

Paradokset etter In Amenas

*En organisasjonsteoretisk studie av
Utenriksdepartementets sikkerhetsorientering overfor
norske virksomheter i utlandet*

Ingrid Ekse Svege



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2019

Antall ord: 22010

Paradokset etter In Amenas

*En organisasjonsteoretisk studie av
Utenriksdepartementets sikkerhetsorientering
overfor norske virksomheter i utlandet*

© Ingrid Ekse Svege

2019

Paradokset etter In Amenas - En organisasjonsteoretisk studie av Utenriksdepartementets sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet

Ingrid Ekse Svege

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

16. januar 2013 ble et gassproduksjonsanlegg ved byen In Amenas i Algerie angrepet og flere ansatte ble tatt som gisler. Det norske selskapet Statoil var ett av operatørselskapene på anlegget og flere nordmenn var tilstede. Etter tre dager var terroraksjonen avsluttet. 23 gisler ble drept, blant disse var fem nordmenn.

Angrepet i In Amenas er det verste angrepet i fredstid på norske økonomiske interesser utenfor Norge. Angrepet fant sted kort til etter 22. juli, og temaet *sikkerhet* sto høyt på dagsorden. Strukturelle endringen ble foreslått og penger bevilget. Likevel vil denne oppgaven vise at representanter for norske selskaper med virksomhet i utlandet ikke opplever at en faktisk endring har skjedd. Det er dette paradokset som er oppgavens fokus. Hvorfor har det ikke skjedd en endring av Utenriksdepartementets (UD) sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet?

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven er institusjonell teori. Med utgangspunkt i de tre organisasjonsteoretiske perspektivene; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet analyserer denne oppgaven hvorfor det ikke har skjedd mer innenfor politikkkfeltet etter angrepet i In Amenas.

Nettopp samspillet mellom de tre perspektivene bidrar til å forklare hvorfor det ikke ble gjennomført endringer i UD sin sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet etter In Amenas. Manglende implementering av strukturelle endringer kan ut fra det instrumentelle perspektivet forstås som et resultat av institusjonell treghet, mens man i det kulturelle perspektivet forstår det som et resultat av stivhengighet og ulike passenhetslogikker. Også myteperspektivet har forklaringskraft. At UD presenterer og gjennomfører strukturelle endringer som aldri implementeres kan forklares av hykleri. Dermed vil det for omgivelsene se ut som UD er en endringsvillig organisasjon, og slik skaffe den legitimitet og anerkjennelse. I realiteten har det imidlertid skjedd en dekobling i organisasjonen. Her fokuserer én del på den ytre, omdømmedrevne delen, med et sterkt fokus på legitimitet fra omgivelsene, mens den andre delen prioriterer andre mål og oppgaver.

De tre perspektivene bidrar hver for seg til å forklare hvorfor det ikke har skjedd en endring av UD's sikkerhetsorientering for norske virksomheter i utlandet etter In Amenas. Men verden er ikke svart-hvitt. Derfor er det i realiteten samspillet mellom perspektivene som kan forklare politikkkfeltet.

Forord

Syv år som student har nå kommet til en ende, med denne oppgaven som sluttpunkt. Prosessen med å skrive masteroppgave har vært krevende, lærerik og spennende. De siste to årene har vært en berikende opplevelse som har gitt meg både kunnskap, vennskap og livserfaringer jeg ikke ville vært foruten.

Først vil jeg takke min veileder, Halvard Leira ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt, for gode innspill og samtaler rundt oppgaven. Jeg vil også takke Tom Christensen for konstruktive tilbakemeldinger og trygg guiding gjennom det organisasjonsteoretiske riket. Jeg vil videre rette en stor takk til alle ved Næringslivets Sikkerhetsråd for hjelp til å komme i kontakt med relevante informanter. Og en stor takk går til alle informantene som velvillig stilte opp til intervju.

Min familie og mine venner skal også takkes. Takk til mamma for korrekturlesing og for at du alltid har troen. Takk til bestemor og bestefar som har fulgt studieløpet mitt med stor interesse og som alltid har oppmuntrende og støttende ord på lur. Takk til mine medstudenter for lange lunsjpauser og iherdig «quizzing». Studietiden på Blindern ville ikke vært den samme uten dere!

Oppgavens innhold, og eventuelle feil og mangler, er ene og alene mitt ansvar.

Blindern, 16. mai 2019

Ingrid Ekse Svege

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Et angrep i Algerie	1
1.2	Problemstilling	2
1.3	Tema	3
1.4	Teori	4
1.5	Metode og empiri	5
1.6	Avgrensing	6
1.7	Oppgavens oppbygging	7
2	Teoretisk rammeverk	8
2.1	Introduksjon	8
2.2	Organisasjonsteori	8
2.3	Det instrumentelle perspektivet	10
2.3.1	Generelle trekk ved teorien	10
2.3.2	Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet	12
2.4	Kulturperspektivet	13
2.4.1	Generelle trekk ved teorien	13
2.4.2	Logikken om det passende	14
2.4.3	Stiavhengighet	15
2.4.4	Forventninger ut fra det kulturelle perspektivet	16
2.5	Myteperspektivet	17
2.5.1	Generelle trekk ved teorien	17
2.5.2	Forventninger ut fra myteperspektivet	19
3	Metode	21
3.1	Introduksjon	21
3.2	Kvalitativ casestudie	21
3.3	Datamaterialet	22
3.3.1	Intervjudata	23
3.4	Validitet og reliabilitet	24
3.4.1	Validitet	24

3.4.2	Reliabilitet.....	26
4	Beskyttelse av nordmenn i utlandet	28
4.1	Introduksjon	28
4.2	Beskyttelsesplikt	28
4.3	En endring av politikkkfeltet	31
4.3.1	Endring av utenriksdepartementets kriseorganisasjon.....	31
4.4	Reaksjonene etter In Amenas.....	32
4.5	Et paradoks.....	33
5	Vurderinger av UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet.....	35
5.1	Introduksjon	35
5.2	Grupper og organisering	35
5.3	Individ og kultur	39
5.4	Samfunn og omgivelser	42
5.5	Oppsummert om UDs sikkerhetsorientering	44
6	Analyse	46
6.1	Introduksjon	46
6.2	Analyse av politikkområdet fra et instrumentelt perspektiv	46
6.2.1	Instrumentelle forventninger.....	46
6.2.2	Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft.....	47
6.3	Analyse av politikkområdet fra kulturperspektivet.....	50
6.3.1	Kulturelle forventninger.....	50
6.3.2	Det kulturelle perspektivets forklaringskraft	50
6.4	Analyse av politikkområdet fra myteperspektivet	53
6.4.1	Mytemessige forventninger	53
6.4.2	Myteperspektivets forklaringskraft.....	53
6.5	Samspeillet mellom teoriene.....	55
7	Konklusjon.....	57
7.1	Introduksjon	57
7.2	Svar på problemstillingene	57
7.3	Studiens styrker og svakheter	60
7.4	Veien videre	61
	Litteraturliste.....	62

Vedlegg 1 - Intervjuguide for offentlig sektor	70
Vedlegg 2 - Intervjuguide for privat sektor	71
Vedlegg 3 - Liste over informanter.....	72

1 Innledning

1.1 Et angrep i Algerie

16. januar 2013 ble et gassproduksjonsanlegg ved byen In Amenas i Algerie angrepet. Det norske selskapet Statoil var ett av operatørselskapene på anlegget og flere nordmenn var tilstede. Terroristene tok et stort antall gisler og truet med å drepe dem dersom deres krav ikke ble innfridd. Tre dager senere var terroraksjonen avsluttet. Flere hundre gisler ble satt fri. 23 gisler ble drept, blant disse var fem nordmenn (UD, 2013).

Terrorangrepet initierte en diskusjon rundt sikkerheten for norske virksomheter i utlandet (Ekroll, 2013) (NTB, 2013) (Bleikelia, 2013) (NRK, 2014). Debatten dreide seg blant annet om den norske stats plikt overfor norske virksomheter i utlandet ved krise, og på hvilken måte norske myndigheter skulle jobbe forebyggende på dette feltet. Terroraksjonen i In Amenas viser tydelig at man ikke lenger kan utelukke angrep på norske interesser og norsk tilstedeværelse i utlandet. Få vil se avgjørende forskjell mellom Norge som stat og norske selskaper og næringslivsinteresser. Nettopp dette er en viktig utfordring i et globalisert samfunn, nemlig at ivaretagelsen av norske interesser, liv og eiendom løsrives fra Norges territorium og spres ut i det globale samfunn. Norske borgere, norske virksomheter og norsk næringsliv er og vil forbli potensielle terrormål eller mål for kriminelle handlinger, både gjennom egen fremtreden og som symboler på det norske (Lunde m.fl., 2008: 84). Å imøtekomme de sikkerhetspolitiske utfordringene som både deler av staten og det private næringsliv står overfor blir dermed et tiltak for å ivareta det norske samfunnets totale sikkerhet.

Angrepet i In Amenas er det verste angrepet i fredstid på norske økonomiske interesser utenfor Norge (Meld. St. 21 (2012–2013)). Angrepet fant sted kort til etter 22. juli, og temaet *sikkerhet* var på dagsorden. Likevel vil denne oppgaven vise at representanter for norske selskaper med virksomhet i utlandet ikke opplever at en faktisk endring har skjedd. Det er dette paradokset som er oppgavens fokus. Hvorfor har det ikke har skjedd en endring av Utenriksdepartementets sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet?

In Amenas er et interessant, men spesielt tilfelle. Angrepet inkluderte både nordmenn, norske interesser og et delvis statlig eid selskap. Hendelsen er likevel et godt utgangspunkt for

denne oppgaven fordi den bragte med seg en aksept for og en forventning om endring. En endring som altså aldri fant sted.

Hovedansvaret for å håndtere angrep og trusler mot nordmenn og norske interesser i utlandet ligger hos det respektive landet. Gjennom statsborgerskapet har imidlertid stater en *beskyttelsesplikt* overfor sine egne borgere, selv når de befinner seg utenfor statens grenser (Leira, 2015). I henhold til Utenriksloven har norske myndigheter, gjennom Utenriksdepartementet (UD), som oppgave å ivareta og fremme Norges interesser samt å gi bistand til nordmenn i utlandet. I etterkant av In Amenas er det blitt fastslått at UD er kontaktpunkt for næringslivet i sikkerhetsspørsmål i utlandet (Prop. 1 S (2014-2015)). Derfor er Utenriksdepartementet *enheten* som blir studert i denne oppgaven.

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven er institusjonell teori. En sentral antagelse innenfor denne teorien er at aktørers organisasjonstilhørighet og den organisasjonssammenhengen de handler innenfor, vil påvirke deres tenke- og handlemåte og dermed også innholdet i den offentlige politikken (Christensen m.fl. 2017: 11). Med utgangspunkt i de tre organisasjonsteoretiske perspektivene; det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet ønsker jeg å forklare hvorfor det ikke har skjedd mer innenfor politikkkfeltet etter angrepet i In Amenas.

1.2 Problemstilling

Opgavens problemstilling er todelt og lyder som følger:

- *Hva karakteriserer Utenriksdepartementets sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet?*
- *Hvordan kan vi ved hjelp av tre organisasjonsteoretiske perspektiver forklare hvorfor det ikke har skjedd en endring av Utenriksdepartementets sikkerhetsorientering for norske virksomheter i utlandet etter In Amenas?*

Problemstillingen består av to deler. Den første delen omhandler hvordan UD arbeider for å fremme og ivareta sikkerhet og beredskap for norske virksomheter i utlandet. Beskyttelse av borgere i utlandet er et felt i utvikling og som reiser en rekke spørsmål. Saken blir ytterligere komplisert når man inkluderer norske virksomheter og norske interessers rolle. Spørsmålet er

viktig og interessant, blant annet fordi det ofte fremstår som at aktørene selv ikke vet hvem som har ansvar for hva. Derfor blir det viktig å kartlegge hvilke strukturelle elementer UD har til rådighet for å håndtere slike oppgaver. Videre er det viktig å undersøke hvilket mandat UD har og hvordan ansvaret for politikkkfeltet er utformet.

Del to av problemstillingen diskuterer mulige årsaker til hvorfor det ikke har skjedd en endring av dette politikkkfeltet etter terrorangrepet i In Amenas. De teoretiske perspektivene presenterer tre ulike forklaringer på hvorfor endring ikke har funnet sted. Relatert til siste del av problemstillingen vil jeg dermed undersøke hvorvidt politikkkfeltet er drevet av formelle eller uformelle trekk ved aktørene i UD. Jeg vil også undersøke hvordan interne og eksterne ideer og omgivelser spiller inn på politikkkfeltet. Til grunn for prosjektet og problemstillinger ligger et sentralt spørsmål; Hvordan håndterer og arbeider UD for et politikkkfelt de selv hevder er deres ansvar?

1.3 Tema

Oppgavens hovedtema er UD's sikkerhets- og beredskapsarbeid, med et spesielt fokus på hvordan det jobbes med sikkerhetsspørsmål for norske virksomheter i utlandet. De senere årene har både myndigheter, offentlige institusjoner og private virksomheter hatt et økt fokus på sikkerhet. De aller fleste store norske virksomheter har egne avdelinger eller ansatte som jobber for å sikre virksomhetens verdier, ivareta sikkerheten til de ansatte og sørge for et oppdatert trusselbilde. Med dagens globale utvikling befinner nordmenn og norske virksomheter seg spredt over hele verden. Norges tunge økonomiske og politiske rolle knyttet til olje- og gassnæringen gjør at Norge relativt sett er overrepresentert i området der terrortruslene er mest aktuelle (Lunde m.fl., 2008: 85). Norske myndigheter har en interesse i og et ansvar for å forebygge og håndtere terror i Norge og mot norske interesser og nordmenn i utlandet (Meld. St. 21 (2012-2013)). Gjennom statsborgerskapet har imidlertid stater en *beskyttelsesplikt* overfor sine egne borgere, selv når de befinner seg utenfor statens grenser (Leira, 2015). Tematikken ved denne oppgaven rører også ved begrepet *beskyttelsesplikt* som tar for seg ansvaret som stater har for sine borgere. Begrepet har blitt diskutert i ulike kontekster, men har i liten grad blitt studert i tilfeller hvor bedrifter utgjør et mellomledd.

Det ligger i krisers natur at de er uforutsigbar. Å organisere for samfunnssikkerhet og kriseberedskap går på tvers av nivåer, ansvarsområdet og sektorer grenser (Boin, 2016). Slike komplekse og tvetydige utfordringer innenfor offentlig sektor kalles for *wicked issues*.

Begrepet brukes ofte til å beskrive utfordringer rundt samfunnssikkerhet (Fimreite m.fl., 2014: 22). *Wicked issues* begrepet kan muligens bidra til å forklare noe av kompleksiteten som ligger til grunn for dette politikfeltet.

Oppgaven tar for seg et tema som etter all sannsynlighet vil bli mer aktuelt i tiden som kommer. Stadig flere nordmenn både bor og jobber i utlandet, og økt handel og internasjonalt samarbeid fører til en spredning av norske virksomheter over hele verden. Dette fører til at det konsulære saksfeltet øker i omfang og kompleksitet, og møter muligens også mer oppmerksomhet og høyere krav fra omgivelsene (Meld. St. 12 (2010-211)).

1.4 Teori

Oppgavens teoretiske utgangspunkt er organisasjonsteori. Det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet utgjør de teoretiske perspektivene som skal brukes for å analysere hvorfor det *ikke* er skjedd en endring av politikfeltet sikkerhet og beredskap for norske virksomheter i utlandet i UD etter In Amenas. De tre perspektivene forklarer beslutningsatferd og endring i offentlige institusjoner. Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i den formelle organisasjonsstrukturens betydning for aktørers handling, mens de to siste perspektivene bygger på uformelle normer og verdier, internt eller eksternt, og deres betydning for beslutningsatferd. Gjennom det instrumentelle perspektivet vil formålet være å studere UD's formelle organisasjonsstruktur. Perspektivet legger til grunn at aktørene er preget av en formålsrasjonalitet (Christensen m.fl., 2017). Teorien vil således ha forklaringskraft dersom man ser elementer av at UD's organisering og beslutningsatferd er preget av mål-middel-vurderinger. Det antas at organisasjonens formelle struktur, ledelse, regler og rutiner kan bidra til å belyse hvorfor det ikke har skjedd en endring i politikfeltet etter In Amenas. I henhold til kulturperspektivet antas det at aktørene i UD styres av en logikk om det passende som baserer seg på den indre organisasjonskulturen. Jeg vil også undersøke i hvilken grad den manglende endringen av politikfeltet kan forstås i lys av stivhengighet. Kulturperspektivet forstår kompleksitet i organisasjonskulturen som et resultat av at aktører med ulike «kulturelle ryggsekker» møtes. Det antas at det argumentet kan forklare variasjonen som foreligger innenfor politikkområdet.

Videre vil myteperspektivet anvendes for å forstå hvorfor det ikke har skjedd en endring på politikfeltet. Her antas det at UD befinner seg i institusjonelle omgivelser som påvirker organisasjonsutforming. Innenfor dette perspektivet antas det at variasjonen hos UD når det

gjelder håndtering av, engasjement for og oppmerksomhet mot saker innenfor politikkkfeltet kommer av at arbeidet er omdømmedrevet. Videre skal det undersøkes hvorvidt avstanden mellom *snakk og handling* innenfor politikkkfeltet kan forklares av begrepet hykleri. De tre perspektivene vil altså bli benyttet for å forstå og belyse aktørenes tilnærming til politikkkfeltet og hvilken betydning dette har for endring og politikktutvikling. De teoretiske perspektivene benyttes supplerende fremfor konkurrerende.

1.5 Metode og empiri

Studien er formet som en kvalitativ casestudie av et politikkkfelt jeg har valg å kalle *UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet*. Å forme oppgaven som en casestudie fremstår som hensiktsmessig da det kun er en enhet som studeres, nemlig Utenriksdepartementet. Casestudier er nemlig godt egnet for problemstillinger hvor formålet er å forstå og forklare bestemte fenomener (Yin, 2014: 4). Det empiriske grunnlaget baserer seg på funn fra ti semi-strukturerte intervjuer jeg har gjennomført med informanter fra UD og fra privat sektor. Funnene fra intervjuene presenteres i kapittel fem sammen med andre relevante forhold ved politikkkfeltet. Dokumenter brukes tidvis som supplerende empiri. Dette vil blant annet være ulike offentlige dokumenter som stortingsmeldinger i tillegg til artikler.

Kapittel tre skisserer det metodiske utgangspunktet for denne oppgaven. Som nevnt er studien formet som en kvalitativ casestudie med utgangspunkt i empiri fra semi-strukturerte intervjuer. Her vil det også gjøres det rede for begrepene validitet og reliabilitet. Validitet referer til datamaterialets gyldighet for problemstillingen som skal belyses, mens reliabilitet viser til datamaterialets pålitelighet. De to begrepene er overlappende i den forstand at høy reliabilitet er en forutsetning for høy validitet (Grønmo 2011: 220, 221). Begrepene tas opp igjen i konklusjonen hvor avsluttende betraktninger rundt dem i henhold til analysen presenteres. Denne studien har ikke et mål om å generalisere funnene. Generelle trekk og mønstre fra analysen vil kunne brukes til å si noe om andre lignende caser, men dette er ikke et mål i seg selv. Ettersom denne studien behandler personopplysninger er den meldt inn til, og godkjent av, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

1.6 Avgrensning

Oppgaven har to hovedmål. Det første er å si noe om hvordan staten, herunder UD, arbeider rundt sikkerhet og beredskapsspørsmål for norske virksomheter i utlandet. Det andre målet er å forklare hvorfor det ikke har skjedd en endring av dette politikkkfeltet etter terrorangrepet i In Amenas. Med utgangspunkt i organisasjonsteori er hensikten å kunne peke på sentrale elementer i organisasjonsutformingen til UD som kan bidra til å forstå mangel på endring.

In Amenas brukes altså kun som et startpunkt for analysen, og som et eksempel på hendelser norske virksomheter kan utsettes for i utlandet. Denne oppgaven tar således ikke utgangspunkt i In Amenas som case.

Politikkfeltet eller politikkområdet «*UD sin sikkerhetsorientering for norske virksomheter i utlandet*» utgjør caset for denne oppgaven. Politikkkfeltet kan forstås i sammenheng med UDs konsulære bistand for nordmenn i utlandet. I prinsippet vil nordmenn få lik assistanse uavhengig om de er på jobb i utlandet, eller på ferie. Gjennom Utenriksloven tydeliggjøres UDs ansvar både overfor nordmenn og norske interesser i utlandet. Dermed kan man forstå politikkkfeltet som denne oppgaven tar for seg ut fra to av ansvarsoppgavene til UD, nemlig bistand til nordmenn i utlandet og beskyttelse av norske interesser.

Norsk maritim virksomhet står for en betydelig del av norske interesser og norske arbeidstakere i utlandet. Denne oppgaven ser bevisst vekk fra denne næringen av flere grunner. Norsk sjøfart har en lang historie med det norske utenriksdepartementet. De første utenriksstasjonene ble etablert for å bistå norske sjømenn (Leira, 2015). Norsk maritim næring har således et lengre historisk forhold til UD, enn det som sentrale landbaserte norske virksomheter i utlandet har. Gjennom Rederiforbundet foreligger det også et nært sikkerhets- og beredskapssamarbeid med den norske stat. Nærings- og fiskeridepartementet har en egen ansatt i Rederiforbundet som har som hovedoppgave å ivareta beredskap for utenriks skipsfart på vegne av dem (Norges Rederiforbund, u.å.). I tillegg forholder den maritime næring seg også til andre typer lovverk enn det som norske landbasert virksomhet i utlandet gjør. På denne bakgrunn, tar oppgaven kun sikte på å studere norsk landbasert næring i utlandet.

1.7 Oppgavens oppbygging

Denne studien er delt i 7 kapitler. Kapittel 2 presenterer studiens teoretiske rammeverk. Her presenterer jeg de tre organisasjonsteoretiske perspektivene, nemlig det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. Her vil også de teoriavledede forventningene beskrives. I kapittel 3 skisseres oppgavens metode. Her gjøres det rede for studiens forskningsdesign, nemlig kvalitativ casestudie, og deretter en vurdering av validitet og reliabilitet. Kapittel 4 presenterer de organisatoriske rammene for UD's arbeid for beskyttelse av nordmenn i utlandet. I tillegg presenteres sentrale begreper som beskyttelsesplikt og krisehåndtering. Her vil jeg også gjøre rede for oppgavens paradoks. Kapittel 5 presenterer den deskriptive analysen som svarer på den første problemstillingen. Funnene er delt inn etter tre kategorier hvor politikkfeltets karakteristikk beskrives. Etter dette følger en oppsummering hvor jeg oppsummerer de sentrale funnene. Kapittel 6 svarer på oppgavens andre problemstilling. Her følger det først en analyse av politikkfeltet fra det instrumentelle perspektivet, deretter det kulturelle perspektivet og til slutt myteperspektivet. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av samspillet mellom perspektivene. Kapittel 7 inneholder oppgavens avslutning. Her oppsummerer jeg kort oppgavens forskningsspørsmål, deretter blir hovedfunn og fortolkninger oppsummert. Jeg vil deretter konkludere rundt i hvilken grad de ulike perspektivene bidrar til å forklare den manglende endringen av politikkfeltet. Avslutningsvis diskuteres studiens styrker og svakheter.

2 Teoretisk rammeverk

2.1 Introduksjon

I dette kapittelet vil jeg presentere oppgavens teoretiske tilnærming, nemlig organisasjonsteori. Organisasjonsteori er her en velegnet teori ettersom den presenterer en antagelse om at man ikke kan forstå innholdet av offentlig politikk og beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte (Christensen m.fl., 2017). Med utgangspunkt i problemstillingen, vil jeg her presentere tre perspektiver som kan hjelpe oss til å forstå og forklare hvorfor det ikke har skjedd en endring i UD sin sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet etter terrorangrepet i In Amenas.

2.2 Organisasjonsteori

Organisasjonsteori står sentralt i samfunnsvitenskapelig forskning og bygger på teorier om beslutningsatferd i formelle organisasjoner. En sentral antakelse er at det er en sammenheng mellom det politisk-administrative systemets organisering og innholdet i den offentlige politikken (Christensen m.fl., 2017). Innen organisasjonsteori skiller man gjerne mellom en *strukturell-instrumentell tilnærming* og en *institusjonell tilnærming*. Hovedskillet mellom tilnærmingene er at det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som instrumenter eller redskaper som står til disposisjon for lederne for å nå bestemte mål. De institusjonelle perspektivene åpner imidlertid for at organisasjoner i tillegg har egne institusjonelle regler, verdier og normer som har innflytelse på beslutningsatferden og som er vanskelig for ledere å endre (Christensen m.fl., 2017: 13). I den institusjonelle tilnærmingen skiller man mellom *kulturperspektivet* og *myteperspektivet*. Kulturperspektivet legger forklaringskraft til organisasjonens uformelle verdier og normer. Disse er skapt i kombinasjon av indre og ytre press og påvirker de ansattes handlingsatferd. Myteperspektivet fokuserer på at organisasjoner befinner seg i institusjonaliserte omgivelser hvor verdier og normer flourer og påvirker hvordan organisasjoner bør organisere seg for å motta anerkjennelse og støtte (Christensen m.fl., 2017: 52, 75).

Hvorfor benyttes så disse perspektivene i denne oppgaven, og hva kan det si om UD sin sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet? Antagelsen er at

organisasjonsteori kan brukes til å forstå og belyse sammenhengen mellom UD's politiske organisering og innholdet i den offentlige politikken som her kalles for sikkerhetsorientering. Ifølge Christensen (m.fl., 2017) kan man skille mellom den instrumentelle og institusjonelle tilnærmingen langs tre dimensjoner. Den første dimensjonen handler om hvilken handlingslogikk som legges til grunn for organisasjonsmedlemmenes atferd. I det instrumentelle perspektivet ligger en *konsekvenslogikk* til grunn. Den baserer seg på en mål-middel-rasjonalitet hvor man forsøker å forutse fremtidige konsekvenser av valg og handlinger. Rasjonaliteten ligger her i den formelle organisasjonsstrukturen som legger begrensninger og som skaper kapasitet til å realisere mål og verdier. De to perspektivene innenfor det institusjonelle perspektivet baserer seg på *logikken om det passende*. I kulturperspektivet vil det si at man handler ut fra det som har fungert godt i fortiden, mens det i myteperspektivet legges det vekt på hva som er akseptabelt og legitimt i de institusjonelle omgivelsene som organisasjonen fungerer innenfor (Christensen m.fl., 2017: 13, 14).

Den andre dimensjonen dreier seg om hvilken oppfatning man har om hva politikk er. Mål innenfor en instrumentell tilnærming er formulert av ledere eller gitt utenfra, og politikk handler i stor grad om å nå disse målene med de riktige virkemidlene. I de institusjonelle perspektivene blir mål utviklet gradvis internt. Derfor vil politikk handle om meningsdanning og om å oppdage mål (Christensen m.fl., 2017: 14).

Møte med endring går under den tredje dimensjonen. I et instrumentelt perspektiv vil endring skje som en rasjonell måte å tilpasse seg nye mål og skiftende ytre krav. I det institusjonelle perspektivet, særlig innenfor kulturperspektivet, vil organisasjoner møte endring med treghet. Tilpasning til endringer vil gjerne skje i konkurranse med historiske og veletablerte stier for handlingsatferd (Christensen m.fl., 2017: 14).

De organisasjonsteoretiske perspektivene brukes ofte til å forklare organisasjoners endring. I denne oppgaven skal de imidlertid anvendes for å forklare en endring som aldri fant sted. Organisasjonsteori legger til grunn en antagelse om at aktørers tenke- og handlemåte påvirkes av organisasjonssammenhengen de befinner seg i. Derfor antas likevel at perspektivene kan brukes til å forstå og belyse eventuelle *mangler* i aktørenes tenke- og handlemåte.

Videre i dette kapittelet vil jeg presentere henholdsvis det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Jeg vil også presentere de teoriavledede forventningene om hvordan UD er organisert og hvordan perspektivene kan forklare at det ikke har skjedd en endring i politikkkfeltet etter In Amenas.

2.3 Det instrumentelle perspektivet

2.3.1 Generelle trekk ved teorien

I et instrumentelt perspektiv fungerer organisasjoner som redskap eller verktøy for måloppnåelse. Dette perspektivet forstår den formelle organisasjonsstrukturen som formet ut fra en mål-middel-vurdering. Målene organisasjonen har er klare og beslutninger fattes på grunnlag av formålsrasjonelle handlinger. Det formålsrasjonelle kan forme beslutningene som tas i organisasjonen, så vel som selve organisasjonsstrukturen. I lys av dette perspektivet, kan man for eksempel forstå opprettelsen av UD's publikumssider, *landsider.no*, som et resultat av en mål-middel-vurdering. Etter tsunamien i Sørøst-Asia i 2004 opplevde UD mye negativ oppmerksomhet (Leira, 2017:85). Kritikken rettet seg mot departementets manglende evne til å bistå nordmenn i utlandet, og norske myndigheters manglende oversikt over nordmenn som var tilstede i Sørøst-Asia. Opprettelsen av nettsiden kan dermed forstås som utformingen av et instrument som ville gjøre det lettere for UD å yte støtte til nordmenn i krise og dermed nå sine mål som et utenriksdepartement.

Perspektivet legger til grunn en antagelse om at organisasjonsstrukturen har stor betydning for hvorvidt medlemmene handler formålsrasjonelt (Scott, 2014: 39) Her ligger det en formodning om at institusjonelle mekanismer kan påvirke beslutningsatferden til aktørene (Scott, 2014: 93). Å handle formålsrasjonelt vil si at aktører har et mål og handler rasjonelt for å nå dette målet. Altså en handling som bidrar til å redusere avstanden mellom en ønsket og en virkelig tilstand (Christensen m.fl., 2017: 34, 36). *Fullstendig formålsrasjonalitet* forstås dermed som en organisasjon med klare og konsistente mål, med fullstendig oversikt over alle alternativer og full innsikt i mulige konsekvenser. Dermed vil organisasjoner alltid velge det alternativet som gir maksimal måloppnåelse. Offentlige organisasjoner befinner seg i komplekse omgivelser. Ulike hensyn må tas og fullstendig formålsrasjonalitet kan være utfordrende å oppnå. I stedet har de *begrenset formålsrasjonalitet*, et begrep som tegner et bilde av organisasjoner med uklare, inkonsistente og ustabile mål. Utfordringene organisasjonen står overfor er komplekse. Informasjonen og kunnskap om alternativer og konsekvenser er ufullstendig. Organisasjoner vil i slike situasjoner ofte velge et alternativ som gir god nok eller tilfredsstillende grad av måloppnåelse. Dette fordi det vil kreve tid og ressurser å skaffe seg et bedre beslutningsgrunnlag, og fordi fullstendig innsikt i praksis er umulig (Scott, 2014: 39, 40). Organisasjoner med begrenset formålsrasjonalitet bygger på *satisfisering* i stedet for

maksimering, altså valget av tilfredsstillende løsninger over optimale (Christensen m.fl., 2017: 37). Aktører i offentlige institusjoner baserer seg ofte på en begrenset formålsrasjonalitet. I tilfellet UD kan man forstå den begrensede rasjonaliteten i organisasjonens egen definisjon av mål, aktiviteter og formål. Det finnes tross alt mange alternative handlingsveier for å dekke de brede offisielle aktivitetene og målene UD forholder seg til. Siden UD's ressurser ikke er ubegrenset må organisasjonen formes på en bestemt måte for å kunne håndtere målene og aktivitetene som de selv har definert innenfor sitt arbeidsområde. Når organisasjoner konkretiserer mål og prioriterer oppgaver, målgrupper og personellsammensetning, kan man forså at en organisasjon baserer seg på begrenset rasjonalitet.

Den formelle organisasjonsstrukturen består av posisjoner og regler for hvem som gjør hva og hvordan oppgavene skal utformes og løses. Organisasjoner som har flere ulike nivåer, mange enheter på hvert nivå og både horisontale og vertikale koplinger har en kompleks struktur. En struktur preget av få posisjoner og underenheter og oversiktlige forbindelser kalles for enkel. Koblingen mellom underenhetene kan beskrives som enten løs eller tett ut fra hvor selvstendige eller integrerte enhetene er (Egeberg, 2012).

En sentral tanke bak det instrumentelle perspektivet er at struktur former atferd (Christensen og Læg Reid, 1998: 18). Dermed vil *styring* skje både gjennom utformingen av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og gjennom medlemmenes formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Scott, 2014: 39). Den formelle strukturen sier nødvendigvis ikke noe om den konkrete handlemåten til aktørene i en organisasjon, men kan gi uttrykk for kapasiteten og legge føringer for selve utføringen av oppgavene (Christensen m.fl., 2017: 43).

Organisasjoner bestående av flere underenheter kan beskrives som heterogene i den forstand at de består av ulike grupperinger og koalisjoner med ulike mål, interesser og ressurser. En slik type organisasjon kalles gjerne for en *forhandlingsvariant* fordi aktørene, med delvis motstridende mål, må forhandle seg frem til hvert mål. Kompromiss og forhandlingsprosessen vil påvirke resultatet av handlinger i en slik forhandlingsvariant (Christensen m.fl., 2017: 35). Innenfor en *hierarkisk* variant vil alle aktørene ha like mål, og organisasjonen vil fremstå som enhetlig. Antagelsen er at ledelsen har stor kontroll og innsikt, og alle beslutninger blir sett på som et resultat av hierarkisk styring fra øverste nivå. Handlinger bygget på slik konsekvenslogikk baserer seg gjerne på en mål-middel-forståelse. For å finne elementer som tyder på en hierarkisk variant må man undersøke hvordan roller, posisjoner og arbeidsoppgaver bygger opp den formelle organisasjonsstrukturen, og hvorvidt føringer for å nå ulike mål bestemmes i ledelsen (Christensen m.fl., 2017: 35).

Organisasjonsstrukturer preget av hierarki, rutiner og arbeidsdeling kalles for en *byråkratisk organisasjonsform*. Både samordning og spesialisering kan opptre i en slik type organisering. At en organisasjon har hierarkiske trekk vil si at seksjoner inngår i avdelinger og avdelinger er igjen underlagt den politiske og administrative ledelsen. Ledelsen har rett til å instruere dem som er underordnet og det gjøres gjennom nedoverrettet informasjon i form av instruksjer. Informasjonen går også oppover gjennom rapporteringsordninger og saksfremlegging. Byråkratiske organisasjoner er ofte preget av et karrieresystem hvor aktørene kan få opprykk på bakgrunn av prestasjoner og kvalifikasjoner (Christensen m.fl., 2017: 38).

Sentralt i hierarki er *vertikal spesialisering*. Innenfor et departement vil dette si at fagoppgaver blir tillagt et departement og videre tillagt en bestemt underordnet avdeling, direktorat eller etat. I UD kommer denne type spesialisering tydelig frem gjennom avdelinger som Rettsavdelingen, Avdeling for kultur og protokoll og Serviceavdelingen. De norske utenriksstasjonene er også et eksempel på vertikal spesialisering. *Horisontal spesialisering* beskriver en arbeidsdeling av organisasjonens oppgaver i ulike enheter og etter posisjon. Rutinene som preger den byråkratiske organisasjonsformen vil gi tydelige regler og prosedyrer for hvem skal utføre hvilke oppgaver. Slike rutiner er gjerne nedfelt i retningslinjer, forskrifter og håndbøker (Christensen m.fl., 2017: 39). Vertikal samordning i norsk statsforvaltning uttrykkes gjerne gjennom ministerstyre, altså at statsråden er ansvarlig overfor Stortinget for sitt departement og underliggende etater (Christensen m.fl., 2017: 40).

2.3.2 Forventninger ut fra det instrumentelle perspektivet

Fra dette perspektivet skulle man i utgangspunktet forventet en endring i UD's apparat etter In Amenas. Dersom man betrakter UD som en aktør som baserer handling på formsålsrasjonalitet, skulle organisasjonen gjennomført endringer for å bedre nå sine mål. Men som denne oppgaven viser, har det ikke skjedd en reell endring. Det instrumentelle perspektivet kan likevel hjelpe oss med å forstå paradokset.

Basert på det instrumentelle perspektivet forventer jeg å finne at aktørene, etter In Amenas, vurderte hvordan de skulle reagere og at de videre valgte holdninger basert på UD's formelle målsetting og rammer. Det antas at organisasjonsmedlemmene er begrenset rasjonelle og ønsker å handle mest mulig i samsvar med prioriterte deler av organisasjonens mål. Det forventes dermed at det instrumentelle perspektivet kan forklare at UD så det som rasjonelt å

ikke oppprioritere sikkerhet for norske virksomheter i utlandet, da andre prioriteringer var viktigere.

UD er en kompleks og stor organisasjon, og jeg forventer derfor at organisasjonen er preget av en forhandlingsvariant. I så tilfelle vil aktørene ha ulike mål og interesser, noe som bidrar til å forklare at det er ulike holdninger til og håndtering av sikkerhets og beredskapsfeltet overfor norske virksomheter i utlandet. Oppsummert lyder forventningene slik:

- Det antas at valget om å ikke oppprioritere sikkerhet for norske virksomheter i utlandet var et bevisst valg som baserer seg på aktører som er begrenset rasjonelle og derfor søker satisfisering over maksimering.
- Det forventes det at kompleksiteten som preger organisasjonsstrukturen i UD vil kunne forklare den løse koblingen mellom ansvaret organisasjonen har og faktisk iverksetting av politikk.
- Det forventes at den store variasjonen i oppfølging, interesse og engasjement fra aktørene i UD knyttet til politikkfeltet kan forklares av at UD er preget av en forhandlingsvariant.

2.4 Kulturperspektivet

2.4.1 Generelle trekk ved teorien

Det kulturelle perspektivet setter fokus på organisasjonskulturen innad i organisasjonen. Perspektivet antar at organisasjonskulturen består av uformelle og tradisjonelle normer og verdier som påvirker handling i organisasjonen. Ifølge Selznick (1997) vil en organisasjon få institusjonelle trekk når den utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle. Mens man i en instrumentell logikk ser på organisasjoner som redskaper eller verktøy for å måloppnåelse legger man i kulturperspektivet vekt på uformelle normer, verdier og identiteter som utvikles i organisasjonen over tid (Selznick, 1997: 41)

En organisasjons kultur baserer seg på en felles gruppeidentitet som utvikles ved at aktører har samme opplevelser og erfaringer, og dermed skaper felles holdninger, normer og verdier (Selznick, 1997: 45). At organisasjoner har sterke institusjonelle trekk og utvikler en sterk organisasjonskultur kan både ha fordeler og ulemper. En sterk organisasjonskultur kan

gjøre organisasjonen kompleks og lite tilpasningsdyktig og mindre fleksibel for endring og nye krav. Samtidig er et sterkt sosialt fellesskap, tydelige normer og verdier positivt i den forstand at man løser oppgaver bedre sammen (Christensen m.fl., 2017: 52, 53). En sterk organisasjonskultur kan gå på akkord med deres identitet de har utenfor organisasjonen (Røvik og Christensen, 1999). Stor ulikhet blant de ansatte og ulike kombinasjoner av arbeidsoppgaver kan igjen føre til komplekse kulturelle profiler (Christensen m.fl., 2017: 53).

En felles identitet og et felles sett med normer og verdier gjør at aktørene har kjennskap til hva som anses som passende atferd i en organisasjon. Man kan beskrive det som at en organisasjon utvikler en *moralsk ramme* for hva som er passende atferd, og dermed styres av logikken om det passende (Røvik og Christensen, 1999: 168).

2.4.2 Logikken om det passende

Den indre kulturen som formes i organisasjoner vil danne en egen logikk omkring hva som er rimelig eller akseptabel atferd. Denne handlingslogikken kalles for *logikken om det kulturelt passende*. Hva som anses som passende i organisasjonene vil være forskjellig avhengig av organisasjon og situasjon. I gitte situasjoner kan det være passende å handle ut fra normer og verdier som baserer seg på hvordan man håndterte lignende saker, mens det andre ganger kan det være passende å handle ut fra en mål-middel-orientering (March og Olsen, 1989: 160, 161). Innad i kan man for eksempel anta at *moral* i stor grad styrer hva som anses som passende. Den norske utenrikspolitikken er blitt et varemerke man gjerne kobler til begreper som «fredsnasjon», «stort bistandsland» og «humanitær stormakt» (Leira m. fl., 2007: 9). Disse begrepene kan dermed forstås som moralske kompass som former og til dels avgjør hva som blir sett på som passende atferd og adekvat handling.

Prosessen for å finne ut hva som er en passende atferd i bestemte situasjoner kalles for *matching*. Koblingen av situasjon og identitet kan basere seg på for eksempel tidsmessig nærhet – hva gjorde organisasjonen forrige gang denne problemstillingen dukket opp? Eller ved å se til andre organisasjoner og deres erfaringer i lignende situasjoner. Dette kalles kontekstualisering, og peker på at man tar utgangspunkt i erfaringer og forbilder fra for eksempel land som står oss nær kulturelt og verdimesig slik som Sverige og Danmark (Christensen m.fl., 2017: 55). Kontekstualisering kan også forstås innenfor myteperspektivet, hvor man ser til andre organisasjoner eller institusjoner og adopterer organiseringsmåter, altså, myter for å skape legitimitet og anerkjennelse.

Ut fra logikken om det passende vil organisasjoner utvikle nærmest systematiske holdninger og handlinger basert på organisasjonskulturen. Dette gjør at aktører kan handle ut fra en kulturell basis selv i komplekse og utfordrende situasjoner. Nye aktører, altså nyansatte, i en organisasjon kan basere handling på erfaringer fra andre formelle organisasjoner, for eksempel fra tidligere arbeidsforhold eller utdanningsinstitusjoner. På den måten kan man si at aktører går inn i organisasjoner med en kulturell eller sosial «bagasje» (Røvik og Christensen, 1999: 168). For eksempel vil en nyutdannet jurist i UD i en periode i større grad handle ut fra hva som ble sett på som passende ved utdanningsinstitusjonen, enn hva som er passende innad i UD. Dermed kan organisasjoner med stort mangfold av interesser og bakgrunner føre til inkonsistente beslutninger og uttrykk (Røvik og Christensen, 1999: 168).

Aktører som befinner seg i nye organisasjoner og omgivelser kan oppleve at de uformelle normene og verdiene de har med seg blir styrket, modifisert eller utfaset. De kan bli styrket dersom de møter aktører med den samme bakgrunnen, for eksempel personer med samme utdanning, erfaring fra samme sektor eller oppvekst fra samme geografiske området. På den andre siden kan de svekkes dersom de kommer i konflikt med de eksisterende uformelle reglene i organisasjonen. Som nyansatt går man gjennom en sosialiseringperiode hvor man gjennom blant annet kursing og opplæring får organisasjonens uformelle normer og verdier internalisert (Røvik og Christensen, 1999: 168, 169). Et sentralt kjennetegn ved UD er deres interne opplæringsløp; aspirantkurset. På den måten kan man si at UD sørger for presosialiserte ansatte som lettere glir inn i organisasjonen.

Institusjonaliserte regler kan i seg selv også endres gjennom den enkle forklaringen at institusjoner ikke er statiske (Olsen, 2007: 9). Gjennom å forsøke å handle passende, i takt med at organisasjonen endres, vil man kunne skape nye verdier, normer og regler i prosessen (Røvik og Christensen, 1999: 177). Likevel ser man at flere organisasjoner følger bestemte veier som ble utviklet i deres formative år. En slik organisasjon er preget av stiavhengighet.

2.4.3 Stiavhengighet

Stiavhengighet er et sentralt element innenfor kulturperspektivet. I tilfeller hvor verdier og normer som preger en organisasjon i startfasen fortsetter å ha stor betydning for videre avgjørelser og utviklingsveier, tyder dette på stiavhengighet. Målene man etablerer i begynnelsen danner altså en sti som organisasjonen følger og som har betydning for valg som tas. Selv dersom omgivelsene, målgruppene og konteksten til organisasjonen endres, vil det

være vanskelig å forandre stien man er på (Christensen m.fl., 2017:62). På den måten vil organisasjonens kultur og historie virke som en buffer mot endringer som søkes innført (Dalheim, 2014: 187).

Stiavhengighet kan gjøre at organisasjoner møter endring med treghet og lite fleksibilitet. Samtidig kan stiavhengighet føre til stabilitet og dybde i de uformelle verdiene og normene. Det kan bidra til at aktørene har god kjennskap til de kulturelle rammene og hva som anses som passende atferd (Streeck og Thelen, 2005: 7, 8). Stier kan bli brutt eller danne nye grener, som igjen kan returnere inn på den første stien. Bytte av sti eller dannelsen av en ny gren kan skje gradvis eller momentant. Brudd på stien kan utløses av ytre sjokk (Streeck og Thelen, 2005: 7, 8).

I møte med endring kan organisasjoner møte dem med organisatorisk treghet (Krasner, 1988: 81). Organisatorisk treghet kan man forstå som at organisasjoner er robuste og resistente mot endring. Ifølge Røvik (1998) kan organisasjoner møte endring med frikobling. Frikobling viser til organisasjoner som ikke gjennomfører faktisk endring, selv om det er besluttet å gjøre det.

2.4.4 Forventninger ut fra det kulturelle perspektivet

Ut fra et kulturelt perspektiv er det UD's organisasjonskultur og verdigrunnlag som kan forklare den manglende endringen av sikkerhet og beredskap for norske virksomheter i utlandet. Antagelsen er at det er aktørenes verdier og normer som kan forklare organisasjonens tilnærming til politikkområdet og den manglende politikktutforming. Basert på kulturperspektivet forventer jeg å finne stiavhengighet kan forklare at det ikke har skjedd en endring i politikkfeltet. I så tilfelle vil aktørene styres av en sti som ble formet etter endringene som følge av tsunamien i 2004.

UD er en kompleks og sammensatt organisasjoner hvor flere ulike aktører møtes. At aktørene forholdet seg sprikende til arbeidsfeltet kan dermed forklares av deres sammensatte kulturelle bagasje. Derfor forventes det at den store variasjonen når det gjelder håndtering av, engasjement for og oppmerksomhet mot politikkfeltet kan forklares av at UD er en kompleks organisasjon hvor ulike passenhetslogikker møtes. Forventningene oppsummeres slik:

- Det forventes at avgjørelser tatt kort tid etter tsunamien i 2004 henger igjen og former politikkfeltet på senere tidspunkt.

- Det antas at variasjonen og personavhengigheten innenfor politikkområdet kan forklares av at UD er en kompleks og sammensatt organisasjon hvor flere ulike elementer fra logikken om det passende florerer.

2.5 Myteperspektivet

2.5.1 Generelle trekk ved teorien

Myteperspektivet innenfor institusjonell teori retter søkelyset mot de institusjonelle omgivelsene som organisasjonen befinner seg i. Teoriens hovedresonnementet er at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte forventninger om hvordan man bør organisere og drive en organisasjon (Røvik, 1992: 262). Slike forventninger kan for eksempel manifestere seg i form av bestemte verdier, normer, policyer, sosiale prosesser, reformer og standarder. Dette er sosialt konstruerte og tidsriktige *myter* som florerer i de institusjonelle omgivelsene og som organisasjonene må inkorporere og reflektere utad for å øke sin støtte, legitimitet og overlevelsesprospekt (Christensen m.fl., 2017:75).

Det som gjør dem til en myter er at de, innenfor et bestemt tidsrom, blir sett på som regellignende sosiale faktum (Røvik, 1998: 36). Fordi myter anses som riktig, passende, rasjonelle og nødvendige må organisasjoner inkorporere dem for å fremstå som legitime og moderne (Meyer og Rowan, 1977: 340, 345). Ved å inkorporere slike myter eller «oppskrifter» fremstår organisasjonen som legitim og effektiv. Man kan forstå det som en rasjonell handling å adoptere slike myter. Derfor kalles de gjerne «rasjonaliserte myter» (Røvik, 1998: 108).

Myter kan ta ulik form og kan favne bredt eller smalt. De kan spres raskt, gjennom imitasjon og uten at de faktisk nedfelles i den formelle organisasjonsstrukturen. I slike tilfeller fungerer adopterte myter mer som et «utstillingsvindu» eller en ferniss (Christensen m.fl., 2017:75). Myter kan altså inkorporeres i en organisasjon uten at de faktisk bidrar til effektivitet og produktivitet. Paradoksalt er det ofte er en uforenelighet mellom institusjonaliserte myter og kriteriene for effektivitet og måloppnåelse. Dette kan resultere i *dekobling* mellom en intern del av organisasjonen hvor fokuset ligger på *effektiviteten* og en ekstern del hvor den formelle strukturen reflekterer myter, og *legitimiteten* er i fokus (Meyer og Rowan, 1991:41). Den delen av organisasjonen som fokuserer på den formelle ytre strukturen vil da speile de mytene som

finnes i de institusjonelle omgivelsene, mens den andre delen har effektivitet og måloppnåelse i fokus. Dette kan føre til at organisasjoner for eksempel bruker tid og ressurser på å presentere reformer som aldri blir implementert (Meyer og Rowan, 1991: 42, 43). Dersom man skulle se et tilfelle av dekobling innenfor UD sin sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet, vil det gjerne komme til uttrykk i at aktørene i UD viser til bestemte måter eller prosedyrer for å løse slike utfordringer, uten at disse faktisk benyttes i den daglige driften. Et slikt tilfelle er et uttrykk for at myteperspektivet har forklaringskraft.

For en rekke organisasjoner er det irrelevant å snakke om gode produkter og fornøyde kunder. Likevel vil også slike organisasjoner ha en *raison d'être* og være styrt av instruksjoner, strategier eller lover. Deres utfordring vil være å bevise at de faktisk bidrar til å nå målene sine og yter en service. Organisatoriske strukturer, prosesser og ideologier er eksempler på elementer organisasjoner kan måles på, på lik linje med produkter. En organisasjon inkorporerer dermed bestemte organisatoriske strukturer, prosesser eller ideologier for å tilpasse seg de institusjonelle omgivelsene slik at den kan fremstå som legitime og anerkjente (Brunsson, 2006: 4, 5).

Fordi organisasjoner er preget av de institusjonelle omgivelsene de befinner seg i, vil gjerne sammensatte institusjonelle omgivelser bidra til komplekse organisasjoner. For eksempel vil offentlige institusjoner finne seg i sammensatte omgivelser hvor ulike deler av organisasjonen er rettet mot og avhengig av legitimitet fra ulike aktørgrupper. En organisasjon kan også finne seg i blandede institusjonelle omgivelser og kan dermed lede til flere og gjerne inkonsistente myter for å legitimere sine prosedyrer og rutiner (Christensen m.fl. 2017: 76). UD opererer ofte i blandede institusjonelle omgivelser og ønsker både å fremstå som en fredsnasjon og en viktig alliert i NATO (Leira m. fl. 2007: 9). De splittede omgivelsene kan gå på akkord med UD's uttrykk, og dermed føre til inkonsistente myter som fremmes for ulike omgivelser.

Institusjonelle omgivelser er ikke naturgitte, men samfunnsskapt fenomen. Mens kulturperspektivet argumenterer for at organisasjoners unike organisasjonskultur gjør dem ulike hverandre, argumenterer myteperspektivet for at organisasjoner adopterer de samme mytene og blir likere hverandre, såkalt strukturell isomorfi. I en verden hvor globalisering fører oss nærmere hverandre kan det føre til at de institusjonelle omgivelsene blir stadig likere. Globalisering kan dermed forstås som en prosess som fører til en homogenisering av former og uttrykk (DiMaggio og Powell, 1983). Dette vil naturligvis være spesielt aktuelt for UD som opererer på et internasjonalt nivå og som baserer store deler av virksomheten sin på samarbeid med andre utenriksdepartementer. Ifølge Christensen (m.fl., 2017: 83) finnes det roller både

for utviklere, formidlere og autorisatører av myter. Internasjonale organisasjoner som EU, FN og OSSE utgjør en slik aktørgruppe som har en spesiell viktig rolle som produsenter og formidlere av myter. Dersom det viser seg at endringer i UD sin sikkerhetsorientering er blitt gjennomført etter mønster av andre aktørgrupper, kan dette være uttrykk for en myte. En organisasjons struktur, prosesser og ideologier er altså ikke bare en måte å koordinere handling på, men fungerer også som innsalg som rettes direkte mot omgivelsene for å vinne deres støtte og aksept (Brunsson, 2006: 5, 6).

I henhold til myteperspektivet kan man altså forstå endring som at noe må gjøres fordi noe må gjøres (Meyer og Rowan, 1991). Dersom en organisasjon gir uttrykk for at myter blir inkorporert uten at de faktisk blir det, kalles det, som tidligere nevnt, dekobling. Det er dette Brunsson (2006) kaller for hykleri. Ledelsen i organisasjoner kan altså bevisst bruke myter og symboler for å skaffe seg legitimitet og for å symbolisere handlekraft. Derfor vil stor grad av symbolbruk innenfor sikkerhetsarbeidet i UD kunne forstås som et uttrykk for en myte.

2.5.2 Forventninger ut fra myteperspektivet

Ut fra myteperspektivet er det de institusjonelle omgivelsene som UD befinner seg i som påvirker aktørenes handling og organisasjonens utforming. Ideer fra eksternt hold kan her bidra med å forklare aktørenes tilnærming til politikkkfeltet. Med utgangspunkt i paradokset som ble presentert innledningsvis, vil oppgaven altså undersøke hvorvidt de institusjonelle omgivelsene og UD's fremtoning blant dem kan bidra til å forstå hvorfor det ikke skjedde en endring. Politikkkfeltet er preget av variasjon i oppfølging, engasjement og interesse fra aktører i UD. Ut fra myteperspektivet forventes det at dette kan forklares av at politikkkfeltet er omdømmedrevet. UD er avhengig av legitimitet fra omgivelsene og er derfor avhengig av å vise god oppfølging av saker som mottar mye oppmerksomhet. I henhold til myteperspektivet kan en forstå den strukturelle endringen i politikkkfeltet som ikke førte til en reell endring som et tegn på hykleri. Innenfor myteperspektivet vil man også undersøke om aktørene oppnår legitimitet med politikken de fronter og hvorvidt det argumenteres med at dette har fungert andre steder eller i andre kontekster. Her antas det at vektleggingen og synliggjøringen av det nordiske samarbeidet innenfor politikkkfeltet er et symbolsk element som synliggjøres for å skape legitimitet rundt politikkkfeltet og motta anerkjennelse fra omgivelsene. Ønsket om å fremstå som moderne og legitim er en indikator på en at myteperspektivet har forklaringskraft. Forventningene oppsummeres slik:

- Det antas at variasjonen i oppfølging, engasjement og interesse fra aktører i UD kan forklares av at politikkkfeltet er omdømmedrevet.
- Det forventes at hykleri kan forklare hvorfor den strukturelle endringen som ble gjennomført aldri ble implementert.
- Det forventes at forekomsten av begrepet nordisk samarbeid innfor politikkkfeltet kan forstås som en symbolsk handling for å skaffe legitimitet og anerkjennelse til politikkkfeltet.

3 Metode

3.1 Introduksjon

Statsvitenskapelig forskning bør være sterkt forankret i metoden for å skille seg fra alminnelig faktafremlegging (Keohane m.fl., 1994: 9). Ifølge Grønmo (2011: 27) er en metode «en planmessig framgangsmåte for å nå et bestemte mål». Formålet med denne studien er å få en forståelse av hva som karakteriserer politikkområdet sikkerhet og beredskap for norske virksomheter i utlandet i UD, og hvorvidt organisasjonsmedlemmenes handlingsatferd påvirkes av strukturer, normer og verdier og institusjonelle omgivelser. Man kan således forstå de teoretiske perspektivene som briller man tar på seg for å bedre se mulige sammenhenger og forklaringer. Dette kapitlet presenterer det metodiske opplegget. Med utgangspunkt i samme metafor kan metoden forstås som verktøyet man tar i bruk for å tilnærme seg problemstillingen.

Dette kapitlet vil gjøre rede for oppgavens metodiske utforming, nemlig kvalitativ casestudie. Deretter blir datagrunnlaget og innsamlingsmetoden diskutert. Kapitlet diskuterer også de metodiske begrepene; validitet og reliabilitet. Prosjektet er vurdert og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD), ettersom jeg behandler personopplysninger i studien.

3.2 Kvalitativ casestudie

Metoden man tar i bruk må samsvare med forskningsspørsmålet man stiller (Gerring, 2017: 28). Denne studien sorterer under kvalitative studier da oppgaven har et fortolkende formål og tar i bruk et empirisk materiale som ikke er kvantifiserbart. Oppgaven er utformet som en casestudie ettersom det kun er en enhet, Utenriksdepartementet, som studeres. Casestudie er godt egnet for oppgavens problemstilling fordi målet med casestudier er gjerne er å beskrive, forstå eller forklare bestemte fenomener. Denne metoden er også hensiktsmessig i tilfeller hvor forskningsspørsmålet krever dybdebeskrivelser av bestemte fenomener (Yin, 2014: 4). Gerring (2017: 28) definerer en casestudie som en intensiv studie av ett eller få case, der formålet er å kaste lys over en større populasjon av case. Selve caset definerer Gerring som et fenomen av teoretisk betydning som er avgrenset i tid og rom (2017: 27). Den teoretiske betydningen ved caset henspiller på at et mål ved casestudier er, ved hjelp av teori, å kunne si at et case er et tilfelle av en klasse av hendelser.

Casestudier er godt egnet til ulike analytiske formål. Denne studien er veiledet av teori og tar i bruk teoriavlede forventninger. I følge Levy (2008: 4) vil man da kunne kalle studien for en teoriavledet ideografisk casestudie. En ideografisk studie tar gjerne sikte på å granske enkelte begivenheter for å forklare, forstå eller tolke et bestemt case (Levy, 2008: 3) Formålet med denne studien er ikke å kunne generalisere funnene, derimot vil det være et mål være å kunne si hva fenomenet jeg studerer er et tilfelle av. Caset i oppgaven vil dermed tenkes å være en del av et større univers der funn fra denne oppgaven kan ha overføringsverdi til populasjonen. Hva caset er et tilfelle av vil bli videre diskutert i henhold til ekstern validitet.

3.3 Datamaterialet

Intervju er egnet metode for å presentere ulike sider av politiske fenomen (Mosley, 2013: 2). Det empiriske materialet utgjøres hovedsakelig av intervjuer, i tillegg til enkelte supplerende dokumenter. Årsakene til at intervju ble valgt som datainnsamlingsmetode er flere. Deler av informasjonen rundt politikkkfeltet og ulike aktørers opplevelse av feltet var kun mulig å få tak i gjennom intervju. Flere relevante dokumenter innenfor dette feltet er gradert og unntatt offentligheten. I tillegg er det svært tidkrevende å få tilgang til begrensede dokumenter, derfor er intervjuer relevant som innsamlingsmetode. Også i henhold til teorien som er brukt er intervju en passende innsamlingsmetode. For eksempel legger kulturperspektivet særlig vekt på hvordan verdier, normer og uformelle regler former organisasjonskultur. Dette er elementer man med all sannsynlighet ikke vil få tak i uten direkte samtale med organisasjonsmedlemmer. Intervjuer fremstår altså som en essensiell metode for å få tilgang på informasjon knyttet til politikkkfeltet.

Dokumentene som det vises til i oppgaven er blant annet stortingsmeldinger, offentlig instruks, rapporter eller artikler. Kombinering av ulike innhentingsmetoder har vært nødvendig for å dekke de ulike aspektene ved politikkområdet. I tillegg er det ut ifra de teoretiske perspektivene hensiktsmessig å tilføre empirien fra intervju med andre kilder. På den måten vil for eksempel enkelte strukturelle elementer komme tydelig frem. Det er viktig å være bevisst hvem som har skrevet og utgitt de ulike dokumentene, og hva som er formålet med dem. Blant dokumenter som er inkludert er proposisjoner til Stortinget, virksomhetsstrategi for utenriksstasjonen og årsinstruksen for utenriksstasjonene.

3.3.1 Intervjudata

Oppgavens empiriske grunnlag baserer seg på funn fra semi-strukturerte intervjuer. Et semi-strukturert intervju er en blanding av formell standardisert utspørring på den ene siden og samtaler som i all hovedsak styres av informanten på den andre. Semi-strukturerte intervjuer tar gjerne utgangspunkt i en intervjuguide som forskeren har utformet på forhånd, men spørsmålene er åpne og gir rom for informanten til å svare på de slik de selv ønsker. Med åpne spørsmål legger man også til rette for at informanten selv kan fokusere på det de mener er viktig (Martin, 2013: 119). Ifølge Yin (2014: 110) har man som forsker under semi-strukturerte dybdeintervjuer to oppgaver. Den første er å sørge for å stille spørsmålene som forskeren trenger svar på, og den andre er å sørge for en vennlig tone og ufarlige spørsmål som informanten vil svare på.

Intervjuer som innsamlingsmetode i casestudier minner i større grad om guidede samtaler, heller enn strukturert utspørring (Yin, 2014: 110). I henhold til Leech (m. fl., 2013: 210, 211) vil man kunne omtale intervjuene gjennomført i denne studien som elite-intervjuer. Dette har med at informanten har inngående ekspertkunnskap innenfor temaet, og således utgjør en «elite» innenfor sitt felt.

Intervjuguidene ble utformet for å maksimere nøytralitet og minimere ledende spørsmål. Så langt det var mulig, forsøkte jeg å stille spørsmål rundt atferd heller enn holdninger. Ifølge Martin (2013: 117) vil dette være gunstig måte å «ufarliggjøre» spørsmål. Å analyse atferd heller enn holdninger skaper også et lag mindre fortolkning. Dette vil også styrke oppgavens validitet. I forkant av intervjuene utformet jeg to intervjuguider; én for offentlig sektor og én for privat sektor. Med offentlig sektor menes hovedsakelig UD, men unntak av én informant fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Fra privat sektor utgjør de fleste informantene sikkerhetssjefer i norske virksomheter med anlegg, operasjoner eller virksomhet i utlandet. Invitasjon til deltakelse i intervju ble sent via epost der jeg forklarte studiens formål og tema. Jeg gjorde også oppmerksom på mitt deltidsengasjement i Næringslivets Sikkerhetsråd, men tydeliggjorde at forespørselen om intervju kun var i studieøyemed.

Intervjuene ble gjennomført mellom januar og mars 2019. Totalt gjennomførte jeg ti intervjuer; fem intervjuer med intervjuobjekter fra offentlig sektor, og fem fra privat sektor. På denne måten fikk jeg inngående kjennskap til UD's indre forståelse av politikkområdet og

hvordan samarbeidspartnere, her privat næringsliv, opplever politikkkfeltet. Dette ga et sammensatt og nyansert empirisk bilde av politikkkfeltet.

3.4 Validitet og reliabilitet

Når en gjennomfører intervjuer møter en gjerne på ulike utfordringer. Praktiske utfordringer kan være å få tilgang til og kontakt med relevante intervjuobjekter. Andre utfordringer kan være knyttet til teoretiske elementer som å få tak i et godt utvalg av intervjuobjekter og å sørge for at intervjuene gjennomføres på en etisk riktig måte (Mosley, 2013: 14). For å vurdere hvorvidt slike utfordringer forstyrrer kvaliteten på datamaterialet tar man utgangspunkt i to overordnede kriterier for kvalitetsvurderinger, nemlig reliabilitet og validitet.

3.4.1 Validitet

Validitet refererer til datamaterialets gyldighet for problemstillingen som skal belyses. Man kan si at validiteten er høy dersom datainnsamlingen resulterer i funn som er relevante for problemstillingen. Dersom validiteten er lav er undersøkelsesopplegget lite treffende for problemstillingen. Det vil si at man egentlig undersøker noe annet enn det problemstillingen tilsier (Grønmo, 2011: 221).

I praksis er det utfordrende å måle validiteten i et forskningsprosjekt, men selve definisjonen er et godt grunnlag for å diskutere validiteten. Som forsker kan man gjennomføre tiltak både i forkant og under intervjuene for å sikre validiteten. I forkant av datainnsamlingen vil en systematisk teoretisk og operasjonell definisjon av enhetene og begrepene i studien bidra til å øke validiteten. Videre vil valg av metode for utvelging av enheter og innsamling av data også bidra til å øke validiteten (Mosley, 2013: 20, 21). Under intervjuene vil en også kunne gjennomføre flere tiltak. Dette handler i stor grad om at forskeren stiller de riktige spørsmålene og at de stilles på riktig måte. Likevel kan man fortsatt risikere at intervjuobjektene ikke svarer sannferdig på spørsmålene. I slike tilfeller er det viktig å være bevisst hvem intervjuobjektene svarer på vegne av og hvilke typer svar som tjener deres formål (Mosley, 2013: 21). For at en forsker skal kunne stille de riktige spørsmålene trenger han eller hun ikke bare god kunnskap om temaet som blir tatt opp, men også kjennskap til eller erfaring med hvordan man helst skal gjennomføre intervjuer knyttet opp til enkelte tema (Mosley, 2013: 21). I forkant av intervjuene

gjennomførte jeg to bakgrunnsintervjuer med relevante aktører. Gjennom disse intervjuene fikk jeg god kjennskap til UD's utforming innenfor politikfeltet og tips om hvem jeg burde intervjuer. I henhold til Mosley (2013: 21) kan bakgrunnsintervjuer gjøre det mulig for forskeren å få kjennskap til hvordan man best kan stille spørsmål, ikke nødvendigvis kun for å få de riktige svarene, men også forstå de underliggende fenomenene.

Validitet er som vist et komplekst begrep som kan deles i ulike kategorier. To sentrale deler av begrepet er *intern* og *ekstern validitet*. Intern validitet referer til i hvilken grad funnene er gyldig for utvalget og fenomenet som studeres (Bryman 2016: 41). Det er ikke et mål for denne studien å gjøre en fullkommen kausal analyse. Formålet med studien er fortolkende og forklarende og er derfor mindre opptatt av kausale sammenhenger. Derfor er indre validitet mindre relevant for slike oppgaver (Yin, 2014: 47).

Ekstern validitet uttrykker at funnene kan generaliseres til en større populasjon eller til andre situasjoner (Bryman, 2016: 41). Dersom en har høy ekstern validitet tyder det gjerne på at årsakssammenhengen er reell i andre samfunnsmessige forhold (Bryman, 2016: 42). Som nevnt tidligere er det ikke et mål å generalisere funnene fra denne oppgaven. Derimot vil eventuelle funn kunne brukes til å si noe om lignende caser. Ifølge Levy (2008: 3) vil man i casestudier da stille spørsmålet «*Hva er dette et case av?*». I denne studien finnes det flere svar på dette spørsmålet. En kan se på studien som et case av krisers betydning for endring i politikk, og dermed generalisere til andre kriser og den politiske håndteringen av dem. Eller en kan se på det som et case av departementers formelle organisasjonsstruktur sin påvirkning på politikktutforming. I så tilfelle vil en kunne generalisere til andre departementer. Alternativt kan man se på organisasjonen UD som et av verdens utenriksdepartementer og dermed generalisere til andre land. I realiteten kan funnene fra denne oppgaven tas i bruk i alle disse casene, avhengig av hva man legger vekt på og hvordan man analyserer. Selv om funnene fra oppgaven ikke er generaliserbare, kan de altså trekkes i ulike retning og brukes til å si noe om lignende samfunnsmessige forhold.

Innenfor validitet står begrepsvaliditet, også kalt målevaliditet, sentralt. God begrepsvaliditet har man når man måler det man faktisk ønsker å måle (Adcock og Collier, 2001: 530). Denne studien er presentert som en studie av endring, eller rettere sagt mangel på endring. I henhold til det teoretiske rammeverket er det altså ikke tilfredsstillende å kun se på strukturell organisasjonsendring, men også atferdsendring som fanges opp av det kulturelle perspektivet.

3.4.2 Reliabilitet

En forutsetning for høy validitet er at datamaterialet er pålitelig, altså at materialet er reliabelt. Et datamateriale har høy reliabilitet dersom en ville fått identiske data ved å foreta en ny undersøkelse. I intervjubaserte undersøkelser vil man kunne teste reliabiliteten ved å gjennomføre intervjuene på nytt. Dersom resultatene er de samme, har datamaterialet høy reliabilitet (Yin, 2014:48). En annen måte å sikre reliabilitet under intervjuene er at forskeren sørger for å fange opp på en korrekt måte informasjonen man får gjennom intervjuer. Dette kan for eksempel gjøres ved å gjøre opptak av intervjuene. I så tilfellet er det viktig å transkribere intervjuene så fort som mulig slik at alt er ferskt i minne. Ved å beholde opptakene til forskningsprosjektet er avsluttet blir det mulig å sjekke utsagn og på den måten adressere reliabiliteten og til dels validiteten (Mosley, 2013:24,25). I denne studien er alle intervjuene tatt opp elektronisk. I forkant av intervjuene ble det spurt om informantene godtok at intervjuene ble tatt opp. I henhold til NSDs retningslinjer for personopplysninger vil opptakene bli slettet så snart prosjektet er avsluttet.

Det er alltid en fare for at intervjuobjektene ikke svarer korrekt og sannferdig på spørsmålene. Dette kan være bevisst eller at de husker feil. I flere tilfeller vil man kunne få ulike synspunkter og oppfatninger av samme tema eller tilfelle. Dette representerer ofte interessante funn for forskere. Mine forventninger til informantene var at de ville ha dels ulik oppfatning av samme sak. Dette kan forklares ved at de gjerne kun opplever en side av saken og at de ønsker å være lojale mot sin arbeidsgiver (Fujii, 2013: 22). Politikfeltet som studeres kan forstås som noe betent da det kan sette UD i et dårlig lys. En utfordring er dermed at informantene vil være lojale mot arbeidsgiveren og ikke snakker sant. Derfor tilbød jeg informantene full anonymitet. Ettersom flere ønsker å være anonyme, valgte jeg å anonymisere alle informantene.

Innenfor reliabilitet skiller man også mellom *intern* og *ekstern reliabilitet*. Man sier at den indre reliabiliteten er høy dersom flere forskere som deltar i studien er enige om hva funnene betyr. Den eksterne reliabiliteten referer til hvorvidt innsamling av empiri og gjennomføring av analysen er gjennomført på en slik måte at den kan etterprøves (Bryman, 2016: 383). Studiens empiri baserer seg som kjent på intervjuer. En utfordring ved semi-strukturerte intervjuer er at intervjuobjektene ikke svarer likt på spørsmålene dersom de blir stilt av en annen forsker eller på en annen måte. Semi-strukturerte intervjuer forholder seg til relativt åpne spørsmål og en fare ved dette er at intervjuet tar en bestemt form eller retning som

vanskelig lar seg gjøre å replisere. En annen mulig utfordring vil være at ved en eventuell replikasjon av data vil en annen forsker tolke funnene på en annen måte (Brymann, 2016).

4 Beskyttelse av nordmenn i utlandet

4.1 Introduksjon

Dette kapittelet presenterer de organisatoriske rammene for UD's arbeid for beskyttelse av nordmenn i utlandet. I tillegg presenteres sentrale begreper som *beskyttelsesplikt* og *krisehåndtering*. Kapittelet vil således beskrive politikkkfeltet fra et makroperspektiv og gjøre rede for hvordan feltet har utviklet seg til det er i dag. En sentral hendelse som både brakte oppmerksomhet og endring til politikkkfeltet var tsunamien i Sørøst-Asia i 2004. De store endringene som kom som en følge av dette preger fortsatt politikkkfeltet og vil derfor gjøres rede for. Videre presenteres Utenriksloven som beskriver Utenriksdepartementets oppgaver. UD's krisehåndteringsapparat utgjør en sentral del av rammeverket for UD innenfor dette politikkkfeltet og blir følgelig gjort rede for. Kapittelet avsluttes med en beskrivelse av hvordan politikkkfeltet har endret seg over tid og hvilke elementer som har formet det slik det ser ut i dag.

4.2 Beskyttelsesplikt

Duty of Care er et legalt uttrykk som på norsk kalles *beskyttelsesplikt*. Begrepet brukes om det ansvaret eller den juridiske forpliktelsen som en person eller en organisasjon har til å unngå handlinger eller unnlater som, med rimelighet, kan forventes å skade andre (Business Dictionary, u.å.). Beskyttelsesplikt omfatter både juridiske, moralske og politiske elementer. Begrepet kan beskrive ulike sosiale forhold, for eksempel mellom stat og borger eller mellom arbeidsgiver og arbeidstaker (Græger og Lindgren, 2018: 190). Beskyttelsesplikten er ikke et statisk fenomen. I takt med flere utviklingstrekk vokser *beskyttelsesplikten* både i relevans og i omfang. Stadig flere nordmenn bosetter seg utenfor landets grenser, samtidig som det globale arbeidsmarkedet og endrede reisevaner øker sannsynligheten for at nordmenn kan havne i krise i utlandet (Lunde m.fl., 2008: 85). Både for arbeidsgivere og myndigheter skaper dette utfordringer. Arbeidsgivere må ta flere etiske og juridiske forhold i betraktning når arbeidstakere reiser til høyrisikoområder. I henhold til norsk lov skal arbeidsmiljøloven tydeliggjøre forpliktelsene en arbeidsgiver har når det gjelder beskyttelse og sikkerhet overfor sin arbeidstaker. Et av formålene med arbeidsmiljøloven er å sikre et arbeidsmiljø som er både

fysisk og psykisk sikkert og som har et velferdsstandard i tråd med teknologiske og sosiale utviklinger i samfunnet (Stenbrenden, 2016). Selv om arbeidsmiljøloven kun er begrenset til norsk territorium, vil den dekke arbeidsgiver frem til den ansattes avreise. Dermed vil arbeidsgiveren være pålagt å sikre at arbeidstaker har tilgang til relevant informasjon rundt sikkerhetstiltak og opplæring. Arbeidsgiver vil også ha et ansvar for å informere om situasjonen og risikoen i området der arbeidet skal utføres i (Stenbrenden, 2016). Selv om arbeidsmiljøloven ikke gjelder utenfor Norges grenser vil den i stor grad ha implikasjoner for norske virksomheter med ansatte i utlandet. Flere arbeidsgivere vil håndheve loven selv når arbeidet utføres utenfor Norge. I tillegg vil flere norske arbeidsgivere føle seg ukomfortabel ved å fullstendig overse loven, samtidig som det kan sette selskapet i svært dårlig lys. Videre vil det være strategisk klokt for virksomheter å sikre arbeidstakere et trygt miljø med tanke på kompensasjon og erstatning etter eventuelle yrkesskader (Stenbrenden, 2016).

Beskyttelsesplikten beskriver også en del av den sosiale kontrakten mellom stat og borger. Statsborgerskapet kan man forstå som en sosial kontrakt hvor staten blant annet sørger for beskyttelse for sine borgere. Denne kontrakten gjelder selv når borgere befinner seg utenfor statens grenser. En stats beskyttelsesplikt overfor borgere er nært knyttet til *legitimitet*. Dersom en stat ikke kan beskytte sine borgere, selv i utlandet, undergraves den sosiale kontrakten mellom stat og borgere. Statens beskyttelsesplikt overfor sine borgere er mer eller mindre konstant, men tydeliggjøres og utfordres i krisesituasjoner (Leira, 2017:79-80).

I henhold til staters suverenitet vil det alltid være myndighetene i det enkelte land som er ansvarlig for sikkerheten til de som oppholder seg på landets territorium – både egne og andre lands borgere (UD, 2013: 6). Å beskytte befolkningen som befinner seg i sitt eget land vil som sagt være nært knyttet til landets legitimitet og suverenitet. Derfor må også norske myndigheters mulighet til å yte bistand for nordmenn i utlandet bygge på vertslandets eksplisitte samtykke. Ifølge UD viser erfaringer at stater er tilbakeholdne med å akseptere bistand fra andre land ved hendelser som truer den nasjonale sikkerheten (UD, 2013: 6). Dette stemmer overens med Græger og Lindgrens (2018: 209) funn som forklarer at norske myndigheter tilbød assistanse til vertslandene både under terroraksjonen i In Amenas og under atomkraftulykken i Fukushima i Japan, men dette ble aldri tatt i mot.

Norske statsborgere i utlandet er i prinsippet alltid godt beskyttet og norske myndigheter gjør som regel alt de kan for å gi bistand til nordmenn i kriser eller ulykker i utlandet (Græger og Lindgren, 2018: 194). Norske myndigheters beskyttelsesplikt overfor nordmenn i utlandet er manifestert i Utenriksloven (Utenriksloven, 2015). §1 i loven fastslår Utenrikstjenestens oppgaver:

- (1) å ivareta og fremme Norges interesser overfor utlandet, både norske særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land,*
- (2) å gi norske statsborgere og juridiske personer råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner, og*
- (3) å gi bistand til norske statsborger i utlandet, inkludert bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.*

Slik det fremgår av Utenriksloven paragraf 1, første ledd, skal utenrikstjenesten ivareta norske interesser overfor utlandet. Videre viser tredje ledd at staten har beskyttelsesplikt overfor sine borgere, selv når de befinner seg utenfor statens grenser. Kort oppsummert peker Utenriksloven på to sentrale oppgaver, nemlig sikkerhet for nordmenn og sikkerhet for norske interesser, derunder norske virksomheter. I henhold til det instrumentelle perspektivet hvor organisasjonsstrukturen fungerer som et verktøy for måloppnåelse vil man kunne forvente at Utenriksloven har fungert som ønsket for UD sitt arbeid med sikkerhet for nordmenn i utlandet. Dersom den ikke hadde gjort det ville man ut fra dette perspektivet forventet en endring. Også i henhold til kulturperspektivet vil man kunne anta at dette punktet utgjør og har utgjort en viktig del av utenriksstasjonenes daglige arbeid og på den måten har inngått i kulturen og passenhetslogikken, ikke bare lovgrunnlaget. Ifølge Leira og Sverdrup (2015: 19) gjør oppgaver tilknyttet bistand til nordmenn i utlandet en stor del av arbeidet som gjøres på flere ambassader. Selv om den norske Utenriksloven har vært uendret på dette punktet i svært mange år, har organisasjonsstrukturen rundt UD sentralt og utenriksstasjonene gjennomgått store endringer.

4.3 En endring av politikfeltet

Håndteringen av tsunamikatastrofen i Sørøst-Asia i 2004 avdekket en rekke svakheter ved UDs kriseberedskap. Kritikken gikk hovedsakelig ut på at norske myndigheter ikke hadde oversikt over krisens omfang og at tiltakene ble iverksatt for sent (Jaffery og Lango, 2014: 92). UDs kriseberedskap mottok slående kritikk og led et alvorlig legitimitetstap etter håndteringen av flomkatastrofen (Leira, 2017:85). I prosessen etter katastrofen ble det fremmet flere forslag til endring av fremtidig krisehåndtering, hvorav noen ble gjennomført. Katastrofen førte blant annet til opprettelsen av Regjeringens kriseråd og krisestøtteenhet, samt at UD fikk en egen krisestab og et eget operativt senter (Jaffery og Lango, 2014: 100, 101). Samordningen mellom sentrale departementet ble også forbedret og departementene ble koblet til beredskapsarbeidet sammen med Kripos og Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) (26.12 Evalueringsutvalget sin rapport etter flodbølgekatastrofen i Sør-Asia). I etterkant av tsunamien ble de nasjonale prinsippene om samfunnsikkerhet- og beredskapsarbeid i Norge etablert. Prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke skal være styrende for norske myndigheters tilnærming til krisehåndtering. Prinsippene om ansvar og likhet sier at den myndighet som til daglig har ansvar for et område, også har ansvaret ved krise og katastrofer, og at organisasjonen under en krise skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser skal håndteres på et lavest mulig nivå, mens samsvarsprinsippet stiller krav til at ansvarlig myndighet har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører (Meld. St. 29 (2011-2012)).

4.3.1 Endring av utenriksdepartementets kriseorganisasjon

I etterkant av tsunamien ble det tidlig klart at Utenriksdepartementet måtte gjennomføre store endringer knyttet til departementets krisehåndtering. Flere nye tiltak og endringer ble iverksatt. Ifølge Fjell (2007) startet UD implementeringen av den nye kriseberedskapen selv før den var blitt vedtatt i Stortinget. Flere sentrale organisatoriske endringer er gjennomført i UD etter tsunamien og tyder på et departement med stor institusjonell kapasitet med motivasjon for endring (Jaffery og Lango, 2014: 99). I tillegg til strukturelle endringer viser Fjell (2007) at det har skjedd en omfattende læring i departementet. UDs endring og læring i etterkant av tsunamien viser et tydelig brudd på stivhengighet (Jaffery og Lango, 2014: 100). Innad i UD ble flere prosedyrer omarbeidet og nye systemer ble innført. Tsunamien kan dermed forstås

som et ytre sjokk som skapte en ny gren for arbeidet med bistand til nordmenn i utlandet, altså et *mulighetsvindu* for endring (Jaffery og Lango, 2014: 101). Her møter vi på paradokset som denne oppgaven diskuterer. Et ytre sjokk med svært alvorlige konsekvenser burde ført til strukturelle og kulturelle endringer i UD. Hendelsen i In Amenas burde på tilsvarende vis ført til endringer og forbedringer i departementets arbeid. Men slik gikk det altså ikke. Hvordan kan de tre institusjonelle perspektivene hjelpe oss å forstå hvorfor det ikke har skjedd en endring etter In Amenas?

4.4 Reaksjonene etter In Amenas

Angrepet i In Amenas er det verste angrepet i fredstid på norske økonomiske interesser utenfor Norge (Meld. St. 21 (2012–2013)). Selv om UD i sin evaluering var klar på at det ikke forelå holdepunkter som tilsa at en annen opptreden fra norske myndigheter ville bidratt til et mer positivt utfall på krisen, avdekket evalueringen flere forbedringspunkter (UD, 2013).

Det første punktet tok for seg *politisk involvering* i krisehåndtering. Her peker evalueringen på at et planverk bør tydeliggjøre hvilken funksjon den politiske ledelsen bør ha (UD, 2013). In Amenas representerer i så måte et spesielt tilfelle da det både involverte norske borgere, norske interesser og et norsk delvis statlig eid selskap. I tilfeller hvor stater har eierandeler i private virksomheter som sender ansatte på arbeid i utlandet vil staten ha et spesielt ansvar overfor dem. Da utgjør de både borgere og arbeidstakere (Græger og Lindgren, 2018: 193). Det faktum at et så stort norsk selskap som Statoil, som så mange assosierte med Norge, var involvert i krisen kan bidra til å forklare den politiske involveringen. I tillegg var anlegget driftet av British Petroleum (BP) og det statlige algeriske oljeselskapet Sonatrach. At terrorangrepet truet tre nasjoners interesser og arbeidstakere av enda flere nasjonaliteter, ga saken stor oppmerksomhet og økte den politiske involveringen i krisehåndteringen (Græger og Lindgren, 2018). Dette tyder på at krisehåndtering relatert til nordmenn og norske interesser i utlandet er oppmerksomhets og omdømmedrevet.

Det andre forbedringspunktet som ble presentert handlet om *ansvarsfordeling* og *rolleforståelse*. Her ble det pekt på et behov for større klarhet i ansvar og rolleforståelse både horisontalt mellom departementene og vertikalt mellom de ulike nivåene. Det ble også uttrykt et ønske om flere øvelser (UD, 2013).

Det tredje forbedringspunktet dreide seg om *effektivisering av kriseinnsatsen*. Punktet handlet i stor grad om hvordan bedre informasjonsflyt og dialog mellom embetsnivå og politisk nivå kan effektivisere ressursbruken.

Det fjerde og siste punktet var *sikkerhetsinformasjon til norske virksomheter i utlandet*. Evalueringen legger særlig vekt på at norske myndighet var klar over en utfordrende sikkerhetssituasjon i Algerie, men at de ikke hadde kjennskap til konkrete trusler eller angrepsplaner mot norske interesser eller mot gassproduksjonsanlegget i In Amenas. Det forklares også at Statoil og den norske ambassaden i Alger hadde løpende kontakt også om sikkerhetsspørsmål. Avslutningsvis blir det gjort kjent at Justis- og beredskapsdepartementet skal vurdere hvorvidt norske myndigheter kan bistå norske virksomheter i utlandet i spørsmål av sikkerhetsmessig karakter (UD, 2013).

I Statoils egen evaluering ble det rettet kritikk mot selskapet og deres partnere for manglende sikkerhetstiltak. Hovedsakelig handlet dette om for lite fokus på sikkerhet, for dårlig sikkerhetsforståelse, for lav og spredt kompetanse. Evalueringen konkluderte med at Statoil i for stor grad hadde stolt på lokal militær beskyttelse (Statoil, 2013). Dette funnet ble også formulert i BP sin interne evaluering. Dette har resultert i at familiene til to av de britiske arbeiderne som mistet livet i terrorangrepet i In Amenas saksøker det britiske oljeselskapet BP for dårlig sikkerhet ved gassanlegget (NTB, 2015).

Også i norske medier ble det i etterkant av In Amenas en debatt rundt sikkerhetsrisikoen for norske virksomheter i utlandet. Kritikken og oppmerksomheten i media tok for seg flere av elementene som ble presentert i UD's egen evaluering, blant annet at staten må dele etterretningsinformasjon med bedrifter (Bleikelia, 2013). Det ble også rettet fokus mot forholdet at norske myndigheter mangler oversikt over norske arbeidere i utlandet (Ekroll, 2013).

4.5 Et paradoks

Terroraksjonen i In Amenas startet altså en rekke diskusjoner rundt statens beskyttelsesplikt, sikkerhet for nordmenn i utlandet og sikkerhet for norske interesser i utlandet. Under bakgrunnsintervjuene ble jeg presentert for en antagelse om at lite hadde endret seg i politikkkfeltet etter In Amenas. Intervjuene bekreftet denne antagelsen. Ingen av intervjuobjektene fra privat sektor har opplevd en reell endring i UD's sikkerhets orientering, selv om enkelte av intervjuobjektene fra UD hevder det har skjedd en bevisstgjøring internt i

UD når det gjelder sikkerhet. Der en kunne forvente endringer, tilpasninger og forbedringer i politikfeltet skjer altså lite eller ingenting. Det er dette paradokset oppgaven søker å forklare.

Paradokset tydeliggjøres ettersom det i statsbudsjettet for 2013 ble det bevilget 140 millioner kroner til økt sikkerhet i utenrikstjenesten (Meld. St. 21 (2012–2013)). I UD's evaluering ble det kjent av Justis- og beredskapsdepartementet skulle vurdere hvorvidt norske myndigheter kan bistå norske virksomheter i utlandet i spørsmål av sikkerhetsmessig karakter (UD, 2013). Tilsynelatende har lite eller ingenting skjedd i henhold til dette forbedringspunktet. I tillegg ble det gjennomført én strukturell endring som direkte følge av In Amenas, nemlig etableringen av Utenriksdepartementet som kontaktpunkt for næringslivet i Norge når det gjelder sikkerhetsspørsmål i utlandet (Prop. 1 S (2014-2015)). Når det gjelder implementeringen av disse strukturelle endringene viser derimot funn fra intervjuene at lite har skjedd.

5 Vurderinger av UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet

5.1 Introduksjon

Dette kapittelet tar for seg første del av problemstillingen, nemlig *hva karakteriserer UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet?* Kapittelet presenterer hovedfunnene etter følgende logikk; innledningsvis blir funn som omhandler strukturelle elementer og et større organisatorisk perspektiv bli presentert, deretter blir personlige og kulturelle karakteristikker bli presentert, og avslutningsvis blir funn som karakteriserer omgivelsene UD befinner seg i beskrevet. Inndelingen baserer seg på sentrale fokuspunkter i de tre teoretiske perspektivene, og presenteres i derfor i samme rekkefølge som i teorikapittelet. Hovedfunnene presenteres altså under disse tre punktene og beskriver blant annet hvordan UD jobber med politikkfeltet og hvordan det private næringslivet opplever arbeidet og samarbeidet med UD. I denne konteksten kan vi se på UD som tilbydere av en «tjeneste» og representantene fra privat sektor som brukere av denne «tjenesten». Funnene som fremlegges gir et helhetlig bilde av både omgivelsene og det strukturelle og kulturelle utgangspunktet for politikkområdet, og danner et grunnlag for analyse av andre del av problemstillingen.

Som tidligere nevnt utgjør intervjuer oppgavens hovedempiri. Dette kapittelet baserer seg i stor grad på funn fra intervjuene. Derfor vil relevante sitater bli presentert fortløpende. Formålet er altså ikke å gi en uttømmende oversikt over alt som kom frem under intervjuene, men å kunne karakteriserer de viktigste funnene i henhold til problemstillingen.

5.2 Grupper og organisering

UD det største departementet i Norge når det gjelder antall ansatte (Regjeringen, 2017). Ifølge Christensen (m.fl., 2017: 42) vil store organisasjoner sannsynligvis også ha en kompleks struktur. Argumentet kan til en viss grad brukes for å forstå UDs organisasjonsstruktur. Departementet representerer omtrent 1460 årsverk fordelt på sentraladministrasjonen i departementet og 99 utenriksstasjoner som inkluderer ambassader, faste delegasjoner, konsulater og andre representasjoner (Prop. 1 S (2014-2015)) (Regjeringen, 2018). UDs

formelle organisasjonsstruktur er preget av flere underenheter, avdelinger og seksjoner. Til sammen består UD av 49 seksjoner som jobber hver for seg med egne mål og interesser knyttet til for eksempel økonomisk utvikling, kultur, handelspolitikk eller juridiske spørsmål (Regjeringen, 2019). Seksjonene inngår i avdelinger og alle avdelingene er underlagt den politiske og administrative ledelsen. I henhold til Christensen (m.fl., 2017: 38) vil man kunne beskrive UDs struktur som en *byråkratisk* organisasjonsform. En byråkratisk organisasjonsform er preget av hierarki, rutiner og spesialisering. Det hierarkiske refererer her til at departementer som regel er organisert rundt over- og underordning. Det vil si at ledelsen kan instruere de underordnede gjennom instruks. Og organisasjonsmedlemmer kan informere ledelsen gjennom rapporteringsordninger og saksfremlegging (Christensen m.fl., 2017: 38). Selv om flere offentlige institusjoner har de siste årene gjennomgått moderne effektiviseringsreformer som New Public Management de siste årene (Røvik, 1998:108), fremstår deler av UDs formelle organisasjonsstruktur som uten rapporteringsansvar og oppfølging.

«Det [politikkfeltet] skal settes på agendaen, men vi har ikke noe rapporteringsplikt for utenriktjenesten og vi har ikke noe sjekk at det faktisk gjøres, men det er sånn er i alle spørsmål, at vi sender en instruks så legger vi til grunn at den blir fulgt» (Informant 4).

En del av den hierarkiske strukturen til UD innebærer at de norske ambassadene opererer etter årsinstruks som utstedes fra ledelsen. I årsinstruksen fra 2019 trekkes det frem at *«informasjonsutveksling knyttet til sikkerhet og beredskap skal settes på agendaen i Team Norway»* (Årsinstruks, 2019: 10). Team Norway er et samarbeid på tvers av offentlige og private aktører som jobber for å fremme og støtte norskbasert næringsliv internasjonalt. Samarbeidet koordineres av Innovasjon Norge, Nærings- og fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet og Olje- og energidepartementet (Regjeringen, 2014). Både instruks og ansvarsfordeling er uklar. Den noe vage instruksen er typisk for offentlige organisasjoner (Christensen m.fl., 2017: 108). Dette kommer gjerne av at organisasjoner ønsker å prioritere flere ulike hensyn samtidig. En fare vil naturligvis være at vage mål kan beskrives som oppnådd eller ivarettatt etter svært lite reell innsats eller arbeid. Dette illustreres godt i dette sitatet:

«Problemet med det offentlige er at instruks ofte går ut på at man skal «bidra til noe». Hvis man har hatt to møter så har man bidratt, liksom» (Informant 3).

Som tidligere nevnt er det en påfallende variasjon i interesse for, oppfølging av og kunnskap om politikkkfeltet mellom de norske utenriksstasjonene og UD's ansatte. Differansen mellom arbeidsmåter og arbeidsoppgaver står i kontrast til den ensartede og helhetlige fremstillingen av utenriksstasjonenes interesser i, blant annet, Utenriksloven. Dette kan bety at utestasjonene har mulighet til å forme arbeidsform og prioriteringer selv (Sverdrup m.fl., 2012: 21). Funn fra intervjuene tyder nemlig på at sikkerhets og beredskapsfeltet til utestasjonene i varierende grad blir prioritert og adresseres hovedsakelig på initiativ av næringslivet.

«Det som var mitt inntrykk var at de som senest har ankommet utenriksstasjonen får også ansvaret for sikkerheten. De har gjerne ikke bakgrunnen til å kunne jobbe innenfor det fagområdet. Men det betyr også at kvaliteten ofte ikke er god nok hvis man ber om råd» (Informant 10).

«Det er ikke sånn at vi har jevnlig kontaktmøter, informasjonsmøter, men vi bidrar ved etterspørsel» (Informant 4).

Den hierarkiske tradisjonen i UD har ifølge Neumann og Leira (2005) ført til en kultur hvor selv mindre betydningsfulle beslutninger har blitt behandlet på øverste hold. Et departement uten evne til å skille mellom strategisk og operativt nivå vil føre til store mengder byråkrati i tillegg til uklarhet for organisasjonsaktører når det gjelder arbeidsforhold og arbeidsoppgaver.

Det foreligger svært få elementer som tyder på at de strukturelle endringene som ble presentert under punkt 4.5 faktisk har ført til formelle endringer i politikkkfeltet. Det fremstår som at samarbeidet mellom UD og privat næringsliv er drevet av etterspørsel og en uklarhet når det gjelder ansvaret UD faktisk har. I Jaffery og Langos (2014: 94) studie av UD's håndtering av tsunamikatastrofen forklarer de at det eksisterer en institusjonell treghet i organisasjonen. Lignende tendenser ser vi i dette tilfellet også, ved at UD ikke tilpasser virksomheter til en ny situasjon og endringer som gjennomføres. En institusjonell treghet kan fremstå som et resultat av et møte med sterke kulturelle verdier og normer. På den måte kan kultur virke som en buffer mot endringene som søkes innført (Dalheim, 2014: 187).

Eneste direkte endring som følge av In Amenas var at Utenriksdepartementet ble satt som kontaktpunkt for næringslivet i Norge når det gjelder sikkerhetsspørsmål i utlandet (Prop. 1 S (2014-2015)). I samme proposisjon ble det lagt vekt på at utenriksstasjonene skulle styrke sikkerhetssamarbeidet med næringslivet i relevante land. Ut fra den formelle

organisasjonsstrukturen sorterer politikkkfeltet, altså sikkerhetsspørsmål for norske virksomheter i utlandet, under Næringslivsseksjonen:

«Vi fikk et nytt mandat etter In Amenas; Næringslivsseksjonen er kontaktpunktet for utenriktjenesten i sikkerhetsspørsmål når det gjelder kontakten med næringslivet. Det var en arbeidsdeling som ble avklart etter In Amenas» (Informant 4).

Som en generell merknad viste det seg at etableringen av UD som kontaktpunkt i varierende grad er klart for UDs ansatte. En sentral informant fra UD pekte på NFD og Næringslivets Sikkerhetsråd (NSR) som sentrale aktører innenfor politikkkfeltet:

«Vi ser dette som norske myndigheters ansvar. Vi føler det er ikke utenriktjenesten som kan ta hovedansvar, for mye av dette på koordineres hjemmefra også. [...] nå har vi jo vi en egen Næringslivsseksjon her, som også vil kunne gi råd når det gjelder selskaper ute, men vi har ikke noe sted å vise næringslivet til i Norge. Derfor synes jo vi det hadde vært helt naturlig at Næringslivets Sikkerhetsråd (NSR), som representerer næringslivet kan samarbeide med det departementet som har ansvaret for næringslivet» (Informant 3).

Både informanter og personer jeg gjennomførte bakgrunnsintervjuer med nevnte flere ganger Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Næringslivets Sikkerhetsråd som relevante aktører. NSR er en privat medlemsorganisasjon og vil naturligvis ikke ha kapasitet eller mandat til å fylle en slik rolle. Enkelte informanter stilte også spørsmål rundt NFDs ansvar i sikkerhetsrelaterte spørsmål, og derfor ble det også aktuelt å intervjuer en sentral aktør i NFD om arbeidet med norske virksomheter i utlandet. Informanten tydeliggjøre det reelle ansvarsforholdet som ligger til grunn:

«Det er klinkende klart for NFD at det er UD som ansvaret for dette. Jeg tror det er tydelig for næringslivet også» (Informant 5).

Det uavklarte ansvarsforholdet kommer også frem i en studie fra NUPI hvor over halvparten av utenriksstasjonene oppgir at de ønsker å styrke arbeidet sitt med støtte til næringslivet samtidig som få har konkrete tiltak til hvordan dette skal gjøres (Sverdrup m.fl., 2012: 27). Det tyder på en viss uklarhet når det gjelder hvilken type ansvar UD skal ha når det gjelder

sikkerhetsspørsmål for norsk næringsliv i utlandet. Disse funnene kan tyde på at dette politikkområdet er et *wicked issue*. Typiske eksempler på *wicked issues* er blant annet sikkerhetsutfordringer og kriminalitet (Lægreid og Rykkja, 2015:478). Utfordringer knyttet til sikkerhet og beredskap går ofte på tvers av organisasjonsgrenser, forvaltningsnivå, departementsområder, samtidig som årsaksmønstrene og virkninger er usikre og tvetydige. Det er vanskelig å adressere slike problemer på én bestemt måte innfor ett saksfelt, spesielt med tanke på at de utfordrer både den vertikale nivå- dimensjonen og den horisontale sektor- dimensjonen (Lægreid og Rykkja, 2015: 477). De nasjonale hovedprinsippene i beredskapsarbeidet vektlegger at sikkerhet og terrorbekjempelse er et arbeid som krever samordning og samarbeid på tvers av sektorer. Som nevnt skal sikkerhetsspørsmål for norsk næringsliv i utlandet fra 2019 settes på agendaen gjennom Team Norway sitt arbeid, et arbeid som tre departementet og Innovasjon Norge har koordineringsansvar for. Dette kan videreføre og forklare kompleksiteten og tvetydigheten i ansvarsforholdet.

5.3 Individ og kultur

De fleste yrker og stillinger vil til en viss grad være preget av hvilken person som bekler den. Samtidig fungerer de fleste stillinger uavhengig av dem som innehar stillingen (Christensen m.fl., 2017: 38). Tilfellet viser seg å stemme også i UD, hvor flere av informantene opplever at engasjement, interesse og kunnskap rundt sikkerhetsspørsmål for norsk næringsliv i utlandet varierer fra person til person:

«Det vil alltid være ulikheter og noen vil være mer interessert og engasjert ...»
(Informant 8).

«Ja, det er veldig personavhengig på den enkelte ambassadøren og hvilket team han har med seg. Noen ambassader er veldig flinke, åpne og inkluderende, ofte initiert av næringslivet ...» (Informant 6).

Tidligere studier bekrefter at det foreligger et tydelig mønster av variasjon i arbeidsmåter, interesser og aktiviteter mellom utenriksstasjonene (Sverdrup m.fl., 2012: 21). For eksempel fremhever fire av ti norske utenriksstasjonene sikkerhetspolitiske interesser som viktig, mens

omtrent halvparten av utenriksstasjonene fremhever økonomiske interesser som spesielt viktig (Sverdrup m.fl., 2012: 7, 9). Spennet i interesser og strategier kan forklares ut fra at utestasjonene kan være preget av personlige kunnskaper og preferanser. Spesielt krevende kan det også da være at UD har et arbeidsmiljø med stor rotasjon og store utskiftninger (Sverdrup m.fl., 2012: 22). Dette kan skape utfordringer for både egen organisasjon, men også for andre organisasjoner eller bedrifter de samarbeider med. Det understrekes i dette sitatet:

«Det er veldig avhengig av hvem som sitter i stolen. Veldig individavhengig. Veldig avhengig av hva de er interessert i og har kompetanse på. Så det kan variere veldig når man roterer personell. Norske ambassader er små, det er ikke britisk eller amerikansk størrelse vi snakker om her, det er en liten butikk og det er helt avhengig av hvilken kompetanse det teamet på den ambassaden har. Og det varierer med enkeltpersoner» (Informant 9).

«(...) de skifter jo også posisjon hvert andre år, noen har jo mer personlig engasjement enn andre, organisasjonen har vært i endring. Men det er endringer i UD kontinuerlig» (Informant 8).

Utenriksstasjonens strategier kan også være preget av personlige erfaringer. Individualiserte strategier kan bidra til å øke målsettingene, men ifølge Sverdrup (m.fl., 2012: 21) vil det nok også være utbytte knyttet til noe standardisering av utenriksstasjonenes arbeidsprosesser. Når arbeidet er sterkt preget av personavhengighet, få standardiserte prosesser og høy utskiftning kan det skape utfordringer for organisasjoner, bedrifter og samarbeidspartnere som belager seg på bestemte funksjoner i UD's apparat.

Det norske Utenriksdepartementet, i likhet med alle utenriksdepartementer, er preget av vertikal samordning. Det kan være utfordrende å få til en god koordinering og et godt samarbeid mellom Utenriksdepartementet hjemme i Norge, og de mange utenriksstasjonene. Hindringer kan skapes av den fysiske avstanden og dårlig eller lite kunnskap om lokale forhold. Koordineringen mellom UD og utenriksstasjonene har vært gjenstand for kritikk under intervjuene, som i dette sitatet:

«Utestasjonene virker ikke som er en velkoordinert organisme og UD sentralt overselger kapasiteten til utestasjonene. Så det er en mismatch mellom det UD mener utenriksstasjonene skal gjøre og det utestasjonene har kapasitet til. Ofte må man ha en lokaldialog for å finne ut hva slags kapasitet de egentlig har og hvilken rolle de ønsker å ha

opp mot næringslivet som er lokalt på bakken og det er utfordrende at man ikke har etablert en baseline som utenriksstasjonene er forventet å ha» (Informant 6).

Sitatet viser også til at den horisontale samordningen er preget av avstand og en tendens til at UD overselger kapasiteten og kompetansen flere av utestasjonene besitter. Dette støtter funn fra en studie av NUPI hvor så godt som alle utenriksstasjoner opplever eget arbeid som viktig, men at kapasiteten ikke strekker til (Sverdrup m.fl., 2012: 27). Flere studier har tatt for seg de organisatoriske kjennetegnene til Utenriksdepartementet, og i tillegg til en fysisk avstand karakteriserer flere en psykisk avstand eller distanse til UD (Neumann og Leira, 2005) (Fjell, 2007). Dette har tidligere kommet til uttrykk gjennom en beskrivelse av UD som en «lukket eliteinstitusjon» (Fjell, 2007: 99). En informant fra privat sektor beskriver samarbeidet med UD som *«litt utfordrende, til tider litt arrogant»* (Informant 6).

Dette tyder på at samarbeidet mellom private virksomheter i utlandet og UD er preget av en distanse. Denne distansen kan også føre til at «brukere» på sikt opplever UD som irrelevante. Store norske virksomheter med kontakter til det amerikanske eller det britiske statsapparatet har tidligere forklart at de heller vil konsultere med disse landenes ambassader i sikkerhetsspørsmål, enn de norske motpartene (Groenli, 2008). Samme tendens viser seg å fortsatt være gjeldene;

«Jeg føler at vi får mer informasjon fra eksempelvis amerikanske myndigheter enn vi får fra norske på trusselbildet. Det er mye større åpenhet og villighet til å dele, å engasjere og å diskutere med spesielt amerikanske myndigheter som er veldig åpne. Vi får god «access» på høyt nivå, mens i Norge er vanskeligere i og med at vi har en etterretningstjeneste som vi ikke kan ha direkte kontakt med, hvor vi må gå gjennom UD for å få informasjon fra» (Informant 9).

Utenriksdepartementet har vært gjenstand for flere studier, hvor blant annet den interne organisasjonskulturen er blitt analysert. Jaffery og Lango (2014: 94) beskriver kulturen som i stor grad preget av logikken om det passende. UD har egne normer, verdier og strukturer som legger føringer for hvordan man skal handle passende og som skaper forventninger til at aktørene må gå gjennom den «institusjonelle skolen». I rapporten etter tsunamien ble det også konkludert med at ansatte vegret seg for å gjøre ting som kunne skape represalier eller sanksjoner i etterkant (Jaffery og Lango, 2014: 95). Dette blir også skissert av Neumann og Leira (2005) som legger vekt på at UD har tradisjon for et sterkt kulturelt hierarki. Den

tradisjonsrike historien og kulturelle hierarkiet kommer også til synes når det gjelder hvilke politiske området som anses som mest prestisjefylt å jobbe med. De historiske politikfeltene som bistands-, sikkerhets- og økonomiskpolitikk har historisk sett vært de mest prestisjefylte (Neumann og Leira, 2005). Konsulære saker og bistand for nordmenn i utlandet er relativt sett ganske nye ansvarsområder og det finnes dermed lite kultur og tradisjoner som preget dette feltet.

5.4 Samfunn og omgivelser

Begrepet «Nordisk samarbeid» fremkommer til stadighet i internasjonale og utenrikspolitiske kontekster. Under intervjuene ble det nordiske samarbeidet trukket frem som viktig for norsk utenrikspolitikk og sikkerhetspolitisksamarbeid:

«Det er meget tett sikkerhetsfelt på nordisk nivå, både når det gjelder det forebyggende sikkerhetsarbeidet (...) og når det gjelder konsulære saker, særlig kommer dette til uttrykk gjennom utforming av reiseråd hvor de i praksis er identiske reiseråd for de nordiske landene» (Informant 2).

De nordiske landene blir sett på som en naturlig samarbeidspartner for norske myndigheter i flere kontekster. Gjennom Helsingforsavtalen har de nordiske landene avtalt å bevare og videreføre utviklingen av blant annet det konsulære samarbeidet mellom de fem landene (Helsingforsavtalen, 1962) (Meld. St. 12 (2010-2011): 9). Et sentralt element i avtalen er at de nordiske utenrikstjeneste skal kunne bistå borgere fra andre nordiske land dersom dette landet ikke har representasjon i området. Avtalen legger også opp til samarbeid ved krisesituasjoner som naturkatastrofer, krise- og krigstilstander. Ifølge Haugevik og Sending (2018a: 378) skaper også det nære forholdet mellom de nordiske landene et referansepunkt for politikkutvikling i Norge. Dette blir også trukket frem av en informant i UD:

«Det sees hele tiden til andre land for å trekke de beste erfaringene fra andre land (...) se til de nordiske landene fordi det er nærhet på så mange området, samfunnsforståelse, språket og en lett måte å jobbe på» (Informant 1).

Det nordiske samarbeidet i utlandet har blitt et varemerke. Samarbeidet har vært viktig å fremme i internasjonale institusjoner som FN. For de norske utenriksstasjonene er samarbeidet viktig. I Berlin har de nordiske ambassadene vært samordnet og lokalisert i samme kompleks siden 1999 (Haugevik og Sending, 2018b: 314). På denne måten kan en muligens tolke det norske samarbeidet som et symbol som bringer legitimitet og anerkjennelse til norsk utenrikspolitikk og til UD.

Når nordmenn er involvert i kriser, ulykker eller katastrofer i utlandet mottar hendelsen ofte massiv oppmerksomhet fra norske medier. Dette illustreres gjennom for eksempel Kongo-saken og Bolivia-saken. Norske medier fungerer altså som en vaktbikkje for hvordan staten overholder sine forpliktelser overfor nordmenn i utlandet (Leira, 2017: 94). Blant informantene fremheves medias rolle i hvordan norske myndigheter følger opp tilfeller:

«Jeg har sett hvordan forventningene driver håndteringen» (Informant 2).

«Ofte virke som det er litt politisk styrt og at fokuset følger prestisjesaker når det gjelder hvordan de følger opp de enkelte tilfellene» (Informant 8).

Under kriser som inkluderer eller berører offentlige organisasjoner vil flere sentrale deler av organisasjonen avspeiles i håndteringen. For offentlige organisasjoner er omdømme svært viktig. Hvordan blant annet media, publikum og overordnede politiske myndigheter opplever og håndteringene vil kunne påvirke sentrale deler av organisasjonens drift (Christensen og Lodge, 2018). Den slående kritikken som kom mot UD etter tsunamien i 2004 resulterte i et forslag om å flytte ansvaret for krisehåndtering ved store kriser i utlandet til politiet (Jaffery og Lango, 2014: 98). Forslaget ble ikke vedtatt, men viser i klartekst hvordan manglende evne til å håndtere oppgaver som tilfaller departementet, og hva sterk kritikk, i verste fall kan føre til. Altså at institusjoner opplever spørsmål omkring dens *raison d'être* som følge av bestemte situasjoner (March og Olsen, 2006: 15). Det er også klart at en organisasjon som UD mister anerkjennelse og legitimitet dersom det fremkommer at de ikke klarer å praktisere sin myndighet innenfor sitt politikkkfelt. Som tidligere nevnt er dette nært knytte til beskyttelsesplikten. Dette kom tydelig frem under det politiske engasjementet under terroraksjonen i In Amenas. Etersom hendelsen involverte et stort og kjent norsk selskap som i tillegg er delvis statlig eid, og hvor både norske borgere og norske interesser var i fare, var den politiske oppmerksomheten stor. Både nasjonale og internasjonale medier fulgte nøye med

på saken og man kan anta at var viktig at UD viste at de tok beskyttelsesplikten på alvor. Betydningen av å fremstå som legitim og relevant kan føre til en dekobling av organisasjonen (Brunsson, 2006). Altså at en del fokuserer på hvordan institusjonen fremstår i omgivelsene og dermed møter den store oppmerksomheten fra mediene med lovnader om endring, mens en annen, indre del av organisasjonen i realiteten ikke implementerer endringene og fortsetter som før. Dette punktet vil bli ytterligere analysert i kapittel seks.

5.5 Oppsummert om UD's sikkerhetsorientering

Kapittelet har vist oss flere elementer som karakteriserer UD's sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet. Dersom en fokuserer på politikkfeltet fra en vinkel som legger vekt på grupper og organiseringer, er det to karakteristikk jeg vil trekke frem. UD's strukturelle organisasjonsstruktur er kompleks. Organisasjonen er formet av flere ulike posisjoner, avdelinger og seksjoner. Ansvarsforholdet for politikkfeltet fremstår også som noe uklart for flere informanter. Dette kan forstås som et resultat av en kompleks organisasjonsstruktur. For eksempel skal næringslivsseksjonen jobbe for sikkerhets spørsmål for næringslivet i utlandet, mens seksjon for forebyggende sikkerhet er en internt rettet seksjon som jobber for ambassadene og ambassadepersonells sikkerhet. Dette tyder på at viktig kompetanse er spredt på tvers av organisasjonen og skaper kompleksitet både i strukturen og ansvarsforholdet som karakteriseres.

Videre står UD sin sikkerhetsorientering frem som personavhengig. Flere informanter trekker frem dette kjennetegnet ved politikkfeltet. UD er i tillegg en organisasjon som opplever stor rotasjon og utskiftninger. Tidligere studier har karakterisert organisasjonen som preget av et sterkt kulturelt hierarki (Neumann og Leira, 2005). Dette fremkommer også i intervjuene, hvor flere opplever en distanse til UD. Oppsummert trekkes to tendenser frem; politikkfeltet er preget av stor personavhengighet og flere aktører opplever stor avstand til UD som organisasjon.

Det nordiske samarbeidet ble trukket frem som et nøkkelord i denne studien. Samarbeidet har blitt et varemerke for deler av norsk utenriks og sikkerhetspolitikk. Videre ser man at politikkfeltet er omdømmedrevet. Kriser og katastrofer i utlandet hvor nordmenn er involvert mottar gjerne mye oppmerksomhet, og man vil derfor forstå engasjementet og reaksjonen fra UD ut fra et ønske om å bygge godt renommé. To tendenser trekkes her frem;

arbeidet på politikfeltet er omdømmedrevet, og viktigheten av det nordiske samarbeidet understrekes spesielt.

6 Analyse

6.1 Introduksjon

Analysens utgangspunkt er å besvare del to av problemstillingen, nemlig; *hvordan kan vi ved hjelp av tre organisasjonsteoretiske perspektiver forklare hvorfor det ikke har skjedd en endring av UD's sikkerhetsorientering for norske virksomheter i utlandet etter In Amenas?*

Første del av analysen har vist oss at det finnes flere virkelighetsbeskrivelser av hvordan UD håndterer dette politikfeltet. Funnene som beskrives i kapittel 5 skal nå diskuteres i lys av de tre teoretiske perspektivene. Målet er at diskusjonen vil bringe oss nærmere en forklaring på den manglende endringen av politikfeltet. I henhold til det instrumentelle perspektivet ville man i utgangspunktet forventet en endring av politikfeltet etter In Amenas. Som oppgaven har vist oss til nå, har det i realiteten ikke skjedd endringer. Dermed vil analysen ta i bruk de tre perspektivene for å undersøke om de kan hjelpe oss å forstå hvorfor det ikke har skjedd en endring. Strukturen i kapitlet tar utgangspunkt i de tre perspektivene. Jeg vil først se på empirien i lys av det instrumentelle perspektivet. Videre analyserer jeg funnene ut fra kulturperspektivet, og deretter myteperspektivet. Teoriene benyttes supplerende fremfor konkurrerende og jeg vil avslutningsvis diskutere samspillet mellom perspektivene.

6.2 Analyse av politikkområdet fra et instrumentelt perspektiv

6.2.1 Instrumentelle forventninger

Det instrumentelle perspektivet vektlegger de strukturelle og formelle elementene i en organisasjon. Teoriens hovedhypotese argumenterer for at man kan påvirke resultater og atferd ved å endre på organisasjonsstrukturen eller personalet (March og Olsen, 2006: 8). Som vi har sett til nå har det ikke skjedd endringer i politikfeltet. Derfor vil analysen undersøke hvorvidt det instrumentelle perspektivet kan hjelpe oss å forstå hvorfor det ikke har skjedd en endring.

Perspektivet legget til grunn at den formelle strukturen påvirker og kanaliserer holdninger og handlinger. Derfor antas det at valget om å ikke oppprioritere sikkerhet for norske virksomheter i utlandet var et bevisst valg, tatt av aktører som er begrenset rasjonelle og som derfor søker satisfisering over maksimering. Videre forventes det at kompleksiteten som preger organisasjonsstrukturen i UD vil kunne forklare den løse koblingen mellom det ansvaret de er pålagt og faktisk iverksetting. På et individnivå eksisterer store variasjoner i oppfølging, interesser og engasjement. Her forventer jeg å finne at UD er preget av en forhandlingsvariant som kan forklare at aktørene styres av ulike mål og interesser.

6.2.2 Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft

UDs arbeidsoppgaver og mandat er oppbygd rundt politiske føringer, instruksjoner og lovverk, og det er stor kompleksitet og mangfold i de politiske sakene som hører inn under UD. De norske utenriksstasjonene skal representere og tilby UDs tjenester som departement, i tillegg til å representere det norske statsapparatet. Mangfoldet i oppgavene som utenriksstasjonene må forholde seg til, beskrives treffende av Sverdrups (m.fl., 2012: 23) karakteristikker av dem som et *sentralbord* for det offisielle Norge. En sentral oppgave for utestasjonene har er bistand til nordmenn ved akutte kriser. UDs operative senter og krisestab kan forstås som andre sentrale verktøy for å håndtere denne oppgaven. Ut fra det instrumentelle perspektivet kan man tolke dette som et tegn på at regler og prosedyrer er nedfelt i formelle former.

Fra det instrumentelle perspektivet skulle man i utgangspunktet ventet en endring i UD's apparat etter In Amenas. Perspektivet legger som sagt til grunn en antagelse om at aktørene er formålsrasjonelle og baserer handling på en mål-middel-vurdering. Dermed kan en forstå den manglende endringen som et bevisst og rasjonelt valg fra ledelsens side. Sammenlignet med den kraftige kritikken UD måtte stå i etter håndteringen av tsunamien i 2004, mottok ikke UD særlig mye kritikk etter In Amenas. UD håndterte saken godt mens det pågikk og det ble konkludert med at deres arbeid ikke kunne endret utfallet av saken. At UD sin håndtering av In Amenas var «frikjent» kort tid etterpå kan bidra til å forklare det rasjonelle i å ikke gjennomføre endringer. UD hadde på denne måten allerede oppfylt målene sine og flere tidkrevende endringer og implementeringer ville ikke vært rasjonelt. Valget om å ikke oppprioritere sikkerhet for norske virksomheter i utlandet var et bevisst valg som man ut fra det instrumentelle perspektivet kan forstå som et rasjonelt valg. Som nevnt tidligere antas det at UD's aktører er begrenset rasjonelle. Dette kan også bidra til å forklare hvorfor det ikke ble

gjort en endring. Med et formål som baserer seg på satisfisering heller enn maksimering kan man anta at andre politikfelt ble prioritert over politikfeltet sikkerhet for norske virksomheter i utlandet. I tillegg til at det ble det gjennomført én strukturell endring som direkte følge av In Amenas, nemlig etableringen av Utenriksdepartementet som kontaktpunkt, ble det i statsbudsjettet for 2013 bevilget 140 millioner kroner til økt sikkerhet i utenrikstjenesten (Meld. St. 21 (2012–2013)). Dette kan forstås som en oppladning til endringer i politikfeltet, men som denne oppgaven har vist oss, har ikke en reell implementering funnet sted. I henhold til Krasners (1988) terminologi kan man forstå det som at UD er preget av en institusjonell treghet. Neumann og Leira (2005) beskriver også en institusjonell treghet i UD. Det er nærliggende å forstå den manglende strukturelle endringen som et resultat av en institusjonell treghet. Valget om å ikke prioritere endringer i politikfeltet kan på sin side forstås som et utslag av at aktører med begrenset rasjonalitet søker satisfisering over maksimering.

Informantene beskriver sin opplevelse av UDs sikkerhetsarbeid for norske virksomheter i utlandet som kompleks og preget av personlig interesse og engasjement. Dette kan forstås som et resultat av vage instruksjoner – et typisk trekk ved offentlige organisasjoner (Christensen m.fl., 2017: 108). Ettersom det instrumentelle perspektivet forstår ledelsens arbeidsoppgaver som *styring av*, fremfor *styring i* (Christensen m.fl., 2017: 124), kan man stille spørsmål ved ledernes valg av vage instruksjoner og en kompleks organisasjonsutforming. Et enkelt svar er at dette er den mest rasjonelle løsningen på komplekse utfordringer i offentlige organisasjoner (Christensen og Lægreid: 2011). På den andre siden kan det være et rasjonelt valg fra ledelsen for å bygge bro mellom ulike interesser og virke konfliktdepende. Vage formuleringer kan således vise at flere ulike synspunkt er inkorporert i et tiltak eller instruks. Ledere vil dermed kunne utøve fleksibilitet i tolkning, fremstilling og prioritering av målene (Christensen m.fl., 2017: 108). Fra et instrumentelt perspektiv kan kompleksiteten i politikfeltet forstås som en rasjonell måte å prioritere flere ulike hensyn samtidig.

De store variasjonene i aktørers engasjement og interesse innenfor politikfeltet i UD kan også forstås som et resultat av at utestasjonene har stor autonomi og frihet i valg av arbeidsform (Sverdrup m.fl., 2012: 21). Kompleksiteten og variasjonen mellom aktørenes interesse og engasjement tyder på at UD er preget av en forhandlingsvariant. En forhandlingsvariant kjennetegnes av ulike underenheter og stillinger hvor aktørene har til dels ulike mål, interesser og kunnskaper (Christensen m.fl., 2017:35). Selv om UD styres etter samme ordlyd i Utenriksloven, tjener et felles mandat og en felles regjering, kan man anta at for eksempel kulturseksjonen og seksjon for utlendingsfeltet er drevet av ulike mål, interesser og kunnskap. Når det gjelder aktører innenfor politikfeltet viser empirien at deres mål og

interesser i større grad er preget av variasjon når det gjelder engasjement og oppfølging. Med utgangspunkt i aktørers begrensede rasjonalitet hvor bestemte mål og aktiviteter må prioriteres kan man muligens forstå forhandling som et naturlig resultat. Det instrumentelle perseptkivet kan dermed hjelpe oss å forstå variasjonen blant UDs aktører ut fra at organisasjonen er preget av forhandling.

Innenfor det instrumentelle perspektivet blir endring sett på som et bevisst tiltak eller en bevisst handling, gjennomført av for eksempel politiske eller administrative ledere som bruker strukturen som et instrument for å oppnå mål (Egeberg, 2012). En forutsetning for dette er naturlig nok at ledere har kontroll over endringsprosesser og i stor grad styres av konsekvenslogikk (Christensen og Lægneid, 2011). Etableringen av UD som kontaktpunkt for norsk næringsliv i sikkerhetsspørsmål i utlandet kan forstås gjennom det instrumentelle perspektivet som et bevisst og strategisk valg for å styrke UDs samordningsrolle, og som et verktøy for å oppnå bedre praksis på området. I empirikapitlet ble det imidlertid forklart at ikke alle i UD har kjennskap til de nye retningslinjene. Selv om endringen forstås i formelle elementer som strukturer, systemer, regler eller strategier, er det mye som tyder på at endringene i stor grad er «tomme» og symbolske. Vi kan derfor si at funnene indikerer en forhandlingsvariant, ettersom aktører innenfor en slik variant gjerne har ulike interesser knyttet til hvordan bestemt informasjon skal og bør brukes (Egeberg, 2012).

En vil altså kunne forstå hvorfor det ikke har skjedd en endring, eller en tydeligere implementering av endring, ved å ta i bruk det instrumentelle perspektivet. Aktørene i UD er begrenset rasjonelle og søker satisfisering over maksimering. Dette forklarer at aktørene gjorde et bevisst valg da andre politikfelt ble prioritert over politikfeltet som studeres her. UD er preget av en institusjonell treghet. Dette bidrar til å forklare hvorfor selv de strukturelle endringene som ble gjort aldri ble implementert. Videre kan variasjonen i oppfølging, interesse og engasjement fra aktørene i UD knyttet til politikfeltet kan forklares av at UD er preget av en forhandlingsvariant. En forhandlingsvariant beskriver en organisasjon hvor aktørene har til dels ulike mål, interesser og kunnskaper, og kan forklare variasjonen som karakteriserer UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet.

6.3 Analyse av politikkområdet fra kulturperspektivet

6.3.1 Kulturelle forventninger

Fra et kulturelt perspektiv vektlegges organisasjoners institusjonelle trekk. Slike trekk er uformelle og tradisjonelle normer og verdier og utgjør en organisasjonskultur (March og Olsen, 1989: 45). Dersom en legger dette perspektivet til grunn, forventes det at den manglende endringen av politikkkfeltet kan forklares av stivhengighet. Dette vil komme til syne dersom man ser at avgjørelser som ble tatt kort tid etter tsunamien i 2004 henger igjen og former politikkkfeltet på senere tidspunkt. Dersom UD er preget av en stivhengighet vil det kunne bidra til å forklare at man observerer lite endring i politikken og argumenter over tid. Den manglende endringen av politikkkfeltet kan også forstås ut fra logikken om det passende, altså at aktørene i UD ikke anså det som passende eller nødvendig å foreta endringer. Politikkkfeltet er preget av store variasjoner og personavhengighet. Det antas at dette kan forklares av at UD er en kompleks og sammensatt organisasjon hvor flere ulike elementer fra logikken om det passende flourer.

6.3.2 Det kulturelle perspektivets forklaringskraft

Noen trekk ved politikkkfeltet som kan forklares ut fra kulturperspektivet. Gjennom kulturperspektivet kan det sies at UD vurderte hva som var en akseptabel handling i etterkant av In Amenas, og beregnet hvordan de burde fremstå og hva som ble forventet av dem. Dermed kan man på et vis anta at det ble vurdert at det å fortsette som før, var kulturelt akseptabelt og i tråd med UD's verdier og normer. Som nevnt er UD en stor og kompleks organisasjon med stor spennvidde i arbeidsoppgavene. UD's samfunnsoppdrag og mandat utformes med utgangspunkt i Utenriksloven og dekker et utall ansvarsområder. I takt nordmenns endrede reisevaner, globalisering av handel og norske virksomheters internasjonale engasjement har politikkkfeltet som studeres her vokst (Lunde m.fl., 2008: 84). Ut fra *matching* kan man forstå det som vanskelig for UD's aktører å tolke hvilke historiske erfaringer som er relevant for bestemte situasjoner (Røvik og Christensen, 1999: 160).

Sammenlignet med reaksjonene etter tsunamien i 2004 mottok norske myndigheter og det norske kriseapparatet lite kritikk. Som en av informantene forklarer, ble In Amenas sett på som et mulighetsvindu for å tydeliggjøre endringene som ble gjort etter tsunamien (Informant

2). Selv om In Amenas var en tragisk og alvorlig hendelse, konkluderte myndighetene i evalueringen med at ingenting tilsa at en annen opptreden fra norske myndigheters side kunne bidratt til et mer positivt utfall på krisen (UD, 2013). Kanskje ikke så overraskende da at UD ikke så det som nødvendig å gjennomføre endringer i måten de samarbeider med norske virksomheter i utlandet i sikkerhetsspørsmål. Med utgangspunkt i den nevnte evalueringen kan altså ingen endring også forstås som en passende reaksjon. UD ønsker naturligvis å fremstå som et legitimt departement og reagerte dermed også på oppmerksomheten rettet mot dem med å tydeliggjøre at nettopp UD er kontaktpunkt for norske virksomheter i sikkerhetsspørsmål i utlandet. Selv om denne poengteringen i stor grad kan forstås som symbolsk, kan det tolkes som en passende reaksjon på et alvorlig angrep mot nordmenn og norske interesser i utlandet.

Ifølge Streeck og Thelen (2005: 7, 8) kan stivhengighet føre at organisasjoner møter endring med treghet. Kritikken UD mottok etter håndteringen av tsunamien i 2004 førte til et brudd av stivhengigheten. Nye prosedyrer og systemer ble innført, og UD gjorde ting på en annen måte enn det som tidligere var blitt gjort. Likevel ser en nå tendenser til at UD er tilbake i en stivhengighet. Kort tid etter tsunamien pekte flere rapporter og artikler i mediene på at det fortsatt eksisterte en institusjonell treghet og stivhengighet i store deler av UDs system (Jaffery og Lango, 2014: 101). Ifølge Moland og Eriksen (2005) hadde kun halvparten av de norske ambassadene øvd på egne kriseplaner, slik regjeringen foreskrev i stortingsmeldingen om flodbølgekatastrofen. Etter In Amenas ble som sagt enkelte strukturelle endringer gjennomført, men i realiteten aldri implementert. Flere informanter fra privat sektor forklarer at de ikke har opplevd en endring i UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet. I situasjoner der informantene har opplevd et godt samarbeid og fått god oppfølging, blir dette forklart med personlige interesser fra UDs aktører. I følge (Boin m. fl., 2016) er læring en naturlig reaksjon på en krise, men for at en organisasjon som helhet skal lære, er den institusjonelle kapasiteten avgjørende. Selv om UD er en organisasjon med enorme kapasiteter og som tidligere har vist en endringsvillighet (Jaffery og Lango, 2014: 101), opplever man i dette caset at en faktisk læring ikke har funnet sted, selv med strukturelle endringer. De store endringene som ble gjennomført etter tsunamien henger igjen fortsatt, og under intervjuene trakk flere frem nettopp UD's endringsvilje etter tsunamien. Det har skapt reelle endringer i systemet, men kan også forstås som et alibi for at endringer etter In Amenas ikke ble gjennomført. Altså, manglende endring av politikkfeltet kan være et resultat av en stivhengighet som ble formet i kjølvannet av tsunamien.

Graden av sikkerhetsbevissthet blant ledelsen i en organisasjon vil naturligvis ha mye å si for hvorvidt dette inngår som en del av verdiene eller anses som passende oppførsel

(Egeberg, 2012). Under samtaler med en informant ble det ytret bekymring rundt hvorvidt sikkerhetsansvaret og UD's rolle som kontaktpunkt i sikkerhetsspørsmål for norsk næringsliv er godt nok fremhevet i lederopplæringen til ambassadørene (Informant 2). Dette sammenfaller med Sverdrups (m.fl., 2012) beskrivelse av UD som en organisasjon som i liten grad styres av strukturerte mål og har få systemer for å lære av aktørers «beste praksis». Dermed kan man anta at passenhetslogikker i UD ikke skapes ovenfra.

I organisasjoner kan det eksistere flere passenhetslogikker, blant annet som et resultat av at det utvikles subkulturer i organisasjoner. Slike subkulturer kan dannes på grunnlag av at enkelte aktører har en felles kulturell bakgrunn (Christensen og Lægreid, 2011). Organisasjonsmedlemmenes arbeid innenfor politikkområdet har vist seg i stor grad å variere og kan beskrives som personavhengig. Ut fra det kulturelle perspektivet kan man anta at organisasjonsmedlemmenes alder, utdanning, kjønn, erfaring og ansiennitet vil kunne påvirke sammensetningen av verdier og normer, og dermed påvirke beslutningsatferd. Nyansatte kan sies å være presosialisert fra for eksempel tidligere sosiale, geografiske eller utdanningssettinger (Egeberg, 2012). En av informantene opplevde at de som senest ankom utenriksstasjonen var de som fikk ansvaret for sikkerhetsspørsmål (Informant 10). I følge Båtorå (2005) vil diplomater ofte møte konkurrerende forventninger fra omgivelsene ettersom de representerer en kompleks institusjon med ulike arbeidsoppgaver. Det kan tyde på at det i utenriktjenesten vil florere ulike typer passenhetslogikker grunnet komplekse arbeidsoppgaver og aktørers kulturelle ryggsekk. I det kulturelle perspektivet vil man dermed kunne anta at enkelte aktører i UD er presosialisert og dermed vil tolke og utøve instruksjoner forskjellig. Det kulturelle perspektivet kan følgelig forklare hvordan utenriktjenesten er preget av ulike subkulturer med sin egen passenhetslogikk (Selznick, 1997: 52). Når aktører styres av ulike passenhetslogikker vil man naturligvis oppleve stor variasjon i handling og engasjement. Noen aktører vil anse enkelte fagfelt som viktigere enn andre. Selv med strukturelle endringer vil aktørene passenhetslogikk styre handling og engasjement. På den måten kan personavhengigheten forklares med at kun enkelte av aktørene anser det som passende å implementere og prioritere de strukturelle endringene, i dette tilfellet at UD er kontaktpunkt for norsk næringsliv i sikkerhetsspørsmål i utlandet.

Oppsummert vil man kunne forklare den manglende endringer i UD som et resultat av en stivhengighet som ble formet etter tsunamien. De store strukturelle endringene i UD som følge av flodbølgekatastrofen brukes som et alibi for at det ikke er nødvendig, og heller ikke passende, med nye endringer på feltet bistand til nordmenn i utlandet. Den store variasjonen og personavhengigheten innenfor politikkområdet forklares av UD er en kompleks

organisasjon hvor ulike passenhetslogikker flourerer. Enkelte aktører interesserer seg for og prioriterer sikkerhetsrelaterte spørsmål i utenriktjenesten, mens andre i større grad fokuserer på andre området. Dette forklares av at aktørene har med seg kulturelle «ryggsekker» som skaper ulike passenhetslogikker og bidrar til at kun enkelte implementerer oppgaven og rollen som kontaktpunkt for norske virksomheter i sikkerhetsspørsmål i utlandet.

6.4 Analyse av politikkområdet fra myteperspektivet

6.4.1 Mytemessige forventninger

Myteperspektivet er, i likhet med det kulturelle perspektivet, også et institusjonelt perspektiv. Hovedargumentet er at organisasjoner befinner seg i omgivelser hvor de konfronteres med sosialt skapte normer om hvordan organisasjoner bør være utformet (Røvik, 1998: 36). De strukturelle endringene som ble vedtatt, men ikke implementert, kan i henhold til myteperspektivet tyde på en dekobling av organisasjonen. Vi har sett at politikkkfeltet er preget av variasjonen i oppfølging, engasjement og interesse fra aktører i UD. Ut fra myteperspektivet forventes det at dette kan forklares av at politikkkfeltet er omdømmedrevet. UD er avhengig av legitimitet fra omgivelsene og er derfor avhengig av å vise god oppfølging av saker som mottar mye oppmerksomhet (Røvik, 1998: 40). Videre forventes det at UD har tilpasset seg omgivelsenes forventninger om at norske virksomheter skal inkluderes og prioriteres i sikkerhets- og beredskapsarbeidet. I dette perspektivet vil jeg også undersøke om aktørene oppnår legitimitet med politikken de fronter og hvorvidt det argumenteres med at dette har fungert andre steder eller i andre kontekster. Her kan man forstå forekomsten av begrepet *nordisk samarbeid* innfor politikkkfeltet som en symbolsk handling for å skaffe legitimitet og anerkjennelse til politikkkfeltet. Ønsket om å fremstå som en moderne og legitim organisasjon er en indikator på en at myteperspektivet har forklaringskraft.

6.4.2 Myteperspektivets forklaringskraft

Ytre sjokk bidrar ofte til å forklare økt oppmerksomhet rettet mot et politikkområde (Streeck og Thelen, 2005). Etter In Amenas vakte det oppsikt at UD ikke hadde oversikt over norske arbeidere i utlandet. Tettere samarbeid mellom norske myndigheter og norske selskaper i

risikoområdet ble etterlyst (Bleikelia, 2013) (Ekroll, 2013). Som empirien har vist oss, er det kun etableringen av UD som kontaktpunkt for næringslivet i sikkerhetsspørsmål som kan kobles direkte til In Amenas. I lys av myteperspektivet kan en forstå dette som at UD tilpasser seg til omgivelsene for å få legitimitet. Ifølge Meyer og Rowan (1977) vil organisasjoner som befinner seg i komplekse omgivelser med motstridende krav møte slike spenninger ved å frikoble ord og handling. Som empirien har tydeliggjort foreligger det ingen tegn på at dette har ført til faktiske endringer. Etableringen av UD som kontaktpunkt og oppmerksomheten mot politikfeltet i offentlige dokumenter kan forstås som en slik symbolsk handling for å vise at noe ble gjort. I følge Brunsson (2006) kan dette være et nødvendig hykleri. Altså at organisasjoner møter uforenelige krav og tilpasser seg dem på ulik måte. Dette kan forklare avstanden mellom retorikken som brukes i stortingsmeldinger og offentlige dokumenter på den ene siden, og tiltakene og de faktiske beslutningene på den andre siden. Ifølge Haugevik og Sending (2018b) er flertydighet en integrert og uunngåelig del av praktisk utenrikspolitikk. Uten et visst rom for fleksibilitet og pragmatisme, forklarer de, vil handlingsrommet bli snevert. Ifølge logikken om det passende kan man derfor forstå UD's hykleri som en passende handling ut fra de komplekse omgivelsene organisasjonen befinner seg i.

Ifølge Leira (2017) er medias rolle utslagsgivende for om stater aktiverer beskyttelsesplikten for nordmenn i krise i utlandet. Som kapittel fem viste oss, opplever enkelte informanter håndteringen som oppmerksomhets- og prestisjestyrt. Når UD håndterer saker og situasjoner som er gjenstand for stor oppmerksomhet, vil de naturligvis ønske å vise frem sitt apparat for å sikre legitimitet og anerkjennelse fra omgivelsene. For omgivelsene ser ut som UD er en endringsvillig organisasjon, mens det i realiteten har det skjedd en dekobling i organisasjonen; en del fokuserer på den ytre delen som er omdømmedrevet, mens den andre fokuserer på andre mål og deler av organisasjonen (Røvik, 1998:39).

Når offentlige organisasjoner ønsker å vise at noe blir gjort for å demonstrere handlekraft, skapes ofte symboler. Visjoner og ideer understrekes gjerne med symbolske virkemidler (Christensen m.fl., 2017:109). Som empirien har vist oss er norske utenrikspolitikk og konsulær bistand nært knyttet til et *nordisk samarbeid* og fremstår derfor som et nøkkelord i denne studien. Som Haugevik og Sending (2018a) forklarer er det nordiske samarbeidet blitt et varemerke. I lys av myteperspektivet kan man derfor forstå forekomsten av og fokuset på dette samarbeidet som en rasjonell måte å skaffe organisasjonen anerkjennelse og legitimitet. Det er vanskelig å se for seg et Utenriksdepartement eller en utenrikspolitikk som ikke vektlegger det nordiske samarbeidet. På et vis vil man kunne forstå dette som et regellignende sosialt faktum, ettersom flere tar dette samarbeidet for gitt. Selv om samarbeidet bringer med

seg mye legitimitet, står det imidlertid også svært sentralt i norsk utenrikspolitikk og konsulerpolitikk og har en lang tradisjonsrik historie. Altså representerer ikke samarbeidet en dekobling. Det nordiske samarbeidet og felleskapet representerer normer og verdier som utgjør en sentral del av UD's identitet. Dette tyder i stor grad på at samarbeidet er preget av en sterk institusjonalisering (Selznick, 1997:41).

Oppsummert vil man derfor forstå avstanden mellom retorikk og strukturell endring på den ene siden og faktisk læring og implementering på den andre siden som at UD tilpasser seg til omgivelsene for å få legitimitet og anerkjennelse. Myteperspektivet forklarer den manglende implementeringen i form av hykleri og dekobling. Samtidig er flertydighet og fleksibilitet en uunngåelig del av utenrikspolitikk. På den måten kan man forstå UD's hykleri som en passende handling gitt de komplekse omgivelsene organisasjonen befinner seg i. I kapittel to ble forventningene til myteperspektivet presentert. Jeg forventet at forekomsten av begrepet *nordisk samarbeid* kunne forstås som en symbolsk handling for å skaffe legitimitet og anerkjennelse til politikfeltet. Forventningen er delvis bekreftet. Det nordiske samarbeidet har blitt et varemerke for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk og skaper dermed legitimitet til det UD's arbeid. Samtidig ser vi at samarbeidet ikke kun utgjør et symbol, men har en viktig funksjon i utformingen av norsk utenrikspolitikk.

6.5 Samspillet mellom teoriene

De tre organisasjonsteoretiske perspektivene representerer ulike måter man kan forstå organisasjoner på. Ved å bruke ulike perspektivet får man altså et mer utfyllende bilde av caset, men teoriene brukes supplerende fremfor konkurrerende. Det foreligger dermed et samspill mellom dem som også er viktig å studere.

I henhold til det kulturelle perspektivet har vi sett at UD er preget av en stivhengighet. Når aktører i UD følger en stivhengighet vil organisasjonen møte endring med robusthet og treghet. Dette bidrar dermed til å forklare den institusjonelle tregheten som tydeliggjøres gjennom det instrumentelle perspektivet. Til tross for at flere informanter fra UD viser en interesse for politikfeltet, er det ikke nødvendigvis slik i praksis. At endringer nedfelles i strukturen, men ikke implementeres kan derfor forstås gjennom at kulturen fungerer som en buffer mot endring (Lango, 2014: 204) og dermed møter endringer med en institusjonell treghet.

At politikfeltet oppleves som personavhengig og fragmentert kan, som tidligere forklart, forstås som et resultat av ulike passenhetslogikker (March og Olsen, 1989: 184). For enkelte vil det dermed være naturlig og passende å fokusere på sikkerhetsrelaterte spørsmål, mens for andre aktører vil andre deler av organisasjonen bli prioritert. At flere passenhetslogikker gjør seg gjeldende i UD, henger sammen med at organisasjonen er preget av en forhandlingsvariant. En slik variant forklarer at aktørene er drevet av ulike mål, interesser og kunnskaper og styres derfor av en egen passenhetslogikk.

Som analysen har vist oss er politikfeltet omdømmedrevet. Dette kan forklares som en passende reaksjon ifølge myteperspektivet. Hendelser og kriser som inkluderer store selskaper mottar mye oppmerksomhet. Dermed vil UD ønske å tydeliggjøre et godt apparat i slike situasjoner, for å oppnå legitimitet og anerkjennelse fra omgivelsene. Fra det instrumentelle perspektivet kan man også forstå dette som en rasjonell handling. Når målet er å skaffe legitimitet og anerkjennelse til organisasjonen kan det forstås som rasjonelt å bruke situasjoner som fanger omgivelsenes oppmerksomhet til å vise handlekraft.

I henhold til det instrumentelle perspektivet legger man til grunn at aktørene i UD er begrenset rasjonelle og derfor søker satisfisering over maksimering (Christensen m.fl., 2017: 37). Valget om å ikke oppprioritere politikfeltet kan dermed ses på som en rasjonalitet i seg selv. Sett fra det kulturelle perspektivet kan en forstå dette valget ut fra en passenhetslogikk som legger vekt på at det er lite kultur og tradisjon for dette politikfeltet. I tillegg er det ikke det mest prestisjefylte arbeidet innenfor UD (Neumann og Leira, 2005). Sammen kan altså både begrenset rasjonalitet og passenhetslogikken bidra til å forklare valget om å ikke oppprioritere politikfeltet.

Samspillet mellom de tre perspektivene kan dermed bidra til å forklare hvorfor det ikke ble gjennomført endringer i UD sin sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet etter In Amenas. Når det gjelder den manglende implementeringen av de strukturelle endringene har alle tre perspektivene en forklaringskraft. Ut fra det instrumentelle perspektivet vil man kunne forstå dette som et resultat av institusjonell treghet, mens man i det kulturelle perspektivet forstår det som et resultat av stivhengighet og ulike passenhetslogikker. Også myteperspektivet har forklaringskraft. At UD presenterer og gjennomfører strukturelle endringer som aldri implementeres kan forklares av hykleri. Dermed vil det for omgivelsene se ut som UD er en endringsvillig organisasjon, og slik skaffe dem legitimitet og anerkjennelse. Men i realiteten har det skjedd en dekobling i organisasjonen, hvor en del fokuserer på den ytre delen som er omdømmedrevet, mens den andre fokuserer på andre mål og deler av organisasjonen.

7 Konklusjon

7.1 Introduksjon

Temaet i denne oppgaven er UD sin sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet. Formålet har vært å forklare og forstå hvorfor det ikke skjedd en endring i det nevnte politikkkfeltet etter terrorangrepet i In Amenas i 2013. En caseorientert tilnærming til Utenriksdepartementet har forsøkt å besvare følgende problemstilling:

- *Hva karakteriserer UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet?*
- *Hvordan kan vi ved hjelp av tre organisasjonsteoretiske perspektiver forklare hvorfor det ikke har skjedd en endring av UDs sikkerhetsorientering for norske virksomheter i utlandet etter In Amenas?*

I dette kapittelet blir de empiriske og analytiske hovedfunnene fra studien oppsummert.

7.2 Svar på problemstillingene

Hva karakteriserer UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet?

Hovedfunnene som karakteriserer politikkkfeltet er inndelt i tre kategorier. Den første kategorien, *gruppe og organisering*, har samlet funn som befinner seg på et organisasjonsnivå. UD er en kompleks organisasjon. Den formelle organisasjonsstrukturen er formet av ulike posisjoner, avdelinger og seksjoner. Sammen jobber organisasjonen for å løse oppgavene slik Utenriksloven fastslår. Et komplekst oppdrag med mange oppgaver over store deler av verden. UD har ansvaret for å være kontaktpunkt for norsk næringsliv i utlandet i sikkerhetsspørsmål. Men under intervjuene kom det frem at oppdraget til dels var uklart for de impliserte. Ansvarsforholdene er kompliserte og til dels uklare og bidrar til at utenforstående opplever det som komplisert å forholde seg til UD i henhold til studiens politikkkfelt. To tendenser i denne kategorien blir trukket frem; UDs formelle organisasjonsstruktur er kompleks og UDs ansvar i henhold til politikkkfeltet er delvis uklart for både aktører på innsiden og utsiden av departementet.

Den neste kategorien tar for seg funn som omhandler *individ og kultur*. Her står personavhengigheten frem som en tydelig karakteristikk. Blant informantene i denne studien trekker samtlige frem det faktum at det er personlige interesser og preferanser som spiller en rolle når det kommer til hvor god oppfølging bedriftene får fra UD, og hvor godt samarbeidet mellom partene er. Flere av informantene opplever en distanse til UD i form av at det kan være utfordrende å samarbeide og forholde seg til dem. To tendenser blir i denne kategorien trukket frem; politikkkfeltet er preget av stor personavhengighet og flere aktører opplever stor avstand til UD som organisasjon.

Den siste kategorien tar for seg funn som relaterer seg til *samfunn og omgivelser*. Politikkkfeltet er gjenstand for stor oppmerksomhet og innsatsen og arbeidet fra UD er drevet av omdømme. Enkelte aktører opplever at fokuset fra UD sin side drives av prestisjesaker. Innenfor dette politikkkfeltet og utenrikspolitikk generelt rettes det stort fokus mot viktigheten av det nordiske samarbeidet. To tendenser blir i denne kategorien trukket frem; arbeidet på politikkkfeltet er omdømmedrevet, og viktigheten av det nordiske samarbeidet understrekes spesielt.

Oppsummert kan vi si at UDs sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet karakteriseres av at organisasjonsstrukturen er kompleks og preget av uklare ansvarsforhold. Interessen og engasjementet er personavhengig og utsidere opplever ofte en stor avstand til UD. Politikkkfeltet er omdømmedrevet og legger stor vekt på det nordiske samarbeidet.

Hvordan kan vi ved hjelp av tre organisasjonsteoretiske perspektiver forklare hvorfor det ikke har skjedd en endring av UDs sikkerhetsorientering for norske virksomheter i utlandet etter In Amenas? I første del av kapittel seks analyseres karakteristikkene fra politikkkfeltet fra et instrumentelt perspektiv. Her hadde jeg en forventning om at valget om å ikke oppprioritere politikkkfeltet kan forklares av at UDs aktører er begrenset rasjonelle og derfor søker satisfisering over maksimering. Videre forventet jeg at kompleksiteten som preger UD kan forklare at det foreligger en løs kobling mellom organisasjonens formelle struktur og faktisk iverksetting av politikk. Jeg hadde også en forventning om at det instrumentelle perspektivet kunne forklare at personavhengigheten som beskriver politikkkfeltet er knyttet til at UD er preget av en forhandlingsvariant. Forventningene stemmer med funn fra analysen. Med utgangspunkt i at organisasjonsmedlemmene i UD er begrenset rasjonelle forstår man rasjonaliteten bak avgjørelsen om at andre politikkkfelt prioriteres over politikkkfeltet som studeres her. Det er umulig for aktørene i UD å prioritere alle politikkkfelt likt og å ha fullstendig

innsikt i alt, derfor velger de satisfisering over maksimering. Videre forstår man variasjonen i oppfølging, interesse og engasjement fra aktørene i UD knyttet til politikfeltet som en konsekvens av at UD kjennetegnes av en forhandlingsvariant. Samlingen av aktører med til dels ulike mål, interesser og kunnskaper forklarer at politikk må forhandles frem heller enn å avgjøres unisont. Når strukturelle endringer i politikfeltet ikke blir iverksatt, kan dette i lys av det instrumentelle perspektivet forstås som institusjonell treghet. Tidligere studier har konkludert med at begrepet er beskrivende for endring, eller rettere sagt, mangel på endring i UD.

Andre del av analysekapittelet tok for seg politikfeltet fra det kulturelle perspektivet. Her forventet jeg å finne tegn på at UD er preget av en stivhengighet som ble formet etter tsunamien i 2004. Videre antok jeg at personavhengigheten innenfor politikfeltet kan forklares av at det eksisterer ulike passenhetslogikker som påvirker aktørenes handlingsatferd. De strukturelle endringene som fant sted i UD etter tsunamien kan forstås som et alibi for at det ikke er nødvendig eller passende med endring. Da kan en forstå handlingsatferden og den manglende endringen som et resultat av stivhengighet. Aktørene i UD har med seg egne kulturelle «ryggsekker» i møte med organisasjonens kultur. At det innad i UD florerer ulike passenhetslogikker kan dermed forklare variasjonen og personavhengigheten innenfor politikkområdet.

Den siste delen av kapittelet analyserte karakteristikken fra et myteperspektiv. Her forventet jeg å at variasjonen og personavhengigheten kan forklares av at politikfeltet er omdømmedrevet. Videre antok jeg at begrepet *hykleri* kan forklare hvorfor den strukturelle endringen som ble gjennomført aldri ble implementert. Det ble forventet at forekomsten av begrepet *nordisk samarbeid* innfor politikfeltet kan forstås som en symbolsk handling for å skaffe legitimitet og anerkjennelse til politikfeltet. I analysen ble deler av forventningene bekreftet. Saker som involverer bistand til nordmenn i utlandet mottar ofte mye oppmerksomhet. Derfor er det forståelig og passende at UD benytter slike saker til å stille sitt apparat i et godt lys for på den måten å oppnå legitimitet og anerkjennelse fra omgivelsene. De hyppige henvisningene til det nordiske samarbeidet viser til en viktig og reell del av norsk utenrikspolitikk og konsulær bistand. Begrepet har imidlertid også en funksjon som et varemerke på den internasjonale arena, og analysen konkluderte med at begrepet ikke representerer et symbol, men en viktig del av politikfeltet i tillegg til at det er et element som bringer legitimitet til organisasjonen.

De tre perspektivene bidrar hver for seg til å forklare hvorfor det ikke har skjedd en endring av UDs sikkerhetsorientering for norske virksomheter i utlandet etter In Amenas.

Men verden er ikke svart-hvitt. Derfor er det i realiteten samspillet mellom perspektivene som kan forklare politikkkfeltet.

7.3 Studiens styrker og svakheter

Å diskutere studiens styrker og svakheter er viktig for å vurdere studiens relevans på et generelt plan. Derfor vil jeg diskutere validiteten og reliabiliteten til studien.

Teoretisk styrkes studien av at tre tilnærminger brukes supplerende for å svare på problemstillingen. Dette gir en bredere forklaringskraft og et mer utfyllende bilde av caset. Valg av casestudie som forskningsdesign har fungert godt for å belyse så vel politikkkfeltet som organisatoriske elementer i Utenriksdepartementet. Semi-strukturerte intervjuer utgjorde innsamlingsmetoden. Intervjuer fremstår som den mest hensiktsmessige innsamlingsmetoden ettersom elementer som normer, verdier, regler og roller ikke fremkommer gjennom andre kilder. Informantene utgjøres av ansatte i UD og av relevante ansatte i privat sektor. Til sammen har jeg gjennomført ti intervjuer i denne studien. Dette utgjør et sterkt datagrunnlag selv om flere intervjuer kunne vært formålstjenlig. Ettersom generalisering ikke er et mål med denne oppgaven er ti intervjuer ansett som et godt nok datagrunnlag for å svare på oppgavens problemstillinger.

Den metodologiske fremgangsmåten og sporbarheten til alle relevante dokumenter styrker reliabiliteten i studien. Det vil likevel være en fare for at funnene er formet av at intervjuet tok en bestemt form, som vanskelig vil la seg replisere med en annen forsker. For å adressere dette har jeg derfor lagt ved de to intervjuguidene. Reliabilitet referer til funnernes pålitelighet. Politikkkfeltet kan forstås som noe betent da det kan sette UD i et dårlig lys. En utfordring er derfor at informantene vil være lojale mot arbeidsgiveren og ikke snakker sant. Dette er adressert gjennom å gi informantene full anonymitet bortsett fra arbeidsplass. Jeg anser dermed som metoden som god nok for å oppnå god reliabilitet i studien.

Når det gjelder begrepsvaliditet handler dette om studien måler det den faktisk tar sikte på å måle. Gjennom intervjuene forsøkte jeg å heller stille spørsmål rundt atferd enn holdninger, for dermed å skape et lag mindre fortolkning. Siktemålet er at studien også fanger elementer av strukturell organisasjonsendring og atferdsendring.

Generalisering har ikke vært et mål med denne studien, men det er likevel nærliggende å se på muligheten for at funnene også kan ha betydning for andre politikkkfelt og organisasjoner. Hvis en betrakter studien som et case av krisers betydning for endring av politikk, vil den kunne ha

overføringsverdi både til andre kriser og til den politiske håndteringen av dem. Alternativt kan en se på UD som et case av alle verdens utenriksdepartementer og derfra generalisere til andre land. I realiteten kan altså funnene fra denne studien tas i bruk i flere caser, avhengig av hva man legger vekt på og hvordan man analyserer. Selv om funnene fra oppgaven ikke er generaliserbare, kan de altså trekkes i ulike retninger og brukes til å si noe om lignende samfunnsmessige forhold.

7.4 Veien videre

Denne oppgaven har vist at paradokset etter In Amenas kan forklares gjennom ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Studien belyser et lite, men viktig felt. Oppgavens tema vil etter all sannsynlighet bli mer aktuelt i tiden som kommer. Stadig flere nordmenn både bor og jobber i utlandet, og økt handel og internasjonalt samarbeid fører til en spredning av norske virksomheter over hele verden. Det fører igjen til at det konsulære saksfeltet øker i omfang og kompleksitet, og vil muligens også møtes med mer oppmerksomhet og høyere krav fra omgivelsene. Det gjenstår å se om politikfeltet som er studert her evner å håndtere krisehåndtering i utlandet hvor norske virksomheter er involvert. Dette vil være en eventuell ny, stor krise vi må finne svar på.

Videre vil det være interessant å studere utformingen av dette politikfeltet i de nordiske landene. Som oppgaven har vist, legges det stor vekt på det nordiske samarbeidet i norsk utenrikspolitikk. Hvordan lignende oppgaver løses og utformes i andre land vil kunne skape nyttig lærdom og gi et viktig sammenligningsgrunnlag. Å bli kjent med dette politikfeltet i andre land vil også bidra til at man bedre kan foreta veloverveide politiske beslutninger innenfor et felt som er vanskelig, komplekst og av stor betydning i en globalisert verden.

Litteraturliste

Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *The American Political Science Review*, 95(3), 529-546.

Bátora, J. 2005, Does the European Union transform the institution of diplomacy? *Journal of European Public Policy*, 12 (1): 1-23.

Bleikelia, Mats (2013) Mener staten må dele etterretningsinformasjon med bedrifter.

Aftenposten [Internett], 22.01.2013 Tilgjengelig fra:

<<https://www.aftenposten.no/norge/i/4qEng/Mener-staten-ma-dele-etterretningsinformasjon-med-bedrifter>> [Lest 06.01.2019].

Boin, A., Stern, E., og Sundelius, B. (2016). *The politics of crisis management - Public leadership under pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brunsson, Nils (2006): *The Organization of Hypocrisy*, Copenhagen Business School Press.

Bryman, Alan (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press

Business Dictionary, (u.å). Duty of Care [Internett]. Business Dictionary. Tilgjengelig fra: <<http://www.businessdictionary.com/definition/duty-of-care.html>> [Lest 13.04.2019]

Christensen, T., og Lodge, M. (2018). Reputation Management in Societal Security: A Comparative Study. *The American Review of Public Administration*, 48(2), 119–132

Christensen, Tom, & Lægreid, Per (2011). Complexity and hybrid public administration— theoretical and empirical challenges. *Public organization review*, Vol. 11, No. 4, S. 407- 423

Christensen, Tom og Lægreid, Per (1998) *Den moderne forvaltning: om reformer i sentralforvaltningen*. Tano Aschehoug.

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness Paul G. og Røvik, Kjell Arne (2017).

Organisasjonsteori for offentlig sektor. Oslo: Universitetsforlaget

Dalheim, Eirik (2014). Giardiasaken. I: Fimreite, Anne Lise; Lango, Peter; Læg Reid, Per;

Rykkja Lise H (red.). Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Oslo:

Universitetsforlaget, s. 176 - 194

DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and

Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48 (2), s. 147

– 160

Egeberg, Morten (2012) How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective

I: Peters, Guy B & Pierre, Jon red. The SAGE Handbook of Public Administration. London:

SAGE Publications Ltd, s. 157 – 168

Ekroll, Henning Carr (2013) Mangler oversikt over norske arbeidere i utlandet. *Aftenposten*

[Internett], 22.01.2013 Tilgjengelig fra:

<<https://www.aftenposten.no/norge/i/qLO2O/Mangler-oversikt-over-norske-arbeidere-i-utlandet>> [Lest 04.01.2019].

Fimreite, Anne Lise; Læg Reid, Per; Rykkja, Lise H. (2014). Organisering for

samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I: Fimreite, Anne Lise; Lango, Peter; Læg Reid, Per;

Rykkja Lise H (red.). Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Oslo:

Universitetsforlaget, s. 11-34

Fjell, L. J. (2007). Mission impossible? En studie av Utenriksdepartementets håndtering av

Tsunami-katastrofen. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap,

Universitetet i Bergen.

Fujii, Lee Ann (2013). Working with Interpreters. I: Mosley, Layna (red.). Interview

Research in Political Science. Ithaca; London: Cornell University Press, s. 144 – 15

Gerring, John (2017). Case Study Research. Principles and Practices (2nd edition). New

York: Cambridge University Press

Groenli, Anders (2008) Going it alone? – A study of public and private sector cooperation in risk analysis and crisis management abroad. Master of science thesis, Defence College of Management and Technology, Cranfield University

Græger, N., og Lindgren, W. Y. (2018). The Duty of Care for Citizens Abroad: Security and Responsibility in the In Amenas and Fukushima Crises. *The Hague Journal of Diplomacy*, 13(2), s. 188 - 210.

Grønmo, Sigmund (2004) Samfunnsvitenskapelige metoder. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS

Haugevik, Kristin og Sending, Ole Jacob (2018a). Introduksjon: Nordiske svar på geopolitiske utfordringer. *Internasjonal Politikk*, [S.l.], v. 76, n. 4, s. 311 - 315

Haugevik, Kristin og Sending, Ole Jacob (2018b). Norske svar på internasjonale utfordringer: Retorisk endring, stabilitet i tiltak. *Internasjonal Politikk*, [S.l.], v. 76, n. 4, s. 366 – 383

Helsingforsavtalen, Samarbeidsavtale mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige

Jaffery, Lubna og Lango, Peter (2014). Flodbølgekatastrofen. I: Fimreite, Anne Lise; Lango, Peter; Læg Reid, Per; Rykkja Lise H (red.). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 90 - 104

Keohane, R. O., King, G. & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

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

Lango, Peter (2014). Hatlestad – raset. I: Fimreite, Anne Lise; Lango, Peter; Læg Reid, Per; Rykkja Lise H (red.). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 194-211

Leech, Beth L., Baumgartner, Frank R., Beryy, Jeffrey M., Hojnacki, Marie og Kimball, David C. (2013). I: Mosley, Layna (red.). *Interview Research in Political Science*. Ithaca; London: Cornell University Press, s. 209 – 225

Leira, Halvard, Axel Borchgrevink, Nina Græger, Arne Melchior, Eli Stamnes & Indra Øverland (2007) «Norske selvbilder og norsk utenrikspolitikk». Oslo: NUPI.

Leira, Halvard (2015) Beskyttelse av nordmenn i utlandet. *Internasjonal Politikk*, 72(03), 441- 455.

Leira, Halvard (2017) Beskyttelsesplikt over alle grenser?. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 33(1): 78-97.

Leira, Halvard og Sverdrup, Ulf (2015). Norske interesser og norske utestasjoner. NUPI-rapport [Rapport nr. 4, 2015]

Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*, 25 (1), 1-18.

Lunde, L., Thune, H., Fleischer, E., Grünfeld, L., og Sending, O.J. (2008). Norske interesser. Utenrikspolitikk for en globalisert verden. Grunnlagsrapport fra Utenriksdepartementet refleksprosjekt. Oslo: Cappelen Damm.

Lægreid, Per og Rykkja, Lise (2015) Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 Issue: 6, pp.475-493

March, J.G. and J.P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

March, J. G. and J.P. Olsen (2006). Elaborating the “New Institutionalism”. In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (red.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, s. 3-20.

Martin, Cathie Jo (2013). Crafting Interviews to Capture Cause and Effect. I: Mosley, Layna (red.). Interview Research in Political Science. Ithaca; London: Cornell University Press, s. 109 – 125

Meld. St. 12 (2010-211) Bistand til nordmenn i utlandet. Oslo: Departementenes servicesenter.

Meld. St. 21 (2012–2013). Terrorberedskap: oppfølging av NOU 2012: 14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Oslo: Regjeringen.

Meld. St. 29 (2011-2012). (2012). Samfunnssikkerhet. Oslo: Regjeringen.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), s. 340 - 363

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1991). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. I: Paul J. DiMaggio og Walter W. Powell (red.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago og London: University of Chicago Press, s. 41 – 62

Moland, A. og H.M. Eriksen (2005). Metoderapport – Brutte løfter etter flodbølgen. Oslo: NRK Dagsnytt. Hentet fra: <<https://www.skup.no/sites/default/files/metoderapport/2005-09%2520Brutte%2520l%25c3%25b8fter%2520etter%2520flodb%25c3%25b8lgen.pdf>>

Mosley, Layna (2013). Introduction. «Just talk to People?» Interviews in Contemporary Political Science. I: Mosley, Layna (red.). Interview Research in Political Science. Ithaca; London: Cornell University Press.

Neumann, Iver og Leira, Halvard (2005). Aktiv og avventende Oslo: Pax Forlag

Norges Rederiforbund (u.å.) Norges Rederiforbunds historie. [Internett], uten dato. Tilgjengelig fra: <<https://rederi.no/om-oss/historie/nrs-historie/>> [Lest 24.04.2019].

NRK. (2014). Terrorangrepet i In Amenas: Har plikt til å varsle. [Internett], 28.05.2014.
Tilgjengelig fra: <<http://www.nrk.no/nyheter/1.11746299>> [Lest 22.04.2019].

NTB (2013) Labor interesse for sikkerhetskurs. Aftenposten. [Internett], 22.01.2013
Tilgjengelig fra: <<https://www.aftenposten.no/norge/i/8mPb1/Labor-interesse-for-sikkerhetskurs>> [Lest 16.01.2019].

NTB (2015) Etterlatte saksøker BP etter In Amenas-Angrepet. [Internett], 27.02.2015
Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/urix/etterlatte-saksoker-bp-etter-in-amenas-angrepet-1.12232310>> [Lest 19.04.2019].

Olsen, Johan P. (2007). Understanding Institutions and Logic of Appropriateness:
Introductory Essay. Arena Centre for European Studies

Prop. 1 S (2014-2015) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) For Budsjettåret 2015.
Tilgjengelig fra:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7c2b6d3266a14c9c9d96b60e14f57033/no/pdfs/prp201420150001_udddpdfs.pdf> [Lest 23.04.2019].

Regjeringen (2014) Om Team Norway. [Internett], 11.12.2014 Tilgjengelig fra:
<<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/internasjonalt-naringssamarbeid-og-eksport/team-norway/om-team-norway/id2344659/>> [Lest 11.04.2019].

Regjeringen (2017) Ansvarsområdet og oppgaver i Utenriksdepartementet. [Internett],
24.05.2017 Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/dep/id838/>> [Lest
12.05.2019].

Regjeringen (2018) Norske utenriksstasjoner. [Internett], 26.11.2018 Tilgjengelig fra:
<<https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/org/utenriksstasjoner/id524467/>> [Lest 12.05.2019].

Regjeringen (2019) Organisasjonskart for Utenriksdepartementet. [Internett], 02.01.2019
Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dep/ud/organisasjonskart/id859/>> [Lest
17.04.2019].

Røvik, Kjell Arne og Christensen, T. (1999). The Ambiguity of Appropriateness. I: Morten
Egeberg og Per Lægveid (red.). *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.

Røvik, Kjell Arne (1998). Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved
tusenårsskiftet. Fagbokforlaget: Bergen

Røvik, Kjell Arne (1992). Institusjonaliserte standarder og multistandardorganisasjoner. I
Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift 1992 (8), 4: 261-284

Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities* (4. utg.).
Thousand Oaks: Sage

Selznick, Philip (1997) *Lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Statoil ASA. (2013). *Angrepet mot In Amenas: Norsk oversettelse av kapittel 1*
(sammendrag): Statoil ASA. Statoil ASA. (2013b). *The In Amenas Attack: Statoil ASA*.

Stenbrenden, Anders (2016) 'The responsibility of Norwegian companies for their
employees travelling on business and overseas assignments: a legal perspective'. Oslo:
International SOS Foundation.

Streeck, Wolfgang og Kathleen Thelen (2005). Institutional Change in Advanced Political
Economies. I: Wolfgang Streeck og Kathleen Thelen (red.). *Beyond Continuity: Institutional
Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, s. 1 - 39

Sverdrup, U., Ulstein J. H., Pedersen, M. F., Leira, H., og Ulriksen S. (2012) *Norske
interesser – sett fra utestasjonene*. Oslo: NUPI

Utenriksdepartementet. (2013). Terrorangrepet på gassproduksjonsanlegget i In Amenas: Evaluering av norske myndigheters krisehåndtering. Oslo: Utenriksdepartementet.

Utenriktjenesteloven. (2002). Lov om utenriktjensten av 1. september 2002.

Yin, Robert K. (2014) Case Study Research. Design and Methods. (5. utg). Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Årsinstruks (2019) Virksomhetsplanlegging, 2019, Årsinstruks for stasjonene

26.12: Rapport fra Evalueringsutvalget for Flodbølgekatastrofen i Sør Asia (Reinårsrapporten)

Vedlegg 1 - Intervjuguide for offentlig sektor

Etter gisselaksjonen i In Amenas i 2013 ble det i UD's evaluering av norske myndigheters krisehåndtering foreslått fire forbedringspunkter hvor blant annet større klarhet i ansvarsfordeling og rolleforståelse og bedre sikkerhetsinformasjon til og kontakt med norske virksomheter i utlandet ble foreslått.

1. Opplever dere at det har skjedd en endring siden denne hendelsen?
2. Hvordan vil du beskrive måten UD jobber med sikkerhetsspørsmål overfor norske virksomheter i utlandet?
3. Hvordan vil du beskrive UD sin funksjon når det gjelder sikkerhet for norske virksomheter i utlandet?
4. Har dere retningslinjer for hvordan å ivareta og håndtere sikkerhetsspørsmål overfor norske virksomheter i utlandet?
5. Har dere alltid gjort det på denne måten?
6. Har dere vurdert en endring?
7. Hva var det som gjorde at endringen ble gjennomført, evt. ikke gjennomført?
8. Når dere har vurdert endringer, har dere sett til for eksempel andre land eller institusjoner?
9. Har det vært ytre hendelser som har ført til endringer?
10. Dersom det har skjedd en endring: hvordan vil du beskrive endringen?
11. Er dette endringer som har ført til faktiske endringer i måten dere arbeider på?

Vedlegg 2 - Intervjuguide for privat sektor

Etter gisselaksjonen i In Amenas i 2013 ble det i UD's evaluering av norske myndigheters krisehåndtering foreslått fire forbedringspunkter hvor blant annet større klarhet i ansvarsfordeling og rolleforståelse og bedre sikkerhetsinformasjon til og kontakt med norske virksomheter i utlandet ble foreslått.

1. Opplever dere at det har skjedd en endring siden denne hendelsen?
2. Hvordan vil du beskrive UD sin rolle overfor sikkerhet for norske virksomheter i utlandet?
3. Hvordan opplever dere at UD fyller denne rollen?
4. Har dere opplevd noen klare vendepunkter i UD sin sikkerhetsorientering overfor norske virksomheter i utlandet?
5. Når i prosessen er UD en spesielt viktig aktør?
6. Har dere opplevd dere ulike tilbakemeldinger eller engasjement fra UD?
7. Om det har vært utfordringer i denne prosessen hva har dette eventuelt vært?
8. Hvordan orienterer dere dere om sikkerhet for virksomheter i utlandet?
9. Får dere tilgang til viktig informasjon og etterretning gjennom UD?

Vedlegg 3 - Liste over informanter

- Informant 1, UD – intervju gjennomført 16. januar 2019
- Informant 2, UD – intervju gjennomført 18. februar 2019
- Informant 3, UD – intervju gjennomført 25. februar 2019
- Informant 4, UD – intervju gjennomført 5. mars 2019
- Informant 5, UD – intervju gjennomført 15. mars 2019
- Informant 6, sikkerhetssjef stort norsk selskap – intervju gjennomført 22. januar 2019
- Informant 7, privat sikkerhetsleverandør – intervju gjennomført 19. februar 2019
- Informant 8, sikkerhetssjef mellomstort norsk selskap – intervju gjennomført 27. februar 2019
- Informant 9, sikkerhetssjef stort norsk selskap – intervju gjennomført 28. februar 2019
- Informant 10, privat sikkerhetsleverandør – intervju gjennomført 8. mars 2019

