventes ut fra den hierarkiske modellen. Regjeringen tok initiativet til å opprette Evalueringsutvalget for å evaluere håndteringen av flodbølgekatastrofen, men initiativet til å inkludere i mandatet muligheter for å foreslå strukturelle endringer ble først fremmet på lavere administrativt nivå i Justisdepartementet. Dette medfører at initiativet kan betraktes som en "bottom-up"-prosess. På den annen side var initiativet i stor grad grunnlagt på de to anmodningsvedtakene som forelå fra Stortinget, noe som bidrar til å svekke denne påstanden hvis man betrakter Stortinget som en del av den hierarkiske ledelsen. Det er også viktig å understreke at selv om initiativet kun hadde vært grunnlagt i initiativ fra lavere nivåer i Justisdepartementet, står ikke dette i et direkte motsetningsforhold til den hierarkiske instrumentelle modellen. En av oppgavene til de faste ansatte i departementene er nettopp å fremme initiativ til endringer de oppfatter som rasjonelle og presentere disse for politisk ledelse.

Et unntak fra aktiv politisk deltakelse i prosessen var utredningsfasen, hvor Regjeringen var opptatt av at utredningsarbeidet skulle være uavhengig. På den annen side foretok Evalueringsutvalget intervjuer med de som var involvert i håndteringen av flodbølgekatastrofen, blant annet Regjeringen. Dersom intervjuene også dreide seg om strukturelle forhold kan man også hevde at politisk ledelse kan ha deltatt indirekte også i utredningsfasen ved å diskutere strukturelle forhold med Evalueringsutvalget i intervjusituasjonene. I tillegg hadde politisk ledelse, gjennom å delta i utformingen av kongelig resolusjon i saken vært med på å avgjøre hvilke deltakere som skulle

organiseres inn i denne delen av prosessen, og på denne måten kan man hevde at de også på denne måten indirekte aktiviserte seg i utredningen. På grunn av det korte tidsrommet som var satt av for arbeidet med utredning, kan man imidlertid i denne sammenhengen drøfte om også begrenset rasjonalitet på grunn av knapphet i tid preget sammensetningen av Evalueringsutvalget i større grad enn motivasjon fra den politiske ledelsen om å velge de medlemmene som ville fremme en organisasjonstenkning som harmoniserte med ledelsens preferanser. Et fastsatt tidsrom for utvalgsarbeidet på tre måneder kunne ha bidratt til at medlemmene av utvalget hovedsakelig ble valgt ut på grunn av at de hadde ledig kapasitet de tre månedene de skulle arbeide med rapporten. Det har imidlertid ikke fremkommet, verken av dokumenter eller intervjuer, at andre medlemmer ville være mer ønskelige fra den politiske ledelsen enn de som ble valgt og det er følgelig ikke grunnlag for å hevde at det korte tidsrommet hadde en særlig begrensende effekt på rasjonaliteten. Endelig kan man ikke uten videre i drøftningen av den begrensede politiske styringen i utredningsfasen, sette politisk uavhengighet i en utredning gjennomført av et uavhengig utvalg i et motsetningsforhold til den hierarkiske instrumentelle modellen, ettersom modellen tar utgangspunkt i at deltakere med formelle deltakelsesrettigheter aktiviserer seg og andre aktører holdes ute fra prosessen. Det er nettopp dette som er kjernen i en uavhengig evaluering; arbeidet skal gjøres av et utvalg uten innblanding av politisk ledelse. På denne måten kan også aktiviseringen i utredningsfasen forklares med den hierarkiske instrumentelle modellen.

4.2.2 Organisasjonstenkning

Hierarkisk styring og kontroll; stram aksessstruktur?

Proessen var preget av svært stabil organisasjonstenkning, det ble kun gjort mindre endringer i forslagene mellom hver fase, noe som kommer klart fram av de små forandringene som skjer i organisasjonskartene mellom fasene⁹. Dette kan forklares ut fra den hierarkiske modellen, blant annet fordi prosessen i stor grad var preget av

⁹ Se organisasjonskartene for hver fase i empirien.

hierarkisk styring og kontroll. Politisk ledelse var med på å styre organisasjonstenkningen i alle faser, og en konsekvens av dette kan hevdes å være stabil organisasjonstenkning. De hovedinstrumentene ledelsen benyttet for å sørge for en lukket aksesstruktur var å selv delta i prosessen og å instruere egne ansatte. Det kan i tillegg drøftes om de korte tidsfristene som ble satt for alle fasene var et uttrykk for et ønske fra ledelsen om politisk styring, ettersom korte tidsfrister er en metode som ofte benyttes som virkemiddel for politisk styring (Egeberg 1984:115, Christensen 1989:194). Det er imidlertid ikke grunn til å hevde at det var slike begrunnelser som var gjeldende for valget av de korte tidsfristene i denne prosessen, fristene kan bedre forklares i lys av sakens spesielle karakter og et ønske fra alle aktørene involvert i prosessen, også fra de pårørende etter flodbølgekatastrofen, om en raskt avsluttet beslutningsprosess.

Utredningsfasen var et unntak fra den direkte politiske styringen av organisasjonstenkningen, på samme måte som, og i tilknytning til, at den var unntaket i forhold til politisk deltakelse. Regjeringen var opptatt av at Evalueringsutvalget skulle gjennomføre et arbeid som var helt uavhengig av politisk ledelse. Dette ble uttrykt på to måter. For det første hadde det, når det gjaldt de strukturelle forholdene, blitt utformet et vidt mandat for Evalueringsutvalget, de kunne unnlate å fremme forslag om strukturelle endringer, ettersom det ikke var fremmet et eksplisitt ønske om at de skulle følge opp denne delen av mandatet, og dersom utvalget ønsket å inkludere slike anbefalinger, lå det ingen føringer fra Regjeringens side om hva type løsninger ledelsen prefererte. Mandater for offentlig oppnevnte utvalg reflekterer ofte hvilke forhold de som utformer mandatet ønsker at det skal rettes oppmerksomhet på. Evalueringsutvalget hadde mange muligheter, noe som medfører et stort handlingsrom i denne fasen og få føringer på hvilken organisasjonstenkning som var ønsket fra ledelsens side. For det andre vektla Regjeringen, jamfør drøftningen om aktivisering i utredningsfasen, at Evalueringsutvalget skulle gjøre sitt arbeid uavhengig av forvaltningen. Utvalget hadde således ikke kontakt med verken politisk ledelse eller forvaltningen for øvrig under sitt arbeid. Unntakene var i de tilfellene da utvalget henvendte seg til sin kontaktperson i Justisdepartementet for praktiske spørsmål og da de intervjuet involverte i håndteringen av flodbølgekatastrofen. Under

intervjuene kan Regjeringen eller andre ha forsøkt å legge føringer på hvilken organisasjonstenkning som skulle være gjeldende i evalueringsrapporten. I tillegg kan man hevde at Regjeringen ved å velge medlemmene av Evalueringsutvalget, jamfør drøftningen av aktiviseringen, var med på å forme hvilke problemer og løsninger det skulle settes fokus på i denne fasen, og dette kan betraktes som et eksempel på hvordan aktiviseringen i prosesser kan påvirke organisasjonstenkningen. Regjeringen sammen med arbeidsgruppen i Justisdepartementet valgte bevisst ut medlemmer som hadde kompetanse innen kommunikasjon og ledelse fordi de ønsket et utvalg som satte fokus nettopp på koordinering og ledelse, noe som ytterligere forsterket den indirekte politiske styringen i denne fasen.

Høringsfasen var i denne beslutningsprosessen av en spesiell karakter hva gjaldt aksesstruktur. Det var i all hovedsak DSB sitt forslag som ble endelig vedtatt struktur, og det er svært uvanlig at en høringsuttalelse får så stor betydning i en beslutningsprosess. Man kunne følgelig i utgangspunktet hevde at dette medførte at løsningsdefineringen ikke var politisk styrt fordi de løsningene som ble vedtatt var grunnlagt i forslag fra en uavhengig utredning og en høringsinstans. DSB som en spesiell høringsinstans i denne prosessen, medfører imidlertid at en slik konklusjon ikke kan dras. For det første er DSB fagdirektorat for krisehåndtering og innehar svært mye fagkunnskap på feltet, og det er i overensstemmelse med den hierarkiske modellen at Regjeringen arbeidet for å aktivisere fagtunge instanser og legge vekt på løsninger fremmet av disse. For det andre er DSB et direktorat underlagt Justisdepartementet og dermed også under ledelse av justisministeren. Dette innebærer at det forventes at DSB vektla Regjeringens preferanser da de utformet sin høringsuttalelse, en forventning som i utgangspunktet synes å være oppfylt i denne prosessen; direktoratet hadde tett kontakt med politisk ledelse gjennom hele prosessen, også i forkant av og under høringsfasen. DSB hadde imidlertid selv en subjektiv oppfatning om at de sto fritt da de utformet sitt forslag, noe som innebærer at DSB ikke følte at Regjeringen styrte deres organisasjonstenkning.

Klar mål-middel-tankegang og begrenset rasjonalitet?

Den hierarkiske modellen tar utgangspunkt i at beslutningsprosesser preges av ledelsens klare mål-middel-tenkning, en forventning som hadde stor gyldighet i denne prosessen; aktørene utformet målsetninger som harmoniserte med Regjeringens preferanser og på bakgrunn av disse utarbeidet de forslag til strukturelle endringer som skulle fungere som virkemidler for å nå målsetningene. Et unntak er imidlertid Evalueringsutvalgets tilleggsmandat med muligheter for å foreslå strukturelle endringer. Tilleggsmandatet ble i initiativfasen i vid forstand fremmet som et middel uten fastsatte mål. Å inkludere slike forhold i mandatet ble gjort for at Evalueringsutvalget ikke skulle føle sitt mandat begrenset, ikke med utgangspunkt i en allerede definert målsetning fra Regjeringen om å gjennomføre slike endringer, de ble gitt mulighet til å på eget initiativ definere organisatoriske løsninger som virkemidler for å fjerne problemer de eventuelt ville avdekke gjennom sin utredning.

I de etterfølgende faser ble det utformet klare, men generelle målsetninger. Fokus ble i alle fasene satt på økt tverrdepartemental koordinering, bedre strategisk ledelse, bedre informasjonshåndtering, samt generelt økt oppmerksomhet på oppgaver knyttet til krisestøtte. De midler som ble fremmet for å oppnå dette var hovedsakelig endringer i FNS gjennom å opprette Regjeringens kriseråd med Lederdepartement, Krisestøtteenheten og avviklingen av Kriseinfo, men det ble også i begrenset grad vektlagt forhold knyttet til fysisk struktur og demografisk profil. Det preget også prosessen, i tråd med forventninger ut fra den hierarkiske modellen, at målene ble definert før virkemidlene.

Med utgangspunkt i forventningene ut fra den hierarkiske modellen kan man også drøfte rasjonaliteten til den organisasjonstenkningen som preget prosessen; de løsningene som ble foreslått og vedtatt var i all hovedsak rasjonelle. Ved å gjennomføre en horisontal despesialisering gjennom å opprette Regjeringens kriseråd, vil man oppnå økt samordning. Luther Gulick har i sin instrumentelle tilnærming til organisasjonsutforming tatt for seg koordineringsproblemer- og løsninger. Gulick hevdet at manglende samordning er et av hovedproblemene for store og komplekse organisasjoner og at "the greatest lack of co-ordination and danger of friction occurs

between departments, or at the points where they overlap” (Gulick 1937:33). Han tok utgangspunkt i at det finnes fire ulike spesialiseringsprinsipper i offentlig forvaltning; formål, prosess, klientell og geografi (Gulick 1937). Jo flere av disse prinsippene som ble benyttet, jo mer problematisk ville det være å koordinere arbeidet som gjøres i de ulike spesialiserte enhetene (Gulick 1937:34). Og det er nettopp dette som kjennetegner de norske departementene i dag. De er kompliserte i sin struktur og i sine oppgaver og de er spesialiserte med utgangspunkt i flere av spesialiseringsprinsippene. I forbindelse med krisehåndtering kan det eksempelvis nevnes situasjoner hvor Utenriksdepartementet er eierdepartement; alle krisesituasjoner som finner sted i utlandet, men som rammer Norge eller nordmenn. Dette indikerer en spesialisering ut fra geografi. Andre eksempler er kriser av helsemessig art, eksempelvis epidemier og dyresykdommer. Helse- og omsorgsdepartementet er eierdepartement i slike situasjoner, noe som innebærer en spesialisering ut fra formål. Forsvarsdepartementet eier kriser av militær art, også formålsbasert spesialisering. Departementene kan videre oppfattes å være overlappende. I kriser kan dette føre til særlige problemer fordi det kan være usikkert hvilket departement som innehar mest ressurser på et område og derfor skal ha rollen som Lederdepartement. Særlig gjelder dette situasjoner hvor Justisdepartementet har generelle beredskapsressurser, mens et fagdepartement har sektorspesifikke ressurser knyttet til helse, landbruk, petroleum og så videre. Begge disse forholdene, både kompleksitet med hensyn til spesialiseringsprinsipper og overlappende forvaltningsoppgaver medfører særlige behov for koordinering (Gulick 1937).

Koordineringsformen som ble foreslått og vedtatt i denne prosessen var kollegiumbasert koordinering med utgangspunkt i formell organisering, noe som innebærer at de som skal samordne sitt arbeid må gjøre dette med utgangspunkt i konsensusavgjørelser, tautrekking, avstemninger eller liknende (Egeberg 1984:22). Gulick anerkjente denne formen for koordinering, men hevdet samtidig at den beste koordineringsformen i det daglige virke er hierarkisk koordinering. Han anerkjente imidlertid også at kollegiumbasert koordinering kan fungere godt i ekstraordinære og midlertidige situasjoner (Gulick 1937:36). På denne måten harmoniserer strukturen

som ble foreslått med Regjeringens kriseråd godt med en rasjonell tankegang, etter som denne strukturen kun skal tre i kraft midlertidig i ekstraordinære krisesituasjoner.

En kollegial koordineringsform kan imidlertid ha negative effekter på effektivitet og handlekraft. Dette kan få store konsekvenser i krisesituasjoner, som jo ofte er svært tidskritiske. Dersom to eller flere medlemmer av Regjeringens kriseråd er uenige om et forhold, må saken taes opp og avgjøres i statsråd, og dette kan føre til store forsinkelser. I tillegg kan flat struktur, men med et Lederdepartement med et overordnet ansvar, føre til kryssende kommandolinjer og kryssende lojalitet. Blant annet ville det ut fra en rasjonell tankegang være uheldig at ansatte i departementene skulle motta instruksjoner både fra ledelsen i eget departement og fra Lederdepartementet. Gulick vektla i sin teori viktigheten av at hver underordnet har færrest mulig overordnede, slik at ikke de underordnede får denne typen dilemmaer (Gulick 1937). Departementsråden i Lederdepartementet skal imidlertid kun forholde seg til de andre medlemmene av kriserådet, og dermed betraktes ikke kryssende kommandolinjer som problematisk, det er problemene knyttet til effektivitet og forsinkelser som er hovedutfordringene med den flate strukturen.

Et annet problem som ble definert gjennom prosessen var manglende organisering for støttefunksjoner. Som løsning ble Krisestøtteenheten etablert, en horisontal despesialisering og opprettelse av en egen enhet som harmoniserer med en rasjonell tankegang. Horisontal spesialisering kan føre til fragmentering, og for oppgaver hvor det er viktig med samordning og samarbeid kan det da være en løsning å gjennomføre en horisontal despesialisering av disse oppgavene. I tillegg vil man oppnå økt strukturell kapasitet og oppmerksomhet på oppgaver knyttet til krisestøtte gjennom å opprette en egen enhet. I forbindelse med etableringen av Krisestøtteenheten ble det også lagt vekt på to forhold som knytter seg til fysisk struktur og demografisk profil. Med hensyn til fysisk struktur, ble det vektlagt at Krisestøtteenheten skulle plasseres i geografisk nærhet til de departementer som oftest vil ha en rolle som Lederdepartement. Tankegangen harmoniserer med en rasjonell tankegang; ved å sørge for geografisk nærhet, vil man oppnå økt tilgjengelighet. Når det gjelder demografisk profil ble det vektlagt at de som skulle arbeide i Krisestøtteenheten,

måtte ha erfaringskompetanse i tillegg til fagkompetanse, en tankegang som også harmoniserer med en instrumentell tankegang, erfaring fremmer effektiv handling.

Endelig var avviklingen av Kriseinfo i overensstemmelse med en rasjonell tankegang; gjennom en slik spesialisering og samtidig en integrering av informasjonsoppgaver som ble foreslått og vedtatt i denne prosessen, vil man oppnå økt strukturell kapasitet og følgelig økt oppmerksomhet på slike oppgaver i departementene, og i Krisestøtteenheten og i DSB. Å avvikle strukturer som ikke fungerer etter sine retningslinjer er også i seg selv rasjonelt.

Avslutningsvis kan man drøfte om de korte tidshorizontene som preget alle fasene i prosessen fikk særlig begrensende betydning slik man kan forvente ut fra et instrumentelt utgangspunkt. Det ble vurdert få alternative løsninger til den strukturen som ble vedtatt, og på denne måten kan man hevde at aktørene søkte nært og skjevt etter løsninger og stanset søket da de fant tilfredsstillende løsninger. På den annen side vil jeg hevde at slike forhold ikke hadde betydning i høringsfasen, politikktutformingsfasen og vedtaksfasen ettersom de sentrale aktørene i disse fasene hadde arbeidet med feltet over lengre tid slik at de allerede hadde god kunnskap om eksisterende struktur og allerede hadde dannet seg en oppfatning om ønsket fremtidig struktur i forkant av prosessen. Det kan imidlertid hevdes at tidsmessige begrensninger kan ha hatt betydning for Evalueringsutvalgets organisasjonstenkning i utredningsfasen, at utvalget søkte særlig nært og skjevt for å finne løsninger, et argument som senere i analysen underbygges ved at utvalget i stor grad baserte sine løsningsforslag på eksisterende uformell struktur, foreliggende forslag i dokumenter samt eksisterende myter i omgivelsene.

4.3 Instrumentell forhandlingsmodell

4.3.1 Aktivisering

Ga små endringer smal aktivisering?

De endringene som ble foreslått og vedtatt i prosessen innebærer kun små endringer fra eksisterende formell struktur, den sektorbaserte hovedstrukturen opprettholdes. Ut fra forhandlingsmodellen forventes dette å smalne inn aktiviseringen fordi få aktører vil bli berørt av endringene. På grunn av politisk ledelses betydning for aktiviseringen i initiativfasen, politikkkutformingsfasen og vedtaksfasen, medførte imidlertid ikke dette forholdet smal aktivisering i disse fasene. Aktiviseringen var imidlertid smal i høringsfasen, hvor kun DSB aktiviserte seg inngående om de organisatoriske spørsmålene. Dette harmoniserer med forhandlingsmodellen, det var kun DSB som hadde grunnlag for å ha en oppfatning om at egen stilling og oppgaver var truet dersom Krisestøtteenheten overtok noen av DSBs oppgaver. Påstanden underbygges av at DSB eksplisitt i sin høringsuttalelse skrev at det er viktig at ikke Krisestøtteenheten overtar oppgaver fra direktoratet. De fleste av de andre høringsinstansene hadde erfaringer knyttet til de operative nivået, og engasjerte seg følgelig mindre i spørsmålene på strategisk nivå. Det kan således tolkes at høringsinstansene kun aktiviserte seg i de spørsmålene som berørte dem. I tillegg var Evalueringsutvalgets forslag til strukturelle endringer en svært liten del av rapporten, noe som kan ha medført at mange av høringsinstansene betraktet selve evalueringen som det viktigste aspektet å kommentere. En ytterligere forklaring, også knyttet til det instrumentelle perspektivet, knytter seg til de tidsmessige begrensningene som preget hele prosessen. Tid som en knapp ressurs kan ha hatt en begrensende effekt på aktiviseringen; høringsinstanser som ikke allerede var i besittelse av kunnskap om organiseringen slik den var, og ikke hadde erfaringer knyttet til denne organiseringen, hadde liten mulighet til å sette seg inn i dette på den korte tiden de hadde til rådighet. DSB hadde arbeidet med sin høringsuttalelse helt siden Evalueringsutvalget ble oppnevnt og hadde således svært god kunnskap om den eksisterende strukturen og

erfaringer knyttet til den. DSB anerkjente også selv at dette hadde stor betydning for mulighetene til å aktivisere seg i de strukturelle spørsmålene.

4.3.2 Organisasjonstenkning

Uenighet, forhandling og kompromiss?

Konsensus preget prosessen som fremkommet tidligere i analysen. Det var imidlertid også elementer av uenighet, forhandling og kompromiss som kan forklares av forhold knyttet til forhandlingsmodellen. Særlig gjaldt dette vedtaksfasen. Organisasjonstenkningen i Forsvarskomiteen var i utgangspunktet mer splittet enn Innst. S. nr. 265 (2004-2005) ga uttrykk for. Dette gjaldt både komiteen i forhold til tidligere behandlingsinstanser og internt i komiteen. Uenigheten kan forklares med at medlemmene i komiteen hadde partipolitiske preferanser som ut fra eget ståsted fremsto som rasjonelle. På grunn av en flat beslutningsstruktur i komiteen, kom også uenighetene klart frem i behandlingen. Til tross for uenighetene ble imidlertid Innst. S. nr. 265 (2004-2005) enstemmig vedtatt i Stortinget, og dette kan begrunnes med kompromisser og betydningen av vinnende koalisjon for beslutninger, begge disse forholdene hadde en særlig betydning i vedtaksfasen i denne prosessen på grunn av sakens spesielle karakter og de tidsmessige begrensningene som begge medførte et særlig ønske om å oppnå enighet og vedtak i saken så raskt som mulig. Kompromissvilligheten som preget komitéarbeidet gjaldt hovedsakelig organisasjonstenkningen i komiteen i forhold til de tidligere behandlingsinstansene. Komiteen ønsket jo i utgangspunktet å gjennomføre andre strukturelle endringer enn de som ble vedtatt. Hovedsakelig ønsket de å opprette en fast krisehåndteringsenhet med hierarkisk myndighet. Kompromisser hadde følgelig betydning i denne fasen ettersom flertallet i komiteen gikk inn for det forslaget som var fremmet i St.meld. nr. 37 (2004-2005). Når det gjelder makten til vinnende koalisjon fikk dette betydning ved at et mindretall i komiteen bøyde seg for dominerende koalisjon i en rekke spørsmål og komiteen fremsto som enhetlige i disse spørsmålene i Innst. S. nr. 265 (2004-2005). Unntaket var FrP og SP som mindretall i spørsmålet om plasseringen av

Regjeringens kriseråd. De fremmet i Innst. S. nr. 265 (2004-2005) et mindretallsforslag om å legge denne under fast ledelse av Statsministerens kontor. Makten til dominerende koalisjon fikk imidlertid også betydning når det gjaldt dette spørsmålet, ettersom FrP og SP også stemte for flertallets forslag etter at mindretallets eget forslag var nedstemt i Stortinget, og makten til vinnende koalisjon førte til enstemmig vedtak i saken.

4.4 Institusjonelt kulturperspektiv

4.4.1 Er betingelsene oppfylt?

I teorikapitlet ble det redegjort for noen grunnleggende betingelser som bør være oppfylt for at det er fruktbart å analysere en beslutningsprosess i lys av et kulturelt perspektiv. Disse betingelsene er oppfylt i denne prosessen. Prosessen finner, med unntak av utredningsfasen, sted i en institusjonalisert forvaltning med høy verdi på vertikal dybde og horisontal bredde. Politisk og administrativ ledelse har derfor også oppgaver knyttet til institusjonelt lederskap og kritiske avgjørelser. Det kan forventes at kulturelle forhold hadde mindre betydning i utredningsfasen i denne prosessen enn i de øvrige fasene fordi utredningen foregikk i et ikke-institusjonelt ad hoc-utvalg. Videre er departementene spesialisert med utgangspunkt i flere av Gulicks prinsipper og har mange hierarkiske nivåer. Dette gir handlingsrom for kulturelle faktorer til tross for en relativt stram FNS og klar oppgave- og ansvarsfordeling. Jeg konkluderer følgelig med at betingelsene er oppfylt.

4.4.2 Aktivisering

Aktivisering med utgangspunkt i kultur og tradisjon?

Aktiviseringen i prosessen har i all hovedsak blitt forklart av de to instrumentelle modellene. Når det gjelder følelse av at tradisjoner og kulturer er truet av endringene, har en slik forventning ikke særlig gyldighet i denne prosessen, ettersom de endringene som ble foreslått og vedtatt er svært små og ikke vil rrokke ved den

institusjonelle forvaltningskulturen. Det kan likevel pekes på noen aspekter ved aktiviseringen som kan forklares ut fra kulturell-institusjonelle forhold. For det første kan man spørre seg hvorfor Regjeringen valgte å nedsette et uavhengig utvalg for å evaluere flodbølgekatastrofen heller enn å gjennomføre en slik evaluering selv, eventuelt benytte andre metoder. Dette kan forklares ut fra kulturelle tradisjoner, det er godt etablert praksis i forvaltningen at utredninger og evalueringer av et forvaltningsområde gjøres av midlertidige ad hoc-opprettede uavhengige utvalg, slike som Evalueringsutvalget. Det er også en etablert prosedyre at uavhengige utvalg består av representanter fra offentlig forvaltning, interesseorganisasjoner, privat næringsliv, og faglige eksperter på det området som skal utredes (Christensen m.fl. 2002:73), en sammensetning som preget Evalueringsutvalget. Et annet forhold som det er fruktbart å se på, er deltakelse fra aktører som ikke hadde formelle deltakelsesrettigheter. I initiativfasen, utredningsfasen, politikktutformingsfasen og vedtaksfasen var det utelukkende deltakere med formelle deltakelsesrettigheter som aktiviserte seg. I høringsfasen var det én organisasjon som aktiviserte seg på uformelt grunnlag. Dette innebærer imidlertid en så begrenset uformell aktivisering at jeg ikke tillegger dette særlig vekt. At én organisasjon aktiviserte seg på uformelt grunnlag er ikke tilstrekkelig for å konkludere med at forhold knyttet til kulturperspektivet hadde betydning for aktiviseringen.

4.4.3 Organisasjonstenkning

Forslagenes kompatibilitet og reaksjoner gjennom prosessen

Før jeg besvarer forventningene knyttet til organisasjonstenkningen i prosessen, vil jeg kort drøfte om flodbølgekatastrofen ble et "punctuated equilibrium" for norske myndigheter når det gjaldt organiseringen for krisehåndtering. Katastrofen var svært omfattende, og sentrale myndigheter opplevde egen utilstrekkelighet på kroppen og man kan hevde at dette sammen med det presset de opplevde fra media og befolkningen, førte til interne kriser i departementene, i det minste en mer positiv holdning til endringer fordi man oppfattet sine oppgaver eller egen opprettholdelse

som truet på grunn av utilstrekkeligheten (Wærness 1990). Jeg vil imidlertid ikke konkludere med at katastrofen fikk en ”punctuated equilibrium”-effekt for myndighetene generelt, ei heller etter at Evalueringsutvalget hadde kommet med sine kritiske konklusjoner. Dette fordi hovedproblemene som ble kartlagt både av media, myndighetene selv og av Evalueringsutvalget var knyttet til problemer internt i Utenriksdepartementet. Det var bred enighet i forvaltningen om at problemene knyttet til tverrdepartemental koordinering og strategisk ledelse kun ville kreve små justeringer og at store og omfattende endringer ikke var hensiktsmessig. Derimot, når det gjelder organiseringen internt i Utenriksdepartementet, ble det både fra aktører internt i Utenriksdepartementet og fra eksterne aktører uttrykt som en nødvendighet at departementet nå grundig gjennomgikk og forbedret organiseringen. På bakgrunn av dette vil jeg således mene at katastrofen kan ha hatt en ”punctuated equilibrium”-effekt for Utenriksdepartementet, men ikke for myndighetene generelt, selv om flodbølgekatastrofen uten tvil fungerte som en katalysator for å få etablert fast struktur for sentral strategisk krisehåndtering av omfattende kriser. Med dette som utgangspunkt besvarer jeg derfor forventningene om at de endringene som vedtas ikke vil bryte med eksisterende tradisjon og kultur i departementene.

Særlig forventes det at arbeidsgruppen som utformet kongelig resolusjon om opprettelse av Evalueringsutvalget og arbeidsgruppen som utarbeidet St.meld. nr. 37 (2004-2005) var preget av en institusjonelt kompatibel tankegang fordi disse ble utarbeidet i den institusjonaliserte forvaltningen. Forslagene som først ble foreslått av Evalueringsutvalget, videre av DSB og Justisdepartementet, og som endelig ble vedtatt av et enstemmig Storting var i all hovedsak kompatible med eksisterende historisk-institusjonelle forhold i forvaltningen. Dette fører oss inn på et hovedtrekk i prosessen; vedvarenhet og sti-avhengighet. Vedvarenhet preget prosessen ved at de endringene som ble vedtatt i all hovedsak var en formalisering av allerede etablert praksis. Opprettelsen av Regjeringens kriseråd med Lederdepartement var i all hovedsak en formalisering av departementsrådsgruppen med samordningsdepartement. Hovedendringen som ble gjort i forhold til eksisterende struktur når det gjaldt Regjeringens kriseråd, var å inkludere departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet i kriserådet. Helse- og omsorgsdepartementet ble inkludert både med

utgangspunkt i erfaringer fra flodbølgekatastrofen hvor det viste seg at de fikk en vesentlig rolle, og på grunn av en erkjennelse av at de fleste krisesituasjoner vil kreve involvering av operativt personale fra helsesektoren. Tilsvarende gjaldt avviklingen av Kriseinfo; enheten var en foreliggende formell struktur, men uformell praksis var at den ikke ble aktivisert i kriser. Kriseinfo ble følgelig formelt avviklet som et resultat av prosessen. Etableringen av Krisestøtteenheten var den eneste av de strukturelle endringene som ikke hadde grunnlag i etablert praksis. Forslaget var imidlertid preget av sti-avhengighet i forhold til løsningsforslag som var definert i forkant av denne prosessen. Sårbarhetsutvalget foreslo i 2000 å opprette en slik enhet i tilknytning til det nye departementet for sikkerhet og beredskap, og senest 30. november 2004 fremla Stortinget anmodningsvedtak nr. 71 for Regjeringen om å utrede spørsmålet om å opprette en sentral krisehåndteringsenhet som blant annet skulle ha oppgaver knyttet til støttefunksjoner for strategisk ledelse. Evalueringsutvalget, Regjeringen, DSB, arbeidsgruppen som utarbeidet stortingsmelding og Forsvarskomiteen hadde disse anbefalingene i bakhodet da de arbeidet med denne saken. Man kan med et slikt utgangspunkt og jamfør analysen av organisasjonstenkningen i lys av en instrumentell tankegang, hevde at aktørene som i forkant av prosessen deltok i etableringen av den uformelle strukturen og som hadde fremmet forslag om de endringene som nå er vedtatt, var rasjonelle i sin tankegang og at denne tankegangen ble videreført av aktørene i prosessen, slik at deres definering av problemer og løsninger var rasjonelle, men likevel var formet av institusjonell vedvarenhet og sti-avhengighet.

Alle disse forholdene innebærer at den strukturen som ble foreslått gjennom prosessen var kompatibel med eksisterende institusjonell praksis og institusjonelle normer, og det forventes følgelig at forslagene ikke møtte særlig motstand gjennom prosessen. Dette har også gjennom denne studien vist seg å være tilfelle. Ingen av fasene var preget av særlig motstand eller uenighet, de valgene som allerede var gjort i utredningsfasen og i høringsfasen var særlig styrende for organisasjonstenkningen i de siste fasene. Uenighet preget i utgangspunktet løsningsdefineringen i Forsvarskomiteen. Disse uenighetene fikk imidlertid ikke problematiserende konsekvenser for prosessen fordi kompromisser og betydningen av vinnende koalisjon førte til at

komiteen kom frem til et forslag som ble enstemmig vedtatt. Konsensusen og den positive holdningen til å gjennomføre endringer kan også underbygges av andre kulturell-institusjonelle forklaringer. En slik forklaring er knyttet til reformhistorie, og kan særlig underbygge funnet om den positive holdningen i forvaltningen til å vedta de foreslåtte endringene. Sikkerhets- og beredskapsfeltet, herunder organiseringen for krisehåndtering, har nylig gjennomgått en stor utredning og endringsprosess i den prosessen som resulterte i opprettelsen av DSB i 2003. Dette kunne medført institusjonell motvilje mot nye endringer i 2005 på grunn av reformtretthet. På den annen side kan man hevde at den omfattende prosessen i 1999-2003 medførte at aktørene i forvaltningen før prosessen i 2005 ble påbegynt, hadde mye kunnskap på feltet og hadde innarbeidet prosedyrer som forenklet prosessen (Wærness 1990). En slik forventning har også vist seg å være gjeldende, flere av aktørene i forvaltningen var positive til prosessen i seg selv, det korte tidsrommet og de endringene som ble foreslått fordi de hadde god kunnskap om feltet da prosessen ble påbegynt. Når det gjelder vedtaksfasen, må det endelig understrekes at den manglende dissensen utad i denne fasen også kan forklares av at det er etablert praksis i organisasjonsutformingssaker at Stortinget er tilbakeholdne. Institusjonelle normer i forvaltningen er at saker som dreier seg om organisasjonsutforming i all hovedsak skal ha sin inngående behandling i forvaltningen (Roness 1982), noe som også, ved siden av sakens spesielle karakter, kan bidra til å forklare kompromissvilligheten og betydningen av vinnende koalisjon i denne fasen.

Press fra nære omgivelser og det institusjonelle lederskapets rolle

Press fra de nære omgivelser hadde definitivt påvirkning på denne prosessen. Noen av de viktigste oppgavene til institusjonelt lederskap er å sørge for institusjonell opprettholdelse samtidig som nødvendige endringer gjennomføres når man utsettes for sterkt press fra institusjonen eller de nære omgivelser (Selznick 1997). Under og i etterkant av tsunamien fikk Regjeringen signaler både internt fra embetsverket, partiene på Stortinget, aktører i næringslivet og befolkningen generelt om at håndteringen av katastrofen burde evalueres og strukturen for krisehåndtering vurderes. I

tillegg forelå den uformelle strukturen og de to anmodningsvedtakene. Disse kreftene, sammen med Regjeringens egne behovsvurderinger, aktiviserte det institusjonelle lederskapets rolle og ansvaret for å fatte kritiske avgjørelser. Regjeringen arbeidet følgelig gjennom prosessen med å sørge for at endringene ble vedtatt. Det kan hevdes at det institusjonelle lederskapet gjennomførte nødvendige endringer som et resultat av ”negativ feedback” fra de nære omgivelser og fra krefter internt i forvaltningen (Christensen og Læg Reid 2006:5). I tillegg vektla både Regjeringen og de andre aktørene i prosessen viktigheten av at de eksisterende prinsipper for krisehåndtering; ansvars,- nærhets- og likhetsprinsippet ble opprettholdt. Disse forholdene kan knyttes til lederskapets oppgave med å sikre at institusjonelt etablerte praksiser opprettholdes. På den annen side har det jo kommet fram i denne studien at de endringene som ble foreslått og vedtatt gjennom prosessen i stor grad var en formalisering av allerede etablert institusjonell praksis og at de små endringene som faktisk ble gjennomført var kompatible med gjeldende institusjonell praksis, noe som innebærer en tolkning om at de endringene som ble vedtatt var svært små i en institusjonell kontekst og at det følgelig ikke var behov for kritiske avgjørelser fra lederskapet for å få vedtatt disse.

4.5 Institusjonelt myteperspektiv

4.5.1 Er betingelsene oppfylt?

Før jeg analyserer prosessen i lys av myteperspektivet, vil jeg kort kartlegge om betingelsene for at myter kan ha påvirkning på beslutningsprosesser er oppfylt. For det første bør det foreligge institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter som er anerkjent på feltet, noe som innebærer at det bør foreligge oppskrifter som er eksternalisert og objektivisert. Norsk forvaltning befinner seg i et internasjonalt institusjonalisert miljø med organisasjonsoppskrifter om hvordan krisehåndteringen bør organiseres, særlig etter 11. september 2001 har det vært betydelig fokus på organiseringen for krisehåndtering i vestlige land, og det har spesielt vært rettet oppmerksomhet på hvordan man skal ”organisere for det ukjente”. Dette kan følgelig

tolkes som en myte i seg selv, det er moderne å organisere for krisehåndtering. USA har særlig hatt en rolle som autoritativt sentra, selv om oppmerksomheten der i større grad har vært på organiseringen for sikkerhetspolitiske kriser heller enn sivile kriser. USA har benyttet symboler og vektlagt en fellesskapstankegang gjennom fokus på ”vi er i samme båt”-tankegang og ”det er oss mot terroristene”-retorikk. Slik har USA overfor andre vestlige land fremmet ”nødvendigheten” av å organisere for krisehåndtering.

Det har også de siste årene blitt gjennomført en rekke studier av den konkrete organisasjonstenkningen som i dag er styrende for organiseringen for krisehåndtering i USA og også i andre vestlige land, og man har funnet at landene i stor grad vektlegger koordinering og despesialisering av et fragmentert forvaltningsapparat, og særlig skjer despesialiseringen på høye hierarkiske nivåer i sentralforvaltningen (se bl.a. Christensen og Læg Reid 2006, Hammond 2004, Kettl 2004, Serigstad og Læg Reid 2006). Dette innebærer at den tankegangen som er gjeldende er i tråd med whole-of-government-bølgen (WOG). Som følge av økt fokus på sivile og militære kriser som involverer mange sektorer og ofte går på tvers av den tradisjonelle departementsstrukturen i fragmenterte forvaltninger, er bølgen særlig utbredt på sikkerhets- og beredskapsfeltet i en rekke vestlige land (Hammond 2004). Erfaringer med en rekke ulike kriser de siste årene har ført til behov for å styrke samordningen mellom ulike sektorene som berøres av slike ekstraordinære situasjoner (Hammond 2004). Jeg konkluderer følgelig med at det foreligger eksternaliserte og objektiviserte institusjonelle organisasjonsoppskrifter på krisehåndteringsfeltet, både fordi det å organisere for krisehåndtering betraktes som moderne og fordi WOG fungerer som en konkret institusjonell oppskrift på feltet.

For det andre foreligger det et forutsetning om at oppskriften bør ha en viss geografisk og tidsmessig utbredelse. WOG som mal for organisering for krisehåndtering har etter hvert blitt svært utbredt i den vestlige verden, uavhengig av flodbølgekatastrofen (se bl.a. Christensen og Læg Reid 2006, Læg Reid og Serigstad 2006, Hammond 2004). Oppskriften har også en viss tidsmessig utbredelse, trenden med å reorganisere krisehåndteringsforvaltningen startet etter andre verdenskrig da det i økende grad ble satt fokus på sivile kriser. WOG-tankegangen har de siste 15-20

årene hatt stor betydning, noe jeg vil karakterisere som en relativt lang tidsmessig utbredelse. Jeg konkluderer på bakgrunn av disse forholdene med at fokus på WOG-tankegangen for krisehåndtering fungerer som en superstandard på krisehåndteringsfeltet og følgelig at betingelsen er oppfylt.

Den tredje betingelsen for at myter skal ha faktisk effekt på organisasjoner muliggjør internalisering av oppskriftene, organisasjoner må ha inntakskapasitet for å ta opp i seg myter som blir presentert for dem. Departementene er multistandard-organisasjoner, som blant annet innebærer at de innehar stor inntakskapasitet (Røvik 1998:285). Jeg konkluderer følgelig med at betingelsen om inntakskapasitet er oppfylt.

4.5.2 Aktivisering

Ble aktiviseringen styrt av omgivelsene?

Aktiviseringen gjennom denne prosessen var hovedsakelig, som fremkommet i denne studien, formet av formell deltakerstruktur. Det var likevel forhold i prosessen som kan analyseres i lys av myteperspektivet. For det første er det, når det gjelder initiativfasen ofte slik at en av flere begrunnelser for å opprette uavhengige utvalg for å utrede eller evaluere offentlige myndigheter på et forvaltningsområde, er for å oppnå legitimitet i omgivelsene. Det er ofte mer legitimt blant befolkningen å benytte uavhengige utvalg som grunnlag for politikk enn politikk grunnlagt utelukkende i myndighetenes egne vurderinger, ettersom slike uavhengige utvalg ideelt sett ikke blir politisk styrt og skal være satt sammen av medlemmer med høy kompetanse og bred bakgrunn. Det var et særlig behov for legitimitet i denne prosessen, i og med at myndighetene hadde fått så mye kritikk i forbindelse med håndteringen av tsunamien. Opprettelsen av Evalueringsutvalget som uavhengig utvalg kan derfor betraktes som motivert av et ønske om legitimitet i den etterfølgende prosessen og legitimitet knyttet til de endringene som eventuelt ville bli foreslått og vedtatt. Ved å sette sammen Evalueringsutvalget av personer som hadde høy kommunikasjonskompetanse og erfaring fra krisehåndtering i Norge og i utlandet kan man også hevde

at Regjeringen ønsket et utvalg som overfor omgivelsene fremsto som kompetent. På den annen side hadde arbeidsgruppen som nedsatte utvalget en rekke instrumentelle begrunnelser for å velge de medlemmene de gjorde, det er ikke særlig grunn til å hevde at medlemmene først og fremst ble valgt ut av legitimitetsgrunner. Legitimitet var likevel trolig et av flere motiver for valg av medlemmer til utvalget.

4.5.3 Organisasjonstenkning

Ble prosessen styrt av legitimitetsbehov?

Mange krefter drev denne prosessen, krefter knyttet både til instrumentelle og institusjonelle forhold. Når det gjelder kjennetegn knyttet til myteperspektivet, hadde myndighetene et generelt behov for å forbedre egen legitimitet internasjonalt etter flodbølgekatastrofen slik at man kan hevde at behov for legitimitet generelt hadde påvirkning på prosessen. Det omfattende presset myndighetene opplevde kom imidlertid hovedsakelig fra nære omgivelser, slik at dette som pådriver for prosessen best forklares ut fra kulturperspektivet. Det er likevel aspekter ved prosessen som kan forklares av forhold knyttet til myteperspektivet, hovedsakelig gjelder dette den konsensusen som preget prosessen; myteperspektivet kan særlig bidra til å forklare ønsket om å fremstå som enige i vedtaksfasen. Den konsensusen som tilsynelatende preget prosessen kan i lys av myteperspektivet betraktes som en slags omvendt "frontstage-backstage"-tankegang. I sin alminnelige betydning innebærer en slik tankegang at institusjonelle tradisjoner i forvaltningen tilsier at aktører fra ulike sektorer, politiske partier og liknende skal være uenige i de fleste saker, og på grunn av disse institusjonelle tradisjonene kan det ofte være slik at aktører fra ulike fløyer er mer enige når arbeidet med en sak gjøres enn de gir uttrykk for overfor omgivelsene. I denne saken var det imidlertid, på grunn av sakens spesielle karakter, motsatt, det var viktig for aktørene å fremstå som enige. Det var viktig å få fram en felles målsetning om å løse problemene, og en slags "vi mot tsunamien"-tankegang. Dette hadde særlig betydning i vedtaksfasen, flere av partiene i Forsvarskomiteen og også komiteen som helhet, gikk jo i utgangspunktet inn for en annen struktur enn den som

ble enstemmig vedtatt. Dersom et slikt resonnement legges til grunn kan man hevde at myteperspektivet her hadde betydning i prosessen; på grunn av behovet for legitimitet var aktørene villige til å inngå kompromisser og dempe egen dissens.

Var organisasjonstenkningen preget av trender i omgivelsene?

Myteperspektivet tar utgangspunkt i at organisasjonstenkningen i beslutningsprosesser preges av trender i omgivelsene. I drøftningen om betingelser for at forhold knyttet til myteperspektivet kan ha hatt betydning i denne prosessen, fant jeg at det i dag eksisterer ulike trender på sikkerhets- og beredskapsfeltet. For det første er det en generell trend med å organisere krisehåndteringsfeltet. I tillegg er WOG-tankegangen utbredt som en konkret institusjonell oppskrift. Man kan imidlertid hevde at disse forholdene hadde begrenset betydning som myter i organisasjonstenkningen i denne prosessen. Dette kan illustreres ved å sette fokus på i hvilken grad aktørene benyttet andre land som forbilder.

Et første forhold som kan drøftes er i hvilken grad opprettelsen av Evalueringsutvalget var i seg selv et resultat av trender i omgivelsene. I etterkant av katastrofen var det en tendens blant andre vestlige land som var berørt av flodbølgekatastrofen å nedsette uavhengige evalueringsutvalg, og slik kunne man hevde at Regjeringen ble styrt av en slags prosedyre-konformitet ved at myndighetene ble påvirket av metodene andre land benyttet for å evaluere katastrofen (Scott 2001:171). Det kan imidlertid ikke hevdes at dette var styrende for Regjeringens valg av evalueringsform, opprettelsen av Evalueringsutvalget som et uavhengig utvalg kan bedre forklares ut fra norske forvaltningstradisjoner og således forhold knyttet til kulturperspektivet. I forbindelse med Evalueringsutvalgets arbeid er det også ofte slik at offentlige myndigheter som igangsetter reform- og endringsprosesser kun for å oppnå legitimitet i omgivelsene fastsetter et langt tidsrom for utredningsarbeid for å forsinke prosessen. Utredningsfasen i denne prosessen var imidlertid svært kort, noe som ytterligere styrker konklusjonen om at myteperspektivet i liten grad kan forklare opprettelsen av Evalueringsutvalget.

Autoritative sentra og usikkerhetsdrevet isomorfi hadde en viss betydning i utredningsfasen. Evalueringsutvalget tok for seg organiseringen i andre land, de uttrykte også eksplisitt at myndighetene i Tyskland og Italia fikk særlig gode tilbakemeldinger på håndteringen av flodbølgekatastrofen. Forslaget som Evalueringsutvalget fremmet hadde fellestrekk med organiseringen i Tyskland og Italia, blant annet ved å fremme forslag om å etablere egen organisering for krisehåndtering var noe som hadde vist seg å ha en positiv effekt i disse landene og man kan følgelig hevde at Evalueringsutvalget tok deres organisering i betraktning da de utformet sitt forslag. Ettersom Tyskland og Italia var to av de få landene som hadde fått positiv omtale av håndteringen av flodbølgekatastrofen, ble de benyttet som autoritative sentra av utvalget og man kan således også hevde at forslaget til en viss grad var formet av usikkerhetsdrevet isomorfi i tillegg til de instrumentelle og kulturell-institusjonelle kreftene som har vist seg å ha hatt betydning for organisasjonstenkningen i denne fasen.

DSB og arbeidsgruppen som utformet stortingsmelding i Justisdepartementet tok også i høringsfasen og politikktutformingsfasen i betraktning andre land både når det gjaldt strukturen for krisehåndtering og erfaringer spesifikt knyttet til håndteringen av flodbølgekatastrofen. Det er imidlertid ikke grunnlag for å hevde at organisasjonsoppskrifter som var gjeldende i andre vestlige land hadde en særlig betydning for utformingen av forslagene i disse fasene, et eller flere land ble ei heller benyttet som forbilder, noe som innebærer at ikke noe land hadde en særlig betydning som autoritativt sentra. Aktørene i disse fasene tok hovedsakelig for seg organiseringen i andre land på grunn av at dette var en etablert praksis i slike beslutningsprosesser, ikke fordi de på grunn av usikkerhet om egen organisasjonstenkning søkte etter løsninger i disse landene. Det kan imidlertid ikke konkluderes med at strukturer i de internasjonale omgivelsene ikke hadde betydning for DSB og arbeidsgruppen i Justisdepartementet, men at disse forholdene ikke hadde avgjørende betydning for forslagene som ble utformet av disse aktørene.

Når det gjelder generelle og konkrete trender som uavhengig av flodbølgekatastrofen eksisterte på krisehåndteringsfeltet, hadde disse til en viss grad betydning i prosessen. Det norske sikkerhets- og beredskapsfeltet ble sist gjennomgått og endret

i 1999-2003, og da ble det også vurdert å opprette egne enheter for strategisk krisehåndtering, men slike endringer ble ikke vedtatt. Etableringen av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenheten som en fast formell struktur for krisehåndtering i denne prosessen, kan likevel hevdes å være en del av den trenden som var knyttet generelt til krisehåndtering, selv om etableringen av en egen struktur for strategisk krisehåndtering skjedde både senere og mer begrenset i Norge enn i mange andre vestlige land. I denne sammenhengen kan man hevde at Norge var en nølende reformator, noe som også har preget Norge i tidligere reformbølger som New Public Management (Christensen og Læg Reid 2001:21) og således ikke er et nytt kjennetegn ved Norge som reformator.

Når det gjelder WOG-tankegangen som konkret institusjonell oppskrift for hvordan organiseringen skal utformes, hadde fokuseringen på ledelse, koordinering og helhetlig tankegang som preger WOG-bølgen stor betydning for utformingen av forslagene i denne prosessen. Organisasjonstenkningen var i alle faser preget av en WOG-tankegang, hvordan skulle man organisere for å oppnå best mulig koordinering av fragmenterte sektorer involvert i krisehåndteringsarbeid. Det kan imidlertid ikke uten videre konkluderes med at dette var et uttrykk for WOG som myte. Organisasjonsmodellen som ble valgt er med utgangspunkt i den instrumentelle tankegangen et rasjonelt virkemiddel for å oppnå økt koordinering, helhetlig tankegang og effektiv ledelse. I tillegg var strukturen som ble foreslått og vedtatt i all hovedsak en formalisering av allerede uformell struktur og en oppfølging av forslag fremmet i forkant av prosessen slik at den også kan forklares av vedvarenhet og stivhengighet som knyttes til kulturell-institusjonelle forhold. Bruk av myter og instrumentell og kulturell-institusjonell tankegang står imidlertid ikke nødvendigvis i et motsetningsforhold til hverandre. Myter kan ha instrumentelle effekter slik at WOG i denne prosessen kan ha hatt betydning både som et instrumentelt virkemiddel for å oppnå bedre koordinering, oppmerksomhet og oppgave- og ansvarsfordeling, og som en institusjonell oppskrift (Røvik 1998).

Avslutningsvis er det viktig å presisere at kun de forhold knyttet til WOG-tankegangen som var i overensstemmelse med instrumentelle betraktninger og eksisterende kulturell-institusjonelle forhold fikk betydning da aktørene i denne

prosessen skulle utforme sine forslag. Dette innebærer at WOG som organisasjonsoppskrift ble oversatt slik at de forholdene som var kompatible med instrumentelle betraktninger og eksisterende kulturell-institusjonell praksis ble benyttet mens andre kjennetegn ved WOG ble utelatt, noe som er svært vanlige begrunnelser for oversetting når myter reiser inn i multistandardorganisasjoner (Røvik 1998:153).

4.6 Avslutning- analytisk sammenfatning

4.6.1 Aktivisering med utgangspunkt i formell struktur

Aktiviseringen i prosessen kan i all hovedsak forklares av forhold knyttet til de to instrumentelle modellene. Formell beslutningsstruktur formet deltakelsen, og politisk ledelse deltok direkte i initiativfasen og politikkkutformingsfasen og indirekte i høringsfasen, utredningsfasen og vedtaksfasen. I høringsfasen var imidlertid den generelle aktiviseringen svært smal, noe som kan forklares ut fra forhandlingsmodellens syn på aktivisering formet av følelse av berørthet i tillegg til FNS. Institusjonelle forhold hadde mindre betydning for aktiviseringen. Man kan imidlertid hevde at kulturell-institusjonelle forhold hadde betydning for valg av utredningsform, opprettelsen av Evalueringsutvalget som et uavhengig ad hoc-utvalg kan knyttes til norske forvaltningstradisjoner. Forhold knyttet til myteperspektivet hadde begrenset betydning for aktiviseringen i prosessen.

Empiriske forhold knyttet til de ulike perspektivene sto ikke i et motsetningsforhold til hverandre. Dette innebærer at selv om aktiviseringen forklares av både de to instrumentelle modellene og kulturperspektivet, har disse forholdene i stedet for å hemme hverandre og problematisere aktiviseringen, vært kompatible med hverandre. Ved å bruke alle disse perspektivene, har man oppnådd inngående og utfyllende forståelse av de flere typer kreftene som drev aktiviseringen i de ulike fasene.

4.6.2 Sammensatt og stabil organisasjonstenkning

Organisasjonstenkningen var preget av både instrumentelle og institusjonelle forhold; de forslagene som ble foreslått og vedtatt var rasjonelle løsninger på definerte problemer, men disse var samtidig grunnlagt i allerede etablert uformell struktur, foreliggende forslag og en løsningsdefinering som var preget av WOG-tankegangen. Politisk ledelse styrte organisasjonstenkningen direkte og indirekte. Et hovedtrekk i aksesstrukturen var at den strukturen som ble foreslått av en høringsinstans var den som ble gjeldende gjennom resten av prosessen, noe som er svært uvanlig i beslutningsprosesser av denne typen. DSB som fagdirektorat for krisehåndtering og under ledelse av justisministeren medfører imidlertid at man likevel kan hevde at aksesstrukturen var lukket og at politisk ledelse styrte organisasjonstenkningen om enn ikke i alle faser like direkte. Forhandling og kompromiss hadde mindre betydning, men man kan se innslag av både kompromisser og avbøying for vinnende koalisjon i vedtaksfasen.

I tillegg er det et viktig funn at alle disse forholdene var kompatible slik at de hadde en fremmende effekt på hverandre heller enn å hemme hverandre. På denne måten var det ikke problematisk at så mange forhold med så ulike kilder hadde betydning i prosessen. Det kan følgelig konkluderes med at prosessen var preget av et komplisert sett av forhold knyttet til mange ulike kilder, men at dette ikke hadde en problematiserende og kompliserende effekt på prosessen. De fire teoretiske perspektivene jeg benyttet i studien bidro til å forklare ulike aspekter ved organisasjonstenkningen i prosessen uten å ha en hemmende eller problematiserende effekt på hverandre.

5. AVSLUTNING

5.1 Oppsummering av oppgaven

I denne oppgaven har jeg benyttet fire organisasjonsteoretiske perspektiver for å forklare aktiviseringen og organisasjonstenkningen i den beslutningsprosessen som lå til grunn for vedtaket i Stortinget i juni 2005 om å opprette Regjeringens kriseråd med Lederdepartement og Krisestøtteenheten og å avvikle Kriseinfo. Jeg har tatt for meg prosessen fasevis fra initiativfasen, via utredningsfasen, høringsfasen og politikkkutformingsfasen og til vedtaksfasen. For å oppnå en helhetlig forståelse av hovedtrekkene i prosessen og hvordan disse kan forklares, har jeg i analysen, gjennom en utfyllende strategi, knyttet de fire organisasjonsteoretiske perspektivene til empirien.

5.2 Hovedtrekk i lys av forskningsspørsmålene

Hovedtrekket i aktiviseringen i prosessen var at deltakelsen hovedsakelig var grunnlagt i formell beslutningsstruktur. De øvrige deltakere ble aktivisert av politisk ledelse, som også selv deltok direkte eller indirekte i alle fasene. Dette medfører at aktiviseringen i stor grad kan forklares av den hierarkiske instrumentelle modellens fokus på FNS som grunnlag for deltakelse og ledelsens betydning i beslutningsprosesser. I høringsfasen var imidlertid aktiviseringen svært smal, noe som kan forklares ved hjelp av den instrumentelle forhandlingsmodellens vekt på hvordan aktiviseringen formes av FNS, men også av følelse av berørthet. Aktiviseringen forklares følgelig hovedsakelig ut fra de to instrumentelle modellene.

Når det gjaldt organisasjonstenkningen ble det satt fokus på problemer knyttet til strategisk ledelse og koordinering samt ansvarslinjer, oppmerksomhet og kriseinformasjon. Problemdefineringen kan følgelig i stor grad forklares ut fra instrumentelle betraktninger; den strukturen som forelå under håndteringen av flodbølgekatastrofen var ikke tilfredsstillende for å oppnå de målsetningene som var

gjeldende for myndighetenes krisehåndtering, og defineringen av problemer fulgte logisk av dette.

Som løsninger på de definerte problemene ble det gjennom prosessen foreslått og vedtatt å gjennomføre en horisontal despesialisering på øverste administrative nivå i departementene ved å etablere Regjeringens kriseråd med Lederdepartement. Når det gjaldt krisestøttefunksjoner ble det foreslått og vedtatt å etablere Krisestøtteenheten som en fast enhet for slike oppgaver, tilknyttet den strategiske ledelsen. Endelig ble det foreslått og vedtatt å avvikle Kriseinfo og både spesialisere og despesialisere oppgaver knyttet til kriseinformasjon. Organisasjonstenkningen mellom fasene var svært stabil, noe som kan forklares både av den politiske styringen og av kjennetegn ved løsningene. Løsningene kan delvis forklares ut fra ledelsens instrumentelle betraktninger om rasjonell organisering, endringene var i all hovedsak rasjonelle for å nå de målsetningene som ble definert i hver beslutningssituasjon. Det er imidlertid også viktig å inkludere kulturperspektivet og myteperspektivet for å oppnå en inngående forståelse av de forhold som hadde betydning for løsningsdefineringen i prosessen. Kulturelle forhold hadde stor betydning ved at endringene som ble foreslått og vedtatt i all hovedsak var en formalisering av allerede foreliggende struktur eller var basert på forslag fremmet i forkant av prosessen. Myteperspektivet bidrar til forklaring fordi endringene var i tråd både med en generell internasjonal trend om å etablere egen struktur for krisehåndtering og WOG som en konkret etablert organisasjonsoppskrift på det internasjonale krisehåndteringsfeltet. På denne måten bidrar tre av de fire perspektivene jeg har benyttet i denne studien til å forklare organisasjonstenkningen, og disse forholdene styrker også hverandre fordi den tankegangen som var gjeldende for hver av de var kompatible med hverandre. Dette kan endelig forklare den stabile organisasjonstenkningen mellom fasene og mellom aktørene og den konsensusen som preget prosessen.

Sakens spesielle karakter, i form av at denne prosessen ble påbegynt og avsluttet så kort tid etter flodbølgekatastrofen og at den var preget av korte tids- horisonter i alle faser, hadde hovedsakelig to konsekvenser. For det første medførte det at konsensus og kompromisser preget prosessen i spørsmål som det i utgangspunktet eksisterte uenigheter om. Dette fordi det var viktig at aktørene i

prosessen overfor omgivelsene utstrålte en holdning om at de sto sammen i ”kampen mot de fremtidige krisene” og fordi det var viktig for alle aktørene å avslutte prosessen så raskt som mulig, både av hensyn til pårørende og for at ikke dette skulle benyttes som en sak i valgkampen høsten 2005. Disse forholdene som konsensusfremmende og dissens-reducerende hadde størst betydning i vedtaksfasen, hvor det i utgangspunktet eksisterte store uenigheter både internt i komiteen og i forhold til den organisasjonstenkningen som hadde vært gjeldende i de foregående behandlingsinstansene. På denne måten kan man konkludere med at det korte tidsrommet hadde mer begrenset betydning i prosessen enn man kanskje kunne forvente og at sakens spesielle karakter hovedsakelig hadde en konfliktdempende effekt.

5.3 Svar på problemstillingen

Den beslutningsprosessen som lå til grunn for vedtaket om ny struktur for sentral strategisk krisehåndtering i juni 2005 var preget av noen generelle hovedkjennetegn. Aktiviseringen var i all hovedsak grunnlagt i formell beslutningsstruktur selv om aktiviseringen i høringsfasen var svært smal. I tillegg aktiviserte ledelsen seg i hele prosessen. Organisasjonstenkningen var preget av en instrumentell tankegang; beslutningspremisser, problemer og løsninger ble definert i hver beslutningssituasjon og de løsningene som endelig ble valgt var rasjonelle. DSB som en høringsinstans, men også som et fagorgan for krisehåndtering underlagt Justisdepartementet fremmet det forslaget som i all sin hovedsak ble vedtatt. Dette medfører at aksesstrukturen likevel var lukket. Vedvarenhet, sti-avhengighet og myter i institusjonaliserte omgivelser innebærer imidlertid at løsningene var basert på allerede foreliggende etablert praksis forslag fremmet i forkant av prosessen og WOG-tankegangen, som allerede var blitt en etablert organisasjonsoppskrift på feltet. Disse forholdene medførte at prosessen også hadde sterke institusjonelle trekk. Dette innebærer at min problemstilling besvares med at det som kjennetegnet denne prosessen var aktivisering ut fra formelle deltakelsesrettigheter og en løsningsdefinering som var rasjonell, men likevel var basert på institusjonelle forhold i form av vedvarenhet og sti-avhengighet og institusjonelle oppskrifter som eksisterte i omgivelsene.

5.4 Hvordan fungerte studieopplegget for å besvare problemstillingen?

Når man utfører en studie for å besvare en problemstilling er ofte noen av de viktigste og vanskeligste valgene knyttet til valg av studieopplegg og design. Jeg vil kort drøfte om de valgene jeg har gjort gjennom denne studien har vist seg å være hensiktsmessige.

For det første valgte jeg å utføre en enkel teoretisk fortolkende casestudie hvor jeg benyttet dokumentanalyse og kvalitative intervjuer som datamateriale. Mine erfaringer er at opplegget fungerte godt for å besvare problemstillingen, dokumenter og intervjuer om prosessen ga et godt datagrunnlag for min analyse. Unntaket er mangelen på interne dokumenter eller intervjumateriale fra utredningsfasen, som har ført til at min innsikt i interne forhold i Evalueringsutvalget har vært ufullstendige. Foruten dette har det ikke kommet frem særlige forhold som bidrar til å svekke reliabiliteten eller validiteten i studien.

Når det gjelder valg av teori og teoretisk metode vil jeg hevde at mine fire organisasjonsteoretiske perspektiver har vist seg å være fruktbare for å kartlegge hovedtrekkene i denne prosessen, alle de fire perspektivene har bidratt til å forklare aktiviseringen og organisasjonstenkningen. Ved å sette spesielt fokus på aktivisering og organisasjonstenkning har jeg også oppnådd en strukturert og oversiktlig analyse. Utfylling som teoretisk metode har også vist seg å være en god måte å analysere et slikt empirisk fenomen ettersom det gjennom denne studien har kommet frem at forhold knyttet til hvert av perspektivene i stor grad har vært med på å styrke hverandre. Den hierarkiske instrumentelle modellen har også, slik jeg forventet, vært viktigst for å forklare prosessen, og det var derfor fruktbart å benytte denne modellen som hovedutgangspunkt.

Endelig har jeg foretatt en rekke empiriske avgrensninger, både med hensyn til tidsrom og fagområde. Disse avgrensningene har vist seg å være hensiktsmessige. Jeg har oppnådd en inngående studie og god forståelse av et begrenset felt med den tiden og plassen jeg har hatt til rådighet.

5.5 Veien videre- empiriske effekter og fremtidige studier

Den prosessen jeg har analysert i denne studien er langt fra ferdig. Vi befinner oss nå i den viktige iverksettingsfasen hvor mye av grunnlaget legges for hvilke faktiske effekter den nye organiseringen får. Det er på det nåværende tidspunkt for tidlig å gjøre en analyse av effektene, både på grunn av at strukturen kun har vært etablert i underkant av et år og at den enda ikke har blitt testet i en reell omfattende krisesituasjon. Det er imidlertid allerede gjort noen generelle erfaringer både når det gjelder opprettelsen av Regjeringens kriseråd med Lederdepartement, etableringen av Krisestøtteenheten og avviklingen av Kriseinfo.

Når det gjelder Regjeringens kriseråd med Lederdepartement er det i dag et gjeldende prinsipp at strukturen skal aktiviseres ut fra et lav-terskel-prinsipp slik at man utvikler erfaringer og rutine og er forberedt dersom en omfattende krise inntreffer. Dette medfører at strukturen allerede har vært aktivisert ved flere anledninger, blant annet ved tilfeller av legionella og redsel for spredning av fugleinfluensa i Norge og ved internasjonale situasjoner som krigen i Libanon våren 2006 og ved flere jordskjelv ulike steder i verden. Ulike departementer har hatt rollen som Lederdepartement, avhengig av situasjonen man har stått overfor. Eksempelvis hadde Helse- og omsorgsdepartementet det overordnede ansvaret i situasjonene med legionella og fugleinfluensa og Utenriksdepartementet hadde hovedansvaret under krigen i Libanon. I flere av situasjonene har Regjeringens kriseråd og Lederdepartementet også hatt behov for, og fått, assistanse fra Krisestøtteenheten. I tillegg ble det 17. og 18. oktober 2006 gjennomført en omfattende terrorøvelse i Oslo (Øvelse Oslo 2006) hvor alle deler av krisehåndteringsstrukturen ble aktivisert og testet, herunder Regjeringens kriseråd med Lederdepartement og Krisestøtteenheten.

De generelle erfaringene er at den nye strukturen fungerer godt. Det blir likevel lagt vekt på viktigheten av trening på ulike scenarier for at man blir kvitt såkalte "barnesykdommer" før det skjer en virkelig krise som medfører store utfordringer for myndighetene og et stort behov for at strukturen fungerer slik den skal. Når det gjelder Krisestøtteenheten er man også opptatt av at det er viktig at denne enheten får faktisk betydning både i normalsituasjonen og i krisesituasjoner

slik at ikke den blir en formell struktur uten reell betydning slik som var tilfellet for Kriseinfo før enheten ble avvirket i januar 2006 som følge av denne prosessen.

I fremtiden vil det være svært interessant å studere hvilke effekter den nye strukturen får, særlig dersom det oppstår en situasjon som setter strukturen på prøve slik som flodbølgekatastrofen gjorde for den daværende strukturen i desember 2004. Først da vil man se hvilke faktiske effekter den nye strukturen får. Det vil særlig være interessant å sette fokus på hvilken betydning Regjeringens kriseråd har for koordinering og hvilken rolle Lederdepartementet vil ha og hvilke departementer som får rollen som Lederdepartement i hvilke situasjoner. Videre vil det være interessant å studere om det i mange tilfeller vil være uenighet i Regjeringens kriseråd om hvilket departement som skal være Lederdepartement samt om den flate strukturen i Regjeringens kriseråd medfører problemer for Lederdepartementet til å utføre sin rolle. Når det gjelder Krisestøtteenheten vil det være interessant å sette fokus på hvilken reell betydning denne enheten får og om den rollen enheten vil ha er i overensstemmelse med de målsetningene aktørene i den prosessen jeg har analysert hadde og de mer spesifikke retningslinjene som har blitt utformet i etterkant av opprettelsen av enheten.

Alle disse forholdene knytter seg konkret til den prosessen jeg har analysert i denne oppgaven. Det eksisterer imidlertid i dag også en rekke andre forhold knyttet til krisehåndtering det i fremtiden vil være både interessant, og ikke minst svært viktig, å studere. Eksempelvis har jeg i denne studien kun tatt for meg en liten del av Evalueringsutvalgets rapport, utvalget tok også for seg håndteringen på operativt nivå både i Norge og i kriseområdene og det ville være interessant å analysere andre forhold som blir behandlet i rapporten. Videre ble håndteringen av flodbølgekatastrofen internt i Utenriksdepartementet særlig utsatt for kritikk, noe som har medført at de nå er inne i en omfattende endringsprosess, en prosess det vil være interessant å analysere blant annet ved å bruke de organisasjonsteoretiske perspektivene jeg har benyttet i denne studien. Endelig vil det være interessant å utføre internasjonale komparative studier hvor strukturen i Norge sammenliknes med andre land sammenliknes, gjerne i lys av graden av måloppnåelse i faktiske krisesituasjoner.

Alle disse forslagene til fremtidige studier, og jeg kunne nevnt en lang rekke til, bidrar til å vise at krisehåndteringsfeltet ikke er utstudert. Det eksisterer mange interessante og viktige problemstillinger på dette feltet. I fremtiden vil det være viktig at forskere setter fokus på for at man skal kunne videreutvikle og ytterligere forbedre måloppnåelsen i krisesituasjoner, en måloppnåelse som er av en helt spesiell art og hvor mangler raskt skinner gjennom og også kan få store konsekvenser for mange mennesker. Det er ingen grunn til å hevde at kriser i Norge eller kriser som berører Norge eller nordmenn i utlandet i fremtiden vil minke i antall eller omfang. Man vet med sikkerhet at nye kriser og katastrofer vil oppstå. Ved å fortsette å forske på og videreutvikle krisehåndteringsfeltet, vil man bli bedre og bedre rustet til å møte uforutsette hendelser. De endringene som ble vedtatt i den beslutningsprosessen jeg i denne oppgaven har analysert er et skritt i riktig retning. Det er imidlertid interessant å nå se hvilken betydning den nye strukturen faktisk får for håndteringen av fremtidige krisesituasjoner.

Kildeliste

- Brunsson, Nils (2002). *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Christensen, Tom (1989). "Forutsetninger og effekter: Restaureringen av den sentrale helseadministrasjonen i Norge". Kapittel 10 i: Morten Egeberg (red.). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano A.S.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, Per Læg Reid og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (red.) (2001). *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2006). "The whole-of-government approach-regulation, performance, and public-sector reform." Paper til "A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue"-Workshop 2-Performance of Regulation and Regulation on Performance i Leuven 1.-3. juni 2006. Konferansepaper.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999). "The Ambiguity of Appropriateness". Kapittel 8 i: Morten Egeberg og Per Læg Reid (red.). *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review* 48:147-160.
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.
- Egeberg, Morten (1989). "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen". Kapittel 1 i: Morten Egeberg (red.). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt vitenskap*. Oslo: Tano A.S.
- Eriksen, Svein (2003). *I kongens navn. Den norske regjeringen i et europeisk perspektiv*. Oslo: Statskonsult.
- Evalueringsutvalget (2006). *Hjemmeside*. (27.09.06) [online]. URL: <http://www.evalueringsutvalget.no>.
- Evalueringsutvalget (2005). 26.12. *Rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Kopi- og distribusjonsservice.
- Forsvarsdepartementet (2006). *Fakta om Forsvaret 2006, Totalforsvarskonseptet*. (23.10.06) [online]. URL: http://odin.dep.no/fd/norsk/dok/andre_dok/veiledninger/010051-120228/dok_bn.html.
- Gahr Støre, Jonas (2005). *Høringsuttalelse til Reins rapporten fra Norges Røde Kors*. Oslo: Norges Røde Kors. [Høringsuttalelse til Justisdepartementet 02.05.06.]

- Gulick, Luther (1937). "Notes on the Theory of Organizations" i Luther Gulick og Lyndall Urwick (red.) *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Science.
- Hammond, Thomas H. (2004). "Why is the Intelligence Community so Difficult to Redesign?" Paper presentert på SOG-konferanse på University of British Columbia i Vancouver 15.-17. juni 2004. Vancouver: University of British Columbia.
- Innst. S. nr. 265 (2004-2005). *Innstilling til Stortinget fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Stortinget.
- Justisdepartementet (2006). *Strukturen for krisehåndtering i Norge*. (03.07.06) [online].
URL:<http://www.dep.no/jd/norsk/aktuelt/nyheter/012101990637/dok-bn.html>
- Kettl, Donald F. (2004). *System under Stress. Homeland Security and American Politics*. Washington D.C.: CQ Press.
- Knudsen jr., Øistein (2005). *Merknader fra DSB til rapport fra Evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. [Høringsuttalelse til Justisdepartementet 29.04.06.]
- Krasner, Stephen D. (1984). "Approaches to the state: alternative conceptions and historical dynamics". *Comparative Politics* 16:223-246.
- Krasner, Stephen D. (1988). "Sovereignty. An Institutional Perspective". *Comparative Political Studies* 21 (1) 1988. London: Sage Publications Ltd.
- Læg Reid, Per og Synnøve Serigstad (2006). "Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway". *Journal of Management Studies* 43(6): 1395-1413.
- March, James G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1976). *The ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). "Institutionalized Organisations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*. 93:340-363.
- NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Norges offentlige utredninger. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Informasjonsforvaltning.
- Olsen, Johan P. (1978). *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Peters, B. Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. 2. utgave. London / New York: Continuum.
- Roness, Paul G. (1982). *Organisering av endringsprosesser i den norske sentral administrasjonen*. Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen.
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.

-
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårs-skiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W. Richard (2001). *Institutions and Organizations*. 2. utgave. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Serigstad, Synnøve (2003). *Samordning og samfunnstryggleik. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks-og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 16:2003.
- Simon, Herbert A. (1965). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet-veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis-og politidepartementet.
- St.meld. nr. 37 (2004-2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justis-og politidepartementet.
- Stortinget (2005). *Votering i sak nr. 2. Møte mandag 13. juni 2005.. Sak nr. 2 Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering (Innst. S. nr. 265 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 37 (2004 2005))*. Oslo: Stortinget.
- Stortinget (2004a). *Anmodningsvedtak nr. 71. 30.11.2004*. Oslo: Stortinget.
- Stortinget (2004b). *Anmodningsvedtak nr. 74. 30.11.2004*. Oslo: Stortinget.
- Utenriksdepartementet (2004). *Varslingsinstruks av 17. September 2004*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods. Second edition*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Wærness, Marit (1990). "Treårsbudgetering som rationalisering". I Nils Brunsson og J.P. Olsen (red.): *Makten att reformera. Interessen, institutioner och näringspolitik*. Stocholm: Carlssons Bokförlag.

Informanter

Odd Einar Dørum. Justisminister 2001-2005. Intervju 5. september 2006.

Anne Herse. Ekspedisjonssjef i Sivilavdelingen, Justis- og politidepartementet.
Intervju 21. april 2006.

Øistein Knudsen jr. Avdelingsdirektør i Utredning og nasjonal beredskap, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Intervju 29. april 2006.

Mette Stangerhaugen. Ekspedisjonssjef i Rednings- og beredskapsavdelingen, Justis- og politidepartementet. Intervju 21. august 2006.

Knud Anders Moi. Avdelingsdirektør i Rednings- og beredskapsavdelingen, Justis- og politidepartementet. Intervju 21. april 2006.

Marit Nybakk. Tidligere leder i Forsvarskomiteen på Stortinget, representant for Arbeiderpartiet. Intervju 4. mai 2006

Morten Ruud. Departementsråd, Justis- og politidepartementet. Intervju 3. oktober 2006.

Hans Olav Østgaard. Assisterende departementsråd, Justis- og politidepartementet.
Intervju 3. oktober 2006

Tore Drtina. Seniorrådgiver i avdeling for Strategisk krisehåndtering og beredskap, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Intervju 29. april 2006.

Vedlegg I

Kronologi

26. desember 2004: Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia
14. januar 2005: Kongelig resolusjon om opprettelse av Evalueringsutvalget.
20. april 2005: Rapport fra Evalueringsutvalget overlevert til justisminister Odd Einar Dørum.
21. april 2005: Justisdepartementet sendte rapporten på høring til 23 instanser.
2. mai 2005: Frist for å sende høringsuttalelse til Justisdepartementet.
27. mai 2005: St.meld. nr. 37 (2004-2005) tilrådning fra Justisdepartementet til statsråd Bondevik II.
27. mai 2005: St.meld. nr. 37 (2004-2005) vedtatt i statsråd Bondevik II.
31. mai 2005: St.meld. nr. 37 (2004-2005) sendt til Forsvarskomiteen på Stortinget.
31. mai 2005: St.meld. nr. 37 (2004-2005) referert i Stortinget.
3. juni 2005: Åpen høring på Stortinget.
6. juni 2006: Åpen høring på Stortinget.
9. juni 2005: Innst. S. nr. 265 (2004-2005) vedtatt av Forsvarskomiteen.
13. juni 2005: Innst. S. nr. 265 (2004-2005) behandlet i Stortinget
13. juni 2005: Innst. S. nr. 265 (2004-2005) enstemmig vedtatt i Stortinget.
1. januar 2006: Opprettelse av Regjeringens kriseråd og Krisestøtteenhet, avviklingen av Kriseinfo.

Vedlegg II

Medlemmene av Evalueringsutvalget:

Jan Reinås. Styreleder i Hydro ASA og Munksjö AB.

Truls Fyhn. Politimester Troms politidistrikt.

Rita Engh Heflo. Administrasjonskonsulent ved Ullevål universitetssykehus.

Torunn Laupsa. Personalsjef Den norske kirke.

Siv Meisingseth. Informasjonssjef SAS Braathens

Harald Sunde. Generalmajor i Forsvarsdepartementet.

Morten Wetland. Direktør for europeiske spørsmål i Statskraft AS.

Vedlegg III

Høringsinstanser:

Airline Management

Apollo

Den norske kirke i utlandet-Sjømannskirken

Den norske lægeforening

Det Norske Misjonsselskap

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Europeiske forsikring

Flyktningshjelpen

FORUT

Fylkesmennesenes arbeidsutvalg

Gjensidige Nor Forsikring

Handels-og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Hovedredningssentralene

Kirkens Nødhjelp

Leger uten grenser

My Travel Group

Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen

Norges Røde Kors

Norsk Folkehjelp

Norsk tamilsk helseorganisasjon

OrkidéEkspressen

Redd Barna

SAS Braathens

Star tour

Tamilsk ressurs-og veiledningssenter

UNICEF Norge

Vesta