

Proessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter

En organisasjonsteoretisk analyse

Kristina Haugstveit



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2016

Antall ord: 39 326

Proessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter

En organisasjonsteoretisk analyse

© Kristina Haugstveit

2016

Prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. En organisasjonsteoretisk analyse.

Kristina Haugstveit

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne oppgaven er en studie av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter der fire av politiets nasjonale beredskapsressurser skal samlokaliseres. Studien er en casestudie som kaster lys over prosesser innenfor politikfeltet samfunnssikkerhet og beredskap, men har også relevans for store investeringsprosjekter i staten der infrastruktur skal utformes for å ivareta viktige samfunnsinteresser. Den metodologiske tilnærmingen er dokumentanalyse som suppleres med en gjennomgang av informasjon fra sentrale aktører. Studien er viktig for å kartlegge hvordan utviklingen i en prosess og dens omgivelser påvirker politikutforming innenfor et felt som skal ivareta befolkningens sikkerhet og kritisk infrastruktur. Det er vesentlig med effektiv og god politikutforming på feltet, fordi konsekvensene av det motsatte kan være store.

I denne oppgaven analyseres aktiveringsaspektet og defineringsaspektet med utgangspunkt i problemstillingene: *Hva karakteriserer prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter? Hvor viktige er funksjonelle argumenter og lokaliseringsargumenter for ulike aktører i ulike deler av prosessen? I hvilken grad kan hovedtrekk i prosessen forklares ut fra henholdsvis et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv?* De tre organisasjonsteoretiske perspektivene er benyttet supplerende fremfor konkurrerende for å forklare så mye som mulig av aspektene som studeres.

Studien viser at det i hovedsak er fem trekk som karakteriserer prosessen. For det *første* er det en tidkrevende utvikling. Man observerer at komplekse strukturer i staten gjør at ting tar lang tid. For det *andre* er mange aktører involvert. Dette kan også sies å være en konsekvens av komplekse strukturer i staten og formelle regler. For det *tredje* utvikles konseptet underveis. Man har stadig involvert flere spesialenheter og det er en utvikling hva gjelder funksjonelle aspekter. For det *fjerde* er det en kompleksitet på feltet som fører til avveining mellom tid, ressursbruk og funksjonalitet. For det *femte* er det lite diskusjon om andre løsninger på utfordringene et nasjonalt beredskapssenter skal håndtere.

Bruken av lokaliseringsargumenter og funksjonelle argumenter er vanskelige å skille fra hverandre, da det ene ofte bygger på det andre. På grunn av prosjektets karakter er lokalisering og funksjonalitet tett knyttet sammen. Funksjonelle aspekter er viktige for aktørene gjennom hele prosessen. Lokaliseringsargumenter er mest fremtredende som en motivasjon til senteret helt fra begynnelsen, samt i delen av prosessen som dreier seg om å finne en egnet tomt til senteret.

Studien kommer frem til at det instrumentelle perspektivet i stor grad forklarer hvorfor prosessen tar lang tid og hvorfor så mange aktører er involvert. Det er formelle strukturelle trekk i staten som forårsaker dette. Kulturperspektivet forklarer godt hvorfor det er lite diskusjon om andre løsninger. Det har oppstått en stivhengighet i prosessen og det er en kultur for at statlige institusjoner opptrer instrumentelt. Passenhetslogikk kan forklare hvorfor prosessen skjøt fart etter 22. juli 2011. Myteteori er egnet til å forklare at prosessen utvikler seg underveis. Et nasjonalt beredskapssenter virker å være en løsning før problemet er klart definert.

Politikkfeltet samfunnssikkerhet og beredskap er omfattende, noe som gjør det spesielt viktig med klare ansvarsstrukturer. Det virker å være en stadig avveining mellom dette og faglige hensyn, noe som nok vil være gjeldende for feltet generelt. Man har både formelle, uformelle, interne og eksterne faktorer å ta i betraktning når god politikk for samfunnssikkerhet og beredskap skal utformes, implementeres og vurderes. Dette gjør prosesser komplekse og utfordrende.

Forord

Etter seks år på Universitet i Oslo er det blandede følelser rundt endelig å fullføre mastergraden. Det har vært en usedvanlig berikende opplevelse, aller mest på grunn av alle de fine menneskene jeg har fått gleden av å møte, men også faglig. Det er mange som fortjener en takk for at jeg har fått dette til.

Først vil jeg takke min gode veileder, professor Tom Christensen, for raske og konstruktive tilbakemeldinger, og for samtaler om oppgaven og annet. Dette har vært avgjørende for arbeidet. Jeg vil videre gi en takk til aktørene som har gitt meg nødvendig informasjon til studien.

Min familie og mine venner skal også takkes. En mer kjærlig og kompetent gjeng skal man lete lenge etter! Mamma som alltid har troen på meg, pappa som har kommet med nyttige innspill og oppmuntrende ord, og Ida Maria som har vært en støtte på alle måter det siste året. Takk også til alle venner som gjør livet herlig. Til slutt vil jeg takke min kjæreste Aslak som alltid beholder roen og har fått meg til å slappe skikkelig godt av også i hektiske perioder. Vi er et team!

Forfatteren tar det hele og fulle ansvaret for innholdet i denne masteroppgaven.

Kristina Haugstveit

Oslo, 13. mai 2016

Forkortelser

Aktører

DSB – Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

FD – Forsvarsdepartementet

FIN – Finansdepartementet

JD – Justis- og beredskapsdepartementet (tidligere Justis- og politidepartementet)

KSE - Krisestøtteenheten

NSM – Nasjonal sikkerhetsmyndighet

POD – Politidirektoratet

PST – Politiets sikkerhetstjeneste

PwC – PricewaterhouseCoopers

RSU – Regjeringens sikkerhetsutvalg

SD – Samferdselsdepartementet

SMK – Statsministerens kontor

UD – Utenriksdepartementet

Rapporter

KS – Kvalitetssikring

KVU – Konseptvalgutredning

NOU – Norges offentlige utredninger

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	V
Forord.....	VII
Forkortelser.....	IX
Innholdsfortegnelse.....	XI
1 Innledning.....	1
1.1 Tema og bakgrunn.....	1
1.2 Problemstilling og studieopplegg.....	3
1.3. Teori og metode.....	4
1.4 Empiri og avgrensninger.....	5
1.5 Analysen og konklusjon.....	5
1.6 Oppgavens struktur.....	6
2 Teoretisk tilnærming.....	8
2.1 Innledning.....	8
2.2 Aktivisering og definering.....	10
2.3 Instrumentell teori.....	11
2.3.1 Generelle trekk ved teorien.....	11
2.3.2 Formelle organisasjonsstrukturer.....	11
2.3.3 Valg av organisasjonsstruktur.....	13
2.3.4 Virkemiddelmodellen.....	15
2.3.5 Bruk av instrumentell teori og forventninger.....	16
2.4 Kulturell teori.....	17
2.4.1 Generelle trekk ved teorien.....	17
2.4.2 Stiavhengighet.....	19
2.4.3 Det passende.....	20
2.4.4 Bruk av kulturteori og forventninger.....	21
2.5 Myteteori.....	21
2.5.1 Generelle trekk ved teorien.....	21
2.5.2 Hvor myter kommer fra og hvordan de opprettholdes.....	23
2.5.3 Dekontekstualisering, kontekstualisering og virusteorien.....	23
2.5.4 Bruk av myteteori og forventninger.....	25
2.6 Samspillet mellom perspektivene.....	25

3	Metoden.....	28
3.1	Innledning.....	28
3.2	Casestudie.....	29
3.3	Datamaterialet	30
3.3.1	Innsamling og avgrensninger	30
3.3.2	Dokumentanalyse	30
3.3.3	Supplerende informasjon fra aktører	31
3.4	Operasjonalisering.....	32
3.5	Validitet og reliabilitet	35
4	Bakteppe for politikfeltet og casen.....	38
4.1	Innledning.....	38
4.2	Samfunnssikkerhet og beredskap	39
4.3	Organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge	40
4.3.1	Generelle trekk	40
4.3.2	De fire prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap	40
4.3.3	Ansvar på ulike forvaltningsnivåer	41
4.3.4	Sentrale enheter for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap	43
4.3.5	Politiets rolle og ansvar	45
4.3.6	Oversikt over organiseringen av beredskapsarbeidet i Norge.....	46
4.4	Kort om tidligere forskning på feltet.....	48
5	Proessen	50
5.1	Innledning.....	50
5.2	Behovet for et nasjonalt beredskapssenter og samlokalisering	51
5.3	Aktørene i prosessen	52
5.4	Proessen før 22. juli 2011	53
5.5	Proessen etter 22. juli 2011.....	55
5.5.1	Et skille i prosessen	55
5.5.2	Høringer i Stortinget etter 22. juli 2011	57
5.5.3	Avgjørelser og bevilgninger under Stoltenberg II-regjeringen	58
5.5.4	Proessen etter regjeringsskiftet høsten 2013.....	59
5.6	KS1-rapporten – definering av prosjektet	62
5.6.1	Redegjørelse for rapporten	62
5.6.2	Innspill til KS1-rapporten.....	67

5.7	Prosesen etter KS1-rapporten	68
5.8	Empirisk oppsummering	69
6	Analyse.....	74
6.1	Innledning.....	74
6.2	Analyse av prosessen fra et instrumentelt perspektiv	74
6.2.1	Instrumentelle generelle trekk	74
6.2.2	Instrumentelle trekk ved politikfeltet	75
6.2.3	Aktivisering	76
6.2.4	Definering.....	79
6.2.5	Virkemiddelmodellens forklaringskraft	80
6.3	Analyse av prosessen fra et kulturelt perspektiv	82
6.3.1	Kulturelle generelle trekk.....	82
6.3.2	Kulturelle trekk ved politikfeltet	82
6.3.3	Aktivisering	83
6.3.4	Definering.....	85
6.4	Analyse av prosessen fra et myteperspektiv	87
6.4.1	Generelle mytetrekk	87
6.4.2	Mytetrekk ved politikfeltet.....	87
6.4.3	Aktivisering	88
6.4.4	Definering.....	89
6.5	Samspeillet mellom teoriene	90
6.6	Oppsummering av fortolkninger ut fra perspektivene	92
7	Konklusjon	95
7.1	Oversikt over oppgaven	95
7.2	Svar på problemstillingen.....	96
7.3	Overføringsverdi til andre caser	98
7.4	Hvordan funn fra studien kan ha implikasjoner for feltet	99
7.5	Studiens styrker og svakheter.....	100
7.6	Veien videre og fremtidige studier	101
	Litteraturliste	103
	Vedlegg 1 – Spørsmål til aktører.....	111

Figur 1: Virkemiddelmodell.....	16
Figur 2: Organiseringen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge.	47
Figur 3: Målene for et nasjonalt beredskapssenter.....	63
Tabell 1: Operasjonalisering av de tre organisasjonsteoretiske tilnærmingene	34
Tabell 2: Prissatte og ikke-prissatte virkninger.....	66

1 Innledning

1.1 Tema og bakgrunn

Å ivareta borgernes sikkerhet er blant den norske stats viktigste oppgaver. Vold, terror, menneskerettighetsbrudd, krig og naturkatastrofer er blant hendelser staten skal sikre borgerne mot. Noen vil også trekke frem økonomisk og helsemessig sikkerhet, slik velferdsstaten i stor grad har påtatt seg ansvaret for. I denne oppgaven vil ansvaret den norske stat har for å bevare befolkningens sikkerhet, relatert til hendelser der politiets bistandsressurser¹ må involveres, diskuteres. Strukturelle forhold innenfor organiseringen av politikkkfeltet vil vektlegges spesielt, fordi organiseringen kan få konsekvenser for krisehåndteringen (Fimreite, Lango, Lægroid, & Rykkja, 2014a). Casen som studeres i denne studien er prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter for fire av politiets spesialenheter.

Samfunnssikkerhet og beredskap blir stadig mer fremtredende på den politiske agendaen. Internasjonalt skjøt oppmerksomheten rundt feltet fart etter hendelsene i USA den 11. september 2001. I Norge så man et skille etter terrorangrepene 22. juli 2011 (Christensen, Lægroid, & Rykkja, 2015b, 3). Utformingen av politikk på feltet er grunnleggende for at myndighetene skal opprettholde sin legitimitet og fylle den ansvarsrollen som er forventet av dem i Norge. Strukturen, kulturen og retningslinjene som utvikles rundt dette skal bevare kritisk infrastruktur og sikkerheten til befolkningen. Utover dette har staten også en militær sektor som skal forsvare landet under sikkerhetspolitiske kriser. Kriser karakteriseres som vanskelige å forutse, med store negative konsekvenser og går utover vanlige rutinesituasjoner (Christensen, Lægroid, & Rykkja, 2013, 168).

I Norge deltar flere hundre aktører i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, både private og offentlige institusjoner. Utfordringene på dette feltet omtales som *wicked issues*, altså sammensatte problemer, fordi de går over flere nivåer i statsforvaltningen og mellom ulike sektorer på tvers av politikkområder (Christensen mfl., 2013, 176). Når det oppstår en krise, forventer samfunnet at staten skal ha en plan og et ansvar for å håndtere den på best mulig måte. Politikktutforming på feltet og krisehåndtering tester samfunnet og medfører politiske og administrative utfordringer for involverte aktører (Boin, 2009, 370). En

¹ Ordene bistandsressurs, beredskapsressurs, beredskapsstyrke og spesialenhet vil benyttes om hverandre i denne oppgaven, og betegner de operative enhetene som skal inngå i et nasjonalt beredskapssenter.

spenning gjelder i hvilken grad politikken skal integreres i en helhetlig og felles organisasjonsmodell, eller overlates til hver enkelt aktør (Fimreite mfl., 2014a, 11-12).

I dag er kriser annerledes enn de var tidligere. Frekvensen av dem, deres natur og konsekvensene varierer. Dagens kriser gir utfordringer for legitimitetsbasisen til offentlige og private instanser i større grad enn før (Boin, 2009, 367). Krisene som staten skal forebygge mot og håndtere er av ulik karakter. Hyppigere hendelser utløst av ekstremvær og økende terrortrusler har skapt bevissthet i samfunnet om viktigheten av god beredskap for å ivareta samfunnssikkerheten (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, 5). Faren for terror, samt konsekvenser av teknologisk utvikling, har de siste 15 årene vært fremhevet. Globaliseringen har også endret trusselbildet. Terrorangrepene i Paris i 2015 og flere steder siden 2001 illustrerer dette. En krise oppstår når det forekommer en trussel mot grunnleggende verdier, menneskers sikkerhet og funksjonen til kritisk infrastruktur, en situasjon som må håndteres umiddelbart under svært usikre forhold (Ansell, Boin & 't Hart, 2014, 2). Ved god håndtering kan man minimere trusselen. Dersom krisen slår til og påfører betydelig skade, er det snakk om en katastrofe. Om dette skjer, må staten ofte improvisere for å få på plass en plan (Boin & Bynander, 2015, 124).

God beredskap kan utgjøre forskjellen mellom hendelser som forblir kriser og de som utvikler seg til katastrofer (Fimreite, Læg Reid, & Rykkja, 2014b, 15). Nettopp derfor er dette området svært viktig å utvikle og forbedre. Kriser kan være naturskapte eller menneskeskapte. Det utfordrende klimaet og den varierte geografien i Norge gjør at man har utviklet beredskapsnettverk mot et bredt spekter av potensielle kriser forårsaket av naturen. I denne oppgaven er fokuset på en sentral aktør som stort sett forebygger mot og håndterer menneskeskapte kriser, som terror og andre kriminelle handlinger, nemlig politiet. Til daglig opprettholder politiet orden i samfunnet og håndterer hendelser av mindre skala enn det som kategoriseres som en krise. Politiet er dog også i fremste rekke når staten skal håndtere kriser som den Norge opplevde i Oslo og på Utøya sommeren 2011. I tillegg til å dekke lokale behov, skal politiet dekke en rekke nasjonale behov ved større hendelser der spesialkompetanse er nødvendig. Det er derfor opprettet nasjonale bistandsressurser for håndtering av ekstraordinære hendelser. Lenge har det vært arbeidet med å få på plass et nasjonalt beredskapssenter som skal huse flere av Norges spesialenheter innenfor politiet. Selv om prosessen har pågått i over ti år, hadde man per inngangen til 2016 fremdeles ikke et vedtak om hvor senteret skal lokaliseres. Enhetene som er tenkt å inngå i senteret er beredskapstroppen, politiets bombegruppe, helikoptertjenester og krise- og

gisselforhandlertjenesten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014b). Senteret skal legge til rette for bedre treningsforhold og økt funksjonalitet til enhetene. Dette vil føre til en redusert responstid fra alarmen går til enhetene befinner seg på det aktuelle hendelsesstedet. Det er viktig å presisere at det er snakk om en samlokalisering, men at enhetene fremdeles vil ha sine distinkte spesialiseringer. Styringsstrukturen kan bli endret, avhengig av hva slags styringsmodell som velges.

Beredskap dreier seg om å forebygge og håndtere uforutsigbare kriser. Det er alvorlig dersom prosesser for å bedre dette tar lang tid, da man aldri vet når en krise oppstår og dermed ikke når behovet for funksjonen til et slikt senter melder seg. Av den grunn er det relevant å se nærmere på denne prosessen, aktørenes tilnærminger og påvirkning, og hva som kan forklare trekkene man ser i utviklingen. Dagens forhold for beredskapsressursene er vurdert som ikke gode nok for effektiv og god beredskap. Spesielt er plassmangel og fragmenterte enheter, også innad i enhetene, et problem. Stadig er prosessen utsatt, da det er mange aktører som skal inn i de ulike delene av prosessen som omhandler organiseringen av selve sentret og selve utbyggingen. Senteret skal være et operasjonelt senter og en politistasjon, ikke et rent treningssenter. Det er også fokus på økonomiske gevinster ved en samlokalisering (Inderhaug, 2014).

Det er viktig å ha god og effektiv politikktutforming på samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet fordi det er snakk om beskyttelsen av befolkningen og av kritisk infrastruktur. Om man vet mer om hva som kan føre til gode prosesser, vil man kanskje kunne si noe om hvordan politikktutforming kan forbedres. Dette vil være til nytte for alle deler av samfunnet. Det finnes intet fasitsvar på hvordan studier skal gjøres, men en tilnærming kan være å finne noen mønstre for hva som karakteriserer politikktutforming på feltet og følgene av det.

1.2 Problemstilling og studieopplegg

Denne oppgaven tar sikte på å besvare følgende problemstillinger:

Hva karakteriserer prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter? Hvor viktige er funksjonelle argumenter og lokaliseringsargumenter for ulike aktører i ulike deler av prosessen? I hvilken grad kan hovedtrekk i prosessen forklares ut fra henholdsvis et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv?

Problemstillingen er tredelt. Jeg vil først kartlegge hva som karakteriserer prosessen generelt. Som en underproblemstilling til dette vil jeg se spesielt på viktigheten av

funksjonelle argumenter og lokaliseringsargumenter for ulike aktører i ulike deler av prosessen. Dette vil så analyseres ut fra tre organisasjonsteoretiske perspektiver. Relatert til siste del av problemstillingen har jeg følgende spørsmål for å klargjøre ytterligere:

- I hvilken grad er prosessen drevet av formelle og uformelle trekk ved aktørene?
- Hvordan spiller interne og eksterne ideer og omgivelsen inn på prosessen?

For å besvare første del av problemstillingen har en grundig innsamling av empirisk materiale vært nødvendig. For å besvare andre del av problemstillingen har det vært nødvendig å kartlegge hvem som har deltatt i prosessen, samt velge ut hvilke aktører jeg skal fokusere på. Med funksjonelle argumenter menes argumenter der sentrets funksjon står i sentrum for politikktutformingen. Med lokaliseringsargumenter menes for det første argumenter der stedet senteret plasseres er det mest sentrale i politikktutformingen, og for det andre argumenter knyttet til behov for endring av den nåværende lokaliseringen til bistandsressursene. Den tredje delen av problemstillingen anvendes på de to forestående for å analysere dette ut fra de tre teoretiske tilnærmingene.

Det har vært nødvendig å starte denne studien med en kartlegging av politikkfeltet og prosessen for å etablere et empirisk grunnlag. Dette kontekstfester prosessen og skisserer dens utvikling. Videre har jeg utformet det teoretiske rammeverket og tilpasset metoden til undersøkelsesopplegget. Analysen er gjort med grunnlag i teoriene, bakgrunns materialet og empirien, med feste i den metodologiske tilnærmingen.

1.3. Teori og metode

Det er benyttet tre organisasjonsteoretiske tilnærminger for offentlig sektor for å analysere prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Disse er et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. Alle de tre teoriene forklarer beslutningsadferd og endring i offentlige organisasjoner. Mens den første av de tre, det instrumentelle perspektivet, bygger på formelle regler og struktur, bygger de to siste, kultur- og myteperspektivet, som begge er institusjonelle teorier, på betydninger av uformelle normer og verdier som kan komme fra internt eller eksternt hold. Teoriene vil benyttes for å forklare aktørers tilnærming til prosessen og betydningen av dette for politikktutformingen og for prosessen generelt. For å gjennomføre en god analyse er det nødvendig å definere hva jeg forventer å finne i det empiriske materialet dersom teoriene har forklaringskraft. Teoriene vil benyttes supplerende fremfor konkurrerende. En nøye fremlegging av de ulike perspektivene, deres særtrekk og hva

som vil være trekk i empirien hvis teoriene kan sies å forklare fenomener er viktig. Et skille mellom aktivisering og definering vil være et gjennomgående sentralt element i fremstillingen av empirien og i analysen. Aktiviseringsprosessen omhandler hvilke aktører som deltar i prosessen, mens defineringsprosessen handler om definering av problemer og løsninger (March & Olsen, 1976).

Studien er kvalitativt fundert og er en casestudie av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Jeg vil finne ut hva eventuelle funn kan si om andre lignende caser, men har ikke et mål om å generalisere funnene. Ulike tilgjengelige dokumenter og kontakt med sentrale aktører via e-post danner til sammen det empiriske grunnlaget analysen er bygget på. Primærmetoden er dokumentanalyse.

1.4 Empiri og avgrensninger

Den empiriske fremleggingen vil i hovedsak være kronologisk, og datamaterialet presenteres samlet. Oppgaven fokuserer på prosessen etter 22. juli 2011, men tiden før dette legges også frem for å danne et helhetlig bilde. Grunnen til denne inndelingen er at jeg anser hendelsene den dagen som et markant skille innenfor politikfeltet i Norge. Etter den dagen ble det rettet økt oppmerksomhet mot flere aspekter ved samfunnssikkerheten og beredskapen som før hadde vært mindre omtalt. Dette gjaldt også prosessen som diskuteres i oppgaven. Noe informasjon som trolig er relevant for studien er unntatt offentligheten. Dette begrenser det empiriske fundamentet i oppgaven.

Da jeg analyserer prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter og ulike aktørers tilnærming og innvirkning på denne, vil effekten av politikken som utformes ikke diskuteres. Grunnen til dette er at senteret ikke er etablert og at en drøftelse av eventuelle virkninger dermed blir spekulasjon. Jeg vil likevel kunne si noe om politikken på et mer generelt nivå, relatert til hvordan den er utformet. Andre aspekter ved feltet samfunnssikkerhet og beredskap enn prosessen går jeg ikke inn på. Det har vært nødvendig med denne avgrensningen grunnet oppgavens begrensede omfang. Forsvarets sentrale rolle er ett av feltene som utelukkes. Det samme gjelder andre problemstillinger utenfor politiets spesialenheter sitt oppgavefelt.

1.5 Analysen og konklusjon

I analysen vurderer jeg hvor godt de tre organisasjonsteoretiske tilnærmingene kan forklare aspekter ved prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Det er klart at de tre

perspektivene hver for seg kan forklare ulike trekk, men at de får best forklaringskraft sammen. Instrumentelle trekk ved staten som en enhetlig organisasjon har tydelig innvirkning på hvordan prosessen drives fremover og hvem som involveres. Kulturelle trekk kan forklare hvorfor man observerer lite endring i politikken over tid, mens myteperspektivet godt forklarer de raske handlingene man ser etter 22. juli 2011. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og politiet har stort sett vært samkjørte gjennom prosessen så langt, men det er naturlig at de to aktørene har noe ulike prioriteringer ut fra deres ansvarsområder. Dette preger i noen grad utformingen av politikken. Jeg vil diskutere i hvilken grad aspekter fra denne studien har overføringsverdi til andre lignende caser innenfor feltet samfunnssikkerhet og beredskap, og prosesser vedrørende store investeringsprosjekter der infrastruktur for å ivareta viktige samfunnsinteresser skal utformes.

1.6 Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil jeg presentere de teoretiske tilnærmingene som analysen bygger på. Jeg vil forklare hva teoriene innebærer, hvordan de skal brukes i oppgaven og hva jeg forventer å finne dersom teoriene har forklaringskraft. Den metodologiske tilnærmingen vil redegjøres for i kapittel 3. Utvelgelse av empirisk materiale, utforming av spørsmål til aktører, metodevalget og hvordan jeg går frem i min analyse vil bli gått nærmere inn på. Her presenterer jeg også hvordan jeg har operasjonalisert de teoretiske tilnærmingene, samt vurderer studiens validitet og reliabilitet.

Oppgavens fjerde kapittel legger frem bakgrunnen for prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Her er den strukturelle organiseringen på feltet samfunnssikkerhet og beredskap spesielt interessant å se nærmere på. Det blir fremlagt en gjennomgang av sentrale organisatoriske trekk innenfor feltet, samt tidligere relevant forskning. Deretter legger jeg frem det empiriske materialet vedrørende denne prosessen i kapittel 5. Her vil jeg først gå inn på hvem de sentrale aktørene er, så prosessen før 22. juli 2011. Deretter vil jeg ta for meg utviklingen etter denne dagen, både før og etter regjeringsskiftet i 2013. Til slutt vil jeg redegjøre for hvordan prosessen ligger an i dag.

I analysen i kapittel 6 diskuteres empirien i lys av teorien jeg presenterer. Jeg gjør dette separat for hver teoretiske tilnærming, før jeg går nærmere inn på samspillet mellom de ulike teoriene og forklaringskraften de utgjør samlet. Aktivisering og definering er her et sentralt skille. Til slutt vil jeg i kapittel 7 oppsummere funnene, besvare problemstillingen, diskutere studiens overføringsverdi og redegjøre for implikasjoner mine funn kan ha for feltet.

Jeg vil også vurdere styrker og svakheter ved studien, og diskutere veien videre og mulige fremtidige studier.

2 Teoretisk tilnærming

2.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer jeg de teoretiske tilnærmingene som er benyttet i studien av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Det finnes ulike grener av organisasjonsteori. Disse brer seg over et tverrfaglig felt. Teorienes historie dateres som regel tilbake til begynnelsen av 1900-tallet og er mye diskutert og anvendt i samfunnsvitenskapelig forskning (Egeberg, 1984, 17-18). Organisasjonsteori for offentlig sektor bygger på demokratiteori og teorier om beslutningsadferd i formelle organisasjoner. Sammenhengen mellom politisk organisering og innholdet i den offentlige politikken er en sentral antakelse som ligger til grunn (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015a).

Det skilles ofte mellom et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv, og et myteperspektiv. Alle perspektivene er former for organisasjonsteori for offentlig sektor. De to siste er begge institusjonelle perspektiver (Christensen mfl., 2015a). Hovedskillet mellom en instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming er at man med en instrumentell tilnærming anser formelle strukturer og regler som avgjørende for hvordan en organisasjon handler. Med en institusjonell vinkling åpnes det opp for at organisasjoner i tillegg har egne uformelle institusjonelle regler, verdier og normer. Disse vil ha en selvstendig innflytelse på beslutningsadferden og kan ikke enkelt endres av beslutningstakere og ledere. En instrumentell og en institusjonell tilnærming skiller seg særlig fra hverandre langs tre dimensjoner. Handlingslogikken som legges til grunn for deltakernes adferd, oppfatninger om hva politikken dreier seg om og synet man har på endring (Christensen mfl., 2015a, 13-14).

Fordi organisasjoner befinner seg i en kompleks politisk kontekst, er det viktig å benytte alle de tre teoriene i analysen i denne studien. Interne og eksterne faktorer vil ha noe å si for politikken, men det vil også uformelle og formelle strukturer, regler, normer og verdier (Christensen mfl., 2015a, 20-22). Strukturer, kultur og normer fra omgivelsene kan påvirke praksisen, handlinger og resultater i offentlige organisasjoner, men kan også slå tilbake og endre trekk ved de samme organisasjonene (Christensen mfl., 2015a, 31). Organisasjonsteori for offentlig sektor skiller seg fra annen organisasjonsteori ved at det er fokus på studien av politisk-administrative styringsverk. Teoriene forsøker å kartlegge effektene av ulike organisasjonsformer. Disse teoriene kan bidra til å forklare forekomsten av organisasjonsformer og hvordan de etableres og endres (Christensen mfl., 2015a, 23).

Deltakere i utformingen av offentlig politikk er antatt å handle på vegne av formelle organisasjoner. Tilhørigheten til organisasjonen og sammensetningen av organisasjoner man handler innenfor vil påvirke deltakernes tenke- og handlemåte. Dette er med å forme innholdet i politikken. Organisasjonsteori legger dermed til grunn at styringsstrukturene må analyseres for å forstå innholdet i den offentlige politikken (Christensen mfl., 2015a, 11). I bruken av de tre teoretiske tilnærmingene står forstillingen om begrenset rasjonalitet sentralt. Medlemmer av organisasjoner og beslutningstakere vil handle på grunnlag av forenklede modeller av virkeligheten. Man sier at de har en begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet. Tid, oppmerksomhet og analysekapasitet er begrenset relatert til oppgavene og utfordringene man står ovenfor. Organisasjonskulturen og omgivelsene preger holdninger og handling. Aktørene har ikke kapasitet til å ha fullstendig oversikt over alle mål, alternativer og mulige konsekvenser av ulike valg (Christensen mfl., 2015a, 28).

I denne oppgaven er det prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter for politiet som teoriene skal anvendes på. Dermed vil trekk ved systemet prosessen er en del av, politikkfeltet samfunnssikkerhet og beredskap, samt aktørene som er involvert i prosessen, være viktige aspekter å studere. Organisasjonsteori er egnet for å analysere prosessen jeg har studert, fordi prosessen er innenfor offentlig sektor og fordi aktørene i prosessen er organisasjoner. Med begrepet organisasjon mener jeg her departementer, direktorater, etater og andre aktører som deltar i prosessen. Jeg ser på organisasjonene som enhetlige, altså ikke på ulike avdelinger, ansatte og lignende. I denne oppgaven er det for det meste snakk om offentlige organisasjoner. Jeg vil belyse prosessen generelt og se hvordan teoriene kan forklare karakteristika ved den. I tillegg vil aktørenes deltakelse i prosessen vurderes, også deres bruk av funksjonelle argumenter og lokaliseringsargumenter.

I dette kapitlet presenteres de tre teoretiske tilnærmingene. Først vil jeg forklare kort hva som menes med begrepene aktivisering og definering, begreper som er viktige for den videre empiriske fremleggingen og analysen. Videre vil jeg redegjøre for det instrumentelle perspektivet. Virkemiddelmodellen for faktisk beslutningstaking er da sentral. Deretter vil det kulturelle perspektivet legges frem, og til slutt myteperspektivet. Viktige trekk ved de ulike teoriene presenteres, samt hvordan teoriene brukes i denne oppgaven og hva jeg kan forvente å finne om teoriene har forklaringskraft. Til slutt i kapitlet vil jeg gå inn på hvordan perspektivene har innvirkning på hverandre. Teoriene brukes supplerende heller enn konkurrerende og er et hjelpemiddel for å belyse casen som studeres.

2.2 Aktivisering og definering

Begrepene aktivisering og definering kan være nyttige for å kartlegge og forklare prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. De tre teoretiske tilnærmingene jeg benytter vil ha ulike forventninger knyttet til disse begrepene.

Aktiviseringsaspekter knyttes til hvem som deltar i prosessen, enten ved selv å delta eller ved å kontrollere andre aktørers deltakelse (Christensen, 1994, 22). Det er formelle strukturer som legger føringer for hvem som skal delta i en prosess. Den formelle, normative strukturen fastslår hvem som har rett og/eller plikt til å ha en rolle i prosessen. Forventningene til aktørene er upersonlige, altså eksisterer de uavhengig av hvem som har stillinger og verv til en hver tid. Den faktiske adferden fastslår hvem som deltar i prosessen. Disse er ikke nødvendigvis de samme som antatt ut fra den normative strukturen (Egeberg, 1984, 20-23). Aktører som kan delta gjør ikke alltid det og aktører som ikke må delta, deltar likevel. I denne studien vil det være nødvendig å kartlegge hvem som har deltatt i prosessen på ulike tidspunkt. Det vil videre være interessant å analysere hvorfor det er slik ut fra de tre organisasjonsteoretiske tilnærmingene.

Defineringsaspekter knyttes til kognitive oppfatninger av problemer og løsninger, altså organisasjonstenkningen som kan knyttes til ulike beslutningsmuligheter (Christensen, 2008, 15). Disse vil variere mellom aktører og mellom ulike faser i en prosess. Formell normativ struktur fastsetter hva slags problemer organisasjoner bør eller må ta stilling til, løsninger som er akseptable og normer for hvordan problemene skal løses (Egeberg, 1984, 20-22). Likevel kan det forekomme at organisasjoner ikke følger den normative strukturen. I denne studien er dette spesielt relevant å se på relatert til bruken av funksjonelle argumenter og lokaliseringsargumenter.

Aktiviserings- og defineringsaspekter kan ha innvirkning på hverandre og er viktige for hvorvidt endring er mulig. Klarhet i roller og organisasjonstenkningen rundt problemer og løsninger er vesentlig. En aktør kan ha kontroll, men lite klarhet om organisasjonstenkning, noe som svekker legitimiteten (Christensen, 1994, 23-24). En aktør kan også ha god innsikt i organisasjonstenkningen, men lite kontroll over prosessen eller hvem som deltar i den (Egeberg, 1984, 23). Kombinasjonen vil avgjøre situasjonen man står overfor i en prosess.

2.3 Instrumentell teori

2.3.1 Generelle trekk ved teorien

Sett fra et instrumentelt perspektiv er organisasjoner redskaper eller verktøy som benyttes for å nå viktige mål. Målene er gitte og beslutninger fattes på grunnlag av formålsrasjonelle handlinger eller ved at organisasjonsstrukturen er utformet med grunnlag i mål-middel-vurderinger. Dette berører prosessen mot en beslutning, samtidig som det også påvirker organisasjonsstrukturen dette bestemmes og utformes gjennom. Handling ut fra formålsrasjonalitet går ut på at aktører har et mål og handler rasjonelt for å nå dette. Når man handler ut fra en mål-middel-vurderinger er også delmål midler for å nå det endelige målet (Christensen mfl., 2015a, 34). Dermed må man finne midler for å realisere disse delmålene, noe som fører til en mål-middel-kjede (Christensen mfl., 2015a, 104). Dersom man ønsker å opprette et nasjonalt beredskapssenter, er det å finne en egnet lokalisering et middel for dette, men også et delmål i prosessen. Dermed trengs midler til å finne denne lokaliseringen. Dersom det er behov for en rapport som kartlegger behovene senteret skal dekke før lokaliseringen kan finnes, er en slik rapport et delmål det må anskaffes midler til. Slik vil det bli mange prosesser og mål-middel-ledd inne i den overordnede prosessen.

Det instrumentelle perspektivet kan deles inn i to varianter, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I førstnevnte er organisasjonen enhetlig og har klare mål-middel-sammenhenger. Det er et hierarki mellom de ulike organene i organisasjonen. I en forhandlingsvariant er organisasjonen sammensatt av underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskap. Her vil utfallet påvirkes av forhandlinger og kompromisser mellom aktørene i organisasjonen. Det antas at aktørene er begrenset formålsrasjonelle, da de umulig kan vite alt om mål, problemer, alternativer, konsekvenser og beslutningsregler innenfor en sak (Christensen mfl., 2015a, 34-37). I analysen av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter vil det være viktig å kartlegge i hvilken grad hierarki eller forhandlinger dominerer strukturene organisasjonene handler ut fra, samt i hvilken grad aktører har en formålsrasjonell tankegang og er fundert på mål-middel-vurderinger, samt om dette varierer over tid.

2.3.2 Formelle organisasjonsstrukturer

At struktur spiller en viktig rolle i organisasjoner har lenge vært en del av organisasjonsteorien. Luther Gulick står i bresjen for dette med sin artikkel fra 1937. Hans

synspunkter har blitt mye kritisert, men likevel er det godt belegg for at teoriene til Gulick er nyttige. Lenge ble tanken om det formelle lite vektlagt i organisasjonsforskning grunnet kritikk fra Herbert Simon, men i dag er dette sentrale elementer (Hammond, 1990).

Ut fra teorien kan strukturen i en organisasjon være spesialisert enten horisontalt eller vertikalt. En horisontal struktur vil si at organer har samme hierarkiske rang innenfor en institusjon, men ulike oppgaver. I en vertikal struktur vil derimot institusjonen deles inn i enheter på ulike nivåer. Med en *vertikal spesialisering* er ulike typer oppgaver lagt til ulike nivåer i en organisasjon eller til ulike organisasjoner på ulike nivåer. Opprettelsen av direktorater og etater under departementer er eksempler på dette siste. *Horisontal spesialisering* vil si at man har organer på samme nivå som arbeider med ulike oppgaver. Dette deles eksempelvis inn på bakgrunn av formål, sektor, prosessen, klienter eller geografi (Gulick 1937). Inndelinger i ulike departementer er et eksempel på dette. *Vertikal samordning* er når man integrerer ulike nivåer og enheter i en hierarkisk struktur. Ministeransvaret i Norge illustrerer en vertikal samordning. *Horisontal samordning* er samordning mellom enheter på samme nivå. Dette skjedde eksempelvis ved innføringen av politireformen i 2016 der flere mindre politidistrikter ble slått sammen til færre større enheter. Ved en horisontal samordning vil ansvaret for samordning typisk ligge på et høyere nivå i styringsstrukturen, som for eksempel hos departementet en enhet er organisert under (Christensen mfl., 2015a, 38-40).

Staten på sentralt nivå, fylkesmannen og kommunene har alle ansvar for å sikre god samfunnsikkerhet og beredskap. Det samme gjelder for en rekke andre aktører som er organisert både horisontalt og vertikalt i relasjon til hverandre. Dette diskuteres ytterligere i kapittel 4. Det viktigste å trekke frem er at den strukturelle organiseringen av en organisasjon eller relasjonen mellom organisasjoner ut fra et instrumentelt perspektiv vil ha noe å si for beslutningsadferd og endring. Fra et instrumentelt perspektiv er også intra- og interorganisatorisk spesialisering sentrale elementer. Intraorganisatorisk spesialisering skjer internt i en organisasjon, mens interorganisatorisk spesialisering gir økt strukturell frihet (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, 24).

Den formelle organisasjonsstrukturen kommer frem gjennom lover, regler, stillingsinstrukser og organisasjonskart. Dette skaper et rammeverk av upersonlige forventninger og posisjoner som organisasjonsmedlemmene forholder seg til. Graden av samordning og spesialisering i og mellom organisasjonene vil variere. I en byråkratisk organisasjonsform finnes typisk en hierarkisk vertikal spesialisering der det er klare ansvarsstrukturer og regler for hva de ulike nivåene har som oppgaver. Dette ser man på feltet

samfunnssikkerhet og beredskap. Ministerstyreprinsippet og spesialisering etter sektor styrker vertikal samordning innenfor hvert departementsområde, men svekker muligheten for horisontal samordning på tvers av områder. Dette kan være problematisk, spesielt når man står ovenfor sammensatte problemer, slik samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet har mange av. Man er da avhengig av "positiv samordning" der aktørene frivillig går med på samarbeid mellom ulike politikkkfelt (Christensen mfl., 2015a, 38-40). Dette ser man i stor grad det oppfordres til gjennom samvirkeprinsippet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 4.

Organisasjonsstrukturen består av posisjoner og regler for hvem som bør eller skal gjøre hva og hvordan oppgavene i en organisasjon skal eller bør utføres. Omgivelsene til organisasjonen er et viktig element. Koalisjoner kan forekomme, bestående av organisasjoner med ulike mål, interesser og ressurser. Styring skjer dermed dels ved utformingen av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og dels ut fra formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen mfl., 2015a, 36-38). Dette er avgjørende for hvilken mening man kan tillegge det empiriske materialet som studeres. Forekomsten av nettverksstrukturer og partnerskap i ulike former supplerer den byråkratiske organisasjonsformen. Styrever, råd, kontaktutvalg og arbeidsgrupper er eksempler på dette. I den formelle organisasjonsformen er det et skille mellom komplekse og enkle strukturer, hvorvidt de ulike instansene er løst eller tett koblet, samt hvorvidt beslutningstaking skjer sentralisert eller desentralisert. Komplekse strukturer formes ofte hvis politikken er vanskelig å utforme innenfor enkle strukturer. Organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap er her et godt eksempel. Om det er en løs eller tett kobling mellom instansene avhenger av om de er selvstendige enheter eller i stor grad integrerte. Skillet mellom sentralisert og desentralisert beslutningstaking er hvorvidt ledelsen fatter beslutninger for de underliggende enhetene eller om dette gjøres av organene selv (Christensen mfl., 2015a, 42).

2.3.3 Valg av organisasjonsstruktur

Valget av organisasjonsform bestemmes blant annet av organisasjonens handlingsmiljø, oppgaver, mål og problemdefinisjoner (Christensen mfl., 2015a, 50). Det er formelle trekk som fastsetter hvordan organisasjonen skal struktureres. Det er den enkelte organisasjon som har ansvar for å gjennomføre spesifikke oppgaver på vegne av samfunnet. Klare mål og definerte retningslinjer for hvordan strukturen i organisasjonen skal være er sentralt. Dette forklarer hvorfor man observerer den beslutningsadferden man gjør. Valget av

organisasjonsstruktur vil skape kapasitet og legge føringer for hvordan oppgaver blir utført, selv om den ikke sier noe direkte om handlemåten til medlemmene i en organisasjon (Christensen mfl., 2015a, 43).

Norge er karakterisert av svak horisontal koordinering på krisehåndteringsfeltet (Christensen mfl., 2015b, 2). Selv om JD har det koordinerende ansvaret innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsfeltet, samt ministeransvaret, er fagdepartementene ansvarlige dersom en krise oppstår innenfor deres felt. Mange andre aktører har også ansvar. Dette fører til en svak horisontal koordinering på feltet, fordi mange organer er likestilte, med ulikt ansvar. Dette er sentralt når prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter skal analyseres. Før var enda flere saker som omhandlet samfunnssikkerhet og beredskap spredt på enheter under ulike departementer. I 2003 ble disse samlet under Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som er underlagt JD. Dette er et eksempel på horisontal samordning gjennom den formelle organisasjonsstrukturen (Christensen mfl., 2015a, 41-43).

Etablerte rutiner legger til rette for at oppgaver utføres i en organisasjon. Formelle regler og rutiner avgjør hvem som får delta på hva og hvilken innflytelse deltagelsen skal ha. Organisasjonsstrukturen begrenser handlingsvalget til enkeltmedlemmer. Strukturen skaper kapasitet for organisasjonen til å realisere bestemte mål. Rasjonaliteten på organisasjonsnivå styrkes gjennom strukturelle trekk og både begrenser og muliggjør formålsrasjonelle handlinger for organisasjonen (Christensen mfl., 2015a, 44-46). Valg av organisasjonsstruktur må foretas ut fra omgivelsene organisasjonen befinner seg i. Om aktøren er innenfor omgivelser som er stabile eller skiftende og om de er homogene eller heterogene, vil ha mye å si. Med stabile og homogene omgivelser vil en enkel struktur kunne realisere målene. Med stabile, men heterogene omgivelser vil en organisasjon ha behov for en organisering der horisontal spesialisering står sentralt for å tilpasse seg omgivelsene. Med skiftende og homogene omgivelser vil en enkel, men fleksibel struktur være lønnsomt. Med skiftende og heterogene omgivelser vil en blanding av vertikal spesialisering og fleksibilitet være nødvendig (Thompson, 1967, 70-73). Dersom en organisasjon har heterogene omgivelser, vil den ha mange interne enheter som tilpasses til homogene elementene i omgivelsene (Egeberg, 1984, 54). Omgivelsene til organisasjonene som deltar i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, samt prosessens omstendigheter, vil være viktige elementer å se på for å vurdere hvordan disse former strukturer og dermed påvirker politikken.

Komplekse strukturer kan føre til at ledelsen får kontrollproblemer, da den umulig kan delta i alle prosesser der beslutninger fattes. Det administrative apparatets utforming kan brukes som et redskap for politisk ledelse. Hvordan man kombinerer rasjonell kalkulasjon og politisk kontroll vil føre til utfordringer for offentlig lederskap og ulike utfall. Det formålsrasjonelle idealet innebærer en situasjon der ledelsen har stor evne til rasjonell kalkulasjon og stor grad av politisk og sosial kontroll ovenfor andre aktører. Det finnes dog også situasjoner der ledelsen har en begrenset mål-middel-forståelse og situasjoner der ledelsen må forhandle med andre med ulike interesser og ressurser (Christensen mfl., 2015a, 48-49).

Organisasjonsstrukturen legger til rette for handlingsrommet aktører handler innenfor. Dersom en hierarkisk organisasjon er stor, vil det være mer rom for at enheter innenfor organisasjonen i større grad opptrer ut fra egne premisser. Dette er problematisk for styring (Egeberg, 1984, 71). Om dette forekommer i prosessen jeg studerer er vesentlig å se på, fordi det kan fortelle mye om hvorfor politikktutformingen har blitt slik den er.

2.3.4 Virkemiddelmodellen

I virkemiddelmodellen presentert i Egebergs artikkel fra 1992, er tre variabler som påvirker faktisk beslutningsadferd trukket frem. Disse knyttes til det instrumentelle perspektivet ved at de bygger på formelle trekk ved organisasjoner. De uavhengige variablene er *organisasjonsstruktur*, *organisasjonsdemografi* og *organisasjonslokus*. Den avhengige variabelen er faktisk beslutningsadferd. Studier viser klare sammenhenger mellom strukturvariabelen og faktisk beslutningsadferd (Egeberg, 2012). Denne modellen er viktig å ha med i analysen, da den muliggjør konkretiseringen av og differensieringen mellom ulike instrumentelle trekk som kan ha innvirkning på prosessen og aktørene som studeres. Modellen er i utgangspunktet laget for å analysere hva som påvirker aktørers beslutningsadferd. Likevel beskriver de uavhengige variablene sentrale deler av instrumentell teori som også kan forklare prosessens utvikling mer generelt.

Formell organisasjonsstruktur defineres som settet av normer, rettigheter og plikter som er gitte og upersonlige. Det er disse som former grunnlaget for hva organisasjonen skal eller bør gjøre. Rettigheter og plikter for ansatte og forholdet mellom dem er definert gjennom organisasjonsstrukturen. I en beslutningsprosess er det naturlig at det er disse forholdene som ofte vektlegges mest. *Organisasjonsdemografi* omfatter egenskapene individer bringer med seg inn i og ut av posisjoner og verv. Her er faktorer som kjønn, utdanning, alder, sosial

bakgrunn og tidligere erfaringer sentralt. Hvordan organisasjonen demografisk settes sammen er i seg selv et styringstiltak. *Organisasjonslokus*, eller fysisk struktur, er ikke like mye omtalt i litteraturen som de to variablene over. Bygninger og materiell struktur er likevel åpenbare elementer som har betydning i organisasjoner. Lokaliseringen av enheter i og mellom bygninger antas å ha innvirkning på styring og koordinering mellom enheter. Lokusen kan støtte opp under eller svekke effekten av formell struktur, eller utgjøre et alternativ til formell reorganisering (Egeberg, 1992, 189-191).

Under følger en illustrasjon av virkemiddelmodellen. Her er også elementer knyttet til casen med et nasjonalt beredskapssenter inkludert:



Figur 1: Virkemiddelmodell relatert til prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter

I analysen av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter er virkemiddelmodellen relevant å ha med, spesielt relatert til den strukturelle variabelen og lokusvariabelen. Demografivariabelen vies ikke oppmerksomhet fordi jeg ikke studerer aktørenes organisasjon i dybden, men heller deres relasjon til prosessen som enhetlige aktører.

2.3.5 Bruk av instrumentell teori og forventninger

Jeg vil i denne oppgaven bruke det instrumentelle perspektivet for å kartlegge i hvilken grad strukturelle og formelle trekk kan forklare prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Gjennom en systematisk gjennomgang av datamaterialet som ligger til grunn for analysen vil det være nyttig å kartlegge av hvem, når og hvordan instrumentelle

argumenter benyttes i prosessen og hvorvidt formelle trekk i organisasjonene kan ha en innvirkning. Da staten og politiet er enheter der regler og prosedyre står sentralt, antar jeg at dette perspektivet vil ha stor forklaringskraft. Staten og politiet er en del av den byråkratiske strukturen samfunnet i Norge er bygget på, og har klare strukturelle trekk, samt retningslinjer for oppgaver, roller og ansvar.

Virkemiddelmodellen benyttes for å kartlegge viktigheten av variablene organisasjonsstruktur og organisasjonslokus. Dette er viktig, spesielt relatert til tyngden som det empiriske materialet viser det er lagt på lokaliseringen av senteret og forholdet mellom funksjonalitet og lokalisering.

Om det instrumentelle perspektivet har forklaringskraft, forventer jeg å finne at formelle strukturer og regeloppfølging kan bidra til å forklare aspekter med prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter og aktørers tilnærming i prosessen. Jeg forventer å se at aktører benytter formelle argumenter med grunnlag i lovverk og prosedyrer (se tabell 1 s. 34 for ytterligere operasjonaliseringer). Det er strukturen som former adferden dersom dette perspektivet har forklaringskraft, ikke omvendt. Deltakere med spesielle rettigheter og plikter i organisasjoner vil prege prosessen (Egeberg, 1984, 90). Ut fra dette har jeg utledet følgende forventninger:

- Hierarkisk variant
 - JD styrer prosessen gjennom delegering og tar de endelige avgjørelsene.
 - Ut fra rasjonelle kalkulasjoner er det helt klart hva man ønsker å oppnå med et nasjonalt beredskapssenter.
- Forhandlingsvariant
 - Det er en tautrekking mellom JD og politiet i styringen av prosessen og om hvilke beslutninger som skal fattes.
 - JD, Politidirektoratet (POD), Oslo politidistrikt og beredskapsressursene har ulike mål og forhandler for å komme frem til løsninger.

2.4 Kulturell teori

2.4.1 Generelle trekk ved teorien

Det kulturelle perspektivet innenfor institusjonell teori retter forklaringskraften mot organisasjonskulturen i en organisasjon. Denne dannes på grunnlag av uformelle normer og verdier som utvikler seg over tid. Dette har betydning for hvordan en formell organisasjon fungerer og utvikles. Perspektivet strider mot instrumentell handlingslogikk der målene er

gitte og formelle strukturer og normer er midler for å oppnå disse (Christensen mfl., 2015a, 52). Et normativt aspekt ligger her til grunn, en moralsk basis som er formet over tid og som gradvis endres og har innvirkning på beslutningsadferd og endring (Scott, 2014, 64-66).

Philip Selznick har vært fremtredende i arbeidet med å utvikle kulturteorien. Han fremhever relevansen av institusjonaliseringen av organisasjoner. Dette skjer når organisasjoner fylles av uformelle normer og verdier (Selznick, 1997, 103). Vertikal dybde og horisontal bredde er her sentralt. Vertikal dybde vil si at individer og organisasjoner føler et tett identitetsbånd til institusjonen de er en del av. Det vil for eksempel være om en ansatt i POD føler en sterk identitet med nettopp denne organisasjonen. Horisontal bredde vil si at identiteten knytter seg til institusjonen også på tvers av lokaliseringen (Krasner, 1988). Dette er eksempelvis dersom en politibetjent i Troms identifiserer seg med POD som er lokalisert i Oslo. Disse aspektene er med å legge føringer for handling og endring i en organisasjon. Institusjonaliseringen er sterkest når organisasjonsmedlemmene har sterk institusjonell dybde og bredde. Dersom dette er tilfelle vet de best hva kulturen innebærer og tilpasser handlingen sin ut fra dette (Christensen mfl., 2015a, 57). Institusjoner er også med på å skape individuelle holdninger og interesser samtidig som mennesker former organisasjoners uformelle normer og verdier (Christensen mfl., 2015a, 68). En sterkt utviklet organisasjonskultur vil ha fordeler og ulemper. På den positive siden øker offentlige institusjoners legitimitet, og en sterk kultur kan gi gode interne effekter. Ulempene er at det blir mangel på mangfold, debatt, konstruktive konflikter og tilpasningsdyktige strukturer og kulturer som kan endres i takt med omgivelsene. Dersom institusjonell kultur baserer seg på profesjonelle normer, kan dette fremme utvikling for det enkelte medlemmet og bidra til en bedre kvalitet på offentlige tjenester. Samtidig kan dette føre til profesjonell dominans og skjevheter som kommer uheldig ut i tjenester overfor bestemte klientgrupper (Christensen mfl., 2015a, 70-72). Selv om organisasjonene blir mer ulike hverandre, kan de altså bli ganske homogene internt.

I staten er forvaltningskulturen og rolleutformingen til administrative ledere preget av en uklar blanding hensyn og verdier. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet er blant disse. Dette gir økt kompetanse og evne til bedre håndtering av komplekse situasjoner og mange hensyn samtidig (Christensen mfl., 2015a, 57). I Skandinavia er kulturen preget av universalistiske velferdsstater med administrativ og politisk desentralisering (Christensen mfl., 2015a, s.64). Denne strukturen vil ut fra kulturteorien ha innvirkning på beslutninger som fattes innenfor den universalistiske velferdsstaten, noe som prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter er en del av. Selznick omtaler også begrepet «statsmannkunst»

innenfor kulturell teori. Dette omhandler ledelse relatert til mellommenneskelige forhold og prosesser (Christensen mfl., 2015a, 124; Selznick, 1997). Her er ikke de formelle rollene og reglene dominerende, men heller trekk ved ledelsen som viser en forståelse for menneskene i organisasjonen og behovene de har.

Det er særlig to begreper som er sentrale innenfor kulturteorien, stiavhengighet og passenhetslogikk. Disse vil benyttes for å kartlegge kulturelle trekk videre i oppgaven.

2.4.2 Stiavhengighet

Stiavhengighet går ut på at normer, verdier og vaner som preger en organisasjon på et tidlig tidspunkt vil henge igjen i organisasjonen. De vil da være avgjørende for hvordan organisasjonen utvikler seg og handler på senere tidspunkt. Man sier gjerne at organisasjonen følger en kulturell sti. Dette kan være handlingsfremmende og handlingshemmende på samme tid. Det er positivt at erfaringer, stabilitet og dybde i organisasjonskulturen kan gjøre det enklere for aktører å forstå hvordan man skal handle passende og dermed fungere effektivt i en gitt kontekst. Det er dog hemmende at stiavhengighet kan medføre manglende fleksibilitet, noe som er særlig problematisk i raskt endrende omgivelser (Christensen mfl., 2015a, 61-62). Medlemmene av en organisasjon bærer med seg en "kulturell ryggsekk" som vil ha innvirkning på beslutninger som fattes. Stiavhengighet er særlig tydelig innen historisk institusjonell teori der en organisasjons historiske bakgrunn legger føringer for handlinger i fremtiden (Peters, 2005, 71-86). Selv om man følger en kulturell sti, så kan også denne brytes eller endre retning. Man kan bryte en sti og følge en annen eller man kan tilpasse seg en felles sti. Dette er valg organisasjoner må ta. Dersom man ser klare retninger i politikken som utformes i prosessen som studeres uten at andre stier er diskutert, tyder dette på stiavhengighet. Om man observerer skiller i prosessen, kan man si at stien endrer retning, og man ser et brudd i stien.

Alternativt til stiavhengigheten kan man se for seg en mer syklisk utvikling der ulike kulturelle trekk ikke erstatter hverandre med tiden, men supplerer hverandre i en lengre prosess (Christensen mfl., 2015a, 64; Streech & Thelen, 2005). Stier kan også dele seg og møtes igjen på et senere tidspunkt, noe som også er gjeldende for i hvilken grad spesifikke uformelle normer og verdier dominerer i en organisasjon. Man kan se for seg at en sti følges på tidspunkt a, for så å ta en annen retning på tidspunkt b, men igjen komme tilbake til den første stien på tidspunkt c. Bytte av sti og endring kan skje momentant eller gradvis (Streeck

& Thelen, 2005). Om det er brudd i stien er sentralt å undersøke i denne studien fordi det kaster lys over kontinuitet og grad av stivhengighet.

2.4.3 Det passende

Det kulturelle perspektivet forklarer også handling ut fra at aktører gjør det som er passende i en gitt situasjon (March & Olsen, 1989). Dette er en handlingslogikk som i stor grad bygger på historisk og normativ institusjonell teori. Enkelt forklart handler man ut fra det som er passende og forventet innenfor en kontekst. Dette er knyttet til hva fortiden kan si om hvordan man skal handle i nåtiden (Christensen mfl., 2015a, 54-55). Passenhetslogikk hevder at individer og organisasjoner skaper identitet ved å følge regler som de tror er passende i en gitt situasjon, de handler dermed ut fra hva som forventes av dem (Christensen & Røvik, 1999, 159).

Gjennom matching kan man komme frem til hva som er passende. Da anvendes kulturen i praksis. Dette gjøres ved å koble identitet og situasjon og derav komme frem til regler for hva som er passende. Identiteten knyttes til kultur og rollen man har i en institusjon, mens situasjonen kan være entydig eller flertydig, samt stabil eller turbulent med en eller mange aktører, slik det er på politikfeltet samfunnsikkerhet og beredskap. Sosiale identiteter og roller konstrueres ut fra regler. Dermed dannes det en slags kontrakt mellom individet og institusjonen om å gjøre det passende. Dette fremmer standardisering. Matching kan skje basert på egne erfaringer, kategorisering av viktigheten av regler, tilpasning ut fra hva som nylig er gjort i organisasjonen, eller andres erfaringer (Christensen & Røvik, 1999, 160-164). Matchingen vil skje relativt intuitivt og kopleingene er enkle å gjøre, da kulturen består av identiteter og regler som er relativt konsistente (Christensen mfl., 2015a, 54). Regler kan også brytes. Det er et skille mellom formelle og uformelle regler, og de formelle reglene er ofte instrumentelle i sin fremtreden og bruk. Selv om regler ofte relateres til velkjente rutiner, finnes det også regler for hva som er passende i situasjoner som er lite definerte, slik som en krise.

Regler kan være konkurrerende eller komplementære. Gjennom regler og passenhetslogikk kan politiske institusjoner få orden, stabilitet og forutsigbarhet på den ene siden og fleksibilitet og tilpasningsdyktighet på den andre (March & Olsen, 1989, 160). I oppgaven vil matching komme til uttrykk hvis identiteten til aktørene kobles sammen med konteksten man befinner seg i for å handle på en passende måte. Aktørene analyserer sin egen

rolle i prosessen og prosessen i seg selv for så å handle passende ut fra det, ikke ut fra formelle strukturelle relasjoner og oppgaver.

2.4.4 Bruk av kulturteori og forventninger

Kulturperspektivet er benyttet i oppgaven for å se på hvorvidt organisasjonskulturen hos aktører kan forklare prosessens gang og utarbeidelsen av planen om et nasjonalt beredskapssenter. Jeg vil også se om det har utviklet seg en egen kultur rundt akkurat denne prosessen og om dette påvirker utviklingen. Teorien bidrar til å kartlegge betydningen av uformelle normer og verdier i utarbeidelsen av prosjektet om et nasjonalt beredskapssenter. Om man observerer ulike kulturelle forklaringstrekk på ulike tidspunkt og kulturelle forskjeller mellom aktørene, er sentralt.

Dersom det kulturelle perspektivet har forklaringskraft, forventer jeg å finne argumenter som peker i retning av at uformelle normer og verdier spiller inn i prosessen. Dette vil jeg se dersom det argumenteres med at man gjør noe av gammel vane eller fordi det er forventet at man handler på en spesifikk måte. Dersom stivhengighet har forklaringskraft, forventes det lite diskusjon om alternative organisasjonsløsninger ut fra ulike mål (se tabell 1 s. 34 for ytterligere operasjonaliseringer). Den formelle strukturen tilpasses til adferden, ikke omvendt (Egeberg, 1984, 90). Om kulturteorien har forklaringskraft, har jeg følgende forventninger:

- Avgjørelser tidlig i prosessen henger igjen og former prosessen på senere tidspunkt.
- Prosessen har tilpasset seg forventninger om økt vektlegging på beredskap som ble frontet etter terrorhendelsene 22. juli 2011.
- JD og politiet som organisasjoner handler ut fra sin interne kultur og hva som er passende heller enn formelle strukturer og regler.
- Å opprettholde egne normer og verdier i den gitte konteksten er avgjørende for hvordan aktørene handler.

2.5 Myteteori

2.5.1 Generelle trekk ved teorien

Myteperspektivet er i likhet med kulturperspektivet en institusjonell teori. Denne teorien fremhever verdier og ideer fra omgivelsene som forklaring på adferd og endring i organisasjoner. Symboler er her sentralt, både fysiske symboler og politikk som symboliserer visse egenskaper som legitimitet, rettferdighet og modernitet. Aktører vil handle for å bli

assosiert med disse egenskapene, men ofte vil det være mer snakk enn faktisk handling, noe Brunsson (2006) omtaler som hykleri. Disse verdiene er mer skiftende enn uformelle normer og verdier innad i organisasjoner. Det er her snakk om kognitive aspekter som gjør at det dannes felles kognitive kategoriseringer som gir omgivelsene mening. Adferd påvirkes av det symbolske systemet i omgivelsene. Dette varierer med tid og sted og bidrar til isomorfisme, som vil si at institusjonene blir likere hverandre (Scott, 2014, 66-70). Her skiller myteperspektivet seg fra kulturperspektivet, hvor organisasjonene blir ulike gjennom institusjonaliseringen. Grunnet de skiftende omgivelsene må organisasjoner forholde seg til ulike, delvis inkonsistente og over tid skiftende oppskrifter for hvordan de oppnår legitime strukturer, prosedyrer og rutiner. Myter kan være rasjonaliserte ved å skape overbevisning om at noe er rett tilnærming til en utfordring, eller institusjonaliserte ved at de tas for gitt som en naturlig tilnærming i en periode (Christensen mfl., 2015a, 75-77). I analysen kommer dette til uttrykk dersom det observeres ideer fra eksternt hold som ikke kan begrunnes i organisasjonenes formelle eller uformelle interne faktorer.

Ut fra et myteperspektiv skjer en institusjonalisering gjennom en prosess hvor individer aksepterer en felles definisjon av den sosiale virkeligheten. Dette gir potensiale for en standardisering av handlinger, tankemåter og organisasjonsformer (Meyer & Rowan, 1991). Hvis myten kun finnes i overflaten av organisasjoner, kan de likevel være ulike innad. Man kan også si at myteperspektivet er et moteperspektiv der bølger av verdier har innvirkning på en organisasjon i en periode, før andre og nye tanker, ideer og verdier tar over. Dette kan relateres til søppelbøtteteorien der løsninger ofte søker problemer og ikke omvendt (Cohen, March & Olsen, 1972). Myter rasjonaliseres og institusjonaliseres og fremstår dermed som effektive, tidsriktige og moderne (Christensen mfl., 2015a, 75-77). Dersom man observerer argumenter for modernisering i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, vil dette være et uttrykk for at myteteori har forklaringskraft.

Myter kan være brede eller spesifikke og inneholder gjerne en oppskrift, ofte relatert til organisatoriske argumenter. Man konseptualiserer ideer som gjerne er hentet fra privat sektor, slik man så eksempler på da *New Public Management* slo gjennom også i offentlig sektor flere steder i verden (Christensen mfl., 2015a, 78). Det er videre relevant å se på hvordan myter oppstår og opprettholdes, samt hvordan de kan omgjøres fra idé til praksis eller fra praksis til idé for så å overføres mellom organisasjoner.

2.5.2 Hvor myter kommer fra og hvordan de opprettholdes

Myter kan komme fra eksternt hold, men kan også vokse frem av det kulturelle og formelle. En myte kan være verdifull i seg selv, da den gir en mening til det som utformes eller implementeres i en organisasjon, uten at det egentlig er noen særlig effekt eller sannhet i det myten innebærer (Brunsson, 2006, 232). Man snakker da om at det skjer en dekopling. En dekopling skjer når organisasjonen må opprettholde to strukturer samtidig, én for å koordinere handling og én for å ivareta sentrale eksterne normer (Brunsson, 2006, 7). Grunnen til at dette skjer er at myten en organisasjon har tilegnet seg ikke passer inn i strukturene og kulturen som allerede eksisterer i organisasjonen. Dermed er det ikke mulig å drifte organisasjonen på kun én måte for å sikre både handling og ivaretagelse av sentrale normer. En dekopling vil i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter komme til uttrykk dersom aktørene sin daglige drift og relasjonen til prosessen ikke kommer overens og organisasjonene opptrer med to strukturer for å tilpasse seg dette. Dette er et uttrykk for at en myte er tilstede.

Myteperspektivet bringer frem tanken om at noe gjøres fordi noe må gjøres (Meyer & Rowan, 1991). Organisasjoner implementerer myter for å skaffe seg legitimitet fra omgivelsene. Det er en verdi for institusjoner å symbolisere utad at de er handlingskraftige. Det er da en tanke om at det er bedre å ta en idé og benytte seg av den, enn ikke å handle i det hele tatt. Dette kan føre frem til positive eller negative konsekvenser, men det vil først komme frem etter at myten er implementert. Dersom ideen om opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter eller prosessuelle trekk virker å ha oppstått for å vise handlekraftighet vil det være uttrykk for en myte. Hvordan myter spres og endrer seg vil variere. For at en slik spredning skal forekomme må det finnes en etterspørsel. Dette er betinget av at organisasjoner ser fellestrekk med andre, tross ulikheter (Christensen mfl., 2015a, 83-86). I denne oppgaven er dette relevant. Et nasjonalt beredskapssenter er bare én av potensielt mange løsninger på utfordringene politiets spesialenheter står overfor.

2.5.3 Dekontekstualisering, kontekstualisering og virusteorien

Teorien om myter tilsier at det finnes en oppskrift på hvordan noe skal gjøres og at man kan overføre denne til egen institusjon. Man kan dekontekstualisere praksis og senere kontekstualisere ideer et nytt sted med varierende grad av endring. Det vil si at man oversetter noe fra praksis til ideer eller fra ideer til praksis. Når praksis dekontekstualiseres, vil man ikke nødvendigvis vite hvor ideene senere skal anvendes og ideen kan bli liggende på overflaten i en organisasjon. Da vil man se en dekopling mellom myte og praksis. Kontekstualisering blir

vanligvis gjennomført av andre aktører, ofte også i en annen tid og et annet rom, enn dekontekstualiseringen, noe som gjør det nødvendig å skille mellom begrepene. Det vil ikke alltid være mulig å vite hvor generelle ideer som skal kontekstfestes kommer fra, selv om det noen ganger er mulig (Røvik, 2007, 260-318). Det finnes varierende grader av hvor direkte man oversetter mellom idé og praksis og hvor lang tid det tar å gjennomføre en slik prosess. Man snakker gjerne om en oversettelsesteori eller translasjonsteori (Christensen mfl., 2015a, 93; Røvik, 2007, 56). Ideene vil gjennomgå en varierende grad av endring når de plantes nye steder. Dette vil si at noen organisasjoner vil ta til seg ideer slik de er og i mindre grad tilpasse dem til egne særtrekk, mens andre vil ta utgangspunkt i en idé og forme den slik at den passer inn i organisasjonen. Oversettelse er en måte å kontekstualisere en idé. Relatert til prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, kan man observere myter dersom samlokalisering av beredskapsressurser i et slikt senter er noe som er vanlig andre steder i verden eller innenfor andre sammenlignbare sektorer, som i militæret, helsevesenet eller brannvesenet.

Virusteorien forsøker å forklare en mytes "livsløp" ved å sammenligne organisasjonsideers spredning med spredningen av et virus (Røvik, 2007, 338-362). Her er ideens form, innhold og opprinnelse viktig i første fase. Deretter kommer smitteperioden der ideen overføres til andre organisasjoner. Noen organisasjoner vil dog ha immunitet mot slike ideer fordi de har et forsvar mot denne type intervensjoner. Immuniteten kan ligge i organisasjonen fra begynnelsen, eller erverves med tiden. Dersom en organisasjon ikke har utviklet et system for å motstå ekstern innflytelse, vil ideer kunne tas opp i organisasjonen over tid. Dette refereres til som inkubasjonstiden, som er tiden det tar fra en idé er plantet i en organisasjon til man begynner å se ideen i organisasjonen. Erfaringsmessig varierer dette veldig. Siden vil man se endringer i organisasjonen, men graden av endring og hvordan den forekommer varierer. Noen ganger kan det være endring i språk, andre ganger i komplekse strukturer i organisasjonen. En organisasjon vil ofte endre noe på den originale ideen og gjøre den særegen. Dette kan man sammenligne med en mutasjon. Til slutt vil det variere i hvilken grad man observerer en idé i en organisasjon. Noen ganger vil det være aktiv bruk av ideen, mens andre ganger vil bruken være mere passiv (Røvik, 2007, 341-362). I denne oppgaven er virusteorien interessant å ha i mente fordi prosessen som studeres har gått over mange år og dermed kan det være at ideer har oppstått på et tidspunkt, gjennomgått en varierende grad av endring, for så kanskje å observeres senere i prosessen i ulik grad.

2.5.4 Bruk av myteteori og forventninger

I oppgaven brukes myteperspektivet for å se hvorvidt ideer fra eksternt hold kan forklare aktørers tilnærming til prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, samt prosessen i seg selv. Jeg vil også se om dette kan forklare tanken om å opprette et nasjonalt beredskapssenter mer generelt.

Ut fra et myteperspektiv forventer jeg gjennom analysen av det empiriske materialet å finne at det er en felles kognitiv oppfatning av aspekter ved prosessen som fører til den politikktutforming man ser så langt. Jeg forventer ut fra teorien å se lite argumentasjon for selvstendig politikktutforming. Heller vil jeg finne at det er en oppfatning om at noe må gjøres på en spesifikk måte fordi det er slik det er gjort i andre kontekster eller andre steder og dermed er forventet å fungere også for dette tilfellet.

Valg av konseptuell utforming vil stå sentralt for å se hvordan eventuelle myter kan ha hatt innvirkning på prosessen og tankene ulike aktører har rundt prosessen. Dersom man finner lite diskusjon om alternative måter å løse den politiske utfordringen på, kan det tyde på en myte om at løsningen som er valgt er den beste (se tabell 1 s. 34 for ytterligere operasjonaliseringer). Dersom myteteori har forklaringskraft har jeg følgende forventninger:

- Å opprette et nasjonalt beredskapssenter er et symbol på handlekraft fra politikere og politiets side.
- Beredskapssenteret skal opprettes fordi noe må gjøres.
- Ideen om å opprette et nasjonalt beredskapssenter kommer fra andre land eller sektorer, og argumentene for dette er også fra andre kontekster.

2.6 Samspillet mellom perspektivene

Fordi offentlig sektor er et komplekst system, kreves det at alle de tre perspektivene som er presentert ovenfor anvendes i den videre analysen. Det er tette relasjoner mellom teoriene og de har innvirkning på hverandre. De tre teoretiske perspektivene er ulike synspunkt man kan se på offentlig virksomhet fra. Organisasjonene vil sjelden være endimensjonale, men de handler heller ut fra komplekse handlingslogikker. Som medlem av en offentlig organisasjon må en rekke ulike hensyn tas (Christensen mfl., 2015a, 205-206). Institusjonell teori kan være vanskelig å falsifisere, da avvik fra regler kan forklares med at det ofte vil finnes unntak fra etablerte normer. Dette gjør hypotesetesting vanskelig (Peters, 2005, 164). Jeg vil derfor i denne oppgaven benytte teoriene supplerende heller enn konkurrerende, da de belyser ulike aspekter og dette vil gi en mest mulig helhetlig forståelse.

Instrumentelle handlinger kan påvirke uformelle normer og verdier slik man finner i et kulturelt perspektiv og vice versa. Det som anses som passende adferd kan være å handle etter en instrumentell handlingslogikk. På den ene siden kan argumenter som knyttes til organisasjonskulturen være en nytteeffekt av uformelle normer og verdier og dermed potensielt knyttes til en instrumentell side. Vektlegging på instrumentelle sider i en virksomhet kan være viktig for medlemmene (Christensen mfl., 2015a, 58). På den andre siden kan det også være slik at det kulturelle legger føringer for hvordan den instrumentelle utformingen av en organisasjon er. Balansen mellom å bruke instrumentelle og kulturelle styringsmidler kan være en utfordring, da man ivaretar ulike deler av en organisasjon. I noen tilfeller vil også konstitusjonell sedvane få samme status som formelle lover og regler (Christensen mfl., 2015a, 207-210). Hele tiden vil ledere måtte balansere mellom å ivareta og utvikle kulturelle trekk som over tid har utviklet seg og det gradvis å forsøke å endre disse. Dermed har lederrollen både kulturelle og instrumentelle elementer (Christensen mfl., 2015a, 72).

Hva som har forrang av myter og instrumentalitet vil variere. Myter kan føre til at organisasjoner utvikler seg instrumentelt på en bestemt måte. På den andre siden kan ledere skape myter som er instrumentelt begrunnet for å få politikk til å fremstå som helt nødvendig. Konsepter kan også bevist hentes fra omgivelsene for å gjøre gjennomføringen lettere og styrke legitimiteten. Myter kan benyttes instrumentelt for å tilpasse myter til andre konsepter eller praksis. Spesielt dersom man definerer noe som en krise, vil tanken om at noe må gjøres, kanskje i form av en reform, forekomme uten at det er klart hvorfor man vil ha en slik reform og hva de eventuelle virkningene blir (Christensen mfl., 2015a, 210-212). Det er forskjell mellom å finne en løsning på et problem man har, slik instrumentell teori legger til grunn, og å bli begeistret for en løsning for så å finne et problem å anvende den på, slik et myteperspektiv fronter (Christensen mfl., 2015a, 96).

Kulturperspektivet og myteperspektivet skiller seg fra hverandre ved at kultur gjør organisasjoner mer unike og ulike hverandre, mens myter fører til likhet mellom organisasjoner på overflaten. Kulturelle tradisjoner kan være opphav til myter dersom kultur anses som dominerende over myter. Omvendt kan også myter ha forrang og være opphav til kulturelle trekk. Ytre press kan for eksempel påvirke uformelle normer og verdier i en organisasjon (Christensen mfl., 2015a, 212-213). Oppskrifter spres, tolkes og retolkes slik at det til stadighet skapes nye forskjellige versjoner av dem. Dette blir en mellomform mellom

isomorfi og konvergens som man finner i myteperspektivet og divergens og mangfold slik et kulturelt perspektiv vektlegger (Christensen mfl., 2015a, 95).

Noen ganger vil strategier, strukturer, kulturelle trekk og myter sammen føre til omfattende endringer. I andre tilfeller kan de motvirke hverandre og bidra til stabilitet. Det skjer da ofte en transformasjon ved at reformer og omstillingsfaktorer endres, tilpasses, modifiseres og retolkes. Endringer vil påvirke handling, som igjen vil påvirke fremtidige trekk ved en organisasjon. Transformativ tilnærming kan komme fra eksterne faktorer, organisasjonsdesignet eller kulturelle kjennetegn (Christensen mfl., 2015a, 214-216).

Når man skal diskutere effektene og implikasjonene av styring og lederskap, vil konteksten ha mye å si. Om det er mye spenning rundt sakene som behandles, vil behandlingen av dem være annerledes enn dersom sakene ikke er kontroversielle og brennbare. Hvorvidt oppgavene som skal utføres er standardiserte, samt om det er mulig å observere virksomheten, vil også ha innvirkning på effektene og implikasjonene av styring og lederskap. Det samme gjelder hvorvidt det er snakk om omfordeling av goder. Risikoen som følger med politikken og vesentligheten, gjerne finansielt betinget, er også påvirkende faktorer. Eksempelvis kan man se for seg at en organisasjon i en krise står ovenfor andre utfordringer enn dersom det skal utføres rutinepregete oppgaver. Organisasjonens historie og kultur over tid vil også ha mye å si, da dette er en del av konteksten (Christensen mfl., 2015a, 219-222). Konteksten vil ha en innvirkning uansett om det er instrumentelle eller institusjonelle faktorer som forklarer beslutningsadferd og endring. Dermed er konteksten til beredskapssenteret viktig å kartlegge for å gjøre en god analyse, uavhengig av hvilke teori som benyttes.

Videre i denne oppgaven vil teoriene som er presentert være sentrale for å se hva som karakteriserer prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter og aktørenes tilnærming til denne. At teoriene har innvirkning på hverandre, er i mindre grad problematisk, da de benyttes supplerende heller enn konkurrerende.

3 Metoden

3.1 Innledning

Statsvitenskapelig forskning bør være sterkt forankret i metoden for ikke kun å være fremlegging av fakta, da det er metodiske regler som skiller forskning fra andre aktiviteter (Keohane, King, & Verba, 1994, 9). Metoden man velger må være egnet for å besvare forskningsspørsmålet som stilles. I denne studien er derfor en kvalitativ forskningsdesign i form av en casestudie valgt, da det er få enheter og få variabler som studeres. Forskningsspørsmålet tar for seg hvordan ulike teorier kan forklare aspekter ved prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Dersom man ønsker å finne ut hvordan eller hvorfor noe forekommer, er en casestudie en egnet metode (Yin, 2009, 4). En kvalitativ tilnærming og bruken av casestudie kan gå i dybden på studieobjektet, noe som er relevant når jeg skal kartlegge prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter og aktørers tilnærming til denne. Dokumenter og informasjon fra sentrale aktører har vært viktig for å etablere et stødig empirisk fundament for analysen. Studien er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Hensikten med denne studien er å få en forståelse av hva som karakteriserer prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, og om og hvordan aktører påvirkes av strukturer, normer og verdier. Gjennom dette ønsker jeg å si noe om hvordan det jeg observerer setter et preg på prosessen og hvilke konsekvenser dette har. Det har vært nødvendig å kartlegge prosessen detaljert, men også av stor relevans å se nærmere på hvordan feltet samfunnssikkerhet og beredskap er organisert for å si hvordan organiseringen her kan ha innvirkning på prosessen. Dette er i tråd med det instrumentelle perspektivet som antar at formell struktur påvirker beslutningstaking. Jeg går i dybden på prosessen for å se hvordan interne og eksterne, uformelle og formelle regler, strukturer, normer og verdier påvirker beslutningstakere og prosessen som helhet. Dokumentanalyse er min primære analytiske tilnærming og suppleres med analyse av informasjon fra sentrale aktører.

Videre i dette kapitlet vil jeg først gå inn på casestudie som forskningsdesign og metode. Deretter vil jeg diskutere datamaterialet som er benyttet og dets begrensninger. Dokumentanalyse som analytisk tilnærming og verdien av informasjon fra sentrale aktører er her sentralt. Jeg vil så gå inn på operasjonaliseringen av variabler relatert til de ulike teoriene for å vise hvordan jeg går frem for å finne ut hvilken teori som har forklaringskraft når jeg

analyserer det empiriske materialet. Til slutt i kapitlet blir studiens validitet og reliabilitet diskutert.

3.2 Casestudie

En case er et avgrenset fenomen som observeres på et tidspunkt eller over en periode. Casen omfatter fenomenene som man forsøker å forklare gjennom slutningene man trekker ut fra en studie (Gerring, 2007, 19). Robert K. Yin beskriver en casestudie som et design og en metode man benytter for å forstå et fenomen fra det virkelige liv i dybden, men at konteksten her er svært viktig. Man kan si noe om hvordan og hvorfor noe forekommer når man benytter casestudie, ikke kun om noe forekommer eller ikke (Yin, 2009). I denne oppgaven er casen som studeres prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Denne prosessen har pågått i mange år og observeres derfor på flere tidspunkt.

En casestudie er nyttig for å forstå en større populasjon med lignende caser (Gerring, 2007, 37). I tilfellet med prosessen som er studert i denne oppgaven vil det si en prosess innenfor feltet samfunnssikkerhet og beredskap der et stort investeringsprosjekt i form av et byggeprosjekt er sentralt. Det vil ikke være mulig å generalisere med sikkerhet gjennom denne studien, men det vil være mulig å si noe om forventninger til andre lignende prosesser, samt noe om aspekter som virker å påvirke ulike deler av prosessen og aktørene. Å studere en case vil kunne si mye om nettopp den spesifikke casen, men ofte vil dette ha overføringsverdi fordi man befinner seg innenfor et politisk system med mange faktorer som vil være like, uavhengig av case.

I denne studien bruker jeg en enkel casestudie. Det innebærer at det kun er ett empirisk fenomen som studeres. En case har ikke tidligere blitt studert av forskere (Yin, 2009, 47-49). Dermed kan jeg ikke gjøre en komparativ analyse eller en statistisk generalisering. Det er heller ikke målet med studien. Ved å se på en case kan jeg generere hypoteser eller implikasjoner for lignende caser, men ikke teste hypoteser. Jeg vil også styrke den indre validiteten fremfor muligheten for generalisering. Hva gjelder årsakssammenhenger, er mekanismer fremfor effekter i fokus, og man får en dyp innsikt i den enkelte casen fremfor en bred forståelse gjennom å se på flere caser (Gerring, 2007, 37-38).

Casen som studeres ble valgt fordi den vekket interesse, da prosessen har tatt lang tid. Det er interessant å finne ut hva som har ført til at prosessen er der den er i dag. Dette kan si noe om prosjektutvikling i deler av den statlige sektoren, samt noe om hvordan organiseringen av feltet samfunnssikkerhet og beredskap fungerer i praksis. Alle statlige

prosesser vil være unike, da ulike aktører inngår og ulike prosedyrer må ivaretas. Det unike ved nettopp denne casen er interessant, da det illustrerer adferd innenfor et tverrsektorielt politikkkfelt der politikken skal ivareta samfunnskritisk infrastruktur og sikkerheten i samfunnet.

3.3 Datamaterialet

3.3.1 Innsamling og avgrensninger

Det empiriske materialet er innsamlet fra offentlige dokumenter, nyhetsartikler og supplerende informasjon fra relevante aktører. Det har vært nødvendig med denne kombinasjonen for på best mulig måte å dekke ulike aspekter ved prosessen, samt ulike aktører sin tilnærming. Fordi prosessen fremdeles kun er gjennom første formelle fase, er det denne fasen jeg har studert. Jeg har begrenset meg til å se på materiale frem til midten av februar 2016. Dette av hensyn til tidsfristen på oppgaven. Etter å ha kartlagt hva som var tilgjengelig av skriftlig datamateriale, valgte jeg å supplere dette med skriftlig informasjon fra sentrale aktører. Å benytte seg av flere metoder for datainnsamling kalles triangulering (Bryman, 2004, 275). Dette styrket empirien fra dokumentene, samtidig som det var en effektiv måte å samle inn informasjon på.

Grunnet beredskapssenterets karakter er mye av materialet relatert til prosessen unntatt offentligheten. Dette setter en begrensning på datamaterialet og dermed også på analysen. Dette gjelder blant annet konseptvalgutredningen (KVU) for prosjektet. Jeg mener likevel at materialet analysen bygger på dekker nok aspekter til å komme frem til noen mekanismer som belyser prosessen og aktørenes tilnærming til denne.

3.3.2 Dokumentanalyse

Gjennom dokumentanalyse analyseres innholdet i det empiriske materialet. Det er viktig å ha et bevist forhold til hvem som har utformet de ulike dokumentene og hva som er formålet med dem. Dette former tekstens innhold og hvordan den kan brukes i studien. Denne studien bruker derfor dokumenter utformet av ulike instanser og aktører. Stortinget, regjeringen, departementer, journalister og private aktører har alle utformet dokumenter som benyttes i denne studien. Dette gir et sammensatt og nyansert empirisk bilde av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Bruken av informasjon fra sentrale aktører nyanserer dette ytterligere. I analysen har det vært viktig å ta på seg de ulike teoretiske brillene og analysere datamaterialet ut fra premissene teoriene legger til grunn.

Ordet dokument omfatter ulike kilder, fra offentlige dokumenter til nyhetsartikler og rapporter skrevet av private aktører. Stortingsmeldinger og andre dokumenter om politikken på feltet gir et viktig bakteppe for saken. I Stortinget har prosessen vært henvist til i innstillinger, skriftlige og muntlige spørreunder og i høringer etter 22. juli 2011. JD har også sendt ut pressemeldinger som tydelig skildrer deler av prosessen. Brevkorrespondanse mellom justisminister² Anders Anundsen og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité har også vært en relevant kilde å se på. NOU-en om 22. juli er på mange måter et dokument som markerer et skille i prosessen. Kvalitetssikring 1-rapporten (KS1), som ble utarbeidet i 2015, er et sentralt dokument i prosessen og i denne studien. Det empiriske materialet inneholder også andre dokumenter som jeg mener er av relevans for den videre analysen. I tillegg til offentlige dokumenter har det vært nødvendig å se på nyhetsoppslag vedrørende et nasjonalt beredskapssenter. Her finner man uttalelser fra sentrale aktører og mye historikk om prosjektets gang. Artikkene som er tatt med i studien er inkludert fordi de tilfører ny informasjon til empirien og er gode skildringer av debatten vedrørende dette prosjektet. Søk på "nasjonalt beredskapssenter" på Google har ført meg til dokumenter som videre har ført meg til andre relevante dokumenter. Søk på "nasjonalt beredskapssenter" er også gjort på stortinget.no og regjeringen.no, noe som førte til flere relevante treff.

3.3.3 Supplerende informasjon fra aktører

Sentrale aktører har blitt kontaktet for å få tilgang på informasjon som supplerer materialet jeg har hatt tilgang til gjennom dokumenter. Dette har i stor grad bekreftet mye av den dokumentbaserte empirien og vil fremlegges sammen med denne. For å bevare anonymiteten til personene jeg har vært i kontakt med, refereres uttalelser ikke til eksplisitt. Dette er etter min vurdering ikke nødvendig, da informasjonen for det meste bekreftet informasjon jeg også har funnet i skriftlige kilder. Aktørene ble kontaktet via e-post og spørsmålene ble sendt skriftlig. Svarene ble også mottatt i skriftlig form.

Aktørene jeg har vært i kontakt med er JD, POD og Oslo politidistrikt, da jeg ut fra dokumentgjennomgangen tolket disse som de mest sentrale aktørene. Sistnevnte mente POD kunne svare på vegne av dem. Grunnen til at sentral informasjon fra aktørene har vært viktig i studiet er at det styrker det empiriske materialet. Det har også klargjort ting som kom uklart frem i dokumentene. Dette har bidratt til å bekrefte min forståelse av den dokumentbaserte empirien. Aktørene som har vært involvert i prosessen så langt har trolig mye informasjon

² Titlene justisminister og statsråd benyttes gjennomgående om hverandre. De fullstendige titlene, justis- og politiminister og justis- og beredskapsminister, brukes ikke. Disse begrepene omhandler alle samme embete.

som ikke er tilgjengelig for offentligheten. Dermed antar jeg at svarene som er gitt på mine spørsmål også er justert av hensyn til opprettholdelsen av taushetsplikten. Dette begrenser studiens mulighetsrom, men kun til en slik grad at svarene som er gitt antas å være dekkende.

Spørsmålene som ble sendt til aktørene ble utformet etter at den dokumentbaserte empirien var kartlagt, delvis for å bekrefte og/eller avkrefte denne og delvis for å tilføye ny informasjon. Det var mye rom for aktørene til å utdype rundt spørsmålene, men dette ble i liten grad gjort. Spørsmålene som ble sendt ble tilpasset hver aktør, men var i stor grad like. I vedlegg 1 ligger spørsmålene som ble sendt til JD og POD. Spørsmålene til Oslo politidistrikt ble ikke besvart og er derfor ikke vedlagt.

3.4 Operasjonalisering

For å finne ut i hvilken grad de ulike teoretiske tilnærmingene forklarer aktiviserings- og defineringsaspekter ved prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter er det nødvendig med en operasjonalisering av variablene som fanger opp disse teoriene. En operasjonell definisjon vil angi hva som må gjøres for å vurdere om et empirisk fenomen faller inn under et begrep, i dette tilfellet et teoretisk perspektiv (Hellevik, 2002, 50-51). For å måle det man ønsker, er det avgjørende å operasjonalisere på en god måte. Operasjonaliseringen gjør det man studerer målbart.

I denne oppgaven er det de tre teoretiske tilnærmingene som må operasjonaliseres for å kunne måle forekomsten av deres forklaringskraft i det empiriske materialet. Jeg har utviklet et analytisk rammeverk ut fra teoriene og forventningene jeg har utledet fra dem. Dette er nyttig av to grunner. For det første klargjør det hvordan jeg finner teoretiske aspekter i empirien. For det andre er dette nyttig dersom andre forskere vil gjenta studien, noe som styrker oppgavens reliabilitet (se 3.5). Jeg har valgt å dele operasjonaliseringen inn etter hvorvidt jeg ser på prosessen som helhet eller på aktørene. Rammeverket Adcock og Collier har utviklet for konseptualisering av mål har vært viktig for å få til gode operasjonaliseringer i denne studien. Det er tatt utgangspunkt i teoriene som store konsepter og videre systematisk formulert noen definisjoner ut fra disse med utgangspunkt i det jeg ønsker å finne ut. Det er så operasjonalisert noen indikatorer som måler konseptene. Disse anvendes i form av scores på empirien jeg analyserer. Dersom scorene fra en indikator meningsfullt kan tolkes ut fra det systematiserte konseptet, oppnås god målevaliditet. Det er essensielt å erkjenne at jeg har tatt noen valg og at disse er begrensende på samme tid som de muliggjør analysen jeg har gjort (Adcock & Collier, 2001, 529-532). Eksempelvis kan man se for seg at man innenfor den

kulturelle teorien vil måtte operasjonalisere begrepet stivhengighet. Dette kan gjøres ved å definere det som at tidligere erfaringer og vaner legger føringer for handlinger på senere tidspunkt. Man kan se for seg at aktørene bruker ord som "vane", "vanligvis", "historisk" og lignende dersom stivhengighet er tilstede. Scorene "ja" eller "nei" vil kunne anvendes på empirien avhengig av hva man observerer. Tabell 1 viser hvordan operasjonaliseringen av teoriene er gjort i denne studien:

	Systematiserte definisjoner	Indikatorer: Prosessen	Scores	Indikatorer: Aktørene	Scores
Instrumentell teori	<ul style="list-style-type: none"> - Formelle strukturer dominerer prosessen og aktørene som deltar. - Regler følges. - Et nasjonalt beredskapssenter er et verktøy for å nå målet. - Formaliteter er sentralt. - Mål er fastsatt eller forhandles frem. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fastsatte prosedyrer for offentlige prosjekter følges og preger prosessen. - Det er klart hvem som har ansvar for hva i prosessen. - Lokaliseringen av senteret er sentral i prosessen. 	Ja/nei Ja/nei Ja/nei	<p><i>Hierarkisk struktur:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tildeling av oppgaver fra JD nedover i styringskjeden. - Alle aktørene har samme mål. <p><i>Forhandlingsvariant:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aktørene har ulike mål. - Det forhandles vedrørende avgjørelser som fattes. 	Ja/nei Ja/nei Ja/nei Ja/nei
Kulturteori	<ul style="list-style-type: none"> - Aktørene er stivhengige. - Å gjøre det man antar andre anser som passende er viktig. - Uformelle normer og verdier er sentralt for aktørene. 	<ul style="list-style-type: none"> - Man observerer at tradisjonelle kulturelle normer og verdier følges. - Man observerer lite endring over tid i politikken. - Man observerer en endring etter 22. juli fordi det er passende. 	Ja/nei Ja/nei Ja/nei	<ul style="list-style-type: none"> - Aktørene følger ikke prosedyrer for statlige prosesser, men heller andre veier som er av verdi. - Aktørene bruker argumenter med ord som "vane", "vanligvis" og "historisk". 	Ja/nei Ja/nei
Myteteori	<ul style="list-style-type: none"> - Idéen om et nasjonalt beredskapssenter kommer fra andre land eller felt. - Det er viktig å vise at noe blir gjort. - Det er en oppfatning om at et nasjonalt beredskapssenter vil løse mange utfordringer uten at det er begrunnet i noe spesifikt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Andre land eller sektorer har et samlokalisert og/eller sentralisert nasjonalt beredskapssenter. - Prosessen får fart etter 22. juli, da det blir tydelig at noe må gjøres. - Lite begrunnelse for hvorfor vi trenger et nasjonalt beredskapssenter. - Andre løsninger enn en samlokalisering diskuteres lite. 	Ja/nei Ja/nei Ja/nei Ja/nei	<ul style="list-style-type: none"> - Aktørene begrunner sine synspunkt i prosessen med erfaringer fra andre kontekster. - Aktørene oppnår legitimitet ved å opprette et senter. - Aktørene vil fremstå som moderne. 	Ja/nei Ja/nei Ja/nei

Tabell 1: Operasjonalisering av de tre organisasjonsteoretiske tilnærmingene

3.5 Validitet og reliabilitet

I et hvert forskningsopplegg er det viktig å sikre god validitet og reliabilitet. Dette er henholdsvis dataens egnethet til å belyse problemstillingen og nøyaktigheten av målingene man gjør (Hellevik, 2002, 51-52). Studiens konklusjoner styrkes dersom man oppnår god validitet og reliabilitet. Man kan teste om validiteten og reliabiliteten er god gjennom å se på noen spesifikke trekk ved studien.

Validitet

Validitet er hvorvidt det empiriske materialet i studien kan besvare problemstillingen. Begrepsvaliditet, indre validitet og ytre validitet slik det fremstilles i Lund (2002) er alle relevante å se på for å vurdere validiteten til denne studien. God begrepsvaliditet, også omtalt som målvaliditet, oppnås ved å operasjonalisere variabler som måler det man ønsker. I mitt tilfelle vil dette si å identifisere instrumentelle aspekter, kulturelle aspekter og mytebaserte aspekter, for så å operasjonalisere disse slik at de kan observeres i det empiriske materialet (Lund, 2002, 89). Jeg har operasjonalisert slik beskrevet i skjemaet i forestående delkapittel. Dette styrker målevaliditeten i oppgaven, altså om en indikator eller et sett av indikatorer fanger opp konseptet man vil måle (Bryman, 2004, 72). Her kommer det tydelig frem hva jeg ser etter i det empiriske materialet som mål på aspekter ved teoriene. Samsvaret mellom hvordan definisjonen av hva de ulike teoriene uttrykker ut fra det teoretiske plan og ut fra det operasjonelle plan er avgjørende for begrepsvaliditeten. Dersom alle aspektene i en teori reflekteres i den operasjonaliserte definisjonen, sier man at innholdsvaliditeten er god (Hellevik, 2002, 51-52). Ved å se på flere variabler for de ulike teoriene, styrkes dette i denne studien. Adcock og Collier sitt rammeverk for operasjonalisering har her vært et nyttig verktøy for å sikre gode operasjonaliseringer og dermed styrke studiens validitet.

Indre validitet omhandler hvorvidt man kan trekke kausale slutninger, altså hvorvidt man kan si at det er en faktor som fører til at noe annet forekommer (Lund, 2002, 89). I denne studien er det ikke et mål å gjøre en fullstendig kausal analyse, da jeg forsøker å kartlegge og forklare aspekter ved prosessen, men er mindre opptatt av kausale sammenhenger (Yin, 2009, 42-43). Jeg ønsker likevel å si noe om hvordan faktorer ved de ulike teoriene påvirker prosessen gjennom å se på hvorvidt elementer fra de ulike teoriene kan forklare at prosessen har utviklet seg som den har. Man kan se det som et slags første steg i analysen av kausale slutninger.

Ytre validitet er hvorvidt man kan generalisere funn til andre lignende enheter (Lund, 2002, 89). Man kan skille mellom en til-generalisering som gjør funnene gjeldende for en bestemt populasjon som er begrenset av tid, rom og situasjon, og en over-generalisering som diskuterer hvor langt man kan generalisere utover det en til-generalisering tar sikte på (Lund, 2002, 105-106). I denne studien ønsker jeg ikke å generalisere, men komme med noen antakelser om hvordan denne casen kan være en illustrasjon på elementer som muligens kan gjenfinnes i andre lignende caser. Oppgaven tar kun for seg én case som belyser hvordan organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap fungerer, samtidig som det er en case av en statlig prosess der et av resultatene er en bygningsmasse som er en del av et statsfinansiert prosjekt til mer enn 750 millioner kroner. Funnene lar seg ikke automatisk generalisere til andre slike enheter. Jeg mener likevel oppgaven gir innsikt i hvordan dagens organisering av samfunnssikkerhet og beredskap påvirker prosesser innenfor feltet, samt hvordan statens retningslinjer for prosjekter av denne dimensjonen påvirker prosesser. Ved å bruke de teoretiske tilnærmingene, plasseres oppgaven i et teoretisk rammeverk, noe som bidrar til at funnene kan gi nyttig innsikt og informasjon til caser der organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap eller utformingen av infrastruktur for å ivareta viktige samfunnsinteresser er tema. For å oppnå høy validitet, er man avhengig av at reliabiliteten også er høy (Hellevik, 2002, 53).

Reliabilitet

Reliabilitet er om det man måler er målt riktig. Hvorvidt innsamlingen og bearbeidelsen av datamaterialet er gjort på en nøyaktig måte er her sentralt. At en annen forsker skal kunne gjøre den samme studien og få samme resultater, er et godt mål på reliabilitet (Hellevik, 2002, 183).

Målene med en reliabilitetstest er å minimere målefeil og ensidighet i studien. Hvis en annen forsker ønsker å gjøre den samme studien, skal han eller hun optimalt sett komme frem til samme resultater dersom reliabiliteten er god (Yin, 2009, 45). Man kan skille mellom indre og ytre reliabilitet. Indre reliabilitet omhandler hvorvidt det er mer enn én som observerer det materialet man analyserer. Ytre reliabilitet reflekterer om studien kan repliseres (Bryman, 2004, 273). Å ha flere observatører gjør at man har en kontroll på at man faktisk observerer det man gjør. I denne studien er det kun én observatør, og den indre reliabiliteten er dermed svekket. Funn må da begrunnes godt i teorien for å styrke reliabiliteten i studien.

Muligheten for å få de samme resultatene om denne studien gjentas øker gjennom beskrivelsen av undersøkelsesopplegget og teori- og metoderedegjørelsen, samt åpenhet om

operasjonaliseringer og valg av data. Her er utvelgelsen av datamaterialet det mest problematiske elementet. Det finnes mange dokumenter som kan tenkes å være relevante, noe som gjør det usannsynlig at en annen forsker vil gjøre de eksakt samme utvalgene. Utformingen av spørsmål til respondentene vil det også være mulig å gjøre på mange måter, noe som vil gi ulike datagrunnlag å bygge analysen på. Man kan også se for seg at teoriene kan tolkes noe ulikt og at ulike aspekter ved teoriene vektlegges. Dette kan føre til en variasjon i funnene. Ut fra beskrivelsene av teoriene og operasjonaliseringen av disse, samt argumentering for ulike valg underveis, mener jeg likevel at den ytre reliabiliteten er god. Å beskrive utdypende hvordan studien er gjennomført og hva jeg vektlegger er viktig for reliabiliteten. Operasjonaliseringene jeg gjør for å måle forekomsten av teoretisk forklaringskraft i det empiriske materialet er derfor meget sentralt (Yin, 2009, 45). Reliabiliteten i denne studien vurderer jeg alt i alt som god, fordi jeg grundig forklarer hvordan jeg har gått frem i de ulike fasene av studien samt hvordan og hvorfor jeg har tatt de valgene jeg har gjort relatert til utvalg, begrensninger og bruk av teori.

4 Bakteppe for politikkfeltet og casen

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg presentere viktige aspekter ved politikkfeltet samfunnssikkerhet og beredskap. Dette gir en forståelse av hvordan et nasjonalt beredskapssenter kobles til politikken som helhet. Jeg redegjør for begrepene samfunnssikkerhet og beredskap før jeg går inn på hvordan arbeidet med dette er organisert i Norge. Her vil viktige aktører presenteres. Videre vil jeg si noe om forskningen på feltet for å plassere oppgaven inn i den allerede eksisterende litteraturen. Til sammen danner informasjonen i dette kapitlet et bakteppe for den empiriske fremleggingen og analysen senere i oppgaven.

Samfunnssikkerhet og beredskap er et politikkområde som lenge har vært i gradvis endring. Hva som anses som godt innhold i politikken på feltet vil dermed variere med tiden (Fimreite mfl., 2014b, 19). I Norge er en rekke aktører engasjert i dette arbeidet. Aktører med administrative roller, beslutningstakere og operative organer er alle sentrale og viktige. I denne oppgaven er politiet en spesielt sentral aktør. Politiet har gjennom sitt daglige arbeid en viktig rolle når det kommer til opprettholdelsen av god samfunnssikkerhet, samt under ekstraordinære hendelser. Dette organet fungerer administrativt, strategisk og operativt. I Norge er skillet mellom det militære og det sivile samfunnet tydelig, selv om ressurser fra begge arenaene til sammen utgjør totalforsvaret, noe som nødvendiggjør noen grad av samarbeid (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). En rekke oppgaver av ulik karakter hviler på politiet om saken som skal håndteres i hovedsak gjelder sivilsamfunnet. Rent organisatorisk er politiet organisert under JD, som også fungerer som samordnings- og pådriverdepartement i generell forstand innenfor feltet (Christensen, Egeberg, Lægreid, & Aars, 2014, 228-233).

Relevansen av politikkfeltet samfunnssikkerhet og beredskap blusset for alvor opp internasjonalt etter terrorangrepene i USA den 11. september 2001. Etter dette har en rekke terrorhandlinger funnet sted i mange deler av verden. I Norge kom feltet tydeligere inn på den politiske agendaen etter terrorangrepene i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011 (Christensen mfl., 2015b, 3). Oppmerksomheten på samfunnssikkerhet og beredskap har etter den dagen i stor grad påvirket prosessen jeg vil se nærmere på i denne oppgaven.

4.2 Samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet og beredskap er begreper det trengs en ytterligere redegjørelse for. Det finnes mange definisjoner på dette, men i all hovedsak gjelder samfunnssikkerhet risiko og sårbarhet i samfunnet. Målet for arbeidet på feltet er å minske sårbarheten til samfunnet, samt gjøre det mer robust ved å redusere omfanget av uønskede hendelser og hyppigheten av slike hendelser (Fimreite mfl., 2014a, 17). En god beredskap er grunnleggende for å opprettholde et høyt samfunnssikkerhetsnivå. Samfunnssikkerhet handler om å verne samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare (Meld. St. 29, (2011-2012), 9). Samfunnssikkerhet har både en forebyggende og en håndterende side (NOU 2012:14, 2012, 67). Systemer utvikles for å forebygge mot uønskede hendelser, samt aktiveres for å håndtere situasjonen dersom slike hendelser likevel inntreffer. Beredskap defineres som evnen samfunnet har til å håndtere kriser. God kompetanse på feltet er vesentlig. Beredskap innebærer planlegging og forberedelser av tiltak for på best mulig måte å håndtere uønskede hendelser etter de har skjedd (NOU 2006:6, 38).

Noen trusler har en mer stabil karakter enn andre, og det skilles mellom menneskeskapte og naturskapte kriser. Menneskeskapte kriser utvikler seg gjerne over tid gjennom kjeder av flere hendelser. Disse kunne potensielt vært forhindrede om de ble viet nok oppmerksomhet og gjennom tilstrekkelig informasjonsflyt (Schiefløe, 2011, 7). Storm og jordskjelv er eksempler på naturskapte kriser, mens et terrorangrep er et eksempel på en menneskeskapt krise. Grunnet det vide spennet av kriser er det nødvendig å bygge opp brede og fleksible beredskapsplaner. Norge er geografisk sett langstrakt og variert. Hvordan en tar hensyn til dette vil være avgjørende for måten ulike aspekter av politikken på feltet må organiseres og fungerer.

Forventningene til beredskapsapparatet vil rettes mot mange ulike deler. Man ser at kriser kan føre til at det blir et sterkere engasjement rundt enkelte aspekter. Det er umulig for en stat til en hver tid å ha full beredskap mot alle typer hendelser. Dermed må man prioritere ut fra trusselvurderinger. Den midlertidige bevæpningen av politiet i Norge i 2015 er et eksempel på dette (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015a). I dette tilfellet ble trusselnivået vurdert som så høyt at det ble sett som nødvendig å bevæpne ordenspolitiet.

Kriser kan være vanskelige å forbygge mot, noe som gjør arbeidet komplekst og utfordrende for de involverte aktørene. Undersøkelser viser at det generelt er høyere tillitt til at den norske stat skal kunne forebygge og håndtere menneskeskapte kriser, enn naturskapte kriser, selv om tillitsnivået generelt er nokså stabilt (Christensen, Fimreite, & Læg Reid, 2011,

579). Hvordan land organiserer apparatet som skal ivareta samfunnssikkerheten varierer. Graden av ulike aktørers engasjement og ansvar er her sentralt (Kuipers, Boin, Bossong & Hegemann, 2015). Koordineringen av arbeidet er vesentlig for god politikimplementering, men kan også være en stor utfordring når kriser eller katastrofer inntreffer. Det er gjort mange studier vedrørende koordinering. Dette er et vanskelig felt innenfor offentlig politikk. Utfordringen kan være at løsningen som legges frem ikke løser problemet (Boin & Bynander, 2015, 123-124). Dette er fordi man ikke bestandig kan vite eksakt hva man bygger opp beredskap mot og hva utfallet av håndteringen vil bli.

4.3 Organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge

4.3.1 Generelle trekk

I Norge er organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap preget av ansvar som er spredt over flere offentlige forvaltningsnivåer og sektorer. Både staten på sentralt nivå, fylkesmannen og kommunene har ansvar for områder innenfor politikfeltet (St. meld. nr. 22, (2007-2008)). I tillegg til dette er det opprettet en rekke andre organer som er sentrale i arbeidet. Disse varierer i omfang med tanke på hva deres oppgaver er og når de må trå til. Alt i alt har alle et ansvar for å oppnå god samfunnssikkerhet og beredskap, også det private næringslivet og privatpersoner. Det er kun de viktigste trekkene og aktørene på feltet som vil gjennomgå videre i oppgaven. Dette er ment å gi en forståelse for politikkområdets omfang og de strukturelle rammene et nasjonalt beredskapssenter befinner seg innenfor.

Det hevdes at den tradisjonelle, hierarkiske styringsmodellen innenfor feltet til stadighet blir utfordret av et behov for flernivåstyring som igjen er preget av samhandling og samvirke på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Her suppleres hierarkiet med nettverk som samordningsform. Spesialisering og samordning må ses i sammenheng (Fimreite mfl., 2014b, 12). Tanken om å samlokalisere flere av politiets spesialenheter støtter tett opp under denne trenden ved at man får et nettverk av spesialiserte enheter lokalisert på samme sted og underlagt en felles styringsenhet.

4.3.2 De fire prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap

Fordi politikkområdet har et bredt spenn, er det viktig med noen felles rammer. I Norge er det utarbeidet fire prinsipper som er grunnleggende i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Disse omhandler ansvar, likhet, nærhet og samvirke. Prinsippet om ansvar går ut på at det organet som i en normalsituasjon har ansvaret for et fagområde, også har ansvaret for

nødvendige beredskapsforberedelser innenfor dette, samt ansvar for å håndtere hendelser på området utenom det vanlige. Likhetsprinsippet sier at man skal operere med mest mulig lik organisasjon under en krise som til daglig. Prinsippet om nærhet innebærer at en krise skal håndteres på lavest mulig nivå rent organisatorisk. Samvirkeprinsippet sier at ulike organisasjoner på ulike nivåer har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Kgl. Res., 15.06.2012). Dette ble formalisert som et eget prinsipp etter de andre tre, i Meld. St. 29 (2011-2012), selv om det også før hadde stått sterkt innenfor politikkkfeltet, spesielt i organiseringen av norsk redningstjeneste der samvirke mellom en rekke offentlige etater, private aktører og frivillige organisasjoner er fundamentet for organiseringen (Meld. St. 29, (2011-2012), 39). De fire prinsippene skal være bærende når ulike instanser i staten skal utvikle beredskapsplaner og håndtere kriser. Man ser at det kan være noen konflikter, særlig mellom samvirkeprinsippet og andre prinsipper, da samvirke går mot tanker om selvstendig håndtering og ansvarligholdelse (Christensen mfl., 2014, 228). Dersom flere aktører må samarbeide, vil det ikke nødvendigvis være like klare ansvarsstrukturer mellom organene som det er innad i organisasjonene. Samarbeid kan også gjøre det vanskelig å operere med samme organisasjon som ellers, da man til daglig ikke nødvendigvis samarbeider med andre organer. Samordning kan også ta fokus bort fra nærhet og flytte det over til kompetanse. Organet med best kompetanse kan få forrang i krisehåndteringen fremfor det organet som rent organisatorisk er nærmest krisen (Fimreite, Lægroid, & Rykkja, 2014c, 245; Haugstveit, 2015, 19).

Relatert til opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter kommer samvirkeprinsippet tydelig frem. Det er her et ønske om å lokalisere de ulike beredskapsstyrkene på samme sted og gi dem enklere mulighet til samtrenting og mer effektiv trening. Man vil likevel ha klare skiller mellom enhetene, samt en styring der institusjoner høyere opp i styringskjeden (se figur 2, s.47) vil ha det overordnede ansvaret. En konkret organisasjonsmodell er dog ikke bestemt per februar 2016. Betydningen av dette valget vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven.

4.3.3 Ansvar på ulike forvaltningsnivåer

For å forstå hvor beredskapssenteret plasserer seg i det styringsorganisasjonelle kartet for samfunnssikkerhet og beredskap, vil jeg videre presentere statens ansvar på ulike

forvaltningsnivåer, før jeg går inn på andre aktører sine oppgaver innenfor feltet. Dette viser kompleksiteten man har å gjøre med når politikk skal utformes og implementeres på feltet.

På statlig sentralt nivå styres og gjennomføres mye av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det er JD som har ministeransvaret og rollen som samordningsdepartement på feltet. Dette departementet skal også føre tilsyn med andre departementers beredskapsarbeid (Kgl. Res., 15.06.2012). De ulike departementene har sektoransvar og vil ha rollen som lederdepartement dersom en krise oppstår innenfor deres felt. Staten sentralt har ansvaret for å organisere beredskapsarbeidet i landet, delvis gjennom politikktutforming og delvis gjennom delegering av oppgaver og ansvar til enheter på ulike nivåer i den statlige organisasjonsstrukturen. Da ministeransvaret er på statlig nivå, vil det øverste ansvaret uansett alltid ligge her selv om oppgaver gjennomføres av andre. Regjeringen fatter politiske beslutninger og fastsetter overordnede mål og rammer for krisehåndteringen. Det må vurderes hvordan Stortinget skal orienteres om spørsmål med tanke på innhenting av nye fullmakter (St. meld. nr. 37, (2004-2005), 30). Stortinget har også en sentral rolle med hensyn til å sette rammer for beredskapsarbeidet. Dette er eksempelvis gjennom budsjetter og beredskapslovgivningen, samt gjennom arbeidet i den utvidede forsvars- og utenrikskomiteen, som sammen med regjeringen drøfter viktige utenrikspolitiske, sikkerhetspolitiske, forsvarspolitiske og beredskapsmessige spørsmål (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, 55)

Fylkesmannen er statens utsending i fylkene og har ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet i fylket. Oppgaven går ut på å samordne arbeidet i fylket og være en pådriver og veileder i relasjon til dette. Å drive med forebyggende arbeid er her sentralt. Fylkesmannen skal ha et overordnet ansvar innenfor sitt fylke og bistå kommunene ved behov. Tilsyn, øvelser, kurs og veiledning skal bidra til dette. Fylkesmannen skal rapportere til DSB for at de skal kunne danne et fullstendig bilde og analysere og vurdere den nasjonale beredskapen (St. meld. nr. 22, (2007-2008), 23-24). Relatert til opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter vil trolig ikke fylkesmannen ha en sentral rolle, da senteret er en del av den nasjonale beredskapen og ikke tilknyttet et spesifikt fylke.

Kommunen er bærebjelken i norsk beredskapsarbeid. Kommunens oppgaver omfatter både forebyggende og krisehåndterende beredskapsarbeid. Det er kommunens oppgave å sikre at all arealplanlegging og byggesaksbehandling sikrer at bygg og anlegg ikke utformes slik at det utsetter mennesker og materielle verdier for fare. Kommunen har ansvar for å bygge opp gode arealplaner slik at man unngår kriser som en konsekvens av naturen. Kommunen skal

bistås i dette arbeidet av andre offentlige myndigheter med sektorspesialisering og skal i likhet med andre instanser utarbeide gode beredskapsplaner og benytte seg av risiko- og sårbarhetsanalyser (St. meld. nr. 22, (2007-2008), 21). I 2010 ble det innført kommunal beredskapsplikt som går ut på at kommunene har et lovfestet ansvar for å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og utarbeide en beredskapsplan som oppfølging av analysene som gjøres (Lango & Læg Reid, 2014, 47-48). I prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter er kommunen der senteret lokaliseres ansvarlig for innvirkningen byggeprosjektet har på innbyggerne i nærområdet og eventuelle materielle verdier.

Dette er ikke en utfyllende presentasjon av ansvaret de ulike statlige forvaltningsnivåene har innenfor beredskapsfeltet og samfunnssikkerhet. Mang en oppgave hviler på statens skuldre, slik som krisehåndtering for pårørende dersom katastrofer eller ulykker inntreffer. Jeg mener likevel at det som er presentert er utfyllende nok til å danne seg et bilde av omfanget dette feltet omfatter innenfor de offentlige forvaltningsnivåene, og dermed også en tilstrekkelig forståelse av hvordan et prosjekt slik som det diskutert i denne oppgaven må utvikles innenfor komplekse rammer og strukturer i statsapparatet.

4.3.4 Sentrale enheter for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap

Det er opprettet en rekke organer som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap til daglig eller under håndteringen av spesifikke kriser. En beskrivelse av noen av disse er ment å gi en forståelse av kompleksiteten av organisasjonsnettverk man har å gjøre med på samfunnssikkerhetsfeltet. Dette er sentralt for den videre diskusjonen i oppgaven.

DSB har en viktig rolle i både forebyggingen og gjennomføringen av tiltak på samfunnssikkerhetsområdet. Direktoratet driver blant annet tilsyn med andre aktører i gjennomføringen av nødvendige beredskapstiltak. Det arbeides tverrsektorielt med vekt på store ulykker og ekstraordinære situasjoner. DSB arbeider sammen med JD med den overordnede koordineringen av beredskapsarbeidet på tvers av samfunnssektorer. Erfaringsutveksling er også en del av DSB sin rolle (St. meld. nr. 22, (2007-2008), 13). Direktoratet sitt ansvar omfatter både nasjonalt, regionalt og kommunalt. Brann og elektrisitet, industri- og næringsutvikling, håndtering av farlige stoffer og produkt- og forbrukerhensyn er områder DSB har ansvar for å bygge trygghet innenfor. Sivilforsvaret er også DSB sitt ansvarsområde. Dette er den viktigste statlige forsterkningsressursen til nødetatene. Direktoratet jobber i tillegg til nasjonalt, ut mot en internasjonal arena for arbeid

med samfunnssikkerhet og beredskap (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012).

En annen sentral aktør er Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). NSM er administrativt underlagt Forsvarsdepartementet (FD), men rapporterer faglig til JD på sivil side. NSM er fagmyndigheten som skal koordinere sikkerhetstiltak som er ment til forebygging og for å kontrollere sikkerhetstilstanden i de virksomhetene som omfattes av sikkerhetsloven. Her inngår alle tiltak for å sikre informasjon og objekter som bør skjermes mot virksomhet som truer sikkerheten slik som spionasje, sabotasje og terrorhandlinger. Sikkerhetsloven er gjeldende for stats- og kommuneforvaltningen, samt noen private virksomheter. NSM rapporterer om sikkerhetstilstanden i sivil sektor, gir anbefalinger og fører tilsyn i relasjon til oppfyllelse av sikkerhetsloven. Man ønsker gjennom dette å få et grunnlag for representative konklusjoner om sikkerhetstilstanden i virksomheter, samfunnssektorer og i samfunnet som helhet. Enheten har også et spesielt ansvar for arbeid relatert til cybersikkerhet (St. meld. nr. 22, (2007-2008), 13-14).

Krisestøtteenheten (KSE) ble etablert ved inngangen til 2006 og er underlagt JD. Enheten er tilgjengelig hele døgnet og arbeider til daglig med å vedlikeholde og videreutvikle ressurser som kan stilles til disposisjon for et lederdepartement under en krise (St. meld. nr. 22, (2007-2008), 20). Under en krisehåndtering skal KSE om nødvendig bistå lederdepartementet og Regjeringens kriseråd. KSE er permanent sekretariat for sistnevnte og har kompetanse i strategisk krisehåndtering og kapasitet hva gjelder infrastruktur, tekniske løsninger, møtelokaler og personell. Under en eventuell krise bidrar enheten med rådgivning og faglig bistand. Dette omfatter støtte til analyser, utarbeidelse av overordnede situasjonsrapporter og etablering av felles grunnlag for strategisk koordinering (Regjeringen, 2016).

Regjeringens kriseråd trer inn i ekstraordinære situasjoner når det er behov for å styrke koordineringen mellom departementene. Rådet består av regjeringsråden ved Statsministerens kontor (SMK), departementsråden i henholdsvis JD, FD og Helse- og omsorgsdepartementet, samt utenriksråden i Utenriksdepartementet (UD). Dette organet vil ha det overordnede ansvaret dersom krisen involverer flere departementer. Sikring av god koordinering av tiltak og informasjon til media og publikum er en av hovedoppgavene til kriserådet, samt å legge til rette for at politiske avgjørelser som må fattes raskt kan håndteres på en god måte. Kriserådet skal også velge lederdepartement (Meld. St. 29, (2011-2012), 69).

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) er regjeringens organ for å diskutere og ta beslutninger i viktige graderte sikkerhets- og beredskapsspørsmål. Enheten ledes av statsministeren. Utvalget styrkes av et fast sekretariat som ledes av en fagdirektør ansatt ved SMK. Utvalget består av statsministeren, utenriksministeren, justisministeren, forsvarsministeren og finansministeren. Sekretariatet har en fast stab med medlemmer fra SMK, UD, JD og FD. Sekretariatet bistår utvalget i forberedelser og oppfølging av møter for å få systematiske gjennomføringer av beslutningsprosesser. Sikkerhetsutvalget og sekretariatet skal stryke regjeringens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Regjeringen, 2015).

For å styrke den nasjonale beredskapen er det på SMK en statssekretær med særskilt ansvar for oppmerksomhet på sikkerhets- og beredskapsarbeid innenfor alle departementenes områder. Dette skal sikre god oversikt over beredskapssituasjonen i landet og at viktige saker innenfor feltet løftes frem i respektive departementer slik at de kan behandles av RSU og i regjeringen. Dette skal skape et godt utgangspunkt for dialog og god politisk rådgivning innenfor feltet samfunnssikkerhet og beredskap. Det skal også være mulig for sentrale fagpersoner fra departementer og etater å ha korttidsengasjementer ved SMK for å øke bevisstheten rundt beredskap og bidra til kunnskapsoppbygging og kunnskapsdeling (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014a).

4.3.5 Politiets rolle og ansvar

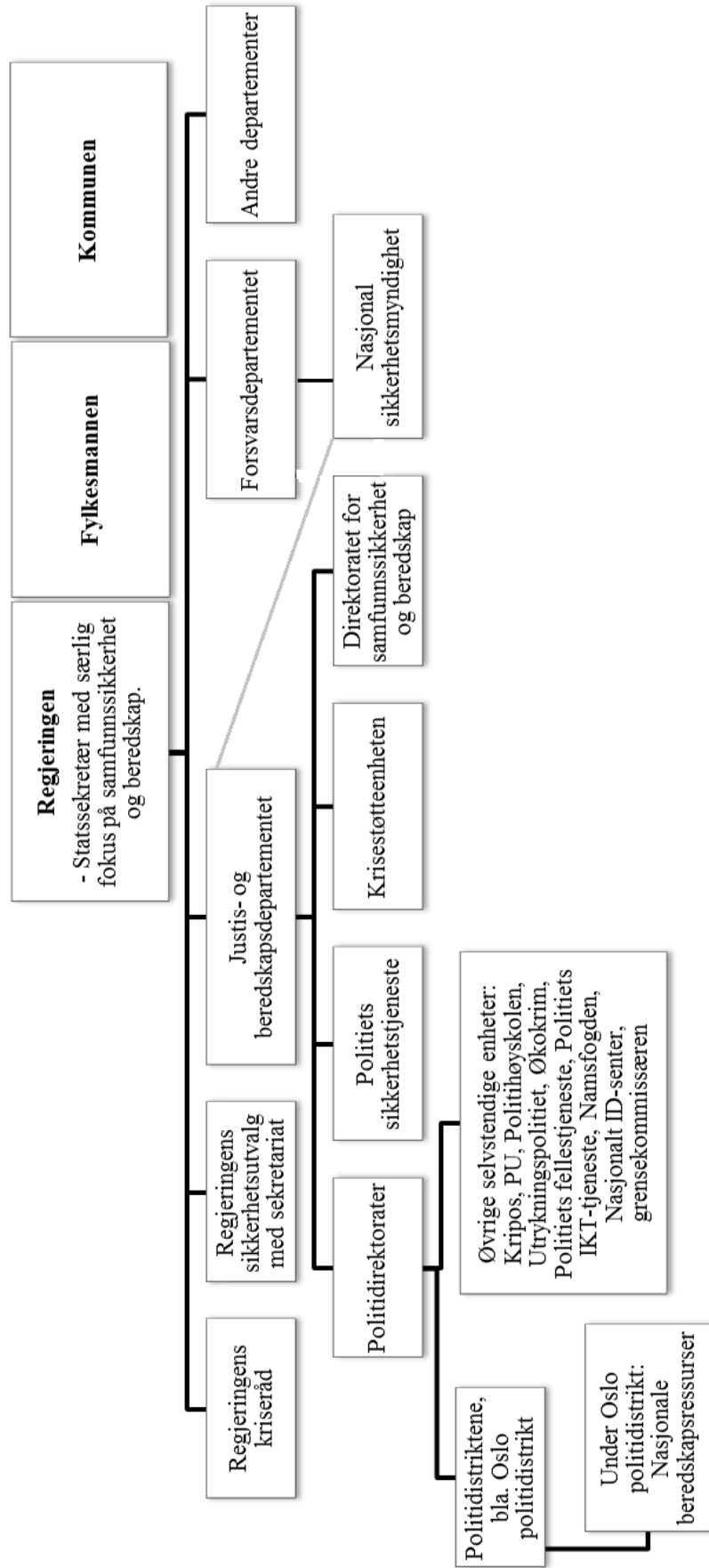
Siden politiet er helt sentral i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, vil jeg redegjøre spesielt for deres rolle og ansvar, med vekt på de delene av organisasjonen som er mest relevante for prosessen som studeres. Politiet er en administrativ, strategisk og operativ aktør, og aktøren som skal implementere politikken som utformes gjennom utbyggingen og omstruktureringen som følger med et nasjonalt beredskapssenter. Politiet er en viktig brikke på flere plan av beredskapsarbeidet nasjonalt, forebyggende og under en eventuell krise. Samfunnsoppgaven til institusjonen er å forebygge, bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen (Meld. St. 29, (2011-2012), 86-93). Man ønsker i utgangspunktet at lokalt politi skal håndtere hendelser så langt det lar seg gjøre, i tråd med nærhetsprinsippet. Dermed innkalles spesialenhetene kun dersom kompetansen til det lokale politiet vurderes som ikke tilstrekkelig. De fungerer da som bistandsressurser ved spesielle hendelser.

POD er politiets øverste organ. Alle landets politidistrikter og andre enheter er organisert under POD (Politiet.no, 2016). Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er organisert

direkte under JD på samme styringsnivå som POD (se figur 2, s. 47). I et nasjonalt beredskapssenter er det tenkt at fire av politiets beredkapsressurser skal samlokaliseres. Disse er beredskapstroppen, politiets bombegruppen, krise- og gisselforhandlertjenesten og helikoptertjenesten. Disse er operative organer og er i dag organisert under Oslo politidistrikt. Beredskapstroppen er den nasjonale innsatsenheten mot terror, organisert kriminalitet og annen alvorlig kriminalitet. Dersom hendelsen troppen skal håndtere skjer utenfor Oslo politidistrikt, er den underlagt den stedlige politimesteren. Ansvarsområdet til beredskapstroppen omfatter også situasjoner som oppstår på norsk kontinentalsokkel. Bombegruppen er organisert under hundetjenesten ved Oslo politidistrikt. Denne aktøren har spisskompetanse på situasjoner der sprengstoff er inne i bildet og kan blant annet yte bistand i forbindelse med bombesøk og identifisering og fjerning av eksplosiver. Krise- og gisselforhandlertjenesten har spisskompetanse i terror-, gissel-, og kidnappingssituasjoner. Helikoptertjenesten til politiet er den nasjonale beredkapsressursen som kan brukes som oversikts- eller observasjonsplattform ved væpnede aksjoner og alvorlige ulykker, i forbindelse med grensekontroll og ved viktige besøk (Meld. St. 29, (2011-2012), 90). Da disse ressursene er nasjonale, vil det være viktig at de organiseres på en måte som gjør at de kan bistå så raskt og godt det lar seg gjøre uansett hvor i landet en hendelse inntreffer. Det er i utgangspunktet tenkt at beredskapssenteret utvikles på en måte som legger til rette for at beredkapsressursene skal kunne bo på senteret. Dette vil være viktig i tillegg til gode muligheter for trening og metodeutvikling innen politioperativ fagdisiplin (Justis- og beredkapsdepartementet, 2014b).

4.3.6 Oversikt over organiseringen av beredkapsarbeidet i Norge

For å få en bedre oversikt over organisasjonsstrukturen til samfunnssikkerhets- og beredkapsarbeidet som er redegjort for i dette kapitlet, illustrerer figur 2 dette. Her er fokuset på staten på sentralt nivå, og spesielt på styringskjeden fra regjeringen ned til politiets beredkapsressurser. Denne strukturen kan endre seg med utviklingen av et nasjonalt beredskapssenter, avhengig av hvilket organ spesialenhetene organiseres under når de samlokaliseres.



Figur 2: Organiseringen av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Styrings- og ansvarsstrukturer. Grå linje markerer rapportering på saker tilknyttet sivilsamfunnet.

4.4 Kort om tidligere forskning på feltet

Samfunnssikkerhet og beredskap er forsket mye på internasjonalt og i Norge (Schiefløe, 2011). Tidligere har særlig andre fagmiljøer enn det statsvitenskapelige forsket på dette, men man kan gjennom en statsvitenskapelig tilnærming kanskje si noe mer om hvordan tenkningen i og vedrørende en organisasjon som har med krisehåndtering å gjøre, samt konteksten, påvirker dens funksjon (Fimreite mfl., 2014b, 11).

Generelt kan man dele forskningen på feltet inn i tre generasjoner. Først har vi den tekniske epoken der sikkerhet ble ansett som et teknisk problem relatert til teknologi og infrastruktur. Videre har vi epoken omhandlende den menneskelige faktoren der adferd står i fokus som et viktig element for sikkerhet. Den tredje generasjonen omhandler ledelse og kultur. Her står organisatoriske kvaliteter og prosesser sentralt. Det kan også argumenteres for at det er en fjerde generasjon basert på ikke-lineære og systemiske modeller. Her argumenteres det for at ulykker kan inntreffe i komplekse systemer, uforutsett. Grunnen til dette er at systemene er utsatt for endogene og eksogene variasjoner og påkjenninger (Schiefløe, 2011, 2).

Opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter kan relateres til særlig den første og den tredje generasjonen, men den mulige fjerde vil være relevant for alt av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid grunnet feltets kompleksitet. Å samlokalisere politiets beredskapsressurser er et spørsmål om infrastruktur, da enhetene vil bestå, men med en annen organisering og lokalisering. Dette leder igjen til en ledelsesendring. Det vil også skje en kulturell endring, da man går bort fra en struktur man lenge har hatt og over til en samlokalisering. Relatert til feltet er den mulige fjerde generasjonen av forskning relevant, da feltet er preget av komplekse ikke-lineære strukturer og en organisasjonsmodell som påvirkes fra mange hold på samme tid. Dette gjør det utfordrende å forutse helt eksakte scenarier å bygge opp beredskapen mot.

Internasjonalt forskes det på samfunnssikkerhet og beredskap fra mange innfallsvinkler. Dette er også tilfellet i Norge hvor det har blitt forsket på håndteringen av ulike kriser på ulike forvaltningsnivåer i staten (Fimreite mfl., 2014a), men også mer generelt på strukturene og koordineringen relatert til dette feltet, noe man ser blant annet i artikkelen til Christensen, Læg Reid og Rykkja fra 2015, *The challenges of coordination in the national security management – the case of the terrorist attack in Norway*. Her pekes fragmenterte strukturer, ansvarspulverisering og svak koordinering på som trekk ved organiseringen og politisk slagkraft innenfor feltet (Christensen mfl., 2015b, 15). De samme forskerne har også

sett på den feilståtte implementeringen av sperringer i Grubbegata³ som var planlagt allerede fra 2003, men fremdeles ikke implementert 22. juli 2011. Også her ser vi at styringsstrukturene trolig bidro til at implementeringen ikke skjedde i tide (Christensen, Lægreid, & Rykkja, 2016a). Dette er kun noen av mange eksempler der forskere har rettet blikket mot feltet denne oppgaven studerer. Siden sikkerhet er en viktig oppgave for staten, finnes det naturlig nok mye forskning som kan trekkes inn. I oppgaven er annen litteratur og vitenskapelige funn referert til der dette fremstår som særlig relevant.

Studien jeg presenterer i denne oppgaven er et bidrag til litteraturen om samfunnssikkerhet og beredskap ved å vise hvordan prosessen påvirker politikktutformingen på feltet og vice versa. Det er her fokus på første del av en prosess innenfor feltet.

³ Grubbegata leder inn til Regjeringskvartalet i Oslo og var veien gjerningsmannen brukte for å gjennomføre terrorangrepet i Oslo 22. juli 2011.

5 Prosessen

5.1 Innledning

I dette kapitlet legger jeg frem studiens empiriske grunnlag. Først vil jeg redegjøre for behovet for et nasjonalt beredskapssenter og en samlokalisering. Videre vil jeg presentere de sentrale aktørene i prosessen. Jeg vil så legge frem prosessen fra tiden før 22. juli 2011. Deretter vil jeg redegjøre for prosessen i tiden etter sommeren 2011 og hvorfor denne dagen skapte et skille. Tiden etter 22. juli er mest sentral i studien. KS1-rapporten for prosjektet, som går i detalj hva gjelder defineringsaspektet, vil deretter presenteres. Jeg vil så beskrive status for prosessen per februar 2016, før jeg skisserer de viktigste trekkene fra empirien som besvarer problemstillingens to første ledd vedrørende karakteristika og argumentasjon. Empirien er i størst mulig grad lagt frem kronologisk og samlet for å få en helhetlig oversikt over prosessens gang. Det vil skilles mellom aktivisering og definering, altså hvem som deltar i prosessen og kognitive oppfatninger av problemer og løsninger. Med empirien som fremlegges dekkes mye av den politiske siden av prosessen, samt den mer funksjonelle relatert til utbyggelsen.

Store byggeprosjekter, slik denne casen er et eksempel på, kan deles inn i fire formelle faser. I forstudiefasen legges en KS1-rapport frem og et regjeringsvedtak fattes. Det utarbeides en KVU av aktører i staten, før en KS1-rapport utarbeides av eksterne aktører. KS1-rapporten skal gi anbefalinger om hvilket konsept eller alternativ som bør velges, altså en fremlegging av politiske alternativer. Det er sentralt å kartlegge fremtidige behov i samfunnet og hvordan dette kan tilfredsstilles. Siden kommer forprosjektfasen som avsluttes med en KS2-rapport og et stortingsvedtak. Denne fasen går i dybden på selve prosjektet og er teknisk i sin karakter. KS2-rapporten skal vurdere om kostnaden og planleggingen av valgt konsept er realistisk før detaljprosjekteringsfasen og til slutt gjennomføringsfasen igangsettes. Foreløpig er forstudiefasen avsluttet i casen denne studien tar for seg og man beveger seg inn i forprosjektfasen (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 17-19). Utarbeidelsen av KS1 og KS2 skal gjennomføres for alle statsfinansierte prosjekter der kostnaden er antatt å overstige 750 millioner kroner. Disse rapportene skal normalt utarbeides før prosjektet eventuelt fremlegges for Stortinget (Regjeringen, 2014).

5.2 Behovet for et nasjonalt beredskapssenter og samlokalisering

Et beredskapssenter skal styrke innsatsevnen, kapasiteten og kvaliteten til de nasjonale beredskapsstyrkene. Samfunnet har et behov for bedre innsatsevne fra politiet ved ekstraordinære hendelser og under kriser. Et senter med en infrastruktur og rammebetingelser som legger grunnlag for at spesialenhetene kan fungere enhetlig er nødvendig for dette. Dagens forhold er vurdert som ikke gode nok for effektiv og god beredskap, spesielt er plassmangel og fragmenterte enheter, også innad i enhetene, et problem. Senteret som utvikles skal være operasjonelt og en politistasjon, ikke et rent treningssenter. Mye av tiden til beredskapstroppen brukes i dag i den ordinære polititjenesten i Oslo politidistrikt. Det er også økonomiske gevinster ved en samordning (Inderhaug, 2014).

I dag er helikoptertjenesten lokalisert på Oslo Lufthavn Gardermoen. Dette er begrensende grunnet værforhold, avstand til Oslo og utfordringer relatert til luftkvaliteten og reguleringer ved lufthavnen. Plasseringen begrenser enhetens tilgjengelighet, effektivitet, og ressursutnyttelse. Beredskapstroppen har siden 1980 vært lokalisert i Politihuset på Grønland i Oslo. Med en stor økning i bemanningen i beredskapstroppen, er lokalene i dag små. Dette fører til utfordringer relatert til kontorplasser, depoter og garderober. Troppens lokalisering har også svakheter og mangler relatert til sikkerhet, krav til funksjonalitet og operativitet ved mobilisering. Årlig bruker mannskapet om lag 1800 dagsverk på reising til og fra nødvendige treningsfasiliteter. Dette svekker effektiviteten av øvingsaktivitetene. Bombegruppen og hundetjenesten er i dag lokalisert mellom Alna og Økern i Oslo. Eiendommen er omsluttet av kommunens avfallsanlegg, noe som forstyrrer luktildet og fører til begrensede opptreningsmuligheter for hundene. Derfor må enheten reise andre steder for utendørstrening (Statsbygg, 2012a, 6). Forholdene beredskapsressursene i dag arbeider under svekker den beredskapen enhetene kan yte. Dette problemet ønskes løst ved å gi ressursene hensiktsmessige lokaler og treningsfasiliteter i en samlokalisert struktur. Dette vil redusere reisetiden relatert til trening og gjøre samtrening med distriktenes innsatsstyrker mulig. Den nye infrastrukturen vil legge et grunnlag for en mer forutsigbar innsatsevne.

En begrunnelse for byggingen av senteret kan relateres til et større bilde der det er viktig å reorganisere særorganene til politiet i tillegg til politireformen som ble iverksatt 1. januar 2016. Entydige kommandolinjer står her sentralt i følge Høyres representant i Stortingets justiskomité, Håken Elvenes (NRK, 2015). Det finnes mange tilnærminger for å håndtere utfordringene som beskrives ovenfor. De som utformer politikken har måttet velge midler for å endre praksisen på feltet. At man har endt opp med å gå videre med utviklingen

av et nasjonalt beredskapssenter er kun én av potensielt mange løsninger. Man kan forestille seg en desentralisert struktur der det blir bygd opp mindre regionale enheter. En bedring av dagens forhold, men med opprettholdelse av dagens strukturer, kunne også vært en løsning. Man kan se for seg at det å ha rask responstid til en større del av landet var et krav. Per i dag er Oslo det prioriterte området. Et tettere samarbeid mellom den sivile og den militære beredskapen kunne også vært en mulig tilnærming. Andre løsninger enn et sentralisert nasjonalt beredskapssenter vil i liten grad diskuteres i denne oppgaven, da det er utenfor problemstillingens ramme. I KS1-rapporten for prosjektet kommer det frem at det er sett på flere typer organisasjonsmodeller, fra en fragmentert struktur til en sentralisering (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 29-30). Siden enhetene som skal inngå i senteret er nasjonale beredskapsressurser, må organiseringen legge til rette for å dekke nettopp et nasjonalt behov, noe som gir prosjektet en bred og utfordrende karakter. Valg av organisatorisk modell er dermed viktig. Hvordan enheten skal kobles til ansvarsstrukturer og drift vil være sentrale avgjørelser som må fattes.

5.3 Aktørene i prosessen

En rekke aktører er sentrale og aktiviseres i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Med aktører mener jeg enheter på politisk, strategisk og/eller operasjonelt nivå i statsapparatet, samt private aktører. Politiet er en tydelig aktør. Her står POD sentral, men også Oslo politidistrikt og de ulike spesialenhetene som er tenkt å inngå i senteret er viktige. POD har sammen med PricewaterhouseCoopers (PwC) hatt ansvar for å lage en KVVU og utredet mulige alternativer til plassering av beredskapssenteret, samt vært oppdragsgiver for skisseprosjektet til Statsbygg. De har gitt støtte til Oslo politidistrikt i tidlige faser av prosjektet. Fordi beredskapsstyrkene er organisert under Oslo politidistrikt er dette en sentral aktør. Spesialenhetene i seg selv er de mest operative aktørene i denne prosessen. Disse enhetene er ikke beslutningstakere, men har vært med å fronte behovet for prosjektet.

JD er en viktig aktør i prosessen. Når det skal utarbeides et nytt beredskapssenter, er det JD som holder i trådene, da politikkfeltet og politiet er organisert under det. Ved utviklingen av ny politikk, legger departementet rammene for utredningene. Dette gjelder hva som skal utredes, men også føringer for utredningene. Departementet var oppdragsgiver for KVVU-en til prosjektet og utarbeidet da mandatet og korrigerende kursen underveis. Departementet har brukt om lag et årsverk, samt noen hundre timer eksternt konsulentarbeid

på prosjektet de siste årene. Departementet representerer både den politiske enheten og embetsverket videre i empirien.

Ulike regjeringer har også satt sitt preg på den første delen, forstudie. I denne fasen er det regjeringen som har fattet det meste av beslutninger for videre arbeid. Denne aktøren representeres ofte sammen med JD i analysen i oppgaven, men vises til eksplisitt der man ser markante forskjeller i tilnærmingen til prosessen og feltet. Regjeringene som er sentrale i det empiriske materialet er Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti sin koalisjonsregjering, Stoltenberg II-regjeringen fra 2005-2013, og Høyre og Fremskrittspartiets Solberg-regjering som overtok i 2013 og i dag har regjeringsmakten. Fordi prosjektet har en svært høy kostnad, har Stortinget også en rolle i prosessen. Dette vil komme tydeligere frem på et senere tidspunkt, etter en KS2-rapport er lagt frem mot slutten av forprosjektfasen. Da må Stortinget fatte et vedtak om økonomisk bevilgning. Det er likevel relevant å merke seg at prosessen har vært diskutert i Stortinget.

Statsbygg er en viktig aktør hva gjelder utbyggingen av selve beredskapssenteret og kunnskap om mulige tomter for utbyggelsen. Det er denne aktøren som i hovedsak har vurdert alternative tomter for prosjektet. Statsbygg er med på den fysiske utviklingen av beredskapssenteret og utredning om valg av lokalisering, men har ingen sentral rolle når det kommer til beslutningstaking. Kommunen senteret lokaliseres i vil få en rolle fordi utbyggelsen og funksjonen av senteret må følge kommunens retningslinjer for plan og bygning, samt ikke være ødeleggende for innbyggerne eller materielle verdier. Oslo kommune har vært inne i prosessen fordi tomten til senteret i lang tid var vurdert til kun å kunne ligge innenfor Oslo. Siden det fremdeles er uvisst hvor senteret skal lokaliseres, vil ikke denne aktøren være sentral i den empiriske fremleggingen og analysen. Andre grunneiere har også vært inne i prosessen i forbindelse med valg av tomt (Statsbygg, 2012a).

Videre i oppgaven vil et utvalg aktører være sentrale. Dette er politiet, JD og andre politiske aktører. Å se på alle aktører vil gå utover hva denne oppgaven ønsker å ta for seg, nemlig den formelle prosessen på nivåer der beslutningstakere befinner seg. Jeg mener å ha valgt å se nærmere på de viktigste aktørene.

5.4 Prosessen før 22. juli 2011

I mer enn ti år har prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter for flere av politiets bistandsressurser pågått. Allerede i St. meld. nr. 51 (2000-2001) ble det diskutert hva man skulle gjøre vedrørende helikoptre i politiet. Siden den gang har trusselbildet endret seg mye.

I Innst. S. nr. 155 (2001-2002) gikk Stortinget inn for at det skulle etableres en døgnbasert politihelikoptertjeneste. Dette skaper et bakteppe for opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter. Helikoptertjenesten ønsket å bli en egen enhet på linje med andre spesialenheter i politiet, men har også ønsket seg nærmere hovedstaden.

Aktivisering

Fra tidlig 2000-tallet og frem til sommeren 2011 skjedde det lite i prosessen. Før 2011 hadde Oslo politidistrikt i seks år planlagt en felles base for beredskapstroppen og politihelikoptrene (Innst. 207 S (2011-2012), 59). Det var i begynnelsen først og fremst et spørsmål om lokalisering av helikoptertjenesten. Ønsket om en ny lokalisering er en viktig faktor for at hele prosessen er igangsatt. Prosessen startet som et lokaliseringstiltak som ville styrke funksjonelle aspekter ved beredskapen.

I februar 2011 fikk POD i oppgave av Justis- og politidepartementet (senere Justis- og beredskapsdepartementet) å utrede mulighetene for, og konsekvensene av, en lokalisering av beredskapssenteret i Alnaområdet i Oslo. Dette skulle gjøres i samarbeid med en gruppe nedsatt av Samferdselsdepartementet (SD), da tomten som var tiltenkt prosjektet var regulert til jernbaneformål. POD samarbeidet med Oslo politidistrikt, Rom Eiendom og Jernbaneverket for å vurdere tomtens egnethet til formålet (Innst. 207 S (2011-2012), 17).

Definering

Viktigheten av en lokalisering for helikoptertjenesten som gir minst mulig tid på bakken grunnet værforhold er et argument for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Dermed blir lokaliseringen avgjørende for funksjonen tjenesten kan yte. Der helikoptrene i dag er plassert, er det ofte tåke, noe som svekker beredskapen (Dokument nr. 15:5, 2012-2013, 63). En samlokalisering var ment å sikre kortere reaksjonstid for aktørene, noe som var ansett som svært viktig å utbedre allerede fra begynnelsen av 2000-tallet. Uenigheter mellom Jernbaneverket og politiet om plasseringen av et slikt senter forsinket for øvrig utbyggingen i årene før 22. juli 2011 (Innst. 207 S (2011-2012), 59). Et funksjonelt argument som kommer frem i tiden før 22. juli er at man vil redusere responstiden for spesialenhetene. Dette er noe alle aktørene er tjent med, også samfunnet som helhet. Dette argumentet og målet er gjennomgående sentralt i prosessen.

5.5 Prosessen etter 22. juli 2011

5.5.1 Et skille i prosessen

Etter hendelsene 22. juli 2011 skjøt prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter mer fart enn tidligere. Man ser et skifte i hvordan prosjektet håndteres. Gjennom materialet jeg videre presenterer, ser man at det kan dokumenteres langt flere diskusjoner vedrørende prosessen i Stortinget, i regjeringen og i mediene etter enn før 22. juli 2011. Her er det viktig å påpeke at forebyggingen mot og håndteringen av menneskeskapt kriser var noe som ble vektlagt ytterligere av mange instanser i samfunnet etter sommerdagen i 2011. Oppmerksomhet er nok spesielt tydelig og nødvendig innenfor samfunnssikkerhet og beredskap fordi det er avgjørende med samstemte aktører for å løse de sammensatte problemene man står ovenfor. Politiet fremhever også at hendelsene 22. juli er et vendepunkt i prosessen. Det har vært viktig for politiet å følge opp de sterke politiske signalene etter 22. juli. Betydningen av et nytt beredskapssenter har blitt styrket av hendelsene, samt av endringer i trusselbildet de senere årene. Etter terrorangrepene ble det et tydeligere press på å opprette et senter. Daværende regjering, bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, fikk den utfordrende jobben med å starte prosessen med virkelig å ta tak i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i landet. 22. juli 2011 sendte et sjokk inn i det norske samfunnet og politikkkfeltet samfunnssikkerhet og beredskap. Dette førte til en rekke utredninger, anbefalinger og endringer i finansielle, instrumentelle, operasjonelle og strategiske deler av systemet (Kuipers mfl., 2015, 14; Lango, Læg Reid, & Rykkja, 2014, 61-63).

Aktivisering

Den 8. september 2011 sendte JD et brev til SD om å fremskynde arbeidet med utredningen av Alnatomtens egnethet, en prosess som var startet i februar samme år. I januar påfølgende år ble arbeidsgruppens rapport oversendt til SD. Siden tomten på Alna i utgangspunktet var tiltenkt jernbaneformål, inngikk denne rapporten i en større plan om utbygging av Alnabru godsterminal. Dermed måtte denne utredningen kvalitetssikres eksternt som en helhet. Parallelt med brevet til SD sendte JD brev til Statsbygg om å undersøke andre tomter i Oslo som kunne være aktuelle. Ønsket var at Statsbygg estimerte kostnader og laget en plan med skisse for de ulike alternativene (Innst. 207 S (2011-2012), 17).

En egen kommisjon fikk i oppgave å utrede håndteringen av hendelsene sommerdagen i 2011. Kommisjonens arbeid ble lagt frem i *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* i august 2012.

I hovedkonklusjonen og anbefalingene fra komiteen fremheves det under "Tiltak i politiet" at planen om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser bør gjennomføres (NOU 2012:14).

Definering

Det kommer frem i 22. juli-rapporten at lærdommer fra hendelsene 22. juli etter kommisjonens mening må relateres til ledelse, samhandling, kultur og holdninger fremfor manglende ressurser, behovet for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg (NOU 2012:14, 2012, 16). Man kan snakke om strukturer som ikke fant hverandre.

I rapporten fra Statsbygg kan man lese at 17 tomter innenfor Oslo ble vurdert. Av disse ble 13 forkastet grunnet uegnethet av ulike grunner. De fire alternativene Statsbygg sto igjen med lå henholdsvis på Alna, Kjelsrud, Ulven og Økern. En rekke kriterier lå til grunn for utvelgelsen av disse fire. Utbyggingsmuligheter, frie luftrom for helikopter, hensyn til omgivelser og tilgjengelighet var her sentralt. Behovene til de ulike enhetene som skal inngå i senteret ble også gjennomgått. Her nevnes ikke krise- og gisselforhandlingstjenesten, mens bombegruppen omhandler hele hundetjenesten i Oslo politidistrikt. Alna var den eneste av alternativene der det ble fremhevet at prosjektet kunne gjennomføres raskt (Statsbygg, 2012a). Justisminister Grete Faremo uttalte at tomten på Alna ble ansett som best egnet til formålet (Dokument nr. 15:5, 2012-2013, 42). Etter rapporten ble fremlagt ble den gjennomgått av eksterne konsulenter som konkluderte med at det var mulig å etablere et beredskapssenter på Alna (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 18). Rapporten Statsbygg utarbeidet markerer tydelig handling fra regjeringens side etter hendelsene 22. juli 2011. Målet med den var å kartlegge lokaliseringalternativer for å løse problemene beredskapsressursene sto ovenfor relatert til manglende treningsmuligheter og ugunstige lokaler, som igjen førte til lang responstid.

Betydningen av å etablere et nasjonalt beredskapssenter i Oslo ble fremhevet av medlemmene i den særskilte komiteen som la frem innstillingen som omhandler redegjørelsene fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli. Medlemmene fra partiet Høyre mente lokaliseringalternativer utenfor hovedstaden også burde vurderes (Innst. 207 S (2011-2012), 17). Da Høyre senere fikk regjeringsmakt så man at de faktisk åpnet opp for en lokalisering utenfor Oslo. I møtet i Stortinget vedrørende Innst. 207 S (2011-2012) den 8. mars 2012 trekkes viktigheten ved et nytt beredskapssenter, samt forgang i denne prosessen, igjen frem av flere politikere (Stortinget, 2012a). Stortinget ber også regjeringen om å legge frem en fremdriftsplan for

gjennomføringen av prosjektet om et nytt beredskapssenter i Oslo-området kort tid etter hendelsene i 2011 (Innst. 6 S (2012-2013), 23). Dette viser at Stortinget mente det var viktig med fremdrift i prosjektet.

5.5.2 Høringer i Stortinget etter 22. juli 2011

Aktivisering

Statsministeren sommeren 2011, Jens Stoltenberg fra Arbeiderpartiet, sa at det dagen før høringen ble sendt et brev til NSB og Jernbaneverket om at den aktuelle tomten på Alna skulle stilles til disposisjon for formålet. Justisminister Faremo uttalte i samme møte at det ville startes en utredningsprosess for å avklare gjenstående forhold før prosjektet kunne utvikles videre. Hun fremhevet samtidig at prosjektet var en stor økonomisk investering og at det derfor også ville dreie seg om prioriteringer når man skulle jobbe videre med denne saken (Stortinget, 2012b). Man ser ut fra dette at regjeringen aktivt dyttet prosessen fremover og la vekt på en rask avklaring av hvor senteret skulle lokaliseres.

Definering

I høringen med Knut Storberget, justisminister fra Arbeiderpartiet den 22. juli 2011, fremhevet han viktigheten av å sikre gode fasiliteter for operative beredskapsressurser. Dette ble argumentert å være nødvendig for å korte ned på responstiden, samt oppnå god kvalitet på trening. Med grunnlag i dette ville regjeringen prioritere arbeidet med å få opprettet et beredskapssenter i Oslo som ville samle helikoptertjenesten, beredskapstroppen og hundetjenesten (Innst. 207 S (2011-2012), 34). Storberget hevdet at utviklingen av et nytt beredskapssenter var høyt prioritert, men at stedsvalget måtte avklares før man kunne si noe sikkert om tidsperspektivet for utbyggingen (Innst. 207 S (2011-2012), 59). Dette viser målet regjeringen hadde for senteret, nemlig minsket responstid og bedret kvalitet på treningen til beredskapsstyrkene. Utsagnet sier noe om viktigheten av senterets lokalisering for den videre prosessen. Stoltenberg viste også til viktigheten av arbeidet med å etablere et nytt beredskapssenter i sin redegjørelse etter 22. juli. En mulig reduksjon av responstid og samordning fremgikk som viktig (Stortinget, 2012b).

Under høringen med daværende sjef for beredskapstroppen, Anders Snortheimsmoen, ble han spurt om hva slags anmodninger hans organ hadde kommet med til politikerne der de ikke hadde blitt hørt. Snortheimsmoen fremhevet saken om etableringen av et beredskapssenter. Dette, sammen med langsiktighet på investeringssiden, mente han var avgjørende for at politiet skulle henge med teknologisk og på utstyrssiden (Innst. 210 S

(2012-2013), 203). Opprettelsen av et beredskapssenter ble ansett som en løsning på sentrale utfordringer også fra et operativt ståsted.

Fordi prosessen fikk mer fart etter 22. juli, kommer aktørenes argumenter tydeligere frem. Disse er overlappende, men man kan se noen skiller. Generelt kan man si at å bedre politiets innsatsevne er hovedargumentet for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Dette frontes av både politiet og JD. Senteret skal føre til synergieffekter og være et instrument for å styrke den nasjonale beredskapen. Både politikere og beredskapstroppsjefen argumenterer funksjonelt for senterets betydning. For politiet er en samlet struktur viktig for rask og effektiv utrykning og for at de skal være en gripbar ressurs. Dette er et funksjonelt argument som understreker betydningen av lokaliseringen til senteret.

5.5.3 Avgjørelser og bevilgninger under Stoltenberg II-regjeringen

Etter 22. juli 2011 ble mange kritiske spørsmål om håndteringen av krisen rettet mot regjeringen. Komiteflertallet i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite, med unntak av Fremskrittspartiets representanter, mente likevel de kritikkverdige forholdene i forbindelse med 22. juli ble møtt av justisministeren, noe som ville forbedre og styrke den totale beredskapsevnen (Innst. 210 S (2012-2013), 30).

Aktivering

I Melding til Stortinget 21 (2012-2013), som er en oppfølging av NOU 2012: 14, 22.-juli rapporten, kommer det tydelig frem at regjeringen hadde bestemt å etablere et nasjonalt beredskapssenter. Senteret ville lokaliseres til Alna, og dermed fremstår det som om lokalisering var valgt. For å spare tid ville det ikke utarbeides en KVVU og en KS1-rapport. Når det var gjennomført en ekstern kvalitetssikring (KS2) og kostnadsrammene forelå, skulle Stortinget godkjenne dette. Det ville ta om lag fem år å få ferdig et nytt beredskapssenter (Meld. St. 21, (2012-2013), 83-84). Valget av Alna som lokalisering var et vendepunkt i prosessen. Den raske beslutningen må sies å ha vært en konsekvens av hendelsene 22. juli 2011. Dette viser vektleggingen regjeringen hadde på rask fremgang i prosessen. I desember 2012, under en spørsmålsrunde i Stortinget, ble statsråd Faremo bedt om å redegjøre for konklusjonene i konsekvensanalysen som skulle utarbeides om tomten beredskapssenteret skulle etableres på. Hun svarte da at tomten på Alna var ansett som den mest aktuelle med tanke på beliggenhet og egnethet. Dette er det samme som Statsbygg kom frem til, og Oslo politidistrikt støttet dette (Dokument nr. 15:4, 2012-2013, 84-85). Faremo viste i et brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite til prosessen for å opprette et nasjonalt

beredskapssenter for å korte ned på responstiden og samle sentrale beredskapsheter. Per da var 10 millioner kroner bevilget til planleggingen av et nytt beredskapssenter (Innst. 210 S (2012-2013), 65).

Statsbygg ble gitt ansvaret for utbyggingsdelen i prosjektet med å utvikle et nasjonalt beredskapssenter. Det har kommet kritikk om at denne aktøren ikke vil kunne gjøre dette like raskt som en privat entreprenør. Dette mente Statsbygg var feilslått, da eksterne prosesser og beslutninger i Stortinget, hos regjeringen, i flere departementer og i byggesaksbehandling i kommunen og hos luftmyndighetene kommer i tillegg. Dette er uavhengig av hvilken byggherre som velges (Statsbygg, 2012b). Statsbygg startet arbeidene med planprosess og skisseprosjekt i begynnelsen av 2013 (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 18). Politiet, Statsbygg og JD samarbeidet tett om å finne en tomt. Statsbygg hadde en praktisk rolle her, mens de andre fastsatte rammene for søket.

Definering

Et nasjonalt beredskapssenter hevdes å ville gi synergieffekter i form av bedre utnyttelse av ressurser, raskere utrykningstid, mulighet for samtrening, felles administrative funksjoner og en positiv faglig utvikling. Når prosjektet etter hendelsene i 2011 skyter fart, blir det enda viktigere enn tidligere å finne en egnet lokalisering. Dermed blir lokaliseringsargumenter meget fremtredende i årene som følger. Å finne en passende lokalisering er avgjørende for at senterets funksjon skal bli slik aktørene ønsker. Tilgangen til Oslo og Oslo Lufthavn Gardermoen, flymuligheter for helikopter og muligheten for bombedetonasjoner er sentrale elementer for lokaliseringen. Viktig er også hva slags trening det vil være mulig å gjennomføre på ulike tomter og at det er skjermet for innsyn, samt hensyn til naboer. En rekke kriterier for valget av tomt kommer frem i Statsbygg sin rapport fra 2012 (Statsbygg, 2012a). Det er tydelig at disse er utarbeidet ut fra hva slags funksjon man ønsker. De to aspektene funksjon og lokalisering er vanskelig å skille fra hverandre. Det er dog i utgangspunktet funksjonen som er viktigst og grunnsteinen i utviklingen.

5.5.4 Prosessen etter regjeringsskiftet høsten 2013

Etter Stortingsvalget høsten 2013, etablerte partiene Høyre og Fremskrittspartiet en koalisjonsregjering. Det ble dermed et politisk skifte i Norge. Den politiske plattformen som ble etablert av og for denne regjeringen trakk frem at arbeidet med å etablere et nasjonalt beredskapssenter i Oslo-regionen ville fortsette. Solberg-regjeringen sa også at den ville fortsette å utarbeide en beredskapsstruktur som på en best mulig måte ivaretar god

samfunnssikkerhet og beredskap i landet. De fire prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap skulle videreføres. Av disse ville ansvarsprinsippet og prinsippet om samvirke løftes frem som overordnende styrende, spesielt ved store sektorovergripende kriser (Regjeringen, 2013). Man ser at politikken om at et nasjonalt beredskapssenter vil håndtere sentrale samfunnsutfordringer videreføres av den da nyinnsatte regjeringen. Det samme gjelder politikken på feltet mer overordnet.

Aktivisering

Etter regjeringsskiftet ble diskusjonen om lokaliseringen av senteret igjen satt på agendaen, selv om utviklingen av prosjektet på Alna var påbegynt. I Stortinget fikk statsråd i JD, Anundsen, spørsmål om hvorfor prosessen var gjenåpnet. Anundsen mente at prosessen ikke var åpnet på nytt, da realiseringen av prosjektet på Alna var ønskelig. Det kom frem at det ved utredningen om Alnatomten var lagt til grunn en bygningsmasse med areal på 18 000⁴ m², mens det faktiske arealet det var behov for var på om lag 32 000 m², noe som også kunne utvikle seg til å bli enda større. Tomten var dermed trolig for liten til prosjektet og det var nødvendig å se etter andre løsninger. Det ble vurdert om tomten på Alna kunne utvides, eller om man ble nødt til å finne en ny tomt. Alnaprosessen og prosessen med eventuelt å finne en annen tomt skulle gå parallelt for ikke å bruke unødvendig mye tid. I utgangspunktet støttet den nye regjeringen at senteret skulle ligge i Oslo, men den var også åpen for alternativer i nærheten av hovedstaden. Anundsen fremhevet at regjeringen var opptatt av at prosjektet skulle realiseres så fort som mulig, uavhengig av om Alna eller et annet sted ble den endelige lokaliseringen (Stortinget, 2013). Vekt på fortgang preger prosessen også etter regjeringsskiftet, men problemer med tomtens egnethet virker å gjøre prosessen mer komplisert om man vil oppnå best mulig resultat. Det anses som nødvendig ikke å låse seg helt til Alna som lokalisering.

I februar 2014 meldte Statsbygg at de hadde kontrakt med arkitekt og teknisk rådgivning i forbindelse med prosjektet. Siden det hadde vært en markant økning i arealet gjennom prosessen, var det noe usikkert når senteret skulle stå ferdig, men det ville tidligst skje i løpet av 2019 (Statsbygg, 2014).

Til Aftenposten utalte Anundsen i begynnelsen av 2015 at han mente det var gjort en dårlig jobb i prosjektfasen og at det var gjort mange feil. Arealet som nesten hadde doblet seg er én av disse feilene. Dette viser viktigheten av god kvalitetssikring. Tidligere statsråd for feltet, Faremo, forsikret i sin tid at senteret ville ferdigstilles i 2017 til kun 1 milliard kroner

⁴ Dette tallet varierer avhengig av hvilket dokument jeg har lest og oppgis slik det er gjort i de ulike kildene.

(NTB, 2015). Det er tydelig at Stoltenberg II-regjeringen arbeidet ut fra urealistiske forutsetninger. Etter at det kom frem at det nye beredskapssenteret ikke var godt nok utredet og planlagt, ble det i et brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité stilt en rekke spørsmål til statsråd Anundsen. Komiteen ba blant annet statsråden svare på hvorvidt det er lokaliseringshensyn som veier tyngst når man skal få på plass et nytt beredskapssenter (Stortinget, 2014). Anundsen redegjorde i sitt svar om hvordan departementet i samarbeid med POD hadde gått frem for å finne en passende tomt og at POD hadde kommet med utredninger om hva som er behovet. Anmodningen fra POD gjorde at man arbeidet ut fra et areal på 18 600 m² i august 2012. I mars det påfølgende året, ble departementet gjort oppmerksom på at denne beregningen var nettoarealet og at bruttoarealet var langt større. Dette var mens Stoltenberg II-regjeringen styrte. Funksjonene man ønsker å få ut av et slikt senter ville ikke være mulig dersom arealet ble trimmet for mye. Våren samme år ble det arbeidet med skisser i et samarbeid mellom POD, JD og Statsbygg (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014c).

Definering

Å ivareta oppgavene og den synergien et senter er ment å medføre veier tyngst i prosessen i følge Anundsen. Dette mente han vil styrke den nasjonale beredskapen mot ekstraordinære hendelser og kriser. Å samordne de ulike instansene og redusere tiden man bruker på reising i forbindelse med trening ble også trukket frem som viktig. Det må legges til rette for eventuelle fremtidige behov og ekspansjon av senteret. Rask fremdrift og kvalitet var viktig for statsråden. For å sikre seg mot forsinkelse hadde skissene for Alna og utarbeidelsen av en KVV foregått parallelt. Diskusjon om innhold, omfang og lokalisering kan ha hatt betydning for prosessen tidligere, men statsråden kunne ikke svare for mer enn hva som hadde forekommet relatert til dette i sin tid som statsråd. Da han overtok, var det ikke endelig avklart om tomten på Alna kunne brukes (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014c). Justisministeren for Solberg-regjeringen havnet under lupen til Stortinget selv om arealfeilen ikke var begått i hans tid, samt at det ikke var departementet selv som hadde utarbeidet dokumentet der denne feilen forekom.

Etter det kom frem at arealet man hadde arbeidet ut fra da Alna ble valgt som lokalisering var feil, ble lokaliseringen enda tydeligere som en viktig faktor i prosessen. Anundsen begrunner behovet for å se på andre tomter enn Alna med at funksjonaliteten man ønsker å få ut av et nasjonalt beredskapssenter ikke var mulig dersom arealet på tomten trimmes for mye. Dette taler for at lokaliseringen av senteret ikke er like viktig som

funksjonaliteten, men samtidig avgjørende for å få maksimal funksjonell nytte. Fordi lokalisering er vesentlig å få på plass før man kan gå videre i prosessen, blir argumentasjon rundt dette veldig fremtredende.

5.6 KS1-rapporten – definering av prosjektet

5.6.1 Redegjørelse for rapporten

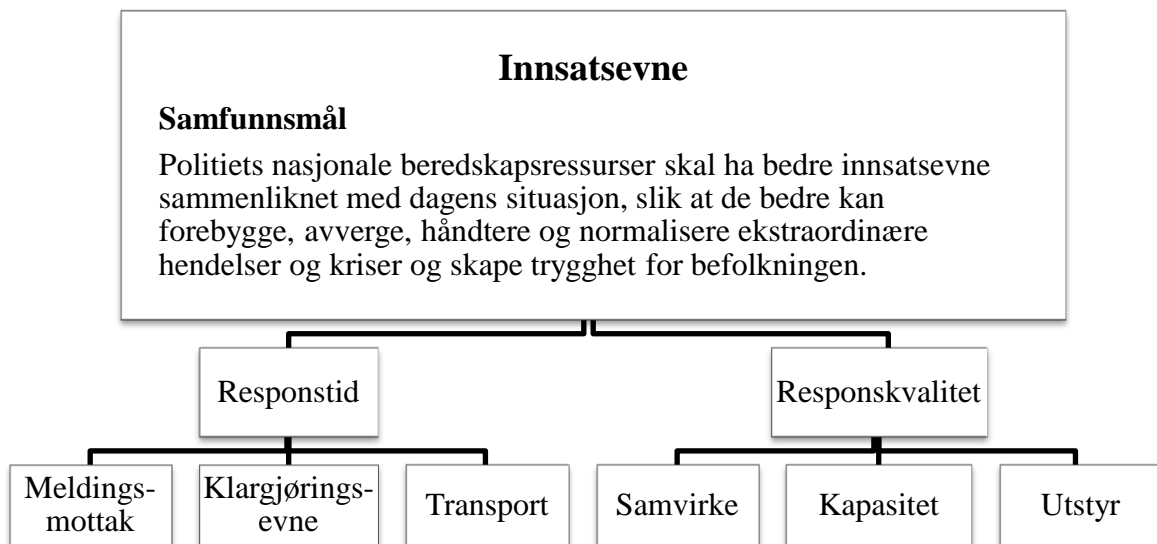
For bedre å forstå hvordan ulike politiske alternativer har blitt vurdert er KS1-rapporten for prosjektet sentral. Fra januar til august 2015 ble det utarbeidet en KS1 med utgangspunkt i KVVU-en for politiets nasjonale beredskap, selv om dette ut fra Meld. St. 21 (2012-2013) ikke skulle gjøres. Usikkerhet rundt Alnatomten gjorde det trolig nødvendig med både en KVVU og en KS1-rapport før en KS2-rapport kunne påbegynnes. Avgjørelsen om å gjennomføre en KVVU er et vendepunkt i prosessen. Prosjektet ble satt flere skritt tilbake og forlenget. KVVU-en ble utarbeidet fra mars 2013 til desember 2014. KS1-rapporten ble bestilt av JD og Finansdepartementet (FIN) og er leveransen fra den første formelle fasen i prosessen.

Alternativene

Dagens situasjon, nullalternativet, er hva de andre alternativene måles mot. Alle alternativene som er vurdert er bedre enn dagens situasjon. Forslaget på Alna har lengst vært en del av prosessen. I tillegg tar rapporten for seg to alternativer lokalisert på Grønmo. Det ene er komplett, mens det andre er en forenklet utgave av dette, kalt Grønmo minimum. Alle alternativene skal inneholde kontorer, treningshus, helikopterfasiliteter, garderobe, utstyrslager og forlegning. Alna har også innendørs skytebane. Det samme gjelder det mest komplette alternativet på Grønmo som også har utendørs skytebane og treningsfasiliteter for Strid-I-Bebygd-Område (SIBO). Grønmo minimum har ikke innendørs skytebane og SIBO-landsby (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 9-10). Redusert responstid trekkes frem som en viktig motivasjon for etableringen av senteret. Summen av klargjøringstid og transporttid utgjør responstiden. Alternativet på Alna har kortest transporttid, mens det mest komplette alternativet på Grønmo har kortest klargjøringstid, da mer trening kan foregå på senteret med dette alternativet. Det er vanskelig å konkludere med hvilke forslag som reduserer responstiden mest. Grønmo er generelt mer egnet enn Alna, med mindre transporttid tillegges avgjørende vekt. Hva gjelder forskjellen mellom det komplette alternativet på Grønmo og Grønmo minimum, vil avveiningen ligge mellom behovet for å begrense kostnadene og verdien av kvalitetsforskjellene mellom alternativene (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 11-12).

Mål

Prosjektet skal finne en god løsning på samfunnets behov for bedre innsatsevne fra politiet ved ekstraordinære hendelser og kriser. Dette målet deles av JD og politiet. I KVVU-en anbefaler POD at helikoptertjenesten, beredskapstroppen, bombegruppen og krise- og gisselforhandlertjenesten samlokaliseres. Dette anbefales å organiseres som et særorgan, det vil si i en enhet direkte underlagt POD (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 19). Dette er en endring fra dagens organisering der ressursene er underlagt Oslo politidistrikt. Figur 3 viser systematisk hvordan målene for et nasjonalt beredskapssenter er relatert til hverandre og samfunns målet med senteret, samt sammenhengen mellom lokaliseringen av senteret og funksjonen av det.



Figur 3: Målene med et nasjonalt beredskapssenter. Kilde: (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 26).

Det er utarbeidet tre effektmål man ønsker å nå ut fra faktorene i figuren ovenfor. For det første vil man muliggjøre at 90 % av personell i tjeneste skal være klare for utrykning innen 15 minutter. Dette avhenger av meldingsmottak og klargjøringssevne. De to andre målene relateres til samvirke og kapasitet og går på at antall effektive treningstimer skal utgjøre 90 % av all tid brukt på trening og at det skal gjennomføres samvirketrening med alle politidistrikt årlig (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 26). Responstiden vil variere avhengig av hvor hendelsen som skal håndteres finner sted. Til Oslo er forventet responstid mellom 15 og 45 minutter, til Bergen/Stavanger/Trondheim 215-235 minutter, og til Tromsø 295 minutter (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 28).

Krav til lokalisering og organisering

I vurderingen av egnet tomt er det lagt til grunn ett absolutt krav og fem viktige krav. Det absolutte kravet går på at tomten må gi nasjonale beredskapsressurser en hensiktsmessig lokalisering slik at flyoperative krav blir ivaretatt. De viktige kravene er å sikre forlegningskapasitet for relevant personale, et tomtareal på minimum 105 dekar, begrensede muligheter for innsyn, tilgang til raske og fleksible utfartsveier, samt sikre at tjenestestedet ikke gir store støyplager for naboer (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 30-34). KVVU-en har en rekke absolutte krav til prosjektet (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 27)

1. Sikre at de nasjonale beredskapsstyrkene samlokaliseres.
2. Gi mulighet til landing av større helikoptre med løftekapasitet.
3. Gi nødvendige treningsfasiliteter for beredskapsressursene.
4. Gi ressursene lokaler som muliggjør drift døgnet rundt alle dager.
5. Gi den nasjonale beredskapen tjenestested innen 30 minutter kjøretid fra Oslo sentrum.
6. Gi styrkene tjenestested innen 45 minutter kjøretid fra Gardermoen.
7. Gi enhetene hensiktsmessig lokalisering slik at flyoperative krav blir ivaretatt.

Mulighetsrommet til prosjektet vurderes ut fra fire dimensjoner; plassering, investering, samlokalisering og organisering. Dimensjonen om investering dreier seg om hvorvidt lokaliseringen av senteret skal være i Oslo og om dette skal suppleres med baser i Bergen, Trondheim og Tromsø, eller om man skal etablere en base i Oslo med ambulerende team. Dette er to ulike organisasjonsmodeller og beslutningen vedrørende dette vurderes som så viktig at det bør behandles separat. Mulighetsstudien leder frem til fem ulike konseptuelle løsninger; ambulerende, desentralisert, samlokalisert, delvis samlokalisert og samlokalisert minimum. Ut fra de fire første absolutte kravene fra KVVU-en er det bare det samlokaliserte alternativet som skårer positivt på alle (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 28-30). Dette vil si at kravene som er satt utelukker andre alternativer, noe som gjør en sentralisering til det eneste egnede alternativet ut fra vurderingene som er gjort. Det er tenkt at hendelser utenfor Oslo-området skal håndteres av spesialiserte politiressurser i akuttfasen for så, etter at situasjonen er stabilisert, å inkludere de nasjonale beredskapsressursene. En desentralisering og ambulerende løsning krever et høyt antall spesialisert personell og er kostbart. Dette er ikke i samsvar med dagens trusselbilde og tilgangen på kompetent

personell. Dermed er alternativet valgt bort (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 8).

Hvordan andre land har løst tilsvarende behov ble også drøftet i KVU-en. Østerrike, Sverige, Nederland, Danmark og England har alle lokalisert sine nasjonale beredskapsressurser og den nasjonale ledelsen i eller rett utenfor hovedstedene. Dermed er valget av en lokalisering i Oslo-området velbegrunnet i mulighetsstudien. Hvordan andre land har løst beredskapsdekningen til øvrige deler av landet varierer (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 8).

Kostnad og tidsperspektiv

Det er vanskelig å beregne hva kostnaden på et nasjonalt beredskapssenter vil være, da det er mange faktorer som spiller inn. De beregnede kostnadene er trolig underestimerte for alle alternativene (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 10-11). Det er utviklet en fremdriftsplan for prosjektet der fasen fra KS1 til en investeringsbeslutning er satt til 1 år og 5 måneder, mens fasen for detaljprosjektering og gjennomføring er satt til 3 år og 6 måneder. Dette er i KS1-rapporten vurdert som en svært optimistisk plan, da det i tillegg til i seg selv å være kort tid, ligger mange usikkerhetsmomenter til grunn, blant annet ved at KS2-rapporten og stortingsbehandlingen av investeringsforslaget gjennomføres før prosjektet er ferdigstilt (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 13). Det er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse for prosjektet. Her er usikkerhetselementer vurdert for de ulike kostnadskategoriene. Ikke-prissatte virkninger er også vurdert. Dette er eksempelvis redusert responstid og en mer tilgjengelig helikoptertjeneste, samt fleksibilitet ved endret trusselbilde. De ulike alternativene for plasseringen og utformingen av beredskapssenteret vurderes opp mot en rekke ikke-prissatte virkninger og er presentert i tabellen under sammen med de prissatte virkningene (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 45-61).

Prissatte og ikke-prissatte virkninger	0-alt	Alna	Grønmo	Grønmo min.
Redusert klargjøringstid	0	+	++	+
Redusert transporttid	0	0	-	-
Mer tilgjengelig helikoptertjeneste	0	+	++	++
Styrket kapasitet for nasjonal beredskap	0	+	++	+
Bedre samvirketrening	0	+	++	+
Påvirkning på lokalmiljø	0	--	-	-
Fleksibilitet ved endret trusselbilde	0	+	++	++
Investering (P50, inkl. mva, ekskl. tomt)	0	3 400	2 600	2 300
Nåverdi (ekskl. mva, inkl. skattekostnad)	17 400	24 100	23 200	22 800

Tabell 2: Prissatte og ikke-prissatte virkninger. + bedring fra dagens situasjon, - svekkelse fra dagens situasjon, 0 dagens situasjon. De ikke-prissatte virkningene der alternativene vurderes likt er ikke inkludert i tabellen. Kilde: (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 60)

Vurderinger i den videre prosessen

Videre i prosessen må en rekke viktige beslutninger fattes, først og fremst valg av lokalisering. Utviklerne av KS1-rapporten mente Grønmo var det mest hensiktsmessige alternativet. Denne tomten har man ikke full kunnskap om, noe som gjør det usikkert hvor egnet tomten er. Økt forutsigbarhet om egenskapene ved Grønmo og Taraldrud, sistnevnte en tomt som kom inn i bildet under utarbeidelsen av KS1-rapporten, men ikke inkludert i den, må skaffes før endelig lokalisering besluttes. Med minimumsalternativet har man god fleksibilitet til å utvide om det er ønskelig på et senere tidspunkt (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 63-64).

Det er i følge KS1-rapporten usikkert i hvilken grad beredskapssenteret vil prioriteres av departement og politikere. Kvalitet i form av omfang og tid, samt kostnad og tid må vurderes. Å forebygge, håndtere og normalisere ekstraordinære hendelser og kriser er knyttet opp mot samfunns målet. Å redde menneskeliv og forhindre skader har høy nytteverdi for staten. I lys av dette vil det være naturlig å ta liten risiko hva gjelder kvaliteten på prosjektet. Intervjuer gjennomført i forbindelse med utarbeidelsen av KS1-rapporten viser dog at kostnad også ses på og vektlegges. Tidspunkt for ferdigstillelse har fått mye oppmerksom helt siden sommeren 2011, både hos beslutningstagere og i de operative leddene. Prosessen med kvalitetssikringen har vist at tidlig ferdigstillelse vektlegges. Hvilke målprioritet som er riktig for beredskapssenteret synes det å være ulike oppfatninger om blant interessentene. Ikke å ha en klar målprioritet når man går inn i forprosjektfasen vil representere en styringsutfordring. Kvalitet, kostnad og tid er her konkurrerende elementer (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 64-69). Det må vurderes hvorvidt man skal prioritere utbyggingen av det mest

komplette alternativet som sikrer best fasiliteter, eller om kostnader skal veie tyngst og dermed prioriteres fremfor den funksjonelle kvaliteten. Det er også et spørsmål hvorvidt en rask prosess skal prioriteres høyere enn kvaliteten på prosessen og hva man har mulighet til å utvikle innenfor en gitt tid. Dette er viktige prioriteringer å ha klart før prosessen fortsetter slik at alle aktører er innrettet med hva de arbeider mot og ut i fra. Det er fremhevet at JD har behov for styring og kontroll over kostnadene i det videre prosjektet. Åpenhetsfilosofien i statlige prosjekter vil være utfordrende i prosessen. Mange aktører som er med i utbyggingen må sikkerhetsklareres og mye informasjon vil måtte holdes hemmelig grunnet prosjektets karakter (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 71-72).

5.6.2 Innspill til KS1-rapporten

I Notat 1 til JD og FIN fra aktørene som har utarbeidet KS1-rapporten vises det til at de ulike kravene til beredskapssenteret kan innsnevre mulighetsrommet til prosjektet om det tolkes snevert. Det er også slik at noen krav muligens går utenfor den betydningen man kan forvente at senteret har. Andre muligheter for transport enn det som er beskrevet i KVVU-en burde drøftes. Ambisjonsnivået til senteret burde legges frem nøyere (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 88-90).

Visepolitimestermodellen og særorganmodellen presenteres i KVVU-en som mulige organisasjonsmodeller. Dette vurderes ikke i KS1-rapporten. I førstnevnte organiseres senteret under POD, men samlet i en avdeling som ledes av en visepolitimester. I den andre modellen er ressursene underlagt POD direkte, som da har et operasjonelt og strategisk ansvar for nasjonal beredskap. Flere alternativer burde i følge utviklerne av KS1-rapporten vært drøftet i KVVU-en. Organiseringen vil kunne påvirke utformingen av tiltaket og omvendt, og er derfor viktig. Kostnadskonsekvenser av de to alternativene vurderes i liten grad. For alternativet på Alna er visepolitimestermodellen lagt til grunn, mens Grønmoalternativene legger særorganmodellen til grunn. Årsaken til dette kommer ikke tydelig frem i KVVU-en, men kan være avhengig av valg av konsept. Nullalternativet bør ikke utredes videre, da det uansett ikke anses som et reelt beslutningsalternativ (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 91-92).

I POD sitt svar til sluttpresentasjonen av arbeidet med KS1-rapporten fremheves det at POD ikke anbefaler minimumsalternativet på Grønmo, da ønskede virkninger av senteret da vurderes som ikke oppnåelige på kort eller mellomlang sikt. Et tilsvarende skytebaneanlegg som er tenkt på Grønmo eksisterer i dag ikke i Norge og vil åpne opp for nye

treningsmuligheter. Det påpekes også at man med minimumsalternativet ikke kan forvente en klargjøringstid på 15 minutter, da trening i SIBO-landsby og på egnet skytebaneanlegg eventuelt må skje langt borte fra senteret (Dovre Group & Transportøkonomisk institutt, 2015, 93-94). Dette peker i retning av en målprioritering der funksjonen på senteret skal veie tyngre enn kostnader og tid i den videre prosessen. POD ønsker det mest komplekse alternativet for at ønskede virkninger skal kunne nås på kort eller mellomlang sikt. Politiet bruker tydelig et funksjonelt argument for at det komplette Grønmoalternativet skal velges. Departementet virker å ønske rask fremgang og er åpen for et konsept som kan utvikles videre på et senere tidspunkt om det er kostnadsbesparende, altså er tid og økonomi viktige aspekter.

5.7 Prosessen etter KS1-rapporten

Aktivisering

I et intervju i oktober 2015 krevde Hadia Tajik, stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet og leder for Justiskomiteen på Stortinget, at man får avklart hvor et nytt beredskapssenter skal plasseres og at man får klarhet i når det skal stå ferdig. Regjeringen hun var en del av var klar til å sette i gang byggeprosessen, men dagens regjering går likevel videre med andre alternativer enn Alna, selv om byggingen lå inne i budsjettet for 2015. Man kan spare rundt 840 millioner på å finne et annet alternativ for plasseringen, men Tajik mente at det viktigste ikke er lokaliseringen, men at det tas en avgjørelse vedrørende dette for å sikre fremdrift (Matre, 2015). Dette peker i retning av en målprioritering der tid er viktigere en kvalitet, noe som virker å stride mot synet nåværende regjering har. Tajik nedjusterer betydningen av en lokalisering, mens regjeringen ser dette i lys av funksjonaliteten til senteret og økonomiske hensyn.

Leder for Politiets Fellesforbund, Sigve Bolstad, uttalte at store prosjekter, som utbyggingen av et nasjonalt beredskapssenter, må fryses for å prioritere politiet som arbeider med daglig politiarbeid, dersom det ikke ble bevilget mer penger til organisasjonen. Selv om det aldri før hadde vært bevilget så mye penger til politiet som på daværende tidspunkt, var det pengekrise i samtlige politidistrikter. Det er borgerne som taper på et politi i krise. Statsråd Anundsen mente påstandene til Bolstad var feil (Hultgreen, 2015). Dette viser at det også innad i politiet er ulike avveininger som må gjøres. I sitt innspill til statsbudsjettet for 2016 uttrykte dog Politiets Fellesforbund viktigheten av at byggingen av et nasjonalt beredskapssenter kommer i gang i løpet av 2016. Forbundet mente det var bra det var satt av 25 millioner kroner til forprosjektering av senteret, men at det tar for lang tid før byggingen

igangsettes. Et ferdig senter vil koste om lag 3,5 milliarder kroner og det ble stilt spørsmål om hvordan dette vil bli finansiert (Politiets fellesforbund, 2015). Det er stadig forhold som må veies mot hverandre, også internt i organisasjoner. Det er merkbart at det også blant folk i politiet kan være uenigheter om hvordan midler skal prioriteres.

Definering

Den 23. september 2015 kom JD med en pressemelding der det kom frem at det ikke lenger vurderes som aktuelt å ha et beredskapssenter på Alna. Dette var et vendepunkt i prosessen. Alna ble vraket fordi tomten var for liten og dyr. Grønmo og Taraldrud er i dag de eneste alternativene. Tomten på Grønmo er regulert som aktivitetssone av Oslo kommune, noe som kan ha påvirkning på om tomten kan brukes til det tenkte prosjektet. Rett før påske i 2015 kom tomten på Taraldrud i Ski kommune inn i bildet. Taraldrud og Grønmo skal være like gode alternativer (Inderhaug, 2015). En parallell utredning vil forekomme mens det skaffes mer informasjon om påvirkning på lokalmiljøet, grunnforhold og kostnader av tomtene. Det hevdes at et senter på Alna ville vært dyrere, gi dårligere treningsmuligheter på stedet og dårlige muligheter for fremtidige utbygginger. Anslåtte byggekostnader på Alna var på rundt 840 millioner kroner mer enn på Grønmo og Taraldrud (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015b).

Den 10. februar 2016 sa statsminister Erna Solberg i en spørretime i Stortinget at det ikke er klart når et nasjonalt beredskapssenter vil stå ferdig, selv om 2020 før har vært en milepæl. Hun la til at prosessen igjen går på skinner etter vanskelighetene med å bruke Alnatomten grunnet arealbommen der det ikke ble gjort god nok kvalitetssikring i starten av prosessen (NTB/Aftenpostens redaksjon, 2016; Stortinget, 2016). Det er ikke klarhet i hvor senteret skal ligge og dermed heller ikke når det skal stå ferdig. Det er tydelig at valg av lokalisering vil være et sentralt element i prosessen frem til dette er endelig bestemt. Deretter venter en rekke andre utfordringer som muligens vil vende oppmerksomheten mer mot funksjonelle aspekter ved prosjektet. Det er vanskelig å skille lokalisering og funksjonalitet fra hverandre, da de sammen fører til virkningene man ønsker med senteret.

5.8 Empirisk oppsummering

Det er mange punkter å trekke frem fra materialet som er presentert i dette kapitlet. Jeg vil nå presentere noen viktige elementer og starter med en kronologisk oppsummering:

2000-2005	Organiseringen av politihelikoptertjenesten diskuteres. Det opprettes døgnbasert politihelikoptertjeneste. Politihelikoptertjenesten ønsker seg nærmere Oslo. Andre enheter kaster seg på ideen.
2006-2010	Oslo politidistrikt planlegger en felles base for beredskapstroppen og politihelikoptertjenesten (2006-2011).
2011	<p>Februar: POD for i oppgave av JD å se på mulighetene og konsekvensene av en lokalisering av et beredskapssenter i Alnaområdet.</p> <p>22. juli: Terrorangrep i Oslo og på Utøya.</p> <p>September: SD blir bedt om å fremskynde arbeidet som ble påbegynt i februar relatert til Alnautbygging. Parallelt arbeider Statsbygg med en rapport om mulige lokaliseringer. 17 tomter i Oslo vurderes, 13 vrakes. Dette arbeidet pågår frem til april 2012.</p>
2012	<p>I høringene angående 22. juli 2011 fremmes viktigheten av et nasjonalt beredskapssenter av mange politikere og andre.</p> <p>August: 22. juli-rapporten trekker frem utviklingen av et nasjonalt beredskapssenter under punkter om tiltak i politiet. Regjeringen har bedt om at tomten på Alna stilles til disposisjon for utviklingen av senteret. Det skulle også startes en utredning for å avklare gjenstående forhold for videre å kunne utvikle prosjektet.</p> <p>Desember: Tomten på Alna endelig valgt som lokaliseringalternativ.</p>
2013	<p>Statsbygg starter arbeidet med prosjektering og skisser.</p> <p>Mars: Det kommer frem at senterets størrelse er langt større enn tomten på Alna er beregnet på. KVU for prosjektet startes utformet av POD og PwC.</p> <p>Høst: Høyre og Fremskrittspartiet overtar regjeringsmakten etter valget. Diskusjonen om valg av tomt til beredskapssenteret gjenopptas.</p>
2014	Desember: KVU leveres.
2015	<p>Januar-august: KS1-rapport utformes.</p> <p>September: Tomten på Alna vrakes. Grønmo og Taraldrud står igjen som mulige plasseringer.</p>
2016	Februar: Prosessen pågår og det er ikke klart hvor senteret skal lokaliseres eller når det skal stå ferdig.

Aktivisering

Prosesen er preget av at ulike faser tar lang tid. Mye frem og tilbake om lokaliseringen og om hvilke rapporter som skal utarbeides er hovedgrunnene til dette. Før terrorangrepene 22. juli 2011 skjer det lite konkret tilknyttet til prosjektet annet enn at man kommer frem til at en samlokalisering er ønskelig. Det må anskaffes en tomt til dette formålet. Etter julidagen i 2011 blir det mer fart i prosessen, men man opplever likevel at det tar lang tid å utvikle de ulike delene av nødvendige rapporter og utredninger, og ta stilling til innholdet i disse. Dette er særlig tilfellet for valg av lokalisering for senteret. At tomten på Alna først ble valgt på grunnlag av feil arealberegninger, har kostet mye tid. Prosessen ble også satt flere skritt tilbake da det ble klart at man ville utarbeide en KVVU og en KS1-rapport selv om Stoltenberg II-regjeringen i utgangspunktet hadde gått bort fra KS-systemets formelle prosedyrer for å spare tid. Å finne en passende eiendom for prosjektet virker å være en stor propp i hele prosessen. Det er mange krav til hvordan tomten skal være utformet med hensyn til innsyn og naboer, luftfartsmuligheter og grunnforhold. Kommunale reguleringer og prisen på prosjektet spiller også en rolle og gjør valget av tomt til en krevende faktor å få på plass. Til sammen fører dette til at prosessen frem til nå har tatt lang tid og per februar 2016 nesten sto stille.

Man observerer at prosessen preges av at det er mange aktører i de ulike fasene så langt. Dette fører til komplekse organisatoriske strukturer. JD og politiet er naturligvis gjennomgående sentrale aktører. I politiet gjelder dette først og fremst POD og Oslo politidistrikt. Samtidig er SD og FIN inne i prosessen i mindre grad. Førstnevnte fordi det i utgangspunktet var tiltenkt å bruke tomten på Alna til jernbaneformål, sistnevnte av finansielle årsaker. Også andre grunneiere er inne i bildet for å finne en passende eiendom. Statsbygg er involvert i utarbeidelsen av 2012-rapporten om aktuelle tomter, samt i skisseprosjektet. Oslo kommune har også vært inne i prosessen, da de fleste vurderte tomter ligger her, og kommunale reguleringsplaner og regler har dermed vært relevante. Man kan også observere at ikke-statlige aktører, slik som PwC, Transportøkonomisk institutt og Dovre Group, er inne i arbeidet med ulike rapporter. Disse jobber på oppdrag, men deres vurderinger vil uansett sette sitt preg på politikken som utformes og prosessen. At alle disse aktørene involveres i prosessen så langt sier noe om kompleksiteten til prosjektet og vil påvirke hvordan utviklingen er og hva slags politikk som utformes. I en studie av den mislykkede implementeringen av et annet sikkerhetstiltak i Oslo, sperringen av Grubbegata, kommer det også frem at det er svært mange aktører i bildet og at dette fører til tvetydighet relatert til roller og ansvar (Christensen, Lægreid, & Rykkja, 2015).

Definering

Konseptet om et nasjonalt beredskapssenter utvikles underveis i prosessen. Dette tyder på at det ikke er helt klart fra begynnelsen av hva man har behov for. At konseptet er noe uklart kommer tydelig frem i diskusjonen om tomtens størrelse og hva det er mulig å få til innholdsmessig på de ulike tomtene. Hva som skal være målprioriteten er uklart før man går inn i neste fase av prosessen. Dette kan være problematisk. Hva man ønsker å oppnå med senteret er klart, men det er usikkert hvorvidt dette vil bli realisert, da det er mange faktorer som må spille på lag for maksimal måloppnåelse. Interessene til de ulike aktørene kan her komme i konflikt, særlig økonomiske og operative hensyn.

Prosesen preges av at den er innenfor et komplekst politikkfelt i skiftende omgivelser. Dette og dimensjonen til prosjektet gjør formelle prosedyrer og rutiner mange og tidkrevende. Det er tydelig at styringen ledes fra JD og nedover i den vertikale samordningen som feltet er organisert etter. Det er en stadig avveining mellom tid, ressursbruk og funksjonaliteten av politikken som utformes. Dette står sentralt og skiller aktørenes tilnærminger, spesielt politiets og JDs tilnærminger. Man ser at det tidlig i prosessen fastsettes noen ønsker om hva man vil oppnå funksjonelt, men at dette utvikles og blir mer komplekst utover i prosessen, særlig ved at flere spesialenheter knyttes til prosjektet. Prislappen på prosjektet har steget mye utover i prosessen, noe som kan relateres til at bygningsmassen har økt betraktelig (Inderhaug, 2014). Det kan også være at de første vurderingene var gjort på helt andre grunnlag enn senere vurderinger. Man ser også at tid er et viktig aspekt. Flere politikere har sagt klart at rask fremgang er essensielt, men dette har vist seg å måtte veies opp mot hva man kan få til av løsninger og ressursbruk. Så lenge man ikke har en lokalisering for senteret, er det vanskelig med fremgang i prosjektet. Fordi omgivelsene man befinner seg i er skiftende i den forstand at trusselbildet er i stadig endring er det nok ikke til å unngå at prosjektet endrer noe karakter over tid for å tilpasse seg dagens situasjon. Dette vil også påvirke relevansen av politikken og derav også hvordan den prioriteres av ulike aktører. Kompleksiteten til feltet gjør at det er mange avveininger som skal tas i alle deler av prosessen.

Det diskuteres lite om alternative løsninger på de utfordringene et nasjonalt beredskapssenter er ment å løse. Dette nevnes i KS1-rapporten som en svakhet ved utviklingen man har hatt så langt. Det er en prosess uten mye stridigheter vedrørende konseptuell løsning, selv om feltet er preget av mange interesser som må overveies og ulike valg som må tas. Ut ifra kravene som er satt for funksjon og lokalisering, er en sentralisering

det eneste som oppfyller alle sammen. Dette ville kanskje slått annerledes ut om man hadde hatt andre krav.

Lokaliseringsargumenter og funksjonelle argumenter anvendes om hverandre av samtlige aktører i prosessen som er studert. Disse er tett knyttet sammen, da funksjonaliteten til senteret er avhengig av at lokaliseringen muliggjør det man ønsker å oppnå. Lokaliseringsdebatten har en ekstra tydelig plass i det empiriske materialet grunnet prosjektets karakter. Fordi prosessen lenge har vært på et stadium der man forsøker å finne en passende lokalisering, har argumenter relatert til dette vært svært tydelige. Likevel virker dette å være avgjørende nettopp for at funksjonelle aspekter skal være gjennomførbare. Måloppnåelsen med senteret er avhengige av både lokaliseringen og funksjonelle aspekter.

6 Analyse

6.1 Innledning

Så langt har jeg diskutert aspekter ved de to første delene av problemstillingen i denne oppgaven. Jeg vil nå gå nærmere inn på siste del av problemstillingen og se på hvordan hovedtrekk i prosessen kan forklares ut fra de tre organisasjonsteoretiske perspektivene. Ut fra dette vil jeg vurdere teoriens forklaringskraft og kaste lys over hvordan mine analyser har implikasjoner for politikfeltet samfunnssikkerhet og beredskap mer generelt. Dette er viktig for at studien skal få en bredere akademisk verdi og kunne si noe om forventninger i andre lignende caser. Analysen tar utgangspunkt i det teoretiske rammeverket og operasjonaliseringene skissert i kapittel 2 og 3. Skillet mellom aktiviseringsaspektet og defineringsaspektet er sentralt. Jeg vil først se på empirien fra et instrumentelt perspektiv. Videre analyserer jeg ut fra et kulturelt perspektiv og deretter ut fra et myteperspektiv. Så ser jeg på samspillet mellom de tre teoretiske tilnærmingene og hvordan dette spiller inn på forklaringskraften organisasjonsteori for offentlig sektor har i studien av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Teoriene benyttes supplerende fremfor konkurrerende. Tidligere relevant forskning vil trekkes frem gjennomgående. Et viktig premiss for den videre analysen er at jeg antar at aktørene er begrenset rasjonelle, da de er deler av en kompleks offentlig organisasjon hvor mange hensyn må tas. Aktørene har ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser (Christensen mfl., 2015a, 37). Dette premisset er nødvendig for at jeg skal kunne trekke konklusjoner ut fra observasjonene jeg gjør, selv om aktørene ikke har full innsikt i alt av informasjon.

6.2 Analyse av prosessen fra et instrumentelt perspektiv

6.2.1 Instrumentelle generelle trekk

Ut fra et instrumentelt perspektiv er det formelle, strukturelle, elementer som legger føringer i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Dette påvirker beslutningene som fattes (Christensen mfl., 2015a, 34-51). For å finne ut om perspektivet har forklaringskraft vil jeg se om formelle prosedyrer og regler følges, om målsetninger er fastsatt eller forhandles frem, i hvilken grad senteret er et verktøy, om det er klare ansvarsstrukturer og om lokaliseringen av senteret er sentralt. Det er viktig å vurdere hvorvidt det er en hierarkisk eller forhandlingsbasert instrumentell tilnærming som er dominerende. Dette vil jeg finne ut ved å

se om aktørene har like mål eller ikke, både seg i mellom og internt, samt hvorvidt den hierarkiske strukturen innenfor feltet dominerer (se figur 2, s. 47). Det må også diskuteres om det er en mål-middel-vurdering og formålsrasjonelle handlinger som styrer prosessen. Den vertikale samordning på feltet suppleres av horisontal samordning for at de sektoroverskridende problemstillingene skal håndteres på en best mulig måte, slik opprettelsen av DSB er et eksempel på. Behovet for flernivåstyring som er preget av samhandling og samvirke utfordrer generelt den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen på feltet (Fimreite mfl., 2014b, 11). "Positiv samordning" blir sentralt for godt samarbeid og politikktutforming (Christensen mfl., 2015a, 38-40). I prosessen er det mange formelle trekk, samt egne rutiner for arbeidet i hver enkelt aktørs organisasjon. Interne rutiner og rutinene til samarbeidspartnere er aspekter jeg ikke går i dybden av, men de er viktige å ha i tankene i den videre analysen fordi de setter sitt preg på prosessen. Blant annet påpeker Statsbygg at det er rutiner utenfor deres organisasjon som legger føringer for hvor effektivt de kan utføre sitt arbeid (Statsbygg, 2012b).

6.2.2 Instrumentelle trekk ved politikfeltet

Politikkfeltet samfunnssikkerhet og beredskap har flere instrumentelle trekk som vil ha betydning for politikktutforming. Bruken av de fire prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap legger klare føringer for hva politikken må utarbeides ut fra, noe som også gjelder for prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Prinsippet om samvirke kommer på den ene siden ekstra tydelig frem i tanker om en samlokalisering. Dette vil være et instrument for å få en bedre beredskap. I håndteringen av store kriser kan på en annen side prinsippene om ansvar, nærhet og likhet være vanskelig å praktisere, da store kriser er uventede og overraskende og normale strukturer ofte ikke vil være tilstrekkelige. Fleksibilitet og rask respons blir viktig. Dermed blir formell hierarkiske strukturer mindre tatt hensyn til (Christensen mfl., 2013, 175-176). Allikevel har staten, fra øverste hold, en klar lederrolle for hierarkisk å styre grunntankene rundt hvordan arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap skal tilnærmes. Før samvirkeprinsippet ble utformet, bidro de tre andre prinsippene til en sektorisert og desentralisert organisering av feltet, noe som ble moderert med det nyeste prinsippet (Lango mfl., 2014, 63). En samlokalisering av beredskapsressursene kan tenkes å gjøre det enklere for disse enhetene å forholde seg til de fire prinsippene seg i mellom, da ansvar og likhet vil få flere fellestrekk. En hierarkisk modell står generelt sentralt innenfor feltet og ministerstyreprinsippet blir dominerende. JD har en koordinerende rolle, men

hvordan denne fungerer i praksis er ikke ytterligere diskutert i denne studien. Figur 2 (s. 47) viser at det er mange ledd i styringen av beredskapsarbeidet i Norge, noe som er formalisert og med klart definerte roller.

Strukturelle endringer er sentralt for politiet som helhet slik man ser med politireformen fra 2016. Instrumentell teori forklarer godt hvilken betydning formelle trekk i staten har på politikfeltet, da det er tydelig hvordan hierarkisk styring og forhandling kombineres på et felt som er bredt og med sektoroverskridende problemstillinger. Det er også viktig å merke seg det begrensede samarbeidet mellom sivilt og militært beredskapsarbeid, noe som tyder på svak horisontal samordning på feltet. Svak horisontal samordning er også trukket frem av tidligere forskning som et problem i samarbeidet mellom ulike departementer (Lango og Lægred, 2014, 54-55). Dette kan vanskeliggjøre en rekke tilnærminger til problemer innenfor feltet generelt.

6.2.3 Aktivisering

Proessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter preges av at fremgang er tidkrevende. Dette skyldes ut fra et instrumentelt perspektiv flere ting. For det første skyldes det komplekse strukturer, prosedyrer og rutiner i staten. Det er mange retningslinjer for hvordan man skal gå frem, hvem som skal involveres og hva som skal utvikles av rapporter i denne typen prosjekter. Det er JD som legger føringer for prosjektet ved å tildele andre aktører, slik som POD og Statsbygg, oppgaven å utrede ulike aspekter ved prosjektet. Her kommer betydningen av den vertikale samordningen på feltet og den hierarkiske styringsstrukturen tydelig frem. Føringene fra JD viser samtidig at det er gehør for innspill fra faglige instanser, noe som bringer frem forklaringskraften til et forhandlingsperspektiv. Politikutformingen skjer i departementet, men med innspill fra faglige instanser. Det er altså en hierarkisk instrumentell variant som best forklarer styringen innenfor prosessen. Denne suppleres dog med forhandlingsvarianten innenfor instrumentell teori, der man må kompromisse og forhandle for å ta hensyn til ulike mål, interesser og kunnskap i utarbeidelsen av politikken (Christensen mfl., 2015, 35). De formelle rollene til aktørene er viktige i aktiviseringen i prosessen. Det er tidkrevende å følge rutinene som er satt, men det skaper også sikkerhet om at politikken som iverksettes er grundig vurdert slik at den får de best mulige utfallene.

For det andre kan det tenkes at regjeringsskiftet i 2013 også kan ha bidratt til at prosessen har tatt lang tid. En ny regjering vil naturligvis trenge tid til å sette seg inn i sin rolle og finne sin tilnærming til prosesser. I dette tilfellet var det tidkrevende at Solberg-

regjeringen gikk bort fra vedtaket om å etablere senteret på Alna. Dette sammen med dårlige rasjonelle kalkulasjoner hva gjelder bruk av rapporter og raske avgjørelser kan være med å forklare det tidkrevende aspektet ved prosessen. For lite utredning vedrørende alternativer straffet seg tidsmessig på sikt. At Stoltenberg II-regjeringen ønsket å gå utenom KVVU-en og KS1-rapporten og direkte videre med utarbeidelsen av en KS2-rapport, kan ha bidratt til forsinkelse i prosessen fordi arealberegningen og behovet ble for dårlig utredet. Bruken av KS-systemet i seg selv er instrumentelt. Dette er uavhengig av hvilke politikkkfelt man utarbeider et prosjekt innenfor og vil avgjøre mange steg i en prosess, slik tidligere analyser også viser (Whist & Christensen, 2011). I arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap kan det diskuteres om dette er hemmende, da systemet er tidkrevende og en treg implementering kan få ringvirkninger og ekstreme konsekvenser. På den andre siden kvalitetssikres arbeidet som gjøres. På lang sikt unngår man da i større grad at politikken ikke får best mulig effekt, og forhåpentligvis også en del uønskede effekter på grunn av dårlig utredning og svake rasjonelle kalkulasjoner.

Etter at det kom frem at beregningen av arealbehovet på Alna var feil, ble spesielt justisminister Anundsen stilt til ansvar, ikke politiet og Statsbygg som faktisk hadde gjort feilen, og heller ikke ministeren fra Stoltenberg II-regjeringen som satt da feilen ble begått. Ministeransvaret som følger med den hierarkiske strukturen blir fremhevet. Dette er et ansvarsproblem (Lægreid & Rykkja, 2014, 259). Likevel er politisk samhandling karakteristisk for det norske styringsverket. Dette er tidkrevende og kan føre til svært gradvise endringer og er dermed et tredje aspekt som forklarer tregheten i prosessen med formelle roller og instrumentelle trekk ved staten (Lango mfl., 2014, 63). Faglige hensyn er instrumentelle, da de bygger på formelle regler og retningslinjer. Det samme gjelder aktørenes roller.

Komplekse strukturer innenfor staten kan forklare hvorfor det er så mange aktører inne i prosessen, da de ulike aktørene formelt sett har ansvar for og kompetanse på ulike felt og derfor må involveres (Christensen & Lægreid, 2008). Bruken av KS-systemet har ført til at flere aktører har blitt aktivisert i prosessen på et tidlig tidspunkt. Faglige og politiske hensyn må sammenfattes for å komme frem til ønsket utvikling i prosjektet (Whist & Christensen, 2011, 12-13). Mange involveres når et prosjekt med slik kompleksitet skal gjennomføres, da kompetansen man har behov for er spredt og det er behov for ulike syn for å kvalitetssikre arbeidet. Ut fra Thompson sin typologi over organisasjoners omgivelser har staten som organisasjon heterogene og skiftende omgivelser (Thompson, 1967, 73). Dermed er det

hensiktsmessig med en struktur basert på spesialiserte underenheter etter formåls-, klient-, prosess-, sektor- eller geografiprinsippet og at det er fleksibilitet i denne strukturen (Gulick, 1937). Dette påvirker prosessen ved at det tar lang tid å få fremgang i prosjektet fordi mange fragmenterte aktører aktiviseres. I studien av den mislykkede implementeringen av sperringer i Grubbegata konkluderes det også med at komplekse strukturer i staten fører til uoversiktlige ansvarslinjer og at sikkerhetsprosjektet tok lang tid. Det ble uklart hvem som hadde ansvar for hva i prosjektutviklingen (Christensen mfl., 2016a, 20-21). Dette er tydeligere i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, men at ulike instanser har ansvar for ulike aspekter ved prosjektet kompliserer ansvarslinjene. Dette kan føre til misforståelser, slik som da POD og Statsbygg mellom seg feilkommuniserte størrelsesbehovet på bygningsmassen som ble grunnlaget for valget av Alna som lokalisering.

Oslo politidistrikt så det tilstrekkelig at POD svarte på min henvendelse vedrørende prosessen. Dette fremhever direktoratets posisjon og betydning sammenlignet med Oslo politidistrikt sin i politikktutformingen. Politiet opptre som en enhetlig organisasjon der det ut fra et instrumentelt perspektiv er den hierarkiske strukturen som avgjør hvem som representerer organisasjonen i prosessen. Rollene er tydelige og strukturen i politiet viser viktigheten av formelle linjer innad i organisasjonen. Dette tyder på at organisasjonen er samstemt om mål, interesser og kunnskap, noe som gjør hierarkisk styring mulig (Christensen mfl., 2015, 35). Ut fra studiens empiriske grunnlag er det vanskelig å si stort om hvordan de ulike beredkapsressursene er involvert i prosessen. Dette kan være et tegn på at den hierarkiske organiseringen innad i politiet begrenser deres aktive deltakelse ved at POD og delvis Oslo politidistrikt, begge høyere opp i organisasjonens hierarki, representerer politiet i prosessen. Beredkapsressursene har frontet sine behov innad, men dette blir videre frontet ovenfor politiske beslutningstagere gjennom ledd høyere opp i organisasjonen. Beredkapsressursene vil ha ulike interesser og behov, noe som også kan bidra til å gjøre prosessen tidkrevende. Å ha inkonsistente preferanser vil innebære at forhandling må til for å få frem gode løsninger. Det kan være problematisk å få igangsatt tiltak når problemet frontes fra et lavere nivå i en hierarkisk struktur. Rollene til aktørene har mye å si for politikken som utformes. Disse rollene er forankret i formelle instrumentelle trekk i staten og er upersonlige (Christensen mfl., 2015a, 38).

Det meste av beslutninger i prosessen fattes på et sentralisert nivå, det vil si at beslutninger som berører underliggende organer fattes høyt oppe i den hierarkiske styringsstrukturen. Det er bred enighet om organisasjonstenkningen og tydelig kontroll over

prosessen fra øverste hold. Det virker ikke som om organisasjoner innenfor den komplekse statsforvaltningen opptrer ut fra egne premisser, selv om strukturen er omfattende og kompleks, noe som kan være problematisk for styring (Egeberg, 1984, 71). JD har dermed ikke et fremtredende ledelsesproblem. Det fremstår også som om de ulike instansene innenfor politiet stort sett er samstemte og at hierarki forklarer hvem som deltar mest i prosessen (Christensen mfl., 2015a, s.42). Formelle strukturer er altså avgjørende for hvem som involveres og fatter beslutninger.

6.2.4 Definerings

Det er generelt i prosessen lite diskusjon om andre konseptuelle løsninger enn et sentralisert og samlokalisert beredskapssenter. Ut fra et instrumentelt perspektiv kan dette forklares med at det er bred enighet om at senteret anses som middelet man trenger for å nå målene som er satt. Aktørene handler formålsrasjonelt og har valgt bort andre alternativer. Ut fra en rekke premisser som er utarbeidet var dette det eneste som kunne føre frem til ønskede målsettinger (se figur 3, s. 63). Aktørene handler målrettet mot sine mål etter fastsatte rutiner heller enn en avveining mot andre alternativer. Senteret skal være et middel for å styrke den nasjonale beredskapen. Forhandling er sentralt slik at aktørene er enige om målene de har når prosjektet skal utvikles.

Beredskapsressursene trengte en ny lokalisering. Dette er et argument for å opprette et nasjonalt beredskapssenter og kan ses på instrumentelt da lokaliseringen er et middel for å få til ønskede endringer. Oppmerksomheten på det fysiske aspektet ved senteret kan skyldes nettopp dette. Bygningsmassens utforming og lokalisering er avgjørende for måloppnåelse. Lokaliseringen er avgjørende å få på plass for at prosessen kan fortsette og de funksjonelle aspektene ved senteret videreutvikles. Den fysiske strukturen vil være avgjørende for hva som er mulig å få til. Bruken av lokaliseringsargumenter og funksjonelle argumenter er gjennomgående overlappende i prosessen og vanskelig å skille fra hverandre. Senteret og lokaliseringen av det kan ses som verktøy for å nå de målene man setter seg og kan slik tolkes instrumentelt. Aktørene bruker en formålsrasjonell handlingslogikk når de argumenterer for hvordan målene om redusert responstid og bedre kvalitet vil styrke beredskapen. Målene er klare, og ut fra erfaring og nedsatte kriterier har aktørene kommet frem til at et beredskapssenter er ønskelig. Likevel tyder det at andre alternativer i liten grad vurderes på svake rasjonelle kalkulasjoner.

Av politikere blir også en rekke økonomiske aspekter benyttet i argumentasjonen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Det er en hierarkisk struktur som bestemmer hvem som tar avgjørelser vedrørende dette, og departementet og Stortinget har avgjørende roller her. Politiets fellesforbund sin skepsis til å bruke veldig mye penger på et nasjonalt beredskapssenter når politiet har knapp økonomi fra før, viser videre at det også vil påvirke politiet generelt hvordan den endelige økonomiske bevilgningen blir (Hultgreen, 2015). Her må ulike fordeler og ulemper veies mot hverandre. Alt i alt kan man si at bruken av lokaliseringsargumenter og funksjonelle argumenter kan forklares instrumentelt ved at aktørene argumenterer ut fra hva som passer med fastsatte strukturer og målsetninger.

6.2.5 Virkemiddelmodellens forklaringskraft

Variablene i virkemiddelmodellen til Egeberg er vesentlige å se nærmere på når jeg skal analysere det empiriske materialet i lys av instrumentell teori. Jeg ser da på prosessen som helhet, ikke hver enkelt organisasjon som har vært involvert i prosessen. Det vil si at jeg vurderer hvordan strukturelle trekk ved prosessen og senteret, samt lokaliseringen av senteret, har påvirket prosessen. Som nevnt vil demografivariabelen ikke diskuteres ytterligere, da jeg ikke har gått inn i organisasjonen til hver aktør som deltar i prosessen. Relatert til lokusvariabelen er det viktig å merke seg at det i en opprinnelig virkemiddelmodell er betydningen av den fysiske strukturen til aktørene som er vektlagt. I denne analysen ses lokus på som hvor viktig den fysiske strukturen til beredskapssenteret tilsynelatende er, samt lokaliseringsargumenter som motiv for opprettelsen av et senter.

Formell struktur i staten som en enhetlig organisasjon har mye å si for prosessen, noe man også ser i analyser av andre store byggeprosjekter i staten (Whist & Christensen, 2011). Departementets rolle rangerer i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter helt tydelig høyest. Det er denne aktøren som legger de formelle føringene for prosessen. Rammene for utredninger er et sentralt element som departementet utarbeider, der det fastslås hva som skal utredes og retningslinjer for dette. Tydelig er også at strukturen innad i politiet som en enhetlig organisasjon har noe å si. POD er organisasjonens stemme i prosessen og organer lenger nede i den vertikale styringskjeden har en mindre rolle utad. Hvem som er representert i prosessen og strukturen mellom disse, vil trolig ha innvirkning på beslutningene som fattes og på politikken som utformes. Dette vil kunne diskuteres mer inngående når prosessen har kommet lenger. Hvorvidt en visepolitimestermodell eller en særorganmodell

velges, vil ha betydning for hvordan sentret knyttes til resten av den vertikale samordningen og dermed også for politikken som utformes relatert til senterets funksjon.

Lokusvariabelen er svært tydelig i det empiriske materialet. Dette kommer til uttrykk gjennom viktigheten av at dagens lokalisering av beredskapsstyrkene må endres og gjennom debatten om hvor senteret skal lokaliseres. Hvor sentret ligger er vesentlig for å nå de målene man setter for opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter. Det har tatt lang tid å avklare hvor et beredskapssenter skal lokaliseres og dette dominerer i stor grad deler av prosessen, spesielt i tiden etter 22. juli. Dagens lokalisering av beredskapsressursene var også en av motivasjonene for å sette i gang prosjektet. Dette peker i retning av at lokusvariabelen er ilagt mye vekt hva gjelder dens innflytelse på funksjonen av beredskapssenteret når det er ferdigstilt, samt hva dette vil si for faktisk beslutningstaking når senteret er på plass. Det er interessant at lokus er så sentralt, da studier viser at denne variabelen ikke har mye innvirkning på faktisk beslutningstaking (Egeberg, 2012). Grunnen til at dette ikke er tilfellet her kan for det første være fordi jeg bruker variabelen litt annerledes, da jeg ikke ser på lokusen til aktørene som deltar i prosessen. For det andre kan det være fordi man har å gjøre med et operativt senter, ikke en enhet der det meste av arbeidet kan utføres via teknologiske kanaler som telefon og e-post. Det er åpenbart at lokaliseringen til beredskapsstyrkene vil ha innvirkning på hvordan de kan implementere en så god beredskapspolitikk som mulig dersom dette måles ut fra responstiden. Den fysiske strukturen støtter på mange måter opp under den formelle strukturen. Størrelsen på senteret og tomten blir et sentralt element videre i prosessen, da det vil ha innvirkning på hva man har plass til av treningsfasiliteter og annet. Dette vil ha innvirkning på funksjonen og effekten av politikken.

Det er et tett forhold mellom de to variablene som representerer formell og fysisk struktur i prosessen denne studien analyserer. Dette kan forklares med at de er gjensidig avhengig av hverandre for å få det utbytte aktørene ønsker ut fra politikktutforming. Formell struktur vil nok til en viss grad ha indirekte effekt via fysisk struktur og vice versa i denne typen prosjekter der begge er viktige elementer for måloppnåelse. Med indirekte effekt mener jeg at noe av påvirkningen variablene vil ha på faktisk beslutningsadferd vil gå via den andre variabelen (Hellevik, 2002, 291-298). Effekten av en variabel avgjøres delvis av hvilke verdi den andre variabelen har. Betydningen av de to variablene kan dermed være vanskelig å skille i denne prosessen. Det er ikke et mål i denne casestudien å gjøre en fullstendig kausal analyse, og man kan se på dette mer som mekanismer fremfor effekter (Gerring, 2007, 37-38; Yin, 2009, 42-43).

6.3 Analyse av prosessen fra et kulturelt perspektiv

6.3.1 Kulturelle generelle trekk

Ut fra et kulturelt perspektiv er det uformelle, tradisjonelle normer og verdier i organisasjonene som deltar i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter som påvirker politikken (Christensen mfl., 2015a, 52). Man forventer at aktørenes handlinger i prosessen kan forklares av at de er stivhengige og at de handler ut fra hva de antar andre mener er passende. Gjennom denne analysen forsøker jeg å kartlegge forekomsten av stivhengighet og passenhetslogikk i prosessen som studeres og bruken av ulike argumenter, samt hvorvidt det observeres brudd i eventuelle stier. Helt konkret ser jeg etter om aktørene er stivhengige ved at man observerer lite endring i politikken og argumenter over tid. Jeg vil også vurdere om handlingene som gjøres er passende, særlig ved å se om det er endring etter 22. juli 2011. Dersom aktørene handler på en spesiell måte fordi det er passende, er dette et tegn på kulturperspektivets forklaringskraft. Verdien av uformelle normer og verdier vil også komme til uttrykk hvis ord som "vane", "vanligvis" og "historisk" benyttes.

6.3.2 Kulturelle trekk ved politikfeltet

Det er noen trekk ved politikfeltet samfunnssikkerhet og beredskap som kan forklares ut fra kulturperspektivet. For det første ser man at det ikke er særlig endring i hvordan Solberg-regjeringen bruker de fire prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap sammenlignet med hvordan de ble utformet av Stoltenberg II-regjeringen og at disse er lite endret over tid. Innføringen av samvirkeprinsippet fornyet til en viss grad det etablerte rammeverket, men først og fremst virket dette å være en formalisering av et prinsipp som i praksis lenge hadde vært arbeidet ut fra. Prinsippene verner også om grunnleggende verdier og normer i staten, slik som ministerstyreprinsippet (Fimreite mfl., 2014c, 246; Haugstveit, 2015). Politikken er inne på en sti som ble startet tidlig på 2000-tallet og som videre følges i mange år tross endrede omgivelser. På den ene siden fører dette til kjennskap til mekanismer ved politikken. På den andre siden begrenser det politikfeltets mulighet for å utvikle seg og kan være en grunn til at det går tregt å utforme politikk på feltet, særlig i raskt endrende omgivelser (Christensen mfl., 2015a, 62). Etter 22. juli 2011 fikk feltet mer oppmerksomhet og fart. Dette er et brudd i stien feltet tidligere har fulgt. Fra en side kan det virke som om det er passende ut fra omgivelsene å rette oppmerksomhet mot problemstillinger relatert til landets samfunnssikkerhet og beredskap. Fra den andre siden observerer man at selv om det er et

brudd hva gjelder oppmerksomhet på feltet, er det stivhengighet og kontinuitet ved at det etter sommeren 2011 har vært lite erstatninger av tidligere politikk, men heller en forsiktig justering av det som allerede var, noe andre forskere også har kommet frem til i forskning etter 22. juli (Lango mfl., 2014, 75).

6.3.3 Aktivisering

Å involvere mange aktører i store statlige prosesser er vanlig. Høringer er et eksempel på dette. Prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter går gjennom mange ledd, noe instrumentelle elementer kaster best lys over. At prosessen har tatt lang tid, kan skyldes den nedfelte kulturen i staten om nettopp å følge formelle retningslinjer. Staten er på mange måter stivhengig innenfor sine egne regler, og dette kan både styrke og svekke prosessen. På den ene siden styrkes prosessen ved at man har erfaring fra lignende fremgangsmåter å dra nytte av samt at man får en stabilitet i politikken på feltet. På den andre siden kan prosessen svekkes ved at det blir mindre fleksibilitet, noe som låser prosjektet til én konseptuell løsning på utfordringene man står ovenfor (Christensen mfl., 2015a, 62). At organiseringen av kriseberedskap og krisehåndtering er stivhengig er også påpekt i en studie av håndteringen av terrorangrepet i Norge i 2011. Dette utspiller seg i at tradisjonelle strukturer og ansvarsfordeling opprettholdes også i svært krevende og uvanlige situasjoner (Christensen mfl., 2015b, 15). Dersom stivhengighet svekker politikkenes potensiale, er dette alvorlig. Kanskje ville konseptuelle løsninger som inkluderer andre organer, slik som forsvaret, vært en annen mulig løsning. Dette er det dog svak kultur for innenfor norsk beredskapsorganisering. Den økte generelle aktiviseringen av aktører etter 22. juli kan ses på som et brudd i stien prosessen da var inne på. Mer oppmerksomhet og mange aktører preger den nye stien prosessen beveger seg inn på.

Etter 22. juli 2011 får prosjektet økt oppmerksomhet og avgjørelsen om en lokalisering fattes relativt raskt. På det tidspunktet var det mye press på myndighetene og politiet om å handle for å bedre beredskapen. Å opprette et nasjonalt beredskapssenter kan sies å ha vært en passende respons ut fra situasjonen landet måtte håndtere. At beslutninger ble fattet relativt raskt illustrerer handlekraft. Dette var for staten og politiet viktige signaler å sende til samfunnet. Ut fra matching mellom rolle og situasjon var det etter terrorangrepene passende å videreutvikle ideen om et nasjonalt beredskapssenter. Erfaringene aktørene fikk gjennom krisehåndteringen sommeren 2011 var nok grunnlaget for matchingen som ble gjort. I 22. juli-rapporten ble det dessuten anbefalt å fortsette arbeidet med å få på plass et nasjonalt

beredskapssenter. Det ville vært høyst upassende og kritikkverdige om dette var noe som ikke ble tatt på alvor. I rapporten ble ansvarspulverisering, kommunikasjonsvikt, svak ledelse og manglende samordning knyttet til kulturelle utfordringer (Christensen mfl., 2015a, 61). Dette fremhever viktigheten av organisasjonskultur i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Organisasjonskulturen kan gjøre det enklere for aktører å forstå hvordan de skal handle passende og dermed effektiviseres i en gitt kontekst, men kan også være hemmende ved at stivhengighet kan medføre manglende fleksibilitet, noe som er særlig problematisk i raskt endrende omgivelser (Christensen mfl., 2015a, 61-62). Det skal sies at Politistudien vedrørende de samme hendelsene la vekten på strukturelle faktorer i organiseringen av politiet (Christensen mfl., 2015a, 209).

Etter terrorangrepene var statsminister Stoltenberg sin fremtoning og håndtering av situasjonen svært empatisk. Han fremsto som en statsmann, og grunnleggende verdier i det norske demokratiet var sentrale faktorer han vektla i uttalelser (Christensen mfl., 2013, 171-172). Om man skal trekke dette opp mot hans regjeringens tilnærming til prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, kan man si at det var passende å komme med konkrete tiltak for å bedre beredskapen, særlig av respekt for alle som var rammet av terroren den sommeren. I tråd med et kulturelt perspektiv forventes det at aktører vil følge veier som er av verdi for dem selv heller enn formelle prosedyrer og regler. Et eksempel på dette er at Stoltenberg II-regjeringen først ikke skulle utarbeide en KVU og en KS1-rapport. Det ble senere, under Solberg-regjeringen, lagt frem et forslag om at Stortingets bevilgningsvedtak og KS2-rapporten skulle gjennomføres parallelt. Dette bryter med formelle rutiner da KS2-rapporten skal utarbeides først slik at Stortinget vet eksakt hva det bevilges midler til. For Stoltenberg II-regjeringen virker det å ha vært viktigere å få fortgang i prosessen etter angrepene sommeren 2011, enn å følge formelle rutiner og prosedyrer for hvordan en slikt prosess skal gjennomføres. Dette bryter med den formelle stien i staten. Fokuset på rask fremgang er noe mindre skarpt under Solberg-regjeringen hvor man observerer at struktur og formelle prosedyrer er dominerende jevnt over i prosessen, altså at instrumentelle trekk er mer fremtredende enn kulturelle trekk, tross at de var villige til å gjennomføre deler av prosessen parallelt for å få noe mer fortgang. I bunn og grunn fører den nye regjeringen prosessen tilbake inn på en formell sti. Avvik fra stien kan på en side føre til fleksibilitet og nytenkning, men virker i denne sammenheng først og fremst å ha ført til en svakere prosess som har tatt mer tid enn nødvendig.

Oslo politidistrikt er en mindre tydelig aktør sammenlignet med POD. Det er en sterk horisontal bredde i organisasjonen, noe som er med på å institusjonalisere uformelle normer og verdier (Krasner, 1988). Oslo politidistrikt identifiserer seg med politiet som organisasjon slik at POD kunne svare på min henvendelse på veiene av dem. Uformelle normer og verdier kan tenkes å være like i flere organer innenfor organisasjonen selv om organene er styrt separat. Den vertikale dybden i politiet er det vanskelig å si noe mer om på individnivå, da jeg ikke har sett på enkeltmedlemmer i organisasjonen sin følelse av tilhørighet.

6.3.4 Definerings

Det er lite endring i politikken som frontes over tid, tross et endret trusselbilde, endringer i omgivelsene og et konsept som stadig utvikler seg. Dette tyder på stivhengighet. Stivhengighet karakteriseres av at hva som er gjort tidligere har stor betydning for hva som skjer på senere tidspunkt, noe man observerer tydelig relatert til målene med sentret og organiseringen av det (Christensen mfl., 2015a, 61). Man kan for eksempel observere at konseptuell løsning med en sentralisert samlokalisering av beredskapsressursene ikke diskuteres grundig opp mot andre alternativer og at det kommer dårlig frem hvorfor man har valgt å samlokalisere akkurat de enhetene man har tenkt til å samle. Det kan virke som om det innad i prosessen har dannet seg en stivhengighet. Aktørene står fast ved valg som er tatt på et tidligere tidspunkt selv om omgivelsene er i endring. Det er et tydelig brudd i stien etter sommeren 2011, da prosessen får mer oppmerksomhet enn tidligere, noe som kan skje når et slags sjokk inntreffer (Streeck & Thelen, 2005, 43). Et tegn på stivhengighet er likevel at Stoltenberg II-regjeringen var fast bestemt på at senteret måtte ligge i Oslo. Dette låste mulighetsrommet til hovedstaden, noe man ser at ble mindre viktig senere i prosessen. Stivhengighet er dermed sentralt for å forklare de generelle trekkene ved prosessen. Man kan observere at mye av den samme tilnærmingen til prosjektet med å opprette et nasjonalt beredskapssenter som Stoltenberg II-regjeringen utarbeidet, videreføres etter regjeringsskiftet høsten 2013. Det er rimelig å forvente at en ny regjering bringer med seg egne normer og verdier som må tas hensyn til, men i tilfellet med denne prosessen skjer dette i liten grad annet enn at formelle strukturer i større grad følges under Solberg-regjeringen enn under Stoltenberg II-regjeringen.

Ut fra et kulturelt perspektiv fronter aktører sine argumenter basert på uformelle normer og verdier i sin egen organisasjon som har vokst frem over tid (Christensen mfl. 2015a, 52-74). I tiden før 22. juli kommer få lokaliseringsargumenter og noen flere

funksjonelle argumenter frem. Utover i prosessen blir funksjonelle hensyn i større grad sentralt. Funksjonelle argumenter om hvordan et senter vil bedre treningsforholdene brukes av både politiet, departementet og politikere gjennom flere år. Tross store endringer i omgivelsene og trusselbildet, endrer ikke aktørene på bruken av funksjonelle argumenter annet enn at de blir mer fremtredende etter 22. juli. Det er også svært lite variasjon mellom aktørene i bruken av disse argumentene, noe som kan tale for at det har oppstått en kultur innad i prosessen om at dette er det passende og dermed dominerer. Lokaliseringen av senteret får mye oppmerksomhet etter 22. juli og låses raskt til Alna som alternativ. Det er et brudd i denne stien når alternativet senere blir forkastet da funksjonelle aspekter ikke kan ivaretas godt nok på den tiltenkte tomten. At Alna først velges raskt som en passende handling etter sommeren 2011, holdes fast som et alternativ i lengre tid og videre forkastes, tyder på både kulturell passenhetslogikk, stiavhengighet og deretter et brudd i stien. Forkastelsen av tomten satte prosessen flere skritt tilbake, men kan også føre til at den endelige implementeringen blir bedre.

Politiet vektlegger mer funksjonelle aspekter ved senteret enn JD gjør. Dette er naturlig, da de to aktørene har ulike roller og verdier som skal ivaretas. Politiet er faglig sterkere ved at de bedre kjenner til de faktiske behovene for sin organisasjon, mens departementet i større grad vurderer hva landet som helhet trenger og hvordan ressurser skal prioriteres. Samtidig har JD mer press på seg for å få senteret på plass, da det i siste instans er departementet som er ansvarlig for dette. Økonomiske aspekter og tidsaspekter virker dermed viktigere for JD enn for politiet. Dette er instrumentelt betinget, men sett fra et kulturelt perspektiv kan man si at det er passende at politiet har en tyngre bruk av funksjonelle argumenter for å få til det best mulige utfallet for akkurat et nasjonalt beredskapssenter, mens staten på sentralt nivå må ta flere avveininger hva gjelder tid og økonomi. Politiet er et fagorgan som må fronte sine interesser, mens staten må fronte interessene til samfunnet som helhet. Dette er naturlig og passende argumentasjon.

Ordene "vane", "vanligvis" og "historisk" observeres ikke som fremtredende i det empiriske materialet, men likevel konkluderer jeg med at man ser stiavhengighet og passenhetslogikk gjennom andre variabler i det empiriske grunnlaget. Dette kan kobles til historiske og normative trekk ved organisasjonene. Om jeg hadde gjennomført en tekstanalyse av uttalelser vedrørende prosessen, ville det kanskje vært enklere å koble slike ord til det kulturelle perspektivet.

6.4 Analyse av prosessen fra et myteperspektiv

6.4.1 Generelle mytetrekk

Myteperspektivet peker på elementer i omgivelsene organisasjoner befinner seg innenfor som forklaring på hvorfor bestemte beslutninger fattes. Perspektivet bygger på at prosessen tilpasser seg omgivelsene og blir mer lik elementer man ser ellers i samfunnet, hvert fall på overflaten. Myter bringes frem fordi det er viktig å vise at noe blir gjort. Dette skaper legitimitet og er enda viktigere enn at det som gjøres er nyttig eller får det utfallet man ønsker (Christensen mfl., 2015a, 75-76). Dersom myteteorien har forklaringskraft, er det aktuelt å vurdere hvordan myter har oppstått. Fordi prosessen har pågått i over ti år, kan man se om det er mulig å se spor av ideer på et tidlig tidspunkt som blomstre opp senere. I så fall vil virusteorien være forklaringskraftig (Røvik, 2007, 338-362).

Det er flere faktorer jeg ser etter om myteperspektivet har forklaringskraft, blant annet om ideene i prosessen kommer fra eksternt hold. Det samme er tilfellet dersom det ikke er tydelig hvilke utfordringer et nasjonalt beredskapssenter skal løse og at ting gjøres mest for å vise at noe blir gjort. Om andre løsninger på utfordringene i liten grad diskuteres og det begrunnes dårlig hvorfor man har tatt de valgene man har, kan myteperspektivet ha relevans. Dette er også tilfellet dersom det observeres store skiller i prosessen som gjør at den vektlegges. Om aktørene oppnår legitimitet med politikken de fronter og det argumenteres med at dette har fungert andre steder eller i andre kontekster, er myteperspektivet forklaringskraftig. Ønsket om å fremstå moderne er også en indikator på en myte.

6.4.2 Mytetrekk ved politikkkfeltet

Samfunnssikkerhet og beredskap som politikkkfelt har noen trekk som best kan forklares ut fra et myteperspektiv. Ideen om samvirke er hentet fra redningstjenesten som i flere år har brukt dette som et ledende prinsipp. Man har da dekontekstualisert praksisen til en idé og senere kontekstualisert denne for å gjelde hele politikkkfeltet (Røvik, 2007, 260-318). Praksisen som overføres fra ideen vil variere fra organisasjon til organisasjon og kan føre til en dekopling mellom myte og praksis dersom ideen blir liggende på overflaten som en abstrakt idé. Med andre ord har man observert at noe fungerer i en kontekst og overført konseptet til andre kontekster. Det finnes en løsning før et problem, slik som i søppelbøtteteorien (Cohen mfl., 1972).

Man kan se for seg at det innenfor feltet er svært viktig for ansvarlige aktører å skaffe seg legitimitet gjennom handling. Noe gjøres fordi noe må gjøres, ikke alltid fordi det er basert på veloverveide vurderinger. Noe gjøres da uten at det nødvendigvis vil få den effekten folk får inntrykk av at det vil ha, såkalt hykleri. Dette har man observert i politikktutforming i mange sammenhenger, noe blant annet Brunsson (2006) teoretiserer og diskuterer.

En interessant faktor å observere fra tiden prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter har pågått, er at JD har byttet navn fra Justis- og politidepartementet til Justis- og beredskapsdepartementet. Det er en klar symbolikk i dette. Staten ønsker å fremstå som handlekraftig innenfor feltet beredskap mer bredt, og enda tydeligere etter terroren i 2011. Å skifte navn er svært symbolsk, da det i seg selv ikke løser noe problem, men det gjør mye med hvordan omgivelsene oppfatter en aktør og hvordan medlemmene i organisasjonen forholder seg til egen organisasjon. Det er da en slags institusjonalisert myte, der navnet blir definerende for organisasjonens arbeid (Christensen mfl., 2015a, 77).

6.4.3 Aktivisering

Etter 22. juli 2011 var det viktig å vise at noe ble gjort. På grunn av dette ble avgjørelser fattet relativt raskt og i noen grad utenfor formelle rammer. Dette var på mange måter en institusjonalisert myte ved at senteret ble sett som en naturlig tilnærming og andre løsninger i liten grad ble diskutert. Valget om å bruke Alna som lokalisering er et eksempel på dette, da tomten ikke var ferdig utredet. Med dette fremsto regjeringen som handlekraftig og skaffet seg legitimitet om man ser det fra et myteperspektiv. Senere skulle det vise seg at dette valget sinket prosessen, da tomten var for liten for det ønskede formålet. Hele ideen om at tomten kunne brukes kan på den ene siden ses som en rasjonalisert myte ved å skape en overbevisning om at det var rette tilnærming til utfordringene. På en annen side kan dette også ha vært på grunn av instrumentelle feil relatert til utregning av areal og kommunikasjon vedrørende dette mellom politiet og Statsbygg. At valget av tomten på Alna kan ha vært gjort ut fra mytetrekk, kan ha bidratt til at prosessen på sikt har tatt lang tid, da tomten måtte forkastes.

Relatert til bruken av KS-systemet observerer man tydelige tegn til dekopling under Stoltenberg II-regjeringen, i tråd med Brunssons (2006) teori om dekopling og hykleri. Man ser at regjeringen handlet ut fra verdier som ikke var samkjørte med de formelle strukturene for hvordan ting skal gjøres innenfor kostbare prosjekter i staten. Det ble da en utfordring å koordinere handling, samtidig som viktige eksterne normer ble ivaretatt. At prosessen måtte

skje fort etter 22. juli, kan sies å ha vært en myte som ikke var kompatibel med hvordan prosjekter som tilknyttet KS-systemet skal utredes. Senere måtte Solberg-regjeringen gå tilbake til det formelle. Denne avgjørelsen kan på en siden ha svekket regjeringens legitimitet på kort sikt, men på den andre siden kan den tenkes å styrke legitimiteten på lengre sikt, da bruken av KS-systemet i større grad vil kvalitetssikre politikken som utformes. Det observeres ikke at aktørene har et ønske om å fremstå som moderne ved å fronte behovet for et nasjonalt beredskapssenter, men legitimitet er en faktor som fremhever myteperspektivets forklaringskraft.

6.4.4 Definerings

I prosessen fremkommer gjennomgående lite informasjon om hvorfor man har kommet frem til at et sentralisert og samlokalisierende beredskapssenter er den beste tilnærmingen til utfordringene man står ovenfor. Dermed er det uklart om utformingen av konseptet er veloverveid ut fra hva man ønsker å oppnå, eller om det er en løsning som anvendes på et problem løsningen egentlig ikke passer til. Prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter kan kobles til dette ved at Norge etter 22. juli fikk et akutt behov for å bedre beredskapen nasjonalt. For å fremstå som legitime, var det viktigere at tiltak kom fort enn at de var nøye gjennomgått og vurdert. Det var mye snakk om at noe måtte gjøres, men man ser i denne studien at en hel del fremdeles ikke er gjennomført. Dette er hva Brunsson (2006) vil kalle hykleri.

At konseptet utvikler seg underveis kan forklares ut fra et myteperspektiv ved at det er en idé som er kontekstualisert allerede tidlig i prosessen og stadig utvikles og tilpasser seg i tråd med translasjonsteorien eller virusteorien (Røvik, 2007). En idé vil, slik som et virus, ofte bruke tid før aktørene som "smittes" lar seg påvirke av den eller finner et passende problem å anvende den på. Mye tyder på at hendelsene 22. juli 2011 fremhevet et problem i samfunnet og at man da allerede hadde deler av løsningen. Det kan virke som om løsningen kom før problemet, som i en søppelbøtteteori, nettopp fordi problemet stadig endret seg (Cohen mfl., 1972). I begynnelsen var problemet lokaliseringen til enhetene. Dette har utviklet seg gradvis, og senere er det mer funksjonelle aspekter som vektlegges i problemforståelsen. Aktører kan ha forsøkt å nyansere forskjellige meninger om prosjektet som finnes på ulike organisatoriske nivåer (Boin & Otten, 1996, 151), for slik å få konseptet til å fremstå på en måte som kan tolkes som en institusjonalisert myte.

At senteret må lokaliseres i eller nær hovedstaden og være en samlokalisering er ideer inspirert fra andre land, altså eksterne omgivelser. Dette gir myteperspektivet forklaringskraft. Sammenligning av ulike staters krisehåndteringssystemer er en viktig del av forskningen på feltet, samt viktig informasjon for deltakere i politiske prosesser på feltet (Kuipers mfl., 2015). Dermed fremkommer det som om eksterne faktorer ofte vil være en del av beslutningsgrunnlaget for politikken på feltet, noe som også er tilfelle i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Det skal likevel sies at det kan være gode substansielle grunner, basert på rasjonelle kalkulasjoner, til at senteret skal være en samlokalisering nær hovedstaden og at instrumentelle trekk også kan forklare dette.

Myteperspektivet kan i noen grad forklare bruken av funksjonelle argumenter og lokaliseringsargumenter i ulike faser av prosessen. Bruken av de samme funksjonelle argumentene av samtlige aktører kan tyde på en felles kognitiv oppfatning av hva som vil føre til resultatene man ønsker. Lokaliseringsargumenter er mer tekniske, og dermed forklarer myteteori disse argumentene i liten grad, da de i større grad baseres på klare mål. Det man allikevel kan si er at det gjennom prosessen har vært en rekke myter på banen relatert til lokaliseringen, som tomten på Alna sin egnethet og at tomten måtte ligge i Oslo. Det er svært ressurskrevende å utvikle et nasjonalt beredskapssenter og det er umulig helt sikkert å vite hva man forbereder seg på, noe som er gjennomgående i beredkapsarbeid og tar ressurser bort fra andre utfordringer (Boin, 2009, 371). Derfor er det fare for at politikken som utformes blir symbolpolitikk for å vise handlekraft, rasjonalitet og effektivitet (Christensen mfl., 2015, 127-128). Dette kan føre til mye politisk spenning, selv om man ikke observerer dette i denne studien.

6.5 Samspillet mellom teoriene

Jeg har nå diskutert hvordan de tre organisasjonsteoretiske tilnærmingene kan forklare aspekter ved prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter hver for seg. Da disse teoriene benyttes supplerende fremfor konkurrerende er det også relevant å se på hvordan samspillet mellom dem kan ha forklaringskraft. De tre teoretiske tilnærmingene forklarer ulike aspekter ved prosessen, men påvirker også hverandres forklaringskraft.

Instrumentelle trekk fremstår som de tydeligste i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, spesielt betydningen av statens struktur og formelle retningslinjer. Dette kan argumenteres for å være tilfelle fordi det er en sterk kultur for den strukturelle og formelle organiseringen i staten. Disse rammene har mye å si for prosessen og er en passende

tilnærming innenfor denne typen prosjekter. Det kulturelt passende kan altså forklare hvorfor man handler ut fra instrumentelle rammer. Det er en nytteeffekt av uformelle normer og verdier (Christensen mfl., 2015a, 58). Både instrumentelle virkemidler og kulturelle symbolske midler ble blant annet benyttet etter 22. juli for å få en passende tilnærming til tragedien, noe som kan forklare hvorfor man raskt fikk på plass en tomt for utbyggingen av et nasjonalt beredskapssenter. Det var kulturelt passende instrumentelle handlinger (Christensen mfl., 2013, 174).

Myter kan føre til at organisasjoner utvikler seg instrumentelt på en bestemt måte. Tidlig i prosessen ble ideen om senteret bragt frem og dette har utviklet seg med tiden og for alvor fått oppmerksomhet etter 22. juli 2011. Bruken av instrumentelle rammer passer inn for å fremme dette og benyttes for å få frem myten om at senteret er den beste løsningen. På mange måter kan man si at et nasjonalt beredskapssenter er et symbol på effektivisering og modernisering av politiets beredskap. Dette er i tråd med bruken av rasjonaliserte myter, der en myte kan tolkes instrumentelt som et meningsbærende symbol. Man snakker da om at det er en instrumentell rasjonalitet som ligger bak myten (Christensen mfl., 2015a, 95-96). Det er en mote i samfunnet at samlokalisering er en god løsning på utfordringer, noe som også er tydelig i Politireformen som trådte i kraft i 2016, selv om denne i større grad også handlet om instrumentelle endringer i organisatoriske strukturer. En samlokalisering av beredskapsressursene vil påvirkes instrumentelt av hvorvidt det blir en visepolitimestermodell eller en særorganmodell. En samlokalisering vil også være et symbol på samvirke og styrket beredskap som kan forklares ut fra et myteperspektiv. Instrumentelle trekk ved organisasjonene vil dessuten ha innvirkning på i hvilken grad en myte endres når den skal kontekstualiseres inn i prosjektet for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, da myten må passe med det formelle. Man observerer at de formelle rammene for prosjektstyring og den hierarkiske strukturen innenfor feltet i stor grad legger føringer for hvordan eventuelle myter påvirker prosessen.

Hva som anses som mest dominerende av myte og kultur i prosessen som her er studert, vil være avgjørende for hvilket perspektiv som er opphav til det andre. Fordi prosessen har innebåret en gradvis utvikling, er prosessen i seg selv unik slik kulturperspektivet fronter. Samtidig tilpasser prosessen seg også de skiftende omgivelsene og blir likere omgivelsene, slik et myteperspektiv taler for. Ut ifra min bedømmelse er ikke denne prosessen unik, men tilpasset omgivelsene. Dette gir myteperspektivet forklaringskraft og er særlig tydelig når man ser på hvordan dette prosjektet drives fremover på samme måte

som andre store prosjekter i staten der KS-systemet må følges. At samlokalisering og sammenslåing er en mote, taler for det samme. På en annen side er det en kultur i staten for at denne typen prosesser utformes slik det er blitt gjort, noe som taler for stivhengighet og en kulturell forklaring. Det samme er tilfellet hva gjelder at dette er en prosess innenfor et spesifikt felt med sektoroverskridende problemer, noe som krever særegne konstellasjoner for å få gjennom politikk. Dette gjør prosessen til en viss grad unik.

Det er vanskelig å falsifisere institusjonelle teorier. Avvik fra reglene kan ofte forklares med at det finnes unntak fra etablerte normer (Peters, 2005, 164). I denne studien er det ikke et mål å falsifisere teoriene, og teoriene er benyttet supplerende. Likevel er det verdt å merke seg at det ikke er helt enkelt å avgjøre hvilken teori som har forklaringskraft på hva, hvordan og når i prosessen. Det er en vurdering jeg som forsker gjør på grunnlag av min forståelse av teoriene og dataen. Videre vil jeg mer konkret oppsummere det jeg har funnet gjennom denne studien.

6.6 Oppsummering av fortolkninger ut fra perspektivene

Ut fra analysen som er gjort ovenfor vil jeg nå trekke frem det jeg mener er hovedfunnene fra studien og presentere en analytisk sammenfatning. Jeg vil også kort diskutere min vurdering av teoriens forklaringskraft for denne casen.

Analyse fra et instrumentelt perspektiv

- Instrumentelle trekk ved staten forklarer i stor grad at ting har tatt lang tid i prosessen og hvorfor så mange aktører er involverte. Byråkratiske prosesser og prosedyrer for utredning og kvalitetssikring tar tid og kompetansen er spredt mellom ulike organer.
- Det er et hierarkisk system i staten som dominerer politikktutforming. Likevel oppleves prosessen som en hvor forhandlinger har vært viktig for at faglig tyngde skal tas hensyn til.
- Aktørene handler stort sett formålsrasjonelt ut fra ulike vurderinger de gjør underveis.
- Formelle trekk ved aktørene har vært svært viktige for prosessen så langt. Roller og ansvar er sentralt for hvilke argumenter ulike aktører vektlegger.
- Både funksjonalitet og lokalisering er midler for måloppnåelse.

Analyse fra et kulturelt perspektiv

- Stiavhengighet forklarer godt hvorfor man observerer lite endring innenfor prosessen som studeres i denne studien, samt i politikken på feltet samfunnssikkerhet og beredskap.
- Til en viss grad har det oppstått en egen kultur i prosessen. Den er stiavhengig og dermed bundet av ideen om et senter i Osloregionen, en idé som ble lagt frem for mange år siden.
- Kulturperspektivet forklarer langt på vei hvorfor det etter 22. juli 2011 ble mer oppmerksomhet rundt prosessen da dette var passende. Man observerer et brudd i stien prosessen tidligere har fulgt.
- I bruken av ulike argumenter kan stiavhengighet forklare hvorfor disse brukes nokså likt gjennom prosessen.
- Ulike aktørers kultur kan forklare forskjeller i hensyn til funksjonelle aspekter, tid og ressursbruk. Det varierer hva som er passende hensyn ut fra rollen aktørene har.
- Det kulturelle perspektivet kan forklare hvorfor staten handler ut fra instrumentelle rammer, da det er en kultur for at dette gjøres. Dette kan ses som både stiavhengighet og som passende.

Analyse fra et myteperspektiv

- Myteperspektivet kan forklare hvorfor prosessen skjøt fart etter 22. juli 2011, samt at tomten på Alna ble valgt. Noe måtte gjøres fort og man hadde allerede dette som en plan før angrepene. Den raske handlinger viste handlekraft og var med på å skaffe legitimitet til regjeringen.
- Omgivelsene har påvirket prosessen i den forstand at det er ut fra turbulens i disse at prosessen drives fremover. Det kan virke som om en felles kognitiv oppfatning av hvordan prosessen skal drives frem gjør at aktørene bruker mange av de samme argumentene.
- Samordning og samlokalisering er en mote innenfor feltet.

De tre organisasjonsteoriene som er anvendt er nyttige for å forstå hva som karakteriserer prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter og hvordan ulike argumenter brukes av ulike aktører før og etter 22. juli 2011. Fordi de er supplerende dekker de et bredt felt og kan til sammen forklare mer inngående enn de ville gjort hver for seg. Instrumentell teori forklarer etter min vurdering flest sentrale trekk ved prosessen, men suppleres av de to institusjonelle

tilnærmingene. Hvorvidt faktorer som ikke er diskutert i denne studien, slik som aktørenes interne demografiske sammensetning, kan forklare ulike trekk vil være opp til eventuell fremtidig forskning å avdekke. De tre teoretiske perspektivene er supplerende og har best forklaringskraft om de ses på i sammenheng (Christensen mfl., 2015a). De er egnet til å forklare mange aspekter ved prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter, samt politikkfeltet samfunnsikkerhet og beredskap.

7 Konklusjon

7.1 Oversikt over oppgaven

Jeg vil nå legge frem en kort oppsummering av studien og dens funn. Jeg vil videre helt konkret besvare problemstillingene. Deretter vil jeg redegjøre for overføringsverdien av funnene. Som nevnt vil jeg ikke generalisere funn til andre caser, men fremheve noen implikasjoner som sier noe om hvordan man kan forvente at trekk ved denne prosessen også kan være gjeldende for andre caser. Videre vil jeg si noe om implikasjoner for feltet og om styrker og svakheter ved denne studien før jeg avslutningsvis går inn på hva som kan være relevant fremtidig forskning knyttet til denne studien og politikkkfeltet den tar for seg. Det har vært viktig i denne studien å knytte prosessen opp mot feltet den er en del av for å forstå kompleksiteten i politikkkutforming og kunne si noe om forventninger utover casen som er studert.

Jeg har benyttet organisasjonsteori for offentlig sektor for å analysere prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Den metodologiske tilnærmingen har vært dokumentanalyse supplert med informasjon fra sentrale aktører. Det empiriske materialet som analysen baserer seg på er hentet fra offentlige dokumenter vedrørende prosessen, relevante nyhetsartikler og informasjon fra sentrale aktører. Generell kartlegging av politikkkfeltet samfunnsikkerhet og beredskap har vært viktig bakgrunnsinformasjon for å forstå prosessen som er studert mer inngående, da det bidrar til å kontekstfeste prosessen og forstå den bedre. Aktivisering og definering har vært en sentral inndeling i den empiriske fremleggingen og analysen.

Organisasjonsteori for offentlig sektor er nyttig for å vurdere i hvilken grad det er formelle eller uformelle strukturer, regler og normer, samt interne eller eksterne faktorer som fører til endring og beslutningstaking i organisasjoner og prosesser i offentlig sektor. JD og politiet er de mest sentrale aktørene jeg har studert, men grunnet statens formelle struktur og kultur har også andre aktører satt preg på prosessen så langt. På grunn av prosessens karakter er mye relevant informasjon unntatt offentligheten, og dermed har denne studien måtte gjøres ut fra et begrenset empirisk materiale. Likevel mener jeg å ha besvart problemstillingene.

Opgavens analyse bruker de teoretiske tilnærmingene til å kaste lys over det empiriske materialet og forklare ulike aspekter ved dette. Gjennom dette har jeg kommet frem til noen implikasjoner som kan være nyttige å vurdere i fremtidige prosesser innenfor feltet

samfunnssikkerhet og beredskap eller i store investeringsprosjekter i staten. Disse vil presenteres senere i dette kapitlet.

7.2 Svar på problemstillingen

Hva karakteriserer prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter? Det er i hovedsak fem trekk som karakteriserer prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Disse formes ut av både aktiviseringen av aktører og defineringen av problemer og løsninger i prosessen. For det *første* er det en tidkrevende utvikling. Man observerer at komplekse strukturer i staten gjør at ting tar lang tid. Samtidig får prosessen lite oppmerksomhet før 22. juli 2011. For det *andre* er mange aktører involvert. Dette kan også sies å være en konsekvens av komplekse strukturer i staten og formelle retningslinjer i KS-systemet. For det *tredje* utvikles konseptet underveis. Man har stadig involvert flere spesialenheter i samordningen og det er en stadig utvikling hva gjelder funksjonelle aspekter. For det *fjerde* er det en kompleksitet på feltet som fører til avveining mellom tid, ressursbruk og funksjonalitet. Dette gjør at ulike aktører opptrer passende ut fra sin rolle, men at det må forhandles om hva som skal få prioritet. For det *femte* er det lite diskusjon om andre løsninger på utfordringene et nasjonalt beredskapssenter skal håndtere. En sentralisert samlokalisering av politiets beredskapsressurser har gjennomgående vært planen.

Hvor viktige er funksjonelle argumenter og lokaliseringsargumenter for ulike aktører i ulike deler av prosessen? I kartleggingen av hvordan lokaliseringsargumenter og funksjonelle argumenter benyttes av aktørene på ulike tidspunkt har jeg kommet frem til at disse to argumentasjonsgrunnlagene er vanskelige å skille fra hverandre, da det ene ofte bygger på det andre. Lokalisering og funksjonalitet er tett knyttet grunnet prosjektets karakter. Argumentene kommer tydeligst frem etter 22. juli 2011. Politiet har funksjonalitet som sin største fane i prosjektet. JD må i større grad veie funksjonelle hensyn mot tid og økonomiske aspekter og det er de som til slutt må ta de endelige avgjørelsene i prosessen. Det virker dog som om funksjonelle aspekter er viktige for samtlige aktører gjennom hele prosessen og at lokaliseringsargumenter er mest fremtredende som en motivasjon til senteret helt fra begynnelsen, samt i den delen av prosessen som dreier seg om å finne en egnet tomt til senteret, en del som har vært veldig dominerende de siste årene.

I hvilken grad kan hovedtrekk i prosessen forklares ut fra henholdsvis et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv? Det instrumentelle perspektivet forklarer i stor grad hvorfor prosessen tar lang tid og hvorfor så mange aktører er involvert i den. Det er formelle strukturelle trekk ved staten som institusjon som forårsaker dette. En formålsrasjonell tankegang forklarer best hvordan prosessen har artet seg ut fra formelle strukturer og roller, og et hierarkisk perspektiv er best for å forklare JD sin rolle og POD sin representasjon av politiet i prosessen, samt hvilke andre aktører som er med i prosessen. Kompleksiteten til prosessen og avveiningene som aktørene må ta kan forklares ut fra et instrumentelt forhandlingsperspektiv. Virkemiddelmodellen til Egeberg er nyttig for å se hvordan formell struktur og lokus har betydning for beslutninger i prosessen. Prosessen er veldig preget av instrumentelle trekk ved staten og dermed forklarer denne teorien mange trekk ved prosessen, men suppleres av de to institusjonelle perspektivene.

Kulturperspektivet forklarer godt hvorfor det er lite diskusjon om andre løsninger, da det har oppstått en stivhengighet i prosessen ved at man ikke går utenfor det som har blitt presentert i en tidlig fase av utviklingen. Man kan også si at det er en kultur for at statlige institusjoner opptrer instrumentelt i denne typen prosesser ved at formelle rutiner og regler følges slik man ser med bruken av KS-systemet. Tanken om det passende kan forklare hvorfor prosessen fikk mye fart etter 22. juli 2011. Det ville vært upassende ikke å respondere tydelig på manglene staten fikk kritikk for etter krisehåndteringen den dagen.

Myteteori er egnet til å forklare at prosessen utvikler seg underveis, da det virker å være en løsning før problemet er klart definert. Problemet blir først fremtredende etter terrorangrepene sommeren 2011. Samtidig kan man si at man handler raskt fordi noe må gjøres etter 22. juli, ikke ut fra veloverveide vurderinger. Fordi utfordringene som skal håndteres er sektoroverskridende, må også krisehåndteringen være det, noe som i denne prosessen reflekteres i at det er mange instanser som må til verks, instanser som er tett knyttet sammen, men også med egne verdier de skal representere og egne kulturer som skal opprettholdes (Christensen mfl., 2013, 176). Dermed forekommer det til en viss grad en dekopling.

Både formelle og uformelle strukturer, regler og normer, samt interne og eksterne faktorer, er grunnen til at prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapsseter har de trekkene man observerer. Disse elementene forklarer også bruken av lokaliseringsargumenter og funksjonelle argumenter av aktører på ulike tidspunkt. De skiftende og heterogene omgivelsene prosessen foregår innenfor gjør den kompleks på grunn av behovet for en

vertikal spesialisering med fleksibilitet (Thompson, 1967, 70-73). Teoriene viser seg nyttige i studien av prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Fordi de tre perspektivene supplerer hverandre, har jeg kunnet forklare en rekke tendenser som går utover det hver teori alene kan forklare. Dersom jeg hadde gått mer i dybden av organisasjonen til hver aktør, ville trolig teoriene vært enda mer forklaringskraftige.

7.3 Overføringsverdi til andre caser

Målet med denne studien har ikke vært å generalisere funnene til universet denne prosessen er en case av. Likevel ønsker jeg å si litt om hvordan jeg antar funnene kan ha verdi for lignende caser. Mange andre prosesser i staten foregår innenfor de samme rammene av rutiner og styringsstrukturer. Dermed kan funn fra denne studien være relevante. Som nevnt kan denne casen representere politikkutforming innenfor feltet samfunnssikkerhet og beredskap. Samtidig er det også en case av et stort byggeprosjekt i staten, da retningslinjene for dette viser seg å ha stor innvirkning.

Samfunnssikkerhet og beredskap er et bredt felt med sektoroverskridende utfordringer. Casen som er studert i denne studien illustrerer dette. Det tar langt tid å utforme en god politikk og mange aktører skal involveres i prosessene. Opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter er i hovedsak rettet mot politiet, men dette vil ha innvirkning på beredskapen mer generelt gjennom synergieffektene det er ment å føre med seg. At prosessen tar lang tid grunnet komplekse strukturer kan føre til redusert nasjonal beredskap over lang tid før politikken implementeres. Dette er hemmende slik man også så i studien av sperringen av Grubbegata (Christensen mfl., 2016a). Det er verdifullt at dette utvikles og forskes på slik at en raskere politikkutforming er mulig. Ofte må det en krise til for å få til endring i fastsatte strukturer, noe man ser etter 22. juli relatert til denne prosessen og så i UD etter flodbølgekatastrofen i 2004 (Jaffery & Lango, 2014).

At casen representerer et stort statlig byggeprosjekt blitt tydelig gjennom arbeidet med oppgaven. Dette kommer særlig frem når valget av tomt skal gjøres. Her er det mange hensyn som må veie tungt, mange av dem uavhengig av hva slags bygg som skal utformes. Dette er også i tidligere forskning trukket frem (Christensen, 2015, 749; Whist & Christensen, 2011). Å følge kommunale planer for arealutvikling og hensyn til omgivelsene er eksempler på dette. Det er tydelig at beredskapssenterets karakter gjør det ekstra utfordrende å finne lokalisering grunnet krav til grunnforhold, luktbilde, avstand til Gardermoen og hensyn til helikoptre. I andre prosjekter vil det også være utfordringer man må ta hensyn til, noe som kan føre til

mange av de samme tendensene man ser i denne studien, særlig med tanke på å finne en egnet eiendom og generelt tidkrevende utforming. Statlige prosesser har mange rutiner som skal sikre kvalitet og fornuftig forvaltning. Når KS-systemet skal følges blir dette særlig dominerende. Dette fører på den ene siden til at ting tar tid, men på en annen side til at det man utformer har godt belegg.

Ut fra funnene i denne studien kan fem implikasjoner fremheves. Disse implikasjonene vil kunne vurderes i studier av andre lignende prosesser:

- Staten har en kultur for å følge formelle regler og prosedyrer i prosesser, noe som gjør politikkutforming tidkrevende og at mange aktører involveres.
- Strukturen i staten gjør at prosjekter der KS-systemet må benyttes tar lang tid.
- Fordi samfunnsikkerhet og beredskap er et komplekst felt å utvikle, tar prosesser lang tid og mange aktører involveres.
- Når mange aktører skal med i en beslutningsprosess, tar prosessen lang tid.
- Omgivelsene har en betydning for når en prosess får oppmerksomhet fra politikere og andre aktører.

7.4 Hvordan funn fra studien kan ha implikasjoner for feltet

Det er mange trekk ved denne studien som kan si noe mer generelt om politikkutforming innenfor feltet samfunnsikkerhet og beredskap. For det første vil jeg fremheve at det i tillegg til å være et felt med mange sammensatte problemer, også er et felt der problemene kan få veldig store konsekvenser om de ikke håndteres på en god måte. Tidkrevende prosedyrer og komplekse styringsstrukturer hemmer prosessen som er studert, noe som kan tenkes å være gjeldende for feltet som helhet (Christensen mfl., 2016a). Dette kan tenkes å forbedres dersom samlokalisering og samordning i større grad implementeres. Instrumentelle trekk er her sentralt å ta tak i. I tillegg er stivhengighet i stor grad dominerende, noe som gjør aktørers endringsvillighet og evne til endring liten. Samtidig gjør det at man over tid har utarbeidet noen prinsipper for samfunnsikkerhet og beredskap som man har utviklet på basis av erfaring og som man har god kjennskap til. Det kan også tenkes at det å opptre passende innenfor feltet er viktig for aktører, men samtidig svært utfordrende. På den ene side er dette viktig fordi det er mange betente utfordringer relatert til menneskers liv og store materielle verdier og å vise at dette tas på alvor er vesentlig for å fremstå som legitime aktører. På en annen side er dette utfordrende, da hva som er passende kan være betinget av instrumentelle trekk som igjen kan stride med hva som er passende ut fra et empatisk og statsmannsrelatert ståsted.

Vektlegging på både styringskapasitet og styringslegitimitet blir et viktig element for beslutningstakere (Christensen, Lægred, & Rykkja, 2016b). Fordi det er uvisst eksakt hva man sikrer seg mot når samfunnssikkerhets- og beredskapspolitikk utformes, vil man måtte ta avgjørelser basert på løsninger man kommer frem til uten helt konkret å ha et problem å relatere dette til (Fimreite mfl., 2014b, 13). Det vil være skisserte scenarier, men aldri helt klare problemer. Dermed vil myter ofte være en del av politikktutforming. Noen ganger vil disse vise seg svært nyttige, andre ganger kan det tenkes at de ikke passer inn slik man har forestilt seg.

Politikkfeltet samfunnssikkerhet og beredskap er omfattende, noe som gjør det spesielt viktig med klare ansvarsstrukturer. Det virker å være en stadig avveining mellom dette og faglige hensyn. JDs rolle er tydelig, men forhandling er viktig for å veie ulike aspekter relatert til ressursbruk og behov opp mot andre behov i samfunnet som helhet. Jo høyere opp i den hierarkiske strukturen en aktør er, jo flere aspekter, både formelle og uformelle, må veies mot hverandre. Dette er tilfellet i staten som helhet, men også innenfor organisasjoner slik som politiet er et eksempel på. Her kan det tenkes at direktoratet har flere aspekter å ta hensyn til enn for eksempel Oslo politidistrikt, som igjen har flere hensyn å ta enn de ulike bistandsressursene som er organisert under politidistriktet. Den horisontale interorganisatoriske koordineringen supplerer den tradisjonelle hierarkiske strukturen snarere enn å erstatte den. Dette fører til mer komplekse organisatoriske arrangementer (Christensen mfl., 2016, 20).

Alt i alt har man både formelle, uformelle, interne og eksterne faktorer å ta i betraktning når god politikk for samfunnssikkerhet og beredskap skal utformes, implementeres og vurderes. Dette gjør prosesser komplekse og utfordrende.

7.5 Studiens styrker og svakheter

Å diskutere noen styrker og svakheter kaster lys over validiteten og reliabiliteten til studien, funnene jeg har gjort og konklusjonene jeg trekker som svar på problemstillingene. Det er viktig å vurdere dette for å fremheve studiens relevans på et generelt plan.

Studien styrkes av at det er benyttet to innsamlingsmetoder, altså triangulering (Bryman, 2004, 275). Dette har ført til at min forståelse av det empiriske materialet som jeg fant gjennom dokumenter langt på vei ble bekreftet av aktørene som svarte på min henvendelse. Teoretisk styrkes studien av at det er tre tilnærminger som brukes supplerende. Dette gir en bred forklaringskraft og en forståelse for mange ulike aspekter av casen som er

studert. Forskningsdesignet med bruk av casestudie har fungert godt for å belyse aspekter ved feltet samfunnssikkerhet og beredskap, samt kostbare byggeprosjekter i staten, utover denne casen.

Studien svekkes av at mye trolig relevant informasjon er unntatt offentligheten grunnet prosjektets karakter. Dette gir et begrenset empirisk grunnlag, da jeg ikke har uttømmende informasjon. Jeg kunne gjort en grundigere studie dersom jeg hadde hatt mulighet til å gjøre mitt empiriske utvalg ut fra et fullstendig datagrunnlag. Den metodologiske fremgangsmåten og redegjørelsen for alle relevante dokumenter styrker reliabiliteten i studien. Likevel kunne enda mer nøyaktig loggføring av mine søk bidratt til at det vil vært enklere for andre forskere å replisere studien. Søkeordene "nasjonalt beredskapssenter" er såpass spesifikt at jeg ikke vurderer dette som en svakhet som har betydning for funnene og konklusjonene som trekkes. Presise søkeord styrker reliabiliteten. Dette er også uladede søkeord som ikke vil gi treff som kun støtter opp om spesifikke politiske eller normative syn, noe som ytterligere styrker begrepenes egnethet som søkeord. Jeg anser redegjørelsen for metoden som god nok for å oppnå god reliabilitet i studien. Jeg ser ikke på organisasjonene som deltar i prosessen så inngående at jeg kan si noe om hvordan interne trekk påvirker prosessen, men retter heller oppmerksomheten mot enhetlige aktører. Dette er en svakhet, da interne forhold i organisasjonene trolig vil ha innvirkning. Dette er et interessant aspekt for eventuelle fremtidige studier.

For å styrke studien ytterligere, ville bruken av intervju trolig gitt en dypere forståelse av organisasjonene som er representert i prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter. Det ville da også vært større mulighet for å se på ulike ledd innenfor organisasjonene, slik som både embetsverket og politikere i JD, og POD, Oslo politidistrikt og de ulike beredskapsressursene i politiet. Dette ville gitt et større innblikk i hvordan interne roller, regler, normer og verdier former prosessen. Det er likevel vesentlig å erkjenne at jeg har tatt valg som er begrensende, på samme tid som de muliggjør analysen jeg har gjort (Adcock & Collier, 2001).

7.6 Veien videre og fremtidige studier

Det er viktig å forske på samfunnssikkerhet og beredskap og hvordan staten og samfunnet best kan utvikle dette politikfeltet. Sikkerhet og trygghet er bærebjelker i samfunnet og å bevare innbyggernes sikkerhet er en av primæroppgavene til staten. Prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter er kun én av mange caser innenfor et komplekst og

tverrsektorielt felt. Denne prosessen illustrerer flere utfordringer innenfor området og innenfor staten som institusjon når slike politikkkfelt skal utvikles. Videre vil det være viktig å vurdere hvordan man kan effektivisere prosesser på området, da konsekvensene av ikke å implementere politikken effektivt kan være store. Det vil også være nyttig å se hvordan stivhengighet kan gjøre at gode løsninger på vanskelige utfordringer ikke diskuteres og eventuelt hvordan man kan bryte med disse stiene.

Relatert til denne studien spesifikt vil det være interessant om man kan se på prosessen for å opprette et nasjonalt beredskapssenter også på et senere tidspunkt. Den vil da ha utviklet seg videre gjennom forprosjektfasen, detaljprosjekteringen og gjennomføringen, og i siste instans kan man også se på effektene av politikken. Dette vil bidra til å komme til bunns i hvordan formelle og uformelle strukturer, regler, normer og verdier, samt interne og eksterne faktorer påvirker prosjektet. Man vil da kunne si mer om hva som karakteriserer prosessen som helhet og hvilke implikasjoner dette har for politikktutforming. Betydningen av om sentret organiseres i en visepolitimestermodell eller en særorganmodell vil også være et interessant element å studere nærmere i en eventuell fremtidig studie, da dette trolig vil ha noe å si for implementeringen og virkningen av politikken.

Denne studien føyer seg inn i rekken av studier vedrørende samfunnssikkerhet og beredskap (bla. Ansell mfl., 2014; Boin, 2009; Boin & Bynander, 2015; Boin & Otten, 1996; Christensen mfl., 2011; Christensen mfl., 2013; Christensen & Lægveid, 2008; Christensen mfl., 2016a; Christensen mfl., 2015b; Fimreite mfl., 2014a; Kuipers mfl., 2015) og belyser en liten, men viktig del av feltet. Dette omhandler hvordan man selv i prosesser der det er lite konflikt vil ha utfordringer i utforming og implementeringen av politikk, fordi det er komplekse problemer som skal håndteres innenfor komplekse strukturer. En lite gjennomtenkt utforming kan få fatale konsekvenser. Av denne studien sitter man igjen med lærdom om hvordan statens formelle trekk, kulturelle dimensjoner og eksterne faktorer spiller inn i en prosess av denne typen.

Videre vil det være nyttig om det forskes på hvordan et tverrsektorielt felt som samfunnssikkerhet og beredskap kan ha mest effektiv politikktutforming og implementering. Dette vil være av stor nytte for at man effektivt og godt skal sikre viktige funksjoner i samfunnet. Avveining vedrørende effektivitet, styring og legitimitet er her sentralt (Christensen mfl., 2016b). Å komme mer til bunns i spørsmål vedrørende dette vil bidra til at man bedre kan foreta veloverveide politiske beslutninger innenfor et felt som er vanskelig, komplekst og veldig viktig for samfunnets kritiske infrastruktur og innbyggernes sikkerhet.

Litteraturliste

- Adcock, R. & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard of Qualitative and Quantitative Research. *American Political Review*, 95(3), 529-546.
- Ansell, C., Boin, A. & 't Hart, P. (2014). Political Leadership in Times of Crisis. I P. 't Hart & R. A. W. Rhodes (red.). *The Oxford Handbook of Political Leadership*: Oxford University Press. Oxford Handbooks Online
- Boin, A. (2009). The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*, 26(4), 367-377.
- Boin, A. & Bynander, F. (2015). Explaining Success and Failure in Crisis Coordination. *Geografiska Annaler: Series A, Physical Geography*, 97(1), 123-135.
- Boin, R. A. & Otten, M. H. P. (1996). Beyond the Crisis Window for Reform: Some Ramifications for Implementation. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(3), 149-161.
- Bouckaert, G., Peters, B. G. & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Houndmills: Palgrave MacMillan.
- Brunsson, N. (2006). *The organization of hypocrisy : talk, decisions and actions in organizations* (2. utg). Liber: Universitetsforlaget, Copenhagen Business School Press.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods* (2. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. (1994). *Politisk styring og faglig uavhengighet : reorganisering i den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: Tano.
- Christensen, T. (2008). «En felles etat» – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). *Rapport 5*. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christensen, T. (2015). The new opera house: combining entrepreneurship, garbage can features and window og opportunity. *International Review of Administrative Sciences*, 81(4), 734-751.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015a). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

- Christensen, T., Fimreite, A. L. & Lægred, P. (2011). Crisis Management. The Perceptions of Citizens and Civil Servants in Norway. *Administration & Society*, 43(5), 561-594.
- Christensen, T., Lægred, P. & Rykkja, L. H. (2013). After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 21(3), 167-177.
- Christensen, T. & Lægred, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116.
- Christensen, T., Lægred, P. & Rykkja, L. H. (2016a). Ambiguities of Accountability and Attention - Analyzing the Failure of a Preventive Security Project. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(1), 21-44.
- Christensen, T., Lægred, P. & Rykkja, L. H. (2016b). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. Upublisert manuskript. *Public Management Review*.
- Christensen, T., Lægred, P. & Rykkja, L. H. (2015b). The challenges of coordination in the national security management – the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352-372.
- Christensen, T. & Røvik, K. A. (1999). The Ambiguity of Appropriateness. I M. Egeberg & P. Lægred (red.), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, M.D., March, J.G & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. Sage Publications.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012). Ansvarsområde. Tilgjengelig på: <http://www.dsb.no/no/toppmeny/Om-DSB/Ansvarsomrade/> [Lest: 3.2.2015].
- Dokument nr. 15:4. (2012-2013). Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar. Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2012-2013/dok.-15-4.pdf>
- Dokument nr. 15:5. (2012-2013). Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar. Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2012-2013/dok.-15-5.pdf>
- Dovre Group & Transportøkonomisk institutt. (2015). Politiets nasjonale beredskap. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1). Rapport til Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo. Tilgjengelig på: https://www.regjeringen.no/contentassets/6ae9d2464aaf459f9f6997fb1ac912a9/politietts_nasjonale_beredskap.pdf
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.

- Egeberg, M. (1992). Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 8(3), 185-204.
- Egeberg, M. (2012). How Bureaucratic Structure Matters. An Organizational Perspective. I B. G. Peters & J. Pierre (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (2. utg, s. 157-168). London: Sage Publications.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2014a). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2014b). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, & L. H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A. L., Læg Reid, P. & Rykkja, L. H. (2014c). utfordringer og implikasjoner. I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Læg Reid, & L. H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Tilgjengelig på:
https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/fd_stotte-samarbeid_web_april.pdf
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. I L. Gulick & L Urwick (red.), *Papers on the Science of Administration* (1-45). New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Hammond, T. H. (1990). In defence of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization'. *Public Administration*, 68(2), 143-173.
- Haugstveit, K. (2015). De fire prinsippene for samfunnssikkerhets- og beredskapspolitikken i Norge. Sett i lys av institusjonell teori. *Kursoppgave STV4407B*. Universitetet i Oslo.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hultgreen, G. (2015). Krever mer politi i gatene, og stopp i milliard-investeringer. *Dagbladet*. 21.9.2015. Tilgjengelig på:
http://www.dagbladet.no/2015/09/15/nyheter/politiet/politiets_fellesforbund/sigve_bolstad/41099941/

- Inderhaug, E. (2014). Politiets beredskapssenter fortsatt i horisonten. *Politiforum*. 21.2.2014.
Tilgjengelig på:
<http://www.politiforum.no/?module=Articles&action=Article.publicOpen&id=70873>
- Inderhaug, E. (2015). Nytt beredskapssenter: Derfor ble Alnabru vraket. *Politiforum*.
16.10.2015. Tilgjengelig på:
<http://www.politiforum.no/no/nyheter/2015/oktober/Nytt+beredskapssenter%3A+Derfor+ble+Alnabru+vraket.d25-T2BrO12.ips>
- Innst. 6 S (2012-2013). *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013, kapitler under Justis- og beredskapsdepartementet mv. (rammeområde 5)*. Oslo.
- Innst. 155 S (2001-2002). *Innstilling fra justiskomiteen om helikopter i politiet. St.meld. nr. 51 (2000-2001)*. Oslo.
- Innst. 207 S (2011-2012). *Innstilling fra Den særskilte komité om redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli*. Oslo.
- Innst. 210 S (2012-2013). *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren i Stortingets møte 28. august 2012 om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo.
- Jaffery, L. & Lango, P. (2014). Flodbølgekatastrofen. I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægred, & L. H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering* (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014a). Styrket beredskap. Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/styrket-beredskap/id751311/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014b). Utredning om nytt nasjonalt beredskapssenter [Pressemelding]. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Utredning-om-nytt-nasjonalt-beredskapssenter/id766027/> [Lest: 20.8.2015].
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014c). *Spørsmål vedrørende nytt nasjonalt beredskapssenter*. (Brev 27.11.2014). Justis- og beredskapsdepartementet.
Tilgjengelig på:
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/nytt_beredskapssenter_pa_alnabru/nytt_beredskapssenter_svar_av_27nov.pdf.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015a). Ny bevæpningsmodell ved forlengelse av den midlertidige bevæpningen. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny->

- bevappingsmodell-ved-forlengelse-av-den-midlertidige-bevapningen/id2458027/
[Lest: 15.2.2016].
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015b). Regjeringen har besluttet forprosjektering av nytt beredskapssenter [Pressemelding]. Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-har-besluttet-forprosjektering-av-nytt-beredskapssenter/id2453715/> [Lest 3.11.2015].
- Keohane, R. O., King, G. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kgl. Res. (15.06.2012). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering*. Oslo: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Krasner, S. (1988). Sovereignty - an institutional perspective. *Comparative political studies*. 21(1), 66-94.
- Kuipers, S., Boin, A., Bossong, R. & Hegemann, H. (2015). Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil Security Systems in 22 European Countries. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 6(1), 1-21.
- Lango, P. & Lægred, P. (2014). Samordning for samfunnssikkerhet. I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægred, & L. H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lango, P. Lægred, P., & Rykkja, L. H. (2014). Etter 22. juli. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet. I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægred, & L. H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Lægred, P. & Rykkja, L. H. (2014). Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur? I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægred, & L. H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

- Matre, J. (2015, 06.10.2015). Her er Tajiks fem budsjettkrav. *Verdens gang*. Tilgjengelig på:
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/statsbudsjettet/her-er-tajiks-fem-budsjettkrav/a/23537010/>
- Meld. St. 21 (2012-2013). *Terrorberedskap. Oppfølging av NOU 2012: 14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnsikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I P. J. D. W. W. Powell (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (41-62). Chicago & London: University of Chicago Press.
- NOU 2006:6 (2006). *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- NOU 2012:14 (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter. Informasjonsforvaltning.
- NRK. (2015). Regjeringen diskuterer omlegging av kriseapparatet. *NRK*. 23.07.2015.
 Tilgjengelig på: <http://www.nrk.no/norge/regjeringen-diskuterer-omlegging-av-kriseapparatet-1.12468905>
- NTB. (2015). Politiets planlagte beredskapssenter stadig dyrere. *Aftenposten*. 26.2.2015.
 Tilgjengelig på: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Politiets-planlagte-beredskapssenter-stadig-dyrere-7875260.html>
- NTB/Aftenpostens redaksjon. (2016). Nytt beredskapssenter fortsatt uten sluttdato. *Aftenposten*. 10.2.2016. Tilgjengelig på: <http://www.osloby.no/Nytt-beredskapssenter-fortsatt-uten-sluttdato-8351593.html>
- Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science : the "new institutionalism"*. (2. utg). London: Continuum.
- Politiet.no. (2016). Organisasjonskart. Norsk politi. Tilgjengelig på:
https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_3476.pdf
 [Lest 19.1.2016- lenke ikke lenger tilgjengelig].
- Politiets fellesforbund. (2015). Forslag til statsbudsjett for 2016 - høring i justiskomiteen. Politiets fellesforbunds innspill til statsbudsjettet for 2016.
- Regjeringen. (2013). Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

- Regjeringen. (2014). Hva er KS-ordningen? Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Hva-er-KS-ordningen/id2001422/> [Lest: 4.2.2016]
- Regjeringen. (2015). Nytt sekretariat for Regjeringens Sikkerhetsutvalg (RSU). Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-sekretariat-for-regjeringens-sikkerhetsutvalg-rsu/id2427856/> [Lest: 6.4.2016]
- Regjeringen. (2016). Krisestøtteenheten. Tilgjengelig på:
<https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/kbs/kse/id709278/>
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner : ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schiefløe, P. M. (2011). En modell for samfunnssikkerhet. *NOTAT 10/12 22. juli-kommisjonen*.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4. utg.). Thousand Oaks: Sage.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- St. meld. nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. meld. nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- St. meld. nr. 51 (2000-2001). *Helikopter i politiet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Statsbygg. (2012a). Beredskapssenter for politiet. Vurdering av ulike lokaliseringer. Tilgjengelig på:
http://www.politiforum.no/filestore/Politiforum/Filer/Vedlegg_til_artikler/BeredskapssenterforPolitietRapportmedvedleggapril2012.pdf
- Statsbygg. (2012b). Misvisende om byggetid. Tilgjengelig på: <http://www.statsbygg.no/Nytt-fra-Statsbygg/Nyheter/2012/Misvisende-om-byggetid/>
- Statsbygg. (2014). Beredskapssenteret er i gang. Tilgjengelig på:
<http://www.statsbygg.no/Nytt-fra-Statsbygg/Nyheter/2012/Misvisende-om-byggetid/>
- Stortinget. (2014). Nytt beredskapssenter på Alnabru. (Brev 5.11.2014). Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité. Tilgjengelig på:
https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/initiativsaker/nytt_beredskapssenter_pa_alnabru/utbrev_nytt_beredskapssenter_alnabru.pdf.

- Stortinget. (2013). Muntlig spørretime den 20.11.2013. Tilgjengelig på:
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/131120/muntligsporretime/#a2>
- Stortinget. (2012a). Møte torsdag den 8. mars 2012. Redegjørelse fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli. Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2011-2012/s120308-ny.pdf>
- Stortinget. (2012b). Møte tirsdag den 28. august 2012. Redegjørelse av statsministeren og justis- og beredskapsministeren om regjeringens oppfølging av rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Tilgjengelig på:
<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2011-2012/s120828.pdf>
- Stortinget. (2016). Møte onsdag den 10. februar 2016 kl. 10. Muntlig spørretime. Tilgjengelig på: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2015-2016/s160210.pdf>
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Institutional Change in Advanced Political Economies*. I W. Streeck & K. Thelen (red.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action* (2. utg.). New York: McGraw-Hill.
- Whist E. & Christensen, T. (2011) *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner. Tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter. Concept rapport Nr. 26*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (5. utg.). Thousand Oaks: Sage.

Vedlegg 1 – Spørsmål til aktører

Til Justis- og beredskapsdepartementet

1. Hva har vært departementets rolle i prosessen mot opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter?
2. Hvorfor er det viktig å opprette et nasjonalt beredskapssenter?
3. På hvilken måte og i hvilket omfang har dette arbeidet blitt prioritert internt i departementet?
4. Hvordan har samarbeidet med andre involverte aktører vært og fungert? (Utdyp: hva har vært positivt og negativt med samarbeidet, hvem har man samarbeidet med, etc.)
5. Om det har vært utfordringer i denne prosessen, hva har disse eventuelt vært?
6. Hva anser departementet som målet med senteret og hvorfor er dette viktig å nå?
- Hvorfor har departementet dette målet spesifikt?
7. Har departementet gjennom denne prosessen endret syn på prosjektets viktighet og målet med prosjektet?
- Hvis ja: Hva har disse endringen bestått av?
8. Hvordan har senterets funksjon vært diskutert i prosessen så langt?
9. Har det vært noen klare vendepunkter i prosessen?
- Hvis ja: Hva er disse vendepunktene og hvordan har det påvirket prosessen?
10. Kan du fortelle litt om hvordan det å bestemme lokalisering for senteret har spilt inn på prosessen?
11. Er det annen informasjon som kan være relevant i drøftingen av prosessen mot opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter?

Til Politidirektoratet

1. Hva har vært POD sin rolle i prosessen mot opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter?
2. Når i prosessen har POD vært en spesielt sentral aktør?
3. Hvorfor er det viktig å opprette et nasjonalt beredskapssenter?
4. Hva har vært og er viktig for POD i denne prosessen?
5. Om det har vært utfordringer i denne prosessen, hva har dette eventuelt vært?

6. Hvordan har samarbeidet med andre involverte aktører vært og fungert? (Utdyp: hva har vært positivt og negativt med samarbeidet, hvem har man samarbeidet med, etc.)
7. Hva anser POD som målet med senteret og hvorfor er dette viktig å nå?
- Hvorfor har POD dette målet?
8. Har POD gjennom denne prosessen endret syn på prosjektets viktighet og målet med prosjektet?
- Hvis ja: Hva har disse endringene bestått av?
9. Hvordan har senterets funksjon vært diskutert i prosessen så langt?
10. Har det vært noen klare vendepunkter i prosessen?
- Hvis ja: Hva er disse vendepunktene og hvordan har det påvirket prosessen?
11. Kan du fortelle litt om hvordan det å bestemme lokalisering for senteret har spilt inn på prosessen?
12. Er det annen informasjon som kan være relevant i drøftingen av prosessen mot opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter?