

# Kapittel 1

## Introduksjon

### Innledning

EU fremstår i dag som den viktigste internasjonale aktøren for norsk samfunnssikkerhet og beredskap. Organisasjonen dekker stort sett alle de virksomhetsområdene som kan tenkes knyttet til DSB sitt arbeidsfelt. De nordiske landene prioriterer samarbeidet innenfor EU, noe som igjen er retningsgivende for samarbeidet i Norden.

(DSB 2013a: 2)

De to siste tiårene har Norge blitt knyttet stadig tettere opp mot Den europeiske union (EU). Ikke noe annet internasjonalt samarbeid påvirker norsk sentraladministrasjon i samme grad. Blant annet gjennom deltakelsen i EU-nettverk kan man snakke om en delvis *eupeisering* av norsk forvaltning, og at norske direktorater og tilsyn blir en del av en felleseuropeisk administrasjon (NOU 2012:2: 79, 136; Egeberg og Trondal 2011: 5-6). Samtidig deltar norsk forvaltning også i *nordiske* forvaltningsnettverk. Disse er også påvirket av EU, og nordisk og europeisk samarbeid i forvaltningen er vevd inn i hverandre (Sverdrup 1998: 190). Sammenliknet med EU-samarbeidet er imidlertid det nordiske samarbeidet langt mindre forpliktende og institusjonalisert, og viser tegn til svekkelse i møte med den europeiske integrasjonen (Olsen og Sverdrup 1998: 17, 21). Også i forskningslitteraturen har Norden havnet i skyggen av EU, og

forvaltningens EU-nettverk har fått atskillig mer oppmerksomhet enn de nordiske nettverkene, inkludert hvordan disse relaterer seg til EU. Her vil denne rapporten komme inn. Temaet er den norske forvaltningens deltakelse i nordiske nettverk, og hvordan dette kan sees i sammenheng med deltakelsen i EU-nettverkene.

Det vil gjøres en casestudie av nettverksdeltakelsen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). DSBs oversikt over internasjonalt engasjement viser at direktoratet deltar i mange nettverk både i EU og i en nordisk kontekst, og at disse to typene nettverk i stor grad tar for seg de samme temaene, enten det er elsikkerhet, forbrukerprodukter eller beredskap (DSB 2013b). Hvis EU har blitt så viktig for den norske forvaltningen, samtidig som det nordiske samarbeidet er svekket, og man uansett møter de nordiske landene i EU-nettverkene – hva er egentlig poenget med å bruke ressurser på å delta i nordiske nettverk som tilsynelatende overlapper med EU-nettverkene? Overlapper de faktisk like mye som det ser ut på papiret? Hvorfor er DSB med i de nordiske nettverkene, gitt situasjonen? Forskningen ser ikke ut til å gi et fullstendig svar på disse spørsmålene. Jeg håper med denne rapporten både å kunne bidra med ny kunnskap på et lite utforsket felt, og å kunne gi innspill til DSB og eventuelt andre direktorater om nytten av deltakelsen i de nordiske nettverkene.

## Problemstilling og avgrensning

Forskningslitteraturen og bakgrunnen for problemstillingen vil gjennomgå i større detalj i kapittel 2. Men utgangspunktet er altså EUs økte betydning og påvirkning både på norsk forvaltning og det nordiske samarbeidet. Målet er å se DSBs deltakelse i nordiske nettverk og EU-nettverk i sammenheng, gjennom en todelt problemstilling, med en deskriptiv og en forklarende del. Den deskriptive delen lyder:

*Der DSB deltar i nordiske nettverk og EU-nettverk på samme fagområde, i hvilken grad er det overlapp og koblinger mellom disse to typene nettverk?*

Begrepet «nettverk» vil defineres i avsnitt *Hva menes med «nettverk»?* «Samme fagområde» vil si at nettverkernes kjernevirksomhet dreier seg om de samme faglige temaene, noe som defineres relativt naturlig etter DSBs ansvarsområder: produktsikkerhet, brannforebygging, beredskap, elsikkerhet osv. «Overlapp» betyr at man gjør de samme

tingene i begge typene nettverk, for eksempel diskuterer de samme faglige problemstillingene eller det samme regelverket, eller gjennomfører samme type fellesprosjekter. «Koblinger» er et samlebegrep for tilfeller der de to typene samarbeid relateres til hverandre. Med bakgrunn i eksisterende forskning kan dette for eksempel være at man i de nordiske nettverkene koordinerer fellesnordiske standpunkter å stå sammen om i EU, eller at DSB bruker sine nordiske relasjoner som en «kanal» inn mot EU. Oppgaven har en til dels eksplorerende hensikt, og vil legge vekt på å kartlegge empiriske funn. Dette gjelder også for den forklarende delen av problemstillingen:

*Hvorfor opprettholder DSB deltakelsen i de nordiske nettverkene der det finnes EU-nettverk på de samme fagområdene?*

Dette spørsmålet vil analyseres ved hjelp av institusjonell teori: «rational choice» - institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme, med fokus på instrumentell nytte, normer og «logic of appropriateness», og stivhengighet.

Flere avgrensninger er på sin plass. For det første vil rapporten altså kun ta for seg tilfellene der du har både nordiske nettverk og EU-nettverk på samme fagområde: nordiske nettverk som behandler temaer som ikke dekkes av EU-nettverk, eller motsatt, holdes utenfor. For det andre, med DSB som oppgavens case, så vil den kun se på de norske erfaringene fra nettverksarbeidet. Dette gir mening for en rapport som ønsker å være relevant for den norske forvaltningen, siden Norge ikke er EU-medlem og DSB derfor kan ha andre opplevelser enn tilsvarende myndigheter i nordiske EU-medlemsland. Tidsmessig vil rapportens fokus være nåtidens situasjon. Den spør for eksempel ikke hvorfor de nordiske nettverkene opprinnelig ble opprettet, men hvorfor DSB opprettholder deltakelsen *i dag*. Samtidig vil en historisk dimensjon også undersøkes, med hovedfokus fra midten av 1990-tallet, ettersom rapporten tar for seg stivhengighet. Forskningsdesignet er imidlertid primært lagt opp for å undersøke dagens situasjon, og historisk institusjonalisme har en mindre sentral plass enn de to andre teoriene. Det er et viktig mål med rapporten å bidra med innsikt som kan komme til nytte i dagens nettverksarbeid, og da har det vært naturlig først og fremst å fokusere på nåtiden.

## Hva menes med «nettverk»?

Før denne rapporten går videre, er det på sin plass å definere begrepet «nettverk». Forvaltningsnettverk eller administrative nettverk, stort sett omtalt som «nettverk» i denne rapporten, er faglige samarbeidsarenaer der deltakerne kommer fra flere land og i all hovedsak representerer nasjonale forvaltningsorganer som direktorater og tilsyn. De nordiske nettverkene faller innenfor Keohane og Nyes (1974: 43) definisjon av *transgovernmentale relasjoner*:

We define transgovernmental relations as sets of direct interactions among sub-units of different governments that are not controlled or closely guided by the policies of the cabinets or chief executives of those governments.

I transgovernmentale *nettverk* utvikler slike «substate actors» fra ulike land «regulatorized, often informal, nontreaty-based relationships» (Bach og Newman 2010: 505-506). De nordiske nettverkene er altså transgovernmentale nettverk. Det mindre presise begrepet «forvaltningsnettverk» eller «nettverk» vil imidlertid bli brukt, fordi denne oppgaven også omhandler EU-nettverk. Det er transgovernmentale relasjoner også der: «aktiviteten og deltakelsesmønsteret [...] foregår på lavere nivå i forvaltningshierarkiet og utenom det tradisjonelle utenrikspolitiske segmentet». Men de er *transnasjonale* nettverk fordi det i tillegg til statlige forvaltningsorganer deltar ikke-statlige aktører som EU-kommisjonen, EU-byråer og bransjeorganisasjoner (Jacobsson m.fl. 1999: 23).

Det viktige ved nettverkene er her ikke de teoretiske definisjonene, men at de er samarbeid mellom ulike land, der i hovedsak direktorater og tilsyn møtes (og opererer med relativt stor grad av autonomi), og der faglige og sektorspesifikke spørsmål, ikke klassisk utenrikspolitikk, utgjør kjernen i samarbeidet. «EU-nettverk» vil si nettverk som formelt er tilknyttet EU-samarbeidet (andre europeiske samarbeidsfora er holdt utenfor). «Nordiske nettverk» er nettverk der deltakelsen er begrenset til de nordiske landene Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island.

## Valg av case

Det kan ikke legges skjul på at valget av DSB som case for oppgaven er påvirket av andre hensyn enn de rent forskningsmessige. Jeg er ansatt i direktoratet, og har fått studiepermisjon på betingelse av at jeg skriver en masteroppgave som er «relevant for DSB» (sitat fra kontrakten). Jeg har imidlertid selv valgt tema. Det er et mål at DSB skal kunne ha nytte av funnene, blant annet angående i hvilken grad det er verdt å bruke ressurser på nordisk nettverksdeltakelse. De forskningsetiske problemstillingene ansettelsesforholdet reiser, tas opp i avsnitt om etiske utfordringer.

Samtidig er det også gode forskningsmessige grunner til å velge DSB som case for å belyse studiens tema. EU-samarbeidet innenfor samfunnssikkerhet og beredskap har blitt betydelig utvidet de siste årene (NOU 2012:2: 627). «EU i dag fremstår som en sentral aktør for norsk samfunnssikkerhet og beredskap. [...] EU dekker i dag stort sett alle virksomhetsområdene innen samfunnssikkerhet og beredskap og setter disse høyt på dagorden» (Meld. St. 29 2011-2012: 109). Samtidig er det også økende politisk oppmerksomhet rundt *nordisk* samarbeid på feltet (Meld. St. 5 2011-2012: 37), og det har også fått et løft de siste årene (Meld. St. 29 2011-2012: 7). DSB deltar i mange nettverk både i EU og i en nordisk kontekst: i den internasjonale oversikten listes det opp 17 nordiske samarbeidsfora og 26 EU-fora (DSB 2013b). Dette gir gode muligheter for å undersøke min problemstilling. Nettverksdeltakelsen skjer på et vidt spekter av fagområder, og hvis jeg finner liknende tendenser på tvers av disse, styrker det robustheten til funnene. Eventuelt motsatt, at det viser seg å variere med fagområde.

## Hvorfor er dette interessant?

Det er flere grunner til å gjennomføre en studie av dette. Forskningsmessig ser det ut til å være mangler i litteraturen når det gjelder nordisk samarbeid. Siden årtusenskiftet har det vært forsket lite på dette (Olesen 2011: 36), og enda mindre på nordiske *forvaltningsnettverk* – inkludert om hvordan disse relaterer seg til EU-samarbeidet. Gry Larsens (2001) studie (se kapittel 2) er kanskje den grundigste på området, men surveyundersøkelsen som ligger til grunn for den, er 18 år gammel, og gjennomført kun tre år etter at Sverige og Finland ble EU-medlemmer. Mye kan ha endret seg siden den gang. Larsens studie er dessuten kvantitativ, og går ikke i

dybden slik en casestudie kan gjøre. Jeg håper min masteroppgave kan bidra til å øke kunnskapen på et lite utforsket felt.

Dette også av samfunnsmessige grunner. Som nevnt er DSB involvert i mange nordiske nettverk. Hvis samtlige norske direktorater har tilsvarende forbindelser, snakker vi om et omfattende fenomen som forvaltningen til sammen bruker mye ressurser på. Å få større kunnskap om dette, inkludert hvilken praktisk nytte samarbeidet gir, har derfor samfunnsmessig interesse – selv om dette i utgangspunktet er en casestudie. I alle fall vil det kunne være nyttig for DSB, for å belyse hvordan det jobbes med de nordiske nettverkene, og i hvilken grad dette er verdt å bruke ressurser på.

## Teori og metode

For å besvare problemstillingens andre del vil oppgavens empiri analyseres ved hjelp av nyinstitusjonell teori: «rational choice»-institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme. Grunnpremisset i teoriene er at institusjoner påvirker atferd (Peters 2012: 174). «Rational choice»-institusjonalismen fokuserer på rasjonelle aktører som gjennom kost-nytte-kalkulasjon prøver å maksimere oppnåelsen av sine mål, og som kan innse at deltakelse i institusjoner kan bidra til dette, ved å strukturere og skape forutsigbarhet i deres samhandling med andre aktører (Hall og Taylor 1996: 944-945). Ut ifra dette kan det forventes at DSB opprettholder sin nordiske nettverksdeltakelse fordi det bidrar til måloppnåelse og nyttegevinster de ikke kan realisere på egen hånd – eller i EU. Sosiologisk institusjonalisme beskriver hvordan aktører sosialiseres inn i institusjonelle roller og internaliserer normene som følger disse rollene, og handler ut ifra en «logic of appropriateness» (March og Olsen 1989). Felles kultur gir dessuten felles kognitive forståelser som kan fremme samarbeid (Aspinwall og Schneider 2000: 5). Ut ifra dette perspektivet er forventningen at DSB opprettholder deltakelsen i nordiske nettverk fordi dette er i tråd med normer i den institusjonelle konteksten, og oppleves som en passende ting å gjøre. Samtidig kan kulturelle likheter mellom de nordiske landene fremme samarbeidet og være en støtteforklaring. Historisk institusjonalisme fokuserer på institusjoners robusthet og *stiavhengighet*: hvordan institusjonelle forpliktelser og valg fra fortiden former aktørers atferd, preferanser og handlingsrom i nåtiden (Aspinwall og Schneider 2000: 16). Forventningen her er at DSBs nordiske

nettverksdeltakelse er stivhengig, en arv fra fortiden, som opprettholdes uavhengig av dagens situasjon.

For å undersøke dette vil datamateriale innhentes gjennom semi-strukturerte intervjuer med strategisk utvalgte nøkkelinformanter i DSB, delvis understøttet med dokumentstudier. Informantene vil være medarbeidere med erfaring fra både EU-nettverk og nordiske nettverk, og de vil velges ut fra fire av DSBs fagavdelinger, for å sikre en helhetlig gjennomgang av direktoratets nettverkdeltakelse.

## Disposisjon

Etter dette introduksjonskapittelet vil det i kapittel 2 gis en oversikt over bakgrunn og tidligere litteratur på feltet. I kapittel 3 presenteres deretter oppgavens institusjonelle teoriset: «rational choice»-institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme. Her vil det utledes forventninger til funn ut ifra perspektivene. Kapittel 4 gjør rede for forskningsdesign og metode, og diskuterer validitet, reliabilitet og etiske problemstillinger. Operasjonaliseringer gjennomgås her. I kapittel 5 presenteres DSB som case, før de empiriske funnene fra intervjuene legges fram, og første del av problemstillingen besvares. Analyse av empirien skjer i kapittel 6, og problemstillingens andre del besvares. Kapittel 7 inneholder oppsummering, konklusjon og tanker rundt funnenes generaliseringspotensiale, i tillegg til forskningsmessige fremblikk.





# Kapittel 2

## Bakgrunn og tidligere litteratur

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for forskningslitteraturen som danner bakgrunnen for oppgavens problemstilling, knyttet til Norges forhold til EU og Norden, samt europeiseringen av det nordiske samarbeidet. Den overordnede utviklingen vil bli belyst, men hovedfokuset er på forvaltningen. Et sentralt begrep i denne litteraturen er «europeisering». Det forstås her som nasjonal forandring som reaksjon på europeisk integrasjon (NOU 2012:2: 43), og som en prosess der EU får økende relevans og betydning for de berørte landenes politiske systemer, politikkutforming og institusjonsstrukturer (Jacobsson m.fl. 1999: 23). Dette vil også gjelde relasjonene *mellom* de nordiske land.

### Norge og EU

Siden undertegnelsen av EØS-avtalen i 1992 har Norge blitt stadig tettere knyttet opp mot EU. Selv om Norge ikke er medlem, har landet gjennom avtalen blitt en del av den europeiske integrasjonsprosessen. Det har skjedd en omfattende europeisering av Norge de siste to tiårene (NOU 2012:2: 17). Vi er tilknyttet store deler av EU-samarbeidet, og har overtatt mye og stadig mer av EUs regelverk. «Utviklingen har så langt gått én vei – mot stadig mer omfattende og forpliktende samarbeid mellom EU og Norge» (NOU

2012:2: 35-36). Det er i dag 73 avtaler mellom Norge og EU i tillegg til EØS-avtalen. Til tross for dette mangler Norge tilgang til EUs beslutningsprosesser (Trondal og Stie 2015: 124). Norge har adgang til det innledende arbeidet og implementeringsaktivitetene til Europakommisjonen, men ikke til de formelle beslutningsprosessene i Rådet (Jacobsson m.fl. 2004: 13).

Det er primært på forvaltningsnivå at Norge har innpass i EU-systemet (Trondal og Stie 2015: 124). «Norge deltar i EU-forvaltningen mer enn i EU-politikken» (NOU 2012:2: 136). Det er i dag ikke noen internasjonal samarbeidsordning som påvirker norsk sentraladministrasjon i samme grad som EU. Alle deler av norsk forvaltning, og et flertall av de ansatte i departementer, direktorater og tilsyn, er i større eller mindre grad berørt av EU (Egeberg og Trondal 2011: 5; NOU 2012:2: 136). Helt siden 1992 har arbeidet med EU/EØS-saker vært en viktig del av forvaltningens oppgaver. Gjennom en gradvis europeisering av norsk forvaltning har forholdet til EU fått stadig større betydning. EU-arbeidet overlates i stor grad til fagfolk og eksperter i fagdepartementer og direktorater (Læg Reid 2001: 62). Disse er relativt uavhengige i håndteringen av EU-sakene, og de politiske signalene er ofte svake. I praksis er det i stor grad forvaltningen som håndterer den løpende norske europapolitikken (Trondal og Stie 2015: 130; NOU 2012:2: 161).

Det er særlig Europakommisjonens arbeid norsk forvaltning har adgang til, blant annet gjennom komitésystemet (Egeberg og Trondal 2011: 5). De fleste kontaktene mellom norsk sentraladministrasjon og Kommisjonen ivaretas av ansatte i direktorater og tilsyn. Samarbeidet er i stor grad spesialisert og drevet av faglig ekspertise (NOU 2012:2: 145-146). Forvaltningens deltakelse i administrative EU-nettverk har fått oppmerksomhet i forskningslitteraturen de siste årene. Denne viser for eksempel hvordan nasjonale direktorater og tilsyn over tid har knyttet stadig sterkere bånd til Kommisjonen, EU-byråer og «søsterdirektorater» i andre land, blant annet gjennom nettverk der utvikling og iverksetting av EUs politikk og regelverk diskuteres. Gjennom formulering og implementering av EUs politikk i samarbeid med Kommisjonen og EU-byråer kan direktoratene utvikle «flerhattede» relasjoner der de både tjener nasjonale departementer og fungerer som en del av en felles unionsadministrasjon i EU (Egeberg 2006; Egeberg og Trondal 2011: 5-6). Flere masteroppgaver har fulgt opp dette og funnet tegn til «flerhattedhet» i blant annet Statens

legemiddelverk (Vestlund 2009), Finanstilsynet (Isaksen 2012) og Helsedirektoratet (Søetorp 2012). Dette gir en indikasjon på hvor sentralt EU-nettverksarbeidet er for norske direktorater. Den norske tilknytningsformen er imidlertid krevende, når man «verken er helt på innsiden eller helt på utsiden av de felles europeiske forvaltningsnettverkene» (NOU 2012:2: 138).

## **Norge og nordisk samarbeid**

Norden – Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island – er en region både i geografisk forstand og gjennom kulturelle, språklige, religiøse og politiske fellestrekk. Språkfelleskapet har vært svært viktig, med «bare dialektforskjeller» mellom de tre skandinaviske språkene. Island og Finland skiller seg her ut, men i nordiske fora kan deltakerne oftest kommunisere på de nordiske språk (Østerud 1998: 122-124). De nordiske befolkningene har relativt mye kontakt med hverandre, og de «gir uttrykk for en opplevd fellesskapsfølelse, identitet og lojalitet» (Olsen og Sverdrup 1998: 17).

Nordisk politisk og administrativt samarbeid vokste frem i etterkrigstiden (Sverdrup 1998: 162). Nordiske samarbeidsorganer ble etablert: Nordisk råd i 1952 og Nordisk ministerråd i 1971 (Olesen 2011: 8, 10). Disse fellesnordiske institusjonene har imidlertid vært relativt svake, og uten overnasjonal makt. Det nordiske samarbeidet har vært preget av stor vekt på landenes nasjonale suverenitet, en begrenset felles dagsorden, få bindende regelverk og begrensede ressurser (Olsen og Sverdrup 1998: 17). Ifølge Olsen og Sverdrup (1998: 18) er resultatet at «Norden på mange måter er en politisk sidearena». Nordisk samarbeid er likevel en aktivitet store deler av den politiske ledelse og forvaltningen deltar i (Sverdrup 1998: 162). I tillegg til det politiske samarbeidet mellom regjeringene i Nordisk ministerråd og nasjonalforsamlingene i Nordisk råd, er det flere titalls underliggende fellesnordiske institusjoner, og ikke minst mer uformelle faglige nettverk. Gjennom nettverkene utveksles ideer og informasjon mellom embetsmenn og eksperter, og harmoniserte løsninger utvikles. «Disse nettverkene er blitt sett som selve kjernen i det nordiske samarbeidet» (Olsen og Sverdrup 1997: 10-11).

Store deler av norsk sentraladministrasjon deltar i nordisk samarbeid, kjennetegnet av omfattende formell og uformell samhandling mellom de nordiske forvaltningene (Sverdrup 1998: 179). Den siste Departementsundersøkelsen (2006) og Direktoratundersøkelsen (2006)

viste at 34,5 prosent av departementsansatte og 29,8 prosent av direktoratansatte hadde deltatt i en nordisk komité, arbeidsgruppe, konferanse e.l. det siste året. Det nordiske forvaltningssamarbeidet kjennetegnes imidlertid av begrenset med koordinering, rutiner og ressurser (Sverdrup 1998: 184). «Embetsmennene deltar i stort omfang i nordiske nettverk, men (i hvert fall) de norske deltakerne sier at dette samarbeidet har liten betydning når de skal treffe beslutninger» (Olsen og Sverdrup 1998: 18). Ifølge Sverdrup (1998: 194) preges de nordiske nettverkene av de-institusjonalisering: deltakelsen anses som mindre viktig enn før, og skjer oftere utenfor det formelle nordiske samarbeidet.

## Norge og europeiseringen av det nordiske samarbeidet

Når stadig flere beslutninger tas i EU, endrer dette vilkårene for annet regionalt samarbeid (Larsen 2001: 159). De siste tjue årene har EU satt rammen for det nordiske samarbeidet (Olesen 2011: 33). Legalt har EU forrang over det nordiske samarbeidet: det må ikke være til hinder for landenes etterlevelse av EU/EØS-avtalene (Olsen og Sverdrup 1997: 7). Utviklingen i EU har hatt stor betydning for utviklingen i Norden (Olsen og Sverdrup 1998: 20), og har, sammen med Finlands og Sveriges medlemskap, «på en fundamental måte endret betingelsene for det nordiske samarbeidet» (Larsen 2000: 117).

I Olsen og Sverdrups (1998: 20) bok om europeisering av nordisk samarbeid, var et hovedfunn at «det nordiske samarbeidet har veket for en utvidelse av det europeiske samarbeidet». Det var ingen tegn til en opprettholdelse av nordisk *status quo*. *Renessanse-hypotesen* de fremsatte, at økt EU-samarbeid ville føre til en revitalisering og ekspansjon av det nordiske samarbeidet, fant de ingen belegg for. Derimot fant de en del støtte for en *forvittringshypotese*: at europeiseringen har ført til en delvis svekkelse, nedprioritering og de-institusjonalisering av etablerte nordiske samarbeidsordninger. De påpekte blant annet at EU-samarbeidet er langt mer institusjonalisert enn det nordiske, og derfor fort vinner kampen om oppmerksomhet, tid og ressurser. Men også hypotesen om *transformasjon* fikk støtte: det er fortsatt stor deltakelse i nordisk samarbeid, men EU har endret dette, det er «reformert for å tilpasse det til en ny europeisk virkelighet», og har i større grad blitt en del av det bredere europeiske samarbeidet (Olsen og Sverdrup 1998: 11, 21-23). Tretten

år senere mener Olesen (2011: 37) at det fortsatt er transformasjonshypotesen som står sterkest. Han mener at det nordiske samarbeidet ble nedprioritert fra slutten av 1990-årene, men spør imidlertid om det ikke har skjedd en viss renessanse siden 2007, gjennom økt fokus på nordisk utenriks- og sikkerhetspolitisk samarbeid (Olesen 2011: 27, 33). Men han sier også at det er forsket så lite på dette det siste tiåret, at det er vanskelig å si noe om den seneste utviklingen (Olesen 2011: 36).

Ifølge Sverdrup (1998: 190) er nordisk og europeisk samarbeid i forvaltningen vevd inn i hverandre. «De som deltar i nordiske komiteer, er mer enn andre berørt av EØS-saker. Nesten alle som deltar i EU-arbeidet, deltar også i nordiske komiteer.» Til tross for dette er forvaltningens deltakelse i nordiske samarbeidsnettverk atskillig mindre belyst i litteraturen enn deltakelsen i EU-nettverkene – og svært lite er skrevet om hvordan disse nettverkene relaterer seg til hverandre.

Det nordiske forvaltningssamarbeidet påvirkes av de nordiske landenes ulike tilknytningsformer til EU. Om man har EU-medlemskap eller EØS-avtale, er for det første av betydning for det enkelte lands forvaltning. Den norske forvaltningens EU-tilpasning er klart svakere enn i EU-landene Sverige og Finland (Jacobsson m.fl. 2004: 108; Lægreid m.fl. 2002: 21-22). Norsk sentraladministrasjon er mindre berørt av EU enn sentraladministrasjonen i de nordiske EU-medlemslandene; og norske tjenestemenn har mindre innflytelse på Kommisjonens forslag og opplever mindre gjennomslag for sine synspunkter enn kollegaer i nordiske EU-medlemsland (Egeberg og Trondal 2011: 7-8). For det andre «etablerer ulikhetene i formell tilknytningsform et disproporsjonalt grunnlag for bredt forankret nordisk samarbeid» (Larsen 2001: 188). Den norske forvaltningen legger større vekt på institusjonalisert nordisk samarbeid enn sine naboer, noe Larsen (2001: 167-170) tolker som at Norge, med begrenset tilgang til EUs beslutningsprosesser, bruker samarbeidet med de nordiske medlemslandene som en kanal inn til EU.

I noen av masteroppgavene om norske «flerhattede» direktorater og EU-nettverk, kommer forfatterne også kort inn på deltakelsen i nordiske nettverk. Både Isaksen (2012: 38, 48-49) og Søetorp (2012: 63, 71-72) fant at henholdsvis Finanstilsynet og Helsedirektoratet bruker det nordiske samarbeidet som en innfallsport til EU, for å få økt

gjennomslag for norsk politikk. Og det nordiske samarbeidet på deres respektive områder brukes for å komme fram til fellesnordiske standpunkter som kan tas videre i EU-systemet. Dalstø (2015: 99), som skrev masteroppgave om DSBs deltakelse i EUs Samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering, fant at DSB koordinerer med nordiske søsterdirektorater i forkant av møtene, så de kan prøve å påvirke nettverket sammen. Dette understøttes av språklige likheter, felles kultur, liknende myndighetsorganer – og felles utfordringer.

Det nordiske forvaltningssamarbeidet nevnes imidlertid bare kort i disse masteroppgavene. Gry Larsen (2001) står for den kanskje grundigste studien av europeisering av nordiske forvaltningsnettverk, gjennomført på bakgrunn av en survey-undersøkelse fra 1998 i nordiske departementer og direktorater. «Samhandlingen mellom de nordiske land er institusjonalisert over lang tid og preges av historiske tradisjoner og kulturer som vil være robuste mot krav om endringer utenfra» (Larsen 2001: 162). Men konklusjonen hennes er at de nordiske relasjonene knyttes tettere til pågående beslutningsprosesser i EU, og at EU-integrasjonen utgjør både en drivkraft for og en barriere mot videre nordiske relasjoner (Larsen 2001: 160, 187).

En *drivkraft* ved at de delene av de nordiske forvaltninger som er mest involvert i EU/EØS-relatert arbeid, også legger ekstra stor vekt på nordiske myndighetskontakter og samarbeidsorganer (Larsen 2001: 186). Og EU har brukt betydelige ressurser på å fremme regionalt samarbeid (Larsen 2001: 162). En *barriere* gjennom ulikhetene i formell tilknytningsform og at den norske forvaltningen blir mindre relevant som samarbeidspart for de andre nordiske forvaltningene jo mer involvert disse er i EU-relatert virksomhet (Larsen 2001: 186-187). Disproporsjonaliteten i det nordiske samarbeidet vises også i at den norske forvaltningen opplever mindre aksept for sine synspunkter i EU-spørsmål i nordiske samarbeidsorganer (Larsen 2001: 188).

Som nevnt bruker den norske forvaltningen sine nordiske relasjoner som «kanal» mot EU, for meningsytring og informasjonsinnhenting (Larsen 2001: 186-188). Norsk forvaltning orienterer seg mer intranordisk enn de nordiske EU-medlemslandene (Larsen 2001: 166-168). Norge legger større vekt på kontakten med nordiske samarbeidsorganer enn hva de nordiske EU-landene gjør. Ved

nordiske møter er informasjonsutveksling og diskusjon av EU-saker et fast punkt på dagsordenen, «et 'tidlig varsling'-system for identifisering av saker for felles-nordisk innsats». Her prøver Norge å fremme norske synspunkter for å kompensere for manglende deltakerrettigheter i EUs beslutningsprosesser (Larsen 2001: 183).

Larsen (2001: 187) mener relasjonene via etablerte nordiske samarbeidsorganer ikke nedprioriteres, men at disse kun er komplementære til direkte nordisk mellomstatlig myndighetskontakt, som er langt mer omfattende. De nordiske EU-medlemskapene har ført til «en markant dreining av relasjonene mot økt vektlegging av mellomstatlige kontakter på bekostning av de nordiske samarbeidsinstitusjonene» (Larsen 2000: 135-136). Hun poengterer også at det er en utbredt uformell kontakt, «som tradisjonelt har vært en av styrkene ved det nordiske samarbeidet», og for den norske forvaltningen kan denne være viktigere som «EU-kanal» enn formelle fora (Larsen 2001: 178-179).





# Kapittel 3

## Teori

For å forklare hvorfor DSB opprettholder sin nordiske nettverksdeltakelse når det finnes EU-nettverk på samme fagområder, vil datamaterialet analyseres ved hjelp av nyinstitusjonell teori. Det grunnleggende og felles premisset i dette teorisettet er at institusjoner påvirker menneskelig atferd og resultatene av politiske prosesser (Peters 2012: 174). Jeg anser det som fruktbart å bruke nyinstitusjonell teori i denne oppgaven fordi beslutningen(e) om å være med i nordisk samarbeid tas i en sterkt institusjonalisert setting, som kan antas å påvirke valgene. En institusjon velger å delta i andre institusjoner! Det legges til grunn at både DSB og de nordiske nettverkene er institusjoner.

Dette blant annet på bakgrunn av Peters (2012: 19-20), som beskriver institusjoner som relativt stabile formelle eller uformelle samfunnsstrukturer som skaper forutsigbare samhandlingsmønstre mellom individer og påvirker deres atferd. Han mener også at det bør finnes visse felles verdier og mening blant institusjonsmedlemmene. Blant eksemplene han gir er nettopp offentlige forvaltningsorganer og nettverk av samhandlende organisasjoner. Ifølge Selznick (1997 [1957]: 26, 41) blir en organisasjon til en institusjon når den gjennomsyres av verdier, den blir en bærer av gruppeidentitet og får en verdi i seg selv, utover dens tekniske rolle. En bred definisjon av institusjoner oppgis også av Scott (2014: 56): «Institutions comprise regulative, normative, and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life».

Med utgangspunkt i Hall og Taylors (1996) inndeling vil jeg bruke tre teoretiske retninger innen nyinstitusjonalismen: «rational choice»-institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme (som alle definerer institusjoner på litt ulike måter). Jeg mener tre teoretiske perspektiver er håndterbart innenfor oppgavens omfang, samtidig som de er mange nok og ulike nok til å belyse ulike sider ved virkeligheten. De tre perspektivene dekker dessuten mulige forklaringer som det ut ifra faglitteraturen er rimelig å undersøke.

Selv om de tre teoriene er valgt fordi det er sentrale forskjeller mellom dem og deres forklaringsmekanismer, så har de også grunnleggende fellestrekk, som lagt til grunn innledningsvis. Hall og Taylor (1996: 955) mener at hver av de teoretiske tilnærmingene belyser ulike sider ved institusjoners påvirkning på atferd, og at de kan supplere eller styrke hverandre. Utgangspunktet for denne oppgaven er at de tre perspektivene ikke er gjensidig utelukkende, men kan utfylle hverandre: flere forklaringsmekanismer kan virke sammen.

Flere institusjoner, både DSB og de nordiske nettverkene, vil inkluderes i analysen. Handlende aktør vil i stor grad være DSBs avdelinger, da det er her den aktuelle beslutningsmyndigheten for det meste ligger. I framstillingene av teoriene vil det derfor refereres til «aktør» der mange forfattere snakker om «individ». Dette gjøres av flere, blant annet Hall og Taylor (1996) og Aspinwall og Schneider (2000), og dekker både individer og kollektive aktører. Selv «rational choice»-institusjonalismen, som bygger på metodologisk individualisme, kan bruke både individer og kollektive aktører som grunnleggende analyseenhet (Pollack 2006: 4; Grøn m.fl. 2015: 5). Samtidig er det klart at det til syvende og sist er individer som handler.

I det følgende vil jeg presentere de tre teoriene, med vekt på de delene av dem som er relevante for denne oppgaven. Fra hver av dem vil det også utledes forventninger til funn. Operasjonalisering av begreper er lagt til kapittel 4. Som nevnt i introduksjonskapittelet, så er de to første teoriene de mest sentrale, mens historisk institusjonalisme spiller en noe mindre viktig rolle. Studien er lagt opp for å undersøke nåtidens situasjon mer enn den historiske. Samtidig kan historisk institusjonalisme bidra med viktig innsikt,

særlig hvis det viser seg at de to første perspektivene har begrenset forklaringskraft.

## «Rational choice»-institusjonalisme

I kjernen av «rational choice»-institusjonalismen står den rasjonelle aktøren som forfølger sine preferanser under visse institusjonelle begrensninger, som styrer samhandlingen mellom denne og andre aktører (Grøn m.fl. 2015: 5). Tre grunnleggende elementer er felles for alle former for «rational choice»-institusjonalisme: 1) metodologisk individualisme, 2) målsøkende/nyttmaksimerende atferd, og 3) institusjonelle begrensninger på individuelle aktørers valg (Pollack 2006: 3-4).

Metodologisk individualisme vil si at individet er den grunnleggende enheten i sosial analyse, og at kollektiv atferd må forstås som en aggregering av individuelle valg (likevel kan, som nevnt, også kollektive aktører brukes som analyseenheter i «rational choice»-institusjonalismen). En aktør har ifølge «rational choice»-institusjonalismen faste preferanser og mål som er eksogent gitt i forhold til analysen. Dette betyr at analysen ikke prøver å forklare preferansene, men legger antakelser om dem til grunn for å kunne forklare noe annet, for eksempel aktørens atferd eller politiske utfall (Pollack 2006: 3-4, 26).

Antakelsen om menneskelig atferd som videre legges til grunn av «rational choice»-institusjonalister, er at den rasjonelle aktøren med det faste settet av preferanser vil oppføre seg instrumentelt, strategisk og kalkulerende for å maksimere forventet nytte ut ifra disse preferansene og nå sine mål (Hall og Taylor 1996: 944-945; Pollack 2006: 4). Dette er en *konsekvenslogikk*, i kontrast til sosiologisk institusjonalismes «logic of appropriateness» (March og Olsen 1989: 160). Rasjonelle aktører kalkulerer kost og nytte ut ifra egne preferanser når de skal velge alternativer (Grøn m.fl. 2015: 5).

Men det er altså slik at aktører handler under begrensninger, i form av formelle og uformelle institusjoner som former deres valg (Pollack 2006: 4). «Rational choice»-institusjonalismen definerer institusjoner som formelle og uformelle regler som regulerer og former menneskelig atferd og samhandling (Aspinwall og Schneider 2000: 12). Det er *regler* som skiller det institusjonelle fra det ikke-

institusjonelle (Peters 2012: 60), og dermed det *regulative* elementet i Scotts (2014: 56) definisjon som vektlegges (Peters 2012: 51).

«Rational choice»-institusjonalister betrakter politikken som en serie kollektive handlingsdilemmaer, der individuelle aktører som prøver å maksimere egen preferanseoppnåelse, står i fare for å skape et resultat som er kollektivt sub-optimalt. Klassiske eksempler er «fangens dilemma» og «allmenningens tragedie» (Hall og Taylor 1996: 945). Institusjoner kan skape kollektiv rasjonalitet ut av rasjonelle individuelle handlinger som ellers kunne ført til kollektiv *irrasjonalitet* (Peters 2012: 50). Den strategiske kalkulasjonen som driver en aktørs atferd, vil påvirkes av forventninger til *andres* atferd. Her kommer institusjoner inn: de påvirker aktørers atferd ved å endre disse forventningene til andres atferd. Institusjoner strukturerer samhandling ved å gi informasjon om andres atferd og sørge for håndhevingsmekanismer i forbindelse med avtaler, noe som reduserer usikkerheten rundt andres oppførsel. Institusjoner påvirker også hva slags alternativer det er aktuelt å velge mellom (Hall og Taylor 1996: 939, 945). Ved å redusere ufullstendig informasjon og håndhevingsproblemer, senker institusjoner transaksjonskostnadene ved samarbeid. De strukturerer forholdet mellom aktører og gir et rammeverk for samhandling (Aspinwall og Schneider 2000: 11). Regler former atferd i institusjonen og gir både positive og negative motivasjoner til aktørene, og insentiver til å samarbeide (Peters 2012: 50).

Resultatet er at aktørene kan få utbytte av samarbeid og ledes mot visse kalkulasjoner og potensielt bedre sosiale utfall (Hall og Taylor 1996: 945). Individuelle aktører følger de institusjonelle reglene fordi det setter dem i en mer fordelaktig situasjon enn det å avvike fra dem gjør (Hall og Taylor 1996: 940). Institusjoner kan skape forutsigbare resultater som er positive for alle deltakerne i institusjonen. Aktører kan innse at målene deres oppnås mest effektivt gjennom institusjonell handling. For en aktør med nyttemaksimering som primær motivasjon, er det dermed rasjonell atferd å bli med i institusjonen: man oppnår nytte fra medlemskapet, og er derfor villig til å ofre en viss handlefrihet for å oppnå disse gevinstene (Peters 2012: 49-50, 53). Samarbeid er instrumentelt, og institusjoner opprettes for å oppnå fordeler av samarbeid (Aspinwall og Schneider 2000: 11).

«Rational choice»-institusjonalister forklarer institusjoners opprinnelse gjennom funksjonene de utfører, og hvilken verdi disse funksjonene har for aktørene som opprettet institusjonen (Hall og Taylor 1996: 945). Bevisst design av institusjoner i opprettelsesfasen er en del av «rational choice»-tilnærmingen. Det å opprette institusjoner er imidlertid ikke en kostnadsfri aktivitet, og aktørene kalkulerer hvorvidt investeringen av ressurser er verdt de mulige fordelene man får fra institusjonene. Også endring av institusjoner er en bevisst prosess (Peters 2012: 63, 65, 67). En institusjons overlevelse og robusthet er avhengig av hvilke fordeler den kan levere. Den overlever når den er av større nytte for de relevante aktører enn alternative institusjonelle former (Hall og Taylor 1996: 945, 952).

Hall og Taylor (1996: 952) mener at «rational choice»-institusjonalismen har en av sine styrker her, i forklaringen av hvorfor eksisterende institusjoner fortsetter å eksistere. En annen styrke er at teorien har utviklet presise antakelser om forholdet mellom institusjoner og atferd. Her ligger imidlertid også svakheten: disse antakelsene bygger på et forenklet bilde av menneskelig motivasjon og rasjonalitet. Ikke alle handlinger er instrumentelle, ikke alle preferanser er klare (Hall og Taylor 1996: 951). Det er urealistisk å forvente fullstendig rasjonalitet av en aktør, med klare mål og full oversikt over alle alternativer og deres konsekvenser. I denne oppgaven legges derfor en mer realistisk *begrenset rasjonalitet* til grunn, med uklare mål og ufullstendig informasjon, og valg av alternativer som er «gode nok»: *satisfisering* istedenfor *maksimering* (Christensen m.fl. 2009: 36). En annen kritikk er at institusjoner ikke bare former atferd, men også preferansene og identitetene til de deltakende aktørene (Pollack 2006: 8). Enda en svakhet, nevnt av Peters (2012: 69), er at det er vanskelig å falsifisere prediksjoner gjort ifra teorien: det er ikke lett å finne en situasjon der det kan sies at aktører *ikke* handler rasjonelt ut ifra et eller annet sett med insentiver. Men instrumentell oppførsel er en viktig del av politikken, og strategisk samhandling mellom aktører er viktig for politiske utfall (Hall og Taylor 1996: 951).

### Forventninger til funn

Ut ifra «rational choice»-institusjonalismen kan man forvente at DSB/den enkelte DSB-avdeling er en rasjonell aktør som deltar i nordiske nettverk fordi det er av instrumentell nytte og bidrar til oppnåelse av deres mål. Nyttegevinstene er fordeler ved samarbeid

som DSB ikke, eller vanskeligere, kunne realisert på egen hånd. Deltakelse i nordiske nettverk skjer på bakgrunn av en strategisk kost-nytte-kalkulasjon, og det er å forvente at DSBs bruk av ressurser på nettverksdeltakelsen vil stå i forhold til de nyttegevinster de får ut av den. Og direktoratet får fordeler ut av de nordiske nettverkene som det ikke får i EU, slik at det er rasjonelt med en parallell nettverksdeltakelse.

## Sosiologisk institusjonalisme

Sosiologisk institusjonalisme opererer med en bred definisjon av institusjoner. Denne inkluderer ikke bare formelle regler, prosedyrer og normer, men også symbolsystemer og kognitive og moralske rammeverk. «Institusjon» og «kultur» begynner her å gli over i hverandre (Hall og Taylor 1996: 947). Der «rational choice»-institusjonalismen bygger på metodologisk individualisme, er sosiologisk institusjonalisme opptatt av gruppeidentiteter og felles erfaringer. Individuelle aktører har her mindre mulighet til å danne preferanser uavhengig av institusjoner. Preferanseformasjon er en endogen prosess, inkludert i analysen. Kontekst påvirker atferd. Aktør og struktur er bundet sammen: det er umulig å forstå handlingene til aktører uten referanse til de kulturelt-kognitive institusjonene de eksisterer innenfor (Aspinwall og Schneider 2000: 7, 9).

Sosiologisk institusjonalisme ser på menneskelig atferd som begrenset, ikke fullstendig strategisk. Aktører tar i bruk etablerte rutiner eller kjente atferdsmønstre for å nå sine mål, og de er «satisficers», ikke nyttemaksimere. Valget av handling avhenger av tolkningen av situasjonen, ikke bare instrumentell kalkulasjon. Institusjoner påvirker atferd ved å gi individuelle aktører moralske og kognitive rammer for fortolkning og handling – fortolkning av både situasjonen og av en selv. Institusjoner påvirker både identitetene og preferansene til aktørene (Hall og Taylor 1996: 939, 948).

Sosiologiske institusjonalister fokuserer på to ulike dimensjoner for hvordan institusjoner påvirker aktørers atferd. *Den kognitive dimensjonen* (ref. Scotts «cultural-cognitive elements») går ut på at institusjoner påvirker atferd ved å gi kognitive «manus», kategorier og modeller som individuelle aktører kan tolke verden gjennom. Institusjoner angir ikke bare hva man bør gjøre, men også hva man kan forestille seg å gjøre i en gitt kontekst. Handling og fortolkning henger tett sammen. Institusjoner gir mening til sosialt liv. Dette

betyr ikke at individer ikke kan være målsøkende og rasjonelle – men hva man ser på som rasjonelt er også sosialt konstruert (Hall og Taylor 1996: 948-949). Kultur er «ekstremt viktig» i sosiologisk institusjonalisme fordi det er i kulturen det ligger kognitive likheter som gjør at folk deler oppfatninger om verden rundt seg: «Culture is one of the most important driving forces behind the institutionalization of human behavior» (Aspinwall og Schneider 2000: 8).

Med utgangspunkt i den kognitive dimensjonen vil oppgaven se på hvordan felles kulturelle og kognitive forståelser kan fremme samarbeid og felles handling. Ulike forståelser kan derimot være en hindring (Aspinwall og Schneider 2000: 5). Felles kultur – delte kulturelle normer og praksiser – skaper felles mening og et felles referansesystem for aktører, med felles fortolkninger og forståelser som påvirker hvordan de ser verden (Aspinwall og Schneider 2000: 9, 20). Når aktører deler kultur og kognitive rammer, i form av blant annet verdier, tro, identiteter og språk, reduserer det transaksjonskostnader ved samarbeid og fremmer dette. Er det derimot store kulturelle forskjeller mellom aktørene, skaper det barrierer og øker transaksjonskostnadene. Kognitive bånd skapt av felles erfaringer binder mennesker sammen og gjør samarbeid lettere. Disse felles forståelsene skapes over tid (Aspinwall og Schneider 2000: 21, 23).

*Den normative dimensjonen* handler om hvordan institusjoner påvirker atferd ved at aktører sosialiseres inn i visse institusjonelle roller og internaliserer normene assosiert med disse rollene (Hall og Taylor 1996: 948) («Normative elements» i Scotts definisjon). Oppgavens andre fokus fra sosiologisk institusjonalisme er March og Olsens (1989) normbaserte «logic of appropriateness».<sup>1</sup> Det viktigste trekket ved institusjoner er her at de har en logikk om hva som er passende eller sømmelig å gjøre. Institusjoner defineres som «collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations» (March og Olsen 1989: 160).

---

<sup>1</sup> Fremstillingen av «the logic of appropriateness» bygger delvis på egen kursoppgave i faget STV4407B: *Institusjonell teori* (Olsen 2015). Verken teksten eller kildebruken er identisk, men strukturen i presentasjonen er noenlunde den samme.

Institusjoner påvirker atferd gjennom regler. Regler defineres bredt: som rutiner, prosedyrer, roller, strategier, organisasjonsformer, tro, kulturer og sosiale normer. Reglene kan håndheves gjennom tvang og autoritet, eller være mer uformelle koder som internaliseres gjennom sosialisering. Hva som er passende for en viss aktør i en viss situasjon, defineres av politiske og sosiale institusjoner og overføres til aktøren gjennom sosialiseringen. Å velge er å «matche» situasjon og passende handling, og hva som er normativt passende atferd identifiseres ut ifra reglene (March og Olsen 1989: 22-23). En slik «logic of appropriateness» står i kontrast til en «logic of consequentiality», der aktører drives av preferanser og forventninger om konsekvenser. Under en «logic of appropriateness» stammer handling fra en oppfatning av *nødvendighet*, heller enn preferanser (March og Olsen 1989: 160-161). Det handler om plikt og forpliktelser: «To describe behavior as driven by rules is to see action as a matching of a situation to the demands of a position» (March og Olsen 1989: 23).

March og Olsen (1989: 23) sammenfatter aktørers atferd under en «logic of appropriateness» slik: 1) Hva slags situasjon er dette? 2) Hvem er jeg? Hva er min rolle og identitet? 3) Hvor passende er ulike alternative handlinger for meg i denne situasjonen? 4) Handling: gjøre det som er mest passende: «The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what the obligations of that role in that situation are» (March og Olsen 1989: 160). Hva som er mest passende, angis altså av regler, som kobler situasjon og rolle. Det handler om hva som er *grunnleggende* i en rolle, om *hovedidentiteten* til en aktør, og om å handle i tråd med hva som *forventes* av denne rollen (Christensen og Røvik 1999: 159-160). Men dette kan være krevende, for aktører kan ha flere identiteter, og det kan være uklart hvordan regler og situasjoner skal kobles (March og Olsen 1989: 24-25). Hva som er passende, vil variere mellom institusjoner, avhengig av hvilke verdier og normer som er gjeldende der (Christensen m.fl. 2009: 54).

March og Olsens teori inkluderer både formelle og uformelle regler. Christensen og Røvik (1999: 167-168) anbefaler derimot å holde disse atskilt. Formelle regler er en del av institusjonens formelle struktur, og det passende er ganske enkelt å følge dem. Uformelle regler er mindre klart definerte, mer kulturelle, og går ut på at måter å tenke og handle på tas for gitt. Formelle regler er ifølge Christensen og



Røvik (1999: 165, 177) viktigere enn uformelle regler for å angi passende atferd. De påpeker også at skillet mellom en logikk om det passende og en konsekvenslogikk ikke trenger å være klart: i mange moderne organisasjoner er passende atferd handlinger som er i tråd med rasjonell konsekvenslogikk! (Christensen og Røvik 1999: 171).

Blant styrkene til sosiologisk institusjonalisme er evnen til å forklare dimensjoner ved menneskelig atferd som er lite instrumentelle. Den teoretiserer hvordan institusjoner kan påvirke aktørers preferanser og identiteter (preferanser «rational choice»-institusjonalismen tar for gitt). Og den forklarer hvordan selv en rasjonell aktør kan velge strategier fra spesifikke kulturelle repertoarer (Hall og Taylor 1996: 951). Men fokuset på makronivået kan gjøre at de individuelle aktørene faller litt bort: «the result begins to look like 'action without agents'» (Hall og Taylor 1996: 954). For «the logic of appropriateness» går kritikken ut på at dennes eksistens og påvirkning er vanskelig å falsifisere, at den levner lite rom for individuell beslutningstaking, og at den er vanskelig å måle (Peters 2012: 43, 46).

### Forventninger til funn

Forventningene fra sosiologisk institusjonalisme er for det første knyttet til den normative dimensjonen. Ut ifra «the logic of appropriateness» kan man forvente at DSB opprettholder deltakelsen i de nordiske nettverkene fordi dette oppfattes som en *passende* ting for direktoratet og avdelingene å gjøre. Det *forventes* ut ifra deres *rolle*. Og som en internalisert norm kan det tas for gitt som en del av denne rollen. Deltakelsen trenger dermed ikke være instrumentelt motivert, eller påvirket av EU-nettverkene, men er et resultat av kultur, normer og forventninger i den institusjonelle konteksten, og en påfølgende atferd i tråd med det passende.

For det andre kan man ut ifra den kognitive dimensjonen forvente at samarbeidet i de nordiske nettverkene fremmes av likheter i kultur og språk mellom landene. De nordiske likhetene på dette området ble underbygget i avsnitt om Norge og nordisk samarbeid. Dette er i seg selv ingen forklaring på hvorfor DSB deltar, men kan fungere som en støtteforklaring, for eksempel ved at instrumentelle nyttegevinster ved nettverksdeltakelsen lettere lar seg realisere fordi felles språk, kultur og identiteter senker transaksjonskostnadene ved samarbeidet.

## Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme definerer institusjoner som formelle og uformelle prosedyrer, rutiner, normer og konvensjoner i politisk organisasjonsstruktur (Hall og Taylor 1996: 938). Fokuset er på hvordan institusjonelle faktorer påvirker aktørers mål og policy-valg, samt hvordan maktrelasjonene mellom aktører er strukturert (Thelen og Steinmo 1992: 2; Peters 2012: 72). Historiske institusjonalister er opptatt av makt og hvordan institusjoner kan fordele makt ujevnt mellom sosiale grupper (Hall og Taylor 1996: 940-941). De fokuserer også på forholdet mellom institusjoner og ideer, og ideers sentrale rolle i å forme policy og definere institusjoner, særlig i opprettelsesfasen (Hall og Taylor 1996: 942; Peters 2012: 72, 74).

Angående hvordan institusjoner påvirker atferd, så nærmer historisk institusjonalisme seg begge de to andre perspektivene (Hall og Taylor 1996: 957). Atferd kan være instrumentell og strategisk, og påvirket av institusjoner gjennom informasjon og større sikkerhet om andres oppførsel. *Eller* atferd kan være påvirket av fortolkning av situasjonen og etablerte rutiner og handlingsmønstre, gjennom institusjoners moralske og kognitive rammeverk (Hall og Taylor 1996: 939-940). Jeg vil legge meg nærmest sistnevnte forståelse. I historisk institusjonalisme formes aktørers preferanser endogent: den institusjonelle konteksten påvirker aktørers preferanser, mål og alternativer gjennom strukturelle begrensende elementer og historiske praksiser (Aspinwall og Schneider 2000: 6, 8).

Det denne oppgaven særlig vil fokusere på fra historisk institusjonalisme, er synet på historisk utvikling kjennetegnet av *stiahengighet* (Hall og Taylor 1996: 941). *Stiahengighet* er en situasjon der nåtidens valg begrenses eller formes av institusjonelle stier som skyldes fortidens valg (Torfing 2009: 71). De valgene som ble tatt da en institusjon ble opprettet, eller en policy initiert, vil ha en vedvarende påvirkning på disse langt inn i framtiden. Når en institusjon slår inn på en «sti», vil de innledende valgene skape mønstre som det er krevende å endre og som former videre valg (Peters 2012: 70, 72, 76). Institusjoner er «sticky», de har «staying power» og er vanskelige å endre selv når forholdene de oppsto under endres dramatisk (Thelen og Steinmo 1992: 18; Thelen 2003: 220).

I et stiahengighetsperspektiv påvirker fortidens institusjonelle forpliktelser og avtaler videre handling, begrenser handlingsrommet

og får aktører til å redefinere sine interesser. Preferanser baseres på hva som har skjedd i fortiden. Eksisterende institusjonelle ordninger og tidligere beslutninger påvirker politikken og utgjør en basis som nye beslutninger tas ut fra. Både institusjoner og policy er «sticky». «History creates context, which shapes choice» (Aspinwall og Schneider 2000: 16, 18). Historiske institusjonalister legger vekt på utilsiktede konsekvenser og ineffektivitet generert av eksisterende institusjoner – i motsetning til forestillinger om målrettede, effektive institusjoner (Hall og Taylor 1996: 941, 942).

Denne forståelsen av stivhengighet kan regnes som bred. Pierson (2004: 21) mener at en slik løs definisjon hindrer analytisk klarhet. Jovanovic og Lynggaard (2014), Torfing (2009) og Roberge og Williams (2013)<sup>2</sup> skiller mellom to smalere tilnærminger til stivhengighet: den ene ligger nær «rational choice»-institusjonalisme, den andre sosiologisk institusjonalisme. I den første kategorien ser Pierson (2004: 21) på stivhengighet som sosiale prosesser der det forekommer «positive feedback» eller «increasing returns»-mekanismer: sannsynligheten for videre skritt ned en «sti» øker med hvert skritt nedover stien, fordi de relative gevinstene av det gjeldende alternativet, sammenliknet med andre alternativer, øker over tid. Den andre kategorien bygger på «the logic of appropriateness»:

Institutional inertia may also result from the sedimentation of particular rules, norms, codes and meanings that over time are taken for granted by the social and political actors and, therefore, tend to regulate and frame their deliberation about policy choices.

(Torfing 2009: 78)

Eksisterende institusjoners regler om atferd og identitet internaliseres av aktører, som så følger disse ut ifra en «logic of appropriateness». Institusjoner er «sticky» fordi aktørene i og rundt dem internaliserer de institusjonelle ordningene som riktige, uavhengig av noen kalkulasjon om hva som kunne være «bedre» (Roberge og Williams 2013: 5-6). Forståelsen av stivhengighet i denne oppgaven ville ligge

---

<sup>2</sup> Roberge og Williams' artikkel er et utkast, som refereres her med tillatelse fra forfatterne.

nærmere denne enn Piersons, men også trekke på det bredere og mer generelle stiafhengighetsperspektivet.

Den historiske institusjonalismens hovedfokus er institusjoners evne til å vedvare over tid (Peters 2012: 76). Men teorien har også en modell for institusjonell endring, som tradisjonelt er forstått som «punctuated equilibrium» eller «critical junctures»: institusjoner kjennetegnes av lange perioder med stabilitet og kontinuitet, men disse kan av og til avbrytes av ytre sjokk eller kriser som fører til plutselig og betydelig institusjonell endring, som etterfølges av en ny periode med kontinuitet på en ny historisk «sti» (Hall og Taylor 1996: 942; Thelen og Steinmo 1992: 15). En slik fundamental endring kan sies å ha skjedd når involverte aktører skifter fra en handlingslogikk til en annen (Streeck og Thelen 2005: 26).

Historisk institusjonalisme har sin styrke i å forklare historiske hendelsesforløp og historisk innflytelse på politiske utfall. Teorien har derimot liten evne til å predikere endring. Det kan være vanskelig å skille historisk institusjonalisme fra de andre nyinstitusjonelle retningene. Dette kan imidlertid også være en styrke, ved at den kan integreres med disse (Peters 2012: 88-89). Når det gjelder stiafhengighetsbegrepet, så gir det intuitiv mening, men er vanskelig å operasjonalisere, forstå og bruke på en akademisk god måte (Roberge og Williams 2013: 3; Peters 2012: 74). Samtidig er det et nyttig verktøy for å forstå tidsdimensjonen i politikken (Jovanovic og Lynggaard 2014: 48).

### Forventninger til funn

Ut ifra historisk institusjonalisme kan man forvente at DSB opprettholder deltakelsen i de nordiske nettverkene på grunn av stiafhengighet. Det er en historisk arv som er vanskelig å endre, ved at fortidens valg om å delta legger føringer på nåtidens handlingsrom. Både DSBs deltakelse (som policy), hvert enkelt nordisk nettverk og det generelle nordiske samarbeidet på samfunnssikkerhetsområdet kan sees som stiafhengige. Dette kan gjøre beslutningen om fortsatt deltakelse uavhengig av nåtidens nyttegevinster og situasjon, inkludert utviklingen innen EU. Denne oppgaven vil legge seg på en generell og bred forståelse av stiafhengighet, men også trekke på tolkingen av stiafhengighet som nær en «logic of appropriateness». Det viktige er den historiske dimensjonen, som skiller dette perspektivet fra de andre to. Men som

nevnt er ikke forskningsdesignet lagt opp for undersøkelser av samarbeid gjennom flere tiår (og blant annet er det få historiske dokumenter tilgjengelige), og historisk institusjonalisme har derfor en mindre sentral plass i oppgaven.



# Kapittel 4

## Forskningsdesign og metode

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for oppgavens forskningsdesign, metodebruk og kilder, og diskutere metodiske utfordringer og løsninger på disse. Først drøftes valget av et casestudie-design, før jeg gjennomgår kildene og metodene for datainnsamlingen. Deretter diskuteres utfordringer knyttet til etikk, validitet og reliabilitet. Kapitlet avsluttes med operasjonaliseringer av sentrale begreper. Målet med kapitlet er å belyse de metodiske valgene som er tatt, og de styrker og svakheter ved studien som følger av dette. Slik kan påliteligheten til resultatene vurderes, og det er mulig å gjøre replikasjonsstudier.

### Casestudie-design

Denne oppgaven er en casestudie. I en casestudie gjennomføres en intensiv studie av én eller noen få enheter/case. Dette i motsetning til «large-N cross-case»-forskning (Gerring 2007: 36-37). En casestudie er en empirisk undersøkelse som studerer et samtidfenomen i dybden og innenfor dets faktiske kontekst. Casestudien muliggjør helhetlige dybdebeskrivelser av sosiale fenomener, inkludert særtrekk ved enkeltmiljøer. Den er egnet for å forklare hvorfor eller hvordan disse sosiale fenomenene fungerer, med dyptgående analyser og rike, detaljerte forklaringer (Yin 2009: 4, 18; Repstad 2007: 24; Gerring 2007: 49).

Dette gjør en casestudie aktuell her. For å undersøke graden av overlapp og koblinger mellom nordiske nettverk og EU-nettverk, kreves grundige empiriske beskrivelser. For å forklare hvorfor

deltakelsen i de nordiske nettverkene opprettholdes til tross for EU-nettverkene, er det behov for dypdykk i kontekstbaserte forklaringsmekanismer. Dybdeintervjuer med nøkkelinformanter er ønskelig for å innhente den nødvendige informasjon. Dette i seg selv gjør casestudien til eneste mulige forskningsdesign innenfor masteroppgavens tidsbegrensninger: det er her ikke praktisk mulig å forske på mange case med tid-/ressurskrevende kvalitative metoder (Gerring 2007: 34). Andre gode grunner for å benytte et casestudie-design er studiens til dels utforskende formål (fenomenet er ikke grundig belyst tidligere), og, i den grad det *er* forsket på, en mangel på casestudier (Gerring 2007: 39, 62). Valget av casestudie skyldes også ønsket om å skrive en masteroppgave som er relevant for egen arbeidsplass, med DSB som case.

Det er DSBs nettverksdeltakelse som er studiens fokus, og som skal beskrives og forklares. Det er et «single-case design» (Yin 2009: 46). Men et case gir alltid mer enn én observasjon, enten gjennom endring over tid, eller ved variasjon mellom enheter *innenfor* caset («within-case units») (Gerring 2007: 21). Denne studien vil, i tillegg til DSB som «hovednivå» for analyse, også fokusere på fire av direktoratets avdelinger, og eventuelle forskjeller og likheter mellom dem. Dermed er det et «embedded single-case design»: et sett med underenheter (avdelinger) er «embedded» i analyseenheten DSB. Dette kan forhindre at studien blir gjennomført på et for abstrakt nivå: det er stort sett *avdelingene* som styrer nettverksdeltakelsen, ikke «DSB». Målet er å utvikle bedre forklaringer og trekke tryggere konklusjoner om DSB som helhet (Yin 2009: 50-52).

Studien skal altså først og fremst forklare dette caset, ikke gjøre bredere generaliseringer. Begrensede muligheter for generalisering fra case til populasjon er casestudiens største svakhet sammenliknet med kvantitativ «cross-case»-forskning. Det ligger i casestudiens natur at caset som studeres ikke er perfekt representativt for populasjonen (Gerring 2007: 20, 43). Imidlertid definerer Gerring (2007: 20) casestudien som «the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)». Spørsmålet blir da: hva er dette et case *av*? DSB kan tilhøre klassen «norske direktorater og tilsyn». Men det er ikke holdepunkter for å si at DSB er et representativt eller typisk case som kan si noe om det gjennomsnittlige direktorat (Yin 2009: 48). Casestudier kan brukes til analytiske generaliseringer ved å



generalisere resultatene til en bredere teori. Men utgangspunktet for denne studien er ikke for eksempel å teste teori gjennom et kritisk case (Yin 2009: 43, 47). DSB er ikke strategisk valgt på et slikt grunnlag. Studien skal forstå dette enkelte caset, ikke utvikle bredere teoretiske generaliseringer (Levy 2008: 4). Den er hva Andersen (1997: 68) kaller en teoretisk fortolkende casestudie, og Levy (2008) en «theory-guided case study». Målet er ikke teoriutvikling, men å bruke teori for å strukturere empirisk materiale og tolke funnene (Andersen 1997: 69, 95). Konklusjonen er at resultatene fra denne studien ikke kan generaliseres til å gjelde andre norske direktorater og tilsyn. Imidlertid håper jeg at resultatene vil øke kunnskapen på området, som igjen kan bidra til bedre forskning og kanskje utvikling av hypoteser som kan testes på flere direktorater. Muligheten for at funnene kan gjelde også andre direktorater, vil diskuteres i konklusjonen. Men det kan altså ikke trekkes noen sikre slutninger om at resultatene har gyldighet utover dette ene caset.

## Kilder og metodevalg

Data er innhentet fra både skriftlige og muntlige kilder. De muntlige kildene har vært klart viktigst. En av casestudiens styrker er muligheten til bruk av ulike typer kilder (her dokumenter og intervjuer). Gjennom metodetriangulering blir konklusjonene understøttet fra flere hold og dermed styrket (Yin 2009: 114-116). Dette vil primært gjøres for den beskrivende delen av problemstillingen. For den forklarende delen av problemstillingen vil de muntlige kildene i stor grad stå alene, fordi det ikke finnes dokumenter som tilfredsstillende kan dokumentere faktisk erfarte nyttegevinster, opplevelse av roller og normer, og historiske bånd. Nettopp derfor er de muntlige kildene så sentrale.

## Skriftlige kilder

Repstad (2007: 103) skiller mellom dokumentanalyse i vid og snever forstand. Dokumentanalyse i videre forstand er her gjort ved at litteratur om teori og metode, tidligere forskning og offentlige dokumenter er brukt som bakgrunnsmateriale. Dokumentanalyse i snever forstand handler om at tekster får status som kilder i undersøkelsen. Her gjelder det flere dokumenter fra DSB og fra nettverkene, som særlig er brukt for å beskrive hva man gjør i nettverkene. Kildene er oppdrevet gjennom søk på DSBs nettsider, etter tips fra kollegaer og ved å spørre informantene om aktuelle dokumenter. Som nevnt er det mange av studiens fokusområder det

ikke finnes dokumenter om. Det produseres også relativt få dokumenter i de nordiske nettverkene. I tillegg er det anlagt et kritisk blikk på dokumentenes troverdighet når det gjelder de mer «subjektive» sidene ved nettverksdeltakelsen. At DSBs offisielle strategier sier at nordisk samarbeid er viktig, betyr ikke nødvendigvis at avdelingen som deltar i det enkelte nettverk, opplever dette som nyttig i sitt daglige arbeid. Det har vært et mål med studien å dykke forbi eventuelle «festskrift» om samarbeid og utforske hvordan DSBs nordiske nettverksdeltakelse faktisk fungerer. Da var det nødvendig å gjennomføre intervjuer.

### Muntlige kilder

Intervjuer har vært hovedkilden til data i denne studien. De gir tilgang til informasjon som ikke er tilgjengelig på andre måter (Tansey 2007: 767). Det er gjort intervjuer med DSB-ansatte som deltar i både nordiske nettverk og EU-nettverk. Intervjuene gir mulighet til å undersøke deres faktiske erfaringer (Tansey 2007: 767), hva de har gjort og hva de tenker om temaet (Aberbach og Rockman 2002: 673), og om uformelle sider ved arbeidet (Beyers m.fl. 2014: 176). De intervjuede er *nøkkelinformanter*: de «antas å ha særlig god oversikt over og innsikt i et spørsmål forskeren ønsker å få belyst», «kunnskap om saker, situasjoner, relasjoner og kontekst som ikke er allment tilgjengelig». Deres opplevelser er viktige for å kunne forstå og forklare fenomenet de er en del av (Andersen 2006: 279, 282).

For å innhente denne informasjonen er det gjort semi-strukturerte intervjuer med åpne spørsmål. Semi-strukturerte intervjuer egner seg godt her: en del er kjent om fenomenet på forhånd, og studien har et klart fokus og klare spørsmål som ønskes besvart, så det er brukt en detaljert intervjuguide (i motsetning til det ustrukturerte intervju). Samtidig er nok ukjent om temaet til at det er ønskelig med frie svar fra informantene, som kan frambringe ny informasjon og nye dimensjoner ved saken. Derfor er intervjuguiden fleksibel når det gjelder rekkefølge og oppfølgingsspørsmål, og det er ikke svaralternativer (i motsetning til det strukturerte intervju med lukkede svaralternativer). Målet er detaljerte svar med stor dybde og «an insider's perspective» (Leech 2002: 665; Bryman 2004: 320-323). Det er også velkjent at eliter og høyt utdannende mennesker ikke liker «the straightjacket of close-ended questions», men foretrekker rom til å legge fram sine synspunkter og forklare disse innenfor egne

rammeverk (Aberbach og Rockman 2002: 674). Dette er uansett ønskelig for studiens formål.

### *Utvalg av intervjuobjekter*

Tilfeldig utvalg er gullstandarden for å kunne generalisere fra utvalg til populasjon (Lynch 2013: 39). Generalisering er imidlertid ikke målet her, og som i mye kvalitativ caseforskning, så er informantene valgt ut på bakgrunn av kunnskapen de har som kan belyse studiens problemstillinger (Andersen 2006: 282; Aberbach og Rockman 2002: 673; Repstad 2007: 81). Tilfeldig utvalg kan være et problem i slike studier ved at noen av de mest kunnskapsrike og sentralt plasserte informantene kan bli utelatt (Tansey 2007: 769). Utvalget her er gjort med det mål for øye å intervju informanter som best kan belyse DSBs nettverksdeltakelse, uavhengig av generaliseringspotensiale.

Det er gjort to former for utvalg. For det første har jeg valgt ut hvilke DSB-avdelinger jeg ønsker å hente informanter fra. Her er det gjort en ren formålsutvelging: forskerens formål og forhåndskunnskap styrer utvelgelsen, og de mest interessante og relevante enhetene plukkes ut (Tansey 2007: 770). Jeg holdt avdelingene for administrasjon, kommunikasjon og HR utenfor, og fokuserte på fagavdelingene. Målet var å velge ut de med betydelig deltakelse i både nordiske nettverk og EU-nettverk. På bakgrunn av DSBs internasjonale oversikt (DSB 2013b) valgte jeg Analyse og nasjonal beredskap (ANB); Brann og redning (BRE); Elsikkerhet (ELS); Næringsliv, produkter og farlige stoffer (NPF). Avdeling for sivilforsvar (SIV) ble holdt utenfor, grunnet minimal nettverksdeltakelse.

For det andre ble det deretter valgt informanter fra disse fire avdelingene. Utvalgsriteriet var at de hadde erfaring fra både nordiske nettverk og EU-nettverk; dette for å kunne innhente informasjon om overlapp og koblinger. Etter samtaler med meg sendte min avdelingsdirektør ut en e-post til avdelingsdirektørene for de utvalgte fagavdelingene. I e-posten ble prosjektet og utvalgsriteriet kort presentert, og avdelingsdirektørene ble spurt om de kunne anbefale 2-3 informanter fra sin avdeling. Det gjorde de, og jeg kontaktet disse via e-post, viste til anbefalingene og spurte om de ville la seg intervju. Samtlige svarte ja. I tillegg ble ytterligere to informanter rekruttert gjennom klassisk snøballutvalg, ved at intervjuobjektene anbefalte andre informanter under intervjuene (Lynch 2013: 41).

Slik rekrutterte jeg tolv informanter: én tidligere direktør for DSB<sup>3</sup>, én avdelingsdirektør, fire avdelingsledere, fire sjefsingeniører og to seniorrådgivere. Et flertall har jobbet i DSB siden direktoratet ble opprettet i 2003, flere av dem med mange års erfaring også fra DSBs forløpere. Informantene fordelte seg mellom avdelingene slik:

Tabell 4.1: Antall informanter fordelt på avdelingstilhørighet

Avdeling	ANB	BRE	ELS	NPF
Antall informanter	3	2	2	5

Fordelingen gjenspeiler at NPF deltar i flere nettverk enn de andre avdelingene (DSB 2013b).

Det er styrker og svakheter ved dette utvalgsopplegget. Å velge informanter fra fire avdelinger gir god bredde og muligheter både for å sammenlikne avdelingene og trekke bedre slutninger om DSB som helhet. Ulempen er at hver enkelt avdeling, og de enkelte nettverk, dekkes av få informanter. Dette svekker muligheten for å trekke sikre slutninger om dem. Imidlertid er det i mange nettverk kun et fåtall DSB-ansatte som deltar, i noen tilfeller bare én person. Likevel kan det sies at bredde (helhetsbeskrivelse av DSB) er prioritert over dybde (inngående undersøkelse av én avdeling og/eller noen få nettverk).

Anbefalinger fra avdelingsdirektørene ble valgt som en internt ryddig og etisk forsvarlig (se nedenfor) måte å velge informanter på, og ikke minst en taktikk for å finne personene med best og mest relevant kunnskap og erfaring. Metoden kan imidlertid ha problematiske sider, ved at ledere kan anbefale et skjevt utvalg ansatte, for eksempel de som deler deres syn på det aktuelle temaet (Repstad 2007: 81). Jeg mener at det ikke er noe problem i denne studien. For det første er det fire ledere som har anbefalt folk, så én person legger ikke føringer for samtlige informanter. For det andre er det ingen av informantene det ikke er «naturlig» å snakke med, ut ifra deres nettverksdeltakelse. At samtlige anbefalte informanter sa ja til å delta, betyr videre at det ikke er noen systematiske skjevheter som følge av at en viss type potensielle intervjuobjekter takket nei (Bleich og Pekkanen 2013: 90). Min vurdering er at informantene er

<sup>3</sup> Anonymisering ble diskutert med vedkommende, som samtykket til at tittelen kunne brukes i oppgaven og knyttes til informasjon der dette er relevant, til tross for at det gir begrenset anonymitet.

godt egnet til å belyse studiens problemstillinger. De er svært erfarne innen feltet og har deltatt i sentrale nettverk på sine fagområder. Ved å intervju folk fra ulike stillingsnivåer, ulike avdelinger og ulike nettverk, er problemstillingene bredt belyst, og faren for systematiske skjevheter redusert.

### **Gjennomføring av intervjuene**

Intervjuene ble gjennomført i januar/februar 2016. I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt et informasjonsskriv/samtykkeskjema. Her ble det redegjort for studiens bakgrunn og formål, og for hva deltakelse innebærer, og informert om at alle deltakere anonymiseres og alle personopplysninger blir behandlet konfidensielt. Det ble understreket at det var frivillig å delta. På intervjudagen underskrev informantene en utskrift av skjemaet, og ga dermed informert samtykke til deltakelsen.

Samtlige intervjuer ble gjennomført ansikt-til-ansikt, stort sett på informantens kontor, eventuelt på møterom. I gjennomsnitt varte hvert intervju i én time: det korteste varte i 32 minutter, det lengste i nesten to timer. Informantene ble bedt om å nevne hvilke nordiske nettverk og EU-nettverk de deltar i/har erfaring fra. Spørsmålene dreide seg deretter om disse. Informantene ble i stor grad bedt om å svare på vegne av avdelingen. Som er naturlig for semi-strukturerte intervjuer, varierte det hvor nøyaktig intervjuguiden ble fulgt. Alle spørsmålene ble ikke alltid stilt, enten fordi svarene ble gitt av informanten underveis, eller fordi de åpenbart ikke var aktuelle. Oppfølgingsspørsmål og oppfordringer om å utdype svar varierte. Målet var uansett alltid å dekke alle deler av intervjuguiden, og dette ble stort sett oppnådd. Intervjuene var vellykkede. Informantene var imøtekommende, spørsmålene fungerte godt, og jeg fikk relevante svar. Intervjuguiden er inkludert som vedlegg.

Intervjuene ble registrert ved hjelp av båndopptaker og transkribert i sin helhet i etterkant. Samtlige informanter samtykket til bruk av båndopptaker (med notattaking presentert som alternativet), og ingen av dem virket spesielt berørt av denne under intervjuene. Dette er positivt, da båndopptakere kan gjøre informanter nervøse og selvbevisste. Men fordelene med dem er store: de minimerer tapet av informasjon og sikrer nøyaktig gjengivelse av svarene, og gir forskeren mulighet til å konsentrere seg om gjennomføringen av intervjuet heller enn notattaking (Aberbach og Rockman 2002: 675;

Beckmann og Hall 2013: 203; Bryman 2004: 330-331). Jeg opplevde bruken av båndopptaker som uproblematisk, vellykket og svært viktig for studiens reliabilitet (se under).

## Forskningsmetodiske utfordringer

### Etiske utfordringer

Woliver (2002: 677) oppsummerer forskerens etiske forpliktelser overfor deltakerne i en studie: «You must leave them in the same position in which you found them. You must do no harm to them.» I denne studien kan skade først og fremst være negative profesjonelle konsekvenser relatert til manglende anonymisering av informantene (Mosley 2013: 15). Dette kan skje hvis enkeltpersoner kan knyttes til informasjon kollegaer, ledelse og/eller samarbeidspartnere oppfatter som problematisk. Informantene er derfor anonymisert, og alle personopplysninger behandles konfidensielt. Det oppgis heller ingen liste med informantens navn: en slik liste, kombinert med informasjon om avdelinger og nettverk, ville komme i konflikt med løftet om anonymitet. Alle kildehenvisninger til intervjuene er oppgitt som «(Intervju 2016)». Informert samtykke er gitt i forkant av intervjuene. Studien er meldepliktig etter personopplysningsloven, og er meldt til og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD), som fant at prosjektets behandling av personopplysninger tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

### *Å forske på egen arbeidsplass*

Jeg er fast ansatt i DSB, har jobbet der siden 2011 og skal tilbake dit når masteroppgaven er fullført, etter to års studiepermisjon. Å forske på egen arbeidsplass reiser særegne forskningsetiske utfordringer. NSD (u.å.a) påpeker at det kan være vanskelig å si nei til å delta i studien for kollegaer av forskeren. Derfor har jeg fulgt deres råd for slike situasjoner: å la ledere kontakte potensielle informanter på mine vegne, og å legge ekstra vekt på at det er frivillig å delta. Jeg har også til dels fulgt rådet om å hente informanter fra avdelinger jeg ikke har noen tilknytning til, ved å velge dem fra tre andre avdelinger i tillegg til min egen, NPF.

Andre problemstillinger knyttet til å forske på egen arbeidsplass kan være faren for å miste den akademiske distansen og upartiskheten, å drive med selvsensur for å unngå konflikt med kollegaer, og å ta ting for gitt fordi man er godt kjent med feltet (Repstad 2007: 38-39).

Repstad (2007: 39) mener dette ikke er absolutte argumenter mot å forske på egen arbeidsplass, så lenge forskeren ikke er i en situasjon der utfallet av forskningen får sterke personlige konsekvenser. Dette siste momentet kan jeg avvise. Samtidig er det klart at ansettelsesforholdet skaper lojalitet, og en studiepermisjon er et gode, som kunne skape en følelse av forpliktelse om å levere noe positivt tilbake.

DSB har ikke lagt føringer for masteroppgaven utover at den skulle være «relevant for DSB», samt en viss dialog med nærmeste leder om tema. Når det gjelder selvsensur for å unngå konflikter med kollegaer, så mener jeg anonymiseringen beskytter mot dette. Studiens tema er heller ikke av de mest kontroversielle. Akademisk distanse og upartiskhet er noe jeg har vært bevisst på gjennom hele prosjektet, og jeg har gjort mitt ytterste for å være nøytral. Det viktigste er i mine øyne å være åpen om tilknytningen, slik at lesere kan vurdere konklusjonene med dette i bakhodet. Samtidig håper jeg at min tilknytning til DSB vil ha en positiv innvirkning på studien, gjennom god tilgang til intervjuobjekter og skriftlige kilder, og forhåndskunnskap som forhåpentligvis har kommet prosjektutformingen til gode.

## Validitet

Validitet handler om *gyldighet*: om man måler det man faktisk ønsker å måle, om datamaterialet virkelig kaster lys over den aktuelle problemstillingen (Repstad 2007: 134). Det er allerede diskutert hvordan utvalget av informanter ble gjort for å sikre intervjuobjekter som var mest mulig relevante for prosjektet. Det var på forhånd all grunn til å tro at informantene var godt egnet til å kaste lys over problemstillingen, og dette viste seg å stemme.

I intervjuforskning handler god validitet også om å stille de riktige spørsmålene, på riktig måte. Det ble lagt stor vekt på å utvikle en god intervjuguide. Det ble for eksempel ikke stilt hvorfor-spørsmål (selv om det er det studien undersøker), da dette kan påvirke informantens svar ved at de begynner å tilpasse det de sier til egne teorier (Leech m.fl. 2013: 219). Fokuset er på faktaspørsmål og egne opplevelser. Validiteten styrkes også av at det er brukt åpne spørsmål uten svaralternativer, slik at informantene kan svare innenfor sine egne rammeverk (Aberbach og Rockman 2002: 674). Aller viktigst for å kunne stille spørsmål som kaster lys over problemstillingen, er at

nøkkelbegreper operasjonaliseres på en god måte (Mosley 2013: 21-22). Teoretiske begreper må gjøres konkrete og målbare (Manheim m.fl. 2006: 6). Operasjonaliseringene gjennomgås nedenfor. Validiteten i studien utfordres av at flere av de teoretiske begrepene er vanskelige å operasjonalisere. Jeg mener jeg har funnet gode løsninger, og eksplisitt operasjonalisering gir leseren mulighet til å vurdere dette selv.

Når det gjelder målingen av stivhengighet, så utfordres validiteten blant annet av at informantene kan ha problemer med å huske ting fra fortiden (Mosley 2013: 21). Dette var merkbart under intervjuene; flere informanter hadde vanskelig for å si noe om endring over tid. Dette er blant grunnene til at stivhengighet er forsøkt målt også gjennom nåtidige indikatorer. En annen validitetstrussel knyttet til informantene er at de ikke svarer sant på spørsmålene (Mosley 2013: 21). Det er ingen holdepunkter for å tro at det har skjedd her. At informantene var samstemte på mange områder, understøtter dette og styrker validiteten.

Validiteten avhenger også av hvordan forskeren faktisk bruker datamaterialet i analysen, og ikke drar konklusjoner det ikke er grunnlag for. Ulike trianguleringsstrategier kan styrke validiteten: i denne studien sammenliknes ulike informanters svar, dokumenter brukes til en viss grad for å understøtte informasjon fra intervjuene, og dessuten kan konklusjonene sees opp imot tidligere forskning på feltet. Det er også lagt vekt på å få fram i hvilken grad informasjon fra intervjuene er representative for samtlige intervjuer, eller om dette er data som skiller seg ut (Mosley 2013: 22-24).

## Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvor pålitelige måleinstrumentene er, nøyaktigheten til den innsamlede informasjonen, og om replikasjonsstudier ville komme fram til de samme resultatene (Mosley 2013: 24). Målet er å minimere «errors and biases» (Yin 2009: 45).

Reliabiliteten styrkes her av bruken av båndopptaker under intervjuene. Lydopptak sikrer nøyaktig gjengivelse av hva informantene sier (Repstad 2007: 134). Egen hukommelse eller dårlig notattaking påvirker ikke dataene. En annen trussel mot reliabiliteten er *intervieweffekt*, der individuelle trekk ved forskeren påvirker svarene



man får (Mosley 2013: 12, 25). Her er det særlig nærliggende å vurdere om mitt ansettelsesforhold til DSB gjør at jeg får andre svar enn en annen forsker ville fått. Det er vanskelig å si noe sikkert om dette. Min vurdering er at den fremkomne informasjonen i utgangspunktet også ville blitt gitt til en annen forsker. Imidlertid bar flere av intervjuene et visst preg av en felles referanseramme der min kjennskap til DSB bidro til flyten i samtalen, særlig med informanter fra egen avdeling. Men intervjudataene framstår som ganske likeartede på tvers av avdelingene, så dette har sannsynligvis ikke hatt stor påvirkning på dataene. En relatert problemstilling knytter seg til selve tilgangen på intervjuobjekter (Mosley 2013: 13). Igjen er det vanskelig å konkludere, men det bør tas høyde for at min tilknytning til DSB kan ha økt tilgangen på informanter.

En måte å øke replikasjonsmulighetene ville være å oppgi en liste med navnene på informantene. Som nevnt er dette ikke gjort: anonymitetshensyn veier tyngre enn hensynet til reliabiliteten. Måten informantene ble valgt ut på, er derimot gjengitt i detalj, og kan gjennomføres på nytt – selv om blant annet tilgangsspørsmålet og utskifting av ansatte kan forhindre et identisk framtidig utvalg.

Intervjuformen, semi-strukturerte intervjuer med åpne spørsmål, har også konsekvenser for reliabiliteten. Denne styrkes hvis de samme spørsmålene stilles på samme måte i hvert intervju (Leech m.fl. 2013: 217). Den valgte intervjuformen er imidlertid fleksibel, og både spørsmålsrekkefølge, oppfølgingsspørsmål og antall spørsmål varierte mellom intervjuene. Dette svekker reliabiliteten, men øker *validiteten*: å stille spørsmål om noe intervjuobjektet alt har fortalt om, for eksempel, gir inntrykk av at man ikke hører etter, og svekker tilliten mellom intervjuer og intervjuobjekt: «the quality of the answers likely will suffer, and less accurate – less valid – responses will result» (Leech m.fl. 2013: 217-218). Validitet er her prioritert over reliabilitet. Samtidig ble spørsmålene i intervjuguiden i stor grad dekket, og en forsker som fulgte denne, ville komme langt i å innhente samme informasjon.

For at en ny forsker skal kunne gjøre en replikasjonsstudie og komme fram til de samme resultatene, er det avgjørende at det er dokumentert hvordan studien er utført (Yin 2009: 45). Det har derfor vært et mål å gjøre dette metodekapittelet utfyllende og detaljert nok til at det er mulig å gjenta studiens framgangsmåte.

## Operasjonaliseringer

Operasjonalisering er, ifølge Manheim m.fl. (2006: 6-7), «*the single most important key to conducting meaningful research*» (kursiv i originalen). Gjennom operasjonalisering gjøres abstrakte teoretiske begreper om til konkrete indikatorer som det er mulig å måle. Under vil det redegjøres for hvordan teoretiske nøkkelbegreper i denne studien skal måles.

### Fra «rational choice»-institusjonalismen: rasjonalitet, nytte og måloppnåelse

For å måle «rational choice»-institusjonalismens kjernedimensjoner om rasjonalitet, nytte og måloppnåelse, vil det i intervjuene stilles spørsmål om avdelingenes mål og måloppnåelse i nettverksarbeidet, nyttegevinster fra nettverksdeltakelsen, betydningen av denne for avdelingens arbeid, og bruk av tid og ressurser sett i forhold til gevinstene ved nettverksdeltakelsen. I tillegg vil det være relevant med spørsmålene om koblinger mellom det nordiske samarbeidet og EU-samarbeidet. Dessuten stilles spørsmålet: «Hva er det dere får ut av deltakelsen i det nordiske nettverket som dere ikke får ut av EU-nettverket?»

### Fra sosiologisk institusjonalisme: «the logic of appropriateness»

«The logic of appropriateness» er utfordrende å måle. I tråd med Christensen og Røvik (1999) vil jeg fokusere på *uformelle* regler som angir det passende, i form av normer og kultur. Jeg vil gjennom mine intervju spørsmål fokusere på følgende dimensjoner:

- DSBs kultur for nordisk samarbeid, om det vektlegges som viktig.
- Avdelingenes rolle i forbindelse med nettverksarbeidet, og om nordisk samarbeid er en naturlig del av denne rollen.
- Forventninger til DSBs/avdelingenes nordiske nettverksdeltakelse fra DSBs ledelse, Justis- og beredskapsdepartementet, norske politikere, de andre nordiske landene, EU.
- Kultur og normer i de nordiske nettverkene, om dette kan tenkes å påvirke DSBs deltakere og den holdning til nordisk samarbeid som de tar med tilbake til direktoratet.

## **Fra historisk institusjonalisme: stiavhengighet**

Stiavhengighet er også vanskelig å måle. Praksiser og normer som er utviklet og sementert over tid, og fremstår vanskelige å endre, kan tyde på stiavhengighet. Intervjuene vil forsøke å kartlegge nettverkens historiske utvikling innenfor de tidsrammene informantene kan dekke. Imidlertid går samarbeidet lenger tilbake i tid enn dette, det kan være problemer med informantens hukommelse, og det er en mangel på historiske dokumenter fra de nordiske nettverkene. Det vil derfor også benyttes nåtidige indikatorer på stiavhengighet. For det første om det er inngått formelle avtaler mellom de nordiske landene som skaper historiske forpliktelser, og om disse legger føringer på nettverksarbeidet, uavhengig av dagens situasjon. Og for det andre, som en lakmestest på stiavhengighet, spørsmålet: «hypotetisk, tror du at et tilsvarende samarbeid ville blitt inngått i dag hvis det ikke allerede eksisterte?» Hvis svaret er nei, og hvis nettverkene framstår som «utdaterte» og lite relevante for dagens situasjon, kan dette være tegn på stiavhengighet.



# Kapittel 5

## Funn: DSBs deltakelse i nordiske nettverk og EU-nettverk

I dette kapittelet gis det først en presentasjon av oppgavens case, DSB. Så vil studiens empiriske funn legges fram. DSBs deltakelse i nordiske nettverk og EU-nettverk presenteres og sees i sammenheng, basert på både skriftlige og muntlige kilder. Deretter flyttes fokuset til de nordiske nettverkene: først i et historisk perspektiv, så redegjøres det for DSBs nordiske nettverksdeltakelse i dag. Denne seksjonen bygger i all hovedsak på intervjuene.

### Case: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Samfunnssikkerhet er «den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (St.meld. nr. 17 2001-2002: 4). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble opprettet i 2003 da Direktoratet for sivilt beredskap og Direktoratet for brann- og elsikkerhet ble sammenslått. DSB er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Hovedkontoret ligger i Tønsberg, med 286 ansatte per 2015 (NSD u.å.b). DSB har også ansatte i fem tilsynsregioner for eltilsyn, tre skoler og 20 sivilforsvarsdistrikter (DSB 2012a). Direktoratets «virksomhetsidé» er:

DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Vi skal være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser. Vi skal sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering.

(DSB 2016a: 4)

Slik skal DSB bidra til «å hindre tap av liv, helse, miljø, viktige samfunnsfunksjoner og store materielle verdier» (DSB 2016a: 9). DSB skal støtte Justis- og beredskapsdepartementet i samordningen av samfunnssikkerhetsarbeidet nasjonalt, inkludert utarbeiding av nasjonalt risikobilde, planlegging og gjennomføring av øvelser, og tilsyn med beredskapsarbeidet i departementene. Direktoratet er nasjonal brannmyndighet og nasjonal elsikkerhetsmyndighet. Det har ansvar for Sivildforsvaret, eksplosivsikkerhet, industrisikkerhet og håndtering og transport av farlige stoffer, sikkerhet ved forbrukerprodukter og forbrukertjenester, og regional og lokal sikkerhet gjennom blant annet etatsstyring av fylkesmennene på samfunnssikkerhetsområdet (DSB 2012b). DSB er både en faglig rådgiver, en iverksetter av vedtatt politikk, en utøver av etatsledelse og en forvalter av lover og regler. Sistnevnte rolle inkluderer tilsyn, behandling av enkeltsaker og utarbeidelse av forskrifter. DSB har forvaltningsansvar for Brann- og eksplosjonsvernloven, Eltilsynsloven, Sivilbeskyttelsesloven og Produktkontroll-loven (DSB 2016a: 4-5).

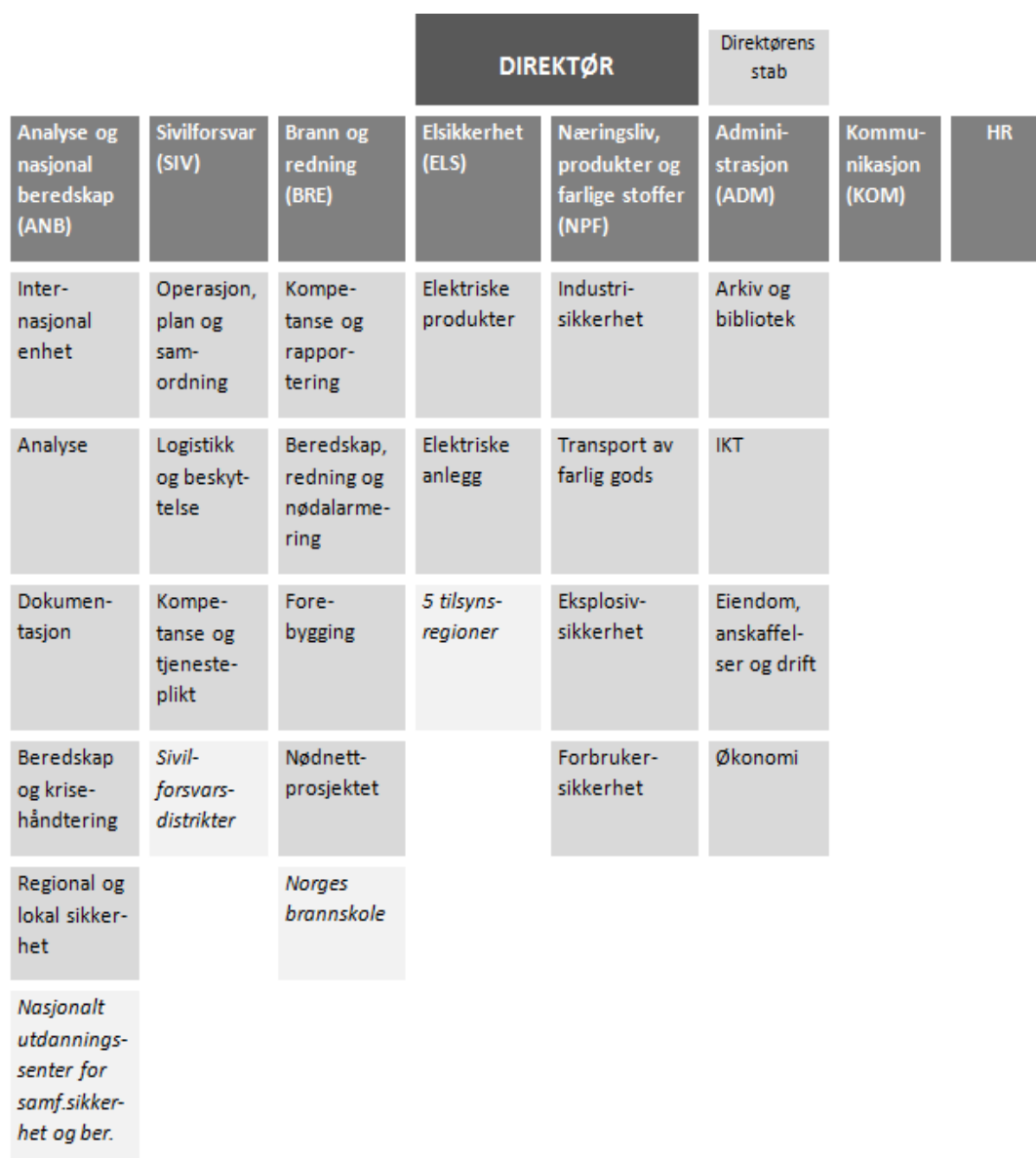
Direktoratets mangfoldige portefølje gjenspeiles i organisasjonskartet ( neste side). Under presenteres de fire fagavdelingene som inngår i denne studien.

*Avdeling for analyse og nasjonal beredskap (ANB)* understøtter Justis- og beredskapsdepartementet i nasjonal samordning på samfunnssikkerhetsfeltet, og arbeider med å styrke det forebyggende arbeidet, beredskapen og krisehåndteringsevnen, både lokalt, regionalt og nasjonalt. Avdelingen kartlegger sårbarhets- og risikoutviklingen i det norske samfunnet, arbeider med øvelser og sivil-militært samarbeid, og jobber opp mot fylkesmennene og kommunene. Internasjonal enhet (INE) koordinerer og følger opp DSBs internasjonale engasjement (DSB 2014). De skal ivareta norske interesser på feltet internasjonalt, og forvalte en nasjonal kontaktpunktfunksjon som både kan formidle og be om internasjonal bistand (DSB 2013a: 14).

*Avdeling for brann og redning (BRE)* ivaretar DSBs ansvar som nasjonal brannmyndighet. De organiserer det brannforebyggende arbeidet i Norge, samarbeider med det kommunale brannvesenet og hovedredningssentralene, og koordinerer DSBs oppgaver på redningsområdet. De administrerer skogbrannhelikopterberedskapen og følger opp Redningsinnsats til sjøs (RITS). I tillegg driver de etatsstyring av Norges brannskole. Avdelingen leder innføringen av Nødnett i brannvesenet og 110-sentralene (DSB 2014).

*Avdeling for elsikkerhet (ELS)* har forvaltningsansvar for elsikkerhet «forbundet med utførelse, drift og vedlikehold av elektriske anlegg og bruk av elektrisk utstyr», og jobber med forebyggende arbeid på området. Målet er å forhindre ulykker med strømgjennomgang, branner med elektrisk årsak og feil bruk av elektrisk utstyr. De driver markedskontroll med elektrisk utstyr, tilsyn med elektromedisinsk utstyr på sykehus, og forvaltning og utvikling av regelverk for både elektriske produkter og anlegg. Fem regionkontorer og lokale eltilsyn fører tilsyn (DSB 2014).

*Avdeling for næringsliv, produkter og farlige stoffer (NPF)* jobber for å forebygge ulykker på sine ansvarsområder. Arbeidet inkluderer tilsyn, saksbehandling, regelverksutvikling og informasjonsarbeid. De koordinerer oppfølgingen av storulykkeforskriften, og følger opp industrisikkerhet ved håndtering av brannfarlige, trykksatte og reaksjonsfarlige stoffer. De har ansvar for transport av farlig gods. På eksplosivområdet arbeider de for sikker lovlig bruk av eksplosiver, inkludert fyrverkeri. I tillegg har avdelingen ansvar for forbrukersikkerhet (forbruketprodukter og forbrukertjenester) (DSB 2014).



Figur 1: Organisasjonskart DSB – avdelinger, enheter og ytre etater.  
Tilpasset fra DSB 2016b.

## DSBs tilnærming til internasjonalt arbeid

I DSBs internasjonale policy står det at direktoratet skal styrke norsk samfunnssikkerhet og beredskap gjennom «et sterkt og omfattende internasjonalt samarbeid», med særlig vekt på EU, FN og NATO. Nordisk samarbeid skal også prioriteres. DSB skal oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen og andre avtaler/konvensjoner. Direktoratet skal kunne gi og motta internasjonal bistand. Internasjonalt regelverks- og standardiseringsarbeid, erfaringsutveksling og kompetanseheving vektlegges. I tillegg skal DSB «prioritere internasjonale fora hvor vi har mulighet til å fremme norske interesser innen samfunnssikkerhet og beredskap». Hver



fagavdeling har ansvar for å følge opp det internasjonale samarbeidet på sitt fagområde. Internasjonal enhet i ANB har et spesielt koordineringsansvar (DSB 2013c). DSBs internasjonale engasjement har økt betydelig de siste årene, og det er en prioritet å opprettholde og utvide dette (DSB 2013a: 1).

### ***EU-samarbeid***

Samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap i EU har blitt sterkt utvidet de senere årene (NOU 2012:2: 627). «EU fremstår i dag som den viktigste internasjonale aktøren for norsk samfunnssikkerhet og beredskap», og dekker «stort sett alle» DSBs virksomhetsområder (DSB 2013a: 2). EØS-avtalen regulerer det meste av DSBs EU-samarbeid. EUs hovedverktøy på samfunnssikkerhetsområdet er Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering. EU har også en lang rekke direktiver og forordninger innen produktsikkerhet, industrisikkerhet, elsikkerhet og andre av DSBs fagområder. Disse legger føringer for Norge gjennom EØS-avtalen (Meld. St. 29 2011-2012: 109-111). DSB deltar i komiteer og ekspertgrupper under EU-kommisjonen, og bidrar i arbeidet med utforming og implementering av regelverk. Det er et mål at DSB aktivt skal delta i regelverksutviklingen i EU for å ivareta norske interesser (DSB 2013a: 3, 9).

### ***Nordisk samarbeid***

Det er økt politisk oppmerksomhet om nordisk samarbeid på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet (Meld. St. 5 2011-2012: 37). Stoltenberg-rapporten fra 2009 la fram forslag til hvordan det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i Norden kunne styrkes (DSB 2013a: 5). Samme år ble Haga-erklæringen vedtatt av de nordiske ministerne for samfunnssikkerhet og beredskap, om styrking av det nordiske beredskapssamarbeidet. Det omhandler blant annet øvelser og utdanning, redningstjenesten, krisekommunikasjon, brannforebygging, forskning, og beredskap mot kjemiske, biologiske, radioaktive og nukleære trusler (CBRN). Målet er forebygging og håndtering av ulykker og katastrofer i Norden. I 2013 videreførte Haga II-erklæringen intensjonene fra Haga I. Erklæringene er fulgt av årlige møter mellom de ansvarlige ministerne (DSB 2013d). Den nordiske solidaritetserklæringen fra 2011 fastslår at det er naturlig for Norden å samarbeide om utenriks- og sikkerhetspolitikk. Men DSB har i mange år deltatt i nordiske fora på en lang rekke områder: redning, elsikkerhet, brann, farlige stoffer,

eksplosiver osv. «DSB skal jobbe aktivt for at områder av felles nordisk interesse fortsatt utvikles og styrkes», og bruke det nordiske samarbeidet for påvirkning og økt tyngde i EU, FN og NATO (DSB 2013a: 5).

## DSBs nordiske nettverk og EU-nettverk – sett i sammenheng

I dette avsnittet vil de aktuelle nordiske nettverkene og EU-nettverkene presenteres, og det vil gjøres rede for hvilke overlapp og koblinger som finnes mellom dem.

### Hva gjør man i nettverkene – og overlapper aktivitetene?

I tabellene under presenteres, avdelingsvis, de nordiske nettverkene og EU-nettverkene som dekkes av studien. Fokuset er på hva man gjør i nettverkene. Det presenteres kort ett eller flere EU-nettverk og ett nordisk nettverk ved siden av hverandre, før det i kolonnen til høyre gis en egen vurdering fra informantene av hvorvidt aktivitetene i de aktuelle nettverkene overlapper. «Overlapp» vil her altså si at man gjør de samme tingene, diskuterer de samme faglige problemstillingene osv. Dette er *ikke* en fullstendig oversikt over hvilke nettverk DSB deltar i (se DSB (2013b)), men bygger på intervjuene. Der ble hver informant bedt om å velge ut EU-nettverk og nordiske nettverk de deltar i, og dette avgjør hvilke nettverk som plasseres ved siden av hverandre i tabellene. Det sikrer at nettverk fra samme fagområde sees i sammenheng. I hovedsak tilsvarende hver rad nettverksdeltakelsen til én informant. Stort sett er dette en naturlig inndeling, men den reflekterer ikke nødvendigvis hvordan DSB ser ulike nettverk i sammenheng i virkeligheten. Tabellene skiller heller ikke mellom store og små, viktige og mindre sentrale nettverk, og gir sånn sett et noe ubalansert bilde av virkeligheten.

De to første nettverkene er generaldirektørmøtene i Norden og EU, der direktørene for DSB og de utenlandske søsterorganisasjonene møtes.

Tabell 5.1: Direktørens nettverk

EU-nettverk	Nordisk nettverk	Egenvurdering av overlapp
<b>Generaldirektørmøtet i EU</b>	<b>Det nordiske generaldirektørmøtet</b>	Store overlapp (Intervju 2016).
Ikke en del av EUs formelle politiske system, og Norge deltar på likefot. Et forum for åpen og fri diskusjon, knytting av kontakter, og utvikling av det overordnede samfunnssikkerhetsperspektivet. Formelt tas det ingen avgjørelser her. Men Kommissjonen kan f.eks. luftenye initiativer og få innspill fra generaldirektørene (Intervjuer 2016).	Et av de viktigste formelle samarbeidene om samfunnssikkerhet i Norden. Her utveksles erfaringer, avtaler og prosjekter følges opp, og nytt samarbeid initieres. Nordiske holdninger kan samordnes overfor f.eks. EU (DSB 2013b: 12).	

Fra ANB presenteres to omfattende og høyprofilerte samarbeid som skiller seg fra mange av de mindre og mer fagtekniske nettverkene. Også andre avdelinger er involvert i disse, men her er det informanter fra Internasjonal enhet (INE) som er intervjuet.

Tabell 5.2: ANBs nettverk

EU-nettverk	Nordisk nettverk	Egenvurdering av overlapp
<p><b>Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering</b></p> <p>EUs hovedverktøy for sivil katastrofeinnsats og beredskapssamarbeid. Kan supplere den nasjonale beredskap ved naturkatastrofer, terror, ulykker. Operativt bygget rundt en ressursdatabase der landene melder inn nasjonale ressurser som andre land kan anmode ved en krise. Dette kan være moduler i form av f.eks. et brannhelikopter eller et søk- og redningslag. Ressursene kan også brukes ved kriser utenfor Europa; Mekanismen kan da koordinere den europeiske innsatsen. Krisekoordineringssenteret ERCC har kontakt med deltakerlandene gjennom et krisekommunikasjonssystem og formidler anmodninger om bistand. Det er utviklet et treningsprogram for eksperter, en transportstøtteordning og diverse samarbeidsarenaer (DSB 2013b: 6; Intervju 2016).</p>	<p><b>Haga-samarbeidet</b></p> <p>Nordisk beredskapssamarbeid med utgangspunkt i Haga-erklæringen fra 2009. Flere av DSBs avdelinger er inne her, og arbeider med skogbrannberedskap, redningsinnsats til sjøs, CBRN og krisekommunikasjon. ANB følger opp øvelser og samarbeid om forskning og utvikling (DSB 2013b: 15). De er dessuten involvert i utviklingen av nordiske moduler, ressurser som også kan meldes inn i Samordningsmekanismen. Man leter fortsatt etter gode fellesprosjekter og prøver å utvikle disse. Målet med samarbeidet er å bli sterkere beredskapsmessig, sammen, i Norden (Intervju 2016).</p>	<p>Det er overlapp ved at man snakker om de samme tingene og har de samme ambisjonene. Mulighetene for finansiering fra EU på øremerkede områder (f.eks. flom), gjør at det nordiske samarbeidet legges opp mot disse. DSB jobber for at det skal være overlapp fordi det gjør EU og det nordiske samarbeidet relevante for hverandre (Intervju 2016).</p>

Tabell 5.3: BREs nettverk

EU-nettverk	Nordisk nettverk	Egenvurdering av overlapp
<p><b>Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering</b></p> <p>BRE deltar i Samordningsmekanismen på området skogbrann. Dette inkluderer å melde inn ressurser og svare på anmodninger gjennom ERCC, at man kan komme hverandre til unnsetning. I møtene legges det fram status for arbeidet og innberettes hvilke kapasiteter landene sitter på, og diskuteres beredskap og tiltak (Intervju 2016).</p>	<p><b>NORDRED</b></p> <p>Nordisk redningstjenestesamarbeid, bygger på NORDRED-avtalen fra 1989. Målet er å fremme samarbeid mellom de nordiske redningstjenester, både i utviklingen av disse og i form av uhindret bistand over landegrensene ved ulykkeshendelser som kan skade mennesker, eiendom eller miljø. Avtalen forplikter de tilsluttede landene å yte hverandre den nødvendige hjelp (NORDRED u.å.). Gjennom samarbeidet vedlikeholdes rammeavtalen, i tillegg til flere tilknyttede redningsavtaler (DSB 2013b: 14). Det inkluderer også øvelser og opplæring (Intervju 2016).</p>	<p>Opplever ikke at NORDRED overlapper opp mot EU (Intervju 2016).</p>
<p><b>EU Fire Safety Network</b></p> <p>NEDLAGT. Et frivillig samarbeid om forebyggende brannvern, med rådgivningsfunksjon for EU-kommisjonen (DSB 2013b: 11). Var «for mye mynta på en ildsjel» og ble nedlagt etter at vedkommende sluttet (Intervju 2016).</p>	<p><b>Nordisk brannforebyggende møte</b></p> <p>Forum for forebyggende brannvern. Man utveksler informasjon om hva man jobber med, utarbeider felles tiltak og drøfter felles utfordringer, f.eks. knyttet til like risikogrupper i befolkningen (DSB 2013b: 13; Intervju 2016).</p>	<p>Falt bort.</p>

Tabell 5.4: ELS' nettverk

EU-nettverk	Nordisk nettverk	Egen-vurdering av overlapp
<p><b>EU Lavspenningsdirektiv (LVD 2006/95/EF) – ADCO-gruppe + WP<sup>4</sup></b></p> <p>Samarbeid om markedskontroll på elektrisk utstyr. Man diskuterer nåværende og utvikling av regelverk, risikovurderinger av produkter, og retningen på elsikkerhetsarbeidet i EU. Det er et mål at elektriske produkter håndteres likt av myndighetene i EU. Det kjøres fellesprosjekter om markedskontroll der man sammen velger ut produkter på markedet og får dem testet (DSB 2013b: 10; Intervju 2016).</p>	<p><b>Nordisk komité for samordning av elektriske sikkerhetsspørsmål (NSS)</b></p> <p>Arbeider for økt elsikkerhet i Norden innen elektriske produkter, el-installasjoner og elektrisk kraft. Målet er å redusere el-relaterte branner, ulykker og skader. NSS består av en hovedkomité og fire undergrupper for henholdsvis markedskontroll, analyse, anlegg og informasjon. Man identifiserer fellesnordiske problemområder, harmoniserer regelverk, analyserer ulykkesstatistikk, koordinerer internasjonalt arbeid og utveksler erfaringer og informasjon (NSS 2007; Intervju 2016).</p>	<p>Man diskuterer mange av de samme problemstillingene i begge foraene. Klart overlapp når det gjelder elektriske produkter, i mindre grad for elektriske anlegg (Intervju 2016).</p>
<p><b>EU ATEX-direktiv 94/9/EF – ADCO-gruppe</b></p> <p>Direktivet regulerer elektrisk og mekanisk utstyr til bruk i eksplosjonsfarlige atmosfærer (støv, gass). Hovedhensikten med nettverket er lik praktisering og gjennomføring av regelverket. Man diskuterer regelverk og aktuelle problemstillinger. I gruppen samarbeides det om markedskontroll, med fellesaksjoner der man sammen tester utstyr (DSB 2013b: 11; Intervju 2016).</p>	<p><b>Nordisk myndighetsmøte vedrørende ATEX-direktivene</b></p> <p>Målet med møtene er å utveksle erfaringer og fremme felles fortolkning og håndhevelse av forskrifter og standarder. I gruppen tar man opp alle aspekter ved regelverket og gjennomføringen av dette. Man diskuterer også hendelser og ulykker, og hva som skjer på feltet i EU (DSB 2013b: 13; Intervju 2016).</p>	<p>De to nettverkene kan fungere sammen når det gjelder faglige problemstillinger og regelverksdiskusjoner. Tydelig overlapp i tema og mål: «at ting ikke skal gå ukontrollert i luften!» (Intervju 2016).</p>

<sup>4</sup> ADCO-gruppen styres av medlemslandene. WP (Working Party) ledes av Kommisjonen, og i tillegg til myndighetene møter også andre aktører der, som fabrikant- og standardiseringsorganisasjoner (Intervju 2016).

Tabell 5.5: NPFs nettverk

EU-nettverk	Nordisk nettverk	Egen-vurdering av overlapp
<p>Blant annet: <b>EU Standing Committee of Experts on Precursors + EU Standing Committee for Directive 93/15 (Explosives for civil use) + EU Pyrotechnics Working Group for Directive 2007/23</b></p> <p>Førstnevnte rådgir Kommissjonen. Foraene er i stor grad direktivrettet, med diskusjoner om fortolkning, implementering og utvikling av regelverket, samt informasjonsutveksling (DSB 2013b; Intervju 2016).</p>	<p><b>Nordex</b></p> <p>Nordisk samarbeidskomité for offentlig tilsyn med brannfarlige og eksplosive varer. Driver samordning av regelverket i Norden, kunnskaps- og erfaringsutveksling, rapportering av uhell og etablering av felles holdninger og innspill i internasjonale fora. Nordex består av et hovedmøte og flere undergrupper som nedsettes ved behov for å gå mer i dybden på spesifikke områder (DSB 2013b: 13; Nordex 1996; Intervjuer 2016).</p>	<p>Relativt store overlapp, tar opp mange av de samme spørsmålene begge steder. Noen ganger overlapper det helt klart, andre ganger ikke (Intervjuer 2016).</p>
<p><b>Directive 2012/18/EU (Seveso III) – Committee of Competent Authorities + Seveso Expert Group + Technical Working Group II</b></p> <p>Seveso III-direktivet dreier seg om forebygging og begrensning av konsekvensene av storulykker i virksomheter med farlige kjemikalier. Gruppene jobber med direktivet og implementeringen av dette. I CCA tas det beslutninger, mens Seveso Expert Group er en arena for erfaringsutveksling og informasjon fra Kommissjonen. I TWG II jobbes det med tilsyn (DSB 2013b: 7; Intervju 2016).</p>	<p><b>Nordex Seveso-undergruppe</b></p> <p>Etablert i forbindelse med innføringen av Seveso III-direktivet. EU reduserte sin møteaktivitet der implementeringen kunne diskuteres. Dermed ble det nordiske forumet viktig for erfaringsutveksling og for å diskutere tolkning av direktivet og implementering i nasjonalt regelverk – også for likebehandling av industrien i Norden (Intervju 2016).</p>	<p>100 % overlapp fordi alt handler om implement-eringen av et EU-direktiv – men man får diskutert problemstillingene mye mer i dybden i Nordex (Intervju 2016).</p>

### **European Sustainable Shipping Forum**

Diskuterer bærekraft i den maritime transportsektoren. Basert på regelverk om alternative drivstoff, hvor LNG (*liquefied natural gas*) er viktig. Rådgir Kommisjonen om utforming av regelverk for LNG for skip.

### **CEN/TC282 Installation and equipment for LNG**

Teknisk komité som arbeider med å utarbeide/vedlikeholde standarder for anlegg og utstyr for produksjon, transport og lagring av LNG (Intervju 2016).

### **Nordisk forum for LNG**

Etablert pga. økende bruk av LNG som drivstoff i maritim sektor, inkludert på fergene som går mellom de nordiske landene. Målet er å få et regelverk om infrastruktur for LNG som er så likt som mulig i Norden, med felles risikobilde og samme nivåer for aksept av risiko. Det skal være like vilkår for fergeindustrien i Norden (dette området dekkes ikke fullt ut av EU-regelverk) (Intervju 2016).

Ja, det er en overlapp, med diskusjon av mange av de samme faglige problemstillingene. Men mål-setningen for de ulike nettverkene kan være forskjellig (Intervju 2016).

### **Committee of Directive 2001/95/EC on General Product Safety (GPSD) + Expert Group Meeting on Council Directive 2009/48/EC concerning the safety of toys + ADCO group**

I foraene diskuteres direktivenes krav, tolkning og implementering, samt revidering av regelverket. I tillegg skjer det faglig oppdatering og erfaringsutveksling. Man drøfter konkrete problemstillinger og risiko rundt enkeltprodukter og produktgrupper, og avklarer produktklassifiseringer. Fokus på harmonisert implementering og like vilkår for produsenter. Markedskontroll diskuteres også: planer, resultater, felles prosjekter (DSB 2013b: 7-8; Intervju 2016).

### **Nordisk produktsikkerhetsforum**

Diskuterer hovedsakelig forbrukerprodukter under GPSD-direktivet (produkter som ikke reguleres gjennom egne EU-direktiver). Målet er å redusere forekomsten av farlige produkter på det nordiske markedet. Regelverksdiskusjoner står sentralt, samt avklaringer rundt f.eks. produktklassifisering eller tiltak mot enkeltprodukter. Man harmoniserer oppfølgingen av regelverket, driver erfaringsutveksling, gjennomfører felles markedskontrollprosjekter og forbereder internasjonalt standardiseringsarbeid, samt felles forslag til EU. Man prøver å gå tilsyn på samme type produkter og dele resultatene (DSB 2013b: 12; NPF 2009; Intervju 2016).

I det nordiske nettverket prøver man bevisst å ta opp de samme faglige spørsmålene som i EU, for å få avklart ting, få fram norske synspunkter og samordne seg i Norden før EU-møtene (Intervju 2016).



Oppsummert kan det trekkes et skille mellom de operative beredskapssamarbeidene som Samordningsmekanismen, Haga-samarbeidet og NORDRED, og de regelverkssentrerte nettverkene i form av ekspert- og arbeidsgrupper i EU, og nordiske forum for elsikkerhet, LNG, produktsikkerhet osv. Viktige stikkord her er erfaringsutveksling, direktivimplementering og regelverksharmonisering. EU-direktiver står sentralt både i nordiske nettverk og i EU-nettverkene. Basert både på informantenes egenvurdering, og ved å se aktivitetene i nettverkene opp mot hverandre, må det slås fast at det er stor grad av overlapp mellom de to samarbeidsarenaene. De samme faglige problemstillingene og mye av det samme regelverket diskuteres i begge typer nettverk. Felles markedskontrollprosjekter kjøres både i EU og i Norden på elektriske produkter og forbrukerprodukter. Både i Samordningsmekanismen, Haga-samarbeidet og NORDRED er målet å kunne hjelpe hverandre med ressurser i krisesituasjoner, på tvers av landegrenser. Overlapp ser ut til å henge sammen med EU-regulering av et område. Dette forklarer at BRE skiller seg fra de andre avdelingene med mye mindre overlapp mellom deres samarbeidsfora. Det er ikke samme grad av EU-regulering på brannområdet som på de andre fagområdene. Dette skyldes også en metodologisk skjevhet ved at ett av deres EU-nettverk er nedlagt. Det er viktig å understreke, som også enkelte av informantene gjør, at overlapp ikke er negativt – «det er i høyeste grad positivt!» Flere nevner at man arbeider for overlapp mellom nettverkene, blant annet for å kunne bruke de nordiske nettverkene som plattform mot EU (Intervjuer 2016) – noe neste avsnitt vil ta for seg.

### **Koblinger mellom nordisk samarbeid og EU-samarbeid**

I dette avsnittet vil det gjøres rede for hva slags koblinger som finnes mellom de to typene samarbeid. Fokuset er på hvordan man i de nordiske nettverkene samordner seg opp mot EU, og hvordan DSB kan bruke nordiske relasjoner som «EU-kanal».

#### ***Hvor mye av det nordiske nettverksarbeidet er relatert til EU?***

Aller først er det relevant å se hvor mye av arbeidet i de nordiske nettverkene som er relatert til EU. Konklusjonen er at med unntak av brannområdet, så er arbeidet i de nordiske nettverkene i svært stor grad relatert til EU på en eller annen måte. Sju informanter gir uttrykk for at «det meste» eller «alt» arbeidet er relatert til EU. Tre informanter opplever at «mye» av arbeidet i de nordiske nettverkene er EU-relatert. Og begge informantene fra BRE mener at svært lite av

arbeidet i de nordiske nettverkene er relatert til EU på noen måte (Intervjuer 2016).

«Som regel, så prøver vi å ha en EU-vinkel på det» i det nordiske generaldirektørmøtet (Intervju 2016). ANB-informantene sier at «på vårt felt, så er *mye*, mesteparten, rettet mot EU i en eller annen sammenheng» (Intervju 2016). Angående utviklingen av nordiske ressurser i Haga-samarbeidet, så «*kan* [det] relateres til EU, hvis vi ønsker det. Men det er jo ikke gitt at vi for enhver pris ønsker det.» Det kan for eksempel være aktuelt å holde visse kapasiteter internt i Norden hvis man har få av dem. «Det handler om at man kan både ha et nordisk samarbeid, og bygge opp en sterk regional ressurs som også kan meldes inn til Mekanismen» (Intervju 2016). Samtidig får også nordiske prosjekter ofte en EU-dimensjon ved at EU bidrar med finansiering. Øvelse SkagEx11, for eksempel, om håndtering av skipsulykker, var en fellesnordisk øvelse, men fikk midler fra EU. Når EU bidrar med penger, «så vil man selvfølgelig også få synliggjort EUs kapasiteter, EUs måter å gjøre ting på, og EUs eksperter. Og det er en helt fair *trade-off*» (Intervju 2016).

På de mer tekniske fagområdene til NPF og ELS er det særlig regelverk som gjør at så mye av det nordiske nettverksarbeidet er relatert til EU. I Nordex har «det meste en eller annen oppheng i EU» fordi så mange diskusjoner er knyttet til EU-direktiver (Intervjuer 2016). Det som ikke er EU-relatert, er informasjons- og erfaringsutvekslingen mellom landene, skadetall og for eksempel holdningskampanjer om fyrverkeri (Intervju 2016). I Seveso-undergruppen er «egentlig alt» arbeidet relatert til EU fordi samarbeidet handler om et EU-direktiv (Intervju 2016). Også Nordisk forum for LNG, som opererer på et område EU ikke regulerer fullt ut, må forholde seg til «EU-regelverk og EU-normer og EU-guidelines» (Intervju 2016). Om Nordisk produktsikkerhetsforum og arbeidets tilknytning til EU, sier informanten:

Tilsynsplaner er knytta opp, regelverket er knytta opp, konkrete produktområder er fort knytta opp, avklaringer er knytta opp. Mye av det er jo knyttet opp fordi du faktisk har en rolle som fag- og tilsynsmyndighet, som igjen er knyttet opp mot et regelverk, som igjen gjør at du skal utøve en rolle og en aktivitet, og den aktiviteten i seg selv er jo i all stor grad knyttet opp mot eget regelverk, som igjen er knyttet opp mot

EU. Så du får en lenke uansett hvordan du ser på det. Så hvis man vil, så kan man jo si at i all hovedsak, så er alt knyttet opp. (Intervju 2016)

I NSS, som også opererer med undergrupper, er særlig arbeidet med elektriske produkter sterkt knyttet til EU-direktiver. Mens for anleggsgruppa er mye av regelverket nasjonalt, og analysegruppa lager statistikk med nordiske tall (Intervju 2016).

Det er BRE og brannområdet som skiller seg ut, ved at lite eller ingenting av arbeidet i NORDRED og Nordisk brannforebyggende møte er EU-relatert. EU-regelverk diskuteres i liten grad. Det finnes noen EU-direktiver på det forebyggende området, blant annet knyttet til tunnelsikkerhet, men det er ikke noe særlig tema i det nordiske nettverket (Intervju 2016).

### ***Nordisk samordning opp mot EU***

Arbeidet i de nordiske nettverkene er altså i stor grad relatert til EU, med betydelige overlapp mot virksomheten i EU-nettverkene. Dette gjør at de nordiske nettverkene blir brukt til samordning opp mot EU. I DSBs internasjonale policy står det at «de nordiske landene stadig oftere opptrer som en region innenfor EU-samarbeidet på vårt fagområde» (DSB 2013a: 5). DSB (2013b: 12-13) skriver om flere nordiske nettverk at man her kan «forene nordiske holdninger ovenfor andre aktører som eksempelvis EU» (generaldirektørmøtet) eller «samarbeid[e] om forslag som kan fremmes overfor EU» (Nordisk produksikkerhetsforum). I Nordex' statutter nevnes at man skal «etablere en felles plattform i internasjonalt regelverks- og standardiseringsarbeid» (Nordex 1996). Mens det i formålsdokumentet til NSS (2007) heter at man skal «bidra til koordinering av uttalelser og høringer innenfor EU/EØS-systemet».

Dette bekreftes av et flertall av informantene: på samfunnssikkerhetsfeltet samordner de nordiske landene sine standpunkter så de kan stå sammen om en felles holdning i EU (Intervjuer 2016). «Er det et EU-regulert område, så er det viktig å ha et nordisk samarbeid for å prøve å ha en felles røst inn i EU» (Intervju 2016). Det kan være å samkjøre ett felles innspill til EU-kommisjonen, eller at ett nordisk land fremmer et forslag og får støtte fra resten av Norden (Intervjuer 2016). Det kan for eksempel være fellesnordiske problemstillinger som Norden ønsker å ta opp overfor resten av

Europa. Dette anses som positivt og viktig (Intervjuer 2016). Et eksempel fra Samordningsmekanismen vedrørende risikobilder og beredskapsmoduler:

Det kan være hvis man har et nasjonalt risikobilde med scenario som er sammenfallende for de nordiske landene, så kan vi bli enige om at dette er noe vi bør løfte inn og synliggjøre bedre i EU, for å få dem til å vektlegge det mer, som en regional risiko for vårt område. Et eksempel på det, er at vi ganske tidlig påpekte at en del av modulene man har i denne «poolen», ikke helt er skreddersydd for å takle kalde forhold. Altså, hva skjer hvis ting skjer på vinteren, hvis vi får spanjoler og grekere opp hit, er de da i stand til å gjøre jobben sin like godt som de ellers ville ha vært? Og ut fra det, så bestemte Finland seg for å søke om EU-midler, for å lage nettopp en «cold condition»-modul som de nå har, og som vi også kan disponere, skulle det skje noe her, gjennom EU. Så det er en av måtene vi jobber på, å se på regionale forhold og se på Europa som et knippe regioner, der hver region, snarere enn hvert land, har spesielle utfordringer.

(Intervju 2016)

ANBs informanter forteller at Norden i større grad enn før samarbeider inn mot EU om søknader og øvelser, delvis av økonomiske grunner, men også med mål om å «styrke Norden innenfor EU». De har et sterkt samarbeid om å koordinere nordiske synspunkter før aktiviteter i EU (Intervjuer 2016). Et par av informantene fra andre avdelinger mener derimot at dette er noe Norden kan bli bedre på (Intervjuer 2016).

Et flertall av informantene gir uttrykk for at de nordiske nettverkene kan fungere som en plattform for å forberede konkrete møter i EU-nettverkene. Et eksempel er NSS' undergruppe for markedskontroll:

I forkant av ADCO-møtene [i EU], så har de ofte møter, enten de møtes personlig, på de møtene de har, eller så møtes de kanskje på videomøte. Og tar opp: er det noen problemstillinger som er felles nordiske, som vi ønsker å ta opp overfor resten av Europa? [...] I den markedskontrollgruppa, så bruker man mye tid på å diskutere problemstillinger som kanskje skal opp på ADCO.

(Intervju 2016)

Det kan handle om hva Norden ønsker å spille inn i EU, eller hvordan Norden kan møte konkrete forslag eller problemstillinger som skal opp på EU-møtene (Intervjuer 2016). «Nettopp å få avklart ting som kommer opp i Kommisjonsmøtene, det er viktig for oss å vite at dette har vi samstemt med for eksempel de svenske myndighetene, vi vet hva de legger fram, vi har en formening om det, og kan støtte dem på det» (Intervju 2016). Ikke alle de nordiske nettverkene legger vekt på å møtes i forkant av EU-møtene, men de kan likevel fylle samme funksjon med nordisk koordinering og forberedelse til EU-nettverkene. Samordning og møteforberedelse fremmes av at det gjerne er i hvert fall noen av de samme menneskene som møter både i de nordiske nettverkene og i EU-nettverkene (Intervjuer 2016).

Igjen er det BRE som skiller seg ut. Mens informanter fra alle de andre avdelingene forteller om slik samordning og møteforberedelse, oppleves dette som lite relevant for informantene fra BRE og deres nordiske nettverk (Intervjuer 2016).

### ***Norges manglende EU-medlemskap og nordiske relasjoner som «EU-kanal»***

Mens Danmark, Sverige og Finland er medlemmer av EU, deltar Norge og Island i EU-nettverkene gjennom EØS-avtalen. Informantene ble spurt om hvordan de opplever at det manglende EU-medlemskapet påvirker Norges rolle og innflytelse både i de nordiske nettverkene og i EU-nettverkene. For de nordiske nettverkene er det bred enighet blant informantene om at manglende EU-medlemskap ikke har noen påvirkning (Intervjuer 2016). «Der er vi likestilt. Absolutt» (Intervju 2016). Bildet er mer sammensatt når det gjelder EU-nettverkene. Informantene er delt mellom et flertall som opplever at Norge stiller relativt likt med medlemslandene, og et mindretall som opplever ulemper i noe større grad. Avstanden mellom de to gruppene er ikke veldig stor, og de færreste ser ut til å oppleve svært store ulemper (Intervjuer 2016).

Gjennomgangsbeskrivelsen fra den første gruppen er at Norge ikke kan stemme når avgjørelser skal tas, men ellers «har muligheter på lik linje med alle andre» og «blir hørt på lik linje med EU-land» (Intervju 2016). Flere av disse informantene deltar i ekspertnettverk hvor man uansett ikke tar beslutninger, men for eksempel rådgir Kommisjonen. Dette fremmer opplevelsen av å operere på likefot (Intervjuer 2016). I

denne gruppen finner vi også informantene som deltar i Samordningsmekanismen. En av dem beskriver:

Det er knapt en spøk, men den vanlige vitsen er at man glemmer at Norge ikke er medlem i EU. Fordi at samarbeidet vi har gjennom Samordningsmekanismen, det eneste vi ikke får lov til å gjøre, er å stemme den ene gangen i året når man skal vedta arbeidsprogrammet. Eventuelt selvfølgelig når man skal revidere lovgrunnlaget, da får vi heller ikke lov å delta. Men vi kan påvirke dette. Vi har vært med så lenge nå, og vært såpass aktive, at du merker egentlig ikke noen forskjell på oss og de andre nordiske landene, fra [Civil Protection Committee] og nedover.

(Intervju 2016)

Dette tilskrives relasjoner og posisjoner bygd opp over tid (Intervju 2016). At DSB og Norge kan bygge seg opp en posisjon i EU-nettverkene som motvirker ulempene ved ikke å være EU-medlem, nevnes også fra NPF. Informantens erfaring er at «man har mye større mulighet for å slå igjennom i EU, selv om vi ikke er medlem, hvis man har noe godt å komme med». Ved å være tidlig ute, legge premisser og ta føringen, kan man få «*veldig* stor gjennomslagskraft», og faktisk få EU til å se til Norge. Man må ha et godt kunnskapsgrunnlag å underbygge forslagene sine med. «Skal man delta i EU-sammenheng, så krever det gode forberedelser, at man sender de rette folkene, og at man har noe konkret å komme med» (Intervju 2016).

På den andre siden har du mindretallet informanter som opplever noe større ulemper knyttet til Norges manglende EU-medlemskap. De har større problemer med å bli hørt i EU-sammenheng: «Vi er tross alt et ikke-EU-land, så vi får delta i møtene, men i hvor stor grad stemmen vår blir hørt, det er en annen sak» (Intervju 2016).

Til syvende og sist, så er vi ikke medlem. Og sånn er verden. Og derfor så vil, uansett, så vil en kommentar i et [EU-nettverksmøte] fra et medlemsland veie høyere enn en kommentar fra et observatørland. Og det er også sånn at alle medlemslandene skal ha sagt sitt før vi får slippe til, hvis vi har kommentarer. Du sitter helt til slutt, hvis alle andre har fått sagt det de skulle, da får vi slippe til. Så det er forskjell på folk, sånn er det bare.

(Intervju 2016)

Inntrykket fra disse informantene er at det varierer veldig hvor gode vilkår Norge møter i EU-nettverkene: «I noen arbeidsgrupper er vi med hele tiden, i andre er det sånn 'å nei, nå må dere ut!'» (Intervju 2016). Det avhenger av hva slags forum det er snakk om, og av hvilke personer som deltar. Det kan også variere hva slags kunnskap EUs representanter har om Norges rettigheter under EØS-avtalen (Intervjuer 2016).

Alle informantene i denne gruppen nevner at det nordiske samarbeidet blir ekstra viktig for Norge som ikke er EU-medlem. «At det er én vei vi kan prøve å påvirke på» (Intervju 2016). At «det nordiske samarbeidet er viktigere fordi vi står utenfor EU, og vi har tilgang til en del informasjon fra EU som vi får av de andre nordiske landene, fordi de er med» (Intervju 2016).

Samtlige informanter, bortsett fra én, sier at de bruker de nordiske relasjonene som en «kanal» mot EU, både for å innhente informasjon og for å påvirke (Intervjuer 2016). Forskjellene i hvor godt man mener seg hørt i EU, slår altså ikke inn her. «Hvis vi har hatt vanskeligheter med å få informasjon, så har vi tatt kontakt og hørt om de [andre nordiske landene] har visst noe» (Intervju 2016). Og der Norge ikke er stemmeberettiget, og mener noe er viktig for en sak, så bruker man sine nordiske kontakter for å prøve å påvirke, for å ta med norske problemstillinger inn i EU-møter der man ikke har tilgang (Intervjuer 2016). Dette er for eksempel nyttig når EUs medlemsland skal forhandle om forslag til nye direktiver: «Da lukka jo alle dører for oss. Da fikk ikke vi greie på noe mer om hva som skjedde. Og da var det om å gjøre å bruke kontaktene sine» (Intervju 2016). Dette gjøres også i Samordningsmekanismen:

En åpenbar nyttegevinst av det nordiske samarbeidet er selvfølgelig at Norge som ikke er EU-medlem, kan få gjennom både Danmark og Sverige en tilgang til informasjon, kan diskutere problemstillinger som vi vet at de skal stemme over, og på den måten i forkant kanskje prøve å influere, i alle fall synliggjøre det norske synet. Også er det jo, oftere enn ikke, tydelig sammenfall mellom hva Sverige og Danmark mener i en setting, og tidvis også Finland, sånn at vi føler jo at bare ved å være aktive i forkant av en prosess, og løfte disse temaene inn i det nordiske samarbeidet, så blir vi hørt på en sånn måte. I så måte, så er vi de facto nærmest med.

(Intervju 2016)

Det nordiske samarbeidet som en slik kanal brukes «veldig aktivt», og er resultatet av «ganske mange år med nettverksbygging og arbeid» (Intervju 2016). Et par av informantene mener at man kunne bli bedre på å bruke de nordiske relasjonene på denne måten (Intervjuer 2016). Den tidligere direktøren ser det som et av de viktigste målene med det nordiske samarbeidet:

Siden vi ikke er medlem av EU, så har vi hatt som mål at da må vi få til det nordiske samarbeidet. Både fordi det er naturlig å ha et samarbeid oss mellom, men også fordi vi da har en kanal inn i EU.

(Intervju 2016)

### *Avslutningsvis om Norden og EU*

Hvilke signaler kommer så fra EU om nordisk samarbeid? Opplever informantene forventninger eller oppmuntring fra det holdet? For det store flertallet er svaret nei. «Jeg tror de er ganske overrasket over at vi har noen nettverk!» (Intervju 2016). En annen mener at «det kanskje heller er motsatt, at vi demonstrerer overfor EU at vi faktisk samarbeider i Norden» (Intervju 2016). En tredje ser det sånn at EU er positive til alt som kan føre til bedre gjennomføring av det felleseuropeiske regelverket (Intervju 2016). En av de få som faktisk opplever noen form for signaler, sier: «De oppmuntrer til... ikke nødvendigvis nordisk samarbeid, men de oppfordrer til myndighetssamarbeid» (Intervju 2016). Det er i Samordningsmekanismen at det klartest oppleves at EU oppmuntrer og stimulerer til regionalt samarbeid (Intervjuer 2016).

I DSBs internasjonale policy omtales EU som «den viktigste internasjonale aktøren for norsk samfunnsikkerhet og beredskap» (DSB 2013a: 2). Og de aller fleste informantene gir uttrykk for at deltakelse i EU-nettverkene er veldig viktig for arbeidet til deres avdeling (Intervjuer 2016). Men da de ble bedt om å sammenlikne betydningen for avdelingen av deltakelse i EU-nettverk og deltakelse i de nordiske nettverkene, var svarene mer nyanserte enn policyen. Begge informantene fra BRE anser nordisk samarbeid for å være det viktigste på deres fagområde (Intervjuer 2016). Men en av dem sier også:

Ut fra hva jeg ser, for meg, så er det nordiske løpende samarbeidet kanskje viktigst. MEN: det er helt avgjørende, i



visse sammenhenger, så må vi kunne rette oss mot EU, for eksempel hvis vi trenger større ressurser.

(Intervju 2016)

Seks informanter mener at EU-samarbeidet er viktigere enn det nordiske. Fordi det er der premissene legges og regelverk lages, og skal man påvirke dette, så er det i EU-nettverkene man må delta. Og for å følge opp forpliktelsene under EØS-avtalen (Intervjuer 2016):

Jeg vil jo si at vi er mye mer bundet av det europeiske samarbeidet. I og med at vi har EØS-avtalen og vi har de fagområdene vi har, som må implementeres i norske forskrifter og lovgivning. Og det har du ikke på det nordiske, du har ikke de samme forpliktelsene. Rettslige forpliktelser.

(Intervju 2016)

En annen informant sier at «skal vi være med der hvor ting skjer, så må vi – med de noe begrensede mulighetene vi har – delta i de europeiske [nettverkene]» (Intervju 2016). Informantene som jobber med Samordningsmekanismen, kaller EU «helt klart den viktigste aktøren for norsk samfunnssikkerhet og beredskap». Men bildet kan likevel nyanseres. En av dem forteller at DSBs internasjonale policy er fra 2013, omtrent da man «bestemte seg for å virkelig gi gass på Haga II», og at man i dag kanskje heller ville sidestilt det nordiske samarbeidet med EU, FN og NATO (Intervjuer 2016).

Grunnen til at EU står øverst der, er rett og slett fordi det er, uomtvistelig, den viktigste regionale organisasjonen på dette feltet, og den som kan gi de beste ressursene hvis man har behov for det. Men bryter man det ned, så vil man jo se at de viktigste ressursene vil stort sett komme fra våre nordiske naboer, slik at Norden ligger der allikevel, implisitt, og det er litt viktig å ha med seg.

(Intervju 2016)

Fire informanter velger mer eller mindre å sidestille betydningen av EU og det nordiske samarbeidet (Intervjuer 2016). EU er kanskje viktigst forpliktelsesmessig, sier en av dem, «men sånn faglig, i forhold til det vi driver med på bruket her hver dag», så er det nordiske vel så viktig (Intervju 2016). Flere synes det er vanskelig å sammenlikne. Den tidligere direktøren sier:

Det er liksom to sider av samme sak. I det praktiske, så er det selvfølgelig viktigst det vi får til nabolandene imellom. Men i forhold til et stabilt, fredelig, solidarisk Europa, så er jo det viktigere, på lang sikt, kanskje. I det daglige og i forhold til konkrete hendelser, så er det helt åpenbart at det nordiske samarbeidet er viktigst. Men å være med på å få Europa til å trekke sammen, det er jo en annen dagsorden. Som ikke nødvendigvis kan sammenliknes helt med den første. [...] Jeg opplever ikke at det er noe konkurranse eller kiving mellom det nordiske samarbeidet og EU-samarbeidet. Det går greit hånd i hånd. Det er ikke enten-eller. Det blir like mye både-og. (Intervju 2016)

Avslutningsvis må det sies at selv om koblingene mellom EU og det nordiske samarbeidet er mange og viktige, så gir det et forenklet bilde av virkeligheten å presentere en slik EU-nordisk dikotomi på samfunnssikkerhetsområdet. DSB er med på nordisk samordning av synspunkter også i NATO, og i internasjonalt standardiseringsarbeid (Intervjuer 2016). I DSBs internasjonale policy heter det at «direktoratet skal aktivt bruke det nordiske fellesskapet i spørsmål hvor landene har sammenfallende interesser i EU, FN og NATO» (DSB 2013a: 5). I EU-samarbeidet har DSB også gode kontakter med særlig Nederland, Storbritannia og Belgia. Slike ikke-nordiske EU-kontakter kan være vel så viktige som EU-kanal som de nordiske er (Intervjuer 2016). «Skal man nå fram [i EU], så er du NØDT til å ha allianser», og da er det viktig å få med seg de store landene – Storbritannia, Nederland, Tyskland. «Det nordiske alene er nok ikke nok» (Intervju 2016).

## Nordisk samarbeid over tid

Her vil det gjennomgå noen sentrale historiske utviklingstrekk for det nordiske samarbeidet på samfunnssikkerhetsfeltet. Det er ikke noen fullstendig historisk gjennomgang, men fokuserer på trender informantene anser som viktige. De nordiske nettverkene varierer sterkt i alder. Noen har røtter tilbake til 1960-, 70-, og 80-tallet (NSS, Nordex, NORDRED), andre er etablert i løpet av de siste årene (Haga-samarbeidet, Nordisk forum for LNG, Nordex Seveso-undergruppe). På flere områder har det også foregått nordisk samarbeid atskillig lenger enn de nåværende, formaliserte nettverkene har eksistert (Intervjuer 2016).

Fram til midten av 1990-tallet var det for eksempel innenfor brannfarlige og eksplosive varer et mål å jobbe fram felles regelverk og retningslinjer i Norden (Intervju 2016). På el-området var det samkjørte fellesstandarder: «Du samarbeidet mye mer på samme måten som du ville gjort innen EU. [...] Det var et slags mini-EU en gang i tiden» (Intervju 2016). På begge disse områdene ble dette svekket da EUs regelverk ble det sentrale. Men ikke alt regelverk er knyttet til EU i dag heller, og da er det fortsatt et mål å samordne regelverket i Norden så virksomheter ikke møter store forskjeller fra land til land (Intervjuer 2016). Men EU endret forutsetningene for denne typen samarbeid.

Da Sverige og Finland ble EU-medlemmer, og Norge og Island fikk EØS-avtalen, ble langt flere av premissene på samfunnssikkerhetsområdet lagt av EU, ikke minst gjennom stadig nytt regelverk. «Det er klart at den nasjonale regulering på mange felt er lik EU-regulering» (Intervju 2016). I tillegg kommer utviklingen av EUs Samordningsmekanisme siden 2002. Informantene er samstemte om at på samfunnssikkerhetsområdet, så har EU blitt «mer og mer» og «viktigere og viktigere» (Intervjuer 2016). Den tidligere direktøren beskriver EU-samarbeidet på feltet som både «helt klin annerledes» og kraftig styrket fra 2003 til 2015: «det er et helt annet og forpliktende og konkret samarbeid – et annet samarbeidsklima – mellom de europeiske landene nå enn det var for 12 år siden, og det har utviklet seg veldig, gradvis og *steady* den veien» (Intervju 2016).

Enkelte informanter mener utviklingen har ført til at de nordiske landene har måttet prioritere EU-arbeidet over det nordiske: «Vi *må* implementere direktivene, også må det gå på bekostning av noe» (Intervju 2016). Og at de nordiske EU-medlemmene ser mer mot Europa enn mot Norden (Intervjuer 2016). Flertallet av informantene, og særlig de som jobber med generaldirektørmøtene, Samordningsmekanismen og Haga-samarbeidet, mener derimot at et større og viktigere EU-samarbeid også har ført til at det nordiske samarbeidet har økt i betydning. De har blitt viktigere i takt (Intervjuer 2016). «Jo mer ledende EU har blitt på samfunnssikkerhetsfeltet, jo sterkere har den nordiske identiteten og samarbeidet blitt» (Intervju 2016).

Da EUs Samordningsmekanisme «tok mer plass og plutselig ble ganske politisk», så ble det klart at diskusjonene i EU ville ha stadig

større effekt på de nordiske landene. Det ble utarbeidet felleseuropeiske risikobilder, regionale hendelser kom på dagsorden, og med det fulgte finansiering for å løse utfordringene. Konklusjonen er at «både ved å jobbe nordisk, og jobbe europeisk, så kan vi styrke den nordiske beredskapen» (Intervju 2016). Den tidligere direktøren vurderer hvordan utviklingen i EU har påvirket det regionale samarbeidet på feltet:

Når det blir såpass mange [medlemmer i EU], og det skjer så mye, og de er såpass ulike i kultur, historie og økonomi og demokrati og alt sånt, så har det blitt en oppsving på regionalt samarbeid. Vil jeg påstå. Så det nordiske samarbeidet har økt i betydning parallelt med utvidelsen [i EU].

(Intervju 2016)

«Mer EU, og mer regionalt», er vedkommendes konklusjon. Dette gjelder også annet regionalt samarbeid rundt Middelhavet og rundt Østersjøen. Dette tilskrives delvis praktiske og geografiske forhold som påvirker samfunnssikkerhetsarbeidet, noe EU anerkjenner og derfor stimulerer til regionalt samarbeid (Intervju 2016). Men det har også utviklet seg en styrket interesse for nordisk samarbeid blant norske politikere: «Politikerne, litt uavhengig av regjering, er mer interessert i nordisk samarbeid nå enn de var tidligere» (Intervju 2016). Og det gir seg utslag i nye initiativer som Stoltenberg-rapporten og Haga-samarbeidet. Den tidligere direktøren knytter dette til utviklingen i EU:

Jeg tror politikerne... norske politikere, svenske politikere - i hvert fall norske politikere, de jeg kjenner - får en følelse av at når EU er på sitt mest ekspansive, for å si det sånn, og skal lage ordninger som skal gjelde hele Europa, så blir det ganske innfløkt. Så du skyves liksom over til naboene dine. I takt med ambisjonene, så skyves du mot naboene, også tenker du: «Herregud, dette blir jo rett og slett litt vanskelig, kan vi ikke samarbeide med naboen?».

(Intervju 2016)

Uten nødvendigvis å knytte det til EU, så mener et stort flertall av informantene at nordisk samarbeid har økt i betydning over tid (Intervjuer 2016). En av informantene fra BRE beskriver hvordan nordisk samarbeid har fått et «oppsving»:

Jeg opplever at det nordiske samarbeidet er på vei tilbake igjen etter å ha vært veldig... jeg vil ikke si «tilbake», men det er mer oppmerksomhet rettet mot nordisk samarbeid nå. De nordiske landene er litt mer opptatt av å samhandle med oss, samsnakke med oss i Norge, det synes jeg er veldig positivt. Det er mer interesse fra våre søsterorganisasjoner til å diskutere og ta opp problemstillinger.

(Intervju 2016)

Blant enkelte informanter tilskrives utviklingen rett og slett at man har fått strukturert de nordiske nettverkene bedre og over tid funnet en egnet form: «Det blir vel viktigere nå som vi begynner å få litt... skal vi si, dreisen på det!» (Intervju 2016). Andre nettverk oppstår og utvikler seg i takt med samfunnsutviklingen: Nordisk forum for LNG ble opprettet i 2012 grunnet økende bruk av LNG som drivstoff i maritim sektor - «for ti år siden, så var ikke dette en problemstilling [...] markedet styrer hvordan myndighetene må agere» (Intervju 2016).

Et par av informantene mener betydningen av det nordiske samarbeidet stort sett har forblitt det samme (Intervjuer 2016). Det er Nordex som skiller seg ut: inntrykket er at betydningen og særlig statusen til dette nettverket har falt. Av informantene tilskrives utviklingen både EU - «Hva betyr Nordex nå når vi har EU? Det har vi ikke drøftet nok» - men også at de nordiske myndighetene har mer fokus på store, alvorlige hendelser og mindre på det fagtekniske. Men forumet oppfattes fortsatt som nyttig og relevant. Det er også «modernisert og effektivisert» ved å kutte ned på sosiale arrangementer, bedriftsbesøk og møtetiden. I 2014 ble det holdt videokonferanse istedenfor et fysisk møte (Intervjuer 2016).

Til tross for endringene som har skjedd, så melder et flertall av informantene at nettverkernes aktiviteter og funksjoner ikke har endret seg: «sakene man ser på er samme type saker» (Intervju 2016).

## DSB og de nordiske nettverkene i dag

Dette avsnittet tar for seg DSBs deltakelse i de nordiske nettverkene per i dag: nettverkernes organisering, DSBs tilnærming til deltakelsen og informantenes opplevelse av de nordiske relasjonene.

### Organiseringen av de nordiske nettverkene

I de nordiske nettverkene møter Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island. I enkelte forum nevnes det også spesifikt at Færøyene, Grønland og Åland kan stille (NSS 2007). DSBs nordiske søsterorganisasjoner er: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i Sverige, Innenriksministeriet i Finland og Beredskapsstyrelsen i Danmark (DSB 2013b: 12). Men ulike ansvarsområder kan være plassert hos forskjellige myndigheter i de nordiske landene, så det varierer noe hvem som møter i nettverkene (Intervjuer 2016). DSB er heller ikke alltid eneste myndighet fra Norge: i det nordiske ATEX-møtet, for eksempel, stiller også folk fra Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet (Intervju 2016). Flere informanter nevner at de nordiske samfunns- og forvaltningsstrukturene er ganske like, inkludert at samfunns-sikkerhetsmyndighetene er relativt likt organisert. Dette letter samarbeidet og gjør de andre myndighetene enklere å forholde seg til (Intervjuer 2016).

De nordiske nettverkene har kun svake bånd til institusjoner som Nordisk råd og Nordisk ministerråd. Flere har ingen tilknytning overhodet. NSS ble opprinnelig etablert som en del av Nordisk rådsamarbeidet (DSB 2013b: 13). Nordex var registrert under Nordisk ministerråd (Nordex 1996), men denne forbindelsen har falt bort (Intervju 2016). NORDRED støttes finansielt av Nordisk råd (DSB 2013b: 14), og Nordisk ATEX-møte *kan* søke midler, men har ingen formell tilknytning (Intervju 2016). Der det *er* en tilknytning, er inntrykket at dette har svært lite å si for de aktuelle nettverkene. Som én informant uttrykker det: «De har vi ikke sett så mye til!» (Intervju 2016)

De færreste av nettverkene er sterkt regulert av formelle avtaler. Noen har ingen form for skriftlig avtale i det hele tatt. Et flertall har formålsdokumenter av noe slag, men disse er ikke sterkt formalisert. Dokumentene gir noen overordnede mål som skal nås (økt sikkerhet, færre ulykker), men legger ifølge informantene ingen sterke føringer på arbeidet. Det er NORDRED og Haga-samarbeidet som skiller seg

ut med mer formelle og forpliktende avtaler. Ingen informanter mener at deres nettverk er underlagt avtaler eller føringer fra disse som er uhensiktsmessige ut ifra dagens situasjon (Intervjuer 2016).

Det er ingen institusjonell overbygning à la EU som driver de nordiske nettverkene. Selv om det er variasjoner, så kan det «gjennomsnittlige» nordiske nettverk beskrives omtrent som følger: Møtene arrangeres av deltakerlandene på rundgang, og vertslandet har ansvaret for organisering, møteledelse og referater. Noen nettverk velger i tillegg å utpeke en fast sekretær. På forhånd bes det om innspill til saker, og så sendes det ut en agenda i forkant av møtet. Det er vanlig med 1-2 møter i året. Disse varer ofte halvannen dag. DSB sender gjerne 1-4 ansatte til møtene. Nordex og NSS opererer med flere undergrupper i tillegg til et hovedmøte. Undergruppene tar seg av spesifikke problemstillinger eller ansvarsområder. Disse muliggjør dybdediskusjoner og mer konkrete tiltak. I Nordex-sammenheng er det lett å få aksept for å nedsette en mindre arbeidsgruppe hvis man tar initiativ til det (DSB 2013b; NSS 2007; NPF 2009; Intervjuer 2016).

Nordex-undergruppen for Seveso-direktivet er ett eksempel på fleksibiliteten som kjennetegner noen av nettverkene. Møtefrekvensen for denne gruppen er «etter behov». De gjennomførte flere møter i løpet av perioden de implementerte direktivet, deretter har det vært pause i møtevirksomheten. Men gruppen er ikke nedlagt, det vil bli nye møter med erfaringsutveksling, og deltakerne kan si ifra hvis de ønsker et møte (Intervju 2016). Tilsvarende for Nordisk forum for LNG: de pleide å ha møter et par ganger i året, men har ikke hatt noen det siste året fordi de har snakket seg gjennom de foreliggende problemstillingene. Men man kan møtes igjen når nye ting dukker opp. I mellomtiden er kontakten flyttet til andre arenaer:

Vi har jo antakeligvis erstattet møtene som ikke ble gjennomført i 2015, med e-post-korrespondanse. Når du først har blitt kjent, så begynner kommunikasjonen å flytte på andre plattformer. Det går fra formelle møter, med agenda, til at vi bare snakker sammen på e-post og telefon. Da har du på en måte etablert en ny arena.

(Intervju 2016)

I Nordex' hovedmøte gjennomførte de i 2014 en videokonferanse istedenfor et fysisk møte. Dette beskrives som vellykket og «veldig effektivt». Men danskene manglet teknologien til å være med. Og deltakerne gikk glipp av de sosiale og muligheter til å knytte kontakter (Intervjuer 2016). Det kan gå litt i bølgedaler hvor stor aktivitet det er i de ulike nettverkene og på de ulike fagområdene. «Men det er allikevel veldig viktig å fortsette samarbeidet, for det er ganske tungt å legge ned et sånt forum og så begynne å bygge det opp igjen» (Intervju 2016).

Noen informanter gir uttrykk for at fagnettverkene kan være litt personavhengige og sårbare for endringer i personsammensetningen. Det kan være enkeltpersoner som «drar lasset», eller sterke personrelasjoner som har utviklet seg over tid (Intervjuer 2016). Nettverkene «krever en kontinuitet og et initiativ hele tiden», og mister man sentrale fagpersoner, så «mister [du] mye av historikken, og du må starte litt på nytt» (Intervju 2016).

Én informant beskriver det nordiske samarbeidet som bygget på egeninteresser. Uten noen overordnet institusjon og noe mål om å bli et fellesskap, som i EU, så finnes det få insentiver for å samarbeide, med mindre det enkelte land har egeninteresse av det. Samarbeidet mellom fagmyndighetene mangler formelle forpliktelser, og er «sterkt drevet av egeninteresse». Med få forpliktelser og knappe ressurser, så kan det være vanskelig å få andre myndigheter med på nye initiativer. Men egeninteressen av å samarbeide blir stadig sterkere i en verden der man er mer avhengige av hverandre (Intervju 2016).

### DSBs tilnærming til de nordiske nettverkene: styring, rolleoppfatninger og forventninger

Hvem bestemmer at DSB skal være med i nordiske nettverk? DSB styrer i betydelig grad sitt eget nordiske samarbeid. «Jeg har aldri følt at vi er overstyrt av departementet på å gjøre sånn eller sånn i nordisk samarbeid,» forteller en av lederne (Intervju 2016). For de fleste nettverkene betyr det at avdelingene styrer. For alle de nordiske nettverkene i denne studien, bortsett fra NORDRED og Haga, er det den enkelte avdeling som bestemmer om man skal delta eller ikke. I flere tilfeller avgjøres det på enhetsnivå (Intervjuer 2016). «I praksis, hvis vi i enheten hadde syntes at det ikke var så interessant, så hadde vi jo nedprioritert det,» sier en (Intervju 2016). «Det har vært opp til



oss i enheten å se at dette har vært nyttig og nødvendig, og at det er et forum som er bra å være med i,» forteller en annen (Intervju 2016). En tredje formulerer seg slik: «Det er en beslutning som avdelingen tar, eller enheten. Det er vel egentlig sånn: har vi nytte av det? Når svaret er ja, så kan vi jo delta, hvis det er midler» (Intervju 2016).

Det er altså NORDRED og Haga-samarbeidet som skiller seg ut. Deltakelsen i NORDRED lå tidligere i Justis- og beredskapsdepartementet, men oppgaven er nå gitt til DSB. Da følger en klar forventning om at direktoratet stiller opp og deltar (Intervju 2016). Haga-samarbeidet «eies» av Justisdepartementet, beslutninger tas på ministernivå, og DSB får oppdraget med å gjennomføre og komme med faglige råd (Intervju 2016). Så for disse nettverkene er det departementet som bestemmer.

Når avdelingene og deres medarbeidere deltar i de nordiske nettverkene, hvilken oppfatning har de av sin egen rolle? Er de fagavdelinger/-personer, eller norske representanter? To informanter føler seg først og fremst som norske representanter når de deltar her; dette er avdelingsdirektøren og den tidligere direktøren. Resten deler seg omtrent på midten mellom dem som føler at avdelingen stiller som fagmyndighet og de selv som fagpersoner, og de som opplever begge deler – både fag og norsk representasjon. Det faglige står sterkt: flere påpeker at det ikke er faste personer som deltar på de nordiske møtene, men at man sender folk med den beste og mest relevante faglige bakgrunnen, ut ifra agendaen (Intervjuer 2016). Samtidig: «vi er jo de norske myndighetene på dette området, slik at det vi sier blir også oppfattet som Norges standpunkt» (Intervju 2016). Samtlige informanter ser det som en naturlig del av egen og avdelingens (fag)rolle å delta i de nordiske nettverkene (Intervjuer 2016).

Alle informantene opplever at DSB har en kultur for nordisk samarbeid, at dette er noe som vektlegges som viktig i direktoratet. Flere trekker fram at DSB deltar i mange ulike nordiske fora, innenfor alle fagområdene, og på både leder- og saksbehandlernivå (Intervjuer 2016). «Vi har god dialog med nordiske land og nordiske lands myndigheter. Det kjennetegner DSB. På alle nivåer» (Intervju 2016). Det anses som «viktig og naturlig at vi har kontakt» (Intervju 2016). Flere av dem som har jobbet lenge innenfor feltet, sier at «nordisk samarbeid alltid har vært viktig for DSB» (Intervju 2016). «Så lenge

jeg har jobbet her, så har man lagt veldig vekt på nordisk samarbeid – helt ifra 1970-tallet» (Intervju 2016).

Informantene ble spurt i hvilken grad de opplever at deres avdeling forventes å delta i nordiske nettverk, fra DSBs ledelse (over avdelingsnivå), Justis- og beredskapsdepartementet, og norske politikere. Når det gjelder forventninger fra DSBs ledelse, så mangler det data fra ANBs informanter – som sannsynligvis i større grad enn resten møter håndfaste forventninger, gitt Haga-samarbeidets status. Informantene fra de andre avdelingene melder i liten grad om konkrete forventninger fra ledelsen: «Jeg vil nok si at forventningene blir mindre jo høyere opp du kommer» (Intervju 2016). Inntrykket er at ledelsen er positiv til nordisk nettverksdeltakelse, og at det nok forventes at DSB bidrar i det nordiske samarbeidet. Men at dette overlates til avdelingene å styre og følge opp (Intervjuer 2016). Likevel: «hvis vi hadde sagt at 'nei, nå prioriterer vi ikke det nordiske samarbeidet i det hele tatt', så vil jeg kanskje tro vi hadde fått noe påtrykk» (Intervju 2016).

Når det gjelder forventninger fra Justis- og beredskapsdepartementet, så går det et klart skille mellom NORDRED og Haga-samarbeidet på den ene siden, og resten av nettverkene på den andre. Som nevnt har departementet en klar forventning om at DSB stiller opp i NORDRED (Intervju 2016). Haga-samarbeidet «eies» altså av departementet, og beskrives som «det feltet, i tillegg til NATO, der jeg føler at departementet er mest på. Og det handler jo også om at man engasjerer ministeren direkte». Haga-informantene fra ANB har tett kontakt med Justisdepartementet (Intervju 2016).

Dette står i motsetning til opplevelsen til informantene fra de andre avdelingene. De opplever i relativt liten grad forventninger fra departementet (Intervjuer 2016). En sier: «Justisdepartementet tror jeg ikke har hørt om [nettverket vårt]!» (Intervju 2016). Fra flere uttrykkes det at de tror/regner med at departementet vil de skal samarbeide nordisk, men ikke mer enn det (Intervjuer 2016). «Man ville kanskje si at det ligger en forventning der, uten at de har noen forventninger om i hvilke fora» (Intervju 2016). Men et par informanter påpeker at når de skal lage nye regler eller liknende, så pleier departementet å spørre hvordan ting gjøres i de andre nordiske landene (Intervjuer 2016). En av lederne tenker følgende om Justisdepartementet og DSBs deltakelse i nordiske nettverk: «Det er

faktisk en forventning. De trenger ikke å skrive det. Det tenker jeg at det er noe vi bare, som myndighet, gjør» (Intervju 2016). En annen leder ser mer kritisk på det: «Justis er helt borte!» Vedkommende mener at departementet styrer for lite når det gjelder nordisk samarbeid, at de burde bruke DSB mer, og at det er for dårlig kontakt mellom departement og direktorat (Intervju 2016).

Når det gjelder forventninger fra norske politikere, så nevner flere informanter hvordan Stoltenberg-rapporten og Haga-samarbeidet har ført til mye mer politisk oppmerksomhet og interesse rundt nordisk samarbeid (Intervjuer 2016). «Det er et politisk mål å styrke det nordiske samarbeidet» (Intervju 2016), og det beskrives «en solid politisk vilje» rundt Haga (Intervju 2016). Imidlertid føler de færreste informanter som deltar i andre fora, at politiske forventninger om nordisk samarbeid når dem. Flere sier at det de jobber med blir for teknisk for politikerne (Intervjuer 2016). Men en av lederne som ikke er involvert i Haga, sier at det at nordisk samarbeid har vært politisk ønsket, er et signal avdelingen har tatt med seg. «Det har jo vært uttalt politisk at vi skal følge opp det nordiske samarbeidet og det nordiske arbeidet på fagområdene. Det har jeg oppfattet, at det har ligget der, som en grunnpillare» (Intervju 2016).

### Resultater av DSBs nordiske nettverksdeltakelse: måloppnåelse, nyttegevinster og betydning

Hvilke nyttegevinster får DSB ut av deltakelsen i de nordiske nettverkene? Mange aspekter ved samarbeidet dreier seg rett og slett om å håndtere praktiske, felles utfordringer i Norden. Samfunnssikkerhet er, ifølge én informant, et fagområde hvor «det er ganske naturlig at mange problemstillinger egner seg for litt mer geografisk avgrensede områder» (Intervju 2016). Det handler om geografi og klima, kystlinjer og elver, fergeruter, markeder og kommunikasjon. «Geografisk så ligger vi oppå hverandre, så hvis det skjer noe i Sverige, så får det ofte ringvirkninger i Norge. Kjernekraftverk, for eksempel» (Intervju 2016). Flom og skogbrann arter seg annerledes i Norden enn i Sør-Europa, og stiller andre krav til beredskapen. Og beredskapsressurser som skal brukes i Norden, må kunne takle kalde forhold (Intervju 2016). Kulda påvirker også industrien. I det nordiske ATEX-samarbeidet må man ta hensyn til at mange prosesser i industrianlegg må holdes varme, også om vinteren. Dette er problematisk i eksplosjonsfarlige atmosfærer: «Hvordan skal du varme rør og sånt i et område hvor gnister er

livsfarlig, eller hvor du ikke kan tillate at du har for høye temperaturer?» Her kan Norden sammen prøve å finne gode løsninger, og fremme disse i internasjonalt regelverks- og standardiseringsarbeid (Intervju 2016).

Informantene fra NPF påpeker at mange virksomheter har anlegg i flere nordiske land, eller på andre måter opererer på tvers av landegrensene. Dette gjelder en stor andel av den norske industrien. Da er det viktig å kunne samordne regelverket og myndighetstiltakninger i Norden så det er gjenkjennbart for virksomhetene (Intervjuer 2016). «Det kan forklares hvorfor det er forskjell på Norge og Italia, men det er ikke alltid så lett for en virksomhet å forstå hvorfor det er forskjell fra Sverige til Norge» (Intervju 2016). Nordisk forum for LNG ble opprettet fordi Norden er knyttet sammen med fergeruter. Man ønsket å få regelverket på LNG så likt som mulig i Norden, så fergeindustrien fikk like vilkår, blant annet så det ikke skulle være fordelaktig å gjøre bunkringsoperasjoner i et land med mindre strenge regler enn de andre (Intervju 2016). På produksiden er Norden et «homogent og likt marked». Samtidig er det få produsenter av forbrukerprodukter i Norge, og mange av hovedimportørene ligger i Danmark og Sverige (Biltema, IKEA). Så det blir viktig å ha en god dialog opp mot myndighetene i disse landene, «en direkte link», og kunne ta opp tematikk rundt produksikkerheten (Intervju 2016).

Et første punkt på en liste over nyttegevinster av nordisk nettverksdeltakelse, er derfor:

- Diskutere og løse praktiske, fellesnordiske utfordringer.

Listen fortsettes med svarene fra informantene på spørsmålet om hvilke mål deres avdeling har med deltakelsen i det enkelte nordiske nettverk. De aller fleste informantene mener at det er en relativt høy grad av måloppnåelse, så dette er både mål og nyttegevinster:

- Bidra til å oppfylle avdelingens og DSBs samfunnsoppdrag,
- Bidra til det politiske målet om å styrke og utvikle det nordiske samarbeidet,
- Ivareta en policy og en avtale på vegne av DSB (NORDRED),
- Styrke Norges beredskap gjennom beredskapssamarbeid, å bygge gode naboforhold og å kunne gi og få bistand,

- *Læring*: lære av hverandre ved å dele erfaringer og kunnskap, heve egen kompetanse, få inspirasjon,
- Gjøre regelverket i Norden så likt som mulig, så det blir like vilkår for virksomheter som opererer på tvers av nordiske grenser,
- Å få til riktig og likeartet implementering av EU-direktiver,
- Å bruke det nordiske nettverket som kanal inn mot EU (Intervjuer 2016).

Neste punkt på listen over nyttegevinster, er:

- Å knytte uformelle kontakter med nordiske kollegaer.

Samtlige informanter trekker fram muligheten til å bygge personlige relasjoner og uformelle kontaktnettverk med kollegaer i de andre nordiske landene. Dette karakteriseres som veldig viktig og verdifullt – «superviktig» (Intervjuer 2016). Det gjør det lett å ringe eller maile for å få svar på spørsmål, avklare problemstillinger eller få informasjon – «før du liksom setter i gang den store kverna» (Intervju 2016).

Det er det å få dette kontaktnettet, rett og slett. Det er mye lettere å ta en telefon, stille spørsmål, bli geleidet i riktig retning. Så... rett og slett nettverk. Særlig når man sitter oppi en problemstilling i hverdagen, at den enkelte saksbehandler er mye enklere å ta kontakt med, og ringe, og høre «hvordan var det nå», eller sende en mail, «hvordan var det nå hos dere igjen?» Så faktisk få innspill til løsning av egne problemstillinger. I det daglige, så tror jeg det spiller en stor rolle.

(Intervju 2016)

Andre nyttegevinster av nordisk nettverksdeltakelse som nevnes av informantene, er:

- Å kunne diskutere og hjelpe hverandre med alle aspekter ved alle typer regelverk: nasjonalt, fellesnordisk, europeisk eller internasjonalt,
- Å få hjelp til avklaringer i enkeltsaker, f.eks. knyttet til klassifisering av forbrukerprodukter,

- Å diskutere løsninger på faglige, tekniske problemstillinger, f.eks. hvordan man kan gjøre mobile tilvirkningsenheter for sprengstoff tryggest mulige,
- Å kunne spleise på ressurser eller kompetanse der det ikke er nødvendig at alle landene i Norden har full kapasitet,
- Nordisk koordinering av synspunkter og det å tale med felles røst ikke bare i EU, men også i NATO, FN og andre internasjonale fora (Intervjuer 2016).
- Mediene liker å sammenlikne tiltakene i Norden i en krisesituasjon! «Hvis dere har kontroll og sier at det må gjøres sånn og sånn, og de gjør det helt annerledes i Danmark og helt annerledes i Sverige, da må jo noen ikke ha kontroll!» Så det gjelder å kunne slutte rekkene litt i Norden og vise fram det man er enige om (Intervju 2016).

Informantene ble bedt om å fortelle spesifikt hva det er de får ut av deltakelsen i de nordiske nettverkene som de *ikke* får ut av EU-nettverkene. Opplevelsen er gjennomgående at man får mye i de nordiske nettverkene som man ikke får i EU. Én ting er naturlig nok dette med problemstillinger som er spesifikke for Norden. Og så er det likheter i kultur, språk og måter å tenke på (se nedenfor). Men mange informanter påpeker at det er lettere, det er lavere terskel, for å ta opp ting i de nordiske nettverkene. Og det er generelt lavere terskel for å ta kontakt med nordiske kollegaer og knytte og bruke personlige, uformelle kontakter (Intervjuer 2016). Det er lettere å være «åpen og ærlig på hva du klarer og ikke klarer» fordi «det er ikke så farlig, du kan tape ansikt overfor dine danske og svenske naboer. Det er ikke så lett å gjøre det i EU» (Intervju 2016). Det er også enklere å få til ting når man er færre land, det er lettere å bli enige (Intervju 2016). «Færre, tettere, større grad av uformelle kontakter,» oppsummerer en informant (Intervju 2016). En annen sier:

Vi har mye tettere relasjoner. Vi har en helt annen form for informasjonsutveksling. Og person-til-person-samarbeid som vi ikke har på samme måte i EU. Vi VET at hvis det skulle skje en stor hendelse i Norge, så vet vi så å si med sikkerhet at de nordiske landene vil være blant de første til å respondere på vårt behov.

(Intervju 2016)

I tillegg kommer dette med å bygge allianser man kan ta med inn i EU. Og Seveso-undergruppen i Nordex gir et spesielt eksempel på hvordan et nordisk nettverk kan fungere som *erstatning* for nettverksaktiviteter i EU: da EU-kommisjonen reduserte møtevirksomheten som ga mulighet for erfaringsutveksling om implementeringen av Seveso III-direktivet, var den nordiske Seveso-gruppen «utrolig nyttig» for å tolke direktivet sammen og diskutere hvordan man skulle implementere det i nasjonalt regelverk, på en relativt lik måte (Intervju 2016).

Når det gjelder avdelingenes ressursbruk på de nordiske nettverkene, og hvordan den står i forhold til gevinstene de får ut av deltakelsen, så er den gjengse oppfatning blant informantene at «utbyttet står bra i forhold til det man putter inn». Ressursbruken beskrives som «rimelig». Det er ingen som mener at man får lite utbytte i forhold til ressursbruken. Derimot er det flere som uttrykker at «gevinsten kan overstige innsatsen» og «vi får mye ut av det også sammenliknet med hvor mye vi dytter inn». Et flertall av informantene påpeker at «det er jo ikke allverdens ressurser som BLIR brukt»: ressursbruken regnes jevnt over som relativt liten, og deltakelsen som ressurseffektiv (Intervjuer 2016). Oppgitt ressursbruk på deltakelse i nordiske nettverk varierer, fra 1-8 ukeverk, med et gjennomsnitt per nettverk på 3,5 ukeverk (DSB 2013b).

En av lederne uttrykker at «ressursmessig, så burde det styres enda litt mer» fra DSBs ledelse – at deltakelsen i nordisk samarbeid er «for mye nedenfra-og-opp-styrt», og at avdelingene kanskje engasjerer seg i for mange samarbeidsfora (Intervju 2016). Samtidig gir flere informanter uttrykk for bevissthet rundt ressursbruken på nettverksdeltakelsen: «Fordi man skal rekke over så mye annet, og man må prioritere, så blir ALT målt i forhold til hvor stor verdi det har å være med – hva får vi ut av det?» (Intervju 2016). En annen påpeker at «vi setter ikke i gang sånne arbeidsgrupper hvis ikke vi har behov for det» (Intervju 2016). Og en tredje sier:

Vi har bevisst ikke involvert oss i veldig mange nettverk, fordi det er ressurskrevende, og vi må balansere ressursbruken vår, i forhold til hva vi skal levere innad, som nasjonal fagmyndighet. Det er viktig. [...] DSBs internasjonale engasjement må være tuftet på blant annet ressurseffektiv aktivitet. Altså, du kan være ute hele tida, hvis du vil! Det er

ikke noe problem. Men du må hele tiden balansere det opp imot hva du driver med ellers. Så det er vi nok ganske bevisste på. Vi prøver å finne de arenaene som er viktige for oss å være med på, og som vil gi oss merverdi på området.

(Intervju 2016)

Informantene ble spurt: «Hvis du sto fritt til å velge, ville du bruke mer tid, mindre tid eller like mye tid på det nordiske samarbeidet?» Ingen oppga at de ønsker å bruke mindre tid. Et par informanter mener at dagens tidsbruk er passelig, men et klart flertall kunne ønske å bruke mer tid (Intervjuer 2016). «Det er en veldig viktig arena som burde vært brukt enda mer» (Intervju 2016). Ønskene om å bruke mer tid handler om å kunne gå dypere inn i faglige problemstillinger i nettverkene, å kunne sette seg bedre inn i ting, å få til flere fellesprosjekter og følge opp disse bedre, og å jobbe med å få nettverksarbeidet (enda) mer målrettet (Intervjuer 2016). «Men tid er jo det som alle sliter med!» sier en informant. «Og deltakelse i sånne internasjonale fora har jo lett for å bli en salderingspost» (Intervju 2016).

Dette til tross for at deltakelsen i de nordiske nettverkene av samtlige informanter beskrives som viktig for avdelingenes og DSBs arbeid. «Kjempeviktig», «stor verdi», «veldig sentralt», «en veldig gevinst» er blant karakteristikkene som brukes (Intervjuer 2016). «Vi ville vært fattigere, kunnskapsmessig, kompetansemessig, hvis vi ikke hadde vært med i samarbeidet,» sier en (Intervju 2016). «Det er en del av jobben vår, å hente inn informasjon fra andre steder for å gjøre vår jobb best mulig,» mener en annen (Intervju 2016). Den tidligere direktøren slår fast at nordisk samarbeid er «veldig viktig» for DSB (Intervju 2016).

Og på det følgende spørsmålet om de nordiske nettverkene – «tror du, hypotetisk, at et tilsvarende samarbeid ville blitt inngått i dag hvis det ikke allerede eksisterte?» – svarte informantene et klart og samstemt ja. En av dem påpekte at «der hvor det ikke er noe sånt forum, så tar man jo kontakt uansett» (Intervju 2016). Og et par viste til at Haga-samarbeidet, utviklet etter 2009, legger opp til samarbeid på en del områder der det allerede fantes eldre nordiske nettverk – og at det er et ikke-hypotetisk svar på spørsmålet! (Intervjuer 2016)



## Nordiske relasjoner

Her vil det redegjøres for opplevelsen DSB-informantene har av de mer uformelle sidene ved de nordiske relasjonene, knyttet til kultur, språk og nordiske identiteter, og de forventninger og fellesskap som finnes i nettverkene.

### *Likheter og ulikheter i kultur*

Informantene er i stor grad samstemte i opplevelsen av likheter og ulikheter i kultur mellom de nordiske landene: «det er flere likheter enn det er forskjeller». Hovedinntrykket er at de nordiske landene er temmelig like kulturelt sett, med samme bakgrunn og referansepunkter, samme måte å tenke på, samme grunnleggende verdier, mye av de samme preferansene, og en samfunns- og administrativ organisering som er veldig lik. Dette danner en felles basis, et felles ståsted å jobbe ut ifra, en felles forståelse av spillereglene (Intervjuer 2016). Én av informantene refererer til en «nordisk måte» å gjøre ting på: «enkelt og greit og rett-i-koppen». Der man kan gå rett på sak uten først «å gå så forferdelig mange æresrunder» (Intervju 2016).

Det er bred enighet blant informantene om at disse kulturelle likhetene er positive for samarbeidet (Intervjuer 2016). Det gjør at felles prosjekter kanskje i større grad enn for en del andre land «går ganske greit, rett og slett fordi vi tenker ganske likt» (Intervju 2016). «Vi forstår hverandre bedre», sier én informant (Intervju 2016), og flere uttrykker dette: «Det er en utfordring for Storbritannia å samarbeide med Romania. Men for Norge å samarbeide med Sverige, er nesten ikke noen utfordring i det hele tatt» (Intervju 2016). Likheten mellom de nordiske land gjør også at «når det kommer til stykket og det kommer til EU, så mener vi jo stort sett det samme» (Intervju 2016).

Vi tenker ganske likt. Vi har den samme forvaltningsmessige bakgrunnen, langt på vei. Vi har de samme holdningene, langt på vei, til hvordan ting skal gjøres og hva vi kan forvente av hverandre. Og det gjør at man har en implisitt forutsigbarhet som man kanskje ikke nødvendigvis finner andre plasser. [...] Så språk og kultur betyr mye. Og det gjør samarbeidet enklere.  
(Intervju 2016)

Men: «selv om vi er like, så er det nok forskjeller også, i hvordan vi tilnærmer oss ting» (Intervju 2016). Det trekkes blant annet fram at nordmenn er mer uformelle enn sine nordiske kollegaer (Intervjuer 2016). Så: «det er faktisk forskjeller. Å tro at det sånn uten videre er full enighet, eller at man er enige om hvordan man skal gjøre ting i et nordisk samarbeid fordi det er nordisk, det er for enkelt, altså» (Intervju 2016). Hovedbildet som tegnes er likevel altså et av kulturelle likheter, ikke minst når man sammenlikner med resten av Europa, slik flere av informantene gjør: «Det er jo våre ulikheter, men vi er jo kanskje *likere* enn resten av Europa» (Intervjuer 2016).

### **Språk**

På de nordiske generaldirektørmøtene har det vært et «overordnet politisk ønske» å snakke skandinavisk språk (Intervju 2016). I Nordex-statuttene står det at «arbeidsspråket er skandinavisk» (Nordex 1996). I Nordisk brannforebyggende møte er bruken av skandinavisk språk noe det er «lagt veldig vekt på» (Intervju 2016). For de fleste nordiske nettverkene ser utgangspunktet ut til å være et ønske om å snakke skandinavisk språk. Men flere av dem har gått over til engelsk, og for mange av foraene har språk blitt «en liten kampsak» (Intervju 2016). «Det er alltid en utfordring med språket» (Intervju 2016). «Språket er jo et problem» (Intervju 2016).

Det er til dels islendingene, men aller mest finnene, som knyttes til disse utfordringene. De sliter med å snakke og forstå skandinavisk, og de ønsker å holde møtene på engelsk. Det ser ut til å avhenge av hvilken generasjon finner som er til stede: færre og færre snakker svensk, og yngre finner snakker ikke svensk i like stor grad som de eldre. Inntrykket er at språkproblemene har tiltatt de senere årene på grunn av dette generasjonsskiftet i Finland. Noen finske ledere gir uttrykk for at de har begrenset med folk å sende til de nordiske møtene, og at de ikke kan sende sine flinkeste fagpersoner, fordi disse ikke kan snakke/forstå skandinavisk (Intervjuer 2016).

Språkpraksisen varierer mellom nettverkene. I fire av de aktuelle nordiske nettverkene er arbeidsspråket skandinavisk. I tre forum snakker man engelsk. I tre nettverk går det på skandinavisk språk, men med muligheter for å snakke engelsk ved behov. Det kan virke som det er en sammenheng mellom tekniske fagforum og det å snakke engelsk. Mens forum av mer overordnet eller generell art,

eller høyere status, i større grad snakker skandinavisk (Intervjuer 2016).

Jeg har opplevd at vi måtte snakke engelsk i forberedelse på fagmøte til nordisk ministermøte. Mens når det er ministerne, så begynner de å snakke nordisk. Der er det en politisk forventning om det. [...] Forventningen om at du skal opprettholde et sterkt Norden.

(Intervju 2016)

På generaldirektørmøtene og i Haga-samarbeidet er utgangspunktet at det snakkes skandinavisk, og dette anses å fremme samarbeidet – «ubetinget!» (Intervju 2016). Men tilnærmingen er praktisk: hvis noen sliter med skandinavisk, så «lar du vedkommende snakke på engelsk, selvfølgelig» (Intervju 2016). Og også på skandinavisk er det mulig å overkomme utfordringene: «med litt velvilje, og med litt felles innsats, så går det helt fint». Dessuten: «Det å høre finner snakke engelsk er ikke bare-bare det heller!» (Intervju 2016).

Informantene har noe ulikt syn på hvordan dette med språk fungerer. Litt under halvparten beskriver bruken av skandinavisk språk som en styrke og noe som fremmer samarbeidet og gode diskusjoner, og at «litt av verdien av det ville blitt borte» hvis man skulle slå over på engelsk (Intervju 2016). Mens en annen gruppe informanter beskriver språk som en utfordring og et problem, kanskje til og med en barriere (Intervjuer 2016). «Det har utfordret samarbeidet» (Intervju 2016).

Blant de som *har* gått over til engelsk som arbeidsspråk, er reaksjonene blandet. En informant mener at dette er uproblematisk, fordi alt av regelverk på området uansett er på engelsk, og du bruker språket mye (Intervju 2016). En annen ser det som et tap: «man skal være veldig, veldig flink i engelsk før man har det samme ordforrådet, den samme måten å formulere seg på» – «så det er klart, det er jo litt dumt» (Intervju 2016).

Der språket oppleves som utfordrende og problematisk, er det knyttet både til problemer med å forstå hverandre, og til konflikter om språkbruken: «Finnene har prøvd å flytte språket fra skandinavisk til engelsk, og Danmark, som da alle strever med å forstå, de blånekter på det» (Intervju 2016). Følelsen her er at «kanskje ikke felles språk er en forse lenger. Altså, det var det kanskje før...»

Og at man kanskje bør bøye seg for finnenes krav gjennom mange år og gå over til engelsk (Intervju 2016). «Men det er noe med den verdien i forhold til å kunne snakke sitt eget språk, man får fram nyanser, man... det er en eller annen frihet ved det. Det er en verdi i seg selv, det å kunne snakke sitt eget språk» (Intervju 2016).

### ***Nordiske identiteter***

Med de likheter og ulikheter som er i språk og kultur, ligger det en fellesnordisk identitet i bunnen? Informantenes opplevelse av dette er noe delt. Noen mener at den *nasjonale* identiteten er den som er merkbart, og at man i liten grad ser på seg selv som nordiske (Intervjuer 2016). Men et flertall av informantene opplever at man føler en fellesnordisk identitet: «Vi føler oss jo nordiske!» (Intervju 2016). «Du føler en form for slektskap» (Intervju 2016). At i Norden er vi «et litt annet folkeslag» (Intervju 2016). Og «vi nordiske, vi skal stå sammen, skulder ved skulder» (Intervju 2016). Dette blir særlig tydelig når man stilles opp mot resten av Europa: «da finner vi ofte hverandre, med en gang» (Intervju 2016). Det virker imidlertid ikke som om nordiske identiteter oppleves veldig sterkt, det er ikke noe det er stort fokus på i det nordiske samarbeidet, eller som informantene hadde følt mye på før de ble spurt om det i intervjuene.

### ***Fellesskap i de nordiske nettverkene***

Som nevnt, så møter mange av informantene flere deltakere fra de nordiske nettverkene også i EU-nettverkene. Og i andre internasjonale fora (Intervjuer 2016). Det at det er «en del gjengangere rundt omkring» oppleves som positivt:

Det er jo med å styrke nettverkene, egentlig. Og igjen, tilbake til det at du kjenner folk, og etter hvert, fordi du kjenner dem så godt, så stoler du på dem, og du kan spørre om en del ting som du kanskje ellers ikke hadde turt å spørre noen om.

(Intervju 2016)

«Gjengangere» kan bidra til at informantene gjennomgående opplever at de blir kjent med de andre deltakerne i de nordiske nettverkene. «Man kaller det jo nordiske kollegaer» (Intervju 2016). Man er på fornavn. Og samarbeid «blir jo for så vidt lettere jo bedre man blir kjent med hverandre» (Intervju 2016). Og det at man kjenner folk, danner basis for de verdifulle uformelle kontaktene: «Det er en

verdi i seg sjøl, det at man vet hvem folk er. Det er veldig lett å ta kontakt med nordiske kollegaer» (Intervju 2016).

Selv om bakgrunnen til deltakerne i de nordiske nettverkene varierer noe, så ser fagnettverkene ut til å domineres av en blanding av ingeniører og jurister, som gjenspeiler behovet for både teknisk kompetanse og regelverkskompetanse. Det er enighet blant informantene om at det danner seg fellesskap, og faglige fellesskap, i nettverkene. Og de fleste uttrykker at nettverkene får en viss verdi i seg selv, og at det utvikler seg en lojalitet til nettverket, og mellom landene (Intervjuer 2016).

Hvis man er blitt enige om en ting og gått sammen, så blir det jo en lojalitet. Hvert fall tenker jeg sånn personlig, at hvis jeg hadde vært i et nordisk samarbeid, og vi hadde diskutert noe, også kommer du til EU, og selv om man ikke hadde avtalt det spesifikt, så ville jeg jo prøvd å støtte opp under mine nordiske kollegaer. Bevisst eller ubevisst, så blir man litt lojal, til hverandre og til nettverket.

(Intervju 2016)

Samtlige informanter gir uttrykk for at de andre nordiske landene har forventninger til at Norge og DSB deltar i de nordiske nettverkene og bidrar der (Intervjuer 2016). Uten at det nødvendigvis er noe man snakker om: «Det er en sånn iboende forventning i oss, om at vi skal samarbeide fordi det er våre nærmeste naboer» (Intervju 2016). Flere mener at det er «en gjensidig forpliktelse» og at «alle føler at de er forplikta til å delta, og å bidra» (Intervju 2016).

Det er bred enighet blant informantene om at verdien av nordisk samarbeid vektlegges i nettverkene (Intervjuer 2016). «Alle sier jo at det er verdifullt å være med» (Intervju 2016). Det er en positiv stemning på møtene, med en felles oppfatning av at det er viktig at landene i Norden snakker sammen, får til ting sammen og taler med samme stemme utad. Det er fokus på å gjøre en god jobb, og å ivareta samarbeidet også for fremtiden (Intervju 2016).

Det er ingen [i det nordiske nettverket] som egentlig har stilt spørsmålsteget til om de deltar. Det er veldig gjengs oppfatning om at dette har vi nytte av. Det har aldri – altså, så

vidt jeg vet – blitt sagt at «nei, nå lurer vi om vi skal være med mer».

(Intervju 2016)

## Oppsummering av funnene

DSB deltar i en lang rekke fora både i EU og i nordisk sammenheng. Denne studien tar for seg 10 nordiske og 15 EU-nettverk på samfunnssikkerhetsområdet. Konklusjonen er at det er stor grad av overlapp og koblinger mellom de nettverkene som opererer på samme fagområde. Arbeidet i de nordiske nettverkene er i stor grad relatert til EU på ulike måter, og det er store overlapp i nettverksaktivitetene i de to typene fora. Man diskuterer de samme faglige problemstillingene, jobber med mye av det samme regelverket og prøver å nå de samme målene. Disse overlappene anses som positive, blant annet fordi de muliggjør viktige koblinger mellom de to typene nettverk. De nordiske landene samordner seg i de nordiske nettverkene for å kunne stå sammen og snakke med én stemme i EU, og de kan bruke de nordiske nettverksmøtene til å forberede EU-møter. Og DSB bruker sine nordiske relasjoner som «kanal» inn mot EU for å få informasjon og påvirke der man ikke stiller på likefot med medlemslandene. Unntaket er Avdeling for brann og redning (BRE), som ikke opplever samme grad av EU-tilknytninger i sine nordiske nettverk. Dette henger blant annet sammen med at deres fagområde er mindre regulert av EU, noe som ser ut til å spille en viktig rolle i å relatere de nordiske nettverkene til EU.

Det nordiske samarbeidet på samfunnssikkerhetsfeltet har lange historiske røtter. Opplevelsen er at det nå er i ferd med å få et oppsving, og flere mener at EU-samarbeidet og det nordiske samarbeidet blir stadig viktigere i takt. De nordiske nettverkene har ikke samme institusjonelle overbygning og sterke legale forpliktelser som EU-samarbeidet. Det er i stor grad DSBs avdelinger som bestemmer om man skal delta eller ikke, med unntak for Haga- og NORDRED-samarbeidet. Informantene opplever at DSB har en kultur for nordisk samarbeid, men de konkrete forventningene fra DSBs ledelse, Justis- og beredskapsdepartementet og norske politikere, er ganske svake.

Avdelingene opplever deltakelsen i de nordiske nettverkene som viktig. Man oppnår i stor grad sine mål med å være med, og deltakelsen gir mange nyttegevinster. Disse er blant annet å løse

praktiske, fellesnordiske utfordringer, styrking av Norges beredskap, viktig læring og kompetansebygging, nordisk regelverks-harmonisering, implementering av EU-direktiver, de nevnte mulighetene til å koordinere seg nordisk og ha en «kanal» inn mot EU - og ganske enkelt få bidrag til å oppfylle DSBs samfunnsoppdrag. I tillegg knyttes viktige uformelle kontakter. Det oppleves klare fordeler av det nordiske samarbeidet som man ikke får i EU, blant annet fordi det er færre land, tettere relasjoner og lavere terskel for å ta kontakt med hverandre. Den nordiske nettverksdeltakelsen oppleves som ressurseffektiv, og man får rimelige gevinster igjen for tidsbruken. Mange ønsker å bruke mer tid på samarbeidet.

De nordiske relasjonene i nettverkene preges av likheter i kultur og tenkemåte som gjør det enklere å samarbeide, noen problemer knyttet til språk (skal man snakke engelsk eller skandinavisk?) og en viss følelse av fellesnordiske identiteter. Man blir kjent med hverandre, og det utvikler seg et godt fellesskap med gjensidig lojalitet og forventninger til at de andre landene deltar og bidrar i samarbeidet. Det er en felles oppfatning blant deltakerlandene at nordisk nettverkssamarbeid er viktig og bør ivaretas også i fremtiden.





# Kapittel 6

## Analyse: DSBs nordiske nettverksdeltakelse i lys av institusjonell teori

Vi ser altså at EU-samarbeidet er sentralt for DSB, og at det er store overlapp mellom aktivitetene i de nordiske nettverkene og EU-nettverkene. Så hvorfor opprettholder DSB deltakelsen i de nordiske nettverkene der det finnes EU-nettverk på de samme fagområdene? I dette kapitlet vil det spørsmålet analyseres ved hjelp av institusjonell teori: «rational choice»-institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme. Det legges mest vekt på de to første perspektivene. Intervjuene viste at det stort sett er DSBs avdelinger som styrer den nordiske nettverksdeltakelsen. De handlende aktører i analysen er derfor avdelingene. Dette gjør det samtidig mulig å trekke konklusjoner om DSB som helhet.

### «Rational choice»-institusjonalisme

Forventningene ut ifra «rational choice»-institusjonalisme var at DSB og avdelingene er rasjonelle aktører som ut ifra en kost-nyttevurdering deltar i nordiske nettverk fordi det bidrar til måloppnåelse og gir nyttegevinster som direktoratet ikke kan realisere alene – eller i EU-nettverkene. Teorien legger til grunn at preferanser er faste og eksogene i forhold til analysen. Her betyr det at avdelingenes mål og preferanser ikke oppstår eller endres gjennom deltakelsen i de nordiske nettverkene, men er gitt på forhånd. Vi vet at DSB har som overordnet mål å forebygge og håndtere ulykker og kriser. Og hver avdeling har et samfunnsoppdrag knyttet til beredskap,

brannforebygging, økt elsikkerhet osv. I tillegg har direktoratet spesifikke mål internasjonalt, blant annet å oppfylle sine forpliktelser etter EØS-avtalen og andre avtaler, og å fremme norske interesser på samfunnsikkerhetsfeltet. Avdelingene oppgir også konkrete mål for nordisk samarbeid, blant annet nettopp å bidra til oppfyllelsen av samfunnsoppdraget, styrke norsk beredskap, lære og heve egen kompetanse, oppnå bedre og mer likeartet utforming og praktisering av regelverk, og bruk av de nordiske relasjonene som kanal mot EU. Disse faste målene legges til grunn for analysen.

«Rational choice»-institusjonalismens neste antakelse om menneskelig atferd, er at aktørene vil handle instrumentelt og strategisk, og drive kost-nytte-kalkulasjon, for å maksimere forventet nytte ut ifra de faste preferansene. De handler på bakgrunn av en konsekvenslogikk når de vurderer alternativer. Hvis alternativene er å delta i nordiske nettverk eller ikke, hvordan vurderer DSBs avdelinger dette? Svaret er at de viser klare tegn på formålsrasjonell, konsekvensdrevet tenkning. Informantene uttrykker at «ALT [blir] målt i forhold til hvor stor verdi det har å være med – hva får vi ut av det?» (Intervju 2016). At man ikke oppretter nettverk hvis man ikke har behov for dem, og at man prøver å balansere ressursbruken sin ved å finne arenaene som er viktige og gir merverdi. Og hvis det ikke hadde vært interessant, så hadde man nedprioritert det. «Har vi nytte av det? Når svaret er ja, så kan vi jo delta, hvis det er midler» (Intervju 2016). En av informantene beskriver det nordiske samarbeidet som «sterkt drevet av egeninteresse» (Intervju 2016). Denne typen tenkning ser ut til å være gjennomgående blant DSBs avdelinger, og er i høyeste grad i tråd med et «rational choice»-institusjonalistisk perspektiv.

For at aktører med slik formålsrasjonell tankegang og motivasjon skal delta i en institusjon, må de få utbytte av samarbeidet, noe de ikke kunne oppnådd på egen hånd – som det er verdt å ofre litt handlefrihet for. Her kan det argumenteres for at den terskelen er ganske lav: det nordiske samarbeidet er lite forpliktende, med få bindende avtaler og håndhevingsmekanismer (med visse unntak, som NORDRED-avtalen). Det er ingen overordnet institusjon som driver samarbeidet. Nettverkene utgjøres i stor grad av uformelle heller enn formelle regler. Den enkelte nasjonale myndighet mister liten handlefrihet. En av informantene mener det er få insentiver for å samarbeide nordisk med mindre det enkelte land har egeninteresse

av det. Det betyr ikke at det ville være kostnadsfritt å bryte med uformelle avtaler, siden gode naboforhold er en del av nyttegevinstene. Men man er mindre bundet enn for eksempel i det juridisk forpliktende EU-samarbeidet.

Den nordiske nettverksdeltakelsen gir DSB flere nyttegevinster de ikke kunne oppnådd alene. Sammen kan de nordiske landene bedre håndtere felles, praktiske utfordringer. Felles grenser, fergeruter, markeder, industrivirksomheter, klimatiske forhold. Felles beredskap: landene har til sammen større kriseberedskap enn hvert enkeltland alene, og det er en stor gevinst for hvert land at de andre kan komme og hjelpe hvis nødvendig. Når fergene går mellom de nordiske landene, må man samarbeide hvis man skal oppnå både tilfredsstillende sikkerhetskrav rundt LNG, og like vilkår for fergeindustrien. Eller for nordiske industrivirksomheter. De viktigste produsentene av forbrukerprodukter på det norske markedet, ligger i Danmark og Sverige, så produktsikkerhetsmål nås best ved å samarbeide med myndighetene i disse landene. Særskilte klimatiske forhold gjør det formålsrasjonelt å samarbeide med de nabolandene som deler disse forholdene – å kunne løse kulderelaterte utfordringer sammen, og om nødvendig fremme løsningene i fellesskap inn i internasjonale fora der det enkelte nordiske land kunne strevd med å få gehør. Dette er utfordringer der samarbeidet skaper bedre resultater og fordeler for alle deltakerne, sammenliknet med hvis fagmyndighetene prøvde å nå sine mål alene.

Å lære av hverandre gir mening for et direktorat som er avhengig av faglig tyngde for å oppfylle sin rolle. Og å kunne knytte viktige uformelle kontakter som kan hjelpe med problemstillinger i hverdagen. Regelverk danner grunnlaget for mye av det DSB gjør, og både regelverket og praktiseringen av det kan forbedres gjennom diskusjon med de andre nordiske fagmyndighetene. Alt dette er viktige nyttegevinster som det gir stor mening å forfølge for en rasjonell aktør som skal oppfylle et samfunnsoppdrag om bedre samfunnsikkerhet. I tillegg gir de nordiske nettverkene muligheter for sammen å jobbe for riktig og likeartet implementering av EU-direktiver, og de bidrar dermed til at DSB og Norge kan oppfylle sine forpliktelser under EØS-avtalen, og unngå negative konsekvenser som følge av ikke å gjøre det.

De nordiske nettverkene gir også andre nyttegevinster opp mot EU. Her kommer det klart fram hvordan samarbeidet gir fordeler som DSB ikke kunne ha oppnådd alene, og hvorfor det gir mening å delta i både nordiske nettverk og EU-nettverk på samme fagområde. Det er utbredt praksis på samfunnssikkerhetsfeltet at de nordiske fagmyndighetene samordner sine standpunkter så de kan stå sammen om en felles holdning i EU, og dermed få større gjennomslag. De forbereder EU-møter i de nordiske nettverkene, for å stille bedre rustet til å møte forslag, eller ha felles innspill klare. Dette er ekstra viktig for Norge, som ikke er EU-medlem. Og derfor bruker alle DSBs avdelinger de nordiske relasjonene som en «kanal» mot EU, for å få informasjon de ikke ellers har tilgang til, eller for å påvirke i fora der de ikke har adgang. Store overlapp mellom nordisk samarbeid og EU-samarbeidet er derfor ikke negativt, men ønsket. Til syvende og sist handler det om å nå målet om å forsvare og fremme norske interesser internasjonalt. EU legger viktige premisser for norsk samfunnssikkerhet, og ved å samarbeide med de andre nordiske landene opp mot EU, kan DSB mer effektivt få gjennomslag for norske interesser. Allianser beskrives som helt nødvendig for å nå fram i EU. For et land som ikke er EU-medlem og ikke har tilgang til beslutningsprosessene der, er dette strategisk oppførsel.

Avdelingene melder at de i stor grad oppnår målene de har med nordisk nettverksdeltakelse. Dette inkluderer målet om å få bidrag til å oppfylle deres samfunnsoppdrag. Det gjør det forståelig at en rasjonell aktør skulle ønske å være med i samarbeidet. Til tross for nyttegevinster og måloppnåelse, så kunne man vente at den kost-nytte-vurderende aktør ville avslutte nettverksdeltakelsen hvis gevinstene ikke sto i forhold til ressursene man brukte på å være med. Men alle avdelingene forteller at ressursbruken oppleves som rimelig i forhold til utbyttet, eller at man får mer ut enn man putter inn. Det er ingen som ønsker å bruke mindre tid på nordisk nettverksdeltakelse, men et klart flertall ønsker å bruke mer. Dette tilsier at man har utbytte av å være med. Særlig når det gis uttrykk for at «tid er jo det som alle sliter med!» (Intervju 2016). I tillegg beskrives den nordiske nettverksdeltakelsen som veldig viktig for avdelingenes arbeid. Det er med andre ord ikke trivielle nyttegevinster det er snakk om, og dette kan vanskelig tolkes som noe annet enn en rasjonell aktørs konsekvens-logikk.

Når DSB dessuten velger å bruke ressurser på nordiske nettverk i tillegg til EU-nettverkene, der man har større forpliktelser og arbeidet for de fleste er enda viktigere, så må det være fordi man får noe ut av de nordiske nettverkene som man ikke får i EU. Den rasjonelle aktør ville ikke bruke ekstra ressurser på noe man får et annet sted, der man uansett må være med. Informantene melder om klare gevinster av nordisk nettverksdeltakelse som man ikke får i EU-nettverkene. Man kan løse spesifikke nordiske utfordringer, samarbeidet lettes av språklige og kulturelle likheter, og det er lettere å knytte de uformelle kontaktene som anses som så viktige. Det er enklere å få til ting med færre land. Og man bygger gode relasjoner med de landene som i tilfelle krise vil være de første som stiller opp for Norge. I tillegg kommer gevinstene ved å samarbeide opp mot EU. Ut ifra et «rational choice»-institusjonalistisk perspektiv gir det mening å opprettholde en parallell deltakelse i både nordiske nettverk og EU-nettverk, også der disse overlapper i betydelig grad.

Fleksibiliteten som kjennetegner flere av de nordiske nettverkene, er også i tråd med et «rational choice»-perspektiv. Undergrupper som enkelt nedsettes når man trenger dem, møtefrekvens etter behov, et LNG-forum opprettes som svar på samfunnsutviklingen, fysiske møter erstattes med e-post og videokonferanse – endring og opprettelse av institusjoner er her en bevisst prosess drevet av aktører som ønsker å løse aktuelle problemer eller begrense ressursbruken. At det nordiske samarbeidet på samfunnssikkerhetsområdet med noen unntak ser ut til å ha økt i betydning i takt med EU, passer også med teorien. Rasjonelle aktører tilpasser nettverksdeltakelsen til en endret virkelighet. Når EU blir viktigere og stadig flere premisser legges der, blir det parallelt viktigere å kunne koordinere seg nordisk, forberede EU-møter i de nordiske nettverkene, og, for DSB, å bruke de nordiske relasjonene som «EU-kanal». Når EU stadig utvides og blir mer komplekst og kanskje vanskeligere å forholde seg til, gir det også formålsrasjonell mening å søke til landene man enklere kan samarbeide med, grunnet fellesskap i utfordringer, språk og kultur.

Til sammen danner dette et bilde av DSBs avdelinger som rasjonelle aktører som uten å bruke uforholdsmessig mye ressurser, får viktige og unike nyttegevinster igjen av å delta i nordiske nettverk. Dette er gjennomgående blant informantene og avdelingene, og dermed en trygg konklusjon for DSB som helhet. Også der det er Justisdepartementet som bestemmer at man skal delta i nettverkene

(NORDRED, Haga), beskrives deltakelsen på denne måten. Men den kan forstås i et annet formålsrasjonelt perspektiv: avdelingene kunne vente sanksjoner fra overordnet myndighet hvis de ikke utførte de pålagte oppgavene, og ønsker å unngå disse negative konsekvensene. Det er fortsatt i tråd med teorien.

Så langt er det påvist klare tegn på «rational choice» i DSBs nordiske nettverksdeltakelse – men hvor kommer institusjonalismen inn? *Hvordan* er det de nordiske nettverkene bidrar til disse nyttegevinstene? Ifølge teorien påvirker institusjoner atferd ved å endre aktørers forventninger til andres atferd, gjennom informasjon, regler og håndhevingsmekanismer som sørger for forutsigbarhet og opprettholdelse av avtaler. De nordiske nettverkene er generelt ganske svake institusjoner, med få formelle regler og uten reelle håndhevingsmekanismer. De skaper ikke fordeler ved å *twinge* deltakerne til å samarbeide. Men de skaper forutsigbarhet gjennom de avtalene som finnes og gjennom utveksling av informasjon mellom fagmyndighetene. De utgjør arenaer for samarbeid, strukturerer forholdet mellom de nordiske landene og gir et rammeverk for samhandling. De nordiske relasjonene preges av utstrakte og viktige uformelle kontakter. Nettverkene gir en arena for å knytte disse kontaktene. Samarbeid er instrumentelt, og de nordiske nettverkene er arenaer for å oppnå fordeler av samarbeid. «Rational choice»-institusjonalismen hevder at en institusjons overlevelse er avhengig av hvilke fordeler den kan gi deltakerne. De nordiske nettverkene, med sin lave grad av forpliktelse, ser ut til å overleve fordi de er nyttige rammeverk for et verdifullt samarbeid på et fagfelt der man er avhengig av andre.

Oppsummert ser vi at «rational choice»-institusjonalismen gir gode forklaringer på hvorfor DSB opprettholder deltakelsen i de nordiske nettverkene. Direktoratets avdelinger er med fordi de som rasjonelle aktører opplever at deltakelsen bidrar med nyttegevinster til deres arbeid, og til oppnåelse av deres mål, på en ressurseffektiv måte. I intervjuene uttrykker informantene en klart formålsrasjonell kost-nytte-tankegang rundt deltakelsen. Selv om det er tenkelig at de ønsker å fremstå mer rasjonelt enn de handler, så understøttes dette av de andre funnene. Og de deltar selv om det finnes EU-nettverk på de samme fagområdene, fordi de oppnår viktige fordeler gjennom den nordiske nettverksdeltakelsen som de ikke får i EU. «Rational choice»-institusjonalismen kan også forklare hvorfor det nordiske

samarbeidet på samfunnsikkerhetsområdet ser ut til å ha økt i betydning parallelt med at EU blir stadig viktigere og legger flere premisser for DSB. De nordiske nettverkene gir mulighet for større gjennomslag for norske interesser i EU, og er samtidig en alternativ arena der visse samarbeidsgevinster er lettere å oppnå. De er ikke sterke institusjoner som effektivt kan håndheve regler og avtaler, men de skaper nyttegevinster som motiverer deltakerne til videre samarbeid.

## Sosiologisk institusjonalisme

Fra sosiologisk institusjonalisme vil DSBs nordiske nettverksdeltakelse analyseres ut ifra den normative dimensjonen, i form av «the logic of appropriateness», og den kognitive dimensjonen, knyttet til rollen språklig-kulturelle likheter spiller i samarbeidet.

### Den normative dimensjonen: «the logic of appropriateness»

Innen sosiologisk institusjonalisme kan handling ikke forstås uavhengig av den institusjonelle konteksten, og preferanseformasjoner er en *endogen* prosess. Institusjoner påvirker aktørenes preferanser, identiteter og fortolkning av situasjoner. Den normative dimensjonen fokuserer på hvordan aktører sosialiseres inn i institusjonelle roller og internaliserer normene assosiert med disse rollene. Ut ifra en «logic of appropriateness» var forventningen at avdelingene opprettholder deltakelsen i de nordiske nettverkene fordi de har internalisert normer om at dette er passende for dem å gjøre, noe som forventes ut ifra deres rolle og som de nå tar for gitt. «Det passende» angis av regler, fokuset er her på *uformelle* regler i form av normer og kultur. DSBs avdelinger opererer i en institusjonell kontekst både i DSB/den norske forvaltningen, og i de nordiske nettverkene. I det følgende vil det diskuteres hvordan disse to arenaene kan påvirke avdelingene gjennom en «logic of appropriateness», ved hjelp av de operasjonaliserte dimensjonene om kultur og normer i institusjonene, forventninger og avdelingenes rolleoppfatninger.

March og Olsen (1989) teoretiserer tankerekken som leder en aktør fram til passende handling. Første spørsmål er: hva slags situasjon er dette? Her er det en beslutningssituasjon, der avdelingen må bestemme om de skal opprettholde deltakelsen i nordiske nettverk eller ikke. Sannsynligvis vil dette mesteparten av tiden ikke være en eksplisitt valg situasjon, men det vil også kunne vurderes helt

konkret. Spørsmål nummer to er: hvem er jeg? Som avdeling i DSB, hva er vår identitet, hvilken rolle fyller vi? Avdelingene har klart definerte ansvarsområder, som nasjonal brannmyndighet, nasjonal elsikkerhetsmyndighet, ansvarlig myndighet for håndtering av farlige stoffer – eller som INE i ANB, ansvarlig for internasjonalt arbeid. Informantene uttrykker en sterk oppfatning av avdelingene som fagmyndigheter og seg selv som fagpersoner.

March og Olsens tredje spørsmål er: med min rolle, hvor passende er alternative handlinger for meg i denne situasjonen, hvilke forpliktelser har jeg? Som fagavdeling i DSB, er det mest passende for oss å delta i nordiske nettverk, eller å la være? Alle informantene ser det som en naturlig del av avdelingenes fagrolle å delta i de nordiske nettverkene. «Det er en del av jobben vår» (Intervju 2016). Nettverkene er fagfora, hvor man diskuterer samme type fagsaker som avdelingene jobber med i det daglige. Det er også en delvis oppfatning av at man stiller som norske representanter i de nordiske nettverkene, og dette oppleves også som naturlig: «vi er jo de norske myndighetene på dette området» (Intervju 2016). For INE går internasjonalt samarbeid til kjernen av deres identitet!

Hvordan forklare at nordisk nettverksdeltakelse oppleves så naturlig for avdelingene? Det angis av uformelle regler, av normer, kultur og forventninger i institusjonene avdelingene er en del av. Avdelingene sosialiseres for det første inn i normene som råder i DSB. Opplevelsen er at DSB har en kultur for nordisk samarbeid, at det vektlegges som viktig i direktoratet. «Det kjennetegner DSB. På alle nivåer» (Intervju 2016). En slik gjennomgående norm må kunne antas å påvirke hva avdelingene ser det som naturlig og passende å gjøre. Det kan også veie opp for det de fleste informantene beskriver som lite konkrete forventninger om nordisk nettverksdeltakelse fra DSBs ledelse, utover en generell følelse av at ledelsen stiller seg positiv. Mer trengs kanskje uansett ikke, hvis hele direktoratet tar det for gitt og ser det som sin naturlige plikt.

Normer og forventninger om hva det er passende for DSB å gjøre, kommer også utenfra. Hva slags forventninger om nordisk samarbeid opplever avdelingene fra Justis- og beredskapsdepartementet og fra norske politikere? Forventningene fra departementet er naturlig nok sterkest rundt Haga og NORDRED, der formelle og uformelle regler konvergerer og DSB pålegges å delta. For et direktorat er det



passende å gjøre som departementet sier. Ellers oppleves forventningene fra departementet som relativt svake. Det tas for gitt at de *kanskje* er der. Men igjen kan det hende at det ikke trengs mer: «Det er faktisk en forventning. De trenger ikke å skrive det. Det tenker jeg at det er noe vi bare, som myndighet, gjør» (Intervju 2016). Sitatet gir sterk støtte til teorien om normer og forventninger som internaliseres og tas for gitt som en naturlig og nødvendig del av en aktørs rolle.

Heller ikke fra norske politikere kommer det sterke og konkrete forventninger om nordisk nettverksdeltakelse – med Haga igjen som unntak. Men det meldes om styrket politisk oppmerksomhet og interesse for nordisk samarbeid, og dette sender et signal. Nordisk samarbeid oppleves tross alt som politisk ønsket, og i økende grad. Det at avdelingene tillegger nordisk nettverksdeltakelse økt betydning, kan forstås i lys av dette. Normen om nordisk samarbeid på samfunnssikkerhetsområdet er politisk styrket, som noe det er passende å fokusere på og vie tiden sin til.

Flere av informantene uttrykker en instrumentell tankegang rundt deltakelsen i nettverkene. Men Christensen og Røvik (1999) påpeker at i mange moderne organisasjoner kan passende atferd være den som er i tråd med rasjonell konsekvenslogikk. I statsforvaltningen kan dette kobles til en «New Public Management»-tankegang, og når «ALT [blir] målt i forhold til hvor stor verdi det har å være med» (Intervju 2016), så kan det tas til inntekt for en slik rådende kultur. Slik kan tankene rundt nettverkens nyttegevinster og ressurseffektivitet også forstås ut ifra en «logic of appropriateness».

Avdelingenes holdning til nordisk nettverksdeltakelse kan også påvirkes av de nordiske nettverkene og det bredere nordiske samarbeidet – en annen institusjonell kontekst. Nettverkene er kanskje ikke sterke institusjoner gjennom mange forpliktende formelle regler, men informantene uttrykker hvordan de i Selznicks (1997 [1957]) ånd får en verdi i seg selv og blir bærere av et fellesskap. Man blir kjent med sine nordiske kollegaer, og det utvikler seg en lojalitet både til dem og til nettverket. Verdien av nordisk samarbeid vektlegges i nettverkene, det er fokus på at det er viktig å snakke sammen, oppnå ting sammen og tale med samme stemme utad. Dette er normer som deltakerne fra DSB kan internalisere og ta med hjem til avdelingene.

Ikke minst er det klart at de andre nordiske fagmyndighetene har forventninger til at DSB deltar i de nordiske nettverkene og bidrar der. Det beskrives som «en iboende forventning» og «en gjensidig forpliktelse» (Intervju 2016). Dette kan sees innenfor konteksten av det enkelte nettverk, men også som en del av det videre nordiske samarbeidet. «The logic of appropriateness» handler nettopp om plikt og forpliktelser. Med klare forventninger fra samarbeidspartnerne og en følelse av gjensidig forpliktelse om å stille opp, ville det være et klart brudd med «det passende» å avslutte deltakelsen i nettverkene. Og selv om nettverkene mangler formelle håndhevingsmekanismer mot avtalebrudd, så kan de gjensidige forpliktelsene og forventningene sees som en form for håndhevingsmekanisme, som det ville være vanskelig å bryte med.

Det må antas at sosialiseringen i de nordiske nettverkene er langt mindre enn den som skjer i DSB – det er gjerne møter bare én gang i året. På den annen side gir informantene uttrykk for stadig uformell kontakt med nordiske kollegaer i hverdagen. Slik kan man tenke seg at de gjensidige forventningene holdes ved like i større grad enn de formelle nettverksaktivitetene skulle tilsi. Jo mer kontakt man har, og jo bedre man blir kjent, jo sterkere kan det antas at man føler seg forpliktet til å stille opp for hverandre.

At nordisk nettverksdeltakelse er passende, kan tenkes å være uavhengig av de parallelle EU-nettverkene. Særlig når EU, som en sentral aktør på samfunnssikkerhetsfeltet, ikke ser ut til å ha konkurrerende, negative normer om nordisk samarbeid. EU virker i verste fall uvitende eller uinteressert i dette, men noen informanter opplever at de er positive til myndighetssamarbeid, eller til og med oppmuntrer og stimulerer til regionalt samarbeid. Det er dermed ingen grunn til å tro at EU aktivt skulle undergrave normen om nordisk samarbeid, i beste fall heller understøtte den. Man kunne tenke seg at normen om Europa kunne utkonkurrere den nordiske, men det ser altså ikke ut til å skje på samfunnssikkerhetsfeltet – tvert imot.

Til sammen ser vi at deltakelse i nordiske nettverk er en passende ting for DSBs avdelinger å gjøre. De oppfatter det som en naturlig del av sin rolle som fagmyndighet, det tas for gitt som en del av jobben. Dette kan sees som en internalisering av de rådende normene i institusjonene de er en del av. DSB ser ut til å ha en kultur for nordisk

samarbeid, det anses og tas for gitt som viktig. Og økt politisk oppmerksomhet kan sees i sammenheng med den økte betydningen informantene tillegger det nordiske samarbeidet – det kan tolkes som at en norm om Norden er styrket. Samtidig vektlegges nordisk samarbeid som viktig i de nordiske nettverkene, og det eksisterer gjensidige forventninger mellom de nordiske myndighetene om å delta og bidra. Samlet sett eksisterer det altså klare forventninger og normer til nordisk nettverksdeltakelse som en del av avdelingenes rolle, det ville være et brudd med det passende å ikke være med, uavhengig av hva som skjer i EU. Normer kan endres, men utviklingen ser ut til å gå i retning av en sterkere norm om nordisk samarbeid, ikke motsatt.

### Den kognitive dimensjonen: kultur og språk

Den kognitive dimensjonen handler om at institusjoner påvirker aktørers atferd ved å gi dem kognitive «manus» og modeller som de kan fortolke verden, egen handling og egen identitet gjennom. Det er en glidende overgang mellom «institusjon» og «kultur» i sosiologisk institusjonalisme, og kultur har en sentral plass i teorien, fordi det i denne ligger slike kognitive rammer, som gjør at folk deler oppfatninger og forståelser. Felles kultur – verdier, identiteter og språk – fremmer samarbeid og reduserer transaksjonskostnadene ved dette. Forventningen var derfor at samarbeidet i de nordiske nettverkene fremmes av likheter i språk og kultur i Norden, og av fellesnordiske identiteter. Dette kan være en støtteforklaring for hvorfor DSB velger å opprettholde deltakelsen i nettverkene.

Opplevelsen i DSB er at de nordiske landene er kulturelt temmelig like, og at det fremmer samarbeidet. Følelsen er at «det er flere likheter enn det er forskjeller» (Intervju 2016), og at likheter i kultur betyr likheter i måten å tenke på, i verdier og preferanser, samt en felles basis og forståelse av spillereglene – helt i tråd med teorien. Når man tenker likt og forstår hverandre, er det lettere å samarbeide, mener informantene. Det gjør det lettere å enes om ting, og det skaper forutsigbarhet, man har de samme holdningene til hva man kan forvente av hverandre. Likheter i organiseringen av forvaltningen gjør det også enklere å forholde seg til hverandre. De kulturelle forskjellene som tross alt finnes, framstår som mindre viktige i forhold. Kulturelle likheter kan bidra til å forklare både at nordisk nettverksdeltakelse føles passende, og at det oppleves som

formålsrasjonelt, fordi likhetene senker transaksjonskostnadene ved samarbeidet og bidrar til at nyttegevinster lettere lar seg realisere.

Når det gjelder språk, er opplevelsen noe mer blandet. Der man kunne forvente at likheter i språk fremmet samarbeidet, karakteriseres det av flere informanter rett og slett som et problem. Finnene og til dels islendingene sliter med å snakke og forstå skandinavisk. Dette har skapt enkelte konflikter. I noen av nettverkene har man gått over til engelsk, og således mistet det flere andre informanter betegner som verdien og styrken ved å kunne snakke morsmålet sitt. Samtidig snakkes det fortsatt skandinavisk i et flertall av nettverkene, og det oppleves som positivt, og som noe som fremmer samarbeidet og gode diskusjoner. Noen finner snakker svensk, andre ikke. Sånn sett er teorien slett ikke feil; når språket *er* felles, oppleves dette å fremme samarbeidet. Men det nordiske kulturfellesskapet inkluderer ikke nødvendigvis felles nordisk språk. Samtidig er uformelle kontakter en viktig del av det nordiske samarbeidet, og så lenge disse kontaktene er danske eller svenske, kan man snakke skandinavisk, selv der de formelle møtene går på engelsk.

«Språk og kultur betyr mye. Og det gjør samarbeidet enklere,» oppsummerer en informant (Intervju 2016). Med visse unntak på språkområdet, så ser det ut til at vedkommende har rett, og snakker for hele DSB.

Et flertall av informantene opplever også en form for fellesnordisk identitet, at man føler seg nordiske, har et slektskap og bør stå sammen. Det er imidlertid vanskelig å si om dette har noen effekt på samarbeidet, det virket ikke som om informantene hadde tenkt på det før de ble intervjuet. Men det er plausibelt. Og det å stille sammen i EU og mot EU, kan tenkes å *styrke* den nordiske identiteten: «Jo mer ledende EU har blitt på samfunnsikkerhets-feltet, jo sterkere har den nordiske identiteten og samarbeidet blitt» (Intervju 2016).

Flere informanter påpeker at uansett hvilke nordiske kulturforskjeller som finnes, så er man kulturelt *likere* enn resten av Europa. Dette kan bidra til å forklare hvorfor DSB opprettholder deltakelsen i nordiske nettverk parallelt med EU-nettverkene. For det første er det lavere terskel for å ta opp ting i de nordiske nettverkene, man er mindre redd for å tape ansikt, og det er lettere å kontakte nordiske kollegaer

og knytte uformelle kontakter. Dette er viktige gevinster man får i de nordiske nettverkene, men ikke i EU, og det er nærliggende å knytte det til fellesskap i kultur, språk og identiteter. Man føler seg nærmere hverandre. At det er lettere å bli enige i Norden enn i EU, skyldes nok ikke bare at det er færre land, men også at man er likere. Og det gjør det enklere for Norden å samordne seg opp mot EU: «Når det kommer til stykket og det kommer til EU, så mener vi jo stort sett det samme» (Intervju 2016).

For det andre kan det bidra til å forklare hvorfor det nordiske samarbeidet på samfunnssikkerhetsområdet har blitt viktigere i takt med at EUs betydning og omfang har økt. Den tidligere direktøren tilskriver oppsvinget i regionalt samarbeid blant annet til at EU har fått så mange medlemmer, og at disse er såpass kulturelt ulike. Og et stadig mer innfløkt EU-samarbeid gjør det fristende å «samarbeide med naboen» (Intervju 2016), og det er nærliggende å tro at dette blant annet kan skyldes at samarbeidet blir enklere med språklig-kulturelle likheter. Datamaterialet tillater ikke at det trekkes bastante konklusjoner om disse bredere årsakssammenhengene, men det er ikke spesielt dristig å anta at et nordisk fellesskap i språk, kultur og identiteter kan spille en rolle.

I sammendrag er nordiske likheter i språk og særlig kultur en solid støtteforklaring for hvorfor DSB velger å opprettholde deltakelsen i de nordiske nettverkene. Felles kultur gir felles tenkemåter, forståelser og ståsteder, skaper forutsigbarhet i relasjonene og gjør det lettere å samarbeide. Felles språk har mange av de samme effektene, selv om det også er språkproblemer. Om fellesnordiske identiteter er det vanskeligere å trekke slutninger, men det er grunn til å tro at det vil virke positivt. Disse faktorene vil gjøre nyttegevinster av nordisk samarbeid lettere å oppnå, og bidra til at nordisk nettverksdeltakelse oppleves som passende og naturlig. Det gir også en god forklaring på hvorfor de nordiske nettverkene har en unik egenverdi sammenliknet med EU-nettverkene, der ulikhetene mellom landene er større, og samarbeidet derfor kan oppleves som mer utfordrende.

## Historisk institusjonalisme

Ut ifra historisk institusjonalisme var forventningen at DSB opprettholder sin nordiske nettverksdeltakelse på grunn av *stiavhengighet*. Det er en historisk arv som er vanskelig å endre. Fortidens valg om å delta legger føringer på nåtidens beslutninger, uavhengig av dagens situasjon, inkludert utviklingen innen EU. Både DSBs policy(er) om nordisk nettverkdeltakelse, det enkelte nordiske nettverk og det bredere nordiske samfunnssikkerhetssamarbeidet, kan sees som stiafhengige. Selv om oppgaven ikke har gjort noen full historisk gjennomgang, og historisk institusjonalisme har en mindre sentral plass enn de to andre perspektivene, kan teorien bidra med viktig innsikt. Man kan forvente en historisk komponent: «samhandlingen mellom de nordiske land er institusjonalisert over lang tid og preges av historiske tradisjoner og kulturer som vil være robuste mot krav om endringer utenfra» (Larsen 2001: 162).

Det er nærliggende å forstå det bredere nordiske samarbeidet i et slikt lys. Bare det at man samarbeider nettopp *nordisk*, kan sees som en form for stiafhengighet. Informantene har gode kontakter med kollegaer i for eksempel Nederland, Belgia og Storbritannia. Selv om de nordiske landene har mange felles utfordringer, så gjelder nok det disse landene også. At det er Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island som møtes igjen og igjen i ulike nettverk, må kunne tolkes som en del av en historisk arv. De kognitive fellesrammene i form av språk og kultur, er også noe som dannes og sementeres over tid, og som kan bidra til å forklare at det er nettopp disse landene som velger å samarbeide. Og når en av informantene uttaler at «hvis det skulle skje en stor hendelse i Norge, så vet vi så å si med sikkerhet at de nordiske landene vil være blant de første til å respondere på vårt behov» (Intervju 2016), så handler ikke det bare om avstander. Det har å gjøre med tette relasjoner som er bygget over lang tid.

De nordiske nettverkene på samfunnssikkerhetsfeltet har røtter tilbake til 1960-, 70-, og 80-tallet – selv om mange også er opprettet etter 2000. En full historisk kartlegging av hvert nettverk har ikke vært denne oppgavens mål, men generelt kan nettverkene sies å preges både av stabilitet og fornyelse. Stabilitet og mulig stiafhengighet ved at de overlever over tid og ikke ser ut til å være fundamentalt endret av de store forandringene som har skjedd rundt dem: svensk/finsk EU-medlemskap og EØS-avtalen kunne vært en «critical juncture» for de nordiske nettverkene, og ført til store

institusjonelle endringer og en ny «sti». Isteden sier informantene at nettverkene aktiviteter og funksjoner ikke har forandret seg. Dette framstår imidlertid ikke som helt troverdig, for vi *vet* at EU har fått en stor plass i de nordiske nettverkene. Men når informantene forteller at «sakene man ser på er samme typer saker» (Intervju 2016), så er det nok på mange måter riktig – bare at man ser på dem i en ny kontekst. Man arbeider fortsatt for økt elsikkerhet eller trygg eksplosivhåndtering, men i mange tilfeller er det nå EU som setter rammene. Og der man før prøvde å samordne regelverket i Norden, er det nå i stor grad felleseuropeisk harmonisering som gjelder. Hvis det er slik at en ny «sti» begynner når en ny handlingslogikk er etablert i institusjonen (Streeck og Thelen 2005), så er det argumenter både for og imot i dette tilfellet. Det er utvilsomt stabilitet, men også utvilsomt endringer.

At det nordiske samfunnsikkerhetssamarbeidet har økt i betydning i takt med EU, og fått et oppsving de siste årene, viser at nettverkene har evne til å fornye og tilpasse seg. Flere av dem er også relativt fleksible: økende bruk av LNG gjør at man oppretter et LNG-forum; undergrupper nedsettes for å gå i dybden; møter etter behov; videokonferanser. Historisk institusjonalisme forutsetter at institusjoner er «sticky» og vanskelige å endre. På den ene siden utviser flere av nettverkene betydelig «staying power». På den andre siden er de altså ganske fleksible og tilpasningsdyktige, og noen av dem beskrives som personavhengige og sårbare for utskifting av enkeltpersoner. Det harmonerer dårlig med stivhengighetskonseptet.

Det er benyttet to indikatorer som nåtidige mål på stivhengighet i nettverkene. For det første er det undersøkt hvordan inngåtte avtaler påvirker nettverkene i dag. Ut ifra teorien kan man forvente at disse valgene fra fortiden påvirker nåtidens handlingsrom. Men de færreste av nettverkene er sterkt regulert av formelle avtaler. Noen har *ingen* avtale, andre har relativt uformelle formålsdokumenter. Kun et fåtall har sterkere bindende avtaler, som NORDRED. DSBs opprinnelige valg om å bli med i nettverkene og eventuelt inngå avtalene, er altså stort sett relativt lite begrensende, formelt sett, på nåtidens valgmuligheter. De fleste avtalene legger ingen sterke føringer på dagens nettverksarbeid, og ingen informanter opplever at avtalene legger føringer som er uhenksomme i dagens situasjon. Dette indikerer lav grad av stivhengighet. Samtidig beskriver

informantene gjensidige *uformelle* forpliktelser mellom de nordiske landene, der alle forventer at de andre deltar. Disse har uten tvil vokst fram over tid og styrkes av langvarig historisk praksis, og kan sees i et stiafhengighetsperspektiv.

For det andre ble informantene som en lakmestest på stiafhengighet stilt spørsmålet: «Tror du, hypotetisk, at et tilsvarende samarbeid ville blitt inngått i dag hvis det ikke allerede eksisterte?» Samtlige informanter svarte ja – og underbygget dette blant annet med hvor viktige og nyttige de opplever nettverkene, og at Haga-samarbeidet legger opp til nytt nordisk samarbeid som til dels overlapper med det eksisterende. Dette indikerer for det første at nettverkene er lite preget av stiafhengighet i form av å være utdaterte og lite relevante og hensiktsmessige for dagens utfordringer. Og for det andre kan det ta brodden av argumentet om stiafhengighet gjennom gjensidige forpliktelser: forpliktelsene eksisterer utvilsomt, men det er altså ikke hovedgrunnen til at nettverkene overlever. På den andre siden *er* det et hypotetisk spørsmål, og gir knappst noe fasitsvar, selv om det gir en sterk indikasjon på at nettverkene oppleves som relevante. Informantene kan også være lite bevisste på i hvilken grad de følger i gamle spor.

Når det gjelder DSBs nettverksdeltakelse som policy, så vet vi at DSB har kultur og normer for nordisk samarbeid, og det oppleves som passende for avdelingene å delta. En historisk institusjonalisme som legger seg nær den sosiologiske, kan forstå stiafhengighet som sedimenteringen av visse normer og forståelser som over tid tas for gitt og dermed legger føringer for preferanser og policy-valg. DSB ble opprettet i 2003, men ifølge erfarne informanter går vektleggingen av nordisk samarbeid i samfunnsikkerhetsmyndighetene flere tiår tilbake i tid. Både de uformelle forpliktelsene mellom de nordiske landene, og de normene som har vokst fram i DSB rundt deltakelsen, kan forstås på denne måten. Når DSB først har valgt å delta i nettverkene, er det vanskelig å trekke seg ut, uavhengig av en kalkulasjon av hva som er mest formålstjenlig. Normer og forpliktelser danner en basis som nye beslutninger tas ut ifra, og er en del av den konteksten og historiske praksis som former DSBs valg. Denne oppgaven har imidlertid ikke hatt rom for å følge normene over tid, og det kan derfor ikke trekkes noen konklusjoner om en ubrutt historisk kjede siden opprettelsen av nettverkene.



Med de forbehold som må tas grunnet mangelfull historisk kartlegging, samt mulige begrensninger i informantenes hukommelse, så ser vi et nordisk samarbeid der det ligger en viss stiavhengighet i bunnen, gjennom historiske tradisjoner for å samarbeide nettopp nordisk, og relasjoner og språklig-kulturelt fellesskap som er utviklet over lang tid. De nordiske nettverkene preges av betydelig stabilitet gjennom til dels store ytre forandringer. Samtidig fremstår de også som fleksible og tilpasningsdyktige. Stiavhengighet gjennom inngåtte avtaler er mindre aktuelt enn stiavhengighet gjennom gjensidige uformelle forventninger som reproduseres over tid. DSBs normer og kultur for nordisk nettverksdeltakelse går flere tiår tilbake, og kan påvirke de valgene om deltakelse som tas i dag. Lakmustesten på stiavhengighet, om de nordiske nettverkene ville blitt opprettet i dag hvis de ikke allerede eksisterte, ga en sterk indikasjon på at nettverkene er relevante også i dagens situasjon, de er ikke bare en arv som henger igjen fra fortiden. Stiavhengighet ville kunne forklare hvorfor DSB opprettholder den nordiske nettverksdeltakelsen til tross for utviklingen i EU. Men selv om det nordiske samarbeidet har enkelte stiavhengige trekk, så må man spørre seg om dette er selve årsaken til at DSB deltar. Det vil diskuteres i neste avsnitt.

## Konklusjon analyse

Så langt har analysen i hovedsak fokusert på hva som understøtter de ulike teoriens forventninger om hvorfor DSB opprettholder deltakelsen i de nordiske nettverkene. Det er påvist instrumentelle samarbeidsgevinster og rasjonell kost-nytte-analyse; at nordisk nettverksdeltakelse er en passende ting å gjøre for DSBs avdelinger, og understøttes av likheter i kultur og (til dels) språk; og spor av stiavhengighet og sementerte historiske praksiser. Men hva kan sies om perspektivenes forklaringskraft når de settes opp mot hverandre? «Rational choice»-institusjonalismen må sies å ha den sterkeste forklaringskraften. DSBs avdelinger utviser klar formålsrasjonell kost-nytte-tenkning rundt nettverksdeltakelsen, og dette understøttes av måloppnåelsen og nyttegevinstene de melder om. Det underbygges ytterligere av at de beskriver nettverksdeltakelsen som ressurseffektiv, som noe de ønsker å bruke mer tid på, og som viktig for avdelingenes arbeid. At de nordiske nettverkene overlever parallelt med EU-nettverk på samme fagområde, blir plausibelt forklart med at man får gevinster som EU-nettverkene ikke gir – inkludert arbeidet opp mot disse! Den fleksibiliteten og

tilpasningsevnen nettverkene utviser, kan aller best forklares av et «rational choice»-perspektiv: rasjonelle aktører bruker nettverkene slik at de til enhver tid kan maksimere nytte ut ifra sine behov og endrede omstendigheter. At «rational choice»-institusjonalismen har størst forklaringskraft, kan skyldes de institusjonelle rammene: DSBs avdelinger styrer i stor grad selv sin egen nettverksdeltakelse, samtidig som de nordiske nettverkene i de fleste tilfeller er relativt uformelle og uforpliktende løst koblede organisasjonsstrukturer. Dette skaper rom for kalkulasjon og rasjonelle valg.

Den sosiologiske institusjonalismen og «the logic of appropriateness» får imidlertid også støtte i analysen. Deltakelse i nordiske nettverk oppleves som en passende og naturlig ting for DSBs avdelinger å gjøre, og det er normer, kultur og forventninger i deres institusjonelle kontekst som kan forklare dette. En svakhet ved teorien er imidlertid at den ikke angir noen måte å måle i hvilken grad normene faktisk påvirker atferd, eventuelt hvor sterkt. Nordisk nettverksdeltakelse er passende i og for avdelingene, men er det *derfor* de deltar i samarbeidet? Er det avgjørende for valgene de tar? Deltakerne selv gir uttrykk for at de er med fordi det er nyttig, og, med visse unntak, at man ville nedprioritert det hvis det ikke var det. Dette kan i seg selv være en passende ting å si i en forvaltning der normer om formålsrasjonalitet står sterkt. Men det er vanskelig å forklare at informantene ønsker å bruke mer av sin begrensede tid på nordisk samarbeid, hvis dette først og fremst er en forpliktelse, noe de føler at de må gjøre. Passendehetslogikk forklarer også bedre at man forblir i det enkelte nettverk, enn at man oppretter nye etter behov. Hvis man tar bort normene om deltakelse, kan man fortsatt tenke seg at DSB ville være med i de nordiske nettverkene for nyttegevinstenes skyld. Det er mulig at det motsatte også er tilfelle, men det er vanskelig å underbygge (igjen med unntak for NORDRED og Haga, der det er *formelle* regler som angir det passende).

Den kognitive dimensjonen ved sosiologisk institusjonalisme, at likheter i språk og særlig kultur fremmer samarbeidet, ble ansett som en god støtteforklaring. Den går godt sammen med et «rational choice»-perspektiv, ved at språklig-kulturelle likheter gjør gevinstene ved samarbeidet lettere å oppnå, og det bidrar til å forklare hvilke unike fordeler det nordiske samarbeidet har sammenliknet med EU. Kanskje kan den normative dimensjonen og «the logic of appropriateness» også best forstås som en slik støtteforklaring,

nærmest som noe som «smører maskineriet». Det er lettere for DSB å opprettholde nordisk nettverksdeltakelse når det er allment akseptert som en passende ting å gjøre. Det er lettere å få aksept for å opprette nye nettverk. Og de uformelle gjensidige forpliktelsene og forventningene mellom de nordiske landene kan forklare hvorfor det ikke er nødvendig med sterke håndhevingsmekanismer i samarbeidet. De to sosiologiske dimensjonene kan også bidra til å forklare fruktbarheten ved nordisk samordning for å få gjennomslag i EU: man tenker likt og har ganske like preferanser, og man føler lojalitet og forpliktelser til å støtte hverandre og stå sammen.

Det er historisk institusjonalisme som ser ut til å ha minst forklaringskraft. At det ligger en historisk komponent og en viss stivhengighet i bunnen av samarbeidet, er nærmest en triviell konklusjon. At normer i DSB og gjensidige nordiske forventninger reproduseres over tid, besvarer heller ikke oppgavens problemstilling. Opprettholder DSB deltakelsen i de nordiske nettverkene *på grunn av stivhengighet*? Hvis DSBs deltakelse primært var en arv fra fortiden, skulle man ikke forvente at den oppleves som så nyttig, viktig og ressurseffektiv, at deltakerne ville ønske å bruke mer tid på det, eller at *alle* informantene mener at tilsvarende nettverk ville blitt opprettet i dag hvis de ikke allerede eksisterte. Utsagn som «[hvis] det ikke var så interessant, så hadde vi jo nedprioritert det» tyder knappst på noen knugende historisk arv. Empirien viser ikke nettverk som overlever som en arv fra fortiden, men et samarbeid som er relevant og som bidrar til å løse nåtidens utfordringer for deltakerne. Det er ingenting som tyder på at historiske bindinger veier tyngre enn nyttehensyn her. Dette gjelder også NORDRED og Haga, som skiller seg fra de andre nettverkene ved en sterkere grad av både passendehetslogikk og historiske avtaler som binder. Deltakelsen er kanskje mer styrt enn for de andre nettverkene, men de oppleves som like viktige og nyttige, så det blir vanskelig å si at deltakelsen primært skyldes ikke-rasjonelle hensyn.

Konklusjonen blir at DSB opprettholder deltakelsen i de nordiske nettverkene fordi direktoratet som en rasjonell aktør opplever at dette gir nyttegevinster som bidrar til deres mål på samfunns-sikkerhetsområdet – gevinster de ikke får ut av de parallelle EU-nettverkene. Deltakelsen understøttes av en «logic of appropriateness» knyttet til rolleforståelse, normer og forventninger, og realisering av nyttegevinstene gjøres lettere av likheter i kultur og

språk, og av relasjoner som er utviklet gjennom mange år. At EU har fått en stadig mer sentral rolle på samfunnssikkerhetsfeltet, har ikke gjort de nordiske nettverkene irrelevante – tvert imot.

# Kapittel 7

## Konklusjon

Utgangspunktet for denne masteroppgaven var EUs stadig viktigere rolle for både norsk forvaltning og det nordiske samarbeidet, samtidig som sistnevnte viser tegn på svekkelse. Temaet var den norske forvaltningens deltakelse i nordiske forvaltningsnettverk, og hvordan dette kan sees i sammenheng med samtidig deltakelse i EU-nettverk. Gjennom en casestudie av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er to spørsmål besvart: *Der DSB deltar i nordiske nettverk og EU-nettverk på samme fagområde, i hvilken grad er det overlapp og koblinger mellom disse to typene nettverk? Og Hvorfor opprettholder DSB deltakelsen i de nordiske nettverkene der det finnes EU-nettverk på de samme fagområdene?* Datamateriale er innhentet gjennom semi-strukturerte intervjuer med ansatte fra fire DSB-avdelinger, informanter med erfaring fra begge typer nettverk.

Konklusjonen på den første delen av problemstillingen er at det er stor grad av overlapp og koblinger mellom de nordiske nettverkene og EU-nettverkene på samme fagområde. Svært mye av arbeidet i de nordiske nettverkene er relatert til EU på ulike måter, og man gjør mye av det samme på begge arenaer: diskuterer de samme faglige problemstillingene, jobber med det samme regelverket og direktivene, bygger opp ordninger for grenseoverskridende beredskap og assistanse, og prøver å nå de samme målene. De to typene samarbeid kobles ved at de nordiske landene samordner seg i de nordiske nettverkene for å fronte felles holdninger og innspill i

EU, og forbereder EU-møter i de nordiske nettverksmøtene. Og DSB, som gjennom EØS-avtalen ikke har full tilgang i EU-systemet, bruker de nordiske relasjonene som «kanal» mot EU for å påvirke og innhente informasjon. Disse funnene var like på tvers av tre avdelinger, mens Avdeling for brann og redning (BRE) skilte seg ut, med lite EU-tilknytning i deres nettverk. Dette viser at problemstillingen er mest relevant for de fagområdene som i stor grad er regulert av EU.

Svaret på den andre delen av problemstillingen er kort oppsummert at DSB opprettholder deltakelsen i de nordiske nettverkene fordi det oppleves som viktig og nyttig for direktoratets arbeid, i tillegg til at det er i tråd med rådende normer og forventninger. Og den nordiske nettverksdeltakelsen skjer parallelt med deltakelsen i EU-nettverk på samme fagområde, fordi de nordiske nettverkene gir fordeler man ikke får i EU, inkludert en plattform for å få større gjennomslag i EU, der viktige premisser for DSBs arbeid legges. Problemstillingen ble analysert ut ifra nyinstitusjonell teori: «rational choice»-institusjonalisme, sosiologisk institusjonalisme og historisk institusjonalisme.

«Rational choice»-institusjonalismen ser ut til å ha størst forklaringskraft. DSB og avdelingene oppfører seg som rasjonelle aktører som ut ifra bevisste ressursvurderinger deltar i nordiske nettverk fordi det bidrar til oppnåelse av deres mål og gir nyttegevinster som er viktige for direktoratets arbeid. Dette inkluderer å løse praktiske fellesnordiske utfordringer, styrke Norges beredskap, lære av de andre nordiske fagmyndighetene, harmonisere nordisk regelverk og annet regelverks- og direktivarbeid, samt de nevnte mulighetene for å få større gjennomslag i EU. Nettverkene er også en arena for å knytte viktige uformelle kontakter. Selv om EU nok er viktigst for de fleste avdelingene, så gir de nordiske nettverkene gevinster DSB ikke får i EU-nettverkene, så det er formålsrasjonelt å delta begge steder. De legale forpliktelsene i de nordiske nettverkene er i de fleste tilfeller svake, så nettverksdeltakelsen kunne avsluttes hvis den opplevdes som unyttig. Det nordiske samfunnssikkerhetssamarbeidet ser tvert imot ut til å ha fått et oppsving, og å ha økt i betydning i takt med utviklingen i EU.

Funnene er også i tråd med sosiologisk institusjonalisme. Deltakelse i nordiske nettverk oppleves som en passende og naturlig ting for DSB å gjøre, det følger en «logic of appropriateness». Dette kan sees som en internalisering av normene i den institusjonelle konteksten, inkludert DSBs kultur for nordisk samarbeid, økt politisk oppmerksomhet og gjensidige forventninger mellom de nordiske landene. Samtidig er det vanskelig å påvise at en «logic of appropriateness» her veier tyngre enn en «logic of consequentiality». Særlig når informantene ønsker å bruke *mer* av sin begrensede tid på nordisk nettverksdeltakelse. Sammen med likheter i kultur og til dels språk og fellesnordiske identiteter, som viser seg å fremme det nordiske samarbeidet, kan normer derfor kanskje best sees som et bidrag til å understøtte «rational choice»-perspektivet. De gjør det enklere å opprettholde samarbeidet, og gjør nyttegevinstene lettere å oppnå. Historisk institusjonalisme har minst forklaringskraft. Det er naturligvis etablerte historiske praksiser i det langvarige samarbeidet, og en viss stivhengighet gjennom tradisjoner, normer og forventninger som opprettholdes over tid, men det er ingen holdepunkter for at dette er *grunnen* til at DSB opprettholder deltakelsen.

DSBs avdelinger styrer i stor grad sin egen nordiske nettverksdeltakelse, med noen få, men sentrale unntak, der Justis- og beredskapsdepartementet bestemmer. For avdelingene dette gjelder, er det da fortsatt både formålsrasjonelt og passende å gjøre det departementet pålegger dem. At «rational choice»-institusjonalismen har størst forklaringskraft, kan blant annet forklares med nettopp rommet for selvbestemmelse i avdelingene, samt den lave graden av formelle institusjonelle forpliktelser i de fleste nettverkene. Begge deler skaper rom for kost-nytte-kalkulasjoner. Funnene viser at det er all grunn for DSB til å opprettholde deltakelsen i de nordiske nettverkene. Ressursbruken er rimelig og gevinstene er store. Inntrykket er at DSBs nordiske nettverksdeltakelse er vellykket.

I hvilken grad kan vi stole på disse konklusjonene? Jeg mener at det er gjort en bred gjennomgang som muliggjør trygge konklusjoner om DSB som helhet. Det er intervjuet 12 informanter tilknyttet fire ulike fagavdelinger og 10 nordiske og 15 EU-nettverk. Informantene har i stor grad vært samstemte om de viktigste konklusjonene, på tvers av avdelinger og fagområder. Det er BRE og brannområdet som skiller seg ut når det gjelder EU-tilknytning. Og Haga-samarbeidet og

NORDRED skiller seg ut med større grad av formelle forpliktelser både mellom de nordiske landene og mellom DSB og departementet. Selv om det hadde vært ønskelig med større grad av triangulering fra dokumenter, så er utsagnene fra informantene satt opp mot hverandre, og det er lagt vekt på å få fram når de er enige og hvor de skiller lag. Det må tas høyde for at forskningsdesignet ikke tillater en fullt tilfredsstillende analyse ut ifra historisk institusjonalisme, men jeg mener det er troverdig underbygget at stivhengighet ikke er en viktig grunn til at DSB opprettholder sin nordiske nettverksdeltakelse. Jeg tror ikke konklusjonene er påvirket av mitt ansettelsesforhold i DSB.

Norges manglende EU-medlemskap gjør at noen av funnene kan være mindre relevante for EU-medlemmene Sverige, Danmark og Finland. Og svakheten ved en casestudie der DSB verken er valgt ut som et kritisk/typisk case, eller skal bidra til bredere teori, er at konklusjonene heller ikke kan generaliseres til andre norske direktorater eller tilsyn. DSB kan tvert imot vise seg å skille seg ut på dette området. For det første har nordisk samarbeid på samfunnssikkerhetsområdet fått et oppsving de siste årene, delvis grunnet økt politisk oppmerksomhet og nye initiativer på akkurat dette feltet. Det kan være fraværende på andre samfunnsområder. For det andre er samfunnssikkerhet et felt der geografisk nærhet og andre praktiske forhold spiller en større rolle enn det kanskje gjør på en del andre områder. Dette kan gjøre det mer naturlig å opprettholde nordisk samarbeid. Så det er definitivt ingen grunn til å automatisk anta at denne masteroppgavens konklusjoner gjelder utover DSB.

Det som derimot tilsier at noen av konklusjonene *kan* gjelde også andre direktorater og tilsyn, er for det første at noen av dem deltar i samme nettverk som DSB, og for det andre, og viktigere, at flere av funnene får støtte i forskningslitteraturen. Blant annet Isaksen (2012) og Sætorp (2012) fant at ulike norske direktorater samordner standpunkter opp mot EU i sine nordiske nettverk, og at disse er en EU-innfallsport for Norge. Også Larsens (2001) kvantitative studie fant at den norske forvaltningen brukte nordiske relasjoner som «EU-kanal»; det tyder både på bred utbredelse og på at dette ikke har endret seg de siste 15 årene. Det er primært den første delen av problemstillingen som får slik støtte i litteraturen.



Tvert imot står noen av de andre konklusjonene til dels i motsetning til tidligere funn. Olsen og Sverdrup (1998) fant at europeisering hadde ført til forvitring av det nordiske samarbeidet. På samfunnssikkerhetsområdet har det nordiske samarbeidet derimot fått et oppsving de senere årene, med større betydning, nye initiativer og økt politisk oppmerksomhet. Selv om årsakssammenhengene må belyses bedre, så kan dette være i tråd med *renessanshypotesen*, at økt europeisk samarbeid fører til «en revitalisering og ekspansjon av det nordiske samarbeidet», noe Olsen og Sverdrup (1998: 11) i sin tid ikke fant noen støtte for. Mine funn gir også klar støtte til transformasjonshypotesen, at det nordiske samarbeidet har endret seg og i større grad foregår innenfor et bredere EU-samarbeid. Den viktigste forutsetningen for oppgaven, at EU er en sentral premisslegger både for DSB og de nordiske nettverkene, er definitivt bekreftet. Men det gjelder altså ikke forutsetningen om at dette har svekket det nordiske samarbeidet.

Denne rapporten tok for seg et felt der forskningen var mangelfull, og det trengs fortsatt videre studier. For det første ville det være interessant å se om mine konklusjoner også gjelder andre direktorater og tilsyn, ved å gjøre flere casestudier, eller en bredere kvantitativ studie. For det andre kan det være på tide å gå tilbake og teste Olsen og Sverdrups (1998) hypoteser om status quo, forvitring, transformasjon eller renaissance av det overordnede nordiske samarbeidet. Ifølge Olesen (2011) forelå det per 2011 ikke forskning som ga klare svar på dette. Det nærmer seg 20 år siden Olsen og Sverdrup (1998) trakk sine konklusjoner om forvitring og transformasjon. Både denne oppgaven og Olesen (2011) har funnet tegn på nordisk renaissance innenfor de delvis overlappende feltene utenriks- og sikkerhetspolitikk og samfunnssikkerhet og beredskap. Nordisk samarbeid har kanskje havnet i skyggen av EU, men denne oppgaven antyder at det slett ikke er avleggs. Det er på tide med en ordentlig tilstandsrapport for det nordiske samarbeidet, slik at dette kan utvikles på best mulig måte – inkludert som en del av EU-arbeidet.



# Litteraturliste

- Aberbach, Joel D. og Bert A. Rockman (2002). «Conducting and Coding Elite Interviews», *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 673-676.
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Andersen, Svein S. (2006). «Aktiv informantintervjuing», *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22: 278-298.
- Aspinwall, Mark og Gerald Schneider (2000). «Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration», *European Journal of Political Research* 38: 1-36.
- Bach, David og Abraham L. Newman (2010). «Transgovernmental Networks and Domestic Policy Convergence: Evidence from Insider Trading Regulation», *International Organization* 64 (3): 505-528.
- Beckmann, Matthew N. og Richard L. Hall (2013). «Elite Interviewing in Washington, DC», ss. 196-208 i Layna Mosley (red.). *Interview Research in Political Science*. Ithaca og London: Cornell University Press.

- Beyers, Jan, Caelesta Braun, David Marshall og Iskander De Bruycker (2014). «Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts», *Interest Groups and Advocacy* 3 (2): 174-187.
- Bleich, Erik og Robert Pekkanen (2013). «How to Report Interview Data», ss. 84-105 i Layna Mosley (red.). *Interview Research in Political Science*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999). «The Ambiguity of Appropriateness», ss. 159-180 i Morten Egeberg og Per Læg Reid (red.) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (2. utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalstø, Henrik (2015). *National representatives or autonomous experts? A case study of the Norwegian participation in the EU Civil Protection Mechanism*. Masteroppgave. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Egeberg, Morten (red.) (2006). *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, Morten og Jarle Trondal (2011). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk*. Europautredningen, rapport #1.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grøn, Caroline Howard, Peter Nedergaard og Anders Wivel (2015). «Still the 'other' European Community? The Nordic countries and the European Union», ss. 1-12 i Caroline Howard Grøn, Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.). *The Nordic Countries and the European Union. Still the other European Community?* London og New York: Routledge.
- Hall, Peter A. og Rosemary C.R. Taylor (1996). «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, XLIV, 936-957.
- Isaksen, Helene (2012). *Finanstilsynet – utenfor og innenfor. En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Jacobsson, Bengt, Per Lægred og Ove K. Pedersen (1999). «Endringer i statlige organisasjonsformer i Skandinavia – forvaltningspolitikk, europeisering og historiske bindinger», ss. 23-41 i Krister Ståhlberg (red.). *Den nordiska modellen i en brytningstid*. Nord 1999:12. København: Nordisk Ministerråd.
- Jacobsson, Bengt, Per Lægred og Ove K. Pedersen (2004). *Europeanization and Transnational States. Comparing Nordic central governments*. London og New York: Routledge.
- Jovanovic, Tamara Hoch og Kennet Lynggaard (2014). «Selective Europeanization: A Path Dependency Perspective on Danish Minority Policy», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 13 (3): 45-72.
- Keohane, Robert O. og Joseph S. Nye (1974). «Transgovernmental Relations and International Organizations», *World Politics* 27 (1): 39-62.
- Larsen, Gry (2000). «Europeisering og forvaltningenes nordiske nettverk», ss. 117-139 i Krister Ståhlberg (red.) *Kontinuitet och förnyelse – europeisk integration och nordisk förvaltningsanpassning*. Nord 2000:3. København: Nordisk Ministerråd.
- Larsen, Gry (2001). «Nordiske og internasjonale relasjoner», ss. 159-189 i Bengt Jacobsson, Per Lægred og Ove K. Pedersen (red.). *Europaveje. EU i de nordiske central-forvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Leech, Beth L. (2002). «Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews», *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 665-668.
- Leech, Beth L., Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki og David C. Kimball (2013). «Lessons from the 'Lobbying and Policy Change' Project», ss. 209-224 i Layna Mosley (red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Levy, Jack S. (2008). «Case Studies: Types, Designs and Logics of Inference», *Conflict Management and Peace Science* 25 (1): 1-18.
- Lynch, Julia F. (2013). «Aligning Sampling Strategies with Analytic Goals», ss. 31-44 i Layna Mosley (red.). *Interview Research in Political Science*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Lægred, Per (2001). «Organisasjonsformer: Robusthet og fleksibilitet», ss. 43-67 i Bengt Jacobsson, Per Lægred og Ove K. Pedersen (red.) *Europaveje. EU i de nordiske*

- centralforvaltninger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Læg Reid, Per, Runolfur Smari Steinthorsson og Baldur Thorhallsson (2002). «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States.» Working Paper 17-2002. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, Bergen University Research Foundation.
- Manheim, Jarol B., Richard C. Rich, Lars Willnat og Craig Leonard Brians (2006). *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*. New York: Pearson Longman.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mosley, Layna (2013). «Introduction. 'Just talk to people'? Interviews in Contemporary Political Science», ss. 1-28 i Layna Mosley (red.) *Interview Research in Political Science*. Ithaca og London: Cornell University Press.
- Olesen, Thorsten Borring (2011). *Den europæiske udfordring. EU, EØS og nordisk samarbejde – i historisk belystning*. Europautredningen, rapport #12.
- Olsen, Astrid Lie (2015). *Fornøyleseskjøring med snøscooter – en verdikonflikt*. Hjemmeoppgave i kurset STV4407B, Institusjonell teori. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Olsen, Johan P. og Bjørn Otto Sverdrup (1997). «Samarbeid og integrasjon – i Norden og Europa.» Working Paper no. 20/97. Oslo: ARENA, Universitetet i Oslo.
- Olsen, Johan P. og Bjørn Otto Sverdrup (1998). «Europa i Norden», ss. 10-33 i Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup (red.). *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Peters, Guy B. (2012). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism*. (3. utg.) New York og London: Continuum.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in time. History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pollack, Mark A. (2006). «Rational Choice and EU Politics.» Working Paper no. 12/06. Oslo: ARENA, Universitetet i Oslo.
- Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. (3. utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Roberge, Ian og Russell Alan Williams (2013). «Path Dependency in Canadian Financial Services Regulation: Increasing Returns or the Logic of Appropriateness.» Utkast presentert på

- International Conference on Public Policy, Grenoble, 26.-28. Juni 2013. Hentet fra: [http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel\\_96\\_s1\\_roberge\\_williams.pdf](http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_96_s1_roberge_williams.pdf) [Lesedato: 19.02.2016].
- Scott, Richard W. (2014). *Institutions and Organizations. Ideas, Interests and Identities*. (4. utg.) London: Sage.
- Selznick, Philip (1997 [1957]). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (2005). «Institutional Change in Advanced Political Economies», ss. 1-57 i Wolfgang Streeck og Kathleen Thelen (red.) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sverdrup, Bjørn Otto (1998). «Europeisering som de-institusjonalisering – nordisk politisk samarbeid i endring», ss. 162-194 i Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup (red.). *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Søetorp, Øyvind (2012). *Påvirkning gjennom medvirkning? En studie av Helsedirektoratets arbeid med EUs politikk*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Tansey, Oisín (2007). «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling», *PS: Political Science and Politics* 40 (4): 765-772.
- Thelen, Kathleen (2003). «How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis», ss. 208-240 i J. Mahoney og D. Rueschemeyer (red.): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen og Sven Steinmo (1992). «Historical Institutionalism in Comparative Politics», ss. 1-32 i Sven Steinmo, Kathleen Thelen og Frank Longstreth (red.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torfinn, Jacob (2009). «Rethinking path dependence in public policy research», *Critical Policy Studies* 3 (1): 70-83.
- Trondal, Jarle og Anne Elizabeth Stie (2015). «Blir handlingsrommet større med egen europaminister?», *Nytt norsk tidsskrift* 32 (2): 123-134.
- Vestlund, Nina Merethe (2009). *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Woliver, Laura R. (2002). «Ethical Dilemmas in Personal Interviewing», *PS: Political Science and Politics* 35 (4): 677-678.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. (4. utg.) London: Sage.
- Østerud, Øyvind (1998). «Det nordiske paradokset – en ambivalent region i Europa», ss. 122-134 i Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup (red.) *Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.



## Andre kilder: offentlige dokumenter o.l.

- Departementsundersøkelsen (2006). Data samlet av Norsk senter for forskningsdata AS, Bergen. Første NSD-utgave, Bergen 2013. Hentet fra: <http://nsddata.nsd.uib.no/webview/?submode=abstract&mode=documentation&study=http://nsddata.nsd.uib.no/obj/fStudy/NSD1926-1&mode=documentation> [Lesedato: 04.12.2015].
- Direktoratundersøkelsen (2006). Data samlet av Norsk senter for forskningsdata AS, Bergen. Første NSD-utgave, Bergen 2013. Hentet fra: <http://nsddata.nsd.uib.no/webview/?submode=abstract&mode=documentation&study=http://nsddata.nsd.uib.no/obj/fStudy/NSD1926-2&mode=documentation> [Lesedato: 04.12.2015].
- DSB (2012a). «DSB som organisasjon», *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <http://dsb.no/n/toppmeny/Om-DSB/DSBs-organisasjon/> [Lesedato: 15.04.2016].
- DSB (2012b). «Ansvarsområde», *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <http://dsb.no/n/toppmeny/Om-DSB/Ansvarsomrade/> [Lesedato: 15.04.2016].
- DSB (2013a). «DSBs policy for internasjonalt samarbeid innen samfunnssikkerhet, sivil beredskap og krisehåndtering», *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/europapolitikk/nyttig-informasjon/130503-dsbs-internasjonalt-policy-mai-2013.pdf> [Lesedato: 15.04.2016].
- DSB (2013b). «Oversikt over internasjonalt engasjement 2013», *Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <http://www.dsb.no/Global/Om%20DSB/Dokumenter/Vedlegg%20c3%a5rsrapport%20DSB%202013%20-%20Internasjonalt%20engasjement.pdf> [Lesedato 26.08.2015].
- DSB (2013c). *Internasjonal policy – overordnede føringer for DSB*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB (2013d). «Haga-samarbeidet», *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Internasjonalt/Nordisk-samarbeid/Haga-samarbeidet/> [Lesedato: 15.04.2016].

- DSB (2014). «DSBs avdelinger og enheter», *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: <http://dsb.no/n/toppmeny/Om-DSB/DSBs-organisasjon-/DSBs-avdelinger-og-enheter/> [Lesedato: 15.04.2016].
- DSB (2016a). *DSBs mål og strategier 2013-2017. Revidert 14. mars 2016*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- DSB (2016b). «DSB organisasjonskart», *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*. Hentet fra: [http://www.dsb.no/Global/Om%20DSB/Dokumenter/DSB\\_Orgkart\\_2016.pdf](http://www.dsb.no/Global/Om%20DSB/Dokumenter/DSB_Orgkart_2016.pdf) [Lesedato: 15.04.2016].
- Meld. St. 5 (2011-2012). *Nordisk samarbeid*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kyrkje-departementet.
- Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Nordex (1996). *Statutter for Nordex*. (18.4.1996/toa) Nordisk samarbeidskomite for offentlig tilsyn med brannfarlige og eksplosive varer.
- NORDRED (u.å.). «Rammeavtalen Norsk», *NORDRED – det nordiska räddningstjänstsam-arbetet*. Hentet fra: <http://www.nordred.org/sv/nordred-avtalet/rammeavtalen-norsk/> [Lesedato: 17.04.2016].
- NOU 2012:2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Oslo: Departementenes service-senter.
- NPF (2009). *Nordisk produktsikkerhetsforum for generelle forbrugerprodukter*. (Formåls-dokument) Nordisk produktsikkerhetsforum.
- NSD (u.å.a). «Forske på egen arbeidsplass», *Norsk senter for forskningsdata, Personvernombudet for forskning*. Hentet fra: <http://www.nsd.uib.no/personvern/forskningstemaer/egen-arbeidsplass.html> [Lesedato: 02.03.2016].
- NSD (u.å.b). «Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap», *Norsk senter for forskningsdata, Forvaltningsdatabasen*. Hentet fra: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13659> [Lesedato: 15.04.2016].
- NSS (2007). *NSS – Formålsdokument*. (NSS (02-SEC) NO 113/2007) Nordisk komité for samordning av elektriske sikkerhetsspørsmål.
- St.meld nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

# Vedlegg

## Intervjuguide

[Presentasjon av prosjektet. Samtykke båndopptaker. Anonymitet. Samtykkeskjema.]

- Hva er din rolle og dine arbeidsoppgaver i avdelingen?
- Hvor lenge har du jobbet i DSB/avdelingen?
- Hvor lenge har du deltatt i EU-/nordiske nettverk?

Spørsmål stilt først om EU-nettverk, deretter om nordiske nettverk:

- Hvilke EU-/nordiske nettverk deltar du i/har erfaring fra? (Hvis flere, plukk ut det/de mest sentrale. Resten av spørsmålene dreier seg om dette/disse.)
- Når ble nettverket opprettet/hvor lenge har DSB deltatt?
- Kan du fortelle litt om hva man gjør i nettverket? Hva går arbeidet ut på, hvilke mål skal nettverket nå?
- Kan du fortelle litt om hvordan din avdeling jobber opp mot nettverket?
- Hvor mye tid bruker avdelingen på arbeidet med nettverket? Hvor ofte og lenge er det møter?
- Hvilke mål har din avdeling med deltakelsen i dette nettverket? I hvilken grad oppnår dere disse målene?
- Andre nyttegevinster av nettverksdeltakelsen for din avdeling?

- Hvor stor betydning har deltakelsen i dette nettverket for arbeidet til avdelingen din?
- Hvordan opplever du at betydningen av å delta i nettverket har utviklet seg over tid for din avdeling? (Blitt viktigere, mindre viktig, samme?)
- Har aktivitetene og funksjonene til nettverket endret seg over tid?

### Spørsmål stilt kun om nordiske nettverk:

- Har nettverket tilknytning til Nordisk råd, Nordisk ministerråd eller andre nordiske samarbeidsinstitusjoner?
- Hvordan opplever du at din avdelings bruk av ressurser på det nordiske nettverket står i forhold til gevinstene dere får ut av deltakelsen?
- Hvis du sto fritt til å velge, ville du bruke mer tid, mindre tid eller like mye tid på det nordiske nettverket?
- Konteksten da det nordiske nettverket opprinnelig ble opprettet: lå det andre forhold til grunn enn det som gjelder i dag? Har det skjedd en endring i vilkårene for nordisk samarbeid over tid?
- Ligger formelle avtaler mellom de nordiske landene til grunn for nettverket? Hvis ja, opplever du at de legger føringer på nettverksarbeidet, også uavhengig av hva som er ønskelig ut ifra dagens situasjon?
- Hvem bestemmer at din avdeling skal delta i det nordiske nettverket? Pålegges det av andre (hvem?) eller ligger den avgjørelsen i avdelingen?
- Tror du, hypotetisk, at et tilsvarende samarbeid ville blitt inngått i dag hvis det ikke allerede eksisterte?
- Opplever du at nordisk samarbeid vektlegges som viktig i DSB, at direktoratet har en kultur for nordisk samarbeid?
- Deltar du i nordisk samarbeid som fagperson eller norsk representant? Deltar avdelingen som fagavdeling eller norsk representant? Opplever du det å delta i nordisk samarbeid som en naturlig del av din/avdelingens rolle?
- I hvilken grad opplever du at din avdeling forventes å delta i nordiske nettverk, fra følgende hold: DSBs ledelse, Justis- og beredskapsdepartementet, norske politikere, EU, de andre nordiske landene.

- I det nordiske nettverket: hvilken rolle spiller likheter i språk og kultur mellom de nordiske landene? Hva med fellesnordiske identiteter og nordiske samarbeidstradisjoner?
- Opplever du at det har utviklet seg en nordisk samarbeidskultur i nettverket der det nordiske, og verdien av nordisk samarbeid, vektlegges?
- Hvilken rolle spiller uformelle kontakter med de andre nordiske landenes forvaltninger? Er dette de samme menneskene som deltar i nettverkene?

### Nordiske nettverk og EU-nettverk sett i sammenheng:

- For din avdeling, hvordan vil du sammenlikne betydningen av deltakelsen i det nordiske nettverket og deltakelsen i EU-nettverket?
- Hvor mye av arbeidet i det nordiske nettverket er relatert til EU på en eller annen måte? Hvor mye omhandler intranordiske saker uten EU-tilknytning?
- I hvilken grad vil du si at arbeidet i disse nettverkene overlapper, f.eks. at de samme faglige spørsmål tas opp begge steder?
- Forbereder man arbeidet i EU-nettverket i det nordiske nettverket?
- Koordinerer eller samordner man nordiske standpunkter så man kan stå sammen om en felles holdning i EU?
- I hvilken grad bruker din avdeling deltakelsen i det nordiske nettverket som «kanal» inn mot EU, for å fremme norske synspunkter e.l.?
- Hva er det dere får ut av deltakelsen i det nordiske nettverket som dere ikke får ut av EU-nettverket?
- Opplever du at Norges rolle og innflytelse i det nordiske nettverket påvirkes av mang-lende EU-medlemskap? Hva med i EU-nettverket?
- Oppmuntrer EU til regionalt/nordisk samarbeid på ditt fagområde?
- Er det stort sett de samme nordiske fagpersonene som deltar i både de nordiske nettverkene og EU-nettverkene? Blir man kjent med hverandre?
- Er det noen faglig/profesjonsbakgrunn som dominerer i nettverkene? Hvis ja, opplever du at dette preger samarbeidet

i nettverkene? Utvikler det seg et faglig fellesskap, en samarbeidsånd, lojalitet til nettverket?

### Avslutning:

- Er det noe mer du ønsker å fortelle om?
- Har du dokumenter fra nettverkene som du kan sende meg?
- Kan jeg sende oppfølgingsspørsmål?