

Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning

HILDE RANDI HØYDAL

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

NOVEMBER 2007

Notat 7 - 2007

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	7
Kontekst.....	8
UTVIKLING AV NY SAMORDNINGSPOLICY FOR SAMFUNNSSIKKERHETS FELTET	10
Kongelig resolusjon av 16. september 1994 – Om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren.....	11
Kongelig resolusjon av 3. november 2000 – Om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn.....	11
Kongelig resolusjon av 24. juni 2005 – Om DSBs koordineringsansvar og ansvar for koordinering av tilsyn.....	12
VERTIKAL SAMORDNING – JUSTISDEPARTEMENTET OG DSB	13
Tildelingsbrev.....	15
HORIZONTAL SAMORDNING – DSBs TILSYN MED DEPARTEMENTENE	16
Tilsynsstrategi, sanksjonsmuligheter og offentliggjøring.....	16
Tilsynsprosessen og metode.....	18
Tilsyn i OED og KKD.....	19
Generelle funn i tilsynene.....	20
Oppfølging av rapportene.....	21
Øvelser – ”nytt” virkemiddel i beredskapsarbeidet.....	22
Oppsummering av tilsynskjeden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet.....	23
ANALYSE AV EMPIRISKE HOVEDFUNN	24
Den vertikale samordningen.....	25
Den horisontale samordningen.....	26
Hvordan forklare utviklingen?.....	28
AVSLUTNING	29
LITTERATURLISTE	32

Forord

Dette notatet inngår i prosjektet "Fleirnivåstyring i spenningen mellom funksjonell og territoriell spesialisering", finansiert av programområdet "Demokrati, styring og regional" (DEMOSREG) i Norges Forskningsråd og med professor Per Læg Reid som prosjektleder. Notatet bygger på Hilde R. Høydals masteroppgave "Tilsyn på tvers" ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Vi vil takke professor Paul G. Roness for god hjelp og ansatte i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Justisdepartementet, Kultur- og kirke departementet og Olje- og energidepartementet som velvillig stilte opp til intervju.

Bergen, 8. november 2007

Per Læg Reid
Prosjektleder

Sammendrag

Dette notatet er basert på en studie av utviklingen av beredskaps- og samfunnssikkerhetsområdet i norsk sentralforvaltning fra 1994 og fram til i dag. Fokuset er rettet mot Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sine roller. Målet er blant annet å studere den vertikale samordningen mellom disse to, og den horisontale samordningen mellom DSB og fagdepartementene.

Et fragmentert samfunnssikkerhetsfelt har vært bakgrunn for endringer og ønske om en overordnet koordinator på feltet.

Fra 1994 til 2005 har det kommet tre resolusjoner som har vært viktige for policyendringer på dette området. Disse har bl.a. ført til at Justisdepartementet sin samordningsrolle har blitt forsterket og at DSB har fått en tydelig tilsynsrolle. Prosessen med resolusjonene var preget av motstand fra fagdepartementene, der begrunnelsen var frykt for at det konstitusjonelle ansvaret, og prinsippene om ansvar, nærhet og likhet ville bli svekket ved at Justisdepartementet fikk styrket sin samordningsrolle og ved at DSB fikk tilsynsansvar for sektoren.

Endringene i policy har resultert i endring i praksis, der tilsyn med departementenes beredskapsarbeid er en av de viktigste. DSB skal gjennom tilsynene fremskaffe en oversikt over status på beredskapsarbeidet i departementene, slik at Justisdepartementet får utøvd sitt samordningsansvar. Olje- og energidepartementet og Kultur- og kirke departementet sine tilsynsrapporter og erfaringer med tilsyn, er valgt ut som case i studien for på denne måten å bedre illustrere tilsynsutøvelsen i praksis. Studien viser bl.a. at DSB sine tilsyn er preget av myke virkemidler som råd og veiledning, og at det er mangel på sterke virkemidler i tilsynsarbeidet. Denne formen for tilsyn har blitt godt mottatt og ført til økt bevisstgjøring i departementene. Studien viser også at de svake punktene ligger i Justisdepartementets oppfølging og at det er en svak kobling til samfunnssikkerhetsarbeidet i underliggende etater.

Summary

This paper is based on a study of the development of the internal security in the Norwegian Central Government in the period from 1994 to 2007. The main focus in the paper is on the roles which the Ministry of Justice and the Directorate of Civil Protection and Emergency Planning (DCE) holds. The aim is to study the vertical coordination between these, and the horizontal coordination between DCE and the sectoral ministries.

The reason for the changes and the need for a superior coordinator was that the field of civil security was described as fragmented and not well organized.

In the period from 1994 to 2005 three Royal decrees, which were all important for the policy changes came. These have led to strengthening the coordination role of the Ministry of Justice and a more evident supervisory role for the DCE. The process with getting the decrees approved was characterized by the sector departments fear that the constitutional responsibility and the principles of responsibility, subsidiarity and similarity, would be weakened by giving the Ministry of Justice a stronger role of coordination, and by giving DCE the supervisory role.

The policy-changes have had an impact on the practice. The most important change in practice is supervision with the sector ministries internal security work. By supervising, DCE gets the present status, which is important for the Ministry of Justices horizontal coordination responsibility. The Ministry of Oil and Energy, and the Ministry of Culture- and Church are used as cases in this study to illustrate the supervision in practice.

The study shows, among other things, that the supervisions of the DCE are characterized by soft means such as advice and guidance, and a lack of strong means. This kind of supervision has been well received and has led to increased awareness about internal security in the sectoral ministries. The study also shows that the weak sides are in the follow-ups done by the Ministry of Justices and the weak connection in civil security work between the sectoral ministries and the underlying departments.

Innledning¹

Den kalde krigens slutt førte til et endret trusselbilde og tvang samtidig den norske sentralforvaltningen til å tenke nytt i forhold til sikkerhet og beredskap. Buvikutvalget fra 1992 og Sårbarhetsutvalget fra 2000 (NOU 2000:24), har i sine utredninger pekt på behovet for økt og bedret samordning på samfunnssikkerhetsfeltet. Feltet har blitt beskrevet som fragmentert fordi ansvaret er fordelt på ulike aktører, og en tydelig overordnet koordinator er fraværende. Justisdepartementet har hatt visse samordningsoppgaver, men det konstitusjonelle ansvaret og prinsippene om ansvar, nærhet og likhet har ført til at sentralforvaltningen har forblitt fragmentert. Departementet har jobbet aktivt i mange år for å få forsterket sin rolle som samordningsdepartement, og gjennom tre kongelige resolusjoner og opprettelsen av Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i 2003, har Justisdepartementet fått forsterket denne rollen.

Temaet for dette notatet er samordning av samfunnssikkerhet i den norske sentralforvaltningen, og resultater og funn fra en kvalitativ casestudie av samordning for samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning presenteres (Høydal 2007). Formålet med studien var å beskrive og forklare utviklingen av samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet fra 1994 og fram til i dag.

Utviklingen av ny policy skjer hovedsakelig med tre kongelige resolusjoner fra 1994, 2000 og 2005. Gjennom den første som kom i 1994 fikk Justisdepartementet samordningsansvar for den sivile beredskapssektoren. Man søkte på denne måten å bedre ressursutnyttelsen for å oppnå et bedre sivilt beredskap. Resolusjonen fra 2000 innførte internkontroll og systemrettet tilsyn med departementenes beredskapsarbeid. Formålet var blant annet å sikre god kvalitet på beredskapsplanleggingen, samt å bidra til ivaretagelse av samordningsansvaret. Justisdepartementet fikk i resolusjonen fra 1994. I 2005 kom den siste resolusjonen, som omhandlet DSB sitt koordineringsansvar og ansvar for koordinering av tilsyn. Blant annet er DSB sin tverrsektorielle rolle som understøtter til Justisdepartementet sin samordningsrolle sentral i denne. Endring i praksis nedfeller seg i vertikal samordning mellom Justisdepartementet og DSB og i horisontal samordning mellom DSB og fagdepartementene og DSBs tilsyn med disse.

I notatet fokuseres det på tre dimensjoner. Først gis det en redegjørelse av policyutviklingen på samfunnssikkerhetsområdet. Deretter gjør jeg rede for praksis slik den fremkommer vertikalt i forholdet mellom Justisdepartementet og DSB, og til slutt for praksis slik den fremkommer horisontalt i forholdet mellom DSB og departementene, der tilsyn med departementene er gjenstand for gjennomgang. Her benyttes Olje- og energidepartementet (OED) og Kultur- og kirke departementet (KKD) som case.

Med internkontroll forstås en metode og forvaltningsmessig styremåte som skal sikre at en gitt virksomhet overholder krav som er fastsatt i lov eller foreskrift. Målet

¹ Notatet er basert på masteroppgave ved Institutt for Administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, av Hilde Randi Høydal: Tilsyn på tvers. En studie av samordning for samfunnssikkerhet i sentralforvaltningen (Høydal 2007). For en mer detaljert fremstilling, se denne.

med metoden er kvalitetssikring og mer effektiv utnyttelse av tilgjengelige ressurser. Internkontroll er bl.a. virksomhetens egenkontroll med at tjenestetutøvelsen tilfredsstiller de gjeldende kvalitetskravene (St.meld.nr. 24(1992-93)). Røvik (1998) beskriver internkontroll som en moderne organisasjonsoppskrift, nærmere spesifisert som en prosedyre- og prosessoppskrift. Internkontrollsystemet har tre hoveddeler. For det første skal myndighetene fastsette de krav som stilles på de ulike områder, for det andre skal de enkelte virksomheter selv legge planer for hvordan kravene skal oppnås og de skal dokumentere et system som skal sørge for oppfyllelse av kravene ved egenkontroll, og til slutt skal myndighetene føre tilsyn med at egenkontrollen fungerer (St.meld.nr. 24(1992-93)).

Det er interessant å belyse problematikken omkring samordning og spesialisering av samfunnssikkerhet av flere grunner. Bl.a. ser vi at nye former for organisering utfordrer de etablerte formene. Vi opplever at naturkatastrofer og trusselen om terror blir en del av hverdagen, og vi er vitne til at samfunnssikkerhet og beredskap er tema som stadig blir mer aktuelle (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2007). Vi har også sett at beredskapen i krise og katastrofer ikke fungerer optimalt i alle ledd. Dette så vi sist ved tsunamien i Asia der det ble tydelig at det finnes store organisatoriske utfordringer på dette feltet, og da spesielt knyttet til styring, samordning og spesialisering (Fjell 2007).

Datamaterialet i studien består av både skriftlige og muntlige kilder. De skriftlige kildene er både offentlige tilgjengelige dokumenter, og interne dokumenter fra DSB, OED og KKD. I alt ble det utført syv intervjuer med til sammen ni personer. For utviklingen av policy har jeg gjort en grundig gjennomgang av de tre kongelige resolusjonene nevnt ovenfor, stortingsmeldinger som har vært sentrale i utarbeidelsen av disse, samt høringsuttalelser i forbindelse med utarbeidelsen av de ulike resolusjonene og intervjudata. Datagrunnlaget for praksisdelen er blant annet tildelingsbrev fra Justisdepartementet til DSB, diverse intern og offentlig dokumentasjon fra DSB, tilsynsrapportene fra OED og KKD, samt intervjudata.

Kontekst

Forsvarskommissjonen etablerte i 1946 Totalforsvarskonseptet. Tanken var at Norge skulle bygges på et totalforsvarskonsept med både et militært forsvar og en omfattende sivil beredskap som skulle verne om Norges territorium, selvstendighet og nasjonale verdier samt verne sivilbefolkningen. Totalforsvaret har tradisjonelt sett vært innrettet mot krig eller situasjoner hvor krig truer (Innst.S.nr.9(2002-2003)). Det har tradisjonelt ikke omfattet de lavere krisenivåene, men endringene i trussel- og risikobildet har ført til behov for fornying og tilpassing til dagens utfordringer. Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet har derfor videreutviklet totalforsvarskonseptet.

Det nye konseptet innebærer gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele spekteret fra fred til sikkerhetspolitisk krise og krig, både når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging og operativt forhold²

Helt fram til 1990-tallet var sivilt beredskap sett på som en integrert del av totalforsvaret, men utført av sivil forsvar. I forbindelse med Sårbarhetsutvalget, ble konseptet endret til samfunnssikkerhet, og man signaliserte samtidig en bredere definisjon som inneholdt mindre militær orientering og større fokus på utfordringer som kan oppstå i fredstid (Læg Reid og Serigstad 2006).

Det norske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet bygger på tre hovedprinsipper³ når det gjelder forebygging og håndtering. Det er bred enighet om prinsippene, og de står sterkt i det norske sikkerhets- og beredskapsfeltet. I St.meld.nr. 24(1992-93) fastslo regjeringen at det var disse prinsippene den sivile beredskapen skulle bygges på. Fram til dette tidspunktet hadde det sivile beredskap vært basert på prinsipper fra 1969, der Forsvarets trusselvurderinger omkring krig og invasjon av Norge lå til grunn (Serigstad 2003). Det første av de tre prinsippene er *ansvarsprinsippet*, som innebærer at den virksomheten som har ansvaret for en sektor, også har ansvar for nødvendig skadeforebyggende tiltak, beredskapsforberedelser og iverksettelse av tiltak i en kritesituasjon. Hvert departement har ansvar for samfunnssikkerhet innenfor sitt område, og ansvarsprinsippet bygger på et utgangspunkt om at sektorprinsippet og prinsippet om ansvarlinje følges. *Likhetsprinsippet* innebærer at organiseringen skal være mest mulig lik i krig, fred og krise. Den som utfører en samfunnsoppgave i fred, har også de beste forutsetningene til å håndtere oppgavene ved kriser. *Nærhetsprinsippet* betyr at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, som betyr at kommunene i praksis har det primære ansvaret for å håndtere de fleste kriser i fredstid, ansvaret er lokalt forankret (dsb.no).

Et hovedprinsipp i organiseringen av den norske staten er prinsippet om *ministerstyre*. Det innebærer at den enkelte fagstatsråd har et konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for alt som foregår i egne underliggende organer. Ministerstyret regnes som en av grunnene til at Norge har sterke fagdepartementer og sterke sektorer, samt relativt svake overdepartementer med samordningsmandat. Dette gir store utfordringer særlig i forhold til samordning. Disse utfordringene kan også knyttes til ansvarsprinsippets sterke stilling i den norske sentralforvaltningen, og særlig i departementene. Departementene kan framstilles som siloer med svak horisontal samordning (Bouckaert, Ormond og Peters 2000).

Sivilt beredskap har historisk sett ikke vært ett av Justisdepartementets kjerneområder, men tilhører en av departementets nyere oppgaver. Oppbyggingen av Siviltforsvaret startet ikke før etter andre verdenskrig, og i 1962 ble Siviltjenestekontoret opprettet under politiavdelingen i Justisdepartementet. Ved etableringen av Direktoratet for sivilt beredskap i 1970, opprettet man enda et beredskapskontor under den administrative avdelingen i Justisdepartementet. Beredskapskontoret var tillagt sakene vedrørende Direktoratet for sivilt beredskap og egne beredskapssaker (Serigstad 2003).

²http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/veiledninger_brosjyret/2006/Fakta-om-Forsvaret-2006---kap-8.html?pid=88467

³ <http://www.dsb.no/article.asp?ArticleID=1032&Rank=1&SubRank=5>

Justisdepartementet hadde administrativt ansvar for Direktorat for sivilt beredskap, samt fagansvar for sektorer innen justissektoren og sivilforsvaret. Departementet hadde ikke et særskilt samordningsansvar for de øvrige departementenes ansvarsområde (St.meld.nr. 24(1992-93)).

I 1996 ble Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) i Justisdepartementet opprettet (Serigstad 2003). Avdelingen har per i dag om lag 25 ansatte og ansvar for etatsstyring av hovedredningsentralene, Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap og Siviltjenesten. Videre har RBA samordnings- og tilsynsansvar for departementenes beredskapsarbeid og for intern sikkerhet i departementet og justissektoren⁴.

Direktorat for sivilt beredskap ble opprettet som en følge av sammenslåing av Direktorat for økonomisk forsvarsberedskap og Sivilforsvarets sentralledelse (Serigstad 2003). Direktoratet skulle bistå departementet med den overordnede samordningen av det sivile beredskapsarbeidet. RBA la i 1999 fram et utredningsprosjekt for økt oppmerksomhet mot det sivile beredskapsfeltet. Dette initiativet førte til opprettelsen av et offentlig utvalgt som skulle gjøre rede for utfordringene på samfunnssikkerhetsfeltet. Utvalget var ledet av Kåre Willoch og ble kalt Sårbarhetsutvalget (Serigstad 2003). Utvalgets innstilling omfavnet et bredt spekter av utfordringer for samfunnets sikkerhet og inneholdt flere forslag til endringer og forbedringer på ulike områder (NOU 2000:24). Utredningen ble fulgt opp i St.meld.nr. 17(2001-2002). Meldingen viser at regjeringen ikke gikk inn for Sårbarhetsutvalgets forslag om et eget sikkerhetsdepartement, men heller valgte å styrke Justisdepartementets samordningsfunksjon og opprette et eget direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap underlagt Justisdepartementet, samt et direktorat for forebyggende sikkerhetstjeneste (Nasjonal sikkerhetsmyndighet) i sivil sektor (Serigstad 2003). Dette begrunnes fra regjeringen med at sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet ikke er fragmentert, men at det derimot er en integrert del av departementenes og de underliggende organers virksomhet (St.meld.nr. 17(2001-2002)).

Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) ble opprettet i 2003. Det ble underlagt Justisdepartementet og lokalisert i Tønsberg. Det nye direktoratet består av Direktorat for sivilt beredskap og Direktorat for brann og el-sikkerhet, med unntak av den næringsrettede delen (St.meld.nr. 17(2001-2002), Serigstad 2003)

Utvikling av ny samordningspolicy for samfunnssikkerhetsfeltet

Fra 1994 til 2005 har det skjedd tre viktige policyendringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, hovedsakelig med bakgrunn i tre resolusjoner. I det følgende vil hovedtrekkene i disse endringene bli beskrevet. Policy forstås her som ny strategi for en forbedret beredskapsorganisering.

⁴http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org/avdelinger/Rednings-_og_beredskapsshyavdelingen_.html?id=1470

Kongelig resolusjon av 16. september 1994 – Om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredkapssektoren

Gjennom denne resolusjonen fikk Justisdepartementet et sektorovergripende ansvar innenfor det sivile beredskap. Departementet ble gitt et koordineringsansvar for den sivile beredkapssektoren, og fullmakt til å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge for rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser med hensyn til den sivile beredskap. Hensikten med at Justisdepartementet fikk samordningsansvar for hele beredkapssektoren, var å bedre ressursutnyttelsen, samt at det skulle gi et bedre sivilt beredskap (Kgl.res.16.09.1994). Resolusjonen har sitt grunnlag i St.meld.nr. 24(1992-93) *Det fremtidige sivile beredskap*, som var den første meldingen om samfunnssikkerhet etter den kalde krigens slutt. Resolusjonen ble vedtatt av Gro Harlem Brundtlands tredje regjering som satt i perioden fra 1990 til 1996.

I Stortingsmelding nr. 24(1992-93) gir Regjeringen klart uttrykk for behovet for et samordningsdepartement. Det er imidlertid et ønske om fortsatt å bygge på ansvarsprinsippet, der det beredskapsmessige ansvaret skal ligge hos den myndighet som har det forvaltningsmessige ansvaret for sektoren i fredstid. Det konstitusjonelle ansvaret skal også fortsatt ligge hos den enkelte fagstatsråd og hos Regjeringen som kollegium. Det overordnede koordineringsansvaret derimot, ønsket regjeringen å gi til ett departement. Samordningsdepartementet skal bl.a. kunne initiere samarbeid mellom de andre departementene og fremme forslag overfor disse med sikte på å få til bedre samordning av ressursene for både freds- og krigsformål.

I spørsmålet om hvilket departement som skulle få samordningsansvaret, var det flere kandidater som pekte seg ut (Høydal 2007). Buvikutvalget gikk i sin rapport inn for Justisdepartementet som samordningsdepartement, og i St.meld.nr. 24(1992-93) står det at i høringsuttalelsene til innstillingen gikk de fleste som berørte dette spørsmålet inn for at Justisdepartementet skulle gis ansvaret, Regjeringen inkludert. Begrunnelsen var bl.a. at departementet allerede hadde det administrative ansvaret for Direktorat for sivilt beredskap, at Sivilforsvaret var faglig underlagt Justisdepartementet, og at departementet allerede hadde en sentral plass innenfor ulykkesberedskap i fred som ansvarlige for Redningstjenesten (St.meld.nr. 24(1992-93)).

Kongelig resolusjon av 3. november 2000 – Om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn

Resolusjonen fra 2000, *Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredkapsarbeidet i departementene*, innebar styrking av Justisdepartementet sin samordningsrolle. Formålet var å sikre god kvalitet på planleggingen av beredkapsarbeidet, samt en målrettet og effektiv bruk av ressursene, og man ønsket med resolusjonen å innføre en systematisk metode der departementene kunne sikre god kvalitet på eget arbeid med beredkapsplanleggingen. Dette skal skje gjennom å føre tilsyn med beredkapsarbeidet i departementene. Denne resolusjonen bygger opp under resolusjonen fra 1994 (Kgl.res. 3.11.2000), og er hovedsakelig utarbeidet med bakgrunn i St.meld.nr. 24(1992-93), Innst.S.nr. 163(1992-93), og St.meld.nr. 25(1997-98)

Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002. Innføringen av internkontroll og tilsyn var ment å avløse programområde 05 som virkemiddel i Justisdepartementets samordning innen det sivile beredskap (Høydal 2007). Resolusjonen ble vedtatt av Jens Stoltenbergs første regjering som satt fra mars 2000 til oktober 2001.

Buvikutvalget presenterte i sin utredning i 1992 internkontrollmetoden, med et ønske om at man skulle pålegge virksomheter med beredskapsansvar å utarbeide opplegg for internkontroll. I St.meld.nr. 24(1992-93) som fulgte opp denne rapporten, gikk Regjeringen inn for at internkontroll burde innføres gradvis i alle ledd i beredskapssektoren. Ved innføring av internkontroll ble det uttrykt at Direktoratet for sivil beredskap og fylkesmennene skulle tillegges et tilsynsansvar. Overordnet ansvar for direktoratets utøvelse av tilsynsfunksjonen skulle Justisdepartementet ha, men nøyaktig hva dette samordningsansvaret skulle bestå i, og Justisdepartementets rolle i forhold til de andre departementene, trengte ytterligere avklaring. Justisdepartementet sier at bakgrunnen for at man ønsket internkontroll var at beredskapsarbeidet var for spesialisert, for innelukket og at ledelsen var dårlig kjent med det, samtidig var det lite forankret i de ulike virksomhetene (Høydal 2007).

Kongelig resolusjon av 24. juni 2005 – Om DSBs koordineringsansvar og ansvar for koordinering av tilsyn

Denne resolusjonen skal legge grunnlaget for godt forebyggende arbeid og beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning, næringsliv og annen samfunnskritisk virksomhet (St.prp.nr. 1(2005-2006)). Den er en viktig brikke i den nye samordningspolicyen, og kan ses som den foreløpig siste av tre store endringer på dette feltet. Resolusjonen er svært sentral i forhold til DSB sitt samfunnssoppdrag, og ligger som et bakteppe for tilsynene i departementene. Resolusjonen sier noe om DSBs tverrsektorielle rolle som understøtter av JDs samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Et formål er at den skal gi nærmere retningslinjer for hvordan DSB i praksis skal utøve sin koordinerende rolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på sivil side, i forhold til aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker og i forhold til virksomheter som omfattes av storulykkesforeskriften. Et viktig formål med DSB sin koordineringsrolle er å understøtte Justisdepartementets koordineringsansvar innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Ved at DSB skaffer seg oversikt over det sivile samfunns forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeid på tvers av sektorer, kan direktoratet bidra til erfaringsutveksling og mulige samfunnsmessige gevinster ved at ulike tilsyn gjennom dialog og avklaring i størst mulig grad er samordnet med tanke på regelverk, opplæring og metodebruk ved tilsyn. Resolusjonen er en formalisering av etablert praksis, og den gir retningslinjer for direktoratet sin utøvelse av den koordinerende rollen det har fått i forhold til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, inkludert arbeidet med utførelsen av tilsyn med departementenes beredskapsarbeid. Den har stor betydning for DSBs utøvelse av direktoratet sin rolle, og det er gjennom denne resolusjonen at DSBs

rolle som ”tilsynsmyndighet” på vegne av Justisdepartementet i stor grad legitimeres (Høydal 2007).

Resolusjonen er hovedsakelig utarbeidet med bakgrunn i St.meld.nr. 17(2001-2002) *Samfunnssikkerhet*, St.meld.nr. 39(2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*, og St.meld.nr. 37(2004-2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, samt Storulykkesforeskriften⁵ som i utgangspunktet er utarbeidet på bakgrunn av Sevesodirektivet. Resolusjonen ble vedtatt av Kjell Magne Bondeviks andre regjering som satt fra 2001 til 2005.

At ansvarsprinsippet står svært sterkt i den norske sentralforvaltningen, kommer tydelig fram i de tre resolusjonene. Resolusjonene innebærer betydelige endringer for norsk samfunnssikkerhetspolitikk, men ingen av dem rokker ved ansvarsprinsippet, som er et av hovedprinsippene i organiseringen av samfunnssikkerhet. Policyendringene på samfunnssikkerhetsområdet har kommet forsiktig og gradvis, og prosessene med å få gjennomslag for resolusjonene har alle vært krevende. Mange av fagdepartementene har hele veien hatt innvendinger mot å øke Justisdepartementets samordningsansvar. Frykten blant fagdepartementene for å miste ansvar og for inngripen i det konstitusjonelle ansvaret har vært en av hovedgrunnene til at prosessene har tatt så lang tid. For Justisdepartementet og DSB har resolusjonene vært ensbetydende med en oppklaring av ansvarsforholdene i forhold til samfunnssikkerhet, og de har gitt både departementet og direktoratet klarere roller i forhold til fagdepartementene (Høydal 2007).

Vertikal samordning – Justisdepartementet og DSB

Som en følge av policyendringen skissert overfor, har også praksisen på området endret seg i løpet av perioden som studeres. I det følgende vil policy og praksisutvikling langs den vertikale samordningsdimensjonen gjennomgås.

Samordningsfunksjonene til Justisdepartementet innebærer et ansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, koordinerer og fremme proposisjoner og meldinger til Stortinget, tilrettelegge rammebetingelser, ta initiativ, være pådriver, avklare ansvarsforhold i gråsoner og treffe prinsipielle avgjørelser på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet (St.prp.nr.1(2005-2006)).

Som understøtter til Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle, er DSB på vegne av Justisdepartementet fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Direktoratet er en viktig premissleverandør for Justisdepartementets samordningsansvar, og et av formålene med DSB sin rolle er å skaffe oversikt over det sivile samfunns forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeid på tvers av sektorer. Viktige virkemidler er blant annet tilsyn med departementene og øvelser som utføres i regi av DSB. Direktoratet sin koordinering skal legge grunnlaget

⁵ En EU-foreskrift som gjelder alle virksomheter innenfor en viss størrelse og med fare for eksplosjoner som kan gjøre stor skade.

for et godt og helhetlig arbeid og gode beredskapsforberedelser innenfor offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet.

Justisdepartementet skal i tillegg til å være sekretariat for politisk ledelse, også være det øverste organet for gjennomføring av sektorpolitikk og ha ansvar for styring av underliggende virksomheter, herunder kommer DSB. Justisdepartementet delegerer utføringen av tilsynene med beredskapsarbeidet i departementene til DSB. Direktoratet på sin side, har i tillegg til tilsyn med departementene også en rekke andre oppgaver, og DSB skal legge grunnlaget for et godt forebyggende arbeid og beredskapsforberedelser innen offentlig forvaltning og samfunnskritisk virksomhet. DSB er sivilforsvarets øverste ledelse og har ansvar for sivilforsvarstiltak som varsling, tilfluktsrom og evakuering. Direktoratet har også ansvar for administrative og praktiske oppgaver på beredskapsområdet, og dette arbeidet skal utføres i tett samarbeid med militære myndigheter innenfor rammene av totalforsvarskonseptet. I tillegg har DSB administrative fellesoppgaver innen krisehåndtering og oppgaver for fagdepartementene. Gjennom utredninger, dokumentasjon og evaluering skal direktoratet gi faglige råd og beslutningsgrunnlag for Justisdepartementets politikkutforming og prioriteringer innenfor samfunnssikkerhetsområdet (St.meld.nr. 17(2001-2002)).

DSB er gjennom resolusjonen fra 2005 gitt i oppdrag å utarbeide nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport som grunnlag for videre oppfølging av sikkerhets- og beredskapsarbeidet på tvers av sektorer og etatsgrenser. Den første rapporten kom til Justisdepartementet i september 2005, og den andre kom vinteren 2006 (NSBR-05, NSBR-06). Rapportene inneholder trendanalyser, vurderinger av status innen særskilte områder, og anbefalinger om fremtidige tiltak, og Justisdepartementet bruker dem i utøvelsen av sin samordningsrolle (Høydal 2007). Formålet med rapportene er å dokumentere status for samfunnssikkerhet og beredskap inne spesielle områder, samt peke på nye sårbarheter som grunnlag for strategiutforming og prioritering av tiltak (NOU 2006:6).

Både Justisdepartementet og DSB er opptatt av at tilsynene i departementene ikke skal ha innvirkning på det enkelte departements konstitusjonelle ansvar eller ansvarsprinsippet. Departementene og den norske sentralforvaltningen generelt, er svært bevisste på prinsippene om ansvar, nærhet, likhet, og sektoransvaret. I den grad det blir stilt kritiske spørsmål til DSB sine tilsyn og Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle, så er det i sammenheng med at man ikke skal blande seg inn i hverandres sektorer. I departementene kan man se en gjennomgående sterk lojalitet til ansvar, nærhet og likhetsprinsippene. Enkelte av departementene har stilt seg spørrende og kritiske til hvilken rolle DSB og Justisdepartementet skal ha med hensyn til det enkelte sektors beredskapsarbeid. Gjennom tilsynet understreker DSB at hensikten er å få en tredjeparts gjennomgang av departementet og sektorens beredskapsarbeid, der resultatet er forslag til forbedringspunkter. For DSB innebærer tilsynsarbeidet i departementene en utfordring med å få fokus på samfunnssikkerhet og beredskap, og å gjennomsyre det i det enkelte departement (Høydal 2007).

Spenningen mellom politisk styring og faglig autonomi karakteriseres som en av de mest varige konfliktlinjene i norsk forvaltningshistorie (Christensen, Lægroid og Ramslien 2006), og diskusjonen omkring autonomi og styring er en stadig aktuell

problemstilling. Justisdepartementet er et tungt og tradisjonsrikt departement med klare juridiske arbeidsmetoder der juss-profesjonen står sterkt. DSB er et relativt nyopprettet direktorat som mest sannsynlig har behov for ”veiledning” av moderdepartementet til direktoratet finner sin egen form. Styring skjer blant annet gjennom den vertikale samordningen og gjennom muntlig dialog og tildelingsbrev fra Justisdepartementet til DSB. Autonomi gis ved horisontal samordning, blant annet ved at DSB får tilsynsansvar og en rekke andre oppgaver (Høydal 2007). Videre er Victor Normans prosjekt med utflytting av direktorater og tilsyn et forsøk på å fristille underliggende etater i større grad (St.meld.nr. 17(2002-2003). DSB er som nevnt lokalisert i Tønsberg, i tråd med Stortingsmelding 17(2002-2003).

Forholdet mellom Justisdepartementet og DSB karakteriseres som å være positivt, samtidig som det er diskusjoner omkring prioriteringer, saker og tildelingsbrev. Særlig i samordnings- og beredskapssakene er det tett samarbeid mellom departement og direktorat (Høydal 2007).

Tildelingsbrev

Gjennom årlige tildelingsbrev fra Justisdepartementet får DSB føringer for hvilke mål og saksområder de skal arbeide med. Dette er en prosess som er preget av tett samarbeid med innspill fra direktoratet til departementet, og tilbakemeldinger fra Justisdepartementet til DSB. Videre rapporterer DSB systematisk om oppnådde mål i tildelingsbrevene i form av hel- og halvårsrapportering, skriftlig og i møtevirksomhet til Justisdepartementet (Høydal 2007). I denne studien er tildelingsbrevene fra 2004, 2006 og 2007 valgt ut for nærmere gjennomgang. I alle de nevnte tildelingsbrevene er forebygging, håndtering og økt samfunnssikkerhet viktige mål. Tildelingsbrevene viser at forskning blir stadig viktigere, og særlig understrekes forskning og initiativtaking fra DSB i tildelingsbrevet fra 2007. Øvelser er virkemidler for bedre samfunnssikkerhet som vektlegges i alle tre tildelingsbrevene, og fra 2004 til 2007 kan man se et økt fokus på dette.

Tildelingsbrevet fra 2004 er det første etter at DSB ble opprettet, og skiller seg fra tildelingsbrevene fra 2006 og 2007 fordi det i større grad vektlegger en del grunnleggende føringer fra departementet om hva som er DSB sine oppgaver osv. Det fokuseres både på at DSB skal utvikle og ivareta rollen som samordnings- og tilsynsorgan, og på bevissthet rundt synergieffekter av opprettelsen av DSB. Gjennom tydelige virksomhetsmål, målstyrt resultatoppfølging, effektiv organisering og ressursanvendelse skal direktoratet samle, fornye og styrke samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

Tildelingsbrevet fra 2006 er det første etter opprettelsen av den nye resolusjonen om DSB sitt koordineringsansvar, noe som også kommer fram av tildelingene og målene. Det er fokus på både å videreutvikle samhandling mellom ulike aktører på alle nivå i samfunnet, og på ulike tiltak for bedret samfunnssikkerhet og beredskap i samfunnet, herunder utføre tilsyn, gjennomføre øvelse Oslo med tilhørende rapport, samt gjennomføre erfaringsseminar med departementene i forbindelse med tilsynene i departementene.

I tildelingsbrevet for 2007, vektlegges det at ansvarsprinsippet er et viktig utgangspunkt for samfunnsikkerhetsarbeidet, men at samordning også er viktig. DSBs rolle som understøtter til JD framheves, og pådriver rollen i forebyggende arbeid vektlegges. DSB blir bedt om å utvikle en samlet strategi for tilsyn på DSB sitt område, slik at man kan sikre god kvalitet og samordning mellom tilsynene utført på de ulike områdene.

Horisontal samordning – DSBs tilsyn med departementene

I utøvelsen av Justisdepartementets samordningsansvar er tilsyn et viktig virkemiddel. DSB fremskaffer gjennom tilsynene en samlet oversikt over status på beredskapsarbeidet, og det igjen gjør det mulig for Justisdepartementet å fatte nødvendige beredkapsrelaterte beslutninger. Et viktig mål med tilsynene er at DSB gjennom veiledning og rådgivning skal bidra til å sikre tilfredsstillende beredskapsarbeid under det enkelte departements ansvarsområde, samtidig som departementene veiledes for å ivareta kravene til samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet som er definert i resolusjonen fra 2000 om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn (Årsmelding DSB 2004). Dette blir forsøkt oppnådd ved at det i tilsynene fokuseres på gjennomgang og bevisstgjøring av ulike faser i beredskapsarbeidet, og der temaene for tilsynene er kvalitet på beredskapsarbeidet knyttet til planlegging, forberedelser og håndtering av kriser, fra forebyggende tiltak og planaktivitet, via respons til gjenoppbygging (Høydal 2007). DSB skal i tilsynene vurdere sammenhengen mellom ulike ordninger, eksempelvis overlapp og/eller gråsoner og bevissthet i forhold til konkrete beredkapsordninger innen sektoren, men de skal ikke vurdere kvaliteten på spesifikke og faglige ordninger (Tilsynsrapport DSB 2004). Gjennom tilsynene ønsker man å få oversikt over nåværende tilstand på beredskap i departementet. Det er derfor ingen krav om at de departementsansatte skal forberede seg til tilsynet ved å lese aktuell dokumentasjon, oppdatere planverk osv.

Det første departementstilsynet ble utført i 1998 i Helse- og sosialdepartementet. Dette var et prøvetilsyn som en del av arbeidet med den kongelige resolusjonen som ble vedtatt i 2000. I 2001 satte man i gang med de første tilsynene etter at resolusjonen kom (Årsmelding DSB 2006).

Tilsynsstrategi, sanksjonsmuligheter og offentliggjøring

Som tilsynsstrategi kan man grovt sett skille mellom kontrollør og veileder (Helleren 2004). Veilederrollen har en optimistisk tro på tilsynsobjektet, og kontrollørrollen har en negativ mistroisk holdning til tilsynsobjektet (Helleren 2004). DSB har valgt å legge seg på den optimistiske linjen, og tilsynsrollen til DSB blir av både DSB selv og Justisdepartementet karakterisert som en rådgivende rolle. Det er et sterkt fokus på at tilsynet ikke skal være en belastning for departementene, og DSB er i tilsynene svært oppmerksom på den sterke bevisstheten rundt sektoransvaret og ansvarsprinsippet i

departementene (Høydal 2007). I årsmeldingen fra 2005 sies det at tilsynet ses på som et positivt bidrag til å avdekke forbedringspunkter, og at direktoratets tilbakemeldinger oppfattes som viktige innspill til arbeidet med å videreutvikle departementenes allerede eksisterende beredskapsordninger. DSB er opptatt av at tilsynet skal gi en *merverdi* til departementenes beredskapsarbeid (Årsmelding DSB 2005). I åpningsmøtene i forbindelse med tilsynene, vektlegger DSB at tilsynet må ses på som en *gratis konsulenttjeneste*, og at departementene må bruke rapporten for det den er verdt. Dette er et budskap DSB tror når fram til departementene (Høydal 2007).

DSB mangler både et generelt beredskapslovverk å gjøre tilsyn i departementene på bakgrunn av, sanksjonsmidler overfor departementene, og myndighet til å kreve spesiell oppfølging av tilsynsrapporten. Direktoratet ønsker en god dialog med departementene for å avdekke relevante forbedringspunkter og er derfor avhengig av gjensidig tillit og respekt gjennom tilnærmingen til departementenes beredskapsarbeid (Tilsynsrapport DSB 2004). Dersom prosessen med å selge inn forbedringspunktene til departementene, ikke hadde gått så bra som den gjør, så kunne man i DSB ønsket seg sanksjonsmuligheter. Men slik situasjonen er i dag, og med den drahjelpen som kom med bl.a. tsunamien og tilbakemeldingene Utenriksdepartementet fikk i forbindelse med håndteringen av den, så sier man i DSB at departementene er bevisste på hvor viktig sikkerhet og beredskap er, og at det prioriteres for å unngå å komme i samme situasjon. I Justisdepartementet oppfatter man det som riktig at det ikke er sanksjonsmuligheter. Dette begrunnes med det konstitusjonelle ansvaret og ansvarsprinsippet. Sanksjonsmuligheter ville ikke være forenlig med ansvarsprinsippet. Det vektlegges fra departementet at det til syvende og sist er departementene selv som skal bruke penger på beredskapsarbeidet. Den eneste sanksjonsmuligheten Justisdepartementet har, er å skrive et Regjeringsnotat og gjøre rede for situasjonen, men terskelen for at det skal gå så langt er svært høy (Høydal 2007).

Tilsynsrapportene som utarbeides i etterkant av tilsynene i departementene unntas fra offentligheten. Dette kan være problematisk, men samtidig ha fordeler. Det kan være en fordel fordi man i starten på prosessen med tilsynene har behov for å skape tillitsforhold og for å legge grunnlaget for å få den rette åpenheten til departementene. Samtidig får departementene ro til å jobbe med rapporten og oppfølgingen, blant annet fordi det ikke blir førstesidestoff i tabloidene. Men det kan også være en fare for at departementene blir for beskyttet, og at oppfølging blir nedprioritert fordi offentligheten aldri får vite innholdet i rapportene, og at departementene dermed ikke føler like stort press på å ha en oppdatert fungerende beredskap. På den andre siden, kunne det vært problematisk å få tak i all informasjonen som trengs for å gjøre en ordentlig vurdering dersom rapportene ikke var unntatt offentligheten, og man kunne risikere å møte motvilje hos departementene. Det oppnås lettere større åpenhet dersom informasjonen ikke kommer ut, og det er viktig for tilliten mellom dem som fører tilsyn og dem det blir ført tilsyn med, at de kan snakke fritt og åpent. Videre kan det være problematisk at rapportene ikke er offentlig tilgjengelige i forhold til offentlighetens krav om å vite hvordan tilstanden på beredskapsfronten i departementene er (Høydal 2007).

Tilsynsprosessen og metode

Første steg i tilsynsprosessen er at Justisdepartementet sender ut tilsynsvarsel til det aktuelle departementet ca. 4 mnd. før tilsynsbesøket. Dette er stort sett den eneste rollen Justisdepartementet har i selve tilsynsprosessen, resten utføres av DSBs enhet for Analyse og utredning, med bistand fra enhet for Tilsyn og koordinering, eller andre fagavdelinger etter behov. At varselet sendes fra Justisdepartementet og ikke fra DSB, anses som viktig fordi det da oppleves som likeverd fra et departement til et annet, selv om det er DSB som utfører tilsynene. Direktoratet er også nøye med å påpeke at de utfører tilsynet på *vegne* av Justisdepartementet. Den videre planleggingen og praktiske gjennomføringen av tilsynet er det DSB som tar seg av. Første skritt er å få lagt en plan for gjennomføring, samt sende det aktuelle departementet en liste over dokumentasjon som DSB ønsker oversendt. Dokumentene som etterspørres er datert og hjelper derfor tilsynsgruppen til å få et oversiktlig bilde av nå-situasjonen i departementet. Tilgang på dokumentasjonen avhenger av velvillighet fra departementene, da det ikke er nedfelt noe sted at DSB har krav på tilgang. Dette er likevel ikke et problem ettersom departementene er samarbeidsvillige og gir dokumentasjonen som DSB ønsker (Høydal 2007).

Fra formøtet til sluttmøtet beregnes det ca. 10 uker, men selve tilsynsbesøket i departementene med intervjuer, gjennomføres i løpet av en til to uker. På formøtet ønsker man bl.a. å få informasjon om departementets ansvarsområde, de viktigste saksområdene på beredskapsområdet, og å diskutere temaavgrensning for tilsynet.

Tilsynsbesøket starter med et åpningsmøte for alle som skal intervjues, og man ønsker også at departementsråden skal delta for å få den nødvendige forankringen. Ekspedisjonssjefen fra Justisdepartementet og DSB sin direktør er til stede på møtet, og eventuelt er avdelingsdirektøren i Utredning og nasjonalberedskap (UON) også til stede. Ved åpningsmøtet presenteres tilsynsgruppen, og det orienteres om hensikt, mål, tema og metode for tilsynet. Intervjuene gjennomføres og er hovedsakelig beregnet til å vare i en time hver, avhengig av hvor sentral funksjonen til den som intervjues er. Spørsmålene omhandler egne arbeidsoppgaver, prosesser og egen rolle eller deltakelse i forbindelse med beredskapsarbeidet. Aktuelle personer for intervju er i utgangspunktet ekspedisjonssjefer, avdelingsledere og i tillegg informasjonsenheten og andre som innehar nøkkelroller innenfor beredskapsarbeidet i departementet (Prosedredokument).

Hvorvidt DSB skal foreta verifikasjon med styringsdialogen mellom aktuelt departement og underliggende etat vurderes, og må avklares med departementet. Hensikten med verifikasjon av underlagte etater, er å bekrefte og kvalitetssikre funn i departementet, samtidig som man ønsker å få et mer helhetlig inntrykk av departementets sektoransvar i bredde, men det er ikke hensiktsmessig å gå i dybden på planverk og lignende for de underliggende etatene.

Grunnlaget for sluttrapporten DSB utarbeider, er avdekte funn og forbedringspunkter. Rapporten er problemorientert med fokus på forbedringspunkter og tilhørende anbefalinger. Slik blir den i størst mulig grad et veiledende og løsningsorientert dokument for videre arbeid med utvikling av beredskapen for departementene. Departementet får rapporten noen dager før sluttmøtet, slik at berørte parter kjenner til forbedringspunktene før de blir presentert, for slik å sikre god kvalitet

på sluttmøtet når rapporten fra DSB presenteres. På sluttmøtet ønsker man også å avdekke eventuelle faktafeil og misforståelser relatert til funn, og departementet får to ukers frist til å komme med skriftlige innspill på faktafeil i rapporten. De samme personene som ble innkalt på åpningsmøtet, innkalles på sluttmøtet. Eventuelle innspill og faktafeil mottas og deretter slutføres rapporten, som da blir sendt til departementet med kopi til Justisdepartementet, direktøren og avdelingsdirektøren for UON. Departementet får deretter en 3 måneders frist til å presentere en plan for oppfølging av forbedringspunktene. Denne skal sendes til Justisdepartementet, med kopi til DSB.

Tilsyn i OED og KKD

To departementer ble valgt ut som case i studien, Olje- og energidepartementet (OED) og Kultur- og kirke departementet (KKD). Disse ble valgt bl.a. fordi OED karakteriseres som et høy-beredskapsdepartement og KKD karakteriseres som et lav-beredskapsdepartement. Det er interessant å sammenligne hva som påpekes i tilsynsrapportene, og i hvilken grad disse to ulike departementene prioriterer sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Det kan stilles spørsmål ved representativiteten til OED og KKD i forhold til de andre departementene når det gjelder beredskapsarbeidet. Men i denne studien har det ikke vært et mål i seg selv at departementene skal være representative, men heller har det vært et mål at de skal vise forskjellene i fokus på beredskap fra et høy-beredskap departement som OED til et lav-beredskap departement som KKD er. Videre har det vært ønskelig å få et bilde av tilsynsutøvelsen i praksis.

Ulik grad av beredskapsnivå kan ha sammenheng med vektlegging av etterarbeidet med tilsynsrapportene i OED og KKD. I OED ser man at departementet pliktig oppfyller og forbedrer punktene som har blitt påpekt i tilsynsrapporten innen rimelig tid, mens KKD synes å være betraktelig mer avslappet i forhold til oppfølgingen. OED fikk overlevert sin rapport i slutten av november 2004, i januar 2005 sendte departementet brev til Justisdepartementet med plan for oppfølging av anbefalte forbedringspunkter. I begynnelsen av juni 2005 sendes nytt brev til Justisdepartementet, nå med hvilke tiltak som er gjennomført av departementet. Tilsynet i KKD var i 2005, rapporten ble oversendt i begynnelsen av juni 2005, og i august 2007 var behandlingen av rapporten enda ikke ferdig i departementet. Flere faktorer spiller nok inn her, slik som tilgjengelige ressurser og prioriteringer.

Til tross for at sektorene er svært ulike, kan man se likheter i hva som påpekes i tilsynsrapportene til OED og KKD. Blant annet etterlyses administrasjon og økonomiavdelingens ansvar og koordineringsrolle i begge departementers beredskapsarbeid. Manglende krav og forventninger til underliggende etater i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap er også noe både OED og KKD får påpekt. I KKD kan det synes som det skorter en del på det grunnleggende planverket og iverksettelse og bruk av disse. Mens OED i større grad har det grunnleggende på plass, og forbedringspunktene går mer på andre ting som eksempelvis i forhold til andre departementer, deltakelse i øvelser osv (Høydal 2007).

Generelle funn i tilsynene

Flere ”problemområder” går igjen hos mange av departementene. *Gråsoneproblematikken* er et av disse. Uttrykket inneholder en forståelse om saker der flere departementer eller øvrige myndigheter har et ansvar, og der man kan oppleve en ansvarsfraskrivelse eller pulverisering av ansvar fordi eierskap og ansvarsforhold blir uklare. Problematikken omtales også som ”wicked issues”, og er noe som er avdekket gjennom flere av tilsynene. Gjennom øvelser ser man tverrsektorielle utfordringer rundt tverrsektorielt samarbeid, og dette kan være en viktig oppgave for Justisdepartementet å peke på gjennom sin samordningsfunksjon. Men verken Justisdepartementet eller DSB har myndighet til å iverksette tiltak rundt denne problematikken, det eneste virkemiddelet er å sette fokus på utfordringene (Høydal 2007). Ved terroranslagene i USA 11.september 2001, ble behovet for samordning mellom departementene og mellom ulike forvaltningsnivå tydeliggjort. Selv om dette var en hendelse utenfor Norges grenser, ble særlig Utenriksdepartementet og Justisdepartementet berørt i den grad at Utenriksdepartementet fikk ansvar for koordinering på norsk side, og Justisdepartementet ivaretok den nasjonale beredskapen (St.meld.nr. 17(2001-2002)).

Manglende erfaringsutveksling er også en gjenganger, og var et av temaene som ble tatt opp da DSB arrangerte erfaringsseminar for departementene, der erfaringer fra departementstilsyn i perioden 2001-2006 var tema. DSB oppfordrer lav-beredskap departementene som ikke ønsker å legge alt for mye arbeid i planverk, til i større grad å samarbeide med departementer som ligner en selv. Til tross for at sektorene kan være ulike, så møter man på mange av de samme utfordringene når det gjelder planverk, oppbygging av planverk osv. Erfaringsutveksling henger også sammen med gråsoneproblematikken. Et problem er at departementene kan ta stort ansvar for sine ting, men man er ikke i stand til å se det i sammenheng, og man får dermed ikke løst de største utfordringene (Høydal 2007).

Økt bevisstgjøring betegnes som en av de største effektene av tilsynene, og man ser en tydelig positiv endring i holdninger og bevisstgjøring i arbeid relatert til samfunnssikkerhet og beredskap. Tilsynsbesøket varsles til departementet i god tid før. Om dette er det mest hensiktsmessige og gir et best og mest riktig bilde av situasjonen i departementet kan det stilles spørsmål ved, men både i Justisdepartementet og i DSB råder det enighet om at dette er den eneste måten å gjøre det på dersom det skal fungere. En hektisk hverdag hos departementene gjør det utfordrende å få kabalen til å gå opp når tilsynene er varslet, og tanken på hvordan man skulle fått det til om departementene ikke fikk et varsel, virker nærmest umulig. Det argumenteres fra DSB sin side også med at hvor vellykket tilsynet er, avhenger av et tillitsforhold mellom departement og DSB. Denne tilliten oppnår man ikke ved å komme uanmeldt og trenge seg på. At de ansatte i departementene forbereder seg, ser man i DSB på som positivt fordi de da får oppfylt noen av sine intensjoner med tilsynet, selv om nå-situasjonen på beredskapsfronten kanskje ikke blir helt reell. Endringer i planverk o.l. avsløres av dateringer, men dette blir heller ikke sett på som problematisk fra DSB. Det anses som positivt at varslet tilsyn kan sette i gang prosesser som ellers ikke ville kommet så langt (Høydal 2007).

I andre halvdel av 2004 begynte DSB med verifisering av styringsdialog mellom departement og underliggende etater i departementstilsynene. Direktoratet valgte å gjøre det fordi man gjennom tilsynene så at det var en del spørsmål som ble hengende i løse luften. Departementene delegerte i større grad mer og mer til underliggende etater, og i tilsynene ble det i stor grad henvist til at ting ble håndtert i etatene. *Tydeliggjøring av styringsdialog* til underliggende etater er noe DSB etterspør i tilsynene, det er noe som påpekes og som stadig kan forbedres. Tilsynene avslører en manglende bevissthet i forhold til hvordan underliggende etater kan brukes til å skaffe oversikt over sårbarhet i sektoren som helhet (Tilsynsaktiviteter DSB 2005). I tilsynene sjekker DSB kun dialog mellom departement og underliggende etat, ikke beredskapsarbeidet i etatene. Underliggende etat har heller ikke krav på innsyn i tilsynsrapporten, det er opp til det enkelte departement å avgjøre.

Generelt kan man si om funnene at det er en tendens til at departementene har stor grad av tillit til at underliggende etater ivaretar sitt ansvar og handler slik det er forventet, men uten at det nødvendigvis er formalisert gjennom styringsdialogen. Mangel på formalisering av styringsdialogen på sikkerhets- og beredskapsområdet fører til at departementene ikke vet hvilken oversikt de underliggende etatene sitter med. Dette kan bli kritisk ved en ulykke o.l., fordi departementene i en slik situasjon er fullstendig avhengige av sine underliggende etater og deres kompetanse (Høydal 2007).

I forbindelse med tilsyn i Justisdepartementet, så må DSB føre tilsyn med sitt moderdepartement, som egentlig fører tilsyn med seg selv, for så å sjekke dialogen mellom moderdepartementet og seg selv, og til slutt rapportere om forholdene til samme departementet. Dette blir en form for tilsyn av tilsyn, som kan være problematisk. I både Justisdepartementet og DSB er man klar over utfordringene som vil oppstå, men det vektlegges at tilsynsgruppen fra DSB er profesjonelle i sitt arbeid, at det er styringsdokumenter som ligger til grunn for tilsynet, og at det ikke er særlig følsomme saker som tas opp i intervjuene. Det er derfor en oppfatning i både Justisdepartementet og DSB om at gjennomføringen av dette vil være relativt uproblematisk (Høydal 2007).

Oppfølging av rapportene

DSB sitt arbeid slutter i det tilsynsrapporten er oversendt departementet. DSB får deretter kopi av oppfølgingsplanen departementet sender Justisdepartementet, men det er Justisdepartementet som har ansvaret for oppfølging av departementenes etterarbeid. DSB har liten kunnskap om hva som blir gjort av oppfølging fra Justisdepartementet, og Justisdepartementet på sin side sier at oppfølgingen er noe man må ta tak i. Justisdepartementet bekreftet at departementene ikke får direkte oppfølging, men man har snakket om at man skal begynne med oppfølgingsmøter etter et halvt til ett år etter tilsynet. Dersom departementene ikke utfører oppfølgingsarbeid, så får det ingen konsekvenser fra Justisdepartementet, og det blir heller ikke gitt noe godkjent stempel på oppfølging som eventuelt gjøres fra departementene (Høydal 2007).

Annet hvert år skal departementene avgi en kort statusrapport om beredskapsarbeidet til Justisdepartementet. Dersom beredskapsnivået ikke samsvarer med fastsatte mål, kan Justisdepartementet be departementene gjøre rede for hvor raskt

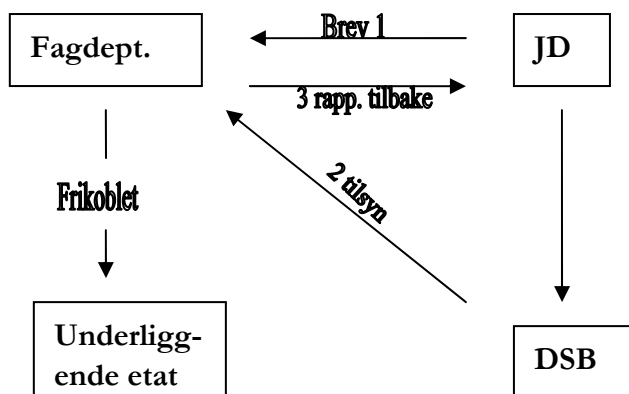
man kan nå målsetningene (Kgl.res. 03.11.2000). I Justisdepartementet bekreftes det at denne praksisen gjennomføres, og hittil har det vært tre rapporteringsrunder. Konsekvenser ved manglende rapportering har til nå ikke vært særlig aktuelt, men om det blir nødvendig kan en konsekvens være å orientere regjeringen (Høydal 2007).

Øvelser – "nytt" virkemiddel i beredskapsarbeidet

Gjennom øvelser avdekkes forbedringsmuligheter både i kriseplanverk og organisering av beredskapen, og DSB er opptatt av at departementene både skal delta i og arrangere øvelser. Direktoratet gjennomfører årlig alt fra skrivebordsøvelser og samhandlingsøvelser mellom kommune og næringsliv, til store kriseøvelser og departementsøvelser (Årsmelding DSB 2005). DSB er generelt ikke tilfreds med den skriftlige evalueringen av gjennomførte øvelser. Dersom evalueringen ikke er god nok, fører det til at man ikke oppnår optimalt utbytte av øvelsene for å sikre kontinuerlig forbedring. Videre påpeker direktoratet at øvelsene ikke er godt nok forankret i en øvelsesstrategi med klare målformuleringer basert på kompetansekartlegging og utfordringer avdekket gjennom scenarier og/eller ROS-analyser (Tilsynsaktiviteter DSB 2005).

Øvelse Oslo 2006 er den foreløpig siste store øvelsen arrangert av DSB, og dette er også den største sivilt ledede øvelsen i sitt slag noen sinne i Norge. Formålet med øvelsen var å øve samfunnets evne til å håndtere omfattende terroranslag og katastrofer. Øvelsen blir i evalueringsrapporten karakterisert som vellykket (Øvelse Oslo 2006 Evaluering). Rapporten fastslår at grunnberedskapen er god, men 26 læringspunkter blir trukket fram. Blant disse finner man at Regjeringens kriseråd har større potensial for å brukes til nødvendige avklaringer mellom departementene, og at Lederdepartementets rolle (Justisdepartementet hadde denne rollen under øvelsen) må tydeliggjøres opp mot øvrige departementer og krisestøtteenheten.

Oppsummering av tilsynskjeden på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet



Figur 7.1 Tilsynskjede

Figuren søker å beskrive gangen i tilsynsansvaret til DSB.

1. Brev om varsel om tilsyn fra Justisdepartementet til fagdepartementene.
2. DSB fører tilsyn med fagdepartementene.
3. Fagdepartementene rapporterer til Justisdepartementet, isteden for til DSB som er ansvarlig for utførelsen av tilsynene.
4. Underliggende etater er frikoblet. JD/DSB forutsetter at fagdepartementene har kontroll på hva som skjer i underliggende etater, og DSB fører derfor ikke tilsyn med disse instansene som er svært viktige i sentralforvaltningen.

Tilsynskjeden viser at det er to svake punkter på området. For det første den manglende oppfølgingen av tilsynsrapportene fra DSB, og at det er Justisdepartementet som etter overlevert tilsynsrapport skal ta over stafettpinnen med oppfølging. Det andre svake punktet er manglende tilsyn med underliggende etat. Gjennom tilsynene med departementene sjekkes dialogen til underliggende etat, men ikke selve beredskapen hos underliggende etat. Det har fagdepartementet selv ansvar for å gjøre. Frikoblingen som oppstår mellom departement og underliggende etat kan sies å være lite heldig i forhold til samfunnssikkerhetsarbeidet, og i forhold til den viktige rollen underliggende etat har i forhold til moderdepartementet når en krise inntreffer. Tilsynskjeden viser en tverrhorisontal koordinering, der ministerstyret med det konstitusjonelle ansvaret og ansvarsprinsippet sammen med fagdepartementenes manglende vilje, gjør at JD ikke har et overdepartementalt ansvar.

I vurderingen av tilsynene så langt, gjennomfører DSB både en intern- og en ekstern evalueringsprosess. Det hentes blant annet inn vurderinger fra alle departementene. Etter evalueringen skal DSB utarbeide nytt opplegg for videre tilsyn,

og det skal derfor ikke gjennomføres mer enn to tilsyn høsten 2007. Hva det skal fokuseres på i neste tilsynsrunde er foreløpig noe uklart, men i DSB er man overbevist om at oppfølging av forbedringspunktene og funnene som ble avdekket i første tilsynsrunde er nødvendig. Dette er også noe direktoratet tror departementene forventer. Slik tilsynet gjennomføres i dag, er resultat av en læringsprosess i DSB. I direktoratet oppleves formen man har kommet fram til som god, men svært ressurskrevende. Det kan ha både fordeler og ulemper. Fordeler fordi tilsynet blir svært omfattende og grundige, og ulemper fordi det krever mye tid og ressurser. Fra departementene har DSB fått gode tilbakemeldinger, og direktoratet selv sier at de kan ha vanskeligheter med å se svakheter ved tilsynet. Men man er også observante på at suksessfaktoren som har vært til nå, kanskje ikke vil være den samme om man ikke endrer seg i runde to av tilsynene, og kommer med noe nytt. Graden av suksess i tilsynene, kan også ha sammenheng med hvilke forventninger man har til nivået på beredskapsarbeidet i departementene. Dersom man starter på et lavt nivå, med lave forventninger, så skal det ikke store endringer til før man ser forbedringer og resultater, og at dette igjen kan tilfredsstillende behovet for økt fokus på samfunnssikkerhet og beredskap (Høydal 2007).

Analyse av empiriske hovedfunn

Etter den kalde krigens slutt har fokus dreid mer i retning mot en enhetlig organisering av sivilforsvaret i Norge, og innholdet i den sivile beredskapen er i større grad innlemmet i betegnelsen samfunnssikkerhet. Justisdepartementet sin samordningsrolle i forhold til samfunnssikkerhet og beredskap, har etter den kalde krigen blitt styrket gjennom blant annet flere kongelige resolusjoner, stortingsmeldinger og utredninger. Med endret fokus har det også kommet en ny policy for samfunnssikkerhet. Den nye policyen kan sies å ha vokst fram med tre viktige resolusjoner som har resultert i flere endringer. Blant annet har Justisdepartementet fått et sektorovergripende samordningsansvar når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap i departementene, internkontroll og systemrettet tilsyn har blitt innført i departementene, og DSB har fått koordineringsansvar for tilsyn med departementene. Som et resultat av resolusjonene har den vertikale samordningen blitt forsterket, og den horisontale samordningen har blitt tydeligere. Overordnet kan man derfor si at resolusjonene har ført til bedret muligheter for strukturell samordning for samfunnssikkerhetsfeltet.

Et gjennomgående trekk i alle resolusjonene er at ansvarsprinsippet står like sterkt, både der Justisdepartementet har forsterket og bekreftet sin samordningsrolle, og der DSB har fått sitt ansvar tydeliggjort. Det samme ser man i utredninger og stortingsmeldinger gjort i forbindelse med forarbeidet til resolusjonene. Ansvarsprinsippet er urokkelig. I St.meld.nr. 39(2003-2004) understrekes også viktigheten av å holde fast ved ansvarsprinsippet også i kritesituasjon.

Gjennom intervjuene i Justisdepartementet, DSB og fagdepartementene kommer det i stor grad positive tilbakemeldinger om tilsynene i departementene. Det samme gjelder ulike rapporter som omhandler temaet. Mitt inntrykk er at alle er svært fornøyde med DSB sitt tilsynsarbeid, og DSB på sin side får nesten utelukkende positive

tilbakemeldinger fra fagdepartementene. Resultatmessig sies tilsynene å ha en svært god effekt med tanke på forbedret beredskap og økt fokus i departementene. I utgangspunktet hadde jeg forventet mer misnøye med tilsynene fra fagdepartementene, større motstand i departementene, og at DSB ville være mer kritisk til departementenes beredskapsarbeid. Jeg stiller meg derfor litt undrende til hvordan alt kan oppleves så positivt når det tross alt er en underliggende etat som griper inn i et fagdepartement sitt anliggende. Det kan være flere grunner til dette. For det første, tilsynsrapportene er unntatt offentligheten. Det betyr at det er kun fagdepartementene, Justisdepartementet og DSB som kjenner til resultatene av tilsynet, altså slipper fagdepartementene å bli stilt til ansvar for offentligheten omkring eventuelle svakheter og mangler. Dette gjør at departementene slipper en offentlig skittentøyvask, og dermed får sjansen til å ordne opp internt. For det andre, når det gjelder oppfølging av rapportene, så er det manglende rutiner på dette fra Justisdepartementet sin side, samtidig som man ikke har sanksjonsmuligheter dersom oppfølgingen ikke er god nok. Dette gjør at oppfølgingsarbeidet fra fagdepartementene i stor grad er opp til departementene selv, og noe hvert enkelt departement selv velger i hvor stor grad de ønsker å prioritere. For det tredje, DSB har valgt en veiledende tilsynsrolle, og direktoratet er svært opptatt av å ikke være en byrde for fagdepartementene. Både i OED og KKD hadde man positive opplevelser av tilsynet, og det kan synes som DSB har lykket med sin tilsynsstrategi. Samtidig sier alle rapporter at beredskapsarbeidet i departementene blir stadig bedre, og at tilsynene virker etter sin hensikt. For det fjerde er det viktig å ha i mente på hvilket nivå beredskapsarbeidet var når man først startet med tilsyn i departementene. Dersom forventningene var lave, så oppleves all forbedring som positiv, og det kan gjøre at opplevelsen av resultater får en forsterkende effekt i forhold til hvor gode endringene faktisk er. Man kan dermed stille spørsmål om hvorvidt beredskapsarbeidet kun er symbolpolitikk og tilsynene rituelle handlinger som må gjennomføres, eller om tilsynene faktisk gjør at den generelle beredskapen øker og at Justisdepartementet gjennom tilsynsordningen får en mer helhetlig oversikt over departementenes beredskapsarbeid (Høydal 2007).

Den vertikale samordningen

Den nye samordningspolicyen har resultert i tydelig vertikal samordning med DSB som en forlengelse av Justisdepartementet sitt samordningsansvar på samfunnsikkerhetsområdet. I stor grad handler det om implementering av den nye samordningspolicyen, som er DSB sin oppgave i utøvelsen av tilsynsmyndigheten direktoratet er tillagt. Dette er et klassisk eksempel på samordning gjennom hierarki, der direktoratet er underlagt departementet, og utfører oppgaver på vegne av departementet. Denne samordningsformen kjennetegnes av klare innslag av instruks, og i forholdet mellom Justisdepartementet og DSB skjer instruksutøvelsen gjennom blant annet tildelingsbrev. Tildelingsbrevene som har vært gjenstand for gjennomgang i denne oppgaven, viser at det første etter opprettelsen av DSB (Tildelingsbrev DSB 2004) var preget av et behov for klargjøring av grunnleggende ting, f.eks. at DSB blir bedt om å prioritere utvikling av egen rolle og funksjon i samfunnet. Utarbeidelse av tilsynsstrategi for hele direktoratets område er også viktig i tildelingsbrevet. I 2006 kom det første

tildelingsbrevet etter den nye resolusjonen som kom i 2005 og som omhandler DSB sitt tilsynsansvar, noe som også gjenspeiles i tildelingsbrevet. Tildelingsbrevet for 2007, vektlegger at ansvarsprinsippet og samordning er viktige utgangspunkt for samfunnssikkerhetsarbeidet.

Balansegangen mellom autonomi og styring er både en utfordring og et dilemma som ofte preger forholdet mellom departement og direktorat. Forholdet mellom Justisdepartementet og DSB synes ikke å være særlig preget av denne diskusjonen. Gjennom intervjuer som ble gjort i Justisdepartementet, kom det fram at man ved opprettelsen av DSB følte behov for å følge litt nøyere med direktoratet, men at man nå går mot i større grad å overlate direktoratet til seg selv, og gi dem friere tøyler. Dette kan forklares med at direktorat som har godt rykte på seg, får større grad av autonomi (Carpenter 2001). Dersom Justisdepartementet også hadde delegert oppfølgingsarbeidet av tilsynsrapportene til DSB, ville direktoratet fått enda større autonomi (Høydal 2007).

Den horisontale samordningen

Gjennom Justisdepartementet sitt samordningsansvar, følger en delegering av horisontal samordning til DSB. Dette innebærer at DSB er den utøvende tilsynsmyndigheten med tilsyn av sikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene. Horisontal samordning i forbindelse med samfunnssikkerhet innebærer at Justisdepartementets overordnede samordningsansvar og DSBs tilsynsrolle suppleres med de ulike departementenes sektoransvar. Denne modellen forutsetter at direktoratet har autonomi og at departementet er rapporteringsinstans, noe som gjør seg gjeldende i denne studien.

Whole of Government (WOG) er en generasjon av reformer som bl.a. tar for seg læring av negative effekter av New Public Management (NPM), særlig knyttet til fragmentering og manglende samordning. WOG åpner for et nytt og revitalisert fokus på horisontal samordning (Christensen og Lægread 2006). Et viktig formål er å få grep på ”wicked issues” problematikken som oppstår i offentlig sektor, på administrasjonsnivå og policy områder. ”Wicked issues” (Harmon og Mayer 1986) er områder der saker går på tvers av de etablerte spesialiseringene, og ansvarsrelasjonene blir ofte pulverisert fordi alle har ansvar, men ingen har et overordnet ansvar. Gjennom WOG tankegangen hevdes det at ved å delegere den horisontale samordningen til DSB, vil man nærme seg en løsning på ”wicked issues” problematikken som oppstår på felt som nettopp samfunnssikkerhet. Sikkerhet og beredskapsfeltet i departementene har av ulike utvalg og utredninger blitt framhevet å være preget av pulveriserte ansvarsrelasjoner som ikke passer inn i de tradisjonelle strukturene i departementene. Ved å gi DSB tilsynsansvar med departementenes beredskapsarbeid, søker man å gi Justisdepartementet bedre oversikt over feltet, slik at departementet lettere kan utøve sin samordningsrolle.

Samordning kan skje gjennom ulike mekanismer, og tilsyn er en av disse. DSB skal blant annet søke å samordne sikkerhets- og beredskapsfeltet gjennom å utføre tilsyn med fagdepartementene. Dette betyr spesialisering etter prosessprinsippet, men ettersom utførelsen av tilsynene skjer på tvers av sektorer, fra DSB til fagdepartementene, spiller også formålprinsippet inn (Gulick 1937). Formålene med DSBs tilsyn er flere. Først og fremst søker man å skaffe oversikt over

beredskapsarbeidet slik at Justisdepartementet kan fatte nødvendige beredkapsrelaterte beslutninger. Viktig er også formålet om å veilede og drive rådgivning til fagdepartementene for å sikre et tilfredsstillende beredskapsarbeid, og for å ivareta kravene som stilles til beredskapsarbeidet i departementene. Dette sammenfaller med samordningsmekanismen som omhandler gjensidig tilpasning mellom aktører, nivå eller organisasjoner. Gjennom å innta en veiledningsrolle overfor departementene, ønsker DSB å opparbeide en relasjon basert på tillit slik at departementene også blir mer positivt innstilt til DSBs tilsynsvirksomhet. Valgte av denne tilsynsstrategien er ikke tilfeldig, og heller ikke DSB og Justisdepartementet sitt valg ene og alene. I høringsuttalelsene i forbindelse med interkontroll resolusjonen av 03.11.2000, sier blant annet Samferdselsdepartementet i sin høringsuttalelse at tilsyn bør erstattes med frivillig veiledning som et tilbud til departementene. Løsningen ble altså veiledning, om enn ikke helt frivillig. Både Samferdselsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Forsvarsdepartementet stilte seg negative til at DSB på oppdrag fra Justisdepartementet skulle føre tilsyn med departementene. Det kan derfor tenkes at Justisdepartementet og DSB så det som nødvendig å legge seg på en "vennlig" linje i tilsynsarbeidet, ettersom man ikke hadde et regelverk å støtte seg på i utførelsen av tilsynene (Høydal 2007).

WOG hevder også at en av veiene å gå for å få bukt med samordningsproblematikken, er at organisasjoner går på tvers av grenser for å oppnå best mulig mål (Christensen og Læg Reid 2006). Gjennom denne studien har det kommet fram at fagdepartementene er lite flinke til å gå på tvers av departementsgrenser for å oppsøke løsninger på sine beredskapsproblemer. Videre ser man mangler i forhold til gråsoneproblematikken, som er et felt der flere departementer har ansvar, og der ansvarsforholdene er uklare. Med tydeligere horisontal samordning, kunne noe av gråsoneproblematikken vært løst i følge WOG tankegangen.

Hvorvidt implementering av en policy skal kunne karakteriseres som suksessfull eller mislykket, henger sammen med om man har et mål å måle resultatene i forhold til eller ikke. Videre vil samordning være mest suksessfull dersom det er overensstemmelse rundt målene om policyen heller enn bare virkemidlene for å få iverksatt policyen. Målene med den nye samordningspolicyen er flere. For det første å øke samfunnets evne til bedre å takle alle typer kriser, både i krig og fredstid. For det andre å styrke Justisdepartementet sin samordningsrolle og rolle som et "overdepartement" på samfunnssikkerhetsområdet. For det tredje å øke beredskapen i departementene. For det fjerde søker man å øke samordningen på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, og til slutt, å ivareta ansvarsprinsippet. Gjennom ulike årsmeldinger, tilsynsmeldinger fra DSB, tilsynsrapporter fra Olje- og energidepartementet og Kultur- og kirke departementet, og intervjuer i Justisdepartementet og DSB synes disse målene å være, om ikke fullstendig oppnådd, så i alle fall på vei mot å oppnås. Men å måle hvor vellykket DSB sine tilsyn er, kan være vanskelig. Dette har, som tidligere nevnt, sammenheng med de forventninger man har når man starter med tilsyn i departementene, og hvilket nivå beredskapsarbeidet er på når man starter. Dersom beredskapsarbeidet er lavt, eller så å si ikke-eksisterende, vil all forbedring være god forbedring, noe man lett kan få inntrykk av gjennom intervjumaterialet i denne studien (Høydal 2007).

Hvordan forklare utviklingen?

For å forstå og forklare utviklingen i policy og praksis på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, tas det utgangspunkt i to perspektiver, et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Perspektivene vektlegger ulike forklaringsfaktorer, som gjør det mulig å fange opp ulike former for sammenhenger, samtidig som det gir mulighet til å forklare empirien fra flere vinkler. At jeg i tillegg velger å benytte meg av en utfyllende strategi (Roness 1997) for håndtering av teorimangfoldet, gir meg muligheten til å opparbeide meg bredere innsikt i samordningsproblematikken rundt beredskapsarbeidet i departementene.

I et *instrumentelt perspektiv* ser man på organisasjoner som et instrument for oppnåelse av et eller flere mål (Egeberg 1984). Perspektivet er styringsoptimistisk, og endring og utvikling blir sett på som resultat av målbevisste og planlagte valg (Røvik 1998). Koblingen mellom policy og praksis forventes å være tett. I den hierarkiske varianten av perspektivet, står lederens kontroll og analytisk-rasjonelle kalkulasjon sentralt. Og det forventes at atferd og resultater kan påvirkes ved å endre organisasjonsformene eller offentlige organisasjoners strukturer, prosesser og personale (Christensen, Læg Reid, Roness og Røvik 2004). Forhandlingsvarianten åpner for interessehevding, kompromisser og forhandlinger mellom organisasjoner og aktører med delvis motstridende mål og interesser (Christensen m.fl. 2004).

Gjennom det instrumentelle perspektivet kan utviklingen av den nye samordningspolicyen forklares som bevisste og strategiske valg for å styrke Justisdepartementet sin samordningsrolle, og policyen er et verktøy for å oppnå bedre praksis på området. Endret praksis kan igjen forklares som verktøy i arbeidet med å oppnå et mer helhetlig beredskapsarbeid, og dette fører til tydeligere horisontal samordning som gir økt fokus på beredskap i departementene. Med bakgrunn i intervjudata der det kommer til uttrykk at JD og DSB er fornøyde med resultatene tilsynene har gitt, kan tilsynene instrumentelt sett sies å ha vært vellykket. Den formelle organiseringen preges av en hierarkisk struktur der DSB er underordnet JD, og dette illustrerer også den vertikale samordningen. Perspektivet viser også at konflikt og interessehevding har virket begrensende på den horisontale samordningen. Praksis har til en viss grad kommet før policy på dette området, noe som kan sies å svekke det instrumentelle perspektivet. Men etter at retningslinjene for den nye samordningspolicyen kom på plass, har de hatt styrende og instrumentell effekt på videre utvikling av praksis innenfor området, som igjen styrker perspektivets relevans.

Det *institusjonelle perspektivet* peker på kultur, tradisjon, institusjonell treghet, omgivelser og symbol som forklarende faktorer (Christensen m.fl. 2004), og det reises forventninger om at historiske hendelser og institusjonaliserte oppfatninger preger samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. Kulturvarianten åpner for at policy kan tilpasse seg praksis, og det forventes at utviklingen av praksis er en konsekvens av utvikling i kultur, historie og kompetanse. I mytevarianten av perspektivet ses reformer og følgende konsepter hovedsakelig i form av myter, symboler og moter, og det forventes en delvis kobling mellom policy og praksis, der policy kan føre til endring i praksis og vica versa (Christensen og Læg Reid 2003).

Det institusjonelle perspektivet peker på institusjonaliserte oppfatninger og institusjonell treghet. Det kan settes i forbindelse med sterke normer og tradisjoner om ministerstyre som begrenser mulighetene for horisontal samordning, og at dette er utslagsgivende i utviklingen av ny samordningspolicy. Sti-avhengighet er delvis en forklaringsfaktor i DSB sitt valg av tilsynsstrategi, og de samme er behovet for å tilpasse seg eksterne forventninger for å oppnå legitimitet i departementene. Perspektivet vektlegger symbolske effekter, som delvis kan forklare utøvelsen av tilsyn. Internkontroll og systemrettet tilsyn som effektive redskap for å øke beredskapen i departementene, kan hevdes å være en rasjonalisert myte fordi de oppfattes som et effektivt virkemiddel i oppnåelsen av økt sikkerhet og beredskap i departementene. Men hvorvidt de instrumentelle effektene svarer helt til forventningene, er det vanskelig å si noe sikkert om. Ettersom praksis delvis har kommet før policy, får kulturvarianten delvis støtte i koblingen mellom policy og praksis. Videre får mytevariantens forventninger om løse koblinger mellom policy og praksis også delvis støtte, fordi det tidvis har vært en vekselvirkning mellom utvikling av policy og praksis.

Oppsummert kan alle perspektivene sies å ha delvis forklaringskraft, de utfyller hverandre og peker på ulike forklaringsfaktorer. Samlet sett kan mål, bevisste valg, departementskultur, nasjonale og internasjonale forhold forklare utviklingen av policy og praksis på samfunnsikkerhetsfeltet (Høydal 2007).

Avslutning

Denne studien har vist at samfunnsikkerhetsområdet i sentralforvaltningen har utviklet og endret seg betraktelig i både policy og praksis de siste 10-årene, og den har vist at området har fått et stadig sterkere fokus. Utviklingen av ny samordningspolicy er preget av et behov for ny kursendring i det sivile beredskap etter den kalde krigen. En rekke hendelser har gang på gang slått fast hvor viktig god beredskap er, og disse hendelsene har vært med på å legitimere DSB sin eksistens som kontrollmyndighet og som tilsynsorgan overfor departementene. Endringene som har skjedd i forbindelse med utviklingen av den nye samordningspolicyen, har slik jeg ser det, ført til et nytt revitalisert og økt fokus på beredskap og sikkerhet. Den største gevinsten DSB har oppnådd med sine tilsyn, er uten tvil bevisstgjøring i departementene.

Tilsynsvirksomhet krever valg av tilsynsstrategi. Studien har vist at DSB bevisst har lagt seg på en tilsynsstrategi som innebærer veiledning og rådgivning. Både direktoratet og Justisdepartementet mener dette har vært ensbetydende med den gode mottakelsen av DSB i departementene. Gjennom DSBs rendyrking av veiledningsrollen nedtones kontrollperspektivet totalt. Dette står i sterk kontrast til hvordan Riksrevisjonen utøver sin tilsynsrolle. Riksrevisjonen er gjennom lov pålagt å være både kontrollør og veileder, men rendyrker langt på vei kontrollrollen (K.Grahm-Haga 2006). Dette har ført til at Riksrevisjonen ved flere tilfeller har møtt skepsis fra forvaltningens side i forhold til hvordan de driver sin forvaltningsrevisjon. Som svar til dette har Riksrevisjonen utarbeidet skriftlige standarder, retningslinjer og revisjonskriterier for hver undersøkelse som etaten foretar (Christensen, Helgesen og Læg Reid 2001, Glückstad 2006). Paralleller kan også dras til Mattilsynet som drar vekslers på rollene som

kontrollør og veileder. Tilsynet er imidlertid påpasselig med at veilederrollen ikke må gå for langt, slik at man tar over ansvaret fra næringen (T.Grahm-Haga 2007). At DSBs tilsyn preges av total mangel på kontroll har bakgrunn i Justisdepartementet og DSBs mangel på lovverk i forhold til tilsynsutøvelsen i departementene. Dersom det var nedfelt i lov at DSB, i forlengelsen av JD har myndighet til å utføre tilsyn med departementenes beredskapsarbeid, så kunne direktoratet inntatt en kontrollrolle. Men ettersom dette mangler, så står og faller direktoratets tilsyn på departementenes velvillighet.

Studien har vist at samfunnssikkerhetsfeltet har en tydelig svak side i forhold til organisering. Justisdepartementet delegerer tilsynsvirksomheten til DSB, men oppfølgingen av tilsynene er det departementet selv som tar seg av. Dette innebærer en frikobling mellom fagdepartementene og DSB etter tilsynet. I andre tilsyn er det vanlig at det er tilsynsmyndigheten selv som følger opp, eksempelvis Petroleumstilsynet⁶, og ikke departementet som tilsynet er underlagt. Studien har også vist at denne frikoblingen ikke fungerer fordi Justisdepartementets oppfølging er manglende. Kanskje ville oppfølgingen av tilsynsrapportene vært bedre dersom DSB fikk ansvar for også dette. Samfunnssikkerhet er videre et politikkområde der overordnet myndighet har få sanksjonsmuligheter. Denne mangelen synes å prege feltet til en viss grad. I sine tilsyn med departementene har DSB kun myke virkemidler som veiledning og rådgivning til disposisjon. Eksempelvis har Konkurransetilsynet hardere virkemidler i bruk, der brudd på konkurranseloven kan føre til overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt⁷. Ved påleggelse av tvangsmulkt, vil den løpe helt til forholdet er rettet. Samfunnssikkerhetsfeltet er et felt som skriker etter virkningsfulle sanksjonsmidler heller enn pedagogiske, og tvangsmulkt kan være en mulighet ved manglende oppfølging fra fagdepartementene.

Samfunnssikkerhetsfeltet som politikkområde følger ikke sektorgrensene, men organiseres på tvers av disse. Feltet har tidligere vært beskrevet som fragmentert fordi ansvaret er fordelt på mange aktører, og det er derfor preget av ”wicked issues” problematikken som tidligere nevnt. WOG reformen hevder blant annet at horisontal samordning kan løse disse problemene. Ved å bedre den horisontale samordningen mellom departementene kunne man unngå at de ulike politikkkfeltene undergraver hverandre, og helle utnytter knappe ressurser ved å bringe sammen ulike interesser på politikkkfelt og slik skape synergier og et enhetlig heller enn fragmentert samfunnssikkerhetsfelt.

Denne studien har vist at feltet fortsatt er fragmentert. Med ministerstyreprinsippet, det konstitusjonelle ansvaret og ansvar, nærhet og likhetsprinsippene til grunn, vil det være slik så lenge man har dagens organisering. Prinsippene er styrende for organiseringen av sikkerhet og beredskap, mens tilsyn fra DSB og Justisdepartementet sitt sektorovergripende samordningsansvar kommer i andre rekke. Studien har vist at organiseringen av samfunnssikkerhetsfeltet opprettholder ansvarsprinsippet, og at likhetsprinsippet er det vanskeligste å ivareta. Nærhetsprinsippet snakkes det lite om i departementene. Hvorvidt prinsippene opprettholdes i en ny krisesituasjon som eksempelvis flodbølgekatastrofen i Sør-Asia, gjenstår å se. Slik feltet

⁶ http://www.ptil.no/Norsk/Helse+miljo+og+sikkerhet/Tilsyn+og+raadgivning/oppfolging_etter_tilsyn.htm

⁷ http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/178604/KAP7_SANKSJONER_LEMPNING.PDF

er organisert i dag, er det i stor grad opp til hvert enkelt departement å vurdere hvor mye tid og ressurser de ønsker å bruke på beredskap. Dette reiser spørsmål om hvorvidt den kompromissløsningen Regjeringen valgte i etterkant av Sårbarhetsutvalgets utredning var den beste og mest hensiktsmessige for samfunnssikkerhetsfeltet. Serigstad (2003) viser i sin studie at terrorhendelsene 11.september 2001, ikke hadde innvirkning på organiseringen av samfunnssikkerhetsfeltet i Norge. I USA derimot, førte det til opprettelsen av et eget departement for samfunnssikkerhet, Departement of Homeland Security. Sårbarhetsutvalget foreslo en liknende løsning for organiseringen av det norske beredskapsfeltet, en hierarkisk modell med et eget departement for samfunnssikkerhet og beredskap. Den norske løsningen ble imidlertid en direktoratsmodell med svake overordnede horisontale samordningsvirkemidler, noe som har begrenset hvor lang man kan gå i retning av å utfordre sektoransvaret på dette feltet.

Litteraturliste

- Bouckaert, G., Ormond, D. og Peters B.G. (2000): *A Potential Governance Agenda for Finland*. Helsinki: Finansdepartementet. Rapport.
- Carpenter, D. (2001): *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies 1862 – 1928*. Princeton University Press.
- Christensen, T., Helgesen, S.B., Læg Reid, P. (2001): ”En revitalisert Riksrevisjon”, i Tranøy, B.S. og Østerud, Ø. (red): *Den fragmenterte Staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2003): ”Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice”, *Public Organization Review*, 3(1): 3-27.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2006): *The Whole of Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*. Bergen: Rokkansenteret Working Paper 6 – 2006.
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Fimreite, A.L. (2007): *Crisis Management – The Case of Internal Security in Norway*. Paper prentert på SOG Konferansen 2007: Governance Crisis in Comparative Perspective. Korea University, Seoul, 11-12 oktober 2007.
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Ramslien A.R. (2006): *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norske utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik, K.A. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cyert, R.M. og March, J.G (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Tano.
- Fjell, L. J. (2007): *Mission impossible? En Studie av Utenriksdepartementets håndtering av Tsunami-katastrofen*. Masteroppgave i Administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Glückstad, C.H. (2006): *Revitalisering av Riksrevisjonen. En prosessstudie av Riksrevisjonens nye rammeverk*. Bergen: Rokkansenteret Rapport 5/2006
- Graham-Haga, K.C.I. (2006): *Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge*. Bergen: Rokkansenteret. Rapport 11/2006.
- Graham-Haga, T.S. (2007): *Myten om et integrert tilsyn. En studie av Mattilsynets etablering og drift*. Masteroppgave i Administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Gulick, L. (1937): ”Notes on the Theory of Organizations: A Research Approach”, i L.Gulick og L. Urwin (red): *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley.
- Harmon, M.M. og Mayer, R.T. (1986): *Organization Theory of Public Administration*. Glenview, IL: Scott, Foresman og Co.
- Helleren, S. (2004): *Kontrollør eller veileder? En studie av policyendring i Arbeidstilsynet 1989-2002*. Bergen: Rokkansenteret Rapport 7/2004.
- Høydal, H.R. (2007): *Tilsyn på tvers. En studie av samordning for samfunnsikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Masteroppgave i Administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Læg Reid, P. og Serigstad S. (2006): ”Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway”, *Journal of Management Studies*, 43 (6): 1395 – 1413.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1983): ”Organizing Political Life: What Administrative reorganization Tells Us About Governance”, *American Political Science Review*, 77(2): 281-296.
- Roness, P.G. 1997. *Organisasjonsendring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K.A. (1992): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Serigstad, S. (2003): *Eit sårbart samfunn. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltningen i Noreg i perioden 1999-2002*. Bergen: Rokkansenteret Rapport 16, 2003.

Offentlige dokumenter

- Innst.S.nr.9(2002-2003) Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn.
- Kongelig resolusjon av 16. september 1994: Om Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredkapssektoren og om rådet for sivilt beredskap.
- Kongelig resolusjon av 3. november 2000: Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredkapsarbeidet i departementene.
- Kongelig resolusjon av 24. juni 2005: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker.
- Stortingsmelding nr. 24(1992-1993) Det fremtidige sivile beredskap.
- Stortingsmelding nr. 25(1997-1998) Hovedretningslinjer for det sivile beredkapsvirksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.
- Stortingsmelding nr. 17(2001-2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.
- Stortingsmelding nr. 17(2002-2003) Om statlige tilsyn.
- Stortingsmelding nr. 39(2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid.
- Stortingsmelding nr. 37(2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006) Statsbudsjettet for 2006
- NOU 2000:24. Et sårbart samfunn. Ufordringer for sikkerhets- og beredkapsarbeidet i samfunnet.
- NOU 2006:6. Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner.
- Tildelingsbrev fra Justisdepartementet til Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap 2004
- Tildelingsbrev fra Justisdepartementet til Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap 2006
- Tildelingsbrev fra Justisdepartementet til Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap 2007

Dokumenter DSB

- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Tilsynsaktiviteter 2004
- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2004): Årsmelding 2004
- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Tilsynsaktiviteter 2005
- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Nasjonal sårbarhets- og beredkapsrapport (NSBR-05)
- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Årsmelding 2005
- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): Nasjonal sårbarhets- og beredkapsrapport (NSBR-06)
- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): Årsmelding 2006
- Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): Øvelse Oslo 2006 Evaluering
- Prosedyredokument for DSBs tilsyn med departementene

Internettadresser

- http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/veiledninger_brosjyrer/2006/Fakta-om-Forsvaret-2006---kap-8.html?id=88467
- http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org/avdelinger/Rednings-_og_beredkapsshyavdelingen_.html?id=1470
- http://www.ptil.no/Norsk/Helse+miljo+og+sikkerhet/Tilsyn+og+raadgivning/oppfolging_etter_tilsyn.htm

http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/178604/KAP7_SANKSJONER_LEMPNIN_G.PDF

www.dsb.no

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

2007

- 1-2007 *Kari Ludvigsen og Svanaug Fjær*: «Varig bolig framfor hospits». Februar 2007.
- 2-2007 *Kari Ludvigsen og Reidun Faye*: «Botilbud for ressurskrevende brukere innen lokal helsetjeneste i omstilling. Evaluering av prøveprosjektet Bufellesskapet Vik i Jondal kommune». Mai 2007.
- 3-2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «NPM and Beyond – Leadership, Culture, and Demography». June 2007.
- 4-2007 *Tord Skogedal Lindén*: «Unearthing a European Union Family Policy. The Impact of Social Protection Policies». August 2007.
- 5 -2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations». Oktober 2007.
- 6-2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: « The Regulatory Orthodoxy in practice» November 2007
- 7-2007 *Hilde Randi Høydal*: «Samordning av samfunnssikkerhet I norsk sentralforvaltning. November 2007

2006

- 1-2006 *Martin Byrkjeland*: «Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka». Mai 2006
- 2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». Juni 2006.
- 3-2006 *Birgit Skjelbred-Knuksen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitik – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». Juni 2006.
- 4-2006 *Håkon Høst*: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». Juni 2006.
- 5-2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri*: «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen». Juni 2006.
- 6-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform». August 2006.
- 7-2006 *Martin Byrkjeland*: «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006». August 2006.
- 8-2006 *Eeven Nilssen*: «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State». November 2006.
- 9-2006 *Merethe Mæland Bertelsen*: «Omorganisering av konkurransetilsynet». November 2006.
- 10-2006 *Rune Ervik*: «European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy». December 2006.
- 11-2006 *Kaia Christina I. Graham-Haga*: «Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge». Desember 2006.
- 12-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?». December 2006.
- 13-2006 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Modern Management Tools in Norwegian State Agencies: Regulation Inside Government or Shopping Basket?». December 2006.
- 14-2006 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations». December 2006.

2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». Mai 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». Mai 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». Mai 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elvbakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.
- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.
- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». Desember 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.
- 16-2005 *Monica Skjold Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». Desember 2005.
- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». Desember 2005.

2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Støretvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.

- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». Desember 2004.
- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslende tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». Mars 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.

- 5-2003** *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003** *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003** *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003** *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003** *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». Mai 2003.10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». Mai 2003.
- 11-2003** *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003** *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003** *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003** *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003** *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003** *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003** *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003** *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003** *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003** *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003** *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003** *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003** *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003** *Håkon Høst*: «Kompetansmåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveissrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003** *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003** *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1-2002** *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002** *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». Juni 2002.
- 4-2002** *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». Juni 2002.

- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». Juni 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». Juli 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». Juli 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government — the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.