

Samordning uten sikkerhetsnett

Samordning rundt Nødnett i Norge

Jan-Erik F. Hansen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2015

Samordning uten sikkerhetsnett – samordning rundt nødnett i Norge

Jan-Erik F. Hansen

© Jan-Erik F. Hansen

År 2015

Samordning uten sikkerhetsnett – samordningen rundt nødnett i Norge

Forfatter: Jan-Erik Fjukstad Hansen

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Samordning fremstår som en stor utfordring for offentlig sektor i Norge, spesielt for staten. Og det er ikkje så mye beskrevet om hvordan dette skjer. Oppgaven viser hvordan denne i praksis har foregått i arbeidet med Nødnettet. Viktige kjennetegn ved dette caset er at det både er et tilfelle der samordning måtte finne sted, og at det i utgangspunktet ville regnes for et vanskelig tilfelle. Samordningen er tvunget frem gjennom teknologi, det er ikke mulig for aktørene å unnslippe samordningen. Det må regnes som et ytterst vanskelig tilfelle å få til samordning på siden det involverer sterke organisasjoner med stor prestisje som nødetatene er, samtidig som det er tre etater med helt ulik organisering og nødsamband er en kritisk funksjon for kjernevirksomheten hos alle tre.

Til å gjennomføre dette setter man så et lite, nyopprettet direktorat. Jeg ser på organisasjonsteorien som et viktig verktøy i å forklare beslutninger i organisjoner. Ut fra dette har jeg vurdert det som har skjedd i lys av et instrumentelt perspektiv på organisasjoner og ut fra et institusjonelt perspektiv. Hvorfor ble det organisert slik, og hva har organiseringen hatt å si for det videre arbeidet med nødnett. Jeg forsøker også å vise hvordan prosessen kan forstås ut fra ideen om «Muddling through».

Noen viktige erfaringer fra dette tilfellet er:

- Det bygges ganske brede strukturer og mange involverte trekkes med for å sikre seg bred tilslutning til løsninger
- Det tok lang tid til å realisere et norsk nødnett
- Det ble ikke kommunisert til Stortinget at det kunne tenkes andre organisatoriske løsninger enn et nytt forvaltningsorgan
- Løsninger velges stort sett i nærheten av de man tidligere har brukt
- Samordningsløsningen utvikler seg over tid

Jeg tenker at det ville være interessant å foreta videre forskning for å se på om det kan trekkes noen lærdommer på tvers i staten når det gjelder samordning.

Forord

Denne masteroppgaven markerer slutten på et fire-årig prosjekt, med vekslende intensitet underveis. Jeg har gjennomført masterstudiet i perioden 2011-2015, stort sett på fritiden. Jeg gikk inn i prosjektet med tanke på å utfordre min egen evne til læring, og å organisere et lite forskningsarbeid. Det har vært en lærerik prosess!

Takk til instituttet som har vært imøtekommende og fleksible for å tilpasse studieløpet for en som er i arbeid! Takk til min tidligere arbeidsgiver Helse Finnmark som ga meg en måneds fri i starten av masterstudiet. Takk til min arbeidsgiver Direktoratet for økonomistyring som har gitt meg tilsvarende fri i 2013.

Takk til undervisere ved institutt for statsvitenskap som jeg har hatt stor nytte av, spesielt representert ved Morten Egeberg som har vært min veileder. En stor takk går også til Direktoratet for nødkommunikasjon som har stilt opp både til samtaler og med mange dokumenter.

Men først og fremst takk til min kone Astrid, som har tatt belastningen som det naturlig nok må bli i familien når man har et slikt fritidsprosjekt – og som alltid har hatt tro på og entusiasme for dette prosjektet!

Impulser og lærdommer har jeg mottatt fra mange. Men ansvaret for masteroppgaven, og de feil som måtte være der, er mitt.

Oslo, den 30.april 2015

Jan-Erik F. Hansen

Antall ord i oppgaven: 27 410

Innholdsfortegnelse

1	Samordning- en klassisk utfordring	1
2	Teori og metode	5
2.1	Samordning – hva er det?	6
2.2	Et instrumentelt perspektiv	7
2.2.1	Instrument for å nå mål	7
2.2.2	Rasjonalitet i beslutninger	8
2.2.3	Formell organisasjonsstruktur har stor betydning	10
2.3	Et institusjonelt (kulturelt) perspektiv	13
2.4	Idéen om «Muddling through»	16
2.5	Forventninger til caset	17
2.6	Valg av metode	18
2.6.1	Case-metodikk	18
2.6.2	Valg av case	21
2.6.3	Praktisk gjennomføring	22
2.6.4	Begrensninger ved denne metoden	23
3	Nødnett – veien frem til direktoratet	24
3.1	Hva er nødnettet?	24
3.2	Forstudien 1995 - 1996	25
3.3	Utforskende prosjekt – Utredning 1998-2001	26
3.4	Pilotprosjekt i Trondheim 2001-2003	28
3.5	Prosjekt i stampe - spesifikasjonsfasen	29
3.6	Mot realisering – Kontraktsfase 2004-2007	31
4	Nødnett - i regi av direktoratet	34
4.1	Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK)	34
4.1.1	Organisatorisk fundament	34
4.1.2	Direktoratets tiltenkte funksjon	35
4.1.3	De organisatoriske omgivelsene	36
4.2	Utbyggingen av trinn 1 i nødnettet	37
4.2.1	Organisatorisk rammeverk ved oppstarten av DNK	37
4.2.2	Organiseringen i prosjektet	39
4.2.3	Utvikling gjennom utbyggingen i Trinn 1	40

4.2.4	Evalueringen av trinn 1	42
4.3	Utbyggingen av trinn 2 – fra 2012.....	45
4.3.1	Hva er nytt i trinn 2	45
4.3.2	Hvordan skal prosjektet styres i trinn 2.....	45
4.3.3	Utvikling av de etatsvise innføringsprosjektene	47
4.3.4	Gjennomføring av utbyggingen i trinn 2.....	48
4.3.5	Håndtering av endringsbehov.....	51
5	Analyse av prosessen	53
5.1	Hvilke instrument brukes til samordning?.....	53
5.2	Forventninger til prosessen ut fra et instrumentelt organisasjonsperspektiv.....	54
5.2.1	Velges organisasjonsform i forhold til målet?	54
5.2.2	Er prosessen preget av rasjonelle beslutninger ?.....	59
5.2.3	Den formelle organisasjonsstrukturen fanger opp alle viktige hensyn	61
5.3	Forventninger til prosessen ut fra et institusjonelt perspektiv	63
5.3.1	Organisasjonskultur vil påvirke prosessene	64
5.3.2	Prosesser er preget av sti-avhengighet	67
5.4	Bærer prosessen preg av «Muddling through».....	69
6	Oppsummering	71
6.1	Om forventningene	71
6.2	En litt tabloid samling av funn:	72
6.3	Hva kan vi lære av dette og andre arbeider?	73
	Litteraturliste	76
	Figur 1: Forholdet organisasjonsstruktur og beslutningsadferd	3
	Figur 2: Rasjonelle beslutninger ut fra mål	8
	Figur 3: Faser i utviklingen av Nødnett	24
	Figur 4: Org.kart pr. 2013	35
	Figur 5: Oversikt over de viktigste aktørene i Nødnett - delingen mellom direktoratene	36
	Figur 6: Styringslinjen i Nødnett i Trinn 1- pr. 2007 - forenklet fremstilling.....	37
	Figur 7: Organiseringen i trinn 2.....	46
	Figur 8: Avstand mellom den som skal lage løsningen og bruker i prosjektet	58

1 Samordning- en klassisk utfordring

Mange oppfatter samarbeid og samordning som nye utfordringer, og som er blitt aktuelle som utslag av et stadig mer komplisert moderne samfunn. Men motsetningene mellom ulike gode hensyn har fulgt menneskene lenge før vår tid. Det er et tilbakevendende problem i samfunnet hvordan ting skal virke sammen. Eksempelvis kjenner man til motsetningene mellom ulike deler av hæren under Napoleon, og han måtte på et eller annet vis klare å samordne sine generaler. Samordning kan sies å være en klassisk utfordring.

En grunn til at samordning oppleves ekstra presserende i norsk sammenheng kan skyldes at norsk statsforvaltning oppfattes å være preget av uavhengige departementer og sterke sektorinteresser. Forvaltningen er dermed godt samordnet vertikalt, fra departement til underliggende virksomheter, men mindre samordnet horisontalt, på tvers av departementer. Jeg ønsket å se på hvordan dette problemet løses i organiseringen.

Det er mange eksempler på at samordning på tvers av departementenes arbeidsoppgaver er problematisk. Dette ble også påpekt av 22.juli-kommisjonen, med henvisning til eksempel på manglende evne til å fatte en beslutning om stenging av en gate på tvers av et annet departements vilje. I en reportasje i Aftenposten 2.10.2012 om samordning internt i Regjeringen, siteres en statsråd: «Folk ønsker ikke å trække inn på andres områder». Christensen et al (2009:17) hevder at forvaltningspolitikken i dag er veldig preget at troen på at man kan avgrense organisasjoner klart. Samtidig kan det hevdes at mange viktige samfunnsoppgaver og –problemer går på tvers av disse organisasjonsgrensene. Hvis dette er riktig, vil man få problemer med å oppnå viktige samfunnsendringer.

Noen momenter som kan tale for at det er mindre samordning horisontalt i Norge:

- Det norske konstitusjonelle system med et individuelt ministeransvar innenfor hver sektor, der alle saker i prinsippet tilordnes ett departement
- Sterke fagdepartement. Eksempelvis har Kommunaldepartementet en tradisjon for at ingen andre departement kan bestemme over kommunene uten deres medvirkning
- Praktiske ordninger som foreleggelsesplikt, lang saksbehandlingstid når noe skal opp i regjeringen, og berørte departementers rett til å uttale seg, gjør det i sum krevende å bestemme noe som griper inn i et annet departements område

Det er ikke noe fast felles mønster for samordning på tvers av departementsområder, så etter hvert som behovet for samordning melder seg på ulike områder, forsøker man å finne praktiske løsninger i det enkelte tilfelle.

Studiet av institusjoner har vært en viktig del av statsvitenskapen. Gjennom ny-institusjonalismen kommer institusjoner og struktur tilbake som sentrale tema (Peters, 2004). Disse nye retningene aksepterer at det er behov for å bringe inn teoretiske modeller og bruke flere perspektiver. Samtidig insisterer de på at formelle institusjoner er viktige som ramme rundt politisk handling og utvikling. Den mest innflytelsesrike av disse nye institusjonelle retningene er det Guy Peters kaller Normativ institusjonalisme, slik den ble formulert av James G. March og Johan P. Olsen. Et mer realistisk syn på rasjonalitetsidealet i en organisasjon, gjennom konseptet «bounded rationality» fra Herbert Simon, har også hatt stor innflytelse.

Min oppgave er skrevet i denne tradisjonen, der altså institusjoner og organisasjonsstrukturer regnes som viktige. Jeg er opptatt av hvordan man formaliserer og organiserer samordning. Organisasjonsteori er et kraftfullt verktøy til å forstå og tolke beslutninger og prosesser. Jeg bygger på et organisasjonsteoretisk perspektiv som ble uttrykt allerede i Maktutredningen: analyse av styringsverkets organisasjon og virkemåte er en forutsetning for å forstå innholdet av den offentlige politikken (Olsen, 1978: s.19). Styring i denne sammenhengen blir da særlig styring gjennom utformingen av organisasjonen og rasjonelle handlinger i strukturen (Christensen et al, 2009). Organisering i direktorat er et grundig diskutert spørsmål i faget.

Jeg vil se om organisasjonsteorien har verktøy og begrep som hjelper i forståelsen av hvordan samordningen skjer i et konkret tilfelle, ved etablering av et nødnett i Norge. Det har i mange år vært diskutert et nytt og bedre samband for nødetatene. Dette førte til at det Direktoratet for nødkommunikasjon ble opprettet i 2007. Jeg synes dette er et interessant case fordi det forelå en stor samordnings- utfordring: flere potensielt mektige etater skal samarbeide, det gjelder en sentral samfunnsoppgave og i tillegg er det satt inn store økonomiske ressurser. Mitt tema er: Hva viser arbeidet med nødnettet om samordning på tvers i den norske statsforvaltningen?

Mitt innledende spørsmål er hvorfor denne organiseringen ble valgt? Og hvordan har organiseringen utviklet seg gjennom prosjektets levetid?

Min problemstilling er :

Hvordan har de ulike interessene blitt samordnet i arbeidet med nødnettet? Hvordan kan vi forstå utviklingen av samordningen i nødnett-prosjektet ut fra organisasjonsteoretiske perspektiver?

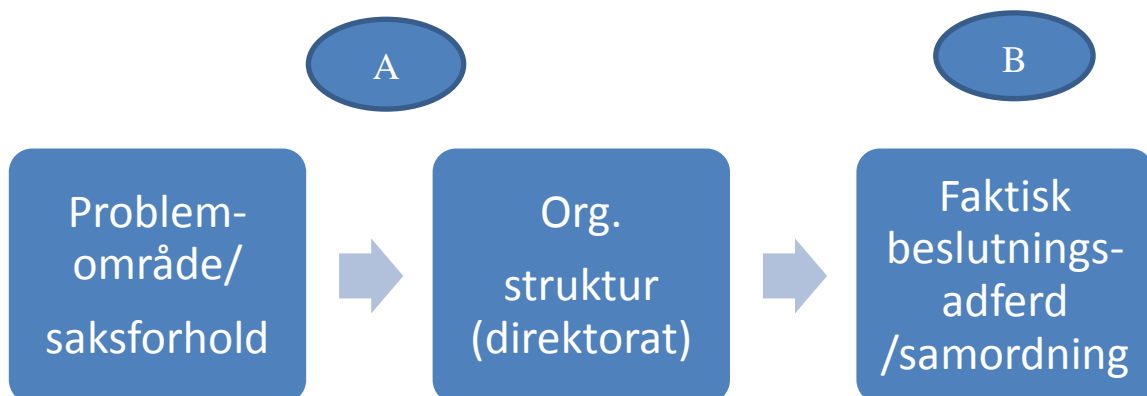
Oppgaven skal gi svar på 2 spørsmål:

A. Hvordan forklare organiseringen av arbeidet med nødnettet i perioden 1995-idag?

B. Hvordan foregår den faktiske samordningen i nødnettprosjektet?

De to spørsmålene kan plasseres slik i Morten Egebergs «modell» for forholdet org.struktur og beslutningsadferd(modifisert med årsaker til org.struktur):

Figur 1: Forholdet organisasjonsstruktur og beslutningsadferd



Noen presiseringer til problemstillingen:

«interesser/interessenter» - det er sektorer, offentlige instanser som representerer ulike behov og interesser for nødnett som jeg vil fokusere på.

«Arbeidet med nødnettet» - det er ikke selve direktoratet som er i fokus, men behovet for nødkommunikasjon, som gjelder mange statlige og kommunale enheter. Tidsrom – jeg vil se hele forløpet, fra opprettelsen av et Nødnettprosjekt i departementet på 90-tallet, via

innkjøpsvurderinger tidlig på 2000-tallet til prosjektet er vel etablert med et tilhørende direktorat i dag.

«Samordning»- jeg vil se på samordning mellom offentlige enheter som ikke inngår i en felles vertikal struktur. Forholdet departement-direktorat er ikke spesielt i fokus her.

«i den norske statsforvaltningen» - jeg vil se på aktører i staten først og fremst, og nasjonalt nivå dernest, ikke kommunene i seg selv. Men det vil naturlig ha en grenseflate mot institusjoner som fanger opp kommunenes behov og på en eller annen måte representerer dem. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og kommunenes interesseorganisasjon KS er eksempler på aktuelle aktører.

Disposisjonen for resten av oppgaven er slik: I kapittel 2 går jeg gjennom teorier som kan være til hjelp, inkludert en vurdering av metode, I kapittel 3 kommer først en gjennomgang av nødnettet: hva er det og prosjektets utvikling frem til opprettelsen av et eget direktorat. I kapittel 4 ser jeg på utviklingen av prosjektet og samordningen etter at direktoratet ble opprettet. I kapittel 5 gir jeg en analyse av utviklingen basert på de teoretiske perspektivene, inkludert en vurdering av hvordan samordningen har fungert. Til sist, i kapittel 6, gis en konklusjon på det studien har vist, og jeg forsøker å plassere arbeidet inn i en sammenheng.

Siden dette er en studie over lang tid er navn på departement og noen direktorater forandret flere ganger. For enkelhets skyld opererer jeg med den enkleste benevnelsen og bruker den gjennomgående. Det vil si at jeg stort sett benevner departementet Justisdepartementet (JD), selv om det har hett både det og Justis- og politidepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. På samme måte vil jeg bruke Helsedepartementet (HOD), Helsedirektoratet og Kommunaldepartementet (KMD).

2 Teori og metode

Denne oppgaven er skrevet med en organisasjonsteoretisk bakgrunn. Den støtter seg på det hovedsynet at organisasjonsteori kan være en viktig bidragsyter til å forklare og forstå offentlig politikk. Denne tradisjonen legger vekt på at politikken finner uttrykk i formelle organisasjoner, og at formelle organisasjoner legger føringer for beslutningsprosesser og individets rolle (Olsen, 1988: kap.1). Beslutninger tatt av individer former offentlig politikk. Derfor er beslutningsprosess og beslutningsadferd viktig. Johan P. Olsen hevdet også at denne ikke kunne forstås bare ved å se på beslutningstaker, men også må ta med den organisatoriske sammenhengen. Og en ren mikroorientert organisasjonsteori for enkle (private) organisasjoner, strekker ikke til for å forklare beslutninger i offentlige organisasjoner (Olsen, 1988, kap. 1). Derfor mener jeg at det trengs et bredt teoretisk grunnlag for å forklare beslutninger i offentlige organisasjoner.

Oppgaven er siktet inn mot en spesiell variant av beslutninger, nemlig et strukturert samarbeid mellom organisasjoner, nærmere bestemt samordning. Samordning er et aspekt ved offentlige organisasjoner som ofte er komplisert, men også nødvendig. For å vurdere denne samordningen, vil jeg støtte meg på to teoretiske perspektiver fra organisasjonsteori. Det ene er et instrumentelt perspektiv på organisasjoner, med vekt på en rasjonell mål-middel-sammenheng og vekt på de formelle strukturene. Dette kan knytte seg til hvordan et direktorat er bygget opp for å nå sine mål, og hvordan det er plassert i forvaltningen for å utføre sin oppgave mest mulig effektivt.

Det andre er et institusjonelt perspektiv (også kalt kulturperspektiv), der vekten ligger på organisasjonskulturen og en mer kompleks målforståelse. Dette kan dels komme til uttrykk ved at organisasjonen «vokser frem» fra tidligere beslutninger og samspill med andre organisasjoner, dels ved at de verdier og den kultur som preger menneskene i organisasjonen, får betydning for organiseringen.

Denne teoretiske beskrivelsen vil gjøres ved en gjennomgang av de to perspektivene ut fra et mye brukt læreverk i organisasjonsteori; Organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen m.fl. 2009). Jeg skal også redegjøre for metodiske valg som er gjort i arbeidet med denne oppgaven. Men først en liten gjennomgang av begrepet samordning.

2.1 Samordning – hva er det?

Samordning er et ord som kan brukes i dagligtale, og det er ikke helt presist hva som ligger i det. Det er interessant at dette ordet tidligere var særlig forbundet med samordning av pensjoner, det betydde at den ene pensjonen ble justert i forhold til utbetalinger fra den andre. Når ordet idag brukes i offentlig sektor, handler det vanligvis forholdet mellom organisasjoner og om behov for å se noe i sammenheng og arbeide sammen innen et arbeidsfelt eller sektor. Ordet betyr allikevel noe mer enn samarbeid. Bouckaert et al (2010) definerer blant annet samordning slik: «Instrumentene og mekanismene som sikter mot å forsterke frivillig eller tvungen samkjøring(alignment) av oppgaver og anstrengelser fra organisasjoner innen offentlig sektor.» (min oversettelse). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) definerer det slik: «en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset hverandre.»(Difi,2014) For mitt formål er en enklere variant mulig. Med samordning mener jeg i denne oppgaven at ulike offentlige organer ser sine oppgaver i sammenheng med andres og i større eller mindre grad justerer sine aktiviteter i forhold til det. Jeg tar i denne definisjonen ikke stilling til om det er tvunget frem eller hvem som ønsker samordningen.

Det kan tenkes ulike former for samordning. Jostein Askim (Askim, 2009) har oppsummert dem slik, jeg tar med noen aktuelle eksempler i parentes:

- *ledelse, budsjettering og planlegging* (Eks: departementet er ledelse for både Politidirektoratet og Direktoratet for nødkommunikasjon)
- *enheter med samordningsansvar.* (Eks: samordningsdepartement, Direktoratet for nødkommunikasjon har et slikt ansvar)
- *regler for samordning* (statens utredningsinstruks)
- *møter* (både faste og midlertidige; diverse utvalg, grupper og krisemøter, I nødnett er dette brukt i veldig stor grad)
- *prosjektarbeid* ((Eks: hele nødnettarbeidet ble organisert som prosjekt)
- *matrisestruktur* (samordner på tvers av ulike spesialiseringsprinsipper)
- *felles fysisk struktur* (direktoratet for nødkommunikasjon samlokalisert med PST)

- *nettverk, partnerskap, allianser og fellesforetak.*

Samordningen i dette tilfellet skjer innenfor rammen av et direktorat, men det kan også suppleres med noen av de andre formene. Uten at dette er noen hovedsak i min oppgave, vil jeg se på hvilke former som ble mest brukt i denne prosessen, og se det i sammenheng med organisatoriske forhold.

2.2 Et instrumentelt perspektiv

Jeg vil benytte et instrumentelt perspektiv på organisasjoner. Jeg vil fremheve følgende viktige momenter ved dette perspektivet for å forstå hvordan organisasjoner dannes og påvirkes:

- Organisasjonen er et instrument for å nå mål
- Rasjonalitet i beslutninger
- Formell organisasjonsstruktur har stor betydning

2.2.1 Instrument for å nå mål

Organisasjoner er til for å nå et eller flere mål, dvs. de er instrumenter for å oppnå disse målene. Det er det som fører til at de opprettes og opprettholdes. I ytterste konsekvens blir en viktig følge av dette at hvis målet forsvinner så vil også organisasjonen forsvinne. En slik forståelse kan spores helt tilbake til Frederick W. Taylor og Scientific Management-tenkningen tidlig på 1900-tallet (Scott, 1987:36). Selv om en slik enkel målforståelse ikke alltid stemmer med virkeligheten, har denne teorien hatt stor betydning. Den er enkel å forstå og medfører klare konklusjoner. Som teori kan den derfor være effektiv. Men siden verden – spesielt ikke den offentlige delen av den – sjelden bare er enkel, er det et behov for å nyansere denne teorien. En videre bearbeiding av problemstillinger ut fra dette perspektivet tar som utgangspunkt at vi har en rasjonell begrunnelse og struktur, men den kan justeres for ulik målforståelse.

Målforståelsen gir opphav til to varianter av en slik rasjonell, instrumentell organisasjon:

- en hierarkisk variant, der vi betrakter organisasjonen som enhetlig i forhold til mål, dvs. ledelsen definerer felles mål som alle i organisasjonen antas å fremme.
- en forhandlingsvariant. Ulike enheter og ledere har ulike mål. Organisasjonens mål blir da bestemt gjennom forhandlinger og ulike koalisjoner av interesser .

Dersom man legger til grunn denne siste mer heterogene forståelse av målene, vil det ha konsekvenser for hvordan man forstår beslutninger. Mål som blir satt kan da skyldes ulike personlige interesser og ulike profesjoner innad i organisasjonen. Eller det kan skyldes at andre aktører begrenser det rommet som organisasjonen kan operere i. En slik uenighet om mål kan løses ved at noen inngår kompromisser og samarbeid; vi sier at det dannes faste dominerende koalisjoner (Christensen et al, 2009:44). Deretter kan målene avledes av denne nye koalisjonen som vil ligge fast over tid. Det kan også tenkes kompromisser mellom ulike mål. Hvis det er slik at alle parter har en slags vetorett, så vil man måtte komme frem til kompromisser som tar bort de verste utslagene for alle involverte.

Det kan også tenkes at det tas sekvensielle beslutninger, der det tas beslutning om tiltak, men underliggende mål er ulike. Det kan fungere i politikken, men kan gi vanskeligheter for en organisasjon som skal løse en oppgave (Christensen et al, 2009).

2.2.2 Rasjonalitet i beslutninger

Det forutsettes i det instrumentelle perspektivet at beslutninger skal tas ved å gjøre rasjonelle valg ut fra beskrevne handlingsalternativ. Man har (full) oversikt over alternativer og tilhørende konsekvenser, slik at man kan kalkulere seg frem til den beste beslutningen. Rasjonell styring skjer gjennom utforming av organisasjonen og formålsrasjonelle handlinger.

Figur 2: Rasjonelle beslutninger ut fra mål



En viktig modifisering på dette punktet er Herbert Simons arbeid, som hevdet at dette rasjonelle valget begrenses kraftig av menneskets begrensede kognitive evner (Scott, 1987). Mennesket vet ikke alltid hva som er i egen interesse, vet bare om noen få av mulige alternativer, og godtar løsninger som ikke er optimale (op.cit.:46). Det er verdt å merke seg at Simon står i den rasjonelle tradisjonen. Mennesker forsøker å handle rasjonelt, det er bare evnen det skorter på. Dette bidraget modifiserer et instrumentelt perspektiv på organisasjoner og beslutningsadferd, men det skjer innenfor rammen av dette perspektivet.

Konseptet med «begrenset rasjonalitet» kan ha minst to interessante organisatoriske effekter i følge Egeberg (2012):

For det første åpner dette for en mindre streng tolkning av rasjonalitet i forhold til mål. Mennesker kan ha mål som er uklare, inkonsistente eller ustabile. De fleste mennesker kan bare håndtere noen få mål av gangen, komplekse problemer gjør at målene ikke blir så klare (Christensen et al, 2009, s.36). Derneft har vi begrensning på hvor mange alternativ vi klarer å vurdere. Det er begrenset hvor mange sider av en sak mennesker kan håndtere i faktiske beslutningssituasjoner. Og vi har ikke alltid klarhet i konsekvenser av alternativene. Mennesket i organisasjoner vil derfor vanligvis gå etter det som kan føre til en tilfredsstillende løsning, ikke en perfekt løsning. Det vil ikke føre til at man velger utfall A fremfor B fremfor C i rangert rekkefølge, men bare at man vil lete etter den første løsningen som som tilfredstiller de viktigste behovene. Man kan velge C dersom den tilfredstiller minimumskravene og ikke noe bedre dukker opp. Tidsfrister vil derfor vanligvis virke sterkt strukturerende på oppgaveløsningen (op.cit.).

For det andre åpner dette for at organiseringen vil ha stor betydning for hvordan man leter etter valgmuligheter. Ideen om begrenset rasjonalitet innebærer at beslutningstaker gjør en masse forenklinger for å kunne fungere. Mennesker gjør valg ut fra enkle modeller av verden. Hva er det da som filtreres og hvordan opererer disse filterne? Ut fra Herbert Simons teori har Morten Egeberg (2012) arbeidet med hvilken betydning organisasjons-konteksten kan ha på hvilke forenklinger og seleksjonsmekanismer som gjør seg gjeldende. Dette er relevant for denne oppgaven. Det kan gjelde forhold både ved organisasjonens struktur, demografi og plassering/fysiske lokalisering. Det er særlig punktet om organisasjonsstruktur som er relevant for problemstillingen min. Egeberg legger vekt på følgende i denne sammenheng: siden mennesker har begrenset kapasitet blir organisasjonens rolle ofte å gjøre utvelgelsen av relevante forhold. Organisasjonen gir beskjed om hvilke forenklinger av verden som man skal gjøre. Og denne faktiske innskrenkning av forståelsen er mennesker stort sett bare glade for- man ønsker seg en slik forenkling. Dette er en disiplinerende mekanisme, men den virker indirekte.

Jeg vil nå gå over til å se på betydningen av formell organisering.

2.2.3 Formell organisasjonsstruktur har stor betydning

Den formelle organisasjonsstrukturen tillegges stor vekt i et instrumentelt perspektiv, og det forutsettes at man i stor grad kan styre gjennom å utforme denne strukturen.

Et eksempel på denne sterke troen på formelle strukturer er Max Webers arbeid. Den tyske sosiologen Max Weber var opptatt av å beskrive utviklingen innen store organisasjoner. Weber har beskrevet det legal-rasjonelle byråkratiet som en målrettet organisasjonsstruktur med stor grad av arbeidsdeling og hierarki (Weber:107ff). Ved at den nøytrale embedsmann fulgte prosedyrer og reguleringer ville man få utført arbeidet korrekt og uavhengig av de personene som var involvert (Perrow, 1987:3). En slik organisasjon er velegnet for faste rutine-oppgaver med stabile omgivelser (op.cit: 4). Men dette er kanskje en ekstrem utgave av troen på struktur.

Vekten på formell struktur vil i sammenheng med opprettelsen av et nytt organ føre til at det blir lagt vekt på å lage formelle strukturer som dekker flest mulig av oppgavene og passer til de utfordringene man ser. Det vil opprettes enheter eller rutiner for de fleste oppgaver. Og hvis oppgavene endres noe, vil strukturen endres samtidig. Ved samarbeid mellom to

departement vil man ikke nøye seg med en avtale om samarbeid. Det vil da også være naturlig med et organisatorisk uttrykk for samarbeidet, f.eks. et fast møte.

Arbeidsdelingen er et viktig element i det instrumentelle perspektivet, slik vi også ser det i byråkratiet. Det er ulike måter å gjøre denne oppdelingen på. Skal ulike oppgaver gis til ulike organiserte enheter eller skal man samle flere oppgaver i samme organ? Flere forskningsarbeider har vist (Egeberg, 1992:s.194) at de kriteriene som brukes for å definere skillelinjene i en organisasjon også vil være de skillene som man finner løsninger rundt. Derfor har dette stort potensiale som forklaringsfaktor. Også Hammond (1992) argumenterer for betydningen av inndelingsprinsipper: De skillelinjer som definerer enheter, får ofte betydning for hvilke faktorer som har tyngde nok til å komme inn i vurderinger i organisasjonen. Det vil si at en geografisk oppdeling av en enhet: så vil geografiske hensyn veie tungt i beslutninger og nesten alltid komme opp på agendaen hos ledelsen. Arbeidsdeling karakteriserer vi ved dimensjonene spesialisering og samordning.

Spesialisering kan skje horisontalt, det betyr at ulike sideordnede enheter løser ulike oppgaver. Det er flere prinsipper for en slik horisontal spesialisering, som formål, prosess, klient eller geografi(Christensen et al, 2009: s.38). Det tema jeg skal se på innebærer at spesialiseringen skjer etter en prosess, nemlig nødkommunikasjon. Spesialiseringen kan også skje vertikalt, det betyr at det ene nivået har forskjellig type oppgaver enn annet nivå. Eksempel kan være at et departement har oppgaven med å fastlegge prinsipper for skattlegging, mens et underordnet organ får oppgaven med selve skatteinnkrevingen. I case-studien er det et direktorat som har fått delegert en bestemt oppgave fra et overordnet nivå, slik at det har skjedd en vertikal spesialisering.

Den andre viktige dimensjonen i arbeidsdeling er samordning. Det kan være vertikal samordning, ved at det er en hierarkisk sammenheng mellom organisasjoner innen et fagområde. Det kan også skje vertikal samordning ved at en offentlig etat blir direkte underlagt et direktorat. Horisontal samordning gjelder organisasjoner som står på samme nivå. Det kan for eksempel være at to departement begge har ansvar innenfor en sektor, og på den måten må samordne seg overfor denne sektoren. Det er denne siste formen for samordning som jeg er mest opptatt av i denne oppgaven.

Det er et viktig premiss for samordning og spesialisering at aktørene har begrenset tid. Det er typisk at ledelsen opplever at de har for lite kapasitet til å gå inn i alle mulige

problemstillinger. Det etableres derfor gjerne noen rutiner og saksbehandlingsregler i organisasjonen. Disse bidrar til at ledere har en viss trygghet for at de blir trukket inn i saken på egnet tidspunkt, selv om de ikke selv følger den løpende.

Egeberg(2012) argumenterer for at designet av organisasjons-struktur har stort potensiale for påvirkning av beslutningsadferd hos individer. I tillegg til inndelinger basert på spesialisering eller samordning som nevnt over, vil også forhold som nærhet til politisk ledelse, forekomst av kollegiale organer og faktisk størrelse ha betydning. Egeberg(1992, s. 196) viser til at en organisering utenfor departement øker sjansen for at det legges størst vekt på profesjonelle argumenter heller enn politiske signaler. Kollegiale organer som styrer minsker også gjennomslag for politiske signaler. Størrelse i seg selv kan også være en viktig dimensjon ved organisasjonen. At en organisasjon er stor, medfører at beslutninger fattes på en annen måte enn hvis den er liten. Det vil f.eks. være mye større grad av siling av synspunkter før de kommer til den øverste ledelsen(op.cit.). Et lite sitat kan belyse at styring av prosessen kan være noe av det viktigste for ledere: “The more the public agenda grows in size and complexity, the more the most important role for political leaders will be to manage the policy process, not to make specific policy choices”(Olsen,1983:207).

I tråd med Morten Egeberg(2012) vil jeg også kort vurdere organisasjonsdemografi og lokalisering som tilleggsfaktorer. Studier viser at noen kjennetegn ved de som rekrutteres inn i en organisasjon har betydning for beslutningsadferd. Profesjoner er den dimensjon ved individene som gir sterkest utslag på beslutninger i organisasjonen. Andre forhold, som f.eks. sosial og geografisk bakgrunn viser seg å bety svært lite(Egeberg, 1992: s. 197) Det er også viktig om man tilhører flere organisasjoner eller organisasjonselementer; er man fast ansatt et sted, eller medlem av en ad hoc gruppe? Institusjonstilknytningen veier nemlig tungt, som det er sagt: «Where you stand, depends on where you sit»(Rufus S. Miles). Fysisk og geografisk plassering viser seg også å kunne ha påvirkning på beslutningsadferden. Hvem som kan møtes mest ansikt-til-ansikt kan bety noe for informasjonsflyt og det igjen påvirker beslutninger (Egeberg 1992, s. 198). Egeberg hevder at slike effekter kan oppstå ved tilpasning til omgivelsene, eller at det kan være ledd i en bevisst organisasjonsdesign. Jeg vil forsøke å se om det er spor etter dette i nødnett-prosjektet.

2.3 Et institusjonelt (kulturelt) perspektiv

Jeg bruker her ordet institusjonelt perspektiv på flere ulike strømninger, jfr. Guy Peters (2005), og vil spesielt legge vekt på det som Christensen et al (2009) kaller et institusjonelt kulturelt perspektiv. Jeg vil presentere elementer fra Normativ institusjonalisme, og Historisk institusjonalisme (Peters, 2005).

Det Christensen et al kaller «forestillingen om institusjonaliserte organisasjoner», legger vekt på uformelle, interne verdier og normer i en organisasjon (Christensen et al, 2009:s.9). Disse kan ikke vedtas, men vokser frem over tid. Philip Selznick gjør et skille mellom organisasjon og institusjon.(op.cit.s.52) Ut fra dette er institusjon «noe mer» enn organisasjon, det tilfører organisasjonen nye egenskaper og kvaliteter. Selznick bruker et bilde med institusjonen som en organisme som dannes og utvikler seg på en «naturlig» måte. Individuer i en slik organisasjon oppfatter organisasjonen som et verdimesig fellesskap. Det dannes en organisasjonskultur, som er noe «mer enn» de formelle elementene som organisasjonen består av. Disse verdiene blir man sosialisert inn i når man begynner i institusjonen, og disse disiplinerer organisasjonsmedlemmene indirekte men minst like kraftig som direkte instruksjon.(Christensen et al,2009:53) Det er åpenbart at en slik organisasjonskultur ikke vil være like sterk i alle varianter av organisasjoner. Fenomenet vil ha større effekter i et direktorat der mange ansatte arbeider heltid, hver dag i mange år, enn i en klesbutikk der mange ansatte jobber få timer, få dager i måneden og for en kort periode i livet.

For å forklare hvordan denne institusjonen påvirker de ansatte ved en type disiplinering, kan jeg vise til den normative institusjonalismen representert ved March og Olsen. De hevder at beslutninger i organisasjonen i større grad er basert på organisasjonens kollektive logikk enn individets egne preferanser (Peters, 2005: s. 43). Det skjer ofte en utvikling av en slik logikk i en organisasjon, vi kan eksempelvis snakke om en organisasjonskultur eller «korpsånd». Argumentet er at individene vil handle i overensstemmelse med denne organisasjonskulturen. Når man skal beslutte noe, så må man se etter hva som «passer seg» i den sosiale konteksten i organisasjonen. En slik logikk påvirker individene i organisasjonen, slik at de handler etter de dominerende uformelle verdiene og normene som er i organisasjonen. Påvirkningen skjer ved at man blir lært opp til hva som er de passende handlingene, eller at man mer ubevisst blir påvirket over tid av praksis hos ledere og andre i organisasjonen. Normene påvirker ansatte i organisasjonen til å handle på en annen måte enn de ellers ville gjort. For å relatere til Webers

byråkrati-ideal: belønningen for å være i systemet er i sum større enn de kortsiktige fordelene av å svikte normene.

Christensen et al (2009), beskriver hvordan mekanismene for å koble situasjon og slik «passende adferd», kan virke: Det kan skje ved «læring ut fra erfaring». Man har erfart at visse situasjoner krever bestemte handlinger. Menneskene i organisasjonen vil forsøke å kategorisere de nye situasjonene for å «plassere» dem i forhold til hva slags handling som passer. Poenget er om man kan knytte situasjonene til det som er viktige verdier i organisasjonen. Det kan også skje en kobling ut fra «tidsmessig nærhet», noe som kan bety at man ser etter regler eller identiteter som nylig er brukt og anvender dem på nytt hvis de passer. Dette vil ha en effekt i forhold til å gi større vekt på erfaringer som er gjort nylig. En fjerde måte å koble sammen på er å lære av andres erfaringer. Det kan skje ved såkalt «dekontekstualisering», der de andres erfaringer flyttes ut av sin kontekst og generaliseres til noe mer allment. Eller det kan skje en «kontekstualisering», der det er noen spesielle andre organisasjoners erfaringer som hentes frem og plasseres inn i vår kontekst, fordi de er spesielt relevante. Eksempelvis vil et offentlig utvalg i Norge, vanligvis først se på erfaringer fra Danmark og Sverige, siden de regnes for å være ganske lik Norge.

Et utfordrende punkt i denne vektleggingen av en sterk organisasjonskultur, er at det kan bli tvil om hvilket innhold den har for den enkelte. Ulik utdanningsbakgrunn kan gi opphav til forskjellig oppfatning av «passende adferd». Videre kan selve kompleksiteten i offentlige organisasjoners oppgaver og organisering, føre til at det er «konkurrerende definisjoner» av hva som er kulturelt passende. (Christensen, 2010: s. 56). I denne oppgaven vil for eksempel organisasjonskultur i et departement være aktuelt. Dette er en tradisjonsrik del av forvaltningen, med en bestemt plassering og rolle i styringssystemet. Ut fra det er det en forventning om at det er mulig å identifisere en felles organisasjonskultur der. Det kan for eksempel være verdier som klart konstitusjonelt ansvar for eget område, konsensuskultur ved saker på tvers av departementer og god kostnadskontroll.

Det er viktig å understreke at dette kommer som et tillegg til en mer rasjonell, mekanisk organisasjonsforståelse. Selsznick og andre ser ikke bort fra den formelle strukturen og de formelle normene i organisasjonen (op.cit.s.52) Disse er også viktige, men de institusjonelle trekkene vil gjøre at effektene av formelle tiltak kan bli svakere eller annerledes enn tenkt. Det vil nok typisk virke dempende. Man kan kanskje se på dette som konserveringsmiddel, som gjør institusjonen mer hardfør i forhold til å tåle trykk utenfra. Dette kan være positivt i

forhold til å tåle motgangstider, og det kan være negativt når overordnet politisk ledelse vil endre forvaltningen etter flertallets ønsker.

Et annet viktig element finner vi i Historisk institusjonalisme. Policy-valg som er gjort ved dannelse av en organisasjon eller ved starten av et policy-initiativ vil ha avgjørende innflytelse på utforming også langt inn i fremtiden (Peters, 2005: s. 71) Det skyldes noe så naturlig som at man vil gjøre mer av det samme så lenge det lykkes. Det vil være forbundet med økte kostnader og risiko å bevege seg i en annen retning enn den som opprinnelig er valgt. På norsk bruker vi ordet sti-avhengighet om dette. Dette kan gjelde både mål, målgrupper og type ekspertise. Denne mekanismen kan gi fordeler; dels ved å gi stabilitet til verdier og veivalg over tid, dels ved å gjøre det enklere for individene å skjønne hva som er den passende adferd (Christensen et al, 2009). Men det har også en negativ effekt med manglende tilpasning til nye utfordringer eller endrede forutsetninger. En organisasjon blir i lys av dette ganske treg til å endre seg, og den vil alltid gi preferanse til «velkjente løsninger». Disse mekanismene blir over tid veldig sterke, og det kan stilles spørsmålsteget ved om det i det hele tatt er mulig å få til større endringer. Dette må i så fall skje i form av gradvise mindre endringer. En variant av sti-avhengighet inneholder derfor at teorien må suppleres med mulighet for radikale endringer eller brudd i utviklingen, på grunn av kriser i en eller annen form (Christensen et al, 2009: s.63). På et slikt tidspunkt vil nye løsninger kunne velges utenom den «opptråkkede stien», før utviklingen igjen følger et stabilt mønster ut fra det nye utgangspunktet. Det kan stilles mange kritiske spørsmål til konseptet (se f.eks. Peters, 2005), men grunntanken i sti-avhengighet skal jeg trekke med i analysen senere i oppgaven.

Christensen et al(2009: s. 64) refererer også til en annen historisk forståelse; en syklisk utvikling. Man kan tenke seg at en periode med vekt på én type løsninger, avløses av en periode med «motsatt» løsninger. Dette vil jo særlig være aktuelt når det gjelder «evige» spenninger; for eksempel mellom sentralisering og desentralisering, og mellom spesialisering og samordning. En interessant variant av dette er at ulike trender ikke erstatter hverandre, men eksisterer samtidig. Det vil ha som følge at organisasjonskulturen utvikles til å bli mer sammensatt og utydelig, eller «hybrid» som det kan kalles. (Christensen et al, 2009). I denne oppgaven handler det om flere organisasjoner. Da vil det kunne være aktuelt å se etter om det er tegn til en slik syklisk utvikling.

Oppsummert vil et institusjonelt perspektiv tilsi at man vil se stor vekt på organisasjonskultur og historien. Det vil være mindre presserende å ha formelle organiserte enheter for alt som

skal gjøres. Og når oppgavene endres, vil man fremdeles bruke de etablerte organene for å løse oppgavene.

2.4 Idéen om “Muddling through»

Charles E.Lindblom har i sin artikkel «The Science of Muddling Through» gitt et interessant bidrag til å forstå offentlige policy-beslutninger. I avsnitt 2.2.2 har jeg vist hvordan rasjonalitet i beslutninger kan oppfattes som en sammenhengende kjede; fra mål aktøren har, ulike alternativer for handling som foreligger, vurdering av konsekvenser og endelig til regler for beslutning. Lindblom hevder at de fleste faktiske situasjoner for offentlige beslutningstakere i forhold til policy, involverer en kompleksitet som ikke kan håndteres av en slik «kalkulerbar» modell. Dette skyldes for det første at det er så mange mulige mål og policier som kan tenkes, og som igjen kan gi opphav til en rekke ulike alternativer, at det blir en overveldende informasjonsmengde. For det andre kan det være motsetning mellom aktørens mål og betydning av verdier. Med ulike verdier hos deltakerne vil de mange mulige utfall vurderes ulikt fra aktør til aktør. Hvis man tar som forutsetning et policy-område i offentlig forvaltning, med mange aktører og tilhørende ulike interesser, vil en rasjonell kalkulasjon av mulige tiltak på området være umulig.

Lindblom hevder at dette har erfarne beslutningstakere i offentlig sektor forstått. De har funnet en måte å gjøre dette på, som man kan se på som en form for faktisk vitenskap som har utviklet seg. Denne metoden består av 5 trinn:

1. Man velger en policy, noe som innebærer at mål og tiltak settes sammen i en pakke. Vurdering av mål og tiltak henger uløselig sammen. Det nytter ikke å sette opp en eneste overordnet målsetting. Målsettinger kan være omstridt, og i tillegg kan det være vanskelig å rangere ulike gode mål. Man må forenkle ned til noen få kombinasjoner.
2. En tradisjonell mål-middel analyse er som oftest irrelevant
3. Den beste testen på om en policy er god ligger i å se om nok aktører går inn for den. Og så må den selvsagt vurderes.
4. Vurderingen av en policy må gjøres mot dagens løsning eller mot en annen konkret policy. Denne tilnærmingen gjør at man forenkler en del, må bare vurdere de aspektene ved den nye policien som er annerledes enn den gamle.

5. Ved å gjøre en rekke slike gradvise endringer, bygger man opp en stor base av kunnskap om hvordan ulike endringer virker. Det er til nytte når man ved neste tilfelle vurderer å gjøre noe som ligner et tidligere tiltak.

Fordelen med denne metoden er at den er praksis-nær, den kan faktisk gi kunnskap om effekt av beslutninger nede på svært detaljert nivå. For et offentlig policy-område gir den mening ved at ulike organisasjoner er «vaktbikkje» for sine mål, og en stor grad av medvirkning gjør at alle hensyn på et vis kommer med i prosessen. Og innen området kan handlinger fra en etat i en runde, korrigeres ved tiltak fra en annen etat i neste runde. I sum blir dette et lærende system. Lindblom understreker allikevel at det ikke er automatikk i at det alltid er en slik fornuft i forvaltningen, det kan jo også bare være dårlig håndtert av beslutningstakerne.

Jeg vil bruke dette bidraget til å vurdere om en slik «muddling through»-forståelse kan kaste lys over hele eller deler av utviklingen for nødnettprosjektet.

2.5 Forventninger til caset

Jeg har laget forventninger på tre ulike områder. Og ut fra de tre teori-retningene som er presentert har jeg laget alternative forventninger som man kan ha. Disse forventningene er ikke helt gjensidig utelukkende. Samme fenomen kan bli forklart av ulike perspektiver. Og ett teori-bidrag kan gi føringer på flere av områdene. Men for enkelhets skyld har jeg sortert dem slik. I konklusjonen vil jeg se på i hvilken grad disse har slått til.

A. Forventning om opprettelsen av direktoratet: Organisering i direktorat er valgt fordi

- det er den organisasjonsformen som passet best til oppgaven
- det er den organisasjonsformen som passer best med departementets kultur
- det er den mest forsiktige organisasjonsendringen man kunne gjøre

B. Forventning om beslutninger: Beslutningene er preget av:

- formålsrasjonelle handlinger
- stiavhengighet, løsningen er i stor grad følge av tidligere beslutninger. Oppstarten av arbeidet er førende på valgene som gjøres senere i levetiden.

- valg ut fra ganske begrenset antall valgmuligheter
- C. Forventning om videre organisering: Organiseringen rundt nødnett preges særlig av
- tydelige formaliserte strukturer
 - at organisasjonskulturen i forvaltningen legger føringer på organiseringen, Nødnettprosjektet må tilpasse seg forvaltningens kultur
 - at organiseringen ikke besluttet separat, men at det henger sammen med en total pakke rundt valg av policy
- D. Forventning om betydning av størrelse: Gitt størrelsen på nødetatene, og de sterke organisasjonskulturene som finnes der, vil DNK spille rollen som megler, ikke leder.
- E. Forventning om gradvis endring: Man forsøker å oppnå at endringer for nødkommunikasjon gjøres i gradvise, små endringer, og på samme måte vil forsiktige organisasjonsjusteringer prefereres før store.

2.6 Valg av metode

Det er flere indikasjoner på at det ikke er gjort så mye forskning som tar for seg temaet samordning og organisasjonsteori i norsk kontekst. Et søk på DUO-Universitetet i Oslo viser at det ikke er så mange masteroppgaver som er lagret der og går i denne retningen. En egen rapport fra forvaltningen (Difi, 2014) konkluderer også med at samordning i statsforvaltningen er et tema som trenger nærmere undersøkelse. Selve begrepet er heller ikke entydig definert, slik det fremkommer i avsnitt 3.1. Morten Egeberg (2012) har også tatt til orde for flere studier av effekter av og på organisasjonsstruktur. Samordning vil være en del av disse utfordringene. Hvordan skal man så gjøre undersøkelser for å se nærmere på samordning? Det virker som om det trengs videre utforskning av forholdet mellom organisering og samordning. Det er ikke opplagt hva som «driver» organiseringen i slike tilfeller og hva som er årsak og virkning. Da er det nærliggende å tenke at man må forsøke å kartlegge mer hvordan dette i praksis foregår. Min oppgave er en slik case-studie som kan bidra til videre kartlegging.

2.6.1 Case-metodikk

Definisjonen av case-studiet kan lyde omtrent slik: «Intensiv studie av en eller få enheter for å forstå en større klasse av lignende enheter» (Gerring, 2007:s.20). Alexander George og Andrew Bennett har en lignende definisjon: «En detaljert undersøkelse av et aspekt ved en historisk hendelse, for å utvikle eller teste forklaringer som kan generaliseres til andre hendelser» (George og Bennett, 2004; s.5). I forhold til den første definisjonen kommer målet om å utvikle forklaringer i tillegg. Case-studiet legger altså vekt på:

- En «dyp» og detaljrik beskrivelse
- Ett eller få tilfeller
- Å bidra til å støtte opp under eller svekke en forklaring

Tanken er at vi ved å undersøke det ene tilfellet, avdekker sammenhenger og begreper som kan være til hjelp også i andre tilfeller. Case-studiet har vært omdiskutert som vitenskapelig metode, Arend Lijphart mente for eksempel at det kom nederst på hans liste over gode samfunnsvitenskapelige metoder, der kvantitative undersøkelser kom først, deretter komparative studier (Lijphart, 1971). I 1994 skrev Gary King, Robert R. Keohane og Sidney Verba, tre tungvektene innen samfunnsvitenskapelig forskning, boka «Designing Social Inquiry», som stiller opp en del krav som kvalitative metoder må tilfredsstille på lik linje med de kvantitative metodene. Deres poeng er å høyne den vitenskapelige standarden bl.a. for case-studiet. Men mange kritikere (George og Bennett, 2004) syntes også at det var et underliggende vitenskaps-teoretisk syn om at en undersøkelse av mange tilfeller er bedre enn en undersøkelse av bare ett tilfelle (n= 1 versus n=mange). Her er det relevant å være klar over at det kan stilles spørsmålsteget ved metoden.

Noen gode grunner til at jeg bør bruke en case-studie

Men først litt nærmere om hva som underbygger valg av case-studiet. John Gerring har som utgangspunkt et positivt syn på bruk av case, og argumenterer slik (Gerring 2007, kapittel 3):

1. Det er bra for å utforske sammenhenger for første gang, og egner seg til teori-bygging nedenfra. Det er bedre på hypotese-generering enn hypotese-testing. Det betyr at hvis man vet lite om samordning i statsforvaltningen i Norge, så er case-studiet et godt valg.

2. Det har sin styrke i intern validitet og scorer dårligere på ekstern validitet. George og Bennett(2004:19) peker på at konsentrasjonen om ett tilfelle gjør det mulig å ta i betraktning kontekst og raffinere forskningskonseptet. Jeg får i tilfelle vite mye om samordning innen nødnnett, ikke så mye om samordning generelt.
3. Det er bra til å avdekke årsakssammenhengene eller «mekanismer» som er i funksjon. Mekanismer er et felles begrep på tvers av fag. En definisjon er «uavhengige stabile faktorer som under visse betingelser forbinder årsaker og effekter.»(George og Bennett 2004:8) Hvis caset fungerer skal det avdekke mekanismer som trer i funksjon når man skal samordne. Det vil være interessant for meg å finne frem til.
4. Caset er sterkt på helhet og dybde i beskrivelse av slutninger om årsak, mindre egnet til å få frem allmenne slutninger. Men samfunnsvitenskapen er ifølge Gerring slik at «middle-range» teorier er mer aktuelle enn generelle lovmessigheter. Case-studiet vil derfor passe godt i forhold til denne ambisjonen.
5. Det passer særlig når populasjonen er heterogen. I statsforvaltningen er det veldig mange ulike typer enheter, fra sekretariater på 30 ansatte til virksomheter med mange tusen ansatte spredt over hele landet. I tillegg er disse ulike virksomhetene plassert under ulike departement, som kan ha ulik styringskultur. Det ville være vanskelig for meg teknisk å konstruere et undersøkelsesopplegg som kunne fange opp hele populasjonen.
6. Det passer godt til å anvende der det er sterke kausale sammenhenger, årsakssammenhenger. Det får frem om det er sammenheng og hvordan sammenhengen er.
7. Metoden passer godt der det er lite nyttig variasjon i data. For eksempel vil det ikke være så svært mange tilfeller av samordning på tvers av departementsgrenser i Norge, siden hele systemet er bygget rundt meget selvstendige departement
8. Det passer også godt når datatilgjengeligheten er konsentrert, ikke spredt. Motsatt vil det være bedre med statistisk analyse hvis data er tilgjengelig for en rekke enheter. I min innledning har jeg motivert valg av tema ut fra at jeg mener det er lite systematiserte data på området.

Det synes som om det fenomenet som skal studeres egner seg godt for denne metoden.

2.6.2 Valg av case

Valg av case bør gjøres som en del av forskningsstrategien jeg som helhet går inn for. (George og Bennett, 2004: s. 83) Caset må være relevant for problemstillingen jeg skal svare på.

Hvordan kom jeg frem til etablering av et nødnett i Norge som case?

For det første måtte det være innenfor staten, for å se på samordning i statsforvaltningen.

Etablering av nødnett gjelder forholdet mellom statlige virksomheter i stor grad.

For det andre måtte det gjelde samordning på tvers av ulike departements områder. Som det er vist til ovenfor, antar jeg at den norske departementskulturen er silo-orientert. Dette caset gjelder samordning for Helsedepartementet og Justisdepartementets område.

For det tredje ønsket jeg at det måtte være en viss størrelse på organisasjonene som var involvert. Jeg har en organisasjonsteoretisk tilnærming. Hvis det var en veldig liten virksomhet, ville det bli vanskelig å se merkbare organisatoriske utslag av samordningen.

For det fjerde ville jeg ha et case der det faktisk foregår samordning. Derfor har jeg valgt et case ut fra verdien på «den avhengige variabelen»; det er avklart at dette er et tilfelle der det foregår en eller annen form for samordning. Ønske om samordning er ikke noen garanti for at det skjer. Fra andre utredninger virker det som utsettelse er en vanlig årsak til at det ikke skjer (22.juli-kommisjonen, 2012). Jeg har ikke som mål å vise om det foregår samordning. Jeg ønsker å vite mer om hvordan samordningen faktisk skjer. Nødnett-etableringen er et tilfelle der det kommer ny teknologi, der man tvinges til å samordne.

For det femte ville jeg også ha et case der det skulle være vanskelig/minst sannsynlig å lykkes med samordning. I henhold til teori kan jeg velge et case som er «most likely» eller «least likely» (George og Bennett 2004; s. 32) Her tenker jeg at det er mest potensiale for å lære av det vanskeligste tilfellet, fordi man må over flere hindre for å lykkes. Det er flere momenter som taler for at dette er et tilfelle med svært vanskelig utgangspunkt for samordning:

- Flere potensielt mektige statlige etater skal samarbeide. Styrkeforholdet mellom partene er interessant. Hvis en stor etat skal samarbeide med en mye mindre virksomhet, vil mye dreie seg om den store organisasjonen. I nødnett er det tre store etater som skal samarbeide, og de har alle sentrale samfunnsoppgaver. Det gjør

partene mer jevnbyrdige i utgangspunktet. Da kan samordningen ikke dikteres, det kreves sannsynligvis reell medvirkning.

- Dette er også et samordnings-tilfelle som betyr mye for de involverte. Alle tre etater har behov for nødkommunikasjon, og teknologien begynte å bli gammel og utdatert. Alle vil også ha legitimitet for sine interesser, selv om de skulle stå i motstrid til hverandre. Samtidig er det virkelig behov for samordning, man kan ikke bare utsette det hele. Det er enighet at det må være et teknologisk samarbeid.

Det er også et element av praktiske hensyn. Det er ikke så mange tilfeller av organisert samordning på tvers av departementer. Derfor må man bruke noen av de som man enkelt kan identifisere. Av hensyn til omfang på arbeidet har jeg valgt et design med ett tilfelle.

2.6.3 Praktisk gjennomføring

Jeg har i studien vist til alle dokumenter jeg har brukt. Jeg har også sett på noen andre arbeider som har vært gjort på dette saksforholdet(masteroppgaver), og har forsøkt å ta hensyn til det opplegget som der er gjort.

Metodisk ønsket jeg å forsøke å bygge oppgaven på skriftlige, offisielle kilder for å beskrive samordningen. Dette er gjort både av praktiske hensyn og fordi dette er en sak som er inngående beskrevet i offentlige dokumenter over lang tid. Det er gjort to grep som utfyller denne hovedstrategien. I starten av arbeidet med oppgaven hadde jeg et utforskende intervju med en gruppe på 3 personer i direktoratet for å høre om aktuelle aktører, relevante stortingsdokumenter og mulige interne dokumenter. Mot slutten av arbeidet har jeg hatt samtaler med seks ansatte i prosjektet i DNK for å utdype forståelsen av det praktiske arbeidet som er gjort for å utdype dette bildet. I de fleste tilfeller kan informasjonen også finnes/verifiseres via andre kilder, men slike samtaler hjelper meg til å komme raskere på sporet av dokumentasjonen. Det er ikke lagret personopplysninger knyttet til disse samtalene.

Opplysninger som jeg har vurdert som interessante er holdt opp mot andre åpne kilder, på denne måten har de bidratt til å forsterke allerede kjente opplysninger eller gitt retning til min fortolkning av disse. I noen tilfelle har jeg behandlet disse personenes vurderinger som fakta som jeg henviser til; hvis minst 4 av 6 samtaler gir samme inntrykk og det ikke står i motstrid til det som er kjent fra andre kilder.

Et forhold å være oppmerksom på i dokumentstudier er at offisielle dokumenter kan gi en fremstilling som er gunstig for egen enhet, der man glemmer bort det negative. Men det er skrevet dokumenter over mange år i saken. Det skal dermed mer til for å vri fremstillingen, siden historien skal presenteres for så mange og skrives av forskjellige personer. I tillegg har det vært gjort evalueringer underveis og en god del mediedekning av saken. Dette har jeg lest for å identifisere konflikter og ubehagelige saker for prosjektet, for så å kunne undersøke selve saken i offisielle dokumenter. Helsedirektørens utspill i media er et eksempel på en slik korrigerende kilde til forståelse. Kartleggingen dreier seg om en ganske lang periode. En del forhold ligger langt tilbake i tid, og kildematerialet kan være lite. Men samtidig har det den fordel at noen dokumenter er blitt avgradert, f.eks. konsulentselskapet Metiers analyse i 2004. Og kontroversielle standpunkt kan lettere komme frem lenge etterpå. Et eksempel er politidirektør Killengreens motstand mot felles nødnett-prosjekt på et tidspunkt.

2.6.4 Begrensninger ved denne metoden

I forskningen ønsker vi både reliabilitet og validitet. Reliabilitet, dvs. i hvor stor grad man kan stole på informasjonene, er ofte god for case-studier, det er en av styrkene ved metoden. Metoden legger opp til at jeg får et solid empirisk fundament for å si noe om hvordan samordningen faktisk har foregått. Men vi ønsker også validitet, at vi kan lære noe fra dette tilfellet til andre lignende tilfeller. Dette kan være et problem. For å styrke utsagnskraften i mine endelige funn blir det viktig å gjøre følgende (George og Bennett, 2004):

1. Vurdere andre undersøkelser som er gjort av samordning i staten, slik at caset settes inn i en sammenheng. Det er gjort studier av samordningen som skjer i direktoratet for sivil beredskap og forsøk på en samordnet forvaltning av vannressursene. 22. juli-kommisjonen har levert et arbeid som går inn i denne utfordringen. Likeens foreligger det en oppgave om målstyring av Forskningsrådet, som også berører samordning av departementer. Det kan argumenteres for at et case på Nødnett kan komplettere disse. Jeg har i alle fall sett hen til problemstillinger og funn som er gjort i disse arbeidene og referer til dem i analysen.
2. Tilpasse forsknings-designet slik at det blir mest mulig likt andre undersøkelser som er gjort, f.eks. i forhold til hvilke mekanismer man ser på. Jeg har sjekket forskningsdesignet i en del andre oppgaver. Det er mange andre oppgaver som bruker et forskningsopplegg med dokumentstudier og intervjuer med noen informanter.

3 Nødnett – veien frem til direktoratet

Jeg skal redegjøre nærmere for hvordan utvikling av nødnettutredningen og samarbeidet mellom ulike interesser tok form gjennom den lange prosjektfasen fra 1995 til 2007. Dette er en historie fra virkeligheten om hvordan et stort tverrsektorielt prosjekt blir til. Samtidig tror jeg denne historien er viktig for å forstå organisering av nødnett-arbeidet rundt direktoratet senere, som jeg skal se nærmere på i kapittel 4. For oversiktens skyld vil jeg dele arbeidet inn i en rekke faser tidsmessig, slik:

Figur 3: Faser i utviklingen av Nødnett



3.1 Hva er nødnettet?

Det er nødvendig å ta med litt om hva et nødnett er og hva man ønsket å oppnå i denne saken. For å løse vanskelige og utfordrende arbeidsoppgaver, er både politi, brannvesen og ambulansetjeneste avhengig av god kommunikasjon internt. Det basale behovet som skal dekkes, er at mannskap i en akutt situasjon skal kunne snakke med hverandre og med en form for operativ leder. Dette behovet har tradisjonelt vært løst for hver etat for seg, og noen ganger for hvert distrikt for seg. Det fantes ingen reelle nasjonale nett hos etatene. I tillegg har det vokst frem et behov for kommunikasjon mellom de ulike nødetatene. (St.meld nr. 17: s. 40) Fra 1995 ble det derfor igangsatt et arbeid for å vurdere hvordan man kunne få en bedre nødkommunikasjon mellom etatene. De daværende løsningene og andre kommunikasjonsløsninger ble vurdert, og man fant ingen som var egnet for nødetatenes behov. Fra en slik erkjennelse er det ikke så lang vei til å foreslå at en mulig løsning blir å opprette egne kommunikasjonssystemer for «blå-lysetatene». Og at det gjerne kan gjøres

felles. Eksempelvis ga Stortinget i Norges tilfelle noen føringer for arbeidet med denne utfordringen(St.prp.nr 1, Tillegg nr.3:kap.8) :

- Det skulle være en ny moderne løsning som overkom problemene i eksisterende løsninger
- Det skulle baseres på digital teknologi, dvs. ikke analoge løsninger
- Det skulle være felles for flere etater

Nødnett er ikke en følge av direktoratet for nødkommunikasjon, Det forelå et behov for nødkommunikasjon uavhengig av om direktoratet fantes eller ei. Det er derfor behovet for nødkommunikasjon som er utgangspunktet for min oppgave, og hvordan dette organisatorisk har funnet sin løsning, blant annet gjennom direktoratet. Det er et behov for løsning som gjelder flere instanser, i første rekke helsetjenesten under Helse- og omsorgsdepartementet, politiet under Justisdepartementet og brannvesenet som faglig er underlagt Direktoratet for Brann- og eksplosjonsvern og driftsmessig er underlagt de enkelte kommuner. Det nødnettet som er realisert, er Norges svar på denne utfordringen. Det trengtes et eget kommunikasjons-system for disse etatene, helst bygd fra grunnen av og uavhengig av andre systemer. Det kan sammenlignes med et eget mobil-telefon-nett. Teknologien som ble valgt, blir ofte kalt TETRA-nett. TETRA er betegnelse på en radiostandard (TerrestrialTrunkedRAudio) spesifisert av European Telecommunications Standards Institute (St.prp.nr.1, Tillegg nr.3).

3.2 Forstudien 1995 - 1996

Som det er tilfelle for mange andre store offentlige arbeider, har også anskaffelse av Nødnettet en lang forhistorie. I 1995 tok Statens helsetilsyn, ut fra helsevesenets egne behov, et initiativ overfor Justisdepartementet til å se på mulighet for ny felles løsning. Dette resulterte i en forstudie, kalt «felles radionett for nødetatene» 1995-1996 som ble utført i regi av Justisdepartementet, Kommunaldepartementet og Helsedepartementet. I vurderingen fant man at fast-telefonnettet var for lite mobilt(!). Interne walkie-talkie-system har for liten kapasitet, og passer ikke til store oppgaver. Mobiltelefoner kan avlyttes, og det er sårbart for overbelastning i nettet, og er derfor ikke egnet for alle slike oppdrag. Det er naturlig å tenke seg egne kommunikasjonssystemer for nødetatene. Utredningen tilsa også at det ville være samfunnsøkonomisk fordelaktig dersom nødetatene samarbeidet om en utbygging av et felles

nødnett (St.meld.nr. 17: s.41). På høsten i 1997 ble Stortinget for første gang orientert om behovet for å gjøre noe med radiosambandet for nødetatene(St.prp.nr.1,Tillegg nr.3).

På dette tidspunkt var situasjonen for nødsamband i de tre etatene slik: Brann hadde 200 små lokale løsninger. Politiet hadde en nasjonal løsning, men systemet fungerte som en installasjon pr politidistrikt, som det på dette tidspunkt fantes 54 av. Helse hadde også et helseradionett, som i prinsippet var nasjonalt, men mest egnet for lokal kommunikasjon. Sykehus og legevakter i kommunene var tilknyttet sentraler.

Forstudien fra 1995-96 i regi av 3 departementer skulle deretter behandles. Hvem skulle ta det videre? Det var ikke åpenbart hvordan dette arbeidet skulle forankres i forvaltningen.

Initiativet fra Statens helsetilsyn som ga startskudd for forstudien, må man anta var forankret i Helsedepartementet først. Det virker derfor som om Helsedepartementet er innforstått med at ansvaret nå ligger hos Justisdepartementet. I 1996 ble Rednings- og beredskapsavdelingen i Justisdepartementet opprettet. Det antas at dette da ble et naturlig forankringspunkt for det videre arbeidet.

3.3 Utforskende prosjekt – Utredning 1998-2001

Tiden går frem til 1998 før det skjer noe særlig mer. Det meldes våren 1998 at JD skal starte et prosjekt om nødnett. Og Forsvarets tele- og datatjeneste annonserer samme vår at de kan stille sitt nett som plattform for nødnett (Aftenposten 26.05.1998). Da blir det igangsatt et felles prosjekt for nødnett. Første fase var et utredningsprosjekt.(JD, 2001b) Dette var et samarbeid mellom Justisdepartementet(JD), Helsedepartementet(HOD), og Kommunaldepartementet(KMD) (St.meld nr. 17: s. 41). Fellesprosjektet hadde en styringsgruppe og en prosjektgruppe. Styringsgruppen besto av representanter for 7 departement. Fra JD var både rednings- og beredskapsavdelingen og politiavdelingen med, og selvsagt HOD og KMD. Dessuten var Olje-og energi-, Samferdsels-, Forsvars- og Næringsdepartementet med. Nivået på representasjonen varierer fra førstekonsulent til underdirektør. I Prosjektgruppen var følgende aktører med:

- Rednings- og beredskapsavdelingen JD
- Politiavdelingen, JD

- KoKom (Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens kommunikasjonsberedskap)
- Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern
- Forsvarets tele- og datatjeneste
- Sjøfartsdirektoratet
- Direktoratet for sivilt beredskap
- Norges vassdrags- og energidirektorat
- Post- og teletilsynet

I tillegg var det arbeidsgrupper i hver nødetat, i Direktoratet for sivilt beredskap og i energiforsyningen. Politiet hadde i tillegg en egen referansegruppe(JD,2001b).

Prosjektet skulle koordineres av JD, være to-årig og gi en helhetlig utredning.(St.prp.10) Men tross denne ambisjonen, var det bare en ramme på ca 6 millioner kroner. Til sammenligning bevilges det i 2002 30 millioner på ett år til det videre prosjektet (st.prp.64 ,2001-2002). Det var i alle fall ikke rammer til noen store tester i 1998. Prosjektlederen var fra Justisdepartementet og het Tor Helge Lyngstøl. Han skulle bli svært sentral i dette arbeidet. Hans faglige bakgrunn var siv.ingeniør elektro fra NTH (nå NTNU). Han arbeidet i Oslo Lysverker fra 1977 til 1994. I perioden 1994-98 arbeidet han i Oslo Energi Tele, og hadde lang erfaring fra telekommunikasjon. Da ble han hentet inn til Justisdepartementet, for å være prosjektleder for Nødnett, i begynnelsen som eneste ansatt (JD, 2006b) Han var sannsynligvis en av de første ingeniørene i departementet.

Prosjektlederen var optimistisk, og anslo i 1999 at oppstart kunne bli i 2002, og at kostnadene kunne bli ca. 2,1 milliarder (It-avisen, 08.11.1999). Han ønsket å realisere et nett, og var opptatt av fremdrift. Det drøydte imidlertid til mars 2001 før prosjektet avga utredningen «Felles radiosamband for nød og beredskapsstatene». I anbefalingen er en rekke ønsker innbakt, som god kapasitet til å sende bilder, dekning i alle tunneler og friske midler fra statsbudsjettet til hele investeringen. Det ser ut som alle får oppfylt ønskene sine. Det sies da også fra en informant om denne utredningen: «skulle vi få saken igjennom, måtte alle få alt». Utredningen konkluderer med anbefaling om å etablere et felles digitalt radionett for nødetatene basert på Tetra-teknologi og at saken fremmes i budsjettet for 2002 (JD,2001b).

3.4 Pilotprosjekt i Trondheim 2001-2003

Allerede før den første utredningen var ferdig ble det etablert et pilotprosjekt for digitalt nødsamband basert på Tetra i Trondheimsområdet. (JD, 2001b) Av omtalen rundt Trondheimsprosjektet, ser det ut til at det rundt februar 1999 var enighet mellom de tre involverte departementene at man skulle forsøke en pilotinstallasjon. Prosjektet gikk fra høsten 2000 frem til 2003. I dette pilotprosjektet fikk man med seg alle tre nødetater i et avgrenset område (Trondheimsregionen) for å prøve seg frem. Det beskrives at målet var å få organisatoriske erfaringer, og kvalitetssikre tekniske og økonomiske vurderinger. Bakgrunnen var også at nødnett har en rekke utfordringer foran seg, og det er dette pilotinstallasjonen skal hjelpe til med å løse (JD, 2001a). Pilotprosjektet betydde at de operative enhetene ble trukket mer aktivt inn i arbeidet. På Regjeringens sider ble nyheten presentert slik: «Prosjektet gjennomføres i et samarbeid mellom brann- og redningsetaten, politiet og helsevesenet som vil prøve ut det nye systemet.» St.meld nr. 17 nevner 600 brukere innen brannvesen, politi, helsevesen, forsvar redningshelikoptre, energiforsyning og Røde Kors. Dessuten var Forsvaret med som prosjektleder og løsningene ble levert av Nokia og Telenor, som oppgis å ha satset totalt ca. 80 millioner på pilotprosjektet.(JD, 2004) Det er altså mange interessenter som er kommet med i dette pilotprosjektet utover de tre departementene. I tillegg til nødetatene, er kommunal legevakt, redningstjenesten, Forsvaret, kommersielle aktører og frivillig sektor nå med. Prosjektet la vekt på å ha god kontakt med mange aktører, eksempelvis å møte Utrykningspersonellets Fellesutvalg.

Pilotprosjektet i Trondheimsregionen ble etablert som et prosjekt under prosjektet. Det var organisert med en styringsgruppe og en prosjektgruppe (KoKom, 2002). Styringsgruppen ble ledet av prosjektleder for Nødnettprosjektet, Tor Helge Lyngstøl, og direktoratene for brann og politi var med. For helsesektoren var det KoKom som fortsatt var med, og i tillegg var Luftforsvaret i styringsgruppa. Det fremkommer at Luftforsvarets deltagelse har vært begrenset. JD hadde en prosjektledelse, og så var det underprosjekter som følger: et hos Forsvarets logistikkorganisasjon, et hos leverandørene Nokia/Telenor og et for hver av nødetatene.

Hvorvidt prosjektet i seg selv ga tilstrekkelige svar er ikke klart, men det står i alle fall i stortingsmelding nr. 17 at «erfaringene fra pilotprosjektet har gitt viktige bidrag.

Prosjektleder fra Telenor uttalte at det teknisk var vellykket. Men det viste også at etatene

hadde satt av lite ressurser til å ta i bruk noe nytt. Og løsningene måtte integreres på ulik måte i hver etat. (Telenor, 2001) Utprøvingen var nærmest heldekkende i politiet, delvis i brann og svært lite omfattende i helsesektoren(vesentlig vekt på dataapplikasjoner). Tiltaket omtales slik i statsbudsjettet ved slutten av 2003: «Pilotsystemet i Trondheimsområdet, som ble avvirket i juni 2003, har både avdekket behov for tilpasning av rutiner på kritiske områder og understreket behovet for grundig uttesting av overgangsløsninger.» (St.prp 1, 2003-2004). Betydningen av prosjektet er stor ifølge prosjektet selv. I henhold til orientering gitt til Utrykningspersonellets Fellesutvalg i september 2000, var det ikke mulig å reise offentlige midler til en god utprøving. Det trengtes å få fokus på TETRAs muligheter for nødetatene, og prosjektet kunne være en «katalysator» for å sikre fremdrift i nødetatene (UF, 2000). Prosjektet skulle altså gi en bedre forståelse av hvordan dette skulle fungere, og skape en større bredde i oppslutning om prosjektet. Og etter hvert ga det slike resultater.

3.5 Prosjekt i stampe - spesifikasjonsfasen

Etter at utredningen er ferdig i 2001 fortsetter hovedprosjektet. Prosjektet tar imidlertid ikke av, det blir ikke et konkret forslag til realisering. Selv om man kan vise til at det samtidig er mange andre liknende prosjekter i andre europeiske land, der fellesnevneren ifølge norske miljøer var digitale, nasjonale nødnett. Prosjektet fikk egne lokaler utenfor departementet i 2002. Det er få egne ansatte, men mange eksperter;blant annet blir fagfolk fra etatene engasjert. For å komme videre blir det igangsatt et pilotprosjekt i Trondheim for å vise hva dette kan bli til, se omtale nedenfor. Det arbeides videre med prosjektet. I Statsbudsjettet for 2004 står det midler på et eget budsjettkapittel til dette; Kap. 456 Nødnett. Dette er et fellesprosjekt mellom JD og Helse (St. prp.1, 2003-2004). Det betyr at Kommunaldepartementet nå er ute av den sentrale styringen av prosjektet. Dette skyldes nok vesentlig at det overordnede faglige ansvaret for brannvesenet ble flyttet fra Kommunaldepartementet til DSB, underlagt Justisdepartementet. Konsekvensen var at det ikke lenger var en formell tilknytning for Kommunaldepartementet til nødnett. Kommunene hadde ikke like lett adgang til prosjektet. Man kan merke seg at også de andre departementene er ute av styringsgruppen nå. I denne fasen som er blitt kalt spesifikasjonsfasen, har prosjektet følgende organisering (Metier, 2004:68):

Styringsorganer	Består av:	Oppgave og styringslinjer
-----------------	------------	---------------------------

Styringsgruppen	JD RBA*(leder), JD PIA**, HOD v/Helsetjenesteavd.	Styre prosjektet, direkte linje til PA-gruppen
Prosjekt-ansvarlig gruppen (PA)	JD RBA* (leder) DBE Politidirektoratet Helsedirektoratet	Rådgi prosjektet. Sikre faglige innspill fra direktoratene. Rapportere til styringsgruppen og styre prosjektleder
Prosjektleder	Leder og sekretariat	Daglig ledelse av prosjektet Forberede og Iverksette PA-gruppens beslutninger

*: RBA=Rednings- og beredskapsavdelingen, PIA=Politiavdelingen, begge i Justisdep.

DBE=Direktoratet for brann og eksplosjonsvern (senere DSB)

Dette er formelt sett organiseringen. Men Metier(2004) fant at reelt sett rapporterte prosjektleder til styringsgruppen og forberedte og iverksatte styringsgruppens beslutninger. Det tyder på at prosjektgruppen ledet av prosjektleder er det egentlige sentrum i arbeidet. Prosjektansvarlige i direktoratene var en gruppe med en rådgivende funksjon(Metier, 2004).

I stortingsmelding nr. 17 avsnitt 6.2.3. tas situasjonen for nødnett spesielt opp som et sårbarhetsreducerende tiltak i det norske samfunn. Dette er knyttet både til behovet for teknisk forbedring av nødkommunikasjon, og behov for samordnede felles løsninger for nødetatene. TETRA-nett utmerker seg som et godt alternativ i praksis, både i forhold til tekniske løsninger og muligheter for bedre sikkerhet og krisehåndtering, i følge denne stortingsmeldingen. Hvorfor er det da så langsom behandling av saken? Observatører melder om drakamp langt inn i Regjeringen, og at konsultentselskapet som skulle kvalitetssikre prosjektet har anbefalt å utsette det (Computerworld,01.07.2004) Og den daværende justisministeren, Odd Einar Dørum, forteller til 22.julikommisjonen at det er en tøff oppgave å løfte et IKT-prosjekt. Tydeligvis var det vanskelig å få en beslutning i Regjeringen på å gå videre. Det var vanskelig å få gjennomslag, og han måtte «ofre» nybygg for Halden fengsel som hadde vært planlagt lenge, for å få nødnett. (Aftenposten,12.11.2012).

Tiden benyttes til grundig arbeid med planlegging av hvordan man skal kunne kjøpe dette inn. Metier (2004) viser at det er en rekke forhold som skal avklares; kontraktsstrategi,

usikkerhetshåndtering, kostnader og organisering. Prosjektet forbereder en teknologinøytral spesifikasjon ut i markedet som er ferdig i februar 2004. Etatene hadde vært med i mange henseende for å lage kravspesifikasjonen. Departementet setter så nevnte Metier til å kvalitetssikre forslagene. På samme tid er det en lignende prosess i Sverige. Der får et organ oppdraget i 2003 med å anskaffe et felles samband, og utbyggingen kommer i gang i 2005, og avsluttes i 2010.(Uppsala läns informasjonssider om krisberedskap). Prosjektene er ikke helt sammenlignbare på ytelse skriver DNK senere (2012), men det kan allikevel være en nyttig referanse.

3.6 Mot realisering – Kontraktsfase 2004-2007

Etter en tid kommer det virkelige gjennombruddet for nødnett i Norge. Om det er grundig utredning, pilotprosjekt eller Dørums innsats som avgjør skal være usagt, men den 5.november 2004 fremmer Justisdepartementet en sak for Stortinget (St.prp nr 1, Tillegg nr.3), med konkrete forslag til hvordan et nødnett kan realiseres. Det ble anslått at nettet ville være ferdig i hele landet i løpet av 2009. Og prisen anslås på dette tidspunkt til ca.fire milliarder kroner (Metier, 2004). På bakgrunn av forslaget besluttet det rett før jul i 2004 at det skal gjøres anskaffelse. Nå kan man gå fra planlegging over til å forberede realisering.

I St.prp. 1 Tillegg 3 fremgår det i innledningen at dette er et fellesprosjekt mellom Justisdepartementet og Helse-og omsorgsdepartementet. Ellers er ikke organisatoriske forhold noe særlig tema i denne omgang. I Stortingsproposisjonen er det lagt vekt på å redegjøre for forhold som behovet, fordelene med et felles nett, tekniske merknader, innkjøpsform, brukere og økonomiske forhold. I tillegg er det 8 linjer om organisering; allerede den gang i 2004 ble det foreslått at det skulle opprettes et eget forvaltningsorgan som skulle eie og drive nettet. Det skulle være underlagt Justisdepartementet. Opprettelsen av direktoratet ble ikke gjort i forbindelse med denne stortingsbeslutningen. Hva som er grunnen til dette er ikke helt klart. Kvalitetssikrers rapport (Metier, 2004) legger vekt på at man snarest mulig må forberede og opprette den nye enheten. Der står det også at det nye organet skal være en forvaltningsbedrift(Metier, 2004:27). Og det skrives at organet skal ha «kompetanse til å ivareta styring... av utbyggingen.» I punkt 9.4(St.prp.1 omtales «etatenes oppgaver», dvs. hvordan nødetatene skulle medvirke og få innflytelse på prosjektet. Det ble forutsatt en klar ansvarsdeling, det sto: «Arbeid for å fastsette ansvarsdeling pågår.»(St.prp.nr 1, Tillegg 3) Denne ansvarsdelingen, grensesnittet mellom etatene, nevnes som et kritisk punkt i prosjektet

allerede i kvalitetssikrers rapport (Metier, 2004). Det ble presisert at etatene skulle ha egne aktiviteter når det gjaldt opplæring, brukerstøtte og utfasing av gammelt utstyr, dvs. egne innføringsprosjekter. Det antydes to mulige organisasjonsformer; ordinært forvaltningsorgan (direktorat) eller forvaltningsbedrift. I St.prp 66 12. mai 2006 skriver departementet at arbeidet med å avklare valg av tilknytningsform fortsatt ikke er avsluttet. Så det ser ikke ut som om det var så lett å fastsette dette. Metiers evaluering (2004) peker på at en forvaltningsbedrift er komplisert å etablere.

En viktig avklaring som kom med denne saken var at det ble fastslått at det skulle være ett felles, digitalt radiosamband for nødetatene. Dette kan synes ganske innlysende i ettertid. Men det var flere som mente at dette var en unødvendig komplisert løsning. Brannbefelets organisasjon hevdet f.eks. i 2002 at behovet for et digitalt samband var «begrenset» (NBLF, 2002). Politidirektøren fra denne tiden, Ingelin Killengreen, har i sin forklaring til 22. juli kommisjonen fortalt at POD var uenig i satsingen på felles nett. De ville gjøre det selv først, så fikk man ta samarbeid med de andre etter hvert (Aftenposten, 19.10.2012). Det ble ikke tatt stilling til teknisk plattform. Det ble bestemt en finansieringsmodell, men denne skulle realiseres langt frem i tid, så den var relativt rundt formulert på dette tidspunkt. Det fremkom bare at driftsutgiftene skulle deles mellom Helsedepartementet, Justisdepartementet og kommunesektoren «i henhold til avtaler».

Organiseringen av det omfattende arbeidet med anskaffelsesprosessen omtales ikke i saken til Stortinget. Arbeidet med innkjøpsprosessen og de påfølgende forhandlingene blir dermed ført videre i Justisdepartementets nødnett-prosjektet. Det fortsatte derfor ca. 2 år videre etter stortingsvedtaket, med den gamle organiseringen. Imidlertid er det nå 4 departementsavdelinger i styringsgruppen, to fra Justisdepartementet som tidligere, og to fra Helse- og omsorgsdepartementet, både Eieravdelingen og Kommuneserviceavdelingen er nå med. Dette reflekterer at helseforetakene nå kommer til syne som en interessant, gjennom Eieravdelingen. Gruppen med etatene er omdøpt til Direktorsgruppen. Prosjektlederen er også den samme som tidligere, og prosjektet baseres på få egne ansatte (JD, 2007). Disse suppleres i denne perioden med nærmere 50 eksperter som er inne på deler av arbeidet (JD, 2006: 9). Det var først en periode med prekvalifisering av leverandører der man gjennomgikk mulige interessenter. Deretter ble det jobbet med selve anbudsgrunnlaget og dette gikk ut i mai 2005. I denne fasen ble det politisk bestemt at man skulle ha en ekstern kvalitetssikring av prosjektgrunnlaget av konsultantselskapet Gartner (St.prp. nr 30: s.8).

Departementet var redd for å få en situasjon med store overskridelser. Det forsinket selvsagt prosjektet ytterligere. På denne tiden gikk det også rykter i politiet om at saken ville bli stanset på grunn av usikre kostnader. Og samtidig var det stor bekymring i politiet for at et nødvendig verktøy blir forsinket (Politiforum, 2006). I en vurdering fra denne tiden, peker prosjektleder på to viktige problemer som prosjektet møtte: En sterk brukerinvolvering genererer i sum mange krav. Og politikere og byråkrater har begrenset innsikt i telekommunikasjon, slik at de blir lett mottagelige for lobbying fra ulike interesser (Lyngstøl, 2005). Men det blir ikke noen stans i prosjektet fra Gartner. I st.prp. om utbyggingen (St.prp.nr. 30) skriver departementet: «det anses..lite sannsynlig at det foreligger alternativ teknologi til TETRA som oppfyller brukerkravene». Det viste også ettertiden. Dermed kunne prosjektet gå videre. Nødnettprosjektet la frem sin anbefaling 25.09.2006 (St.prp. nr. 30:10). Endelig, 1.desember 2006 ble det fra departementet fremmet en sak om igangsetting av utbygging av nødnett. Regjeringen valgte å gå til Stortinget med selve saken på nytt, siden det var blitt en vesentlig forsinkelse og en forskyvning av kostnader. I denne saken ble også organisering og styring behandlet særskilt. (St.prp. nr. 30: punkt 7.1-3.) I dette dokumentet skisseres organiseringen for første gang mer detaljert. Stortingets vedtak ga departementet den nødvendige godkjenning for å opprette et permanent forvaltningsorgan. På bakgrunn av dette blir så Direktoratet for nødkommunikasjon opprettet 1.april 2007. Nå kunne man gå fra et prosjekt i departementet til et operativt direktorat.

4 Nødnett - i regi av direktoratet

4.1 Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK)

4.1.1 Organisatorisk fundament

Jeg vil gi en liten beskrivelse av det nye direktoratet. Det er altså foranket i beslutningen om å inngå kontrakt om kjøp av nødnettet, opprettet ved forslag til Stortinget 01.12.2006, og etablert fra 01.04.2007. Direktoratet er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Regjeringen valgte å innstille på et direktorat, ikke en forvaltningsbedrift som man antok var bestemt i 2004. Argumentene for direktorat var (St.prp 30: s.21):

-Tett politisk styring og kontroll med organet

-Kontroll med utbyggingen.

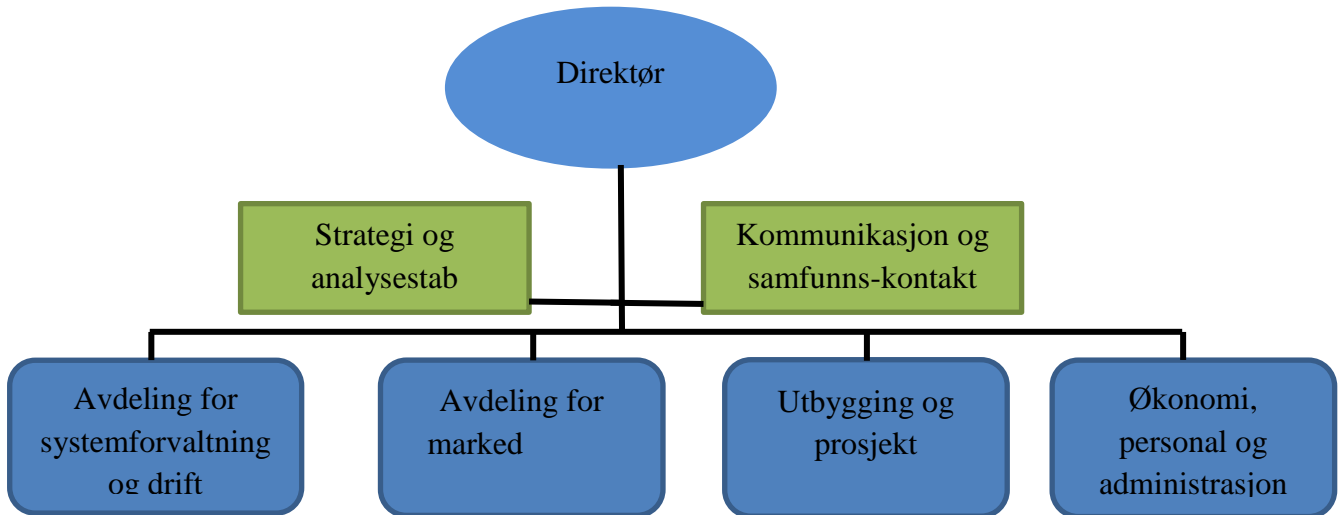
-Hensynet til kjernebrukerne (brann, politi, ambulanse)

Oppgaven for det nye direktoratet var etablering og drift av nødnettet. Den offisielle betegnelsen på nødnett er «Et felles digitalt radiosamband for nød- og beredskapsstatene.» (DNK, 2012). DNKs hovedmål er(se dinkom.no):

- Nød- og beredskapsbrukere skal oppleve Nødnett som effektivt, sikkert og robust.
- Nødnett skal bygges ut og tas i bruk i hele landet innen utgangen av 2015.
- Samfunnet skal få mest mulig nytte av investeringen i Nødnett og denne kompetansen.

I dette ligger også at direktoratet skal samordne de ulike behov for nødnettet og dermed også samordne de ulike interessene rundt nettet. Direktoratet fikk etter hvert flere ansatte (pr. 2013 90 ansatte) og ledes av direktør Tor Helge Lyngstøl. Direktoratet har en ganske tradisjonell avdelingsstruktur, supplert med to stabsenheter. Ved opprettelsen var det styringen av anskaffelsen og utbyggingen som sto i sentrum, etter hvert har direktoratet også mer fokus på å få en god drift for de tre nødetatene i det etablerte området. Samtidig skal de få fullført utbyggingen for hele landet, og det skal arbeides for å knytte nye brukergrupper til nettet.

Figur 4: Org.kart pr. 2013



4.1.2 Direktoratets tiltenkte funksjon

Styringsdokumentet ved oppstarten inneholder oppdrag om å bygge ut trinn 1, sikker drift av trinn 1, evaluering av trinn 1 og planlegging av trinn 2 (Årsrapport 2007). Dette er relativt klare, men formidable oppdrag. Hele utbyggingen er kostnadsberegnet til 3,6 milliarder, og første trinn tilsvarer ca. ¼ av dette beløpet. Det er dermed en utbygging til nærmere en milliard som skal gjøres. Planlegging av trinn 2 er tilsvarende en meget stor oppgave, det innebærer altså å legge planer sammen med leverandør for et arbeid som beløp seg til 2,7 milliarder kroner. I tillegg la Stortinget i sin behandling vekt på følgende krav ved opprettelsen(St.prp.nr.30):

- Organet må være teknisk kompetent til å forvalte et telekom-system over tid, spesielt å kunne følge opp avtalene med leverandøren.
- Organet skal være brukerorientert.
- Organet må ha kompetanse innen fagområdene: digitale radiosamband, telekom-markedet, lovgivning, anskaffelser, prosjektstyring, økonomi og avtalerett.
- Organet skal spesielt trekke med nødetatenes fagetater i arbeidet.
- Nødetatenes fagetater er ansvarlige for egne innføringsprosjekter.

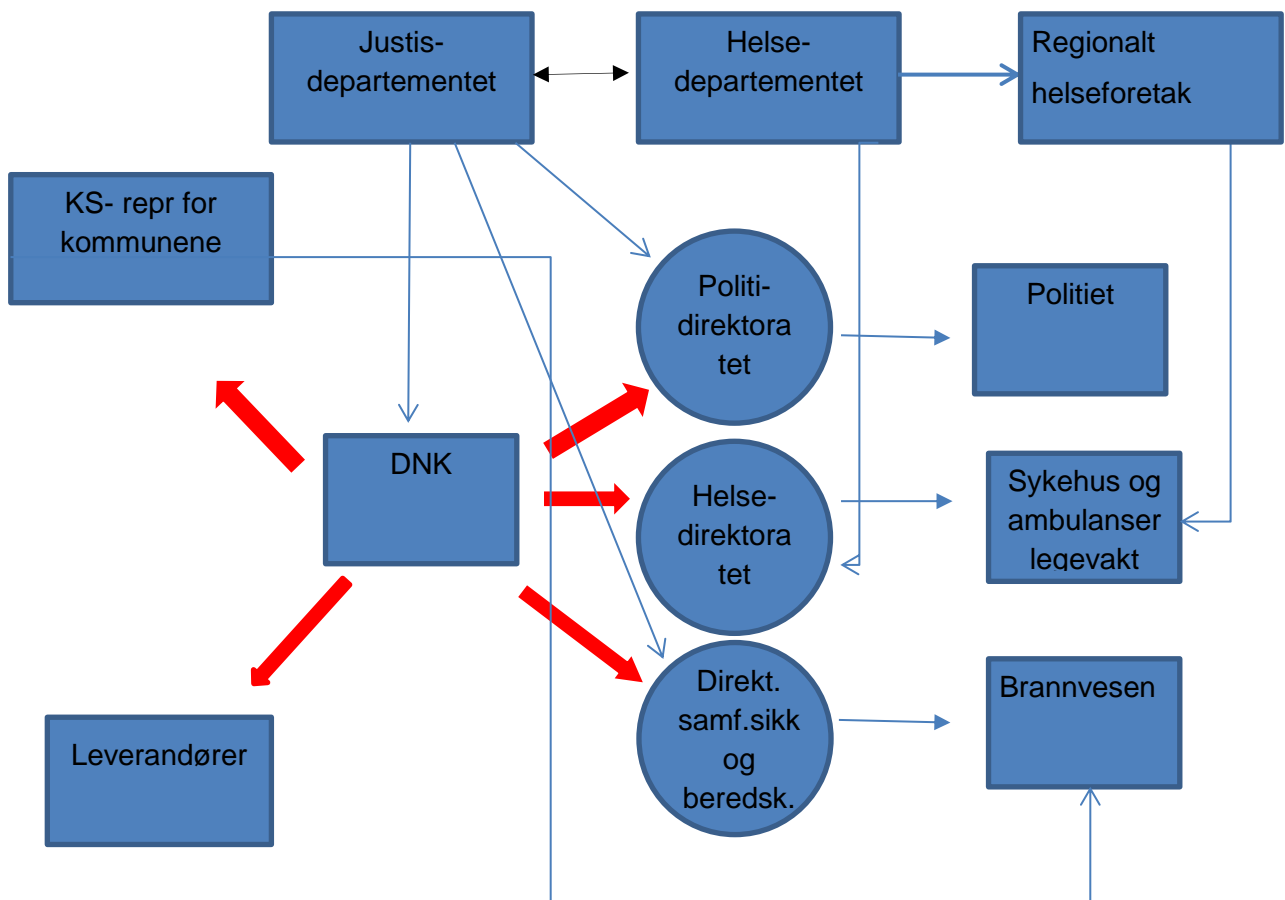
- Organet forpliktes til å inngå avtaler med nødetatenes direktorater om utbyggingsfasen og videreutvikle disse, og det skal inngås avtaler med kommuner og helseforetak.

Dette var en omfattende kravliste. Stortingets føringer kombinert med formålene som var skissert for direktoratet kan grupperes rundt to hovedoppgaver: Det ene er selve oppgaven med å overvåke utbyggingen og løse utfordringer sammen med leverandøren. Dette skulle vise seg å være en stor oppgave. Den andre viktige oppgaven var å koordinere alle de ulike interessene. Det nye direktoratet skulle navigere i et farvann med mange andre aktører. Særlig er hensynet til direktoratene for nødetatene understreket.

4.1.3 De organisatoriske omgivelsene

Figuren nedenfor kan gi et inntrykk av de viktigste aktørene og deres forhold til DNK. Det er ikke et komplett kart, men viser de to departementene og de viktigste aktørene i sektorene.

Figur 5: Oversikt over de viktigste aktørene i Nødnett - delingen mellom direktoratene



Selv om Justisdepartementet er overordnet departement for 3 av 4 direktorater, er dette en stor samordningsoppgave. Dette skyldes at hver sektor har sine krav og behov, formet ut fra deres fag og tradisjoner. Bak disse behovene står aktørene i hver sektor med sterke interesser og disse interessene skal avstemmes. I tillegg må også forholdet til leverandøren ivaretas.

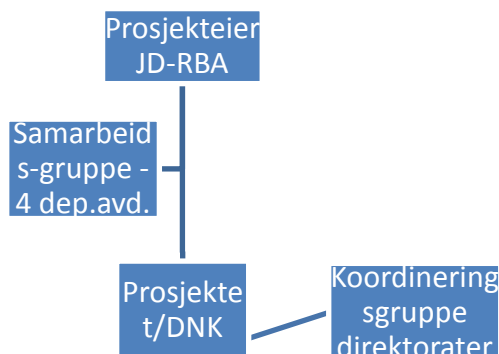
4.2 Utbyggingen av trinn 1 i nødnettet

Jeg skal nå se på hvordan direktoratet i praksis utførte oppdraget sitt, og hvordan dette utviklet seg organisatorisk i de første årene frem til vedtak om utbygging av trinn 2.

4.2.1 Organisatorisk rammeverk ved oppstarten av DNK

Det grunnleggende utgangspunktet for arbeidet med utbygging og koordinering er gjengitt i kapittel 7 i proposisjonen (St.prp.nr. 30). Forvaltningsorganet skal ha ansvaret for utbyggingen, men skal ha tett kontakt med nødetatenes fagdirektorater. Fagdirektoratene styrer sine egne innføringsprosjekter innen hver etat. DNK har ansvar for koordineringsarbeid slik at det finnes arenaer for samarbeid. Det tradisjonelle organisasjonskartet for DNK vist under pkt. 4.1, viser at en av avdelingene er utbygging og prosjekt. Det er her nødnettprosjektet nå formelt har sin forankring. Prosjektet utgjør samtidig også tilnærmet hele direktoratets oppgave, så de fleste har antagelig en eller annen berøring med dette prosjektet. Det første styringsdokumentet for DNK(Justisdepartementet, 2007a) har en oversikt over hvordan man ville styre DNK. Det legges betydelig vekt på linjestyringen:

Figur 6: Styringslinjen i Nødnett i Trinn 1- pr. 2007 - forenklet fremstilling



Det understrekes i dokumentet at det skal være en entydig linje fra ekspedisjonssjef i Rednings- og Beredskapsavdelingen (RBA) i departementet, til direktør for direktoratet. RBA har en egen prosjekteier-rolle i avdelingen og utredningspersonell som skal følge prosjektet på «daglig basis». RBA vil ha månedlige fagmøter med DNK for oppfølging av prosjektet, i tillegg til ordinær styringsdialog. Ambisjonsnivået for RBA illustreres ved at de også vurderte å etablere en ekstern kvalitetssikrer-rolle for støtte til dem som prosjekteier. Departementet legger vekt på følgende mandat for Prosjekteier:

- Fastsette fremdriftsplaner og vurdere prosjektstatus fortløpende.
- Godkjenne budsjettspørsmål.
- Sørge for god nok representasjon av ulike offentlige interesser.
- Ta beslutninger av stor strategisk betydning
- Godkjenne opplegg for evaluering.

Samarbeidet på departementsnivå skjer i SAM-samarbeidsgruppen- som er et samarbeid mellom fire ulike departementsavdelinger. Fortsatt er lederansvaret lagt til RBA, mens Politiavdelingen(JD), Eieravdelingen(HOD) og Kommunitjenesteavdelingen(HOD) også er med. Dette organet har ingen linje til prosjektet, beslutninger det må tas via RBA videre til DNK. Men det er ikke slik at Justisdepartementet ensidig beslutter i saker. Eksempelvis fremgår det av brevet om styringsstruktur for utbyggingsfasen (JD, 2007a). at forslag til styringsstruktur er sendt HOD til uttalelse og at man har funnet en omforent løsning.

På samme måte finnes det en koordineringsgruppe på direktoratsnivå. I koordineringsgruppen sitter fem direktorater/foretak, som gjenspeiler de samme departementsavdelingene som i Samarbeidsgruppen. Koordineringsgruppen ledes av direktøren i DnK, og består i tillegg av representanter for ledelsen i DSB(Brann), POD (Politi), Helsedir.(Helsetjeneste) og Helse Sør-Øst (Sykehusene). Parentes angir grovt sett hvilken sektor hvert direktorat representerer. I tillegg styrkes direktoratene ved at lederne for innføringsprosjektene også deltar. Det er høye ambisjoner for dette forumet. Det skal avholdes møter månedlig. Gruppen skal fokusere på koordinering, på endringsforslag og evalueringer. Det skal rapporteres på fremdriften i hovedprosjektet og innføringsprosjektene til Koordineringsgruppen. Koordineringsgruppen er ikke overordnet DNK. Allikevel står det at

«det skal gjøres forpliktende vedtak av koordinerende karakter». Gruppen er også nevnt som en sikkerhetsventil for saker av stor viktighet for nødetatene. Selvom DNK leder arbeidet, skal det være rimelig adgang for etatene til å påvirke arbeidet.

4.2.2 Organiseringen i prosjektet

Det er en stor grad av overlapping av oppgaver fra den gamle prosjektorganisasjonen i departementet til det nye direktoratet. Det ble videre lagt vekt på å videreføre kompetansen fra utrednings-, planleggings- og forhandlingsfasene. Det skal skje en overgang fra prosjektstyring til ordinær linjestyring. RBA understreker derfor at den gamle styringsgruppen legges ned. Hvor stor endring dette innebærer er usikkert, når de fleste av aktørene er de samme. Departementenes ansatte er ikke endret ved dette, og direktør for DNK er samme som den tidligere prosjektlederen. Det er også en stor personellmessig kontinuitet fra prosjekt til direktorat. Dette var en omorganisering internt i staten som juridisk person. Alle som var i prosjektet har da rett og plikt til å følge med oppgavene sine til den nye enheten. Utbyggingen startet fra januar 2007. Direktoratet etableres formelt fra 1.april 2007. Styringsdokumentet for utbyggingen (JD 2007a) kom først på plass 01.10.2007. Dette betyr at man i den første delen av utbyggingen lente seg mye på den gamle prosjektstrukturen.

Prosjektorganisasjonen i DNK besto av en egen prosjektleder og to delprosjekter for henholdsvis utbygging av stasjoner og innføring i etatene. Under Innføringsprosjektet var det egne dedikerte prosjekter for ulike fag; Radioterminaler, Opplæring, Brukeravtaler og Transmisjon (Difi, 2008). Informanter bekrefter at direktoratet er dominert av ansatte med teknisk utdanning, det er en typisk ingeniør-bedrift. Fagbakgrunnen hos innføringsprosjektene er mer blandet, noe etatsbakgrunn og noe ingeniørbakgrunn.

Når det gjelder prosjektorganisasjonen har DNK tradisjonelle oppgaver som «prosjekt» og i forhold til å holde budsjetterammer og rapportere på fremdrift. Når de ansatte er preget av ingeniørfag, på telekom/elektro eller det er prosjektfaglige forhold som vektlegges, kommer det tekniske i fokus. Dette henger godt sammen med at valget av direktoratsform ofte er knyttet til tekniske oppgaver. Samtidig påpeker flere at direktoratet mangler forvaltningsmessig kompetanse, Difi nevner dette allerede i 2009, mens departementet tar dette opp i etatsstyringen i 2011. Men denne organiseringen ble utfordret ganske fort. Og fra 2010 endres organiseringen, til å få et større innslag av «kundefokus», innføringsprosjektet organiseres etter hver etat. Det er grunn til å tro at denne tekniske orienteringen gjorde

prosjektet mer «blind» for etatenes ulike behov og betydning for prosjektet. Det virker imidlertid som om organisasjonen lærer i og med at det blir gjort endringer i struktur og det etter hvert ansettes folk uten teknisk kompetanse, men tvert imot forvaltningskompetanse. Samtidig er det et åpent spørsmål om en annen organisasjonsform kunne hindret disse massive samarbeidsproblemene.

Innføringsprosjektene ledes av hvert direktorat for hver sektor. Disse kan være omfattende. Under et sentralt innføringsprosjekt vil det typisk være arbeidsgrupper på faglige spørsmål, og regionale og lokale prosjekter for å iverksette prosjektets ambisjoner. Disse prosjektene har oppfølgingsmøter med DNK jevnlig. I tillegg var det en rekke andre samarbeidsgrupper på lavere nivå for prosjektledere, delprosjektledere og faggrupper. Noen av disse har ikke en klar forankring i etatene. Det kommer vurderinger i Difis rapport om at rolleforståelsen til direktoratet er noe uklart (Difi, 2009).

4.2.3 Utvikling gjennom utbyggingen i Trinn 1

Direktoratet hadde en timeplan for utbygging, og var relativt teknisk orientert. Det første som skjedde var at leverandøren ikke oppfylte sine forpliktelser. Det gikk langt tregere med utrulling av prosjektet enn forutsatt. DNK var bindeleddet mellom brukerne og leverandøren. Selv om forsinkelsen var leverandørens ansvar, ble det et problem for DNK. Den første optimistiske meldingen til politiet i januar 2007 var at de skulle komme i gang mot slutten av 2007 (Politiforum, 2007). Fremdeles i mai 2008, et og et halvt år etter start, uttalte medlem i styringsgruppa i POD at politiet ville ha nødnett i løpet av året. I 2009 kommer Difis rapport, som uttrykker stor usikkerhet om ferdigstilling. Flere informanter mener at DNK selv var for optimistiske og lite villige til å gå ut med varsel om forsinkelser. Det førte til en stor usikkerhet om DNKs anslag i det hele tatt. Dette frustrerte helsesektoren. I 2009 var forsinkelsen kommet opp i 2 år. DNK hadde fortsatt håp om at politiet ville ta nødnett i bruk i slutten av 2009, mens brann og helse var utsatt ytterligere med forventet ferdigstilling nærmere 2011. Den første kommunikasjonssentralen i Brann tas i bruk i juni 2010, det er en milepæl for prosjektet. Pr. april 2011 når saken om evalueringen fremmes for Stortinget (Prop.100 S) er nødnett Trinn 1 tatt i bruk av politiet i hele området, av de fleste brannvesen men bare en liten del av helsevesenet.

Det andre som skjedde, var at leveransen til kontroll-rom ikke var god nok. Dette hadde også nær sammenheng med forsinkelsen over, og gjorde den verre. Spesifikasjoner til

kommunikasjonssentralene (utstyr til kontrollrom der innsatsen ledes fra) til brann og helse var ikke tilstrekkelige, det var derfor behov for å endre disse. Og det tok både tid og kostet penger. Det var også spesielt vanskelig for leverandør å oppfylle kravene til de spesialfunksjonene som var lovet til helse(St.prp.nr. 83, 2008-2009). Brann hadde også bestilt en tilleggsmodul til systemet, som kompliserte innføringen. Denne var bestilt av DSB på vegne av sektoren. Her rammes man litt av de mange løftene om funksjonalitet som ble gitt for å få prosjektet igjennom i etatene. Som vanlig blir det lett forsinkelser når det skal lages spesielløsninger. På den annen side gikk innføringen i Politi greit. Leverandøren av kommunikasjonssentralene hadde bred erfaring med å levere til andre lands politi, så løsningene var godt tilpasset dem. Dette førte til at nødetatene utviklet to forskjellige standpunkt; politi synes det går for sakte, helse/brann ikke syntes de får det som var lovet.

En grunn til at forslag om endringer ble vanskelig å håndtere, kan også være at leverandøren tapte mye penger. Kilder antyder rundt 250-300 mill.kr. bare på ett av årene, i 2008 (Politiforum, 2009). En vesentlig grunn til tapene er forsinkelser. Endringer kan ofte føre til forsinkelser, da er det ikke lett for leverandør å være imøtekommende på endringsbehov. Ellers ble evalueringen av trinn 1 satt i gang i 2008, en sak som skulle følge prosjektet frem til 2011, se nærmere gjennomgang i avsnitt 4.2.4.

Et spørsmål som ikke er behandlet så grundig, er forholdet til kommunene. Etter at Kommunaldepartementet forsvant ut fra fellesprosjektet på begynnelsen av 2000-tallet, var de uten noen direkte linje inn i prosjektet. Det nærmeste man kommer i dette første styringsdokumentet er at Helsedirektoratet ivaretar kommunenes interesser når det gjelder kommunehelsetjenesten, og at DSB ivaretar de kommunale brannvesen. DNK sørget for å bringe KS inn i flere møter og organ der de mente at det var nødvendig. Nødnettprosjektet hadde også sørget for at det ble lagt inn en tekst om nødnett i Kommuneproposisjonen, slik at det ble en formell tilknytning til prosjektet for sektoren (se f.eks.kommuneproposisjonen for 2007) I nytt styringsdokument fra februar 2010 (DNK, 2010) presiseres at kommunene har en lovpålagt plikt til å ta i bruk nødnettet for brannvesenet og kommunehelsetjenesten. Nå får DNK et spesielt ansvar for samhandlingen med kommunene om den konkrete utbyggingen av basestasjoner og sikre at Fylkesmannen involveres.

I 2008 kommer et revidert styringsdokument for prosjektet (Justisdepartementet, 2008a). Det kan tolkes som en speiling av utfordringer som prosjektet har møtt i den første tiden. Den praktiske samordningen og håndtering av uenighet blir omtalt nærmere. Saker skal behandles

på direktoratsnivå så langt fullmakter er delegert. Det understrekes at «saker kun bør eskaleres til SAM(Samordningsgruppen) når det er nødvendig» (JD 2008a, s.1) Det blir også presisert at diskusjoner og avklaring kan skje bilateralt mellom DNK og et direktorat, det må ikke alltid skje samlet i Koordineringsgruppen. Det kreves nå at dokumentasjon om innføringsprosjektene i hver etat skal sendes til DNK, og det skal rapporteres månedlig fra innføringsprosjektene til DNK. Det skal også lages samarbeidsavtaler mellom DNK og de andre direktoratene. Oppsummert kan det sies at det nye styringsdokumentet er mer detaljert om ansvar og roller, og forsøker å regulere samspillet mellom direktoratene strammere.

Det kommer et nytt Overordnet styringsdokument – Nødnett i februar 2010. (DNK, 2010) Samordningsorganet mellom departementene omdøpes fra SAM til Departemental styringsgruppe. Denne styringsgruppen skal være mer bindende; når en sak er avgjort i styringsgruppen og standpunkt tatt i møtene der, så er den å anse som ferdig behandlet fra departementets side. Det skal også utarbeides en overordnet fremdriftsplan, som godkjennes av begge departement. Det kreves også at leverandøren er «innforstått» med denne. Dette punktet må ses i sammenheng med at prosjektet var kraftig forsinket i første trinn.

Det ble i denne perioden gjort en vurdering av en samlet felles innføringsorganisasjon. Transport og kommunikasjonskomiteen ba i 2007 om at Regjeringen vurderer en sentralisering av driftsoppgavene for nødnettene (i Budsjettinnst. St. nr. 13(2007-2008: pkt. 7.1.2). Tross problemer med de ulike etatene, ønsket JD ikke å endre denne strukturen (St.prp.100 S) . Det er et klart valg departementet gjør, siden de valgte ikke å imøtekomme Stortingets henstilling. Begrunnelsen var at den etatsvise organiseringen virket godt, og i stor grad var sentralisert. Det var viktig at hver sektor fikk stor frihet innenfor eget ansvarsområde (St.prp. nr. 100 S: 32). Det er vel også et spørsmål om DNK anså at det overhode var mulig med én felles organisasjon. Det ville jo uansett måtte være et grensesnitt mot brukerne.

4.2.4 Evalueringen av trinn 1

I stortingsvedtaket om utbygging av nødnett i 2004 var det lagt inn en forutsetning om at Stortinget skulle ta endelig stilling til landsomfattende utbygging av nødnett etter at man hadde sett hvordan det fungerte i et begrenset område (JD, 2004). Den gang var tidsperspektivet en forventet ferdigstilling i 2009. Storkomiteen så imidlertid allerede da problemet med tidsbruk på evaluering og la inn en merknad om at de ønsket kortest mulig utbyggingstid, men det skulle ikke gå utover evalueringsprosessen (Budsj.innst.S. nr. 4 2004-

2005). Evalueringen og rask fremdrift var to ønsker som kunne stå i motstrid til hverandre. Justisdepartementet ville unngå forsinkelser. Evalueringen burde sjekke ut mulige forhold som tilsa stopp i prosjektet, men departementet forutsatte at evalueringen ikke ville gi dramatiske endringer (St.prp. nr. 30,s.20).

En slik evalueringspause fungerte greit i forhold til å sikre Stortingets tilslutning til beslutningen med å anskaffe et nytt nødnett, men den opplevdes mer problematisk når man kom til iverksettingen i 2009-2011. Hvordan skulle man løse dette problemet? For å unngå en slik stopp ville DNK gjerne skynde på evalueringen, og gjøre mest mulig av den underveis mens man holdt på med utrulling. Allerede i forbindelse med årsrapport for 2008 rapporterer DNK at de ser for seg at de fleste evalueringer er ferdige i løpet av 2009. (DNK, 2009a) Samtidig ville brukerne ha tendens til å ønske seg en mest mulig grundig evaluering slik at de var sikret den kvaliteten de ønsket på det nye nødnettet.

Evalueringen skulle både vurdere nytte for nødetatene, om tekniske løsninger tilfredsstilte behovet og om organiseringen var hensiktsmessig i forhold til leverandør, staten og nødetatene. I praksis betydde dette noen eksterne konsulentrapporter om tekniske løsninger og organisering av DNK, og spørsmål om brukernes tilfredshet. På brukertilfredshet hadde nødetatene en nøkkelrolle. Politidirektoratet var den som var kommet lengst i innføringen, og fikk testet det meste av sin funksjonalitet. Så de hadde ingen problemer med å si seg fornøyd og komme videre til neste fase. Brann ga også ganske klar anbefaling av videreføring, og hadde ikke noen offentlig profil. Men i helsesektoren var man kritiske. To forhold gjør at man lander veldig på forskjellige standpunkt:

1. Forståelsen av Stortingets krav til evalueringen; måtte alt være på plass ut før man kunne evaluere? Helse var veldig berørt av det, siden lite av deres løsninger var ferdig.
2. Hva er godt nok i et teknologisk prosjekt. Kan man under innføring nøye seg med 80% funksjonalitet, eller må 100% være oppfylt før man kan gå videre?

Helsedirektøren mente at man først måtte få «et tilstrekkelig evalueringsgrunnlag for å si noe om nytteverdien for nødetatene og samfunnet.» (Aftenposten, 16.06.2009) Therese Dille omtaler også dette i sin doktoravhandling om prosjektstyring i DNK, og gjengir bekymringen fra helsesektorens innføringsprosjekt. Alle nødvendige undersystem var ikke på plass, og et forsert tempo var «ikke forenlig med helsesektorens krav til intern tilpasning og

sikkerhetsstandarder. (Dille, 2013) Denne striden var såpass viktig at helsedirektøren i et brev av 31.10.2008 vil fraråde at Helsedepartementet ber Stortinget om å bevilge mer penger til videreføring (Aftenposten, 16.06.2009).

Evalueringen var en spesielt viktig oppgave for prosjektet. Og det er tydelig at DNK mente at det var best for prosjektet å få evalueringen tidlig. Men slik styringsdokument var utformet, var det vekt på en stor grad av likestilling mellom partene. Og det var Helsedepartementet som skulle stå for deler av evalueringen. De ga oppdraget til Helsedirektoratet (Kokom, 2009). I tillegg kommer størrelsesforholdet inn. Nødetatene er store aktører som er vant til å spille i forvaltningens Eliteserie. De ville ikke la seg dirigere av et nytt knøttlite direktorat!

Når alle etater skal godkjenne kvaliteten for sine brukere, så betyr det at «alle» må være enig om at det er godt nok. Her fikk det betydning at DNK var et direktorat på linje med de andre. De hadde ikke en særstilling i denne saken, selv om de teknisk hadde et hovedansvar. Hver etat kunne selvsagt hevde at de representerte brukernes interesser bedre. I organisasjonsspråk betyr det at en vinnende koalisjon må bestå av alle direktoratene. Da ligger alt til rette for at det blir stans i prosjektet ved uenighet i et prosjekt der man har gjensidig avhengighet av hverandre. Man kan også jamføre med beskrivelsen i 22.juli-kommisjonen om stengningen av Grubbegata. Det var uenighet mellom ulike offentlige etater om stengning og hvordan den skulle skje, så da skjedde det ikke noe. Det er klart at det i praksis ville være vanskelig å komme til Stortinget med anbefaling om utrulling som ikke alle nødetatene sto bak. Direktoratet hadde god kontroll på selve det tekniske valget. Heller ikke ekstern kvalitetssikrer så noen andre alternativ. Her var direktoratet på hjemmebane. Men når det gjaldt forsvarligheten, var det liten suksess. Evalueringen av trinn 1 og vedtak i Stortinget kommer ikke før 15.april 2011. Det tyder vel på at Helsesektorens ønske om bedre beslutningsgrunnlag fikk gjennomslag. Direktoratet hadde ikke gode nok relasjoner til spesielt helsesektoren. Min konklusjon er at organiseringen får betydning ved at alle de store etatene får innflytelse på bekostning av DNK. Det blir ingen sak til Stortinget før nødetatene synes det er godt nok. Først nærmere to år senere kom endelig evalueringsrapport for trinn 1, avgitt januar 2011. Proposisjonen om trinn 2 ble fremmet i juni samme år. Det loves at problemene som Helse har hatt skal vies spesiell oppmerksomhet. Selv om ekstern kvalitetssikrer er relativt kjølig til prosjektet, ble videreføring vedtatt.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjorde en egen evaluering av prosjektorganisasjonen i 2009. Deres råd var (Difi, 2009) at prosjektet må få klarere

fullmakter, et mer effektivt endringsregime og klarere skille mellom prosjekt og direktorat. Difi gir også klar støtte til en mer kundeorientert prosjektorganisasjon, som man så på. Disse rådene ble tatt inn i DNKs evalueringsrapport(2011) og man fulgte opp disse områdene.

4.3 Utbyggingen av trinn 2 – fra 2012

4.3.1 Hva er nytt i trinn 2

Da Stortinget ga klarsignal til andre utbyggingstrinn for nødnett, så skiftet prosjektet karakter. I trinn 1 var man nødt til å ta stilling til utprøving av utstyr og en lang rekke konkrete spørsmål som etatene kunne ha ulikt syn på. Det må forutsettes at en del av disse diskusjonene nå var avsluttet. Og i trinn 2 har arbeidet et mye større geografisk nedslagsfelt; nå skulle hele resten av Norge, minus det sentrale Østlandsområdet, dekkes. Dette medførte blant annet en langt større utbygging av basestasjoner enn i trinn 1.

4.3.2 Hvordan skal prosjektet styres i trinn 2

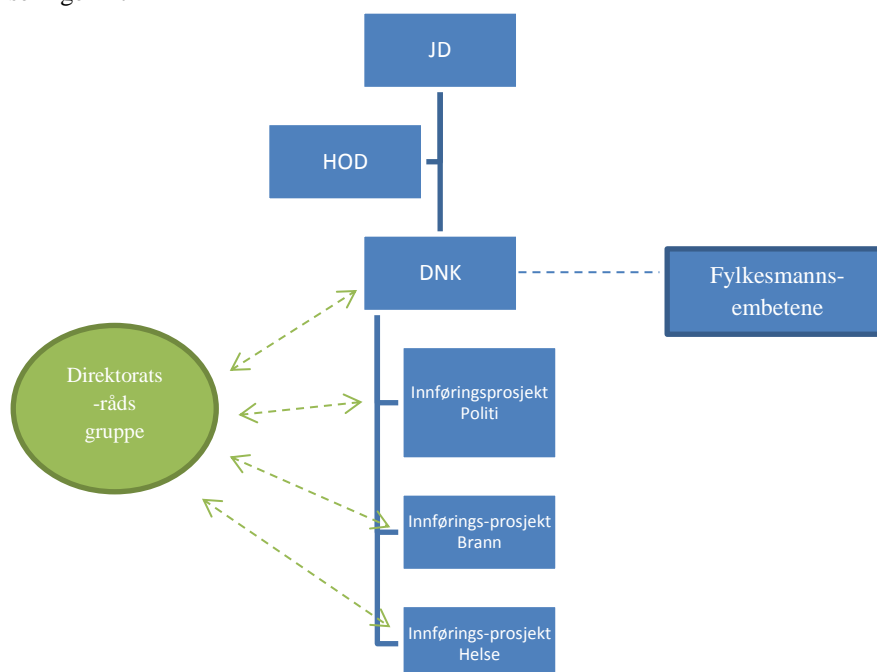
Som forberedelse til trinn 2 og som resultat av evalueringen fra Difi, blir det gjort endringer i styringen av prosjektet: DNK endrer til interne etatsvise innføringsprosjekter. Tidligere var det faginndeling av innføringsprosjektene i DNK(jfr. omtalen i trinn 1) Nå deles innføringsprosjektets ressurser inn etter etat, og det lages et prosjektteam for hver etat. Brann har et lite innføringsprosjekt i DNK, bare 2 personer, for helse er det 5-6 involverte. En annen sentral endring er at avhengigheten mellom etatene blir løst opp. Det aksepteres at innføringen kan skje både i ulik fart og noe mindre rigid, samtidig som man kan sette opp tempoet der det ligger til rette for dette. Informantene jeg snakket med mente at dette var en viktig suksess-faktor. Den tredje viktige endringen er at det gis mer tid til utrulling av nettet. I stedet for å kreve gjennomføring av trinn 2 innen 30 måneder, går man for utbygging på 4 år, til utgangen av 2015(JD, 2011). Dette og andre forhold førte nok til leverandøren ble mer forutsigbar. Flere peker på at prosjektet får en viss ro ved at man fikk en tidsplan som man faktisk kunne forholde seg til. Dette mener man også fører til at prosjektet kan styre tøffere på tidsfrister ut mot nødetatenes prosjekter (Dille, 2013).

Det kommer også et nytt styringsdokument i 2012 som gjelder Trinn 2. Dette dokumentet vektlegger følgende i styringen av prosjektet(JD,2012) :

1. Samordningen mellom departementene skjer ved at HOD gis en rett til formalisert innspillsrett inn i JDs styringsdialog med DNK.
2. Direktoratsgruppen kalles nå et Direktoratsråd med gjensidig statusrapportering mellom hovedprosjektet og innføringsprosjektene. (DNK, 2013) Og det er eksplisitt skrevet at DNK fatter beslutninger- etter å ha hørt andres synspunkter.
3. Hver av etatene pålegges å lage eget styringsdokument i samråd med DNK. (DNK 2012, s.10) DNK skal i tillegg være representert i styringsorgan for etatenes innføringsprosjekter. Det er også innført budsjettmidler til innføringsprosjektene. Dette gir også DNK større tyngde siden pengestøtte til innføringsprosjektene gis fra DNK.
4. Et formalisert endringsregime der DNK kan beslutte «designfrys», dvs. å avvise endringsforslag med henvisning til forholdet til kontraktene, budsjettet eller fremdrift.
5. De regionale helseforetakene tatt med som en viktig aktør. De skal rapportere i prosjektet til Helsedirektoratet, og parallelt holde HOD orientert om sin oppfølging som ledd i eierstyringen. (styringsdok 2012, s. 12)

Gevinstrealisering erstatter Evaluering som et viktig formål som alle parter skal være med og oppfylle. Denne oppgaven gis til hver etat for seg, det er ingen felles organisering av dette ansvaret. Organiseringen i denne fasen kan fremstilles slik:

Figur 7: Organiseringen i trinn 2



Figuren viser et utsnitt av strukturen, men ikke alle nivå. Det er også styringslinjer fra departementene til direktoratene som skal samarbeide med DNK, og disse direktoratene «eier» de ulike innføringsprosjektene. Kommunene berøres både av Innføringsprosjektene og Fylkesmannsembetene.

4.3.3 Utvikling av de etatsvise innføringsprosjektene

Det kan være opplysende å ta med litt om de etatsvise innføringsprosjektene. Disse er store prosjekter, i ordets rette forstand. Eksempelvis har man innen Brannvesen følgende nivåer(DSB, 2013a):

- et sentralt innføringsprosjekt i DSB med 10-12 ansatte
- regionale prosjektledere på hver 110-sentral, 16 stk, med egen opplæringsansvarlig og egen teknisk ansvarlig
- Egen driftsorganisasjon for Brann som tar seg av istandsetting og feilretting av utstyr
- Lokale prosjektledere pr hvert brannvesen, også her med teknisk og opplæringsansvarlig

Summert for brannsektoren blir det antagelig 150-200 involverte. Noe av det samme finnes i helsetjenesten, men der har man på lokalt nivå hele 235 innføringsprosjekter med prosjektleder. (Hdir, 2013) Det betyr at prosjektet til sammen involverer mange hundre ansatte innen helsetjenesten. I politiet er det også en organisasjon av lignende størrelse, den er bygget på organisering rundt politidistriktene, samt et felles innføringsprosjekt i Politidirektoratet, kalt SAMPOL (DNK, 2013a: 17).

I forbindelse med trinn 2 ble det også gjort endringer i nødetatenes innføringsprosjekter. HOD drøftet i 2011 med Helsedirektoratet og Helse Sør-Øst RHF hvordan man best kunne styre og støtte helsetjenestens delprosjekt i Nødnett. Ut fra dette ble det fra 22.06.2011 etablert en egen styringsgruppe for delprosjektet for helsetjenesten, kalt Helse- og omsorgsdepartementets styringsgruppe for Nødnett (HSN). Gruppen ledes av departementsråd i HOD og har medlemmer fra Helsedirektoratet, RHF-ene, KS og bred representasjon fra HOD. DNK har observatørstatus (HDO, 2014). I tillegg har DNK sitt delprosjekt Innføring Helse. På denne måte blir en operative gjennomføringen samlet hos ett

organ. Helseforetakenes innføringsorganisasjon fikk gjennom dette et klart ansvar også for innføringen i kommunehelsetjenesten. Til gjengjeld har kommunene ved KS fått en formell rolle i denne strukturen.

Helsedirektoratet er ansvarlig, men styrer prosjektet gjennom de oppdrag direktoratet får fra departementet. Dette løste langt på vei en kompetansestrid som hadde ligget der mellom Helsedirektoratet og Helsetjenestens driftsorganisasjon(HDO), styrt av de regionale helseforetakene. Informanter hevder at motsetningen var minst like sterkt mellom disse, som mellom etatene. Helsedirektoratet er et tradisjonelt forvaltningsorgan, og vel vant med å representere helsetjenestens syn inn i forvaltningen, HDO har et mer praktisk siktemål, de skal få nettet til å fungere for sine mange brukere.

Det var også behov for endringer innen brann-sektoren, men på en annen måte. Her er innføringsprosjektet entydig forankret i DSB, mens driftsoppgavene er lagt til et eget prosjekt under DNK, siden det er vanskelig å se for seg et driftsnivå styrt av 423 kommuner. Her brukte man en ny forskrift for å gjøre det obligatorisk for alle brannvesen å få driftsstøtte på materiell etc gjennom et nytt statlig organ, lagt inn i DNK. For innføringen er det både regionale og lokale prosjekt, og det sentrale innføringsprosjektet ledet av DSB forholder seg til 110-sentralenes opptaksområder som regionale prosjektområder. Brann er et kommunalt ansvar, slik at brannsjefer og andre involverte fra brannvesen er kommunalt ansatte. Også her har DNK et eget prosjekt BRANN.

Politi gjorde ingen særlige endringer. Organiseringen i politiet følger linjen, ved at det er lokale innføringsprosjekter i hvert politidistrikt, underlagt det sentrale innføringsprosjektet SAMPOL i Politidirektoratet (Politidirektoratet 2014, s.9).

4.3.4 Gjennomføring av utbyggingen i trinn 2

Prosjektet hadde vært gjennom noen tøffe tak rundt evalueringen. Det hadde nå blitt gjort en del endringer og nå håpet man på en god gjennomføring. Det ble nå lansert at ferdigstillelse skulle være innen 2015, og dette var et klart mål som ledelsen i DNK la all sin kraft i å gjennomføre(DNK,Årsrapport 2014). Informanter jeg snakket med ga uttrykk for at det var klart kommunisert, og var enkelt å forholde seg til.

Hvordan har man forholdt seg til disse innføringsprosjektene fra DNKs side? Det er behov for en del samkjøring av tidsplaner i et så stort prosjekt. Da er det en utfordring når mange av aktørene har lite prosjekt-faglig bakgrunn. DNK brukte tid på å visualisere planen, slik at man kunne forstå egne roller bedre. Dette betyr egentlig ikke at man bestemmer så mye, men at et komplekst prosjekt tvinger avhengigheter inn på deltagerne. Og det er slike avhengigheter som prosjektet følger opp med partene. Det er laget en rekke møter for å samkjøre aktørene innenfor hver etat. Eksempelvis har DNKs delprosjekt Helse ukentlige møter med innføringsprosjektet for Helse, med Helsedirektoratet og HDO. Men det er også jevnlig møter med lederne for innføring i Helse, både fra DNK og etaten. På dette møtet kan man diskutere seg frem til løsninger på problemer som oppstår. Tilsvarende har man møter med leverandører og møter med andre deler av DNK. Informantene gir uttrykk for at det er møter av mange slag, og at det også lages ad hoc møter dersom det er spesielle situasjoner og behov som oppstår. Et eksempel på dette er at prosjektet etter at Trinn 2 utbygging var vedtatt innkalte etatene med en god del ledere til et felles møte sommeren 2011 for å presentere hvordan man tenkte å gå videre med prosjektet. Her ble ideen om separate utrullingsløp for hver etat og ulike fag lansert, og testet på denne forsamlingen. Det ga DNK positiv respons fra flertallet, og et felles fundament for utrulling i trinn 2.

Informantene understreker at prosjektet er innstilt på å finne løsninger når etatene melder inn behov, og det oppstår uenighet. Delprosjektene i DNK strekker seg i utgangspunktet langt. Men det begrenses av kontrakten og tilgjengelige midler. Informanter skiller også mellom trinn 1 og trinn 2 her. I trinn 1 skulle man finne løsningene, og måtte være opptatt av kvalitet. Hvordan kunne man bringe prosjektet opp på et forsvarlig nivå på løsningene, som etatene kunne godkjenne. I trinn 2 legges det mer vekt på timeplan, siden nivå på kvalitet er oppnådd.

I tillegg skjedde det en overføring av kontrakten fra Nokia Siemens Norway (NSN) til Motorola. NSN var villig til å betale Motorola 98 millioner euro for å overta kontrakten (Computerworld 15.10.2012). Denne overtagelsen ble også utfordret gjennom klage til klageorganet for offentlige anskaffelser, KOFA. Det satte organisasjonen DNK under ytterligere press, der de kunne risikere bøter opp mot 600 millioner kroner. I 2013 ble denne saken avgjort til DNKs fordel.

Det kan også være interessant å se hvordan etatsstyringen har vært. Jeg har sett på disse møtene i årene 2009- 2012 for å kunne se utviklingen gjennom trinn 1 og 2 i sammenheng.

Det er vanligvis 2 møter i året. Jeg har forsøkt å se på hvilke forhold som gjelder samhandlingen med leverandør og etater som departementet har grepet fatt i:

År	Saker
2009, mars	Leverandørens forsinkelse: JD etterlyser troverdige planer fra DNK Det er uro i Branns innføringsprosjekt: JD ber om at det tas med DSB.
2009, oktober	Utredning av sentralisert driftsorganisasjon: JD ber om å få forslag til mer effektiv organisering selv om etatene er mot. Ny fremdriftsplan er avtalt med etatene. God forankring DNK vs. Helse prosjektleder. JD fornøyd.
2010, mars	Status etatene: Politi har innført. Brann: feil i software Helse: feil i software. JD tar til etterretning, følger med gjennom prosjektets organer.
2010, oktober	Vurdering av om DNK skal orientere i departementenes samordningsråd DNK arbeider med DSB om endringer for Brann. JD tok til etterretning.
2011, 19.mai.	DNK har planer for Trinn 2, med større fullmakter. JD: ikke nye fullmakter før Stortinget. Viktig med gode prosesser med direktoratene DNK skal legge frem egen plan for prosess med direktoratene.
2011, november	Det informeres om usikkerhet knyttet til leverandør. Det informeres om forholdet til Helses delprosjekt, innhold unntatt off. JD jobber med saker som er eskalert fra DNK, kommer tilbake til det. JD ber DNK vurdere forvaltningskompetanse ifm rekrutteringer.
2012, mars	JD signaliserer at man må se på detaljnivå for rapportering til prosjekteier JD vil at rapportering videreutvikles med HOD
2012, november	JD hadde hatt mye fokus på media-utspill om nødnett DNK rapporterer at DNKs rolle i styringsgruppene for etatene er under avklaring. Det er også opprettet direktørmøter. DNK tar opp at de ønsker nærmere kontakt med sluttbrukerne, uten å gå veien om innføringsprosjektene i hvert tilfelle. DNK spør om JD kan gi dette som oppdrag til DNK i tildelingsbrevet DNK rapporterer på arbeidet med innendørsdekning. DNK har rekruttert medarbeidere med forvaltningskompetanse.

Samlet ser man at det er jevn interesse fra JD for hvordan samarbeidet med de andre etatene går. Dette gjelder både konfliktsaker og fremdrift. JD er forsiktige med å ta standpunkter. En interessant detalj er at departementet etterlyser forvaltningskompetanse i direktoratet, og dette responderer DNK på og melder året etter at kompetanse er rekruttert inn. Når referat fra møtet i slutten av 2012 sendes ut i 2013 går det også kopi til Politiavdelingen i JD, og til HOD. Det er nytt fra denne utsendelsen. Som referert er det endring i etatsstyringen som er bakgrunnen for dette, jfr. styringsdokument 2012, se pkt.4.3.2 ovenfor.

4.3.5 Håndtering av endringsbehov

Et stort teknologisk prosjekt vil naturlig nok møte på en god del endringsbehov. Dette er noe et teknisk organ som DNK har et nært forhold til. Det lages endringshåndteringsregime og «eskaleringsregime» (når skal endringsforslag sendes opp til høyere nivå). For erfarne prosjektledere er det et avveiningsspørsmål mellom nytte og kost, og hva som er mulig innenfor kontrakter eller budsjetter. Når det gjelder endringsregime ble det gjort justeringer i styringsdokumentet for 2010 som referert i avsnitt 4.3.2. Endringsforslag går til et eget Endringsråd med representanter for brukerne og DNK. Men nødetatene ser ut til å ha en annen oppfatning av en del av disse endringene. I spørsmålene om innendørs dekning og dekning i tunneler, spiller ikke nødetatene på samme banehalvdel som DNK. Det virker som om de utfordres på noe de anser som den faglige kjernen av sitt oppdrag.

Bakgrunnen var at nødnett var satt opp med dekning i tunneler etter en standard fra EUs tunnelsikkerhetsdirektiv (se DNKs nettsider). Det var en god del tunneler som ikke ville få nødnett, selv om det var flere som fikk dekning nå enn tidligere. Det skapte naturligvis storm i områdene det gjaldt. For eksempel var det overskrifter som «Tunneler i distriktene får ikke nødnett» (Nationen, 06.03.2013). Og noen lokale brannsjefer gikk ut og snakket om skandale. Dette ga prosjektet en god del negativ omtale. Men det ble ikke noen stor endring av policy for dette. I tillegg var ansvaret for å vurdere ytterligere dekning organisatorisk lagt til Statens vegvesen. De måtte vurdere dette for eksisterende tunneler som ikke fylte kriteriene, ut fra vegvesenets regelverk og finansieringsmuligheter.

Når det gjaldt talekvalitet og dekning innendørs var både helsesektoren og brannvesen kritiske. Helsesektoren var opptatt av talekvalitet, mens noen brannvesen var opptatt av røykdykking. Oslo brannvesen mente for eksempel at dekningen var dårligere enn med det gamle systemet (NRK, 27.08.2012) Men ikke alle delte kritikken. Og mens diskusjonen raste

kunne direktør i DNK rykke ut med kronikk der han påviste at 24 av 31 brannvesen faktisk brukte sambandet til røykdykking(Aftenposten, 18.09.2012).

Helsedirektør skriver på samme tid i en kronikk (06.09.2012) at dekningsmålingen må være bedre. Han mener DNK ikke tar dette alvorlig nok. Problemet er tatt opp i diverse møter, skriver helsedirektøren: Alle tre nødetatene mener at personellet ikke opplever den innendørsdekningen de hadde forutsett. Offentlig kommenterer DNK dette så vidt, med at de jobber med saken. I kronikken litt senere har direktoratet et budskap om at de holder seg til Stortingets ambisjonsnivå, og at det faglig sett er tilstrekkelig.

Den organisatoriske lærdommen her er at direktoratet klarer seg bedre i møte med brannvesen enn helsesektoren. En viktig forskjell mellom disse to sektorene, er intern organisering. Helsesektoren kjører et knallhardt løp, og utfordrer i det offentlige rom. Det er en leder som fronter dette. Noen brannsjefer står frem fra etatene noen ganger, men det blir ikke det samme trykket. Det har også med at DSB ikke har den samme lederrollen i denne sektoren. Brannsektoren har alle kommuner som eiere. Det er dermed ingen naturlig talsmann for sektoren samlet i et slikt faglig spørsmål. DSB er en av flere aktører, brannsjefer i store brannkorps er også mulige aktører. De fleste av disse er kommunalt ansatte, og langt unna toppen i statsapparatet. Helse klarte å opptre samlet. Selv om informanter sier at det ofte var uenigheter og kryssende hensyn innen helse, så sto de samlet utad. Det var ingen tvil hos mottakerne om at helsedirektøren talte på vegne av sektoren.

Det nærmeste vi kommer en konklusjon på dette, er at departementet i en stortingsmelding mars 2013 skriver at «Helsetjenesten .. er kommet til at ..løsninger for akuttmottak og legevakter ikke fungerer tilfredsstillende. Det er dialog om saken... med sikte på å sikre helsetjenesten gode løsninger. JD vil komme tilbake til denne saken på egnet måte.»

Ellers går utbyggingen sin gang, og den offentlige debatten om nettet forstummer etter hvert igjen. Foreløpig status pr. 31.12.2014 er at nettet har nesten 20.000 brukere, og 1300 basestasjoner (av antatt 2.000 totalt) er i drift. Prosjektet er på god vei til å levere et ferdig utbygd nett innen utgangen av 2015. Kostnadsoverskridelsen i trinn 1 ble på ca. 300 millioner, eller 30 %. For trinn to er rammen på 4,7 milliarder, og den ser ut til å holde. Det ser ut som de problemene man diskuterte i 2012 var problem fra Trinn 1; verken nye forsinkelser, nye kostnadsoverskridelser eller for dårlig teknisk løsning har vist seg i trinn 2.

5 Analyse av prosessen

5.1 Hvilke instrument brukes til samordning?

Jeg har observert dette som en samlet prosess. Men jeg vil skille på to formål: det ene for å få vedtak, det andre for å få nødnett til å fungere. De viktigste virkemidlene for å samordne interessene for å få et vedtak om nødnett var:

- En stor styringsgruppe, der flere departement ble invitert med
- En bred prosjektgruppe slik at mange fikk aksjer i dette
- Et pilotprosjekt som demonstrerte slagkraften i den nye teknologien
- Møter med og foredrag for mange interessenter

De viktigste grepene for å samordne arbeidet om realiseringen av selve nødnettet?

- Styringsgruppe og direktoratsgruppe, med de mest berørte
- Et departement lar et annet få gi styringssignaler til etatsstyringen
- Avtaler mellom de involverte statlige etatene
- Forskriftsendring for å kunne samkjøre driftsstøtte til kommunale brannvesen
- Ad hoc møter med viktige interessenter
- Samlokalisering med PST for å løse krypteringstekniske saker

Vi kan se at det er veldig ulik målgruppe for de to formålene. Når man holder på å samle støtte, så går man ganske bredt ut. Men når innstillingen fra 7 departement og 8 direktorat var laget i 2001, og pilotprosjektet var ført i havn med tilslutning fra alle der, så var den fasen over. I det videre arbeidet konsentrerte man seg om de som absolutt måtte være med på forslaget, de tre nødetatene. Min oppfatning er at det brukes et bredt utvalg av virkemidlene som nevnt under kap. 2.1. Materialet tilsier ikke en gradering av hvor effektive disse er. Men i omfang er det samordning gjennom grupper av ulike slag som dominerer.

Jeg skal nå forsøke å se hvordan vi kan forstå nødnettet og organiseringen av dette arbeidet i lys av mine forventninger ut fra organisasjonsteorien. Jeg vurderer både prosessen frem til opprettelsen av direktoratet, og hvordan samordningen har skjedd etter at direktoratet ble opprettet. Jeg velger å se dette som én lang prosess. Spørsmålet er i hvilken grad organisasjonsperspektivene kan kaste lys over det som skjer. Jeg ser først på det instrumentelle perspektivet, dernest på en institusjonell tilnærming. Jeg vurderer også hvor godt en tilnærming basert på «Muddling through» ser ut til å passe på dette tilfellet. Hva kan vi lære om hvordan om denne samordningen faktisk foregikk?

Jeg har konsentrert meg om det som gjelder horisontal samordning. Det betyr samordningen mellom direktorater som står på samme nivå. Mellom disse er det faktisk gjort en forsiktig organisatorisk rangering. Denne går ut på at DNK skal samordne prosjektet, og skal ha en overordnet koordinerende rolle. På departementsnivå er det tilsvarende en horisontal samordning, mellom JD og HOD. I dette tilfelle er det også definert at det ene departementet har en «lederrolle» og spesielt ansvar. Det foregår selvsagt også en vertikal samordning i sektorene, f.eks. slik JD ved Politiavdelingen er overordnet Politidirektoratet. Men denne går jeg ikke nærmere inn på uten at det er nødvendig for å belyse den horisontale samordningen.

5.2 Forventninger til prosessen ut fra et instrumentelt organisasjonsperspektiv

Jeg har i kap. 2 tatt frem 3 viktige trekk ved organisasjoner slik vi kan se dem i lys av det instrumentelle perspektivet:

- Organisasjonsformer velges etter hva som passer i forhold til målet
- Prosessene i organisasjonen preges av mål-middel-rasjonalitet i beslutninger
- Den formelle organisasjonsstrukturen fanger opp alle vesentlige hensyn

5.2.1 Velges organisasjonsform i forhold til målet?

Opprettelsen av direktoratet

To viktige premiss ligger under vurderingen i denne fasen. Det var bestemt at etatene måtte ha felles teknologiplattform: Dermed var det ikke så stort spillerom for en del alternative handlingsmønstre. Og Nødnett var noe nytt. Forvaltningen hadde ikke en bestemt enhet som hadde ansvaret, prosessen skjer under usikkerhet. Utgangspunktet var at nødetatene hadde behov for bedre samband. Dette ønsket et fagdirektorat som Helsetilsynet å gjøre noe med. De henvender seg til et departement for å få en løsning. Departementet oppretter et fagorgan for å løse oppgaven, siden det ikke er hensiktsmessig at et departement selv har en slik teknisk driftsoppgave. Dette er på mange måter som hentet ut av læreboka for en instrumentell organisasjonsprosess. Vi har en oppgave, og oppretter en enhet for å løse dette.

Det er et par momenter som taler for at organisasjonsformen ikke ble rasjonelt behandlet. Et annet viktig spørsmål er nemlig ikke med i departementets saksutredning til Stortinget: Hvorfor ble ikke dette lagt inn under et annet forvaltningsorgan, når det var et så vidt lite direktorat, og uten noen historie som la føringer om eget organ? Til sammenligning er dagens regjering opptatt av å slå sammen en rekke enheter fordi de er for små, eller det er bestemte stordriftsfordeler å hente. Dette er overhode ikke berørt i stortingsdokumentene. Ifølge en informant ble DSB vurdert, men ikke valgt til dette. Det fantes en del andre alternativ, som vi skal se nedenfor.

Heller ikke et valg mellom direktorat og forvaltningsbedrift, som ble annonsert i 2004, er veldig nøye argumentert for. Nødnettet er en relativt teknisk oppgave, som ikke skulle trenge tett politisk styring. Det vil trenge styring, og støtte til å manøvrere i forvaltningen kanskje. Men det er vanskelig å se at det var politisk styring som trengtes. Men departementet har eksplisitt sagt at organet skal være et direktorat for å sikre tett politisk styring. Dette ønsket om tett politisk styring kan skyldes det store omfanget i kroner og at dette samfunnsområdet er vurdert som svært viktig. Det gjør at nødnettet i seg selv blir politisk interessant, selv om det ikke er politisk strid ved opprettelsen. Det kan også spille inn at det var et regjeringsskifte i 2005. Den nye rød-grønne regjeringen kunne tenkes å ville signalisere mer politisk kontroll og mindre fristilling. Da var det kanskje uansett ikke ønskelig med flere tilsynelatende fristilte statlige selskaper i den situasjonen.

Hvis målet var å få et organ med god kompetanse, ved en viss avstand til departementet og egnet til å samordne på tvers av sektorer kan dette oppsummert vurderes slik:

- En viss avstand til politisk ledelse men klart konstitusjonelt ansvar: Ja

- Godt egnet for samordning: Nei, direktorat er ikke spesielt godt egnet
- Fagorgan: Ja, skal være det, og direktorat passer til en slik oppgave
- Innehar kompetanse : Nei, kompetansen måtte bygges opp fra grunnen

Spørsmålet om kompetanse-vurderingen er interessant. Det viser at det ikke nødvendigvis er en klar mål-middel-rasjonalitet knyttet til valg av organisasjonsform. Det skulle foretas et stort teknologisk innkjøp, noe som krever mye erfaring. Dette påpekes klart som en risiko i prosjektet av kvalitetssikrer Metier i 2004. Både politiets materieltjeneste og Forsvaret hadde egne logistikk-organisasjoner. Det fantes tre store etater med bruker-ekspertise; både politi, brannvesen i alle kommuner og sykehus/legevakter brukte utstyr og hadde noen ansvarlige på dette. I tillegg er jo utbygging av et nett en tidsbegrenset oppgave, selv om driften skulle være varig. Det fantes også en egen etat under JD med beredskap som hovedoppgave, nemlig DSB. Som vi så i beskrivelsen av pilotprosjektet i Trondheim hadde Forsvaret sagt seg villig og mente de var kompetente til oppgaven. I Sverige la man oppgaven til en tilsvarende organisasjon som DSB. Men stortingsproposisjonen konkluderte allerede i 2004 med et direktorat. Nå er det ikke sikkert at noen andre hadde denne kompetansen heller. Og det er ikke så mange gode organisatoriske alternativ for fellesoppgaver i norsk forvaltning. Men det er overraskende at denne problemstillingen i forhold til kompetanse ser ut til å være fullstendig fraværende i dokumentene om opprettelsen. Og at tilknytning til eksisterende organisasjon ikke blir vurdert. I forhold til behovet for samordning og kompetanse er ikke et eget direktorat nødvendigvis det mest logiske og rasjonelle svaret. Men det kan ha andre grunner, som jeg skal komme tilbake til.

Man kan også tolke direktoratet som resultat av en mer kompleks målstruktur hos aktørene. Det er ikke sikkert at alle aktører egentlig hadde et ønske om et felles nett. Kan hende ønsket man som noen i politiet bare et nytt nødnett for sin egen etat. Det er realistisk. Politiet virker det som om var den som hadde mest hast med å få på plass noe nytt. Dette kom blant annet av at problem med avlytting på politiradio ble oppfattet som problem. Det henvises i flere stortingsdokumenter til NOKAS-ranet i Stavanger. Innstillingen til prosjektet i 2001 som banet vei for et felles nett er preget av at «alle skulle få noe». På den måten fikk man Brann og Helse med på tanken om et felles nett. For dem var dette kanskje ikke så presserende, men hvis de kunne få nytt nødsamband så ville de det. Politiet var skeptisk til felles nett. De som virkelig ville ha felles nett, var prosjektet i JD. Og de fikk det politiske nivå med seg på at

man måtte se helheten her. Dermed ble det et valg mellom felles løsning eller ingenting for politiet. På denne måten kan vi se dette som et eksempel på forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet.

Et annet poeng når man skal samle støtte til prosjektet, er at det ikke må koste for mye penger, fordi alle andre vet at et nytt tiltak vil ta av den potten som eget departement senere ønsker å få noe fra. Det vil da være logisk at man undervurderer kostnader når man skal overtale andre til å gå inn for dette. Anslagene såpass tidlig i prosessen lander dermed ganske lavt i forhold til hva som vil bli fasiten. Her forelå det pr. 1999 et anslag på 2,1 mrd. Dette var jo ikke noe endelig tall. Men det kan ha blitt brukt i argumentasjonen for å sikre støtte. Mens det skulle vise seg at kostnadsrammen man gikk til Stortinget med til slutt, ble over 4 milliarder. Prisstigningen i samme periode var 10,8%, så dette kan bare forklare ca. 220 mill.kr. av økningen. Men det må også tilføyes at allerede når prosjektet avga sin utredning i 2001 anslo man kostnader ganske nært det man gikk til Stortinget med.

I prosjektets øvrige organisering

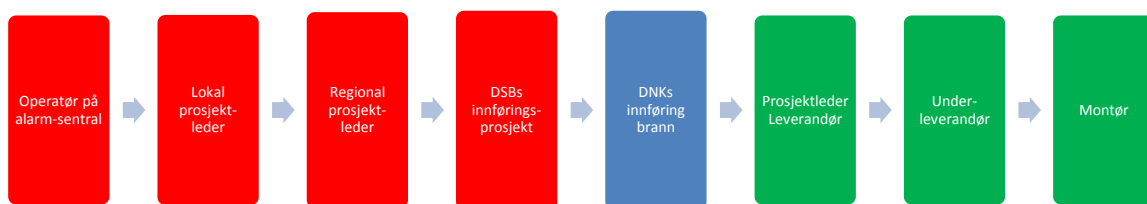
Utredningsprosjektet har en klassisk prosjekt-organisering. Og den er hensiktsmessig i forhold til oppgaven. Styringsgruppen gjenspeiler at man måtte sikre seg at andre departement ikke hadde store innvendinger. Hvis en sak skal opp i Regjeringen, er det slik at sterk motstand fra et departement ofte kan være nok til å stanse eller utsette en beslutning. Derfor er det rasjonelt for JD å sørge for at de mest berørte departement utenom dem selv bringes inn i beslutningen. Det er viktig med enighet med de mest berørte parter. Det er ikke alltid lett å identifisere hvem dette er. Derfor ser vi i begynnelsen at KMD også var med i styringen av utredningen sammen med HOD. Etter hvert forsvant de ut, fordi ansvaret for brannvesen ble flyttet ut fra KMD. I prosjektgruppen var flere av de tunge aktørene med, som man måtte ha aktiv støtte fra. I tillegg var det et aktivt prosjektledernivå, som hadde relativt stor frihet til å gjøre jobben.

Ved opprettelsen ser man at direktoratet har fokus på tekniske forhold. Man skal realisere et stort teknologisk løft, og gjennomføre et komplisert prosjekt. Slike faglige forhold preger naturlig nok direktoratet. Og det er som forventet for denne organisasjonsformen. Men etter et par år ser man en stor endring i direktoratets interne organisering, før oppstart av trinn 2, se pkt. 4.3.2. Man hadde en teknisk orientert prosjektorganisasjon der den var inndelt etter fag, f.eks. Radioer og Transmisjon. I 2009 endres den til en kunde-basert inndeling. Denne

endringen passer godt inn i et instrumentelt perspektiv der organisering velges etter formål. Man erfarte at nødetatene var mer forskjellige enn man antok. I tillegg var det klart at samarbeidet med hver etat ble en større utfordring enn tidligere forventet. Da er det logisk å endre organisasjonen for å svare på det nye behovet. Endringen tyder på at ledelsen i DNK bruker organiseringen rasjonelt som et middel for å løse oppgaven sin. Også behandlingen av Difis evaluering (se pkt.4.2.4) kan forstås i et instrumentelt perspektiv. Det påpekes behov for endringer, og etter en vurdering tas de inn i direktoratets forslag til endringer. Hvor langt man kommer med endringene, er en annen sak, men det er ingen tvil om at DNK forsøker å se på organisering som et instrumentelt verktøy for å nå sine mål.

Det er flere måter man kan fremstille dette prosjektet på. Jeg har i kap. 3 og 4 vist detaljer fra organisasjonshierarkiet innen staten og samspillet mellom de ulike delene av prosjektet. En annen viktig dimensjon i vurderingen er hvilke organisatoriske avstander som finnes i prosjektet. Dette er relevant i forhold til å vurdere om organiseringen er egnet. Hvis man ser på nødnett, er spennet i dette prosjektet stort. Figuren under viser sammenhengen fra et behov på en alarmsentral til de som faktisk skal lage løsningen. Det er meget lang vei, og DNK har kontakt i en begrenset del av kjeden som skal til for å få på plass løsninger.

Figur 8: Avstand mellom den som skal lage løsningen og bruker i prosjektet



DNK har ikke som i andre prosjekter har styring med vesentlige deler av prosjektet. DNKs posisjon kan på mange måter sammenlignes med en megler. Man forvalter en felles kontrakt som binder partene sammen, og megleren må hele tiden justere samarbeidet i forhold til de utfordringene man møter i prosjektet. Case-studien viser at dette har DNK opplevd mye av. Og dette er en konsekvens av at det er mange interesser som skal samordnes. Man forsøker å samordne både i forhold til leverandør og innføringsprosjekt, men det er en krevende

mellomstilling for prosjektet. I forhold til oppgavene som skal løses er det helt klart ikke en optimal organisering, men i forhold til å ha klare linjer for organisasjonenes ansvar og grenseflatene, er det rasjonelt.

5.2.2 Er prosessen preget av rasjonelle beslutninger ?

Siden aktøren her er et lite prosjekt som skal stå for utredning og innføring av nødnett i store sektorer, kan man forvente stor vekt på samarbeid rundt oppgaven. Det kan forventes sterkt innslag av bygging av nettverk og allianser for å bøte på denne mangelen i utgangspunktet. Og det ser man i prosjektet, det er omfattende styringsgruppe til å begynne med, og en stor prosjektgruppe. Mange får innflytelse på prosjektet og blir informert om teknologien og arbeidet. Det ble også kjørt en test-fase, der man også kunne trekke inn en rekke interessenter for å sikre støtte til løsningen, gjennom pilotinstallasjonen i Trondheim.

Her trer prosjektet tydeligere frem som en egen aktør. Prosjektet skaper en ny arena, som får det operative nivået mye tydeligere inn. I tillegg til Utprøving, kan formålet her like gjerne være Demonstrasjon; «Se hva vi kan få til hvis vi bare samarbeider». Pilotprosjektet kan ved første øyekast se ut som et sidespor. Man forlater utredningssporet nær maktens sentrum og drar ut i etatene, langt fra de sentrale myndighetene. Men dette kan være en effektiv måte å skape større oppslutning på. I en annen masteroppgave kommenteres det når det gjelder samarbeidet mellom DSB og Politiet at dess lengre unna du kommer Oslo, dess mer øker samarbeidsviljen. (Magnussen,2012:61) Hvis det er slik i flere nødetater, så vil det være hensiktsmessig å nå brukerne med bildet av det nye. På den måten vil brukerne ute i felten være med å forsterke prosjektets budskap om at nå må vi sette alle gode krefter inn på å realisere nødnett, og være pragmatiske i forhold til egne standpunkter. Og den labre fremdriften i spesifikasjonsfasen etter 2001 tyder jo på at oppslutningen ikke er sterk nok. Det er tydeligvis en sterk vilje i selve prosjektet om å få frem et nødnett. Og pilotprosjektet er en rasjonell handling for å skape den nødvendige oppslutningen.

Pilotprosjektet kan som nevnt også ses i lys av en utprøvings-strategi, og som en typisk forsiktig fremgangsmåte. Man fikk testet ut en løsning i mindre omfang før man går videre. Og man får demonstrert hva løsningen kan innebære. Gitt at man var veldig usikre på hvordan det skulle løses, kunne dette være en god løsning. Men det innebærer også en lengre utredning og økte kostnader. Akkurat dette synes ikke å være så farlig. Man mente det var vel verdt å ta seg god tid, for å kunne få en større forståelse for prosjektet og en bedre

forankring. Begge begrunnelser vil stemme godt med en ganske rasjonell fremgangsmåte. Den ene har fokuset mer på kvalitet i selve beslutningen, mens den andre er rasjonell i forhold til å bygge en «vinnende koalisjon» for saken.

Det kunne vært en rasjonell fremgangsmåte i forhold til oppgaven å hente erfaring og ekspertise fra store innkjøp på andre områder, direkte inn i strukturen. Helsedirektoratet har et stort apparat, og har hatt en rekke store prosjekter. Det fantes erfaring fra sykehusutbygging i Helsedepartementet. Forsvaret og Politiets data- og materielltjeneste kunne bidratt med ekspertise. Det er ingen spor av slikt institusjonelt samarbeid i kontraktsfasen eller i direktoratet. Nå hadde prosjektlederen erfaring fra tele/energisektoren, sannsynligvis med store private firma. Og det virket ikke som Forsvaret hadde gjort en god nok innsats i pilotprosjektet til å få mer tillit. Tross alt dreide mye av oppgaven seg om rett å stå for et innkjøp og følge opp overfor leverandøren. DNK valgte et annet spor, de satte opp en ekspertorganisasjon som på mange måter kunne hente ut det beste fra flere hold gjennom midlertidig ansatte spesialister eller innleie av konsulenter. Det var imidlertid ikke så mange faste ansatte. Konsulentselskapet Metier har en merknad (Metier, 2004: s. 72) om at organisasjonsmodellen har en svakhet ved at den ikke er knyttet til en større etablert organisasjon. Kunne man tenke seg en mer profesjonell prosjektorganisasjon som kjørte slike prosesser, og så får de ulike fagfolkene bidra på sine områder? Det hadde vært en mer stabil prosjektorganisasjon i stedet for å etablere nye organisasjoner i hvert enkelt tilfelle. Det å tenke gjenbruk av prosjektorganisasjoner og deres kompetanse er ikke noe helt nytt, men heller ikke så vanlig, så det er ikke merkelig at det ikke kom opp på den offisielle agendaen her. Det kan tolkes som en form for begrenset rasjonalitet, det er ikke alle gode muligheter som utforskes. Så lenge man fikk et vedtak og hadde en akseptabel løsning for departementet, så nøyde man seg med det.

Flere av valgene i organisasjonsprosessen kan forklares som utslag av begrenset rasjonalitet. Man utreder noen løsninger som man kan tenke seg. Og man velger en organisering som tilfredsstillende noen viktige krav. De viktige hensynene i norsk statsforvaltning er kanskje ikke samordning, men klart konstitusjonelt ansvar, konsultasjonskultur mellom departementene og god kostnadskontroll. Det er viktig at man ikke får andre departement direkte i mot seg. Da står man alene hvis noe skulle gå galt. Så når man ikke valgte en eksisterende organisasjon til jobben, kan det være at dette har vært vurdert, men forlatt fordi etatene ikke har tillit til at en av de andre vil ivareta deres interesser på en nøytral måte. Ut fra at det legges så mye vekt på

at alle direktoratene er likestilt og at DNK må være nøytralt, er dette en mulig forklaring (DNK 2007a).

Det kan også tolkes dithen at prosjektet sto alene med å ta ansvar for å drive prosjektet fremover. Alle etater ville gjerne ha nødnett men ikke gjøre noen jobb for å få det. Et vesentlig moment for å få realisert noe, er å få på plass en bevilgning. Finansdepartementet har oppfatningen at det er JD som kjemper for Nødnett og for bevilgninger til det (Difi, 2009). Det tyder på at ikke alle er like aktive med å påta seg forpliktelsene i alle fall. Da blir det rasjonelt for prosjektet å sikte mot selv å være i førersetet for en gjennomføring, siden de var de som var ivrigst på prosjektet.

I utviklingen av selve prosjektet legges det også stor vekt på rasjonalitet og logiske sammenhenger. Det kreves og lages planer på mange nivåer. Difi (2009) mener til og med at dokumentasjonen blir så overveldende at det er vanskelig å trenge igjennom alt materialet.

5.2.3 Den formelle organisasjonsstrukturen fanger opp alle viktige hensyn

Norsk forvaltning er sektor-orientert. Hvert departement skal i teorien ha et altomfattende ansvar og tilhørende myndighet innenfor sin sektor. Det er derfor lite hensiktsmessig i norsk forvaltning med delt ansvar mellom departement. Det er dermed som forventet at det er ett departement som leder utrednings-arbeidet, og har ansvaret. Men det balanseres ved at det gis en form for innflytelse til andre departement i styringsgrupper etc. . I prosessen frem til direktoratet dannes er det flere varianter av organisering for å få med alle formelle interessenter. I utredningsfasen er dette veldig tydelig, styringsgruppen der har med 7 departement. Nå er ikke deltagelsen like aktiv fra alle i slike prosesser, noen departement er representert ved en førstekonsulent. Det signaliserer at man er der for å følge med litt, ikke så mye mer. Og det virker som om man vil forsøke å fange opp svært mange hensyn i organisasjonsstrukturen. Eksempelvis tar ikke bare med den ansvarlige avdelingen i Justisdepartementet inn i samarbeidsorganet for prosjektet, man tar også med en annen fagavdeling, Politiavdelingen.

Forventningen om stor vekt på formell organisasjonsstruktur blir oppfylt. Det legges mye arbeid i å beskrive strukturer. Og det virker som om man vil forsøke å fange opp svært mange hensyn i organisasjonsstrukturen. Styringsdokumentene kommer relativt jevnlig etter at direktoratet er opprettet, fem forskjellige fra 2007-2012. Disse inneholder endringer på departementenes samarbeid og samarbeidet mellom direktoratene. Departementssamarbeidet kan f.eks. endres fra at HOD har plass i et samarbeidsorgan som skal gi råd til JD, til at HOD får en formell innspillsrett i etatsstyringen av DNK. I praksis vil disse ordningene sannsynligvis fungere ganske likt. Disse stadige justeringene viser en stor tro på organisering og formalisering av nyanser. Det er også mye bruk av et annet formelt instrument; avtaler mellom offentlige organ. Det er laget mange avtaler, det skisseres også i styringsdokumentene nye avtaler og løsninger. Veldig ofte blir utformingen av disse avtalene forsinket. Alle blir heller ikke realisert. DNK hadde i styringsdokument fra 2008 fått pålegg om å inngå innføringsavtaler med direktoratene. I årsrapport for 2009 melder DNK at man ikke har fått prioritert disse, uten at det har fått de helt store konsekvensene. Et annet eksempel finnes i årsrapport for 2012, der DNK rapporterer på kravet om samordnet helhetlig planverk, med å henvise til ett overordnet styringsdokument fra hvert departement. Det er heller ikke helt klart hvordan forholdet er mellom partene. På den ene siden en stor tro på å avklare forhold gjennom avtaler og annen formalisering, men på den annen side en mer tilfeldig oppfølging av dette i praksis. Men det kan konkluderes at nødnettprosjektet preges styringsmessig av stor tro på avtaler og formalisering.

Et annet eksempel på at organisasjonsgrep gjøres formelt, er etableringen av BDO, branns driftsorganisasjon. Ansvarlig for denne er DNK. Branns driftsenhet er inkludert i DNKs struktur. Mens de to andre etatenes driftsorganisasjoner er utenfor DNK. Dette hadde som vi har sett en spesiell bakgrunn i kommunenes problem med å drive en slik felles tjeneste. Dette betyr at man bruker organisasjonsstrukturen fleksibelt. Man kunne tenkt seg at det var viktig å behandle alle likt. Men i dette tilfelle er man pragmatisk og tilpasser organisasjonsstrukturen til ulike etaters behov.

Et annet spørsmål som gjelder formelle strukturer er hvorfor man ventet så lenge med å opprette selve direktoratet? Veldig mange forutsetninger var lagt når organet ble etablert. Utbyggingen ble besluttet i Stortinget rett før jul i 2006, og allerede i januar 2007 ble den startet opp, før direktoratet var etablert. Direktør for organet ble utnevnt høsten 2006. På den annen side kom ikke det første styringsdokumentet på plass før 1.oktober 2007. Oppgaven

ruller og går som prosjekt i JD allikevel, og det blir på mange måter en glidende overgang. Det kunne vært opprettet etter vedtaket i 2004, og det hadde vært mer i tråd med at man ville ha en formell struktur på plass for oppgaven.

La oss også se på Egebergs modell for hva som påvirker beslutningsadferd hos individer i organisasjoner, jfr. kap.2.2.3. Størrelse er et vesentlig trekk. Og her er størrelsesforholdet mellom enhetene spesielt. Sammenlignet med etatene er DNK en knøtt. Ut fra dette vil DNK bli underordnet etatene. Strukturforhold innad i sektorene er imidlertid ganske forskjellige. Politi er en linjestyrt etat. I Helse er det en stor gruppe med sykehusene og dessuten mange brukere i kommunene, som Helsedirektoratet har et fagansvar for. . Det kan i alle fall tenkes to ulike maktbaser i sektoren. Brann på sin side, er ikke en samlet etat. Det er ulike brannvesen rundt omkring, som styres av kommunene. DSB som fagorgan tar stilling til faglige spørsmål, men det er ikke som Helsedirektoratet et organ som er kjent for å gå offentlig ut med sterke og selvstendige posisjoner. Det er derfor å vente at alle etatene vil ha klare krav til DNK. Men politi og helse vil være mest tilbøyelige til å kunne hevde dette i mer tilspissede situasjoner. DNK vil ikke få store problemer med brann fordi de ikke har en enhetlig ledelse som kan formulere innsigelser. Derfor er brann den letteste å tilfredsstille. Og politiet er på mange måter utgangspunktet for prosjektet, og det virker som om prosjektet har gjort politiet tilfreds. Dermed kan man som organisasjon vanligvis håndtere misnøye fra helsesektoren, siden 2 av 3 etater er tilfreds. Helse blir bare et problem i den grad de har en vetorett.

I og med at de ansatte i DNK overveiende har teknisk bakgrunn, vil de naturlig nok legge mest vekt på dette. Etatenes prosjekter er bemannet både med teknisk bakgrunn og etatsbakgrunn. Det virker imidlertid som om kontakten mellom disse går greit. Mentaliteten fra DNK om at de søker å finne løsninger, så lenge det er praktisk mulig, fungerer godt i møte med brukerne fra etaten. Det er ikke på et daglig faglig nivå at samarbeidet blir satt på prøve.

Det tas også litt hensyn til betydning av lokalisering. Det bestemmes at direktoratet skal være samlokalisert med PST. Dette skyldes samarbeid om kryptering av nettet.

5.3 Forventninger til prosessen ut fra et institusjonelt perspektiv

Jeg har i et institusjonelt perspektiv valgt å se på betydning av organisasjonskultur og stivhengighet. Sider ved organisasjonskulturen vil gjelde både DNK og andre organisasjoner. Når det gjelder i hvilken grad historien legger bindinger, vil det naturlig nok være vekt på forhold fra den tidlige perioden i prosjektet, siden det tross alt er et relativt kort tidsrom jeg ser på, i underkant av 20 år.

5.3.1 Organisasjonskultur vil påvirke prosessene

Nødnettprosjektet er på mange måter et møte mellom to verdener: På den ene siden en rent instrumentell organisasjonsforståelse og vekt på prosjektenes «hellige» mål for tid, kost og kvalitet. På den annen side statsforvaltningens kultur som preges av departemental uavhengighet, konsultasjon, forsiktige forandringer og selvtiliten hos maktens sentrum. I evalueringen av trinn 1 er teknologene opptatt av å identifisere mulige rasjonelle argumenter for å skulle stanse prosjektet, og tror at alle da er glade hvis de ikke finnes. Mens Helsedirektoratet ikke aksepterer å bli overkjørt, og krever sin rett til å vurdere løsninger for sin sektor. De ser ikke ut til å bry seg om det rasjonelle argumentet om at man på den måten forsinker en mye bedre løsning enn den man har. Dille(2013) hevder at kulturen i de tre nødeetatene er ganske forskjellig. Mens kulturen i politiet og delvis brannsektoren er preget av en klar kommandostruktur, legges det i Helse mer vekt på helsearbeiderens individuelle ansvar for liv og helse hos pasienten. Hvis vi går ut fra at det er slik, kan det forklare motsetningene i prosjektet ganske godt. Det er dermed en ulik logikk, og når spørsmålet om godkjenning av noe kommer i fokus, som for eksempel i evalueringen i trinn 1, så vil man falle ned på ulike standpunkt. At det også ble en offentlig debatt, må kanskje knyttes til helsesektorens kompleksitet og direktoratets kultur. Det er mange aktører her, både enkeltpersoner og ulike organisasjoner. Helsedirektoratet kan man anta er en ambisiøs organisasjon, som er vant til å prege debatten. Vi kan enkelt si at organisasjonskulturen må antas å være preget av både selvbevissthet og faglighet. Helsedirektoratet har bare en mulighet til å hevde seg som talsmann for hele sektoren, og det er på faglige spørsmål. Styring av institusjonene og tjenestene ligger vanligvis hos andre. Derfor er det med utgangspunkt i faglig godkjenning at direktoratet får en lederrolle. Og til tross for at sektoren er sammensatt, er det ingen som utfordrer helsedirektørens lederskap i dette spørsmålet.

Så er det interessant å se samspillet mellom denne kulturen og organiseringen av nødnett-prosjektet. Når det gjaldt evalueringen, har vi sett at hver etat i praksis satt med en slags vetorett. Stortingets krav om brukertilfredshet gjorde at man ikke kunne komme forbi nødetatene. Det var jo også definert at det skulle være et samspill mellom dem. Resultatet var at helse fikk gjennomslag for sin tolkning og forsinket prosjektet med x antall måneder. Når det gjaldt striden om innendørs dekning, var den tøff i media. Men prosjektet måtte ikke endre seg eller legge om planer. Det kommer bare en liten innrømmelse, om at man skal jobbe med å bedre løsningen for helse. På dette punktet var det ikke noen behandling av prosjektet som måtte skje i andre organer. Det var heller ikke lenger noen binding om at alle etatene måtte gå like fort frem. Dermed kunne man bruke prosjektets virkemidler, som var å gå videre med de to andre etatene, og jobbe med utfordringene i helse slik det passet dem. Helse kunne nå bare forsinke seg selv. På dette punktet oppnådde derfor ikke helse noe gjennomslag.

Det kan også tolkes som en side ved organisasjonskultur at et departement uten særlig erfaring med samordning eller denne type prosjekt, tilsynelatende ikke har betenkeligheter med å lede prosjektet. Her får departementet utfordringer.

Jeg vil vurdere hvor godt organisasjonskultur forklarer den videre utviklingen av samordningen. En viktig verdi i norsk forvaltning er å ta med berørte parter på råd. Det er praksis å lage styringsgrupper og referansegrupper for å bringe inn flere interesser. Også arbeidsmåten i Regjeringen er slik, forslag som skal opp forelegges alle departement slik at de kan kommentere forslagene. Denne konsultasjonskulturen preger hele måten å jobbe på. Og denne kulturen preger også denne prosessen. Det etableres store styringsgrupper og mange deltar i arbeidsgrupper. Det etableres i tillegg et pilotprosjekt som involverer enda flere. På denne måten kan man si at man har vært tro mot korpsånden. Det som er passende i organisasjonen er bred medvirkning på det statlige nivået. Utviklingen i prosjektet er på linje med min forventning ut fra organisasjonskulturen.

En slik forvaltningskultur preget av intern konsultasjon i staten, vil lett føre til at man bruker lang tid. Det tar 3 år bare fra det tas et initiativ i 1995 til man i det hele tatt kommer i gang med et prosjekt for å løse problemet, og da i form av et fellesprosjekt. Hvorfor går det så tregt? For det første var det ikke en hasteoppgave. Dessuten skulle man forsøke å finne ut av noe man ikke helt visste hva var. Og det var åpenbart flere som hadde interesse av dette, dermed blir samordningsprosessene mer krevende. Fra problemet reises går det faktisk 11-12 år før Stortinget fatter endelig vedtak om hva som skal gjøres med problemet. Det er lang tid.

Og det kan ikke forklares med at avveiningene er helt ukjente og nye. Tvert imot henvises det mye til andre lands prosesser, som viser at de har gjort eller holder på med samme type nødnett-anskaffelser. Vi trenger ikke gå lenger enn til Sverige for å se at det fra et organ får innkjøpsoppdraget til leveransen starter, tar det nesten bare halve tiden. Det er kanskje det mest slående ved hele denne prosessen, at vår måte å få samordning på er uhyre tidkrevende.

Forvaltningskultur kan også prege språket. En formulering som kan illustrere dette er: «Myndigheten til å styre innføringsprosjektene er entydig lagt til DNK». Men like etter står det «i samråd med aktuell fagmyndighet» og «avgrenset av deres lovbestemte ansvar og myndighet». Når man snakker med personer i DNK vil de legge vekt på det første, at DNK har en klar myndighet. Men ser man på helsedirektørens opptreden legger han helt klart vekten på det siste. Man har et lovbestemt ansvar for helsetilbud. Da må det være et samråd med dem om hvordan ambulansetjenesten skal kommunisere. Dette er ikke umiddelbart entydig, men gjenspeiler nettopp at forholdet ikke kan beskrives i rent hierarkiske termer.

Når man skal forklare hvorfor kommunene får så vidt liten plass rundt bordet, er det vanskelig å la være å tenke på organisasjonskulturen i staten. Kommunene har ansvar for «en og en halv» tjeneste som skal bruke dette nye nødnettet, både brannvesen og legevakt er kommunale tjenester. Til tross for dette har de liten innflytelse på selve prosjektet. Tradisjon og praksis i statsforvaltningen, er at kommunene bringes inn gjennom Kommunaldepartementet i tråd med sektortankegangen. En slik statlig struktur har på en måte «nok med seg selv».

Departementet har et sektor-ansvar for «alt» innen departementets område. Det er klart at når man har et slikt ansvar, blir andre aktører underordnet. De eneste som trengs å regnes med er de andre statlige departement og deres etater, som også kan hevde et slikt overordnet ansvar. På ett område trekkes imidlertid kommunene bedre med. Det gjelder betaling fra kommunene for nettet. I slike spørsmål er det tradisjon for at KS er den naturlige talsmann for kommunenes interesser. Og på dette området har kommunene fått et visst gjennomslag.

Kommunenes interesser var sannsynligvis like sterke på en del andre spørsmål, men organisasjonskultur og tradisjon gjør at man får være med på det ene, men ikke på det andre.

Kan man etter hvert se en institusjonalisering av DNK som organisasjon etter nå å ha eksistert i 8 år, begynner DNK å ta litt farge av omgivelsene? Det er noen tegn som tyder på det. I rekruttering har de også hentet inn forvaltningskompetanse, etter råd fra departementet. Informanter gir også uttrykk for at de har større forståelse og respekt for det nødetatene står for enn tidligere. Det kan jo også gå begge veier. I begynnelsen har organisasjonen vært

veldig tøyelig. Anbefalingene fra Difi ble tatt imot uten særlige reservasjoner, man endret seg både da og senere. Langsomt begynner det å sive inn noen kulturelementer i organisasjonen, som senere kanskje vil bli tyngre å endre på? Og kanskje må den bli litt stivere hvis den skal overleve, det kommer sannsynligvis en fase når utbyggingen er gjort da noen vil spørre om DNK skal fortsette som før.

5.3.2 Prosesser er preget av sti-avhengighet

Som vist i kapittel 2, så vil vi ut fra et institusjonelt perspektiv forvente at man leter etter løsninger i nærheten av tidligere løsninger, og at beslutninger tidlig i historien binder opp senere valg. Dette ser man eksempelvis når det gjelder tilknytningspunkt i forvaltningen. Siden Helsetilsynet henvendte seg til Justisdepartementet om denne saken, og departementet tok initiativ overfor andre departement, så blir det naturlig at de leder forstudien. Og når man skal gå videre med utredning fortsetter JD å ha initiativet. Og slik fortsetter det, og medfører at Justisdepartementet, som ifølge Odd Einar Dørum nesten ikke hadde IKT-prosjekter, står med hovedansvaret for et av Norgeshistoriens mest komplekse IT-anskaffelser i 2007. Og dette departementet har jo heller ikke typisk noen stor erfaring med å være samordningsdepartement, slik som f.eks. Kommunaldepartementet eller Finansdepartementet. Ut fra erfaring og kompetanse, var det meget lite sannsynlig at Justisdepartementet skulle ha dette. Og heller ikke ut fra bruker-ansvaret var det selvsagt hvem som skulle drive dette prosjektet når det ble etablert i 1998. De store brukerne er politi under JD, sykehusene under HOD og fylkeskommunene, legevakt under kommunene og brannvesen under kommunene. Og det var helsesektoren som først tok opp problemet med gamle nettsamband. Men det var Justisdepartementet som tok initiativet, og den tilknytningen utfordres ikke senere. Det er tungt å flytte på alt som allerede er etablert i forvaltningen. Derfor holder man seg til løsningen som er valgt. Selv om prosjektet endret karakter, forsinkelsene vokste og ryktene om budsjettoverskridelser ble mange, var ikke slikt nok til å røkke ved den beslutningen som var tatt. Senere i prosessen hevder Helsedirektoratet at de burde ta styringen (Aftenposten, 16.10.2011) men det får ingen effekt. Slik sett kan man si at valget av ansvarlig departement i realiteten ble gjort da Helsetilsynet ba Justisdepartementet om å ta ansvar for et prosjekt

Dersom man skulle tenke helt fritt, kunne et felles selskap mellom KS, JD og HOD også vært en løsning. I forhold til samordningen ville det gitt større friheter og vært ganske rasjonelt. Det ville imidlertid ikke vært i tråd med et entydig ministeransvar og kulturen; «slik vi gjør

det i norsk forvaltning». I praksis er det ikke så entydig ansvar her. Historien om nødnettet viser at ingen kan bli eneste ansvarlige for resultatene i prosjektet, det er jo nettopp et samspill mellom ulike faktorer. At det ikke ble gjort gjeldende noe ansvar for justisministeren til tross for mange års forsinkelse, viser kanskje at denne erkjennelsen også ble delt av Stortinget.

Bruken av ett ansvarlig departement og medvirkning fra de andre departementene er vanlig. Norges forskningsråd får eksempelvis styringssignaler fra 16 departement (Eltun, 2013), mens Kunnskapsdepartementet har ansvar for å samordne disse styringssignalene og kunnskapsministeren er den konstitusjonelt ansvarlige statsråd. Det er også velkjent at det brukes styringsgrupper på tvers av departement for å håndtere prosjekter på tvers. Det er derfor grunn til å understreke at valget av organisering er på linje med slik det vanligvis gjøres i norsk forvaltning. Dette kan nærmest kalles «default»-varianten for samordning i norsk statsforvaltning. For å finne denne løsningen trengte man ikke se seg så veldig mye rundt, så det er i alle fall en.

Et annet eksempel på betydning av historien i denne sammenheng er Helsedirektoratets posisjon. Lenge før dette nødnettet skal etableres, har det skjedd en ganske vesentlig endring i Helse-Norge. Helseforetakene er etablert som statlige foretak, under Eieravdelingen i Helsedepartementet. Helsedirektoratet er ikke den ivrigste deltakeren i dette prosjektet til å begynne med. I utredningen sender de Nasjonalt kompetansesenter for kommunikasjon i helsetjenesten (Kokom) for å representere sine interesser. Til tross for det lange navnet, er det en veldig liten aktør, på denne tiden med 2 ansatte. Men Kokom er med både i styringsgruppa for utredningen og i pilotprosjektet. I de videre utredningene er det Helsedirektoratet som deltar. Det legges hele tiden videre opp til at nødnettprosjektet skal forholde seg til de tre nødetatene, men i praksis betyr det de tre direktoratene. På samme måte som DSB har Helsedirektoratet ingen operativ funksjon, men sitter på en fagmyndighet. I motsetning til brannsektoren finnes det imidlertid et operativt statlig nivå, helseforetakene. For å kunne fungere må Helsedirektoratet etter hvert ta med seg foretaks-strukturen. Allerede i styringsdokumentet fra 2007 er helseforetakene nevnt, og Helse Sør-øst er med som deltager i direktoratsgruppen. Men de ansvarlige for etatsprosjektene er hele tiden de tre direktoratene. Det blir en kompetansestrid mellom Helsedirektoratet og foretakene, og vanskelige organisatoriske løsninger. En rasjonell beslutning kunne vært å gå rett til helseforetakene. Helsedirektoratet skulle jo vise seg å bli «vanskelig» i denne prosessen, så at man hele tiden

holdt seg til dem skulle vise seg å bli en skjebnesvanger beslutning for prosjektet. Og det er denne historiske bindingen som forklarer det best. Det vanlige for et departement er å forholde seg til direktoratene. Og når noen er inne i det, så fortsetter de hvis ikke noe spesielt skjer. Andre konstruksjoner er uvant. Først i 2011, nesten 10 år etter etableringen, blir helseforetakene beskrevet som en selvstendig faktor i styringsdokumentet for nødnett.

5.4 Bærer prosessen preg av «Muddling through»

Jeg vurderer denne prosessen i forhold til denne ideens steg 1-5, jfr. pkt. 2.4, slik:

1. Valg av policy: Det gjøres forenklinger hele veien for å begrense antall varianter som man må ta stilling til. I utredningen fra 1998 har man bestemt at det er en teknologi man skal utrede, nemlig Tetra. Dermed kan oppmerksomheten rettes mot andre problemer. I saken til Stortinget begrenser man også valg av alternativ til enten å «flikke» på gamle nett, eller et felles nytt nett. Dette skreller bort en del alternativ, som f.eks. at politiet som var mest i behov av nytt nett, kunne vært først, og så fikk man tatt de andre etter hvert.
2. Spørsmål om mål-middel sammenheng fremstår ikke her som irrelevant. Det er veldig fokus på å løse et behov. Men en annen ting er at beslutningsprosessen for å løfte dette frem til Stortinget, ikke er preget så mye av om det er rasjonelt eller ikke. Det dreier seg om å få tilslutning. På dette punkt sammenfaller case-studiet godt med teorien.
3. Dette å sikre oppslutning om policy-valget er hovedsaken i spesifikasjonsfasen. Der holder man kontakt med alle parter for å sikre seg at de forplikter seg. Og man får et gjennomslag, men det virker som om det er Justisdepartementet alene som må løfte dette.
4. Vurdering av dette forslaget går tydelig på sammenligning med status quo, det er ingen leting etter alternativer langt unna forslaget. Fokus er på om det skal komme et nytt nett istedenfor det som er. Forskjellen fremtrer da som et kostnads- og ytelsesspørsmål. Man kunne også diskutert organisering og forholdet mellom etatene. Men det blir ingen stor sak.
5. Benytter man seg av tidligere erfaringer for å velge ny policy? Det er ikke så mye å se til dette. Det virker som om man mangler referanser til andre prosjekt. Det nevnes noe om et feilslått nettprosjekt i forbindelse med OL i 1994. Man er oppmerksom på faren for å velge «feil» teknologi, så det er en del læringspunkter fra andre land i den forbindelse.

Departementet legger også vekt på å unngå store kostnadsoverskridelser og gjør bruk av eksterne kvalitetssikrere flere ganger i prosessen. Det er imidlertid lite læring å se fra andre store prosjekter i staten, på helt andre områder.

6 Oppsummering

6.1 Om forventningene

Jeg viser til forventningene som jeg hadde skissert i kapittel 2.

A. Forventning om opprettelsen av direktoratet: Organisering i direktorat er valgt fordi

- det er den organisasjonsformen som passet best til oppgaven
- det er den organisasjonsformen som passer best med departementets kultur
- det er den mest forsiktige organisasjonsendringen man kunne gjøre

Min vurdering: Det er mye som rasjonelt sett tilsier at man ikke burde bruke direktoratsformen til samordning, men organisasjonskultur og sti-avhengighet gir god mening for valget. Så er det også andre forhold som taler for et direktorat (teknisk oppgave, avstand fra dep. nøytralt ifht etatene) og disse hensynene veier nok tyngre.

B. Forventning om beslutninger: Beslutningene er preget av:

- formålsrasjonelle handlinger
- stiavhengighet, løsningen er i stor grad følge av tidligere beslutninger. Oppstarten av arbeidet er førende på valgene som gjøres senere i levetiden.
- valg ut fra ganske begrenset antall valgmuligheter

Min vurdering: I selve direktoratet dominerer en teknisk formålsrasjonalitet. Men det er klare innslag av begrenset rasjonalitet. Men i samspillet mellom aktørene synes jeg de kulturelle aspektene er viktigere. Og «muddling through» fanger opp den sterke begrensningen i valgmuligheter som etableres når det nærmer seg beslutning.

C. Forventning om videre organisering: Organiseringen rundt nødnett preges særlig av

- tydelige formaliserte strukturer

- at organisasjonskulturen i forvaltningen legger føringer på organiseringen, Nødnettprosjektet må tilpasse seg forvaltningens kultur
- at organiseringen ikke besluttes separat, men at det henger sammen med en total pakke rundt valg av policy

Min vurdering: Organisering preges av tydelige formaliserte strukturer, men organisasjonskultur demper en del av utslagene. Det er ikke alle formaliteter som blir realiteter. Samtidig preges etter hvert også DNK av den øvrige forvaltningskulturen, og lærer seg å håndtere denne bedre. Organiseringen henger her ikke nært sammen med vedtaket om et nett, så «muddling through» forventningen slår ikke til.

D. Forventning om betydning av størrelse: Gitt størrelsen på nødetatene, og de sterke organisasjonskulturene som finnes der, vil DNK spille rollen som megler, ikke leder.

Min vurdering: DNK klarer seg overraskende bra. De har nok en megler-rolle, men har også styringen i noen prosesser. De er da avhengige av at de har de formelle rettighetene og at det ikke er åpninger i stortingsvedtak e.l. som gir etatene for stor makt.

E. Forventning om gradvis endring: Man forsøker å oppnå at endringer for nødkommunikasjon gjøres i gradvise, små endringer, og på samme måte vil forsiktige organisasjonsjusteringer prefereres før store.

Min vurdering: Oppstarten av prosjektet og direktoratet er eksempel på store sprang. Både ideen med et felles nett, og høye ambisjoner om funksjonalitet som skulle inn i systemet fra start er eksempler. I utviklingen av prosjektet videre er det mer små justeringer og endringer.

6.2 En litt tabloid samling av funn:

Jeg har vist hvordan samordningen har skjedd rundt Nødnett i Norge. Denne prosessen er preget av lang utviklingstid, og forhandlinger mellom parter. Det er mange involverte, og kompliserte strukturer som utvikles hele tiden. Det er aktører som er på statlig nivå som får være med i styringen.

Det jeg har gjort er å konsentrere fokus på de horisontale samordningsforsøkene, og da særlig i strukturen under departementene. Dels fordi ansvaret er lagt her i dette tilfellet, dels fordi

det virker som om samordningen blir teoretisk mellom departementer, men må tydeliggjøres i praktisk handling på direktoratsnivået.

Funn 1: Prosessen er preget av instrumentell rasjonalitet. Denne begrenses i noen tilfeller av forvaltningskulturen og historien

Funn 2: Statsforvaltningen velger en tradisjonell organisasjonsform uansett hvilken oppgave man har foran seg! Det er hensyn til andre forhold enn samordning som styrer organiseringen. Det er viktige forhold, som politisk styring, klart ansvar for oppgaven, teknisk rasjonell gjennomføring. Samordning er ikke et hensyn som er bygget inn i norsk forvaltnings grunnstruktur. Slik sett er det logisk at det ikke er øverst av hensyn som tas i denne konkrete saken heller.

Funn 3: Statens forvaltningskultur er ikke tilpasset disse store teknologiske prosjektene. Disse miljøene vil ofte være preget av sine verdier. De passer ikke sammen med store teknologiske prosjekter, som må ha en enhetlig og sterk styring for å lykkes. Avstand til politisk nivå, og et all-round departement bør være betydelig, ellers blir det trøbbel.

Funn 4: Kommunene blir glemt eller oversett i den overordnede strukturen.

Funn 5: Man bruker for lang tid på samordning. Den måten departementene har lagt opp samordning på, er meget tidkrevende. Og denne forsinkelsen har ingen klar taper. Men samfunnsøkonomisk kan utsettelsen ha store kostnader. Et lite eksempel i denne sammenhengen: med normal fremdrift hadde nødnett vært tilgjengelig på Utøya den 22. juli. Om det så ville fått noen konsekvenser, er uklart. Men det minner oss i alle fall på at forsinkelse og sendrektighet også kan ha en pris.

Funn 6: De store fagdirektoratene har en stor plass. Samordningsutfordringer kan ha minst like stort omfang på direktoratsnivået som på departementsnivå. I dette tilfelle tyder alt på at forholdet mellom departementene var fredelig, sett i forhold til forholdet mellom direktoratene.

6.3 Hva kan vi lære av dette og andre arbeider?

Men dette arbeidet sammen med andre arbeider kan til sammen utgjøre et bedre grunnlag for å utlede viktige faktorer, eller spennende spor for videre utforskning. Vi vet i tillegg noe fra andre arbeider:

Master om samordning i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser at organisasjonskulturen i DSB som direktorat er blitt påvirket av oppgaven med samordning (Magnussen, 2012) Man ser også i DNK antydninger til en viss institusjonalisering, der forvaltningsverdier etter hvert bygges inn som resultat av erfaringene i møte med forvaltningen. I en masteroppgave om samordning av vannforvaltning (Hundere, 2013) viser det seg at direktiver og intensjoner om en felles samordnet vannforvaltning på tvers av flere organisasjoner, i praksis ikke får gjennomslag. Det er de etablerte strukturene, (landbrukssektoren, fylkesmannen osv) som fortsatt styrer forvaltningen av vannressursene. Min analyse av DNK viser også at forvaltningskultur og størrelse/maktforhold spiller større rolle enn retningslinjer og ønsker om samarbeidsvilje.

En masteroppgave om innføringsprosjektene i nødnett for brann og politi (Lunde, 2009) konkluderer med at forskjeller i organisasjonsstruktur, ressurstilgang, grad av endring og motivasjon kunne forklare forskjeller i innføringsprosjektene for de to etatene. Jeg har for denne oppgaven vært inne på noe av det samme, men det virker som om organisasjonsstruktur og ressurstilgang er de forholdene som betyr mest i nødnett.

Samordning om nødnettet skjer horisontalt, og uten at man har sterke virkemidler for å sikre at så skjer. Det er ikke noe sikkerhetsnett som kan fange opp dersom direktoratene og departementene ikke vil samarbeide. Det vil ikke avsløres før det blir en så stor forsinkelse i planen at mange andre blir alarmert, eller at det skjer en katastrofe. Nødnett har fått mye negativ omtale i media. Erfaringer fra nødnett viser at det er mulig å få til samordning – men ikke lett å sikre seg det. Egentlig er det også en suksesshistorie, man har klart å samordne i ett tilfelle som teoretisk sett ville være svært vanskelig å få til.

Det er flere teoretiske perspektiver som kan forklare hvordan samordningen fungerer. Det er nok en viss mulighet for at man må ha en mer tverrfaglig tilnærming til dette. Det ville kanskje være fornuftig at flere samordningsprosjekter ble evaluert ut fra en tverrfaglig plattform.

Litteraturliste

Askim, Jostein (2009): «offentlig sektor – helhet eller siloer?» Forelesning i STV2410
25.03.09

Christensen, T., P.Læg Reid, P.G.Roness og K.A. Røvik(2009): Organisasjonsteori for offentlig sektor. 2.utgave. Oslo, Universitetsforlaget.

Dille, Therese (2013): Inter-institutional Projects in Time. Doktorgradsavhandling. Oslo, Handelshøyskolen BI.

Direktoratet for forvaltning og IKT,(2012): Graves det dypt nok? Om utredningsarbeidet i departementene. DiFi-rapport 2012:8.

Direktoratet for forvaltning og IKT,(2014): Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. DiFi-rapport 2014:7.

Egeberg, Morten (1992): Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk. Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift 1992 (8.årgang) nr. 3: 185-204.

Egeberg, Morten (2012):”How bureaucratic structure matters: an organizational perspective”, i B. G. Peters og J. Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage

Eltun, Ragna(2013): Mål- og resultatstyring av Norges forskningsråd 2004-2012. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2004): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London, MIT Press.

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

Hundere, Gunn Cecilie Timberlid (2013): Mellom europeiske intensjonar og lokal praksis – ei samordna vassforvaltning? Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Lijphart, Arend (1971): “Comparative Politics and the Comparative Method”, *American Political Science Review*, 65: 682-693.

Lindblom, Charles E. (1959): The science of "muddling through". Public Administration Review, 19, side 79–88.

Lyngstøl, Tor Helge (2005): Presentasjon av «Status i nødnettprosjektet» ved prosjektleder Tor Helge Lyngstøl.

Magnussen, Miriam Cecilie (2012): Alltid beredt? Når direktorater får samordningsansvar – en studie av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Olsen, Johan (red. 1978): Politisk organisering. Oslo, Universitetsforlaget.

Olsen, Johan (1983): Organized Democracy. Oslo, Universitetsforlaget.

Olsen, Johan (1988): Statsstyre og institusjonsutforming. Oslo, Universitetsforlaget.

Peters, B. Guy (2005): Institutional Theory in Political Science. Continuum, New York.

Pollitt, C. og G.Bouckaert (2004): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford, Oxford University Press.

Scott, W.Richard(1987): Organizations; rational, natural and open systems. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

Telenor (2001): Tetra pilotprosjekt. Presentasjon 02.11.2001 ved Knut Erik Aas, Telenor Mobil.

UF-Utrykningspersonellets Fellesutvalg (2000): Referat fra informasjonsmøte 25.september 2000 mellom utvalget og JD-RBA.

Offentlige dokumenter

Justisdepartementet (2001a): Pressemelding 05.02.2001 Åpning av nytt sambandssystem i Trondheim.

Stortingsmelding nr 17 (2001-2002): Samfunnssikkerhet

KoKom (2001): Årsmelding 2001, Nasjonalt senter for Helsetjenestens kommunikasjonsberedskap (KoKom)

Justisdepartementet (2001b): Felles radiosamband for nød- og beredskapsstatene. Utredningsrapport 5.mars 2001.

Justisdepartementet 2003 om pilotprosjektet.

Justisdepartementet(2004): Tetra pilotprosjekt. Erfaringsrapport ved slutten av perioden 15.06.2003. Utsendt 12.02.2004.

Metier Scandinavia AS og Prosjekt- og teknologiledelse AS (2004): Kvalitetssikring av kostnadsoverslag – Nødnettprosjektet. Sluttrapport 28.06.2004

Stortingsproposisjon nr 1 (2004-2005), Tillegg nr. 3: Framtidig radiosamband for nød- og beredskapsstatene. Tilrådning fra Justisdepartementet, godkjent i statsråd 5.november 2004.

Stortingsproposisjon nr. 30 (2006-2007): Om igangsettelse av første utbyggingstrinn for nytt digitalt nødnett. Tilrådning fra Justisdepartementet, godkjent i statsråd 1.desember 2006.

JD (2006): Pressemelding om ny direktør i DNK 30.08.2006

Prop. 100 S (2010-2011): Fullføring av utbygging og drift av Nødnett i hele Fastlands-Norge. Tilrådning fra Justisdepartementet, godkjent i statsråd 15.april 2011.

Årsrapporter Direktoratet for nødkommunikasjon 2007-2012.

Justisdepartementet (2007): Styringsstruktur for utbyggingsfasen av nødnettet. Justisdepartementet 01.10.2007.

Difi (2008): Nødnett- evaluering av prosjektorganiseringen. Difi-rapport 2008:15.

Revidert styringsdokument – Nødnett- Organisering og styring. Justisdepartementet 11.11.2008

Overordnet styringsdokument – Nødnett. Justisdepartementet 23.02.2010

Overordnet styringsdokument – Nødnettprosjektet- Landsdekkende utbygging. 08.09.2010

Overordnet styringsdokument: Nødnettprosjektet- fullføring av utbygging av nødnett i hele fastlands-Norge (Trinn 2). Justisdepartementet 29.06.2012

DNK (2011): Evalueringsrapport Nødnett trinn 1. Januar 2011

DNK (2012) :“Sikker kommunikasjon når det gjelder” – DNKs magasin. April 2012.

Strategi 2013-2016, Direktoratet for nødkommunikasjon 2013.12.03

Tildelingsbrev 2013 til Direktoratet for nødkommunikasjon. Justisdepartementet 23.01.2013

DSB (2013a): Presentasjon fra Brannvesenkonferansen 2013. Ved Ulf Sandvik. DSB 2013.

DNK (2013a): Nødnettmagasinet. Oktober 2013. Direktoratet for nødkommunikasjon.

Helsedirektoratet(2013): Status nødnett. Presentasjon på IKT-forum 13.3.2013. Ved Willy Skogstad.

Politidirektoratet (2014): Disponeringsskriv for politi- og lensmannsetaten 2014