



FORSVARET
Forsvarets høyskole

Forsvarets interne regelverk

«Rigid eller robust?»

Jorill Danielsen

Masteroppgave

Forsvarets høyskole

vår 2022

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en del av den toårige masterutdanningen i militære studier ved Forsvarets Høyskole.

Jeg har valgt å dedikere masteroppgaven min til Forsvarets interne regelverk. Regelverket har mange funksjoner, men til syvende og sist er det laget for at vi «brukerne» skal kunne operere sikkert, ha klare rammer og handle etter beste praksis. Det innebærer at regelverket som utarbeides må være et resultat av god involvering og godt samspill mellom de som utvikler regelverket og de som er pålagt å følge det. Det er på den måten vi skaper tillit til regelverkene og at de etterleves i størst mulig grad.

Det er mange som fortjener en stor takk for bidrag og støtte gjennom arbeidet med oppgaven. Først av alt vil jeg takke informantene og respondentene som ikke bare har gjort det mulig å skrive oppgaven, men som samtidig har kommet med nyttige innspill og motiverende ord «på veien»

«Utrolig interessant tema for oppgaven, det er vakkert rett og slett at noen tørr å skrive om dette»

Videre vil jeg gi en stor takk til bibliotekets ansatte ved FHS som alltid har vært like hjelpsomme. En spesiell takk sendes til min studiekamerat Vegard Tromsdal for alle gode og nyttige meningsutvekslinger dette året.

Takk til min veileder, proffesor Åge Johnsen for gode innspill og kommentarer.

En stor takk til min samboer Håvard for oppmuntring, tålmodighet og støtte i perioden. Og, sist men ikke minst til Iver Johan, Konrad og Brage som har heiet på mamma fra start til slutt.

Jorill Danielsen

Ørland, 15.05.2022

Sammendrag

Regelverk er i Forsvaret et sentralt og viktig styringsverktøy. Dette kan tilskrives egenskapene ved Forsvarets oppgaver, som statens ytterste maktmiddel og som forvalter av utstyr og materiell til store verdier. Til tross for at regelverk er viktig for Forsvaret må bruk av interne regelverk sees i lys av hva som betraktes som nødvendig og den konteksten man arbeider i.

Formålet med studien er å bidra med empirisk basert forskning, samt skape kunnskap om Forsvarets interne regelverk er tilpasset de ulike kontekster hvor Forsvaret skal løse sine oppdrag. Dette ledet til problemstillingen: I hvilken grad er Forsvarets regelverk robust? For å besvare problemstillingen har studien benyttet fire forskningsspørsmål. De hadde til hensikt å belyse forståelsen av begrepet robust, dagens regelverksforvaltning, regelverkets fleksibilitet og regelverkets tilpasning til Forsvarets egenart.

I studien er det benyttet kvalitativ metode og den empiriske datainnsamlingen ble gjort i form av 9 semistrukturerte intervju av både utviklere og brukere av Forsvarets interne regelverk. Analysen av data har tatt utgangspunkt i Braun og Clarke (2006) sin tematiske analyse med seks steg.

Funnene i studien viser at deler av dagens regelverksforvaltning er god, spesielt ved at det benyttes innmeldingsskjema og høringsrunder når regelverk skal utvikles. FOBID trekkes fram som er godt verktøy for å skape oversikt over hva som er gjeldende regelverk og ikke. Andre funn peker på at Forsvarets regelverk er for omfattende, regelverket gis ikke nok prioritet og det er mangler juridisk kompetanse. Et viktig spørsmål i studien er om Forsvaret styres etter oppdragsbasert ledelse og med det åpner for handlingsrom i regelverkene. Funn i studien peker mot at det foreligger et gap mellom de som utvikler regelverket og brukerne. For at et regelverk skal gi ønsket effekt er det viktig med kunnskap om hva som skjer i praksis. Det innebærer å ha forståelse om regelverkets tilpasning og hvordan regelverket er til støtte eller til hinder for personellet som er pålagt å følge det. Gjennom studien er det avdekket at Forsvaret søker å unngå risiko og legger derfor stor vekt på å lage detaljerte regelverk som skal redusere risikoen i arbeidet. Basert på funnene gjort gjennom forskningsspørsmålene konkluderer studien med at Forsvarets interne regelverk i liten grad er robust.

Summary

Regulations in the Armed Forces is a central and important tool. This can be ascribed to the nature of the Armed Forces' tasks, being the State's means of force and manager of expensive equipment and material. Despite regulations being important to the Armed Forces, the use of regulations must be viewed in light of necessity but also context.

The purpose of this study is to contribute with empirical-based research while also creating knowledge of how the Armed Forces' regulations are adapted to its' various mission contexts. This leads to the thesis statement: To what degree are the Armed Forces' regulations robust? To answer that statement, this thesis is focused around four research questions. Their purpose is to highlight how one understands the concepts: Robustness, current regulations management, regulation flexibility and regulation adaptation to the Armed Forces in particular.

This study uses qualitative methodology, and the empirical data collection was done through nine semi-structured interviews of both developers and users of the Armed Forces' regulations. Data analysis has been done through Braun & Clarke's (2006) six stage thematic analysis model.

The study's findings show that part of the current regulations management is good, especially through use of surveys and process meetings when the regulations are under development. FOBID is cited as a good tool for creating an overview of relevant and non-relevant regulations

Other findings indicate that the Armed Forces' regulations are too extensive, not given enough priority and lacks legal competence. An important question in this study is whether the Armed Forces is led through mission-based leadership and thus provide some latitude within the regulations. The study's findings indicate there is a gap between the developers of the regulations and its users. For regulations to achieve the desired effect, it is important to know how they are adhered to in practice. An understanding of how the regulations are adapted is required, as well as how those regulations support or obstruct those who are required to follow them. This study shows that the Armed Forces want to avoid risk and therefore put great emphasis on the creation of detailed regulations to reduce work-related risk. Based on the findings made through the thesis statement this study concludes that the Armed Forces' regulations are to a lesser extent robust.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 AKTUALISERING	2
1.2 PROBLEMSTILLING	3
1.3 AVGRENSNING	4
1.4 REGELVERKETS PLESS I FORSVARET (EMPIRISK KONTEKST).....	5
1.5 DISPOSISJON FOR STUDIEN	7
2 Teori	8
2.1 HVORDAN FORSTÅ BEGREPET ROBUST?	8
2.1.1 Robuste organisasjoner	11
2.1.2 Hvilke egenskaper bør et robust regelverk bestå av?	12
2.2 REGELSTYRING I ORGANISASJONER	14
2.2.1 Stabile eller fleksible regelverk.....	16
2.3 UTVIKLING AV REGELVERK I 2 PARADIGMER	18
2.3.1 Model 1	19
2.3.2 Model 2.....	19
2.3.3 utfordringer med regelverk	21
2.4 PRESENTASJON AV TIDLIGERE FORSKNING	21
3 Metode	23
3.1 STUDIENS FORSKNINGSDESIGN OG METODISKE TILNÆRMING	23
3.2 HVORDAN GJØRE BEGREPET ROBUST FUNKSJONSDYKTIG (MÅLBART)?.....	24
3.3 VALG AV REGELVERK	25
3.4 DATAINNSAMLING.....	25
3.3.1 Intervju.....	25
3.3.2 Utvalg av intervjuobjekter	26
3.3.3 Gjennomføring av intervju	27
3.3.4 Forskningsetikk	28
3.3.5 Fordeler og ulemper med å forske i egen organisasjon	29
3.4 VALG AV ANALYSEMETODE	30
3.4.1 Identifisering av kategorier	31
3.5 STUDIENS FORSKNINGSKVALITET	32
4 Presentasjon og drøfting av empiriske funn fra intervju	35
4.1 ROBUSTE REGELVERK.....	35
4.1.1 Intervjuobjektene forståelse av begrepet robust	35
4.1.2 Robust sett i et regelverksperspektiv	38
4.1.3 Delkonklusjon forskningsspørsmål 1	41
4.2 FORSVARETS REGELVERKSFORVALTNING.....	41
4.2.1 Styrker og svakheter i dagens regelverksforvaltning	42
4.2.2 Fagmyndighetenes rolle og ansvar	46
4.2.3 Delkonklusjon for forskningsspørsmål 2	48
4.3 REGELVERKETS FLEKSIBILITET.....	49
4.3.1 Brukernes handlingsrom i regelverket	49
4.3.2 Statiske versus dynamiske dokumenter	50
4.3.3 Delkonklusjon for forskningsspørsmål 3	52
4.4 REGELVERKETS TILPASNING TIL FORSVARETS EGENART OG KONTEKST	52
4.4.1 Intervjuobjektene opplevelse av regelverkets anvendelighet.....	52
4.4.2 Samspelet mellom ekspertisen og eksperten i utvikling av regelverk	54
4.4.3 Delkonklusjon for forskningsspørsmål 4	55
5 Konklusjon og avsluttende betraktninger	56
5.1 VIDERE FORSKNING.....	58
Litteraturliste	59
Vedlegg 1 Godkjenning NSD	1

Vedlegg 2 Godkjenning Forsvarets forskningsnemnd	3
Vedlegg 3 Informasjonsskriv og samtykkeerklæring.....	5
Vedlegg 4 Intervjuguide	8

Figur 1: Forsvarets styringssystem

Figur 2: Forsvarets styringsmodell

Figur 3: Oversikt over intervjuobjektene

1 Innledning

Regler defineres normalt som skriftlige nedfelte retningslinjer for hvordan personen skal opptre, arbeid utføres, saker behandles, og ellers hvordan man skal forholde seg til oppdukkende hendelser (Kirkhaug, 2018, s. 87). Hensikten med regler, uansett form, er å oppnå standardisering og derigjennom effektivitet, rettferdighet og sikkerhet (Tolbert & Hall, 2009, s. 34–35). Regelverk er et sentralt og viktig styringsverktøy også for Forsvaret. Dette kan tilskrives egenskapene ved Forsvarets oppgaver, som statens ytterste maktmiddel og som forvalter av utstyr og materiell til store verdier. Regelstyring henger også sammen med de verdiene som skal ligge til grunn i statlig virksomhet; likebehandling, åpenhet og etterrettelighet (Nesheim, 2015, s. 31). Regelverk sikrer at virksomheten drives effektivt og forsvarlig innenfor rammer gitt av Stortinget, Forsvarsdepartementet og andre premissgivere. Til tross for at regelverk er viktig for Forsvaret, må bruk av interne regler sees i lys av hva som betraktes som nødvendig, og om det er i tråd med etablerte standarder og den konteksten man arbeider i (Kirkhaug, 2010b). Forsvarets oppgaver er komplekse, mangeartede og risikofylte, noe som gjør det utfordrende å skulle følge alle regler til punkt og prikke til enhver tid. Dette spesielt hvis de operative forholdene er uoversiktlige og sammensatt. Når det oppstår krevende, stressende eller farlige situasjoner, etterlyses ofte regler, prosedyrer og prioriteringer. Personellet ser med andre ord ut til å ønske regler for å hindre at ting «går skeis» (Colbjørnsen et al., 2001, s. 103). Det hevdes med det at regler ikke nødvendigvis er uønsket, men at det ligger et paradoks og en regelorientert tvetydighet i lederrollen. Personellet har behov for regler og at noen tar ansvar, samtidig har personellet behov for handlingsrom, fleksibilitet, muligheten til å ta initiativ og utvise kreativitet i krevende situasjoner (Colbjørnsen, 2003).

I artikkelen «I skvis mellom det vonde og det vanskelige» hevder Harald Høiback (2019) at Forsvaret i fred er det nærmeste vi kommer idealtypen av et byråkrati. Han fremhever at dette nødvendigvis ikke er noe negativt. Det sikrer kompetente saksbehandlere, forutsigbarhet og rettferdighet som er fornuftig og bra i seg selv. På den andre siden hevder han at kvalitetene som trengs i fredstid ligger nærmest på helt motsatt side av hva som trengs i krise og krig (Høiback, 2019). Forsvaret i fredstid kan sies å være preget av regelstyring og unngåelse av risiko, mens krigens natur er slik at den i større grad krever initiativ, handlekraft og vilje til å finne nye løsninger.

Formålet med denne studien er å undersøke om Forsvarets interne regelverk er utformet og tilrettelagt for drift og operasjoner i fredstid, eller er regelverket anvendelig uavhengig kontekst, og da også i møte med det uforutsette eller krise og krig?

Studien kan tenkes å gi bedre forståelse for i hvilken grad regelverket er utviklet med bakgrunn i Forsvarets egenart. Det innebærer å etablere regelverk som ivaretar hensynet til kompleksitet i Forsvarets oppgaver, praktisk kompetanse hos personellet og de ulike kontekstene som Forsvaret opererer i. Ved å undersøke to ulike interne regelverk i Forsvaret, søker studien å finne svar på regelverkets fleksibilitet og anvendelighet uavhengig kontekst, for med det kunne vurdere regelverkets robusthet.

1.1 Aktualisering

Forsvaret jobber til stadighet med å forbedre regelverksforvaltningen både internt i Forsvaret, og i hele forsvarssektoren. Tema om Forsvarets interne regelverk kan sies å være meget aktuell i disse dager hvor Forsvaret i 2020 iverksatte et omfattende revisjonsarbeid av alt internt regelverk. I Forsvarets interne dokumenter fremgår det at det interne regelverket er for omfattende, lite harmonisert og deler av regelverket er utdatert. I tillegg fremgår det at det eksisterer regelverk som er unødvendig siden det er regulert på overordnet nivå i lov, forskrift eller instruks (Forsvarsstaben, 2020). Målsetningen for revisjonsarbeidet er å redusere antall regelverk med 50% i den hensikt å skape en bedre oversikt for personellet over hvilket regelverk som gjelder (Forsvarsstaben, 2020). I intervju med nåværende Forsvarssjef kom det fram at han i det pågående revisjonsarbeidet også ønsker en diskusjon om hvem som har myndighet til å gi ut regelverk som er gjeldende for hele Forsvaret.

I teori og praksis påpekes det at kunnskapen vi har om både reglers virkninger og regelutviklingsprosesser er begrenset (Nordrum, 2019, s. 43–44). En som påpeker behovet for mer kunnskap er tidligere professor i rettsvitenskap, Torstein Eckhoff, som mener at: «det er påfallende at det gjøres så lite for å undersøke lovens virkninger i et samfunn som ellers er gjennomsyret av målrettet tenkning og empirisk forskning» (Eckhoff & Sundby, 1991, s. 252–253). En annen professor i juss, Jan Fridthjof Bernt, argumenterer for å ha «et robust system for løpende regelteknisk evaluering av lover og forskrifter», hvor fokus på evalueringen skal rettes mot «om den enkelt fungerer effektivt som redskap for å realisere lovgivers intensjon» (Bernt, 2016, s. 86).

I Forsvaret stilles det høye krav til ledere og personell med å holde oversikt på hva som regulerer deres arbeidsdag. Regelverk som er ustrukturert, omfattende og mangelfulle kan resultere i frustrasjon hos personellet og med det undergrave tilliten til regelverkene. Dette kan medføre høyere risiko for avvik, svekke sannsynligheten for at korrekt regelverk anvendes og i ytterste konsekvens redusere etterlevelsen. Resultatet kan raskt få alvorlig konsekvenser for virksomheten og personellet (Fosse, 2012). Regelverk som derimot er regelteknisk godt utformet, lett forståelig og utviklet basert på et godt kunnskapsgrunnlag, kan gi en effektiv virksomhet. For at regelverket skal gi ønsket effekt, er det viktig med kunnskap om hva som skjer i praksis. Det innebærer å ha et godt kunnskapsgrunnlag for

regelverkets tilpasning og hvordan regelverket er til støtte eller til hinder for personellet som er pålagt å følge det. Undersøkelser som avdekker gap mellom regelverket og praksis, samt årsakene til slike gap, kan danne grunnlag for justering av regelverket eller praksis som igjen kan bidra til at regelverket oppnår effekt og måloppnåelse.

Valg av tema sies ofte å være forbundet med egen interesse eller erfaring innenfor et område, noe som er gjeldende for denne studien. Som offiser i Forsvaret må jeg forholde meg til regelverk som oppleves å være av varierende kvalitet. Motiver for studien har vært å søke svar på hvordan regelverket bør utformes og tilpasses for å være til støtte i oppdragene vi er pålagt å løse.

Når det gjelder akademiske motiver ønsker studien å bidra med kunnskap til et felt som er lite forsket på. Dette for å skape bredere forståelse for hvordan Forsvarets interne regelverk som styringsverktøy bør utformes og innføres for å skape effekt og måloppnåelse.

Å velge tema basert på egne erfaringer kan skape utfordringer ved at man er forutinntatt. Hvordan studien planlegger å ta hensyn til dette vil bli diskutert i metodekapittelet i delkapittel 3.3.5.

1.2 Problemstilling

Formålet med studien er som nevnt å bidra til empirisk basert forskning om Forsvarets interne regelverk, samt skape kunnskap om regelverkene er tilpasset de ulike kontekster hvor Forsvaret skal løse sine oppdrag. For å gjennomføre dette er følgende problemstilling valgt:

«I hvilken grad er Forsvarets interne regelverk som robust?»

Problemstillingen besvares gjennom en konkretisering av fire forskningsspørsmål som er retningsgivende for studien:

FS1: Hvordan forstås begrepet robust og er robusthet generelt overførbart til et regelverk?

FS2: På hvilken måte bidrar regelverksforvaltningen med å skape robuste regelverk?

FS3: Hvordan balanserer Forsvaret standardisering og fleksibilitet i regelverkene?

FS4: I hvilken grad oppleves regelverket som anvendelig under ulike forhold, fred, krise og krig?

Forskningsspørsmålene må knyttes opp mot relevant teori samtidig ved at det formuleres klare kriterier for hvordan begreper skal forstås og hvordan robusthet skal måles. En konkretisering av dette vil bli gitt i metodekapittel i delkapittel 3.2.

1.3 Avgrensning

Forsvaret er i enkelte områder fritatt fra å følge overordnede lovverk, såkalt unntaksbestemmelser. Eksempel på dette er at arbeidsmiljøloven ikke gjelder for feltmessig øvingsvirksomhet, dette forutsatt at øvingen har til hensikt å øve Forsvaret for å kunne virke effektivt i en krise- eller krigssituasjon (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2005).

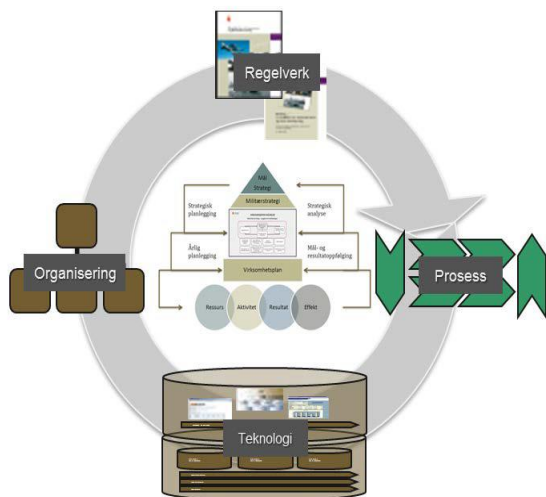
Studien vil ikke vektlegge Forsvarets unntaksbestemmelser i særlig grad, men det er viktig å kjenne til at i enkelte situasjoner så vil gjeldende interne regelverk falle bort og erstattes med eksempelvis annet regelverk eller planverk.

Et stort omfang av regler i en virksomhet blir ofte trukket frem som uheldig og kan gi redusert effekt. Dette spesielt hvis regelverket i mindre og mindre grad åpner opp for å gjøre selvstendige, faglige vurderinger basert på erfaring og situasjonsforståelse. Studien har ikke isolert sett til hensikt å vurdere omfanget eller etterlevelse av Forsvarets interne regelverk.

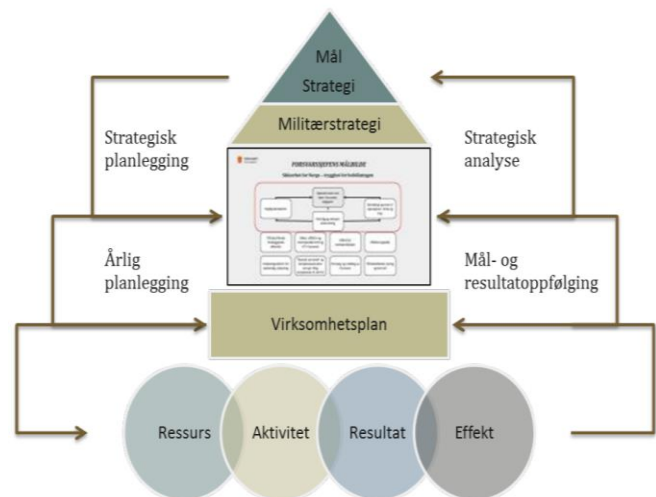
1.4 Regelverkets plass i Forsvaret (empirisk kontekst)

For å skape en nødvendige ramme for studien vil det i dette delkapitlet redegjøres for konteksten som regelverket skal fungere i. Først vil det beskrives hva som er særegent med Forsvaret og som derfor skiller seg fra andre offentlige organisasjoner. Videre beskrives hva som betegnes som Forsvarets styringsdokument, hvordan Forsvarets regelverkshierarki er bygd opp og hvilke krav som stilles til utgivelse av interne regelverk.

Direktiv for virksomhetsstyring 2018 stiller krav til hvordan helhetlig styring av Forsvaret skal utføres gjennom mål-, resultat- og risikostyring. Direktivet sier videre at styring i Forsvaret skal utøves og dokumenteres i henhold til Forsvarets styringssystem (Forsvarssjefen, 2018).



Figur 1: Forsvarets styringssystem



Figur 2: Forsvarets styringsmodell

Forsvarets styringssystem består av dimensjonene regelverk, prosess, teknologi, organisering og Forsvarets styringsmodell (figuren 2). Styringsmodellen består av resultatkjeden, som beskriver det vi skal styre på, og styringsprosessen, som beskriver hvordan vi skal styre.

I instruks for Forsvaret (2020) utgitt av Forsvarsdepartementet med hjemmel i reglement for økonomistyring i staten, fremgår det at: «Forsvarets interne styring og kontroll skal være tilpasset risiko, egenart og vesentlighet» (Forsvarsdepartementet, 2020b).

Det mest særegne med Forsvarets egenart, sett i lys av styringssystemet og relativt til andre offentlige sektorer, er vanskeligheten med å måle det som er Forsvarets ni oppgaver gitt av Forsvarsdepartementet (Forsvaret, 2020) I bunn og grunn har Forsvaret et «negativt formål», nemlig å forhindre krig på norsk jord.

Forsvarets egenart er bygget opp til å kunne håndtere krise, konflikt og krig. Det innebærer i motsetning til andre etater, som for eksempel politi, at Forsvarets rolle er å ha en avskrekkende effekt i fredstid og være i stand til å avverge, samt håndtere hendelser og sikkerhetspolitiske kriser. I ytterste tilfelle skal Forsvaret kunne forsvare Norge, sammen med allierte ved anslag og angrep. For Forsvaret handler dette i stor grad om forberedelser, beredskap og styrkeproduksjon i fredstid, for å være klar til å løse sine oppgaver når det måtte bli nødvendig. Forsvarets egenart innebærer at styringen av virksomheten må tilpasses et stort spenn i kontekst relatert til risiko og trussel. Styringssystemet må derfor tilpasses og samtidig virke under de vanskelige og uforutsigbare forholdene. Dette understøttes av Busch (2019) hvor det påpekes at bruken av styringskonsepter i en virksomhet må tilpasses virksomhetens virkelighet og kontekst (Busch et al., 2019, s. 19). Dette forutsetter en felles forståelse av hva som kjennetegner de ulike kontekstene og hvordan styringen bør tilpasses, og kan med det sies å være premissgivende for å kunne oppnå effektiv mål- og resultatstyring. Uten god oversikt over virksomheten vil ikke ledelsesnivået kunne etablere gode og presise mål for underavdelingene.

Forsvaret har en lang tradisjon for å utgi bindende juridiske regler. Forsvarssjefen er ansvarlig for å utgi nødvendig regelverk innenfor eget ansvarsområde, og da innenfor rammen av eksterne regelverk som regulerer virksomhetsstyring i staten. Krav til utgivelse og publisering av regelverk i forsvarssektoren er fastsatt i Forsvarsdepartementets retningslinjer for regelverksforvaltning (Forsvarsdepartementet, 2020a). Formålet med retningslinjene er å sørge for at utgivelse av regelverk skjer på en forsvarlig og enhetlig måte. Videre stilles det krav om at regelverkene skal gjøres tilgjengelig i Forsvarets oversikt over bestemmelser, instruksjer og direktiver, forkortet FOBID (Forsvarsdepartementet, 2020a).

Forsvaret har to typer styringsdokumenter, dynamiske og statiske. Dynamiske dokumenter endres jevnlig, mens regelverk og andre typer dokumenter som ligger fast over tid, betegnes som statiske. Statiske dokumenter deles videre inn i juridisk forpliktende, retningsgivende og informative. Disse utgjør til sammen styringsdokumentene i Forsvaret som inneholder regulerende bestemmelser og gir bindende føringer til mottaker. I studien er det juridisk forpliktende dokumenter som undersøkes.

Begrepet regelverk er et sett eller system av regler og er i Forsvaret en fellesbetegnelse for dokumentene; direktiv, bestemmelse og reglement (Forsvarsdepartementet, 2020a). Det som skiller regelverkene, er på hvilket nivå de blir utgitt og hvem de gjelder for. Direktiv utgis av Forsvarssjefen og omhandler regler for hvordan Forsvarets underliggende avdelinger skal utføre sine oppgaver eller hvordan de skal organiseres, i tillegg til å fastsette rettigheter og plikter for Forsvarets personell. Bestemmelser utgis av DIF-sjefer eller sjefer med tildelt fagmyndighet. Reglement utarbeides av sjefer

med tildelt fagansvar. Disse har ved delegering eller i kraft av sin stilling blitt tildelt myndighet til å utgi regelverk (Forsvarssjefen, 2009; Fosse, 2021).

1.5 Disposisjon for studien

I det innledende kapittelet er studiens tema og problemstilling presentert, studiens kontekst er definert og avgrensninger presisert. I kapittel 2 presenteres det teoretiske grunnlaget for studien. For å kunne drøfte de empiriske funnene er det nødvendig å forstå betydningen av begrepet robust og ulike perspektiver innenfor regelstyring og bruk av regelverk. I kapittel 3 redegjøres det for de metodiske valgene og fremgangsmåten for gjennomføringen av studien, herunder valg av respondenter og gjennomføring av intervju. I siste del diskuteres studiens pålitelighet og gyldighet og hvordan etiske forhold er tatt hensyn til. I kapittel 4 følger studiens analyse og drøfting av empiriske data, strukturert etter forskningsspørsmålene. Intervjuobjektene synspunkter og vurderinger vil bli fremlagt og drøftet i lys av de utvalgte teoretiske perspektivene. I studiens siste kapittel vil konklusjoner bli gitt og den overordnede problemstillingen svares ut.

2 Teori

I dette kapittelet vil teori relatert til studiens tema og den overordnede problemstilling presenteres. Kapitlet er delt inn i fire delkapitler. Første delkapittel vil redegjøre for begrepet robust. Hvordan forstå begrepet og hvordan kan det kobles til regelverk? Andre delkapittel vil se på regelstyring i organisasjoner og hvordan stabile og fleksible regler kan kategoriseres. Tredje delkapittel vil redegjøre for hvem som bør utvikle regelverk og hvilke utfordringer regelstyring kan ha. Til slutt vil kapittelet belyse tidligere relevant forskning som er gjennomført.

2.1 Hvordan forstå begrepet robust?

I litteraturen har begrepet robust vokst frem til å bli et sentralt tema innenfor mange vitenskapelige domener (Hollnagel et al., 2009). På grunn av den brede bruken på tvers av forskjellige fagdisipliner, har robusthet blitt gjennomsyret av flere betydninger. I følge Capano og Woo (2018) er bruken av robust mer utbredt i naturvitenskapen enn i samfunnsvitenskapen (Capano & Woo, 2018). I naturvitenskapen har robusthet blitt forbundet med et systems evne til å opprettholde sine funksjoner eller egenskaper på en relativt kontrollert og pålitelig måte i møte med ytre sjokk eller forstyrrelser (Carlson & Doyle, 2002).

Ifølge Capano og Woo (2017) har det i de siste tre tiårene vært en økende interesse for robusthet innenfor flere politiske områder, deriblant miljøpolitikk, klimaforandringer og risikostyring (Capano & Woo, 2017). I politikken viser litteraturen at robusthet også vektlegger funksjonell pålitelighet i møte med sjokk. Capano og Woo (2018) mener at dette har sammenheng med den økende politiske usikkerheten, kompleksiteten og nye sikkerhetsutfordringer. For å håndtere den økende usikkerheten hevder Capano og Woo (2018) at politikken som drives må være i stand til å reagere på uventede hendelser og dens virkninger, gjennom å aktivere ulike mekanismer som læring, tilpasning og improvisasjon. Dette skal da medføre at engasjementet og effektiviteten opprettholdes for å nå de politiske målene (Capano & Woo, 2018). Den iboende kapasiteten med å reagere på og beholde funksjonalitet under usikkerhet hevdes derfor å være definisjonen av robusthet (Capano & Woo, 2017).

For å forklare og forstå et ord kan det være nyttig å se på hva mangel av dette vil innebære. Det motsatte av robusthet kan betegnes som sårbarhet (Aven, 2021). Sårbare systemer er særpreget av at de ikke tåler uventede hendelser og belastninger. Robuste systemer har derimot evne til å takle slike utfordringer og gjenvinne sin balanse etter kort tid. Pålitelighet er systemets evne til å fungere sikkert, mens robusthet er dets evne til å fungere til tross for ytre påkjenninger som systemet i utgangspunktet ikke var planlagt eller konstruert for (Rosness, 1989, s. 16).

I boka «Samfunnssikkerhet» (2013) defineres sårbarhet som «Et systems evne til å opprettholde sin funksjon når det utsettes for påkjenninger» (Aven et al., 2013, s. 124). Samme definisjon benyttes også om robusthet i boka. I litteraturen deler flere samme forståelse med betydningen av sårbarhet og robusthet. I artikkelen «Samfunnssikkerhet - forsøk på begrepsfesting» hevdes det at robusthet og sårbarhet i realiteten uttrykker det samme, men at det ofte anses som to motstykker (Kruke et al., 2005).

Sårbarhetsbegrepet er av Sårbarhetsutvalget definert som: «Et uttrykk for de problemer et system vil få med å fungere når det utsettes for en uønsket hendelse, samt de problemer systemet får med å gjenoppta sin virksomhet etter at hendelsen har inntruffet» (NOU 2000:24, s. 18). I utredningen fremgår det at sårbarheten kan påvirkes, reduseres og begrenses. Sårbarhet betegnes derfor ikke som et statisk fenomen. For å utarbeide effektive metoder for å redusere sårbarheten, må ledere forstå omfanget av risikoer samt forholdene som driver dem. Det må derfor innhentes nødvendig kunnskap om de avgjørende risikoene for at virksomheter kan skreddersy strategier for å møte og redusere risikoer på en mest mulig effektiv måte. Kamalahmadi og Parast (2016) støtter denne tilnærmingen og mener at robusthet skapes ved at det jobbes proaktivt for å være forberedt på kritiske hendelser (Kamalahmadi & Parast, 2016).

I store Norske leksikon blir robust definert som: «evnen et system har til å tåle påkjenninger og stress (risikokilder)» (Aven, 2021). Andre mener derimot at en slik definisjon blir for upresis, siden robusthet menes å henge sammen med resiliens og stabilitet (Hollnagel et al., 2009). I den vitenskapelige litteraturen har det engelske begrepet *resilience* vokst frem for å komplementere tradisjonell risikostyring og for å håndtere utfordringer og sårbarheter. Lignende begrep eksisterer ikke på norsk, selv om ordet resiliens benyttes ofte både i vitenskapelig forskning og litteraturen forøvrig. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) påpeker i sin rapport på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet; «*Resiliens; hva er det og hvordan kan det integreres i risikostyring?*» at begrepene bør holdes avskilt. Rapporten anbefaler at begrepet resiliens ikke oversettes med robusthet eller motstandsdyktighet, fordi begrepene hevdes å ikke være dekkende for hva som inngår i betydningen av resiliens (Stavland & Bruvoll, 2019, s. 34). Studien vil følge FFI sin anbefaling og vil derfor ikke oversette begrepet, men bruke resiliens.

Resiliens knyttes ofte i samfunnssikkerheten til å utdype, men samtidig bidra til forståelsen av robusthet (O. A. H. Engen et al., 2016, s. 153). I utviklingen av resiliens som et perspektiv i risikostyring er det brukt flere formelle definisjoner. Hollnagel (2016) definerer resiliens som: «den iboende evnen i et system til å justere sine funksjoner i forkant av, under, eller etter endringer og forstyrrelser, slik at det kan opprettholde nødvendige funksjoner under både forventede og uventede forhold» (Hollnagel, 2016).

Definert på en forenklet måte kan resiliens beskrives som «evnen til å lykkes under varierende forhold» (Rosness et al., 2012, s. 107).

Terje Aven (2011) forklarer at robusthet og resiliens er to begreper som er svært like, men består også av ulikheter. Begrepene skiller seg ved at robusthet handler om konsekvenser og usikkerhet knyttet til en gitt hendelse, mens resiliens er åpen for enhver type hendelse som kan inntreffe (Aven, 2011). Et resilient system vil derfor innebære et system som kan stå imot enhver type hendelse, forutsette og uforutsette (Aven, 2011). Resiliens går med dette lenger enn robusthet ved å ikke ta utgangspunkt i en definert hendelse eller sårbarhet. I et sikkerhetsperspektiv er resiliens opptatt av å beskrive en egenskap (evne) for at et system også vil fungere hvis det eksponeres for en kilde eller hendelse det aldri før har opplevd (Aven, 2015, s. 45).

Et annet viktig skille mellom begrepene kan spores etter en eventuell hendelse har skjedd. Resiliens peker på at systemet skal kunne returnere tilbake til den tilstanden det var før den eventuelle hendelsen eller ulykken, men dette er ikke nødvendigvis robusthet. Robusthet kan innebære at nye løsninger blir vektlagt eller at funksjoner justeres fremfor at systemet returnerer til den samme tilstanden (Hollnagel et al., 2009).

For at begrepet robust skal kunne kobles opp mot regelverk i Forsvaret må en kunne påstå at robusthet må ha aspekter av resiliens i seg. Bakgrunnen for dette er at Forsvarets regelverk må være anvendelig både i møte med det kjente og det ukjente. Dette spesielt sett i lys av de ulike kontekstene som Forsvaret opererer under. Videre er det viktig at regelverket justeres, endres eller eventuelt settes ut av kraft hvis erfaringene tilsier at det ikke fungerer etter sin hensikt. Når omstendighetene endres og regelverket hindrer eller ikke er til støtte for å løse pålagte oppdrag, må regelverket justeres forløpende. Utfordringen oppstår hvis regelverket fortsetter å være gjeldende dette til tross for at det ikke er anvendelig eller fungerer etter sin hensikt. Capano og Woo (2018) hevder derfor at å utforme robuste regelverk er vanskelig og krevende, men presiserer på den andre siden at det er mulig (Capano & Woo, 2018). For å utforme robuste regelverk så innebærer det kapasitet til å fremstille en god og akseptabel løsning, basert på en sammenhengende kausal teori, for deretter å utforme regelverk som gjør at de forventede målsetninger kan nås (Capano & Woo, 2018). Vanskeligheten med å utforme robuste regelverk forklares med at robuste regelverk krever robuste regelutviklingsprosesser. Prosessene er derimot ikke bare til for å oppnå et robust design, men den er en del av en bredere robust reguleringsdynamikk (Capano & Woo, 2018). Enkelte hevder derfor at for å utvikle robuste systemer, funksjoner eller som i denne studien regelverk, må organisasjonen i sin helhet tenke robust eller være robust. I neste delkapittel vil det derfor redegjøres for hva som kjennetegner robuste organisasjoner før delkapittelet avsluttes med å se på hvordan robuste regelverk kan og bør utformes.

2.1.1 Robuste organisasjoner

Begrepet organisatorisk robusthet er av Kamalahmadi og Parast (2016) definert som «den dynamiske evnen en bedrift, som er svært avhengig av sine individer, grupper og delsystemer, innehar for å møte umiddelbare og uventede endringer i miljøet med en proaktiv holdning og tanke, og tilpasse og reagere på disse endringene ved å utvikle fleksible og innovative løsninger» (Kamalahmadi & Parast, 2016, s. 121). Denne definisjonen dekker de mest fremtredende karakteristikene av hva som kjennetegner robustheten til en organisasjon. For å kunne ivareta og oppnå en robust organisasjon, kreves det at ledelsen har fullstendig forståelse for miljøet organisasjonen opererer i, og den må forstå mønstrene av endringene som oppstår. Siden forstyrrelser er umulig å unngå må organisasjoner utvikle evner for å redusere effektene av forstyrrelser, noe som dermed krever evnen til å tilpasse seg endringer for å sikre kontinuitet i virksomheten. I tillegg krever reduksjonen av forstyrrelser kompetanse og kapasitet til å utforme, lage og iverksette innovative løsninger på kort sikt (Kamalahmadi & Parast, 2016).

Mange ønsker å utvikle organisasjoner til å best mulig kunne håndtere kriser og uforutsette hendelser, dette for å ivareta helse, miljø, sikkerhet, drift og omdømme. Et mål kan være en organisasjon som defineres som høypålitelige organisasjoner (HPO). HPO er en beslektet teori av robuste organisasjoner som omhandler styring av sikkerhet og risiko. Teorien har et optimistisk syn ved at ulykker i høyteknologiske systemer kan forebygges (Aven et al., 2004, s. 59). Ledelsesapparatet har en sentral plass i HPO. Den kommuniserer og er tydelig på organisasjonens mål overfor sine ansatte. God kommunikasjon mellom ledelsen og ansatte er viktig og prioriteres høyt av begge parter. HPO vektlegger at interne konflikter aldri skal få påvirke organisasjonens fokus på sikkerhet eller sikkerhetsnivå (Aven et al., 2004). Teorien kan med det sies å være positiv i sitt syn på maktens rasjonalitet hvor ulike interessegrupper er innforstått med at sikkerhet må prioriteres til tross for ulike interesser og maktfordeling.

Teorien tar utgangspunkt i at verden er ukjent, uforutsigbar og kompleks. Kjernen er overvåkenhet som gjør det mulig å se betydningen av svake signaler og med det respondere kraftfullt på disse. Robusthet er innebygd som en av de sentrale karakteristikene og handler om at organisasjonen er i forkant og på vakt. Hvis uønskede hendelser likevel skulle inntreffe, så er robustheten i systemet i stand til å reetablere systemfunksjonalitet hurtig, og minimere effekten av hendelsen (Weick & Sutcliffe, 2001). Organisasjonene er ikke feilfrie, men fokuserer på læring for å unngå at lignende hendelser skjer igjen (Aven et al., 2004, s. 59).

Teorien om høypålitelige organisasjoner påpekes å være spesielt relevant i etater hvor selv små feil kan få alvorlige konsekvenser. Desentralisert styring, sterk organisasjonskultur og kontinuerlig læring

er nødvendige betingelser for å skape tilstrekkelig pålitelighet og sikker organisasjon (Aven et al., 2004, s. 59).

2.1.2 Hvilke egenskaper bør et robust regelverk bestå av?

I litteraturen hevdes det at regelverk er kun så gode som kunnskapen som ligger bak opprettelsen, hvordan regelverket iverksettes i organisasjonen og hvordan regelverket forstås av brukerne (Howlett et al., 2018).

Sammenlignet med utfordringen med å definere begrepet robust foreligger det ikke et entydig svar på hvilke egenskaper et robust regelverk bør bestå av. I litteraturen varierer dette avhengig av hvilken fagdisiplin begrepet skal benyttes i. Uansett viser litteraturen at det er enkelte egenskaper som viser seg å være gjentakende i teorien.

Robuste regelverk blir ifølge Capano og Woo (2018) karakterisert ved å inneha kapasitet til å opprettholde funksjonalitet, ved å fortsette å virke etter sin hensikt og mål, under uventede eller endrede omstendigheter (Capano & Woo, 2018). De vektlegger derfor tre egenskaper for robuste regelverk som kan oversettes med; mangfold, tilpasningsevne og redundans (Capano & Woo, 2018). I tillegg trekkes det fram at robuste regelverk er avhengig av en viss grad av fleksibilitet, ikke kun i regelverket, men også i regelutviklingsprosessen. Flexibiliteten skal sikre at regelverket tilpasses for å opprettholde sin funksjon i møte med forstyrrelser. De mener derfor at det må etableres gode rutiner for å koordinere, overvåke, evaluere og revidere selve regelverket (Capano & Woo, 2018).

I møte med det uforutsette hevdes det at robuste regelverk må være smidige og fleksible (Howlett et al., 2018). Samme egenskaper finner vi også nevnt hos Comfort (2010) hvor hun påpeker at administrativ smidighet og fleksibilitet er nødvendig og robusthet kan, og bør derfor planlegges med (Comfort, 2012).

Gjennom sin studie har Capano og Woo (2017) søkt gjennom store deler av litteraturen i flere fagdisipliner for å finne design som kan levere den form smidighet, fleksibilitet og improvisasjon. De mener at robusthet er definert som en egenskap som gjør at regelverket kan fortsette å levere, over tid, etter funksjon for å oppnå formålet med regelverket selv under vanskelige forhold (Capano & Woo, 2017).

I et kapittel i boka «Safety Science Research» (2019) drøfter forfatterne Engen og Lindøe hvordan dagens organisasjoner tilpasser seg dynamiske miljøer, skiftende omstendigheter, regulatoriske rammer og ny teknologi. De stiller derfor spørsmål om dagens trender av usikkerhet og kompleksitet krever nye tilnærminger når det gjelder regulering? En av tilnærmingene som blir belyst i kapitlet er robust regulering, som de videre omtaler som en strategi for å gi reguleringsregimet muligheten til å

håndtere skiftende og utfordrende miljøforhold. Hovedbetingelsene i en slik strategi blir av forfatterne fastslått å være fleksibilitet, interessentmedvirkning, legitimitet og tillit (O. A. Engen & Lindøe, 2019, s. 57)

I masterstudien «Robust regulering - begrepsavklaring og sikker praksis i petroleumssektoren» peker studien på at betingelsen for robusthet er reliabilitet og resiliens (Thorsen, 2010, s. 29). Resiliens består videre av fleksibilitet og variabilitet, mens reliabilitet henviser til redundans og stabil oppmerksomhet. I studien trekkes fleksibilitet fram som en av de essensielle egenskapene for å håndtere moderne risikosituasjoner. Fleksibilitet beskrives som evne til å finne fornuft på i dynamiske situasjoner.

Med utgangspunkt i teoretiske perspektiver og øvrig litteratur vil et robust regelverk kunne defineres og beskrives. Det er fremskaffet et teoretisk innhold og fundament for å kunne forstå og koble begrepet robust til regelverk. Robust i et regelverksperspektiv blir i studien forstått som: evnen til å justere sin funksjon i forkant av, under, eller etter en hendelse, slik at regelverket kan opprettholde sin nødvendige funksjon og virke etter sin hensikt på en pålitelig måte under forventede og uventede forhold.

For Forsvaret vil det innebære at regelverket må være anvendelig under alle forhold hvor personellet løser sine oppdrag. Dette medfører at regelverket må overvåkes slik at behovet for endring fanges opp både før, under og etter en eventuell hendelse. Dette skal da sørge for at regelverket fortsatt leverer etter sin hensikt og målsetning. Hvis det oppstår situasjoner der regelverket hindrer brukerne i å løse sine oppdrag, bør det fortløpende vurderes om det er behov for å justere og tilpasse regelverket. Eventuelt beslutte å sette regelverket ut av kraft på bakgrunn av at det ikke lenger ansees som formålstjenlig. Prosessen rundt regelverkets anvendelighet forutsetter at det innhentes kunnskap og erfaringer fra brukerne av regelverket, og at beslutningstakerne er imøtekommende for nye ideer.

I litteraturen trekker flere fram fleksibilitet som en viktig egenskap i å skape robuste regelverk. For Forsvarets interne regelverk må en kunne påstå at regelverket må inneha en viss grad av fleksibilitet. Fleksibilitet i regelverket må derimot forstås på to måter. For det første må fleksibilitet forstås ved at regelverket er tilpasningsdyktig ved at det åpner for endring og justering ved behov. For det andre må fleksibilitet forstås ved at brukerne av regelverket tillegges et visst handlingsrom. Dette kan innebære å delegerer beslutningsmyndigheten ned i organisasjonen når det ansees som nødvendig og fornuftig for å nå fastsatte målsetninger. For å utforme robuste regelverk i Forsvaret må det etableres gode rutiner og prosesser som sørger for å koordinere, evaluere, overvåke og justere regelverket om nødvendig.

2.2 Regelstyring i organisasjoner

Regelstyring er en type formalisering som er en av de mest innarbeidede formene for styring og kontroll ledere benytter seg av (Kirkhaug, 2013). I all hovedsak legger regelstyring til grunn at ulike situasjoner i arbeidet må kategoriseres og beskrives sammen med ulike handlingsalternativer.

Regelstyring forstås i denne sammenhengen å bruke formelle, skriftlige regler i styring av virksomheten og som gjør en bestemt atferd obligatorisk. Å bruke regler som styringsverktøy avhenger av et autorativt forhold mellom dem som styrer og dem som skal styres (Thuesen & Bille, 2017, s. 20). Adler og Borys (1996) hevder at det finnes to typer formalisering, såkalt støttende (*enabling*) og tvangsdrevet (*coercive*). Støttende regler vil være fleksible og åpne for tolkning og læring, mens tvangsdrevne vil være rigide og kontrollerende med lite rom for læring og utvikling (Adler & Borys, 1996).

Regler og prosedyrer er utbredt i alle organisasjoner, og i de fleste organisasjoner er bruk av regler viktig fordi de oppfyller en rekke organisatoriske funksjoner. På den ene siden fungerer regler som koordineringsmekanisme ved å definere ansvar, tildele ressurser og bidra til å utvikle enighet. På den andre siden kan funksjonen være organisatorisk kontroll hvor regler benyttes til å styre menneskelig handling og videre tilpasse individuell og kollektiv atferd mot organisasjonens mål (Cardinal et al., 2004; Ouchi, 1979). Reglene gjør det derfor mulig å kollektivt nå et felles mål (Okhuysen & Bechky, 2009). I litteraturen påpekes det at praktisk erfaring viser at antall mål overdrives og at målene er så detaljert at de griper inn i underordnetes autonomi. På slik måte hevder flere at regler alltid vil ha en maktfunksjon i organisasjoner (Clegg et al., 2006; Mintzberg, 1983).

Innenfor sikkerhetsstyring blir regler og prosedyrer sett på som en av hjørnesteinene i styringen (Grote, 2012; A. Hale & Borys, 2013b). For å redusere sannsynligheten for og konsekvensen av at uønskede hendelser skal oppstå, blir interne regler og prosedyrer utformet (A. Hale & Borys, 2013b). Et viktig element i håndtering av uforutsette hendelser er på hvilket nivå i organisasjonen beslutningsmyndigheten er plassert. Regelstyring blir ofte forbundet med sentralisering der beslutningsmyndigheten er tildelt de øverste nivåene i organisasjonen. Fordelene ved sentralisert beslutningsmyndighet er at det gir klare styringssignaler, man sikrer ensartet politikk og praksis i tillegg til at det fører til forutsigbarhet ved organisasjonens virksomhet (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 89). På den andre siden blir sentralisering av beslutningsmyndighet ofte trukket fram som en ulempe ved bruk av regler. Sentralisering gir klare retningslinjer og høy grad av standardisering som kan føre til lav motivasjon hos personellet ved at initiativ og kreativitet i arbeidet begrenses. I tillegg kan ansvarsfølelsen svekkes som følge av å ikke delta i sentrale beslutninger som er bestemmende for egen arbeidssituasjon. Graden av beslutningsmyndighet som delegeres vil avhenge av type organisasjon og konteksten den befinner seg i. I Dynamiske omgivelser stilles det krav til at organisasjoner evner å

tilpasse seg endringer, og dette fremmer desentralisering av beslutningsmyndighet (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 207) Organisasjonen får på den måten benyttet kunnskap og erfaring underordnede har om lokale forhold. I en aktuell situasjon kan desentralisering føre til at beslutninger blir tatt raskere og som er basert på de faktiske forhold (Stewart, 1993). Målet er å skape tempo og momentum i håndtering av hendelser når de oppstår (Aven et al., 2013, s. 59). Behovet for sentralisering og desentralisering vil variere avhengig av hva slags hendelse som skal håndteres og under hvilken kontekst en operer i. Utfordringen i praksis er å finne balansen i de kontekster hvor tid er kritisk og menneskeliv og verdier kan gå tapt dersom beslutninger tar for lang tid.

I tillegg til at sentralisert beslutningsmyndighet blir pekt på som en ulempe i regelstyringen, blir også et stort omfang regler ofte trukket fram som uheldig. Dette med bakgrunn i at for mange regler vil hindre innovasjon og føre til treghet i systemet (Becker & Lazaric, 2009). På en annen siden hevder Nordrum (2019) at antagelsen om at mange regler automatisk er negativt, blir for tynt, og hevder at det ikke finnes et alminnelig uttrykk for en «passe» regelmengde (Nordrum, 2019, s. 95–103).

Spørsmålet om hva som er hensiktsmessig bruk av regler og ikke, har i forvaltningsforskningen utviklet seg til å bli et forskningstema betegnet «red tape». «Red tape» er betegnelsen for byråkratiske regler som brukerne opplever som uhensiktsmessig og til hinder for å utføre sine arbeidsoppgaver (Mutiarin et al., 2018). Den amerikanske forvaltningsforskeren Barry Bozeman (2015) omtaler «red tape» som regler som krever etterlevelse, men som ikke fremmer organisasjoners målsetninger (Bozeman & Feeney, 2015). Byråkratiteorien presiserer at det nødvendigvis ikke bare handler om mengden regler eller at de oppleves som frustrerende, men at byråkratiet består av regler som ikke bidrar til å oppnå tiltenkte mål, og som organisasjoner bruker mye ressurser på for å implementere (Bozeman & Feeney, 2015). I følge Pandey og Kingsley er «red tape» derfor en form for formalisering som kan være skadelig for organisasjoner (Pandey & Kingsley, 2000, s. 782).

Forskning i offentlig ledelse og styring har fokusert omfattende på ineffektive regler og byråkrati. Amerikanske DeHart-Davis (2008) har derimot en annen tilnærming og har med det utviklet teorien om effektive organisasjonsregler, kalt «green tape» (DeHart-Davis, 2008). I analysen fra DeHart-Davis (2008) kommer det fram at sannsynligheten for at regler er effektive avhenger av den kombinerte tilstedeværelsen av fem forhold:

1. Reglene er formulert som skriftlige krav
2. Reglene bygger på valide relasjoner mellom midler og mål
3. Reglene benytter det rette målet av kontroll
4. Reglene anvendes konsistent
5. Reglene har formål som er forståelig for brukerne

Teorien vektlegger teknisk dyktighet og tett samarbeid mellom personell som utvikler regelverk og brukerne, både i regelverkets design og implementering (DeHart-Davis, 2008).

I håndtering av usikkerhet kan regelverk og reglstyring anvendes på ulike måter (Grote, 2009; Grote et al., 2009). Generelt sett har organisasjoner to måter å håndtere usikkerhet på. De kan enten forsøke å minimere usikkerheten ved omfattende planlegging og regelverk med høy grad av standardisering, eller de kan gi personellet tilstrekkelig ressurser og handlingsrom til å ta beslutninger for å håndtere usikkerhet på lokalt nivå. Organisasjoner som operer med høy risiko har ifølge Amalberti (2001) vist en sterk tilbøyelighet til å utvikle regler som er mer og mer detaljert i sin tilnærming (Amalberti, 2001). Ofte utvikles nye regler som en direkte konsekvens av ikke planlagte hendelser og ulykker. Utfordringen oppstår når for mange regler innføres uten at det foreligger en god prosess og vurdering i forkant. I organisasjoner hvor operasjoner er uoversiktlige og komplekse er behovet for fleksibilitet nødvendig (S. Dekker, 2003; Woods & Shattuck, 2000). I all hovedsak er det imidlertid klart at organisasjoner som opererer med høy risiko ikke kan fjerne regelverk innenfor sikkerhet. Å finne riktig balanse i bruk av regelverk påpekes å være utfordrende for alle organisasjoner (Walsh & Dewar, 1987). Hva som er den beste praksis for reglstyring bør baseres på særegenhetene (egenart) ved den virksomheten regelverket skal virke innenfor.

Hvilken tilnærming organisasjoner bør ha for å balansere standardisering og fleksibilitet til personellet i organisasjonen vil diskuteres i neste underkapittel.

2.2.1 Stabile eller fleksible regelverk

Å balansere grad av stabilitet og fleksibilitet i regelverk kan være vanskelig for organisasjoner (Grote, 2009). På bakgrunn av dette introduserte Hale og Swuste (1998) en tredelt kategorisering av regler og som har blitt mye brukt i senere forskning (A. R. Hale & Swuste, 1998). De tre ulike kategoriene viser graden av autonomitet (handlefrihet og egenkontroll) som overlates til dem som er underlagt reglene (A. Hale & Borys, 2013a, 2013b), eller sagt med andre ord: hvor stor grad av fleksibilitet som tillates for å gjennomføre arbeidsoppgaver eller utføre oppdrag (Grote et al., 2009). Det finnes ulike type regler:

1. Målregler (prestasjonsmål): Regelverket definerer mål, men uten å spesifisere hvordan arbeidet skal gjøres (A. Hale & Borys, 2013a, 2013b). Dette resulterer i stor grad av fleksibilitet, men liten grad av standardisering. Hvordan målet skal oppnås må baseres på kompetanse og skjønn ut ifra hva som ansees hensiktsmessig, men som samtidig ivaretar sikkerheten best mulig. Det blir derfor opp til personellet eller organisasjonen og bruke kompetansen sin for å nå målet (Grote, 2012). Målregler er avhengig av at regelverket er presis i sin målformulering, hvis ikke kan det skape usikkerhet og personellet kan misforstå den bakenforliggende intensjonen.

-
2. **Prosessregler:** Regelverket definerer fremgangsmåten og måten å operere på for å nå målet (A. Hale et al., 2015). Regelverket gir likevel betydelig fleksibilitet til å kunne operere på sin måte (Grote, 2012). Eksempel kan være at regelverket stiller krav til risikovurdering før en aktivitet skal iverksettes, men hvilke verktøy eller metode som skal benyttes spesifiseres ikke. Både målregler og prosessregler krever at brukeren av regelverket selv omgjør kravet til spesifikke handlinger. Hvor krevende og hvor lang tid det vil ta vil avhenge av personellens og organisasjonens kompetanse (A. Hale & Borys, 2013b).
 3. **Handlingsregler:** Denne typen regelverk skiller seg betydelig fra de to andre. Handlingsregler beskriver i detalj både hva som skal gjøres og hvordan (A. R. Hale & Swuste, 1998). I oppgaver som medfører høy risiko blir handlingsregler ofte benyttet (A. Hale & Borys, 2013a). Handlingsregler har lite fleksibilitet og begrenser friheten og muligheten til å velge hvordan arbeidet skal utføres. Fordelene ved bruk av handlingsregler er at regelverket krever lite erfaring for å brukes (Grote, 2012), samtidig med at det er tidsbesparende (A. R. Hale & Swuste, 1998).

Når regelverk utvikles er det ifølge Grote (2012) en tommelfingerregel at handlingsregler øker stabilitet i arbeidet mens prosess- og målregler brukes for å oppnå fleksibilitet. Stabilitet knyttes i denne sammenheng til forutsigbarhet og kontroll, som kan være fordelaktig hvis aksepten for feil er lav eller hvis personellet har liten kompetanse (Grote, 2012). Grote (2004) argumenterer for at det er spesielt to utfordringer knyttet til stor grad av standardisering. For det første er regelverket ofte en direkte konsekvens av ulykker og uhell i organisasjonen. For å bedre sikkerheten ytterligere, innføres derfor nye regler. Dette medfører økende bekymring for at regelmengden økes og ansattes fleksibilitet reduseres. Den andre utfordringen ved standardisering er hvis personellet ikke er trent for å håndtere hendelser uten å ha et regelverk eller standardisering å følge, noe som kan resultere i passivitet og manglende initiativ i håndteringen (Grote, 2004).

I uforutsigbare operasjoner vil fleksibilitet kunne tilrettelegge for alternative handlingsmåter for å komme frem til trygge løsninger, som igjen ivaretar innovasjon (Grote, 2012). Uventede eller uønskede hendelser er sjelden lik de vi har forberedt oss på og kan derfor ikke detaljreguleres (Hollnagel et al., 2009). Hvordan hendelser skal håndteres best mulig må vurderes i hvert enkelt tilfelle, noe som kan medføre at det kan være behov for å avvike eller tilpasse regler, basert på egen kompetanse og erfaring. Fleksible regler har en fordel ved at de ikke trenger å fornyes selv om omgivelsene endres (A. Hale et al., 2015). Dette i motsetning til standardiserte og detaljerte regler som ofte må endres, justeres og fornyes for å holde tritt med de endrede omgivelsene. Dersom justeringer mot formodning ikke skjer, kan det føre til stor usikkerhet fordi det ikke eksisterer regler som er passende til nåværende situasjon (A. Hale et al., 2015). På en annen side kan høy grad av fleksibilitet

hos brukerne medføre usikkerhet for beslutningstakerne i den forstand at det blir vanskelig å forutsi hvordan arbeidet faktisk utføres (Grote, 2012).

Det er ikke regler i seg selv alene som garanterer for sikkerheten, men menneskene som har kompetansen til å forstå når og hvordan reglene kan brukes for å løse arbeidsoppgaver. «Sikkerhet er resultatet av at folk er flinke til å bedømme når (og når ikke) og hvordan tilpasse prosedyrer til lokale forhold (Dekker, 2003, s. 235).

Dekker (2003) påpeker derfor at det er viktig at virksomheter overvåker og anerkjenner eventuelle gap mellom det interne regelverket og praksis. I organisasjoner vil balansen mellom ønsket stabilitet og fleksibilitet påvirkes av både hvordan regelverket formuleres og formidles til de ansatte, samt hvordan regelverket forventes brukt (Grote, 2012). Grote (2012) hevder derfor at hvem som bør utvikle regelverk alltid vil være et spørsmål i organisasjoner.

For å få en bedre forståelse av hva Grote (2012) henviser til, vil neste delkapittel redegjøre for to perspektiver for utvikling av regelverk i organisasjoner.

2.3 Utvikling av regelverk i 2 paradigmer

I artikkelen “*working to rule, or working safely*” (2013) fremgår det på den ene siden at trygge operasjoner kan opprettholdes ved at det utvikles klare retningslinjer i regelverkene (A. Hale & Borys, 2013a). På den andre siden poengteres det at regelverket kan være problematisk å forholde seg til i praksis (A. Hale & Borys, 2013a). En av årsakene til dette kan være at de som utformer regelverket ofte er fysisk distansert fra arbeidet i «den spisse enden». Beslutningsgrunnlaget baseres derfor på andrehåndskunnskap om hvordan arbeidet faktisk utføres, og at beslutningstakere ikke kan legge til grunn at deres situasjonsforståelse stemmer overens med virkeligheten og de ansattes hverdag. (Hollnagel, 2014). Forskning på tvers av ulike bransjer støtter Hollnagel (2014) sin årsaksforklaring og utdyper videre at det ofte vil oppstå et gap. Dette gapet divergerer mellom hvordan ledere planlegger arbeid og hvordan arbeidet i realiteten utføres i organisasjonen (S. Dekker, 2003; S. W. A. Dekker, 2005; Rasmussen & Svedung, 2000; Reason, 1990). Om dette gapet anerkjennes, hvordan det håndteres og hva som gjøres for å minimere gapet, vil kunne si noe om hvordan organisasjoner tilnærmer seg regelutvikling og sikkerhetsstyring.

I nyere tid har forståelsen for utfordringene ved å utforme gode regler økt ved å erkjenne at å utvikle regler for alle tenkelige situasjoner er nærmest umulig. Menneskets evne til å tilpasse seg situasjonen blir i større grad sett på som en ressurs, og en må derfor tillate fleksibilitet i bruken av regelverket (A. Hale & Borys, 2013a; Hollnagel, 2014). I en kompleks verden i stadig endring hevder Provan et al. (2020) at mennesker må være i stand til å tilpasse seg og finne gode løsninger, særlig hvis prosesser, teknologi og informasjon ikke er tilstrekkelig og innehar mangler (Provan et al., 2020). Innenfor

sikkerhetsregler sies det at professor Sidney Dekker var den første til å sette ord på dette skiftet med å bruke et todelt system, modell 1 og modell 2 (A. Hale & Borys, 2013a). Dekker (2003) benytter også et todelt system for hvem som skal og bør utforme interne regler i en organisasjon. Han skiller modellene ved at modell 1 former virkeligheten slik at den er i tråd med regelverket, mens modell 2 søker å endre regelverket for å tilpasse virkeligheten (S. Dekker, 2003). Hale og Borys (2013) har i senere tid gjennomført en grundig studie av hver modell som vil bli videre presentert i neste delkapittel (A. Hale & Borys, 2013a). Modellene må sees i sammenheng med inndelingen av regler presentert tidligere.

2.3.1 Model 1

Model 1 er rasjonalistisk i sin tilnærming. Modellen bygger på en antakelse om at den beste måten å styre aktiviteter på er å benytte regler og da spesielt handlingsregler. Model 1 passer best for rutinepreget arbeid som har høy risiko, hvis ansatte har lite kompetanse og risikoen er forutsett (Mintzberg, 1983) Perspektivet i denne modellen er at standardiserte regelverk vil redusere sannsynligheten for feilhandlinger og uhell (A. Hale & Borys, 2013b). Arbeidsoppgaver på det taktiske nivået vil ofte være preget av tidspress, usikkerhet og stress. Dette medfører at det kan være vanskelig å både finne og velge den beste løsningen, og at personellet derfor lett kan trå feil. Kunnskapen som befinner seg på taktisk nivå ansees for å være mangelfull. På bakgrunn av dette er tilnærmingen i Modell 1 at regelverket bør utformes av eksperter med erfaring og faglig kompetanse tilhørende det operative eller strategiske nivået i organisasjonen¹, og regelverket bør brukes nøyaktig som det er beskrevet (A. Hale & Borys, 2013a). Dette karakteriseres som en «ovenfra- og- ned» tilnærming.

Modell 1 slår fast at regelverket bør være utformet på forhånd, basert på oppgave- og risikoanalyser (A. Hale & Borys, 2013a). Reglene blir sett på som statiske og skal utarbeides en gang og skal ikke endres på. Endring skal kun gjøres om aktiviteten endres betraktelig eller hvis det oppstår ulykker. Brudd på regelverket uavhengig om det er tilsiktet eller ikke blir sett på som negative handlinger som er utført av egen fri vilje, og da ofte av personer som «vet bedre». Utfordringen i modellen ligger i å forstå hvorfor regelverket ikke følges og hvilke endringer som bør gjøres for å forhindre dette.

2.3.2 Model 2

Model 2 har vokst ut fra sosiologiske og etnografiske studier av høyteknologiske og komplekse industrier (A. Hale & Borys, 2013a). Modellen ansees hensiktsmessig der hvor arbeidsoppgavene er komplekse, ved høy grad av usikkerhet og hvor risikoen er uforutsett (Grote, 2012).

¹ Benevnelsen på de ulike nivåene vil variere i organisasjoner. I denne sammenheng er navn på nivåene basert på vanlige benevnelser i Forsvaret.

Model 2 ser på utforming av regelverk som en dynamisk prosess, som hele tiden må justeres for å tilpasse seg virkeligheten (A. Hale & Borys, 2013a). I motsetning til Model 1 blir det taktiske nivået sett på som eksperter gjennom sin tause kunnskap, hvor regelverket er ment som støtte eller alternativer hvis operatørene skulle bli usikre. Model 2 bruker erfaring og ekspertise fra ekspertene som jobber i den skarpe enden, til å utvide, oppdatere og avgrense regelverk gjennom tilbakemeldinger. Ekspertene er i dette tilfellet for eksempel piloter, navigatører og skyttere, som hver dag anvender sin kunnskap og egenskaper til å løse pålagte oppgaver, men også til å håndtere både kjente og ukjente hendelser.

Modellen har i motsetning til model 1 en «nedenfra-og- opp» tilnærming i utforming av regelverk, hvor det taktiske nivået tar avgjørelser basert på sin erfaring (A. Hale & Borys, 2013b). Flexibilitet i regelverket blir sett på som helt nødvendig ved at personellet på bakgrunn av sin kompetanse selv kan velge handlingsalternativer basert på situasjonen (Grote, 2012). Regelverket skal tas til etterretning, men trenger ikke nødvendigvis å følges slavisk så lenge situasjonen krever noe annet.

Regelverket i modell 2 kan ofte kjennetegnes som mål- og prosessregler, som bygger på at personellet bruker sin erfaringsbaserte kompetanse til å overføre regelverket fra skrift til handling (A. Hale & Borys, 2013a). Dette forutsetter at personellet formidler til det overordnede nivået hvordan de tolker regelverket og hvordan dette er tenkt overført til konkrete handlinger (A. Hale & Borys, 2013a). Denne formidlingen er viktig for å unngå at det oppstår usikkerhet hos beslutningstakerne om hvordan regelverket etterlevs av personellet (Grote, 2012). Model 2 kjennetegnes ved at utvikling av regelverk foregår gjennom en kontinuerlig dialog og informasjonsflyt mellom ledere og brukerne av regelverket (A. Hale & Borys, 2013b). Det erkjennes at regelverket aldri blir komplett og at det må tilpasses virkeligheten som stadig endres, noe som innebærer at regelverkene ikke bør være for detaljerte. Ekspertenes oppdaterte kunnskap og erfaring om lokale forhold er derfor avgjørende i utviklingen av regelverk, slik at sikkerhet og effektivitet i arbeidet ikke hindres av utdaterte regelverk (A. Hale & Borys, 2013b). Om personellet bryter regelverket, er det ifølge modell 2 mer sannsynlig at regelverket bør endres, enn at atferden til personellet er feil (A. Hale & Borys, 2013b).

Hvem som bør og skal utforme interne regelverk i organisasjoner vil alltid forbli et spørsmål (Grote, 2012). Den kontinuerlige risikoen for overraskelse er en utfordring som beslutningstakere og planleggere står ovenfor når det gjelder å håndtere usikkerhet og utforme regelverk (Morgan et al., 1990). Overraskelser kommer i forskjellige grader avhengig av kunnskap som eksisterer om et bestemt problem og hvor mye som er kjent for beslutningstakere. Beslutningstakere må ofte handle innenfor rammene av begrenset informasjon. Model 1 karakteriseres ofte med å overse svake signaler på mulige feil. Hvis det ikke har oppstått konkrete uhell eller ulykker, ansees eksisterende regelverk å

være tilstrekkelig (Provan et al., 2020). Feil som oppstår i organisasjoner, må ha synlige konsekvenser som «beviser» at eksisterende regelverk ikke er godt nok, er dekkende eller fungerer etter sin hensikt. Model 2 er mer søkende, og usikkerhet om mulige risikomomenter er nok til å stoppe opp for å få klarhet i situasjonen. Formålet er å gjøre justeringer for å unngå at uhell eller ulykker inntreffer, eller med andre ord å respondere på noe som enda ikke har skjedd (Provan et al., 2020)

Siden nivåene av usikkerhet som virksomhetene blir konfrontert med kan endre seg over tid, har nyere forskning adressert behovet for å balansere standardisering og fleksibilitet i stedet for å velge det ene eller det andre (Farjoun, 2010; Grote, 2009). Kombinasjonen av å unngå konkrete uhell og ulykker, og samtidig forberede seg på det uventede, kan være en styrke når regelverk skal utvikles.

2.3.3 utfordringer med regelverk

I alle profesjoner møter man forventninger om standardisering og regelverk. Derimot er det ikke alle former for arbeid som like lett lar seg standardisere, eller bør standardiseres av etiske grunner. For profesjonelle er det derfor viktig å kunne argumentere for når regelverk er nyttig og riktig og når det ikke er det, og det krever organisasjonsfaglig kunnskap. Dersom altfor mange regelverk innføres på en altfor rigid måte, kan man forvente at tap av autonomi vil skape både misnøye og redusere motivasjon hos personellet (Adler & Borys, 1996). Uten å vurdere betydningen av verdier og normer, og med det starte en prosess for å forbedre atferd, skjer det ofte at virksomheter tyr til innføring av nye regelverk. Dette istedenfor å undersøke om det kan være noe mer grunnleggende som fører til problemene. Mange virksomheter oversvømmes derfor av regelverk som lever sitt eget liv frikoplet fra den virkelige verden.

2.4 Presentasjon av tidligere forskning

Det overordnede temaet for denne studien er koblingen mellom regelverk og robusthet. Forskning som omhandler robuste regelverk, har vist seg å være begrenset. Capano og Woo (2017, 2018) mener at årsakene til lite forskning om robuste regelverk, kan skyldes to forhold. Det ene forholdet er manglende helhetlig definisjon av begrepet robust og at forskere derfor foretrekker å benytte andre begrep som eksempelvis sårbarhet, resiliens eller motstandsdyktighet. Det andre forholdet som fremheves er manglende verktøy for å måle robusthet og da spesielt ved bruk av kvalitativ metode i forskningen (Capano & Woo, 2017, 2018). Tre studier vil uansett trekkes frem fra forskningen om robuste regelverk.

Thorsen (2010) har i sin studie innenfor petroleumssektoren koblet regulering med robusthet. Her søker forskeren å svare ut hvilke betingelser som må være til stede for å ha et robust reguleringsregime

i petroleumssektoren. Funn fra studien konkluderer med at fleksibilitet og variabilitet er forutsetninger for robusthet og at det funksjonelle reguleringsregimet anses å være det mest robuste (Thorsen, 2010).

Kirkhaug (2010) har i sin studie undersøkt hvilken strategi som er best egnet til å redusere risikopersepsjonen blant ansatte i hæren og politiet. Hovedfunnet i analysen er at når offiserer praktiserer en såkalt resilient strategi, altså at de har bygd inn fleksibilitet i sitt handlings- og reaksjonsmønster, så vil det redusere opplevelsen av risiko. Dette i motsetning til å ha store mengder regler som man antar skal dekke alle situasjoner man støter på. Forklaringen tilsies å være at offiserer stadig støter på situasjoner som krever kreativitet og handling som bare i begrenset grad kan drilles på forhånd eller nedfelles i form av regler (Kirkhaug, 2010).

Stavland & Bruvoll (2019) har i sin dokumentanalyse sett på hva resiliens er og hvorvidt resiliens kan integreres i helhetlig risikostyring. Rapporten konkluderer med at resiliens innehar elementer som kan styrke en helhetlig risikostyring (Stavland & Bruvoll, 2019).

3 Metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for den metodiske fremgangsmåten til studien. Forskningsdesignet i studien er basert på kvalitativ metode med en abduktiv tilnærming. Ved å gjennomføre intervju av personell som utvikler regelverk og brukerne, søker studien å gi økt kunnskap om hvordan regelverk virker som styringsinstrument i Forsvaret. Kapittelet vil beskrive og reflektere over de valgene som er tatt rent metodisk, men også redegjøre for studiens forskningskvalitet og etiske forhold.

3.1 Studiens forskningsdesign og metodiske tilnærming

Et design i metodisk forskning defineres som «en grov skisse til hvordan en konkret undersøkelse skal utformes» (Ringdal, 2015, s.25). Det omtales ofte som planen for hvordan man samler inn og analyserer data for å besvare problemstillingen. En kan derfor si at problemstillingen er premissleverandør for hva slags design som bør brukes. I studien skal jeg undersøke et tema som er lite forsket på fra før. På bakgrunn av det har jeg valgt et eksplorativt forskningsdesign. Når det foreligger lite forskning på et område anses eksplorativt design å være hensiktsmessig (Thagaard, 2013a, s. 16). Eksplorerende forskning søker å stille åpne spørsmål for å avdekke hva som foregår innenfor et bestemt tema og hvorfor. Fordelen med eksplorativt forskningsdesign er at den er fleksibel og kan enkelt tilpasses når ny kunnskap og forståelse avdekkes underveis i datainnsamlingen.

I studien benytter jeg ulike teorier knyttet opp mot regelstyring og regelverk. Når det gjelder kunnskap om hvordan robusthet og regelverk kobles sammen og tilgang på veletablerte måleverktøy for robusthet, er det teoretiske omfanget begrenset. For å balansere forholdet mellom teori og empiri, har jeg valgt å benytte en kombinasjon av deduksjon og induksjon. Dette kalles abduktiv tilnærming. Ved å bruke abduktiv tilnærming kan jeg som forsker bevege meg fram og tilbake mellom teorien og empirien for å forklare fenomenet på best mulig måte (Jacobsen, 2015, s. 35). En slik tilnærming er å foretrekke når forskeren ønsker å modifisere eksisterende teori eller frembringe nye teorier, noe som er aktuelt i denne studien (Jacobsen, 2015). Abduktiv tilnærming kan sies å være forbundet med en viss risiko. Dette innebærer at forskeren gjennom prosessen må leve med en viss frykt for at ingen nyttige datamønstre og teorier dukker opp i gjennomføringen av studien (Thagaard, 2013a, s. 157).

På bakgrunn av tematikken og begrensinger på deler av det teoretiske rammeverket valgte jeg å benytte kvalitativ metode i studien. Ved å benytte kvalitativ metode kan jeg gå i dybden ved å studere få enheter, for å så tolke dette i lys av konteksten den inngår i (Thagaard, 2013b, s. 17). For å sette rammer for temaet som skal undersøkes, utformet jeg forskningsspørsmålene og intervjuguidene basert på det teoretiske rammeverket. Utover det åpnet jeg opp for at det empiriske grunnlaget kunne

styre den videre presiseringen i studien. Formålet med forskningen var å oppnå ny kunnskap gjennom en analytisk forståelse av sosiale fenomener.

3.2 Hvordan gjøre begrepet robust funksjonsdyktig (målbart)?

Jacobsen (2015) hevder at det å operasjonalisere komplekse begreper er vanskelig. Ved å operasjonalisere handler det om å gjøre et abstrakt begrep operativt, eller målbart (Jacobsen, 2015, s. 253–255). I studiens problemstilling har begrepet robust en sentral plass og det er nødvendig å formulere klare kriterier for hvordan begrepet skal forstås og hvordan robusthet skal måles.

Litteraturen har vist at det ikke eksisterer en enhetlig definisjon av begrepet robust. Å måle graden av robusthet i et system sies å være svært vanskelig. I følge Amico og Currà (2014) skyldes dette blant annet mangfoldet av definisjoner og manglende standardisering av begrepet og dets innhold (Amico & Currà, 2014).

For å finne et egnet verktøy har studien tatt utgangspunkt i Forsvarets instruks (2020) utgitt av Forsvarsdepartementet. I «Instruks for Forsvaret» stilles det krav om at Forsvarets interne styring og kontroll skal være tilpasset virksomhetens egenart, vesentlighet og risiko (Forsvarsdepartementet, 2020b). Selv om dette ikke isolert sett er rettet mot regelverk alene, så har Forsvarets interne regelverk en sentral og viktig funksjon i styringsmodellen og i Forsvarets styringskonsept. Forsvarets interne regelverk må derfor tilpasses egenart, vesentlighet og risiko. Med Forsvarets egenart vektlegges de ulike kontekster personellet skal kunne operere under, altså fred, krise og krig. For at et regelverk skal betegnes robust må det være anvendelig under alle forhold, hvis ikke annet er presisert. For at regelverket skal være anvendelig må det inneha en viss fleksibilitet, både ved at det tilltaer et visst handlingsrom når det er nødvendig, men også at regelverket er tilpasningsdyktig i den forstand at det kan endres og justering når omstendighetene krever det.

I litteraturen er risiko og robusthet sterkt knyttet sammen. Forsvarets oppgaver spenner vidt og er tidvis forbundet med stor risiko. Forsvarets interne regelverk må derfor ha til hensikt å håndtere, samt minimere risiko. I direktiv for virksomhetsstyring går det frem at «med tilpasning til Forsvarets risiko menes profesjonell risikohåndtering i tråd med eksterne krav» (Forsvarssjefen, 2018). Fra et regelverksperspektiv kan dette forstås med at Forsvarets personell evner å ta gode vurderinger som er i overensstemmelse med eksterne krav.

I studiens problemstilling benyttes parameteren i hvilken grad. For å måle i hvilken grad Forsvarets interne regelverk er robust, deles det inn i tre uttrykk. Disse tilsier at graden av robusthet enten er i liten grad, middels grad eller i stor grad. På bakgrunn av at Forsvaret har mange regelverk er det nødvendig å plukke ut enkelte regelverk som skal undersøkes. I neste delkapittel vil det bli beskrevet hvilket utvalg av regelverk som er gjort og hvilke kriterier som er lagt til grunn for utvelgelsen.

3.3 Valg av regelverk

Forsvaret har et stort omfang interne regelverk innenfor et vidt spekter av ulike fagdisipliner. Studien vil ikke kunne undersøke alle interne regelverk. Basert på 4 utvalgs-kriterier vil studien vektlegge to regelverk. Utvalgs-kriteriene består i at regelverket må være ugradert, det må gjelde for alt personell i Forsvaret uavhengig nivå og tilhørende avdeling og det må ikke være begrenset eller spesifisert til å kun gjelde operasjoner og drift i fredstid. Siste utvalgs-kriteriet søker at de to utvalgte regelverkene må være ulike. Et som omhandler forvaltning, administrative forhold og et som innehar et operativt fokus.

Følgende regelverk tilfredsstillende nevnte kriterier og er valgt i studien:

1. «Bestemmelse for ivaretagelse av arbeidsmiljø» utgitt av Sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 15. oktober 2020. Formålet med bestemmelsen er å sikre at krav til arbeidsmiljø ivaretas på en helhetlig måte og bestemmelsen skal videre fremme forbedringsarbeid innen arbeidsmiljø i Forsvaret. (Vedlagt studien)
2. «Direktiv for sikkerhetsstyring i Forsvaret» utgitt av Forsvarssjef 10. desember 2010. Direktivet gir overordnede krav til roller og ansvarsområder innen fagområder og aktiviteter som er rettet mot beskyttelse av Forsvarets operative evne. (Vedlagt studien)

3.4 Datainnsamling

Datainnsamlingen i studien er gjennomført med direkte forbindelse mellom forsker og kilden. Innsamlingen av primærdata ble gjennomført ved 9 individuelle intervjuer digitalt. I de neste delkapitlene vil utvelgelsen av intervjuobjekter og gjennomføringen av intervjuene bli presentert og diskutert. Til slutt vil det fremgå hva som er styrkene og svakhetene ved å forske i egen organisasjon og hvordan etiske problemstillinger er håndtert i studien.

3.3.1 Intervju

I følge Johannessen et al. (2016) er intervju en av de mest brukte metoden for å samle inn kvalitative data. Ved å bruke intervju er det mulig å få fram kompleksiteten og nyanser i fenomenet forskeren studerer (Johannessen et al., 2016, s. 145). Intervjuer kan utformes på ulike måter og skilles ved hvor strukturerte de er (Thagaard, 2013b, s. 97). For å avgjøre den formen som er best egnet, må en vurdere

hva forskningen krever. I denne studien ønsket jeg å få en forståelse av intervjuobjektene førstehåndskunnskap om temaet. Med dette som bakgrunn valgte jeg å gjennomføre semistrukturerte intervju av enkeltpersoner. Dette innebærer å ha en overordnet intervjuguide som er basert på konkrete temaer som er fastlagt på forhånd, men som gir rom for å bevege seg fritt mellom tema og spørsmål i de ulike intervjuene (Johannessen et al., 2016, s. 149).

3.3.2 Utvalg av intervjuobjekter

For studien i sin helhet var det avgjørende å innhente grundige beskrivelser av ulike sider av problemstillingen, og beslutninger knyttet til utvalget har derfor vært svært viktig. Kriteriene for utvelgelsen har vært formålsstyrt hvor problemstillingen har vært ledende (Jacobsen, 2015, s. 180).

Jacobsen (2015) skiller i kvalitative metode mellom ulike utvalgsriterier. I studien valgte jeg å fokusere på bredde og variasjon, samt informasjon (Jacobsen, 2015, s. 181) For å avgrense utvalget ytterligere tok jeg stilling til utvalgsstørrelse og utvalgssammensetning. Et mål i studien var å samle inn data fra ulike ståsted og nivå i organisasjonen. Valg av intervjuobjekter ble gjort ut fra egen kjennskap til organisasjonen og på anbefalinger fra kolleger.

For å svare på problemstillingen fant jeg det nødvendig å innhente data fra brukerne av regelverket, men også fra dem som utvikler og som kvalitetssikrer regelverkene. Utvalget ble derfor delt inn i to delutvalg, utvalg 1 og utvalg 2. Utvalg 1 representerer personell som enten utvikler regelverk eller som innehar funksjon som rådgiver/kvalitetssikrer av Forsvarets interne regelverk. Utvalget er valgt på bakgrunn av informasjon om at informantene innehar kunnskap som tilfører studien mye og god informasjon (Jacobsen, 2015, s. 181). Utvalg 2 representerer brukerne av det interne regelverket og er valgt på bakgrunn av bredde og variasjon. Forsvaret er en stor organisasjon som består av mange ulike avdelinger med ulike særpreg og oppdrag. For å få frem ulike synspunkt og erfaringer med det interne regelverket var det ønskelig at intervjuobjektene representerte de ulike grenene i Forsvaret. Utvalg 2 består av representanter fra både hæren, sjøforsvaret og luftforsvaret.

Forsvaret gjennomgår en omfattende revisjon av alt internt regelverk. Det var derfor også ønskelig å intervju Forsvarssjefen. I 2020 gav han i oppdrag om å forbedre regelverksforvaltningen på flere områder. I oppdraget lå det også et krav om å redusere antall regelverk med 50%. Et intervju med Forsvarssjefen kunne gi studien et overordnet perspektiv og jeg kunne få mer kunnskap om intensjonen bak revisjonsarbeidet og generelle tanker rundt Forsvarets regelverk og regelverksforvaltning.

Utvalg 1	Utvalg 2
Utviklere/rådgivere av Forsvarets interne regelverk	Brukere av Forsvarets interne regelverk
Informant 1: Forkortet I1 i studien	Respondent 1: Forkortet R1 i studien
Informant 2: Forkortet I2 i studien	Respondent 2: Forkortet R2 i studien
Informant 3: Forkortet I3 i studien	Respondent 3: Forkortet R3 i studien
Informant 4: Forkortet I4 i studien	Respondent 4: Forkortet R3 I studien
Forsvarssjefen	

Figur 3: Oversikt over intervjuobjektene

I litteraturen skilles det mellom informant og respondent. Respondenter benyttes om personer som har direkte kjennskap til et fenomen, ved at de eksempelvis har deltatt i en hendelse. Informanter er personer som har god kunnskap om fenomenet eller gruppen, men som selv ikke representerer gruppen vi undersøker (Jacobsen, 2015, s. 178). I studien har jeg valgt å skille intervjuobjektene i informant og respondent. Jeg er bevisst at en av informantene høyst sannsynlig tilhører kategorien respondent etter overnevnte beskrivelse, men jeg har valgt å plassere vedkommende som informant med bakgrunn av sin utvidede kunnskap om tema.

3.3.3 Gjennomføring av intervju

I forkant av intervjuene hentet jeg inn godkjenning fra avdelingsledere i de avdelinger jeg ønsket å intervju. Intervjuobjektene ble deretter tilsendt informasjonsskriv og samtykkeerklæring med spørsmål om å stille til intervju. Samtlige gav samtykke uten reserverasjoner.

Før intervjuene kunne starte ble det utarbeidet to semistrukturerte intervjuguider til bruk for hvert av utvalgene. Jeg la stor vekt på at alle fikk samme hovedspørsmål for å sikre kunnskap om de temaene som er sentrale i studien, men også at intervjuobjektene ble behandlet likt. Overordnet var intervjuguidene like ved at de bestod av sentrale temaer knyttet til problemstillingen og teorien. Det som skilte intervjuguidene var at utvalg 1 fikk flere spørsmål rettet mot regelverksforvaltningen og prosess, mens utvalg 2 hadde mer fokus på tilpasning av regelverket og erfaringer.

I studien viste det seg at semistrukturert intervjuguide egnet seg godt med at jeg kunne bruke guiden som en veileder under samtalen. Intervjuobjektene fikk anledning til å uttale seg fritt om de ulike temaene. Ved interessante funn kunne jeg komme med oppfølgingsspørsmål, enten i form av oppklaring eller at vedkommende ble bedt om å utdype sine utsagn eller meninger. Semistrukturerte intervju gav også rom for å oppdage andre forhold enn de jeg regnet med å studere ut ifra teorien, noe

som er ønskelig når en benytter en abduktiv tilnærming (Saunders et al., 2015, s. 156–157).

Utfordringen ved bruk av semistrukturert intervju er at det er lett å spore av og at det kan gi konsekvenser når en skal sammenligne utvalgene i ettertid i analysen.

Alle intervjuene ble gjennomført over Microsoft Teams i perioden mars og april 2022. Å velge digitale intervju var noe jeg i utgangspunktet ikke ønsket, men besluttet likevel å gjennomføre intervjuene digitalt av flere grunner. Det er først og fremst tid og kostnadsbesparende fordi intervjuobjektene var lokalisert på steder i hele landet. Dette var noe som viste seg raskt gjeldende ved flere anledninger når det gjaldt å koordinere tidspunkt for samtale. Mange av intervjuene ble flyttet både i dag og tidspunkt på grunn av sykdom eller oppdukkende jobbrelevante oppgaver.

Det er både fordeler og ulemper ved digitale intervju, men jeg vil tørre å påstå at enkelte av ulempene og da spesielt rettet mot kvalitet ikke nødvendigvis er like relevant i dag. Jeg opplevde at intervjuobjektene var fortrolig med å gjennomføre intervjuet digitalt, samtidig med at både bilde og lyd var av høy kvalitet. Ulempene ved digitale intervju er at det tekniske kan svikte og at forstyrrelser kan oppstå. Jeg sørget derfor for at intervjuene ble gjennomført når jeg var alene for å unngå avbrudd samtidig som jeg kvalitetssikret utstyret i forkant.

Ved oppstart av hvert intervju gjennomgikk jeg hovedpunktene i informasjonsskrivet og forsikret meg om at de var innforstått med sine rettigheter. Det ble samtidig presisert at intervjuobjektene var sikret full anonymitet, både med hensyn til navn, stilling og avdeling. To av intervjuobjektene var veldig opptatt av om avdeling ville bli nevnt i studien. De mente at det i så måte ville begrense anonymiteten. Alle intervjuobjektene måtte også samtykke til bruk av båndopptaker. Selve intervjuene ble forsøkt avgrenset til ca. 60 min. Dette for å beholde interessen til intervjuobjektene (Jacobsen, 2015, s. 144-145, 149).

3.3.4 Forskningsetikk

Norsk senter for forskningsdata (NSD) krever at det fylles ut meldeskjema før en forsker skal behandle personopplysninger i et forskningsprosjekt. Dette bidrar til å sikre at behandlingen foregår i tråd med personlovverket. Med personopplysning menes «enhver opplysning som kan knyttes til en person» (NSD, 2022). Ved innhenting av personopplysninger i Forsvaret skal prosjektet også innhente forhåndsgodkjennelse av Forsvarets forskningsnemnd.

I forkant av intervjuene ble respondentene tilsendt informasjonsskriv og samtykkeskjema. Enkelte respondenter har signert og sendt i retur, mens enkelte har samtykket i lydfil i forkant av intervjuet. De ulike avdelingene og naturligvis samtlige respondenter og informanter i studien er anonymisert. Med bakgrunn i studiens tema om Forsvarets interne regelverk vil enkelte avdelingens anonymitet kun være

begrenset. Dette begrunnes med at enkelte avdelinger i Forsvaret vil være helt naturlig å intervju fordi de innehar utvidet kunnskap om enten regelverk, regelverkforvaltning eller regelverkshierarkiet i Forsvaret. Dette er en situasjon jeg er bevisst i analysen og i presentasjonen av empiriske data.

I intervjuene ble det benyttet opptakerfunksjonen i Microsoft OneNote. Lydfilen ble lagret direkte på privat område i OneDrive gjennom FHS sin Office365-løsning. Dette innebærer passordbeskyttelse som kun jeg som forsker har hatt tilgang til.

Godkjennelse fra NSD foreligger i vedlegg 1.

Godkjennelse av Forsvarets forskningsnemnd er dokumentert i vedlegg 2.

Informasjonsskriv og samtykkeerklæring er dokumentert i vedlegg 3.

Intervjuguide for utvalg 1 og utvalg 2 er dokumentert i vedlegg 4.

3.3.5 Fordeler og ulemper med å forske i egen organisasjon

Ved å gjennomføre forskning i egen organisasjon er det flere forhold som må belyses for å gi oppgaven troverdighet. Fordelene ligger først og fremst i førstehåndskjennskapen man har til det som skal studeres. Man kjenner hverdagspråket, den uformelle strukturen og man vet hva folk er opptatt av. Å få tak i den informasjonen man søker kan også bli lettere fordi man vet hvem man skal henvende seg til (Jacobsen, 2015, s. 56).

Samtidig må forskeren være bevisst ulempene, og dette er særlig knyttet til forholdet mellom nærhet og distanse. Det er lett å bli påvirket av egne fordommer og meninger. Som forsker må det hele tiden vurderes hva slags informasjon som kommer fra intervjuobjektene. Dette innebærer å stille spørsmålet «hva bør jeg skrive, og hva bør jeg la være å skrive?» (Repstad, 2007, s. 238–243). Valg av tema er ofte forbundet med egen interesse, og kan derfor bringe med seg egne erfaringer og meninger inn i forskningen. Forskeren kan lett identifisere seg med intervjuobjektene og miste den kritiske distansen og få personlige interesser i det som skjer i feltet (Repstad, 2007). Å forske i egen organisasjon handler spesielt om å oppnå en viss form for objektivitet. Ifølge Gry Paulgaard (1997) så kan ikke forskeren løsrive seg helt fra sin egen forståelse eller den konteksten som en er en del av. Det som er viktig er å være bevisst og ikke ha gjort seg opp konklusjoner på forhånd og derfor lete etter det som bekrefter egne erfaringer (Paulgaard, 1997, s. 73).

For å demme opp for ulempene og søke nødvendig distanse, foretok jeg to valg. Det første valget var å oppsøke avdelinger som jeg ikke kjenner så godt til, og det andre var å velge regelverk som jeg ikke anvender i stor grad i jobben min til daglig.

3.4 Valg av analysemetode

Som analysemetode for studien har jeg valgt å bearbeide innhentet data ved å bruke tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006, s. 77–101). Tematisk analyse er en beskrivende presentasjon av kvalitative data, hvor formålet er å formidle det tematiske innholdet i dataene ved å identifisere felles temaer. Bakgrunnen for valget av tematisk analyse ligger i fordelene ved at analysen kan danne grunnlag for uforventede funn og innsikter, og analysen ansees å passe godt dersom man undersøker et område som er lite forsket på. Braun og Clarke (2006) hevder videre at tematisk analyse egner seg godt for uerfarne forskere, siden den er enkel å lære seg samt enkel å gjennomføre (Braun & Clarke, 2006, s. 77–101). Tematisk analyse har til hensikt å identifisere, analysere og rapportere mønster eller ulike tema i datamaterialet, i dette tilfellet de transkriberte intervjuene. Analysen presentert av Braun og Clarke (2016) deles inn i seks steg: gjøre seg kjent med empirien, identifisere koder, finne tema, vurdere tema, definere og navngi tema og til slutt produsere rapport ved å hente ut og analysere de mest relevante utdragene av empirien (Braun & Clarke, 2006, s. 87). Under følger en gjennomgang av de seks stegene basert på Braun & Clarke (2006) sin artikkel «Using thematic analysis in psychology» (Braun & Clarke, 2006, s. 77–101).

Første steg i analyseprosessen består i å gjøre seg kjent med den innsamlede dataen. Dette ble gjort ved at alle intervjuene ble transkribert i sin helhet. Allerede under transkriberingsprosessen la jeg merke til mulige temaer og mønstre. I den andre fasen av analysen startet jeg å utarbeide koder, dette for å organisere datamaterialet i grupper. Datamateriale oppleves ofte i analysens første faser som ustrukturert og overveldende. Jeg jobbet meg derfor systematisk gjennom all dataen for med det å skape en viss orden og oversikt. I arbeidet søkte jeg å identifisere interessante forhold som ble gjentatt gjennom datasettet, herunder mønstre. Jeg hadde en åpen tilnærming og søkte å kode for så mange temaer og mønstre som mulig, fordi jeg ikke visste på dette stadiet hvilken relevans det kunne få senere i undersøkelsen. Koder skiller seg fra temaer ved at de er mer spesifikke, mens temaer er bredere. Selve kodingene gjennomførte jeg ved å trekke ut relevant tekst og sitater fra datamaterialet. Da all data var kodet og samlet, begynte jeg å søke etter tema som er analysens tredje fase. Dette var en krevende prosess som består i å se etter sammenhenger, vurdere hvilke koder som overlappet hverandre, og hvilke koder som var relevante sett opp mot forskningsspørsmålene. Jeg vurderte fortløpende om jeg hadde nok materiale i de ulike kodene til å danne et tema. I denne fasen benyttet jeg både tankekart og tabell i regnearket Microsoft Excel for å både holde oversikt, men også visuelt se etter mønster i materialet. På denne måten ble det tydeligere hvilke koder som passet og ikke passet inn under noen av temaene.

I fase fire revurderes temaene. Jeg gikk her igjennom temaene med respektive koder. I denne fasen var det viktig at jeg hele tiden vurderte hva som ga temaet dybde og empirisk relevans. Jeg opplevde ved enkelte av temaene at jeg hadde tatt med sitater eller materiale som ikke nødvendigvis gav merverdi. På den andre siden kom det frem uventede forhold knyttet til problemstillingen, noe som styrker nytten ved å bruke denne metoden.

Den femte fasen bestod i å definere de ulike temaene og navngi temaene. I all hovedsak handler det om å kapre essensen i hvert tema og avdekke hvilke deler av datasettet det representerer. Temaene presenteres i neste delkapittel.

Siste fase i tematisk analyse er å drøfte analysen opp mot problemstilling og teori, noe som gjøres i kapittel 5.

Ved å bruke Braun & Clarke (2006) sine seks steg for tematisk analyse ble grunnlaget for analyse og drøftingen lagt. Prosessen innebar likevel en konstant bevegelse fram og tilbake mellom de ulike fasene etter hvert som nye aspekter kom tydeligere frem i analysen.

3.4.1 Identifisering av kategorier

Følgende kategorier ble indentifisert under tematisk analyse. Kategoriene danner grunnlaget for inndelingen av drøftingskapitlene i kapittel 5.

For forskningsspørsmål 1 ble det knyttet til hovedtemaet *Robuste regelverk*. Deretter ble to underkategorier indentifisert:

- Intervjuobjektens forståelse av begrepet robust
- Robust sett i et regelverksperspektiv

Forskningsspørsmål 2 ble følgende underkategorier knyttet til hovedtemaet *Dagens regelverksforvaltning*:

- Styrker og svakheter med dagens regelverksforvaltning
- Fagmyndighetenes rolle og ansvar

Forskningsspørsmål 3 ble følgende underkategorier knyttet til hovedtemaet *Regelverkets fleksibilitet*.

- Brukernes handlingsrom i regelverket
- Statiske versus dynamiske regelverk

Forskningsspørsmål 4 ble følgende underkategorier knyttet til hovedtemaet *Regelverkets tilpasning til Forsvarets kontekst og egenart*.

- Samspillet mellom ekspertene og ekspertisen i utvikling av regelverk
- Regelverkets anvendelighet under alle forhold

3.5 Studiens forskningskvalitet

Innenfor samfunnsvitenskapelig forskning er det viktig å være åpen om hvordan man som forsker har gått frem i forskningsprosessen. I dette underkapitlet vil jeg vurdere studiens pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet).

Pålitelighet handler i stor grad om innsamlet data er tillitsvekkende eller er til å stole på (Nyeng, 2012, s. 105). I forskningspraksis er høy pålitelighet ofte knyttet til hvorvidt det er mulig å innhente noenlunde samme resultat om studien foretas på nytt (Nyeng, 2012, s. 107). Vurdering av pålitelighet i kvalitative studier kan imidlertid være utførende på grunn av at undersøkelsesopplegget er fleksibelt, og at forskeren dermed i større grad kan påvirke datainnsamlingen. På en annen side kan forskeren styrke påliteligheten ved å gi en inngående beskrivelse av konteksten og en detaljert framstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen (Johannessen et al., 2016, s. 232). Det vil ikke være mulig å gjennomføre mine intervjuer på eksakt lik måte og i samme kontekst. Undersøkelsen er hentet fra et nåtidsbilde i en organisasjon som stadig er i endring, og som derfor kan se annerledes ut i morgen. Å vurdere påliteligheten kan derfor være vanskelig, men det har blitt gjennomført tiltak for å styrke og ivareta påliteligheten i studien.

For å øke studiens pålitelighet var jeg bevisst på å unngå å stille ledende spørsmål. Ved at jeg benyttet båndopptaker under intervjuene kunne jeg innta en mer aktiv lyttende rolle. Jeg var opptatt av å stille oppfølgingsspørsmål for å få ytterligere informasjon om relevante tema, men også å stille oppklarings spørsmål der hvor jeg var i tvil på hva som var ment. Et annet tiltak for å styrke påliteligheten var å transkribere alle intervjuene fullt ut. Dette bidrar til nøyaktighet i registrering av data, gir bedre etterprøvbarehet og sikrer nøyaktig gjengivelse av det som ble sagt. Disse tiltakene samlet og ved at jeg benyttet tematisk analyse mener jeg er bidrar til å styrke studiens pålitelighet.

Et annet sentralt begrep for å beskrive kvaliteten på forskningen, er gyldighet. Det finnes flere former for gyldighet, og det skilles gjerne mellom intern og ekstern, samt begrepsvaliditet (Krumsvik, 2014, s. 151–152) Begrepsvaliditet handler kort sagt om « at man måler det man ønsker å måle» (Nyeng, 2012, s. 109). Det innebærer å bruke det analytiske rammeverket riktig og at en lykkes med å operasjonalisere konseptene.

Intern gyldighet handler om hvorvidt man har tolket og beskrevet fenomenet korrekt og at empirien faktisk er en representasjon av fenomenet (Johannessen et al., 2016, s. 232). En styrke i studiens interne gyldighet kan sies å være utvalg 1. Informantene har stillinger som tilsier at de har utvidet kunnskap om sentrale organisatoriske prosesser innenfor både regelverk og regelverksforvaltningen.

Dette kom tydelig fram i intervjuene da de ofte hadde utfyllende svar som utvalg 2, brukerne, til sammenligning ikke hadde like god kjennskap til. Uansett var det viktig å inkludere brukerne i studien, fordi det er de som må etterleve regelverkene i tjenesten.

Et av hovedpoengene i kvalitative tilnærminger er ifølge Jacobsen (2015) å få fram informasjon fra ulike respondenter, uavhengig om beskrivelsen går mot enighet eller uenighet. Det er summen av informasjon fra de ulike respondentene som blir påstått å være den riktige beskrivelsen av fenomenet (Jacobsen, 2015, s. 231). På denne måten kan det påstås at studiens interne gyldighet er styrket ved at det er samlet inn data fra forskjellige perspektiver.

Når det er sagt så ble det avdekket to forhold som kan være en utfordring for den interne gyldigheten til undersøkelsen. Det første forholdet innebar at respondentene (brukerne) hadde begrenset til ingen kunnskap om de to regelverkene som skulle undersøkes. Dette gjorde at de i mindre grad kunne uttale seg konkret om regelverkernes anvendelighet, som er en sentral del i problemstillingen. Dette medførte at informantene fikk en dominerende posisjon i spørsmål om regelverkernes anvendelighet og da ut i fra sitt perspektiv. På en annen side hadde respondentene inngående kunnskap/erfaring om andre regelverk og utfordringer tilknyttet regelverk generelt, og som det ikke hadde vært mulig å innhente andre steder. For å løse utfordringen knyttet til begrenset informasjon om regelverket, ble det gjennomført ytterligere et intervju av en respondent som hadde god kunnskap om regelverket. Dette bidro til et noe mer balansert datamateriale.

Det andre forholdet var at det i skrivende stund pågår et arbeid med å forbedre regelverksforvaltningen i Forsvaret, som tidligere beskrevet i studien. Et oppdrag som startet i 2020 og som fortsatt pågår. Under intervjuene var det tydelig at enkelte av svarere som ble gitt ble koblet til mot dette arbeidet. Analysen viste på sin side at det var informantene som i størst grad ofte inkluderte eller relaterte sine svar til den pågående prosessen. Dette viste seg både av hvordan ting har vært, hva som skal gjøres og hva som er forventet resultat av revisjonsarbeidet. Dette var jeg bevisst både under intervjuet og i analysen av dataene.

For ansatte i Forsvaret er lojalitet en viktig verdi. Det er derfor tenkelig at intervjuobjektene har vært forsiktige i svarformuleringene eller på annen måte har underkommunisert eventuelle interne uenigheter eller meninger rundt Forsvarets regelverk. Dette spesielt på spørsmål som var rettet mot det å fravike/bryte regelverk eller på den pågående revisjonsprosessen. Totalt sett er det likevel mitt inntrykk at intervjuobjektene besvarte spørsmålene fritt og samvittighetsfullt, og at studien gir et riktig bilde av Forsvarets interne regelverk.

Ekstern validitet handler om overførbarhet, og om studiens resultater kan være gyldige i andre sammenhenger (Nyeng, 2012, s. 109). Ofte sies det at kvalitative studier ikke er egnet til å kunne generalisere. Dette forklares ved at studiens undersøkelse ofte baseres på få enheter og at disse er valgt

ut for et spesielt formål (Jacobsen, 2015, s. 237). Siden mitt utvalg er lite, vil det ikke være snakk om å generalisere resultatene. En annen form for overførbarhet og som sies å være en styrke i kvalitativ metode er teoretisk generalisering (Jacobsen, 2015, s. 237). Ved å bruke en abduktiv tilnærming ønsker studien å modifisere eller utvikle nye teorier.

Selv om studien undersøker få enheter som gir liten ekstern gyldighet, har funnene god pålitelighet gjennom et bredt utvalg av intervjuobjekter. I hvilken grad funnene er dekkende for hele Forsvaret som organisasjon vil ikke studien gi svar på, men studien kan likevel gi en indikasjon på om Forsvarets interne regelverk er robust og dermed anvendelig under alle forhold.

4 Presentasjon og drøfting av empiriske funn fra intervju

I dette kapittelet vil det empiriske datagrunnlaget som er samlet inn gjennom semistrukturerte intervju bli presentert og drøftet. Diskusjonen tar utgangspunkt i fremstilt teori og de resultatene som er identifisert gjennom tematisk analyse av intervjuene. Metodisk vil drøftingen ha en tydelig struktur med utgangspunkt i forskningsspørsmålene. Enkelte tema er overlappende, men gjennom forskningsspørsmålene søker studien å holde en rød tråd med å sørge for tydelige skiller mellom temaene. Studiens utvalgte regelverk vil bli kommentert til slutt i hvert delkapittel. Diskusjonen vil føre til delkonklusjoner for hvert forskningsspørsmål hvor de mest sentrale resultatene blir tydeliggjort. Disse vil sammen lede til konklusjonen og besvarelse av studiens problemstilling.

4.1 Robuste regelverk

Første delkapittelet har til hensikt å svare ut forskningsspørsmål 1: Hvordan forstås begrepet robust og er robusthet generelt overførbart til et regelverk? I studien er hovedsakelig Hollnagel (2016) sin definisjon av robusthet lagt til grunn, men det har vært nødvendig å legge til enkelte elementer fra politikkens forståelse av begrepet robust. Robust i et regelverksperspektiv er i studien forstått som: evnen til å justere sin funksjon i forkant av, under, eller etter en hendelse, slik at regelverket kan opprettholde sin nødvendige funksjon og virke etter sin hensikt på en pålitelig måte under både forventede og uventede forhold. For å skape robuste regelverk må det etableres gode rutiner og prosesser som evner å koordinere, overvåke, evaluere og om nødvendig revidere regelverkene (Capano & Woo, 2018). Robuste regelverk innehar en viss fleksibilitet som må forstås ved at det både tilrettelegges for et visst handlingsrom for brukerne, men også ved at regelverket er tilpasningsdyktig i den forstand at det tillates endring og justering når det ansees nødvendig.

4.1.1 Intervjuobjektene forståelse av begrepet robust

Litteraturen viser at det ikke foreligger en samstemt definisjon av begrepet robust. Hvordan begrepet forstås vil avhenge av hvilken fagdisiplin begrepet kobles til. Alle intervjuobjektene ble under intervjuet bedt om å gi en generell beskrivelse for hva de la i begrepet robust. Dataene viste at det kun var litt over halvparten av intervjuobjektene, altså tre informanter og to respondenter som svarte konkret på spørsmålet. Resterende valgte å knytte begrepet robust direkte mot regelverk i sitt svar. Gjennom analysen kom det fram at det var stor variasjon og bredde på hvordan de forstod begrepet robust, noe som understøtter det enkelte i litteraturen påpeker å være svakheten med begrepet, at det ikke er en konsensus rundt begrepets definisjon (Pettersen & Schulman, 2019).

Til tross for variasjon i begrepsforståelsen var det mulig å spore enkelte likheter hos intervjuobjektene og da spesielt hos informantene.

For informant 1 var kjernen i begrepet robust at noe er solid, det må virke over tid og det må svare på de utfordringene som kommer. Disse kjerneegenskapene ble støttet av I3 som også trakk fram at det må være solid og noe som varer, men vektla samtidig at robusthet innebærer noe en kan stole på. I4 mente at hvis noe er robust så er det forutsigbart både i og rundt forvaltningen.

For å håndtere nye sikkerhetsutfordringer og den økende politiske usikkerheten blir funksjonell pålitelighet lagt stor vekt på i forståelsen av robusthet (Capano & Woo, 2018). At noe er solid og til å stole på kan også forstås som at noe er pålitelig som i så måte samsvarer med studiens definisjon. Den andre kjerneegenskapen som ble trukket fram var at det må virke over tid eller at det er noe som varer. Robusthet innebærer å beholde funksjonalitet eller gjenvinne balanse i systemet (Capano & Woo, 2017; Rosness et al., 2012). Studiens definisjon vektlegger å opprettholde funksjon. Begge disse formuleringene kan sies å omhandle at noe skal virke over tid eller at hensikten er å gjøre justeringer for at noe fortsatt skal vare.

Respondentene sine svar skilte seg betydelig fra informantene. R2 mente at begrepet ofte knyttes til menneske og eksemplifiserte det med å trekke frem det Ukrainske folket, som vedkommende hevdet kunne karakteriseres som robust. R4 på sin side koblet begrepet til resiliens:

Jeg tenker, i hodet mitt er det veldig tett koblet mot resiliens, altså den evnen til å tåle motstand, det å ha noe å gå på, det skal være sikkerhetsmarginer, man skal ha redundans i kapasitet som gjør at du tåler en påkjenning du forventer å skulle bli utsatt for. Så for meg så handler robusthet å tåle ubehag over tid. Ikke nødvendigvis så rent menneskelig, men sånn påkjenning blir vel mer riktig å si det. (Respondent 4)

Respondenten trakk med dette fram redundans som en egenskap i robusthet, noe som også vektlegges av enkelte i litteraturen (Capano & Woo, 2018). I HPO teorien blir redundans forstått som å inneha overlapp og duplikasjon i systemets komponenter som videre påpekes å være en av betingelsene for å få en pålitelig og sikker organisasjon (Aven et al., 2004, s. 59).

Studien har på sin side ikke vektlagt redundans som egenskap i forståelsen av robust. Dette kan forklares med at redundans har vist seg å ikke være en gjentakende egenskap i litteraturen. I forlengelse av dette var det i tillegg begrenset teori og litteratur på hvordan redundans kan kobles og forstås i et regelverksperspektiv.

Redundans blir videre av respondenten knyttet opp mot en forstyrrelse som kapasiteten forventes å bli utsatt for. Dette skiller seg i så måte fra teorien, hvor resiliens beskrives å kunne motstå enhver hendelse uavhengig om den er forutsett eller ikke (Aven, 2011).

Forsvarssjefen forklarte begrepet robust både fra et systemperspektiv og individperspektiv. Han mente at et system er robust hvis det ikke hviler på for mange forutsetninger. I systemet må den enkelte komponent kunne gjøre sin jobb uavhengig av andre, altså mest mulig selvstendig. Han fremhevet at det ligger mye selvstendighet i det å være robust. «Evnen til å løse oppdrag selvstendig, evnen til å drive intensjonsbasert oppdragsløsning» (Forsvarssjef). Fra et individperspektiv forklarte Forsvarssjefen at:

når vi kommer på individnivå så går det mer på evnen til å ikke bli forvirret, bli satt ut, å være sterk nok fysisk og mentalt til å kunne stå i det. Så det er litt forskjellig fra individnivå til den enkelte plattform, til systemet. I et forsvar så er jeg avhengig av at hæren virker uten å være avhengig av at de får all informasjon fra FOH², de må ha en egenevne, jeg er avhengig av at Luftforsvaret kan fungere selv om CRC³ skulle bli slått ut en stund, så det er den egenrobustheten for å bruke det ordet da, som ligger i hvert enkelt system som til sammen gjør at hele systemet er robust. (Forsvarssjef)

Forsvarssjefen koblet i likhet med R2 robust til menneske, men mente videre at hvis det knyttes til systemet vil begrepet forstås på en annen måte. I sin beskrivelse av robust i et systemperspektiv påpekte Forsvarssjefen at det ikke er et system alene som er robust, men at det er de enkelte systemene samlet sett som gjør det er robust. Hvis Forsvarssjefens beskrivelse legges til grunn og at regelverket er systemet, så kan det se ut til at et regelverk alene ikke nødvendigvis kan være robust, men at det er summen av alle regelverkene som til sammen gjør regelverksporteføljen robust. En slik tolkning kan også spores hos en av respondentene:

Jeg vet ikke om ett regelverk alene, at et sånt dokument klarer å være kall det robust, men i et regelverkssystem så må det gå an å bygge et system [...] et krav til et robust regelverksregime må være at det tåler revisjon. Da mener jeg ikke tåler revisjon at man ikke endrer noe med revisjon, men at systemet er slik at det kan revideres når det trengs å revideres. (Respondent 4)

Sitatet peker på at robusthet innebærer at det må være mulig å foreta endringer når det ansees nødvendig. Respondentens forståelse er med det i samsvar med studiens definisjon og hvordan litteraturen både definerer og forstår begrepet robust (Capano & Woo, 2018; Hollnagel, 2016). Ved at flere av intervjuobjektene ikke gav en overordnet beskrivelse av begrepet, samtidig med at forståelsen var noe ulik skulle en tro at det ville bli vanskelig å knytte begrepet robust til regelverk. Dette viste seg derimot å ikke stemme til tross for at flere syntes koblingen var noe uvanlig.

² Forsvarets operative hovedkvarter

³ Oversatt til norsk: kontroll- og varslingscenter

4.1.2 Robust sett i et regelverksperspektiv

Koblingen mellom robust og regelverk vil i dette delkapitlet drøftes fra to ulike perspektiv. På den ene siden vil presentasjonen og drøftingen vektlegge hvordan intervjuobjektene anså at robust generelt sett kunne kobles til regelverk. I forlengelsen vil det på den andre siden presenteres hvordan et robust regelverk ble definert, og hvilke egenskaper intervjuobjektene mente regelverket burde bestå av.

Å koble begrepet robust til regelverk viser seg å ikke være særlig utbredt i vitenskapelig forskning. At enkelte vil mene at koblingen er uvanlig eller at man ikke umiddelbart klarer å assosiere seg til koblingen var i så måte forventet «jeg må si at, jeg synes det er litt uvant kobling til regelverk» (I3), noe som ble støttet av både I1 og I2. Utvalgets siste informant skilte seg ut:

Jeg tenker vel mer at det burde være det, men om det alltid er det vet jeg ikke. Det bør iallfall være hensikten med et regelverk da, at ting er robust sånn at det er forutsigbart og at det bidrar til å skape ro og forutsigbarhet i organisasjonen. (Informant 4)

Til motsetning fra informantene var de fleste respondentene mer åpen og fortrolig med å koble begrepet robust til regelverk «Ja, det må det være, hvis du har et regelverk som er altomfattende og enkelt for brukeren, så er det robust» (R1). Eller som en annen respondent uttalte: «Ja, det vil jeg absolutt si, at sånn som gjennomsnittsansatte i Forsvaret tenker på robusthet, så kan de attributtene legges til et regelverk, ja, det vil jeg si» (respondent 3), og la videre til:

Det er enkelt for oss å oversette det begrepet til regelverk, og det er jo for at regelverket som vi forholder oss til [...] er jo nødt til å forholde seg til operasjoner, for det er jo der vi bruker det [...] Og da må det være det samme som resten av organisasjonen, det må være robust. (Respondent 3)

En fellesnevner som intervjuobjektene virket å enes om, var at et robust regelverk er et godt kvalitativt dokument, ved at det har en funksjon og det står seg over tid, noe som også litteraturen trekker fram (Capano & Woo, 2017). Analysen viste på sin side at intervjuobjektene ikke var samstemt i hvilke egenskaper som gjør dokumentet til et kvalitativt godt regelverk.

Enkelte var opptatt av at regelverket måtte tåle kritiske spørsmål og at det var rendyrket. Med rendyrket ble det forklart at regelverket ikke måtte være i motstrid med andre regelverk eller at det inneholdt momenter som regelteknisk ikke skal inngå i et slikt styrende dokument (I1). Andre var mer opptatt av regelverkets struktur, språk og at det måtte være tilgjengelig for brukeren (I3).

Til syvende og sist var informantene samstemt i sin forståelse ved at det handlet om å stille seg spørsmålet «trenger du det eller trenger du det ikke? Og hvis svaret er ja vi trenger det så vil jeg si at da er regelverket robust» (I1). Respondent 3 mente på sin side at når avdelingen setter seg ned for å

skrive et regelverk eller støtter i utarbeidelse av et regelverk så har de allerede vurdert behovet og at det alene er med på å gjøre regelverket robust «Det er tatt en vurdering på, trenger vi dette regelverket? Ja, da har det sin plass og har sin funksjon» (R3).

Informant 2 ønsket som informant 1 å snu litt på tematikken ved å rette fokuset mot om vi trenger regelverket i utgangspunktet. Informanten poengterte at det i stort handlet om hva en ønsker å oppnå med regelverket, og om man gjennom regelverket klarer å oppnå den effekten man ønsker? (I2). At regelverket må ha en effekt virket å være viktig også for informant 3

Hele formålet er at man har et regelverk som gjør at man oppnår de effektene man ønsker. Og hvis det er det man mener med robust så er det bra. At man har et effektivt regelverk som virker etter sin hensikt og som ikke er større enn det man trenger. (Informant 3)

I sitatet pekte informant 2 på at regelverket må virke etter sin hensikt, som også vektlegges i studiens definisjon. I teorien blir det lagt stor vekt på at regelverket må virke etter sin hensikt (Capano & Woo, 2017, 2018). Det påpekes at det må etableres gode rutiner for å koordinere, overvåke, evaluere og om nødvendig revidere regelverket, for med det sørge for at regelverket virker etter sin hensikt (Capano & Woo, 2018). Det handler i stort om å oppnå det som er regelverkets målsetning.

En viktig egenskap for robuste regelverk er at det innehar en viss fleksibilitet, noe som både litteraturen og studiens definisjon vektlegger i stor grad. Dataene tyder på at fleksibilitet også var noe intervjuobjektene anså som viktig. For informant 2 ble det forklart at et robust regelverk må virke over tid og det må evne å være tilstrekkelig fleksibelt for å kunne ta innover seg endringene som kommer i overordnede lover og regelverk (I2). Informanten påpekte videre at disse endringene også kunne innebære nytt materiell, ny teknologi, organisasjonsendringer eller endringer i ulike prosesser.

«hvis du skal ha et robust regelverk, som vi snakker om her, så må du ha et regelverk som kan stå seg over tid med endringer i behov og sånn» (R4). Respondent 3 fokuserte også på muligheten for å foreta endringer, men påpekte samtidig at det forutsetter at den enkelte forstår regelverksteknikk. Det handler om at regelverket skrives på en slik måte som gjør det enkelt å revidere når behovet oppstår. Samlet sett tyder sitatene og uttalelsene på at muligheten for endring er en egenskap som må ligge til grunn for at et regelverk skal kunne være robust. Altså at regelverket er fleksibelt i den forstand at det er tilpasningsdyktig.

Forsvarssjefen på sin side var også opptatt av fleksibilitet, men til motsetning fra intervjuobjektene pekte han på fleksibilitet med at regelverket åpnet for et visst handlingsrom.

Et robust regelverk for meg, vil være et regelverk som gir rom for vurderinger. Og ikke forteller nøyaktig hva som er høyre og venstre, men som gir rom for å bruke skjønn og vurderinger, men som gir en ramme da. Innenfor her så er det greit, utenfor her så er det ikke

greit, og det å definere disse rammene er jo litt av det som regelverket skal gjøre da. Et robust regelverk vil være mere opptatt av hva som er mulighetene enn begrensningene.

(Forsvarssjefen)

Ved å bruke begrepet robust i et regelverksperspektiv kan det tyde på at informantene og respondentene koblet robust noe ulikt. Det så ut til at informantene fokuserte mer mot regelverk som styringsverktøy. I den retning av at utvikling av regelverket skal være basert på vurderinger rundt behov og hensikt. På den andre siden fokuserte respondentene på det tekniske og hvordan regelverket var til støtte eller til hindring i å utføre sitt arbeid. Dette var i så måte forventet i og med at intervjuobjektene var representert fra ulike nivå og deler av organisasjonen.

Jeg tror at robust for høyereliggende vil være noe annet. Det vil relatere seg til hvor i hierarkiet du er, om du er støttende eller om du er støttet, ja, hvor du er i forhold til den spisse ende. Så jeg tenker at robust har forskjellig innhold, avhengig hvor du er i etaten. Det er kanskje nødt til å være det selv om det burde ha noen felles nevner (Respondent 3)

En annen egenskap som ble påpekt av respondentene var innenfor regelverkets virkeområde. «Det må funke når det drar seg til. Hvis ikke er det per definisjon ikke brukernes og da er det fordi det ikke er robust. [...] det må fungere for brukerne i hele skalaen» (R3). I hele skalaen forstås ved at regelverket må være anvendelig under alle forhold og da i fred, krise og krig. I studien legges det til grunn at et robust regelverk må være anvendelig under alle forhold hvor Forsvaret opererer. Og det handler om at det må virke etter sin hensikt under både forventede og uventede hendelser og forstyrrelser (Capano & Woo, 2018; Hollnagel, 2016).

Ved å overføre egenskapene intervjuobjektene mener må være til stede for at et regelverk skal være robust, til regelverkene studien skal undersøke kan det tyde på at de oppfyller dette i varierende grad. «Direktiv – Krav til sikkerhetsstyring i Forsvaret» ble utarbeidet i 2010 noe som kan tyde på at regelverket er solid og at det står seg over tid. På en annen side kan det stilles spørsmål ved om regelverket evner å ta innover seg endringer. Dette spesielt ved at regelverket definerer virkeområde til å gjelde Forsvarets aktiviteter i både inn og utland. Studien har tidligere beskrevet hvordan nye sikkerhetsutfordringer og kompleksitet medfører behovet for tilpasning og læring (Capano & Woo, 2018). I så måte kan det tyde på at Direktivet er skrevet, men at det enten ikke gis nok ressurser eller prioritet for å holdes oppdatert og med det derfor glemmes.

På motsatt side kan «Bestemmelse om ivaretagelse av arbeidsmiljø» se ut til å ta innover seg endringer ved at regelverket er datert i 2020, altså et relativt nytt dokument. Spørsmålet med bestemmelsen bør i så måte rettes mot behovet, hensikten og at det ikke er i motstrid med eksternt regelverk. Informantene

på sin side påpekte at bestemmelsen er veldig omfattende og stilte videre spørsmål ved om Forsvaret trenger en egen intern bestemmelse på bakgrunn av at vi har arbeidsmiljøloven, veiledninger utgitt av arbeidstilsynet og en rekke forskrifter innenfor området (I2). Det ble videre fremhevet at bestemmelsen stort sett bare er en gjentakelse og en beskrivelse av hvordan man skal forstå loven (I2, I4). Til tross for at intervjuobjektene var samstemt om at arbeidsmiljø er kjempeviktig og at det derfor trengs regler, mente informantene at deler av bestemmelsen ikke kan kalles et regelverk fordi det ikke er selvstendige fastsatte krav i Forsvaret, men informasjon som skulle vært utarbeidet som et informativt dokument (I1).

4.1.3 Delkonklusjon forskningsspørsmål 1

Forskningsspørsmål 1: Hvordan forstås begrepet robust og er robusthet generelt overførbart til et regelverk?

Drøftingen viser at intervjuobjektene forstår begrepet robust forskjellig, men det var uansett mulig å spore noen likheter. Oppsummert forstår intervjuobjektene robust med at noe er solid og det må virke/stå seg over tid. Et tydelig funn i drøftingen er i hvilken grad intervjuobjektene mente at robust generelt var overførbart til et regelverk. I den forbindelse var informantene og respondentene ikke samstemt. Informantene på sin side var skeptisk og syntes koblingene var uvanlig, mens respondentene på sin side var mer åpne og tilbøyelig for å koble begrepene sammen. Det kan tyde på at stillingen den enkelte bekler og hvor man er plassert i organisasjonen har en sammenheng om robust kan kobles til regelverk. På en annen side samsvarer informantenes beskrivelse av robusthetens egenskaper med litteraturen. Dette kan gi en indikasjon på at utviklerne av det interne regelverket i utgangspunktet legger opp til at regelverket skal være robust, men at de nødvendigvis ikke benytter det begrepet.

Uansett standpunkt hos intervjuobjektene er det likevel mulig å finne fellesnevnerer for hva et robust regelverk bør bestå av. En kan derfor konkludere med at et robust regelverk må ha en funksjon, det må stå seg over tid og det må være muligheter for å endre regelverket når nødvendig. I tillegg må regelverket fungere under alle forhold hvor Forsvaret opererer.

Felles for egenskapene er at de samstemmer godt med hva studien har lagt til grunn.

4.2 Forsvarets regelverksforvaltning

Forskningsspørsmål to undersøker i hvilken grad regelverksforvaltningen bidrar til å skape robuste regelverk. Dette er et relativt omfattende spørsmål hvor svaret kan ha store variasjoner ut ifra hvilke sider av forvaltningen en ønsker å sette søkelys på. Det var imidlertid viktig å stille intervjuobjektene åpent spørsmål i og rundt regelverksforvaltningen slik at de kunne trekke fram det de anså som

styrkene og svakhetene fra deres ståsted i organisasjonen. Dataene bar derimot tidvis preg av den pågående regelverksrevisjonen.

4.2.1 Styrker og svakheter i dagens regelverksforvaltning

Teorien slår fast at robuste regelverk krever robuste regelverksprosesser (Capano & Woo, 2018). Dette innebærer at personellet som inngår i regelverksprosessen må evne å tenke robust i utvikling av nye regelverk, men også at Forsvaret som sådan innehar organisatorisk robusthet.

Dagens regelverksforvaltning blir av Forsvarsstaben betegnet som god, dette til tross for erkjennelsen om at Forsvaret har regelverk som er lite harmonisert, men også regelverk som er unødvendig siden det allerede er regulert på overordnet nivå. Som en innledning til tema om regelverksforvaltningen i Forsvaret ble intervjuobjektene presentert med Forsvarsstaben sin vurdering av dagens regelverksforvaltning, noe som en av respondentene reagerte på:

Men, det du sier med at de opplever den som god, i lederskapsutvikling så har 365 graders vinklingen vært en interessant øyeåpner for mange av oss, fordi da får man all tilbakemelding fra underordnede, sideordnede og overordnede. Vi opplever jo det forskjellig, fra forskjellige perspektiver, rent fysisk hvor vi står i organisasjonen. Har de diskutert med brukeren? Eller har de gjort seg opp en mening basert på hvordan det treffer kontorpulten deres, for det høres veldig ut som en skrivebords vurdering. (Respondent 4)

På hvilket grunnlag Forsvarsstaben har trukket sin konklusjon og hvorvidt brukerne har vært involvert er ikke kjent. Det kan likevel gi et inntrykk av at brukerne ikke har vært forespurt og på den måten kunne kommet med innspill på hva som fungerer og hvor det eventuelt er behov for å forbedre. Teorien på sin side påpeker at for å ivareta og oppnå en robust organisasjon så kreves det at ledelsen har fullstendig forståelse for miljøet organisasjonen operer i (Kamalahmadi & Parast, 2016). Det er viktig at virksomheter anerkjenner eventuelle gap mellom det interne regelverket og praksis (S. Dekker, 2003). Dette gapet er ikke nødvendigvis kun rettet mot regelverkets innhold, men at brukerne forstår prosessen i regelverksutvikling og hvor de eventuelt har mulighet til å påvirke. Hvorvidt respondenten er enig i Forsvarsstabens vurdering fremgår ikke, men siden det påpekes kan det tolkes som at respondenten har noen innvendinger. På en annen side var det ingen av de andre respondentene eller informanter som kommenterte eller reagerte på Forsvarsstabens overordnede vurdering.

Forsvaret er pålagt å følge retningslinjer utgitt av Forsvarsdepartementet når det kommer til utarbeidelse eller publisering av interne regelverk. I retningslinjene stilles det tydelige krav til hva som skal vurderes i forkant, hva som skal gjøres når endringer forekommer og prosessen ved opphevelse av regelverk (Forsvarsdepartementet, 2020a). Som vedlegg til retningslinjene er det utgitt en veiledning med formål om at regelverksforvaltningen i Forsvaret skal skje på en enhetlig, god og forsvarlig måte

(Fosse, 2021). Det bør imidlertid bemerkes at både retningslinjene og veiledningen er relativt nye dokumenter som har kommet på plass etter regelverksrevisjonen ble påbegynt. Det interessante i den forbindelse er at dataene viste at brukerne ikke var kjent med at det var utgitt nye retningslinjer og at «Direktiv for utarbeidelse og publisering av regelverk i Forsvaret» som tidligere gjaldt er satt ut av kraft. Det kan derfor tyde på at Forsvaret ikke har gode nok rutiner med å få formidlet endringer eller at det er innført nye gjeldende regelverk i organisasjonen. Dette må kommuniseres og er i følge Howlett et al (2018) et av kriteriene for at regelverket skal kunne betegnes som godt. De legger videre til at regelverket må utvikles basert på god kunnskap og regelverket må forstås av brukerne (Howlett et al., 2018).

Svakhetene ved dagens regelverksforvaltning kan oppsummert si å konsentrere seg rundt 3 forhold, omfanget av regelverket, manglende kompetanse og at det ikke prioriteres. Forsvaret har som tidligere omtalt i studien en omfattende regelverksportefølje som flere av intervjuobjektene mente var en svakhet i dagens regelverksforvaltning.

[...] vi har vel kanskje historisk vært litt for mye i den settinga at vi løser problemer med å skrive regelverk. Så dukker det opp et problem så lager vi et nytt regelverk og med det så får vi en portefølje som ikke nødvendigvis henger veldig godt sammen. (Informant 1)

Forsvaret ser med det ut til å bruke regelverk for løse oppdukkende problem og som organisatorisk kontroll (Cardinal et al., 2004). I litteraturen går det frem at nye regler ofte utvikles som en direkte konsekvens av ikke planlagte hendelser og ulykker. Utfordringen oppstår når for mange regler innføres uten at det foreligger en god prosess og vurdering i forkant. Det kan i så måte tolkes som at det innføres regler som krever etterlevelse, men som ikke umiddelbart er med på å fremme organisasjonens målsetninger. Dette går i teorien under betegnelsen «Red Tape» (Bozeman & Feeney, 2015). «Red tape» beskrives å være en form for formalisering som kan være skadelig for organisasjoner (Pandey & Kingsley, 2000). At Forsvarets bruk av regelverk kan betegnes «red tape» kan sies å forsterkes gjennom at dataene pekte på at sjefene ble beskrevet å være veldig glad i å utgi regelverk. Dette ble videre forklart med at det å utvikle regelverk viser handlekraft, man har noe å «slå» i bordet med og at regelverk symboliserte at noe var gjort for å forbedre et eller annet problem (I2). Dette ble videre påpekt som problematisk med at man ikke i forkant har vurdert om det er andre styringsinstrumenter som heller burde vært benyttet og at regelverket ofte blir glemt og derfor ikke oppdatert.

I Forsvaret stilles det krav om før utarbeidelse at det skal vurderes om regelverk er egnet til å oppnå formålet eller om problemet kan løses med andre virkemidler (Forsvarsdepartementet, 2020a; Fosse, 2021). Hvis det ikke foreligger en god prosess og vurdering i forkant vil det kunne skape store utfordringer for organisasjonen (Amalberti, 2001).

Når mengden blir veldig stor så vil hver nye regulering bidra til å minske kraften av reguleringen som eksisterer fra før, nettopp fordi det blir så kjempe mye [...] man får utfordring med å skulle orientere seg i regelverkslandskapet rett og slett. (Informant 2)

For respondent 1 skapte omfanget av regelverket utfordringer i utførelse av jobben «det er for mange steder vi må gå inn for å lese [...] det er veldig vanskelig å finne rett informasjon» (R1).

Vedkommende understrekte at det ikke kun gjaldt forsvarsinterne regelverk, men også eksterne regelverk som man er pålagt å følge. Ved at eksterne regelverk ikke etterleves eller at det er motstrid i det interne regelverk kan resultatet bli at Forsvaret ilegges foretaksstraffer, noe som har vist seg gjeldende (I2), «også kan man jo spørre seg hvordan det kan skje? For det skal jo ikke skje?» (I2). Dette ble forklart av informantene både med at regelverket er stort og tungrodd (I2) og at Forsvaret ikke har gode nok rutiner på å fange opp endringer i overordnede lovverk og regelverk (I4). Dette ble eksemplifisert med at endringer foretatt i arbeidsmiljøloven gjør at Forsvaret ikke kan beholde sine bestemmelser eller forvaltningen rundt det uten at det blir justert. Spørsmålet er da om Forsvaret trenger å ha egne tilpasninger når loven i utgangspunktet er ganske klar? (I4).

Manglende kompetanse og særlig juridisk kompetanse var en av de tre svakheterne intervjuobjektene trakk fram vedrørende dagens regelverksforvaltning.

For at regelverket skal kunne fungere så må det forstås av brukeren. Så når vi snakker om store moralske spørsmål som må håndteres, så trenger du jo juridisk kompetanse, for å konvertere Norges lover til å være praktisk anvendelig, forståelig [...] Vi trenger regelmessig en fagperson til å fortelle hvordan det faktisk fungerer (Respondent 4).

En [...] er ikke automatisk flink til å utarbeide og utgi regelverk. Dette er jus og du må ha folk som er flink til å lage regelverk. Jeg tror vi har gjort oss en bjørnetjeneste når vi har satt opp måten vi utarbeider og forvalter regelverk på i etaten. At den rett og slett kunne vært bedre med å ha en annen organisasjon for ivaretagelse av regelverk internt i Forsvaret og det, jeg blir ikke kvitt den følelsen der [...] Den regelverksrevisjonen den gir bare blod på tann, når man ser hvor mange runder som må gås om igjen (Respondent 3).

Manglende juridisk kompetanse ble av Forsvarssjefen også trukket fram som en utfordring, hvor han presiserte at Forsvaret ikke innehar et enhetlig juristkorps. «jeg mener at vi trenger en typisk gjennomgående juridisk organisasjon i Forsvaret [...] så må det være et juridisk fagmiljø som jobber sammen, som ser på lovligheten og som gir gode juridiske råd for hva vi skal gjøre og ikke gjøre» (Forsvarssjefen).

En tredje svakhet som intervjuobjektene virkes å enes om var at Forsvarets interne regelverk ikke blir gitt nok prioritet, både i prosessen ved å sørge for at innholdet blir godt nok kvalitetssikret, men også at det til enhver tid holdes oppdatert. «Svakheten med det vi har i dag er nok at det har vært litt for lite innholdsmessig styrt. Som betyr at kvaliteten på regelverkene våre, rent innholdsmessig, de har over en viss tid forvitret» (I1). Informanten forklarte videre at resultatet var at veldig mange regelverk stilte krav til 1 og 1 person, istedenfor at det var generelle krav til alle.

Det skal ikke være sånn at alle sjefer der ute må lese igjennom alle regelverkene i regelverksporteføljen for å finne ut om den enkelte tilfeldigvis ett eller annet sted faktisk har et krav på seg. Det er ikke regelverk i definisjonen regelverk (Informant 1)

Flere av respondentene opplevde at regelverkene ble produsert og deretter glemt. De opplevde ofte at det ble forsvart med at et nytt regelverk er i prosess og under utarbeidelse (R3, R4). De mente videre at dagens regelverksrevisjon er et godt eksempel på at regelverk blir lagt i en skuff. Hvor det under arbeidet ble identifisert mange regelverk som var blitt produsert for 10-20 år siden, men som ikke har blitt rørt siden.

Alle intervjuobjektene påpekte i en eller annen form at dagens regelverksrevisjon var høyst nødvendig, men hvordan prosessen var blitt gjennomført var derimot respondentene kritisk til.

Den revisjonen som foregår det er jo en fadese. Det har med at man har sagt til alle sammen, samtidig på alle nivå. Opphev alt og start på nytt. Og det betyr at man opphever regelverk, lager nytt, slår sammen, reviderer og gir ut. Så kommer nest høyere nivå noen måneder etterpå med sitt reviderte regelverk som medfører endringer for underliggende. Året etterpå kommer nivå 1 med sitt reviderte regelverk som igjen endrer noe for underliggende. Så det har vært en klønede prosess. Dette skulle vært en fasestyrt prosess. (Respondent 3)

Styrkene i dagens regelverkforvaltning er at man har gått opp en god prosess for å utarbeide regelverk. Spesielt med at det blir gjennomført høringsrunder slik at alle parter blir hørt og har mulighet for å komme med innspill (I2). Ved at det gjennomføres høringsrunder kan det tyde på at Forsvaret utvikler regelverk basert på model 2 (A. Hale & Borys, 2013a). Model 2 bruker erfaring og ekspertise fra de som jobber i den skarpe enden og kjennetegnes ved at utvikling av regelverk foregår gjennom en kontinuerlig dialog og informasjonsflyt mellom lederne og brukerne av regelverket (A. Hale & Borys, 2013b). Et annet skjema som ble trukket fram var innmeldingsskjema (I2, I3). Dette skjemaet ble sett på som en styrke ved at det skulle sørge for at aktuelle problemstillinger var vurdert og avklart før et eventuelt regelverk ble utviklet. Problemstillingene kunne i så måte være rettet mot mål og hensikt eller om det var andre regelverk som ble påvirket.

En stor styrke i dagens regelverksforvaltning som flere av intervjuobjektene trakk fram var FOBID. Ved at man har en database hvor alt av regelverk som er gjeldende og ikke gjeldende er samlet. (I2, I3, R3).

Samlet sett kan styrkene i regelverksforvaltningen tyde på at Forsvaret utvikler effektive organisasjonregler som i teorien benevnes «green tape» (DeHart-Davis, 2008). I teorien «green tape» vektlegges teknisk dyktighet og tett samarbeid mellom personell som utvikler regelverk og brukere, både i regelverkets design og implementering.

4.2.2 Fagmyndighetenes rolle og ansvar

I Forsvaret er fagmyndighetenes rolle først og fremst å være kompetanse- og rådgivningsorganer innenfor delegerte fagområder i Forsvaret (Forsvarsstaben, 2021). En del av rollen som fagmyndighet innebærer å utforme og gi ut regelverk innenfor sitt fagområde, i samsvar med retningslinjer utgitt av Forsvarsdepartementet. Når regelverket er utgitt skal fagmyndighetene sørge for å informere berørt personell, samt vedlikeholde og følge opp at regelverket etterlevs.

I «Iverksettingsskriv av felles instruks for Forsvarssjefens undergitte» (Forsvarsstaben, 2021) stilles det strenge krav til utgivelse av interne regelverk i Forsvaret. For det første skal det gjøres vurderinger knyttet til om det foreligger et behov for å utgi regelverket eller om det er andre styringsinstrumenter og mekanismer som kan benyttes isteden. For det andre stilles det krav om at regelverket er tilstrekkelig koordinert med andre som blir berørt før det gis ut.

Hvilket forhold intervjuobjektene hadde til fagmyndighetene var varierende. På den ene siden ble det fremhevet at det ikke eksisterte et form for fagmyndighetsforum, hvor man kan diskutere på tvers, dele erfaringer fra for eksempel operasjoner og komme med innspill til utdanningssøylene (I1). Dette har medført at fagmyndighetene har kunnet operere på egenhånd

Vi har lissom etablert fagmyndigheter også har vi ikke styrt utviklingen av fagmyndigheter, så har vi fått for mange, også blir det sånn at fagmyndigheter kan gi ut regelverk også gies det ut i hytt og gevær, også sliter vi med å få konsolidert dette og ryddet opp for eksempel.

(Informant 1)

Informantene fremhevet også at regelverk benyttes til å tilskrive seg selv og egen avdeling makt, og at dette er noe man har sett tendenser til i Forsvaret (I2, I3).

På den andre siden mente intervjuobjektene at fagmyndighetene ikke hadde nok ressurser eller kompetanse. «det er ingen tvil om at det er ressurskrevende å sitte på disse fagmyndighetene» (R4).

Fagavdelingene har ofte veldig mye annet de skal gjøre, ofte så har jeg inntrykk av at det er litt one man deep, noen har fått i oppdrag om å utarbeide et regelverk, men så er det kanskje ikke

satt av nok ressurser, nok tid og det drukner i alt det andre man skal gjøre i fagavdelingene.
(Informant 2)

Manglende kompetanse ble påpekt av flere av respondentene som resulterte i at brukerne ofte ble satt til å utvikle regelverket selv, noe som ble opplevd både som både bra og urovekkende (R1, R2, R3).

«Faren er at det ikke sitter kontrollorgan høyere opp som har den riktige bakgrunnen for å vurdere om alt er like fornuftig. Der synes jeg Forsvaret ikke er robust i det hele tatt. Fordi det er ikke folk igjen noe sted. [...] heller ikke nok folk med rett kompetanse.» (Respondent 1).

Til tross for at brukerne blir satt til å utvikle regelverket kan det samtidig tolkes at fagmyndighetene erkjenner at de ikke innehar fullstendig forståelse av hvordan arbeidet faktisk utføres i den «spisse ende». På denne måten kan det tyde på at organisasjoner tilnærmer seg model 2 i regelutvikling. Hvor det taktiske nivået blir sett på som eksperter og ved å ha en «nedenfra- og- opp» tilnærming i utforming av regelverk (A. Hale & Borys, 2013a, 2013b).

I arbeidet med å forbedre regelverksforvaltningen i Forsvaret har Forsvarssjefen som tidligere nevnt også ønsket en diskusjon om hvem som har myndighet til å gi ut regelverk som er gjeldende for hele Forsvaret. I den forbindelse stilte han spørsmål om hvor mange fagmyndigheter han egentlig trenger. «Jeg trenger en luftmilitær myndighet [...] Også må jeg ha en samme for sjøforsvaret, innenfor det å seile. Men, utover det så har jeg lurt på om jeg egentlig trenger de andre fagmyndighetene» (Forsvarssjefen). Han preiserte videre at utfordringen oppstår når en fagmyndighet bestemte ting som gav konsekvenser budsjettmessig for andre sjefer. Og mente derfor at vi måtte være nøye på hva de har fagmyndighet på og ikke, slik at vi ikke pålegger oss selv bestemmelser som er utover det som egentlig er godt nok sivilt.

Når det gjaldt «Direktiv- Krav til sikkerhetsstyring i Forsvaret» påpekte informantene at dette direktivet ofte retter seg mot fagmyndigheten, ved at de skal dokumentere og risikovurdere. Informantene mente at direktivet rett og slett er et tolkningsdokument innenfor helhetlig sikkerhetsstyring som gjelder for de 5 sikkerhetsområdene våre. De påpekte videre at det har vært utfordringer knyttet til direktivet sett opp imot «Direktiv for virksomhetsstyring». Hvor det er sistnevnte som er toppnode dokumentet for alle direktivene i Forsvaret som fastsetter eksempelvis Forsvarets styringsmodell prosesseieransvar. Informantene informerte med det at direktivet høyst sannsynlig vil bli satt ut av kraft.

4.2.3 Delkonklusjon for forskningsspørsmål 2

Forskningsspørsmål 2: På hvilken måte bidrar regelverksforvaltningen med å skape robuste regelverk? Forsvaret jobber til stadighet med å forbedre regelverksforvaltningen i Forsvaret. Gjennom det pågående arbeidet har Forsvaret iverksatt flere tiltak, deriblant å redusere omfanget av regelverk med 50%, for med det å skape en bedre regelverksforvaltning. I tillegg er det nylig utgitt nye retningslinjer med veiledning som stiller strenge krav til utvikling og publisering av regelverk.

Alle intervjuobjektene påpekte at det pågående arbeidet med regelverksforvaltningen var høyst nødvendig og at det blir gjort mye som er bra. Til tross for dette pekte intervjuobjektene på at regelverksforvaltningen fortsatt har sine svakheter, dette spesielt på tre områder. At regelverket er for omfattende, det er manglende kompetanse, spesielt på det juridiske og regelverket oppleves å ikke bli gitt nok prioritet.

På den andre siden tyder drøftingen på at regelverksforvaltningen har gått opp en god prosess og som kan bidra til å skape robuste regelverk. Ved å gjennomføre høringsrunder bidrar regelverksforvaltningen med at alle parter blir gitt mulighet for å komme med innspill. De benytter med det erfaring og ekspertise fra de som jobber i den skarpe enden. Samtidig sørger høringsrundene for at regelverksutviklerne får forståelse for mulige implikasjoner regelverket kan gi for den enkelte avdeling. Hvis denne informasjonen benyttes vil det kunne bidra til å skape robuste regelverk som er tilpasset virkeligheten.

I forarbeidet med å utvikle regelverk benytter forvaltningen innmeldingsskjema.

Regelverksforvaltningen bidrar på denne måten med å sørge for at aktuelle problemstillinger er vurdert og avklart på forhånd. Dette både med tanke på mål og hensikt, men også å avklare om det er andre regelverk som vil bli påvirket eller om tematikken allerede er regulert på overordnede nivå. Et viktig bidrag med å skape robuste regelverk er at forvaltningen bruker FOBID. Databasen gir forutsigbarhet til brukerne ved at alt av gjeldende og ikke gjeldende regelverk er samlet på et sted.

Ved å sette svakheter og styrker opp mot hverandre kan det konkluderes med at regelverksforvaltningen bidrar i noe grad med å skape robuste regelverk. Til tross for at flere tiltak er iverksatt og som høyst sannsynlig vil bidra i enda større grad å skape robuste regelverk, mener studien at det er for tidlig å kunne si noe om resultatet og ønsket effekt

4.3 Regelverkets fleksibilitet

Dette delkapittelet har til hensikt å svare ut forskningsspørsmål 3: Hvordan balanserer Forsvaret standardisering og fleksibilitet i regelverkene? Fleksibilitet er i studien forstått på to måter. Først som graden av handlefrihet som overlates til brukerne av regelverket og deretter fleksibelt i måten det kan endres og justeres når det oppstår behov.

4.3.1 Brukernes handlingsrom i regelverket

Når organisasjoner skal utforme regler, kan reglene være standardiserte eller fleksible (Grote, 2009). Hale og Swuste (1998) argumenterer for at regler kan deles inn i tre kategorier, målregler, prosessregler og handlingsregler (A. R. Hale & Swuste, 1998). Det som skiller reglene er hvor mye handlefrihet og egenkontroll som overlates til dem som er underlagt reglene (A. Hale & Borys, 2013a, 2013b). For at et regelverk skal være robust må det inneholde en viss grad av fleksibilitet. Dette betyr i følge teorien at regelverkene bør utformes som mål og prosessregler og unngå handlingsregler i størst mulig grad.

Et av prinsippene i Forsvarets styringssystem er økt handlingsrom til undergitte sjef, hvilket også er et sentralt poeng i oppdragsbasert ledelse. Hensikten med oppdragsbasert ledelse er å desentralisere beslutningsmyndigheten, og bygger dermed på de samme grunnleggende prinsippene som mål- og resultatstyring: at undergitte skal gis størst mulig frihet til å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå ønsket slutttilstand (Forsvarssjefen, 2018). På en annen side vil handlingsrommet til selv å bestemme hvordan oppgavene skal løses kunne oppleves mindre i et styringsperspektiv, enn man vil i en operativ kontekst. Dette er fordi man gjerne har færre valgmuligheter i styringsdomenet. Her vil det reelle handlingsrommet til undergitte sjef styres av blant annet, økonomiske rammer, årsverksrammer og aktivitetsnivå (øvingsdøgn, flytimeproduksjon). I tillegg kan regelverk sette ytterligere rammer for handlingsrommet.

Intensjonen med mål- og resultatstyringen i Forsvaret er å unngå å detaljstyre de enkelte avdelinger, men i hvilken grad Forsvaret styres etter intensjon ble oppfattet ulikt av intervjuobjektene.

Som fagperson [...] vil jeg si at vi er på rett vei. Som privatperson når jeg leser igjennom disse tingene så mener jeg de er altfor detaljert. Og vi har en jobb å gjøre for å rydde i alle disse detaljerte kravene vi skriver (Informant 1).

Gitt informantens svar peker det i en retning av at Forsvaret benytter handlingsregler, ved at regelverket oppleves å være altfor detaljert (A. R. Hale & Swuste, 1998). På den andre siden mente enkelte av respondentene at de på mange områder kunne gjøre vurderinger selv, som igjen kan tyde på at det benyttes mål og prosessregler (A. Hale & Borys, 2013a, 2013b). «Jeg opplever at man, innenfor

intensjonsbasert ledelse ofte sier på overordnet nivå, hvor du vil og til en viss grad hvordan det skal gjøres basert på en instruks eller direktiver eller reglement» (R2).

En annen respondent mente derimot at hvordan den enkelte opplevde handlingsrommet var kulturavhengig

Det tror jeg veldig fort er en kulturell tolkning av det du leser. Så har du det klassiske eksemplet [...], at i hæren så er ethvert skriftlig produkt en ordre som skal følges til punkt og prikke og komma, mens i Luftforsvaret så er det er forslag på hvordan ting kan gjøres. Og sjøforsvaret har ikke med seg regler på sjøen, for der er det havets regler som bestemmer, så den kulturelle tilnærming på hvordan disse reglene leses er litt forskjellig da. (Respondent 4)

Forsvarets regelverk skal være overordnede, generelle krav som skal etterleves (I1). Enkelte av intervjuobjektene mente at hvis Forsvaret har regelverk som er veldig formalistiske, som gir klar høyre og venstre begrensning på hva man kan tillate seg så vil det kunne resultere i passivitet (I3). Dette kunne videre legge bånd på initiativ, handlekraft og at personellet blir redd for å gjøre feil. På den andre siden ble det hevdet at enkelte regelverk rett og slett må være krystallklare, dette er lov, dette er ikke lov. Dette spesielt når det handlet om juridiske eller moralske spørsmål som man må ta på et høyere nivå (R4). Respondenten påpekte at det i stort handlet om forståelse, at hvis vi tillater dette så vil det kunne få disse følgene og derfor må vi gjøre det slik i disse sammenhengene (R4). Enkelte argumenterte for at Forsvarets aktiviteter er risikofylt og at det var grunnen til at man hadde regelverkene, at regelverkene var bygget på «best practice» (I3).

En av respondentene forklarte handlingsrommet i regelverket ut i fra to perspektiv. Fra et perspektiv kunne regelverket fungere som en ryggdekning for høyere nivå i organisasjonen. At siden regelverket var skrevet så slapp de å ta videre stilling til det. Brukerne var på sin side pålagt å etterleve regelverket og hvis de ikke gjorde det så hadde de gjort feil og kunne straffes deretter. Fra det andre perspektivet i den praktiske utøvende enheten, så trenger du er regelverk som gir forsvarlige rammer for å løse oppdraget ditt. Disse to perspektivene mente respondenten kunne oppleves veldig ulikt og det kunne være store interesseforskjeller. Dynamikken i hvordan den enkelte verdsetter, vurderer, leser regelverkene, hvor man står og hvilket ansvar den enkelte kjenner på vil være veldig forskjellig (R4).

4.3.2 Statiske versus dynamiske dokumenter

Forsvarets interne regelverk betegnes som statiske dokumenter og er utviklet for å ligge fast over tid. Studien har tidligere sagt at hvis et regelverk skal betegnes som robust må det være mulighet å oppdatere og endre regelverket når det er nødvendig. Et viktig element for å svare den overordnede

problemstillingen er å vurdere om Forsvarets interne regelverk til tross for å være statiske åpner for å gjøre justeringer når det er behov eller når omstendighetene har endret seg.

Analysen viste at intervjuobjektene ikke var samstemt rundt om regelverkene var statiske eller dynamiske. Respondent 1 mente at: «jeg vil si at de er i endring stort sett hele tiden» (R1).

Respondenten forklarte dette ut ifra flere forhold både ved at det blir utviklet bedre måter å gjøre ting på basert på erfaring og ved at oppdragene endres. To av respondentene påpekte at regelverket ofte ble endret som resultat av at hendelser oppstår (R1, R4). Ut i fra respondentenes svar så kan det tyde på at regelverket er dynamisk og at det blir endret for å tilpasses virkeligheten, som samsvarer med model 2 (S. Dekker, 2003; A. Hale & Borys, 2013a). Respondent 3 mente på sin side at Forsvaret både har statiske og dynamiske regelverk, men at regelverk som kommer fra Forsvarsstaben opplevdes som veldig statistisk (R3).

Flere av respondentene trakk fram Forsvarets sikkerhetsbestemmelse for landmilitær virksomhet (UD 2-1) når de beskrev forholdet mellom statiske og dynamiske regelverk. Respondentene pekte på at enkelte kan oppleve UD 2-1 som et statisk regelverk, men at det i praksis ikke er det, men heller et levende, dynamisk dokument. UD 2-1 ble av respondentene karakterisert som et godt regelverk, men at regelverkets dynamiske egenskaper også skapte utfordringer for personellet, dette ved å holde seg oppdatert på hva som gjelder «UD 2-1 blir gitt ut som fysisk kopi hvert andre eller tredje år, men uka etter den har gått i trykken så kan den digitale versjonen ha blitt oppdatert, fordi det har skjedd en eller annen ulykke» (R4). Respondent 2 påpekte videre at den digitale versjonen blir oppdatert oftere noe som nødvendigvis ikke er så lett å fange opp fordi det ikke blir formidlet. Hvis den enkelte da fortsetter å gjennomføre aktiviteter slik en alltid har gjort uten å dobbeltsjekke, eller har satt seg godt nok inn i eventuelle endringer som har blitt gjort, så kan det resultere i uønskede hendelser (R2). Ved å benytte UD 2-1 til trening og øvingsaktivitet må den enkelte i forkant sjekke etter oppdateringer og om den enkeltes kvalifikasjoner fortsatt er gjeldene. Respondentene påpekte på en annen side at UD 2-1 på grunn av at den er så dynamisk gjorde at personellet måtte følge opp på en helt annen måte noe som kunne være en fordel når det kom til etterlevelse (R4).

Analysen av dataene viste at respondentene var samstemt i at regelverket må være fleksibelt i form av å være tilpasningsdyktig. «Når NATO med sin store komplekse organisasjon klarer å ha hver eneste doktrine gjennom full revisjonsprosess hvert fjerde år, så må lille Forsvaret klare med de, noen nøkkelregelverk å ha en fleksibilitet til å endre de engang i blant» (R4). Respondenten mente videre at det ikke nødvendigvis må foretas endringer, men hvis det ikke foreligger et system som åpner for det så ender du opp med store kommisjoner. «Det skal ikke være behov for å sette ned en særegen kommisjon for å justere et regelverk, det bør være en prosess som tillater det og som bidrar til at det blir en robusthet i regelverksforvaltningen». (Respondent 4).

4.3.3 Delkonklusjon for forskningsspørsmål 3

Forskningsspørsmål 3: Hvordan balanserer Forsvaret standardisering og fleksibilitet i regelverkene?

Et av prinsippene i Forsvarets styringssystem er økt handlingsrom til undergitte sjefer, som også er et sentralt poeng i oppdragsbasert ledelse som igjen er Forsvarets utpekte ledelsesfilosofi.

Et viktig spørsmål er derfor om Forsvaret styres etter prinsippene og med det åpner for å gi personellet handlingrom i regelverkene.

Drøftingene tyder på at intervjuobjektene opplever handlingsrommet i regelverkene forskjellig. I enkelte sammenhenger kan det tyde på at Forsvaret anvender handlingsregler med å beskrive i detalj både hva som skal gjøres og hvordan. I andre tilfeller viser drøftingen at intervjuobjektene opplever å kunne ta egne vurderinger og at Forsvaret derfor også benytter mål og prosessregler. Både mål og prosessregler åpner for variert grad av fleksibilitet. Studien kan dermed slå fast at Forsvaret anvender ulike type regler i regelverkene, men hvordan de ulike type regler balanseres eller hvilke type regler som er mest brukt i regelverkene er vanskelig konkludere på. En forklaring kan være at den enkelte vil oppleve handlingsrommet ulikt med bakgrunn i hvordan personen verdsetter, vurderer og leser regelverket. Videre kan det oppleves forskjellig ut i fra hvor man står i organisasjonen og hvilket ansvar en kjenner på. På en annen side så benytter Forsvaret ulike former for regler i regelverkene sine og det kan derfor tyde på at Forsvaret balanserer standardisering og fleksibilitet ved å gi brukerne handlingsrom der de anser dette hensiktsmessig.

4.4 Regelverkets tilpasning til Forsvarets egenart og kontekst

I Direktiv for virksomhetsstyring fremgår det at styringsdirektivet er tilpasset Forsvarets egenart, vesentlighet og risiko (Forsvarssjefen, 2018). I studien er Forsvarets egenart forstått ved at Forsvaret operer under ulike forhold, både i fred, krise og krig. Det legges derfor til grunn at Forsvarets interne regelverk som styringsverktøy må være anvendelig under alle forhold. Med anvendelig så menes at regelverket må være fleksibelt både ved at det åpner for et vist handlingsrom, men også fleksibelt med å være tilpasningsdyktig og at regelverket lar seg justere dersom omstendighetene endres.

4.4.1 Intervjuobjektene opplevelse av regelverkets anvendelighet

Forsvarets egenart innebærer at styringen av virksomheten må tilpasses et stort spenn i oppdrag relatert til risiko og trussel under ulike forhold. Styringskonsepter i en virksomhet må tilpasses virksomhetens virkelighet og kontekst (Busch et al., 2019, s. 19).

Hvordan intervjuobjektene opplevde regelverkets anvendelighet ble av flere og spesielt av respondentene knyttet til risiko. Respondentene mente at Forsvaret la stor vekt og energi på å lage

regelverk som skal mitigere og minimere risiko. «Vi er en risikoutsatt etat og det vises i regelverket våres mange plasser» (R3). Respondenten forklarte videre at Forsvaret er veldig rettet mot å unngå risiko fordi man ikke ønsker å sitte igjen med restrisiko og at det derfor isteden utvikles et ekstra regelverk som skal hjelpe til med å mitigere den. Og uttalte videre:

[...] Og det kollapser når vi kommer inn i neste fase. Det er ikke forenelig med oppdragsbasert ledelse og måten vi utdanner offiserene og spesialistene våre på. Når vi kommer inn i neste fase er vi nødt til å være løsningsorientert og regelverket åpner ikke for det. Så da får du en kollisjon når Forsvaret kommer inn i neste fase, hvor du skal og må ta risiko, men så har du et regelverk som pålegger deg å unngå [...] Så vi skriver oss egentlig inn i problemene til neste fase. (Respondent 3)

Generelt sett har organisasjoner to måter å håndtere usikkerhet på. De kan enten forsøke å minimere usikkerheten ved omfattende planlegging og regelverk med høy grad av standardisering, eller de kan gi personellet tilstrekkelig ressurser og handlingsrom til å ta beslutninger for å håndtere usikkerhet på lokalt nivå. Organisasjoner som operer med høy grad av risiko har ifølge Amalberti vist en sterk tilbøyelighet til å utvikle regler som er mer og mer detaljert i sin tilnærming (Amalberti, 2001). Basert på respondentens sitat kan det tyde på at Forsvaret velger å håndtere usikkerhet ved å innføre detaljerte regelverk. Respondent 4 uttalte på sin side følgende angående risiko

hvis du tenker risikopersepsjonen så er det jo de færreste av oss som vet og har tatt innover seg opphavet til risiko. Det handler egentlig om å våge for å oppnå noe. Man må våge å konfrontere potesielle tap for å oppnå en gevisnt. (Respondent 4)

Respondenten mente at man visuelt kunne se for seg et spekter av regelverk som går fra en strek til en annen. Innenfor disse strekene er fredsdrift og stort sett der hvor Forsvaret opererer. Utfordringen er at vi har behov for noe på utsiden av streken, fordi forventningene til Forsvaret i all hovedsak ligger der (R4). Respondenten mente derfor at det var viktig å forstå hva FD egentlig forventer av Forsvaret. Fordi det er veldig lett at vi måles på at vi ikke skal drive budsjettoverskridelser, ikke skal ha ulykker eller mobbing, som respondenten forøvrig mente var selvfølgeligheter. «jeg mener vi har en moralsk plikt til å benytte de unntakene i arbeidsmiljøloven. For vi kan ikke forberede oss på reel krig innenfor arbeidsmiljøloven» (R4). Respondenten oppsummerte derfor med at «vi må ha et regelverk som gjør at vi kan etterleve både fredsdriftsbiten, men samtidig tillater oss å sørge for å være i stand til å bidra med den krise, krig dimensjonen som er unikt og særegent for Forsvaret». (Respondent 4)

Analysen viste at respondentene var usikre på om regelverket var anvendelig under alle forhold. «Det burde de jo, men det ser man jo ofte at de kanskje ikke er» (R1). Respondenten påpekte videre at det

var veldig lett å gå utover regelverket når det var et oppdrag som krevde at ting måtte skje. Da blir det gitt dispensasjoner så det holder for at oppdraget skal bli gjennomført. Dette viser at regelverket ikke fungerer under alle oppdrag og forhold (R1). En annen respondent uttrykte også sin usikkerhet «jeg er ikke sikker på om Forsvarets interne regelverk er laga sånn, at det vil fungere i de neste fasene» (R3).

Informantene kunne i mindre grad uttrykke seg om regelverkets anvendelighet, men var samstemt om at regelverket måtte være anvendelig under alle forhold «Du må enten ha et regelverk som takler alle tre, eller så må du ha tre forskjellige. Du må iallefall ha et regelverk som kan håndtere de tre fasene» (I3), noe som ble støttet av de andre informantene.

4.4.2 Samspillet mellom ekspertisen og eksperten i utvikling av regelverk

Studien har tidligere presentert at regelverk kan være problematisk å forholde seg til i praksis (A. Hale & Borys, 2013a) En av årsakene ble beskrevet med at de som utformer regelverket ofte kan være fysisk distansert fra arbeidet i «den spisse enden». Regelverket blir derfor utformet basert på andrehåndskunnskap om hvordan det faktiske arbeidet blir utført (Hollnagel, 2014). Utfordringen blir når det oppstår et gap i situasjonsforståelsen mellom regelutviklere og brukerne. Det påpekes derfor at brukernes oppdaterte kunnskap og erfaring om lokale forhold er avgjørende i utvikling av regelverk (A. Hale & Borys, 2013b).

Under intervjuet ble intervjuobjektene gitt en teoretisk innledning til tema om ekspertisen og eksperten. De ble presentert med at det kan oppstå et gap i situasjonsforståelsen om den fysiske distansen blir for stor. Analysen viste at intervjuobjektene svarte på dette svært ulikt. En informant svarte: «Jeg skal være forsiktig med å si at det verken er godt eller dårlig nært sagt. La oss si det kan bli bedre da» (I1). En annen informant mente at:

«Et regelverk må virke i det landskapet det er ment å virke i. Og i det så ligger det at blir det for stor avstand mellom de som lager regelverket og de som skal følge det, så kommer det ikke å virke etter sin hensikt» (Informant 2).

Respondentene var på sin side tydeligere i sin kommunikasjon på hvordan det faktisk ble opplevd.

Du treffer spikeren midt på hodet der, jeg kunne ikke vært mer enig. Det er fullstendig gjenkjennbart det du sier at det kan oppstå et gap mellom eksperten og ekspertisen. Og det har nok med at de som lager regelverk [...] de kjenner ikke operasjonsmiljøet eller operasjonsmønstret der ute. De kjenner ikke brukerne, de kjenner ikke de lavereliggende organisasjonene godt nok for å få regelverket til å treffe. (Respondent 3)

Respondenten stilte derfor spørsmål om hvorfor ikke Forsvaret klarte å lage regelverk som kan etterleves eller sett fra det andre perspektivet, hvorfor klarer ikke personellet å etterleve gitterregelverk? (R3). En annen respondent mente at de som utviklet regelverk var fullt klar over utfordringene ute ved avdelingene. Vedkommende opplevde de som veldig tilstede og synlig og kunne med det ikke forstå hvorfor de ikke skulle ha veldig god kontroll (R4).

Alt tatt i betraktning kan det tyde på at det foreligger et gap i situasjonsforståelsen mellom de som utvikler regelverket og brukerne.

4.4.3 Delkonklusjon for forskningsspørsmål 4

Forskningsspørsmål 4: I hvilken grad oppleves regelverket som anvendelig under ulike forhold, fred, krise og krig?

Et funn i studien peker mot at det foreligger et gap mellom de som utvikler regelverket og brukerne. For at et regelverk skal gi ønsket effekt er det viktig med kunnskap om hva som skjer i praksis. Det innebærer å ha forståelse om regelverkets tilpasning og hvordan regelverket er til støtte eller til hinder for personellet som er pålagt å følge det. Drøftingen viser at Forsvaret vil unngå risiko og legger derfor stor vekt på å lage regelverk som skal redusere risikoen i arbeidet. Funn i studien viser at respondentene var usikre på om regelverket var anvendelig under alle forhold. Tross usikkerheten kan det basert på drøftingen og inetrvjubjektene sitater konkluderes med at regelverket oppleves i liten grad å være anvendelig.

5 Konklusjon og avsluttende betraktninger

Hensikten med undersøkelsen har vært å øke forståelsen om Forsvarets interne regelverk er tilpasset alle forhold hvor Forsvaret skal løse sine oppdrag. For å undersøke dette har studien diskutert litteratur opp mot analysert resultat. Gjennom delkonklusjoner på studiens fire forskningsspørsmål er det forsøkt å komme frem til et svar på problemstillingen: I hvilken grad er Forsvarets interne regelverk robust?

Studien har forsøkt å vise at robusthet kan være en nyttig egenskap å vektlegge når regelverk skal utvikles. Forskningslitteratur understreker at robustbegrepet anvendes i økende grad i flere fagfelt, og at det utgjør en stadig viktigere del når det kommer til den politiske usikkerheten og nye sikkerhetsutfordringer. Et stort antall ulike definisjoner krever at begrepet defineres og kontekstualiseres ved bruk. Ved å tilpasse definisjonen til formålet kan begrepet kobles til regelverk og regelverksforvaltning.

Studien har vist at intervjuobjektene ikke er enig om robust er generelt overførbart til regelverk. Til motsetning var de samstemt om hvilke egenskaper et robust regelverk må bestå av; det må ha en funksjon, det må stå seg over tid og det må være mulig å endre regelverket når nødvendig. I tillegg må regelverket fungere under alle forhold hvor Forsvaret opererer. Intervjuobjektene forståelse samstemmer med studiens definisjon av et robust regelverk og forsterker med det definisjonens gyldighet.

Funn i studien viser at dagens regelverksforvaltning bidrar i noen grad med å utvikle robuste regelverk. Styrkene i forvaltningen er bruk av innmeldingsskjema og høringsrunder. Dette skal bidra til at aktuelle problemstillinger blir avklart på forhånd og at alle parter blir gitt mulighet for å komme med innspill. Andre funn viser at Forsvarets regelverk er for omfattende, det er manglende kompetanse, spesielt på det juridiske og regelverket blir ikke gitt nok prioritet. Personellet opplever i ulik grad at regelverkene er fleksible ved at de åpner for et vist handlingsrom. Dette vil avhenge av hvordan personen verdsetter, vurderer og leser regelverket. I tillegg vil det avhenge av hvor man står i organisasjonen og hvilket ansvar en kjenner på. For at et regelverk skal gi ønsket effekt er det viktig med kunnskap om hva som skjer i praksis. Funn i studien peker mot at det foreligger et gap mellom de som utvikler regelverket og brukerne. Intervjuobjektene og da spesielt respondentene opplever at Forsvaret bruker mye energi på å minimere risikoen ved bruk av regelverk.

I Studien er to ulike interne regelverk i Forsvaret undersøkt. Dataene viste at intervjuobjektene hadde varierende kunnskap om regelverkene, men det vil uansett være mulig å si noe om regelverkene er robust. Funn viser at «Direktiv- Krav til sikkerhetsstyring i Forsvaret» er et solid regelverk som er stå seg over tid. På en annen side kan det tyde på at regelverket er i mindre grad fleksibelt i den forstand

at det evner å ta innover seg endringer, dette basert på at det er utgitt i 2010. I så måte kan det tyde på at regelverket er skrevet, men at det ikke gis nok ressurser og prioritet.

Til motsetning tyder funn på at «Bestemmelse om ivaretagelse av arbeidsmiljø» evner å ta innover seg endringer ved at det er utgitt i 2020. På en annen side mente intervjuobjektene at spørsmålet med bestemmelsen bør rettes mot behovet, hensikten og at det ikke er i strid med eksternt regelverk, spesielt opp imot arbeidsmiljøloven. Tross det tyder funn på at regelverket er omfattende og at bestemmelsen kun er en gjentakelse og beskrivelse av hvordan man skal forstå loven. Videre peker funn på at deler av bestemmelsen ikke kan kalles et regelverk fordi det ikke er selvstendige fastsatte krav i Forsvaret og at mye av informasjonen skulle vært utarbeidet som informativt dokument.

Denne studien baserer seg på erfaringene fra få enheter, og slutningene som trekkes kan derfor ikke generaliserer. Videre så har studien kun undersøkt to interne regelverk, men basert på funnene gjort gjennom forskningsspørsmålene kan det tyde på at Forsvarets interne regelverk i liten grad er robust.

Som presentert i studien gjennomfører Forsvaret en omfattende regelverksrevisjon. Mange av tiltakene som både er gjennomført og som er i prosess ser ut til å ville styrke regelverksforvaltningen på mange områder. Ved eksempelvis å redusere antall regelverk betraktelig og kvalitetssikre innholdet kan føre til at Forsvaret frembringer effektive organisasjonsregler, kalt «green tape» (DeHart-Davis, 2008), og at Forsvaret oppnår en robust regelverksportefølje.

5.1 Videre forskning

Studien har tidligere påpekt at kunnskapen vi har om både reglers virkninger og regelutviklingsprosesser er begrenset. Studien vil derfor anbefale tre fremtidige forskningsprosjekt.

Siden undersøkelsen ble gjennomført samtidig med den pågående regelverksrevisjonen kunne en fremtidig studie vært å gjennomføre en ny undersøkelse for måle effektene av tiltakene som både er og skal iverksettes, altså en komparativ studie.

Intensjonen med mål- og resultatstyring i Forsvaret er å unngå å detaljstyre de enkelte avdelingene. I det så ligger det en ineteressant kobling mellom statiske styrende dokumenter som regelverk er, og den dynamiske styringen som skal gjennomføres i styringsprosessene. Et andre forslag til forskning kunne vært å undersøke i hvilken grad Forsvaret styres etter intensjonen gitt i mål- og resultatstyring?

Et tredje forslag til forskning er i hvilken grad Forsvaret trenger alt av regelverk. Gjennom datainnsamlingen kom det fram at Regelverksenheten i 2018 hadde gjennomført en intern undersøkelse av regelverket. Undersøkelsen tok for seg samtlige norske domfellelser ca. 700-800 totalt, de siste 100 årene hvor Forsvaret hadde vært involvert på en eller annen måte. Resultatet viste at rundt 7 av domfellelsene hadde henvisning til internt regelverk. Konklusjonen var at som avgjørelse i domstolen så ble Forsvarets interne regelverk nesten ikke brukt.

Litteraturliste

- Adler, P. S., & Borys, B. (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41(1), 61–89. <https://doi.org/10.2307/2393986>
- Amalberti, R. (2001). The paradoxes of almost totally safe transportation systems. *Safety Science*, 37(2–3), 109–126. [https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(00\)00045-X](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(00)00045-X)
- Amico, A. D. ', & Currà, E. (2014). The Role of Urban Built Heritage in Qualify and Quantify Resilience. Specific Issues in Mediterranean City. *Procedia Economics and Finance*, 18, 181–189. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00929-0](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00929-0)
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2005). *Forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper—Lovdata*. LOVDATA. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-16-1567>
- Aven, T. (2011). On Some Recent Definitions and Analysis Frameworks for Risk, Vulnerability, and Resilience: On Some Recent Definitions and Analysis Frameworks. *Risk Analysis*, 31(4), 515–522. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2010.01528.x>
- Aven, T. (2015). *RISIKOSTYRING* (2. utg.). Universitetsforlaget AS.
- Aven, T. (2021). Robusthet. I *Store norske leksikon*. <http://snl.no/robusthet>
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet* (2. oppl.). Universitetsforlaget.
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2013). *Samfunnssikkerhet* (5. opplag). Universitetsforlaget.
- Becker, M. C., & Lazaric, N. (Red.). (2009). *Organizational routines: Advancing empirical research*. Edward Elgar.
- Bernt, J. F. (2016). *Lov, liv og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer* (A. Syse, H. Indreberg, A. L. Tverberg, & Hans. Chr. Bugge, Red.). Universitetsforlaget.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2015). *Rules and red tape: A prism for public administration theory and research*. Routledge.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (2019). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg.). Universitetsforlaget AS.
- Capano, G., & Woo, J. J. (2017). Resilience and robustness in policy design: A critical appraisal. *Policy Sciences*, 50(3), 399–426. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9273-x>
- Capano, G., & Woo, J. J. (2018). Designing policy robustness: Outputs and processes. *Policy and Society*, 37(4), 422–440. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504494>

-
- Cardinal, L. B., Sitkin, S. B., & Long, C. P. (2004). Balancing and Rebalancing in the Creation and Evolution of Organizational Control. *Organization Science*, 15(4), 411–431.
- Carlson, J. M., & Doyle, J. (2002). Complexity and robustness. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 99(suppl_1), 2538–2545. <https://doi.org/10.1073/pnas.012582499>
- Clegg, S., Courpasson, D., & Phillips, N. (2006). *Power and organizations*. SAGE.
- Colbjørnsen, T. (2003). *Fleksibilitet og forutsigbarhet arbeid og organisasjoner i endring*. Universitetsforlaget.
- Colbjørnsen, T., Drake, I., & Haukedal, W. (2001). *Norske ledere i omskiftelige tider AFFs lederundersøkelse*. Fagbokforlaget.
- Comfort, L. K. (2012). Designing Disaster Resilience and Public Policy: Comparative Perspectives. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 14(2), 109–113. <https://doi.org/10.1080/13876988.2012.664709>
- DeHart-Davis, L. (2008). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 361–384. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun004>
- Dekker, S. (2003). Failure to adapt or adaptations that fail: Contrasting models on procedures and safety. *Applied Ergonomics*, 34(3), 233–238. [https://doi.org/10.1016/S0003-6870\(03\)00031-0](https://doi.org/10.1016/S0003-6870(03)00031-0)
- Dekker, S. W. A. (2005). *Ten questions about human error: A new view of human factors and system safety*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Eckhoff, T., & Sundby, N. K. (1991). *Rettsystemer. Systemteoretisk innføring i rettsfilosofien* (2., rev. utg). Tano.
- Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., & Pettersen, K. A. (2016). Perspektiver på samfunnssikkerhet. *CAPPELEN DAMM AS*, 18.
- Engen, O. A., & Lindøe, P. H. (2019). Coping with Globalisation: Robust Regulation and Safety in High-Risk Industries. I J.-C. Le Coze (Red.), *Safety Science Research* (1. utg., s. 55–73). CRC Press. <https://doi.org/10.4324/9781351190237-4>
- Farjoun, M. (2010). Beyond Dualism: Stability and Change As a Duality. *Academy of Management Review*, 35(2), 202–225. <https://doi.org/10.5465/amr.35.2.zok202>
- Forsvaret. (2020). *Årsrapport 2020*. https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/forsvarets-arsrapport/Forsvarets%20%C3%85rsrapport%202020.pdf/_/attachment/inline/eecff3b1-d61d-4edb-9395-e1dcb8938bb3:429ee7d627f628b49cd327723da087fafd915e65/Forsvarets%20%C3%85rsrapport%202020.pdf
- Forsvarsdepartementet. (2020a). *Retningslinjer om utarbeidelse og publisering av regelverk i forsvarssektoren*. Departementsråden i Forsvarsdepartementet. <https://regelverk.forsvaret.no/fileresult?attachmentId=19705722>
- Forsvarsdepartementet. (2020b). *Instruks for Forsvaret*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b956dcca4fc8478588a1e84c314ba51b/instruks-for-forsvaret-1.-januar-2021.pdf>

-
- Forsvarssjefen. (2009). *Direktiv for utarbeidelse og publisering av regelverk i Forsvaret*. Forsvarssjefen.
- Forsvarssjefen. (2018). *Direktiv for virksomhetsstyring*. Forsvarssjefen.
- Forsvarsstaben. (2020). *Oppdrag om videreutvikling av Regelverksforvaltning i Forsvaret* (DOCULIVE; 2020/035562-002). Forsvaret.
- Forsvarsstaben. (2021). *Iverksetting av felles instruks for Forsvarssjefens undergitte* (DOCULIVE; 2021/034058-021). Forsvaret.
- Fosse, T. (2012). *Håndbok i regelteknikk*. Sjef Forsvarets arkiv- og regelverkstjeneste (FART).
- Fosse, T. (2021). *Veiledning til retningslinjer om utarbeidelse og publisering av regelverk i forsvarssektoren*. Regelverksenheten.
<https://regelverk.forsvaret.no/fileresult?attachmentId=20090291>
- Grote, G. (2004). Uncertainty management at the core of system design. *Annual Reviews in Control*, 28(2), 267–274. <https://doi.org/10.1016/j.arcontrol.2004.03.001>
- Grote, G. (2009). *Management of uncertainty: Theory and application in the design of systems and organizations*. Springer.
- Grote, G. (2012). Safety management in different high-risk domains – All the same? *Safety Science*, 50(10), 1983–1992. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2011.07.017>
- Grote, G., Weichbrodt, J. C., Günter, H., Zala-Mezö, E., & Künzle, B. (2009). Coordination in high-risk organizations: The need for flexible routines. *Cognition, Technology & Work*, 11(1), 17–27. <https://doi.org/10.1007/s10111-008-0119-y>
- Hale, A., & Borys, D. (2013a). Working to rule, or working safely? Part 1: A state of the art review. *Safety Science*, 55, 222–231. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2012.05.011>
- Hale, A., & Borys, D. (2013b). Working to rule or working safely? Part 2: The management of safety rules and procedures. *Safety Science*, 55, 222–231. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2012.05.013>
- Hale, A., Borys, D., & Adams, M. (2015). Safety regulation: The lessons of workplace safety rule management for managing the regulatory burden. *Safety Science*, 71, 112–122. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2013.11.012>
- Hale, A. R., & Swuste, P. (1998). Safety rules: Procedural freedom or action constraint? *Safety Science*, 29(3), 163–177. [https://doi.org/10.1016/S0925-7535\(98\)00020-4](https://doi.org/10.1016/S0925-7535(98)00020-4)
- Hollnagel, E. (2014). *Safety-I and safety-II: The past and future of safety management*. Ashgate Publishing Company.
- Hollnagel, E. (2016). *Resilience Engineering*. <https://erikhollnagel.com/ideas/resilience-engineering.html>
- Hollnagel, E., Nemeth, C. P., & Dekker, S. (Red.). (2009). *Resilience engineering perspectives* (Bd. 2). Ashgate.
- Howlett, M., Capano, G., & Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: Surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, 37(4), 405–421. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504488>

-
- Høiback, H. (2019, mai 22). *I skvis mellom det vonde og det vanskelige*. Stratagem.
<https://www.stratagem.no/i-skvis-mellom-det-vonde-og-det-vanskelige/>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag AS.
- Kamalahmadi, M., & Parast, M. M. (2016). A review of the literature on the principles of enterprise and supply chain resilience: Major findings and directions for future research. *International Journal of Production Economics*, 171, 116–133. <https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2015.10.023>
- Kirkhaug, R. (2010). Antecedents of risk in compliance enhancing organizations. *International Journal of Organizational Analysis*, 18(4), 430–441.
<https://doi.org/10.1108/19348831011081895>
- Kirkhaug, R. (2013). *Verdibasert ledelse: Betingelser for utøvelse av moderne lederskap*. Universitetsforlaget.
- Kirkhaug, R. (2018). *Verdibasert ledelse* (2. utgave). Universitetsforlaget.
- Kruke, B. I., Olsen, O. E., & Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting*. 18.
- Krumsvik, R. J. (2014). *Forskningsdesign og kvalitativ metode: Ei innføring* (2. utg.). Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Mintzberg, H. (1983). *Power In and Around Organizations*. Prentice-Hall.
- Morgan, M. G., Henrion, M., & Small, M. J. (1990). *Uncertainty: A guide to dealing with uncertainty in quantitative risk and policy analysis*. Cambridge University Press.
- Mutiarin, D., Nurmandi, A., & Moner, Y. (2018). Red Tape and Bureaucracy. I A. Farazmand (Red.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (s. 1–6). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_659-1
- Nesheim, T. (2015). *SNF-rapport nr. 13/15 Enhetlig styring i en mangfoldig stat?* (Nr. 4268; s. 89). SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS. https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/2379532/R13_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Nordrum, J. C. F. (2019). *Bedre regulering*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>
- NSD. (2022, april 26). *Fyll ut meldeskjema for personopplysninger*. NSD.
<https://nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger>
- Nyeng, F. (2012). *Nøkkelbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Fagbokforlaget.

-
- Okhuysen, G. A., & Bechky, B. A. (2009). 10 Coordination in Organizations: An Integrative Perspective. *Academy of Management Annals*, 3(1), 463–502.
<https://doi.org/10.5465/19416520903047533>
- Ouchi, W. G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, 25(9), 833–848. <https://doi.org/10.1287/mnsc.25.9.833>
- Pandey, S. K., & Kingsley, G. A. (2000). Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 779–800.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024291>
- Paulgaard, G. (1997). *Feltarbeid i egen kultur: Innenfra, utefra eller begge deler?* (T. H. Aase, Red.; s. 70–93). Universitetsforlaget.
- Pettersen, K. A., & Schulman, P. R. (2019). Drift, adaptation, resilience and reliability: Toward an empirical clarification. *Safety Science*, 117, 460–468.
<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2016.03.004>
- Provan, D. J., Woods, D. D., Dekker, S. W. A., & Rae, A. J. (2020). Safety II professionals: How resilience engineering can transform safety practice. *Reliability Engineering & System Safety*, 195, 106740. <https://doi.org/10.1016/j.ress.2019.106740>
- Rasmussen, J., & Svedung, I. (2000). *Proactive risk management in a dynamic society*. Swedish Rescue Services Agency.
- Reason, J. (1990). *Human Error* (1. utg.). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9781139062367>
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse kvalitative metoder i samfunnsfag*. Universitetsforlaget.
- Rosness, R. (1989). *Perspektiv på arbeidsmiljø- og sikkerhetsforskning i Norge* (SINTEF STF75 A88014; s. 106). SINTEF.
<https://www.nb.no/items/981198cf4e843031ab193f5c146a280e?page=1>
- Rosness, R., Grøtan, T. O., Guttormsen, G., Herrera, I. A., Steiro, T., Størseth, F., Tinmannsvik, R. K., & Wærø, I. (2012). *Organisational Accidents and Resilient Organisations: Six Perspectives. Revision 2* (Nr. A17034; s. 141). SINTEF.
https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/sikkerhet-og-palitelighet/rapporter/sintef-a17034-organisational-accidents-and-resilience-organisations-six-perspectives.-revision-2.pdf
- Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Research methods for business students* (Seventh edition). Pearson Education.
- Stavland, B., & Bruvoll, J. A. (2019). Resiliens – hva er det og hvordan kan det integreres i risikostyring? *Forsvarets Forskningsinstitutt*, 48.
- Thagaard, T. (2013a). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2013b). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget.
- Thorsen, C. A. (2010). *Robust regulering- begrepsavklaring og sikker praksis i petroleumssektoren* [Masteroppgave, Universitet i Stavanger]. Universitetet i Stavanger.

<https://uis.brage.unit.no/uis-xmlui/bitstream/handle/11250/184476/Thorsen%2c%20Christel%20Ane.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Thuesen, F., & Bille, R. (2017). *Politiske styringsinstrumenter på beskæftigelsesområdet: Et litteraturstudie med fokus på statslig styring af forvaltningen* (s. 141) [SFI-rapport]. SFI- DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD.
https://pure.vive.dk/ws/files/816385/1712_Politiske_styringsinstrumenter_p_besk_f
- Tolbert, P. S., & Hall, R. H. (2009). *Organizations: Structures, processes and outcomes* (10. ed., international ed). Pearson Prentice Hall.
- Walsh, J. P., & Dewar, R. D. (1987). FORMALIZATION AND THE ORGANIZATIONAL LIFE CYCLE. *Journal of Management Studies*, 24(3), 215–231. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1987.tb00700.x>
- Weick, K. E., & Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the unexpected: Assuring high performance in an age of complexity* (1st ed). Jossey-Bass.
- Woods, D. D., & Shattuck, L. G. (2000). Distant Supervision–Local Action Given the Potential for Surprise. *Cognition, Technology & Work*, 2(4), 242–245. <https://doi.org/10.1007/PL00011516>

Vedlegg 1 Godkjenning NSD

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

990956

Prosjekttittel

Forsvarets interne regelverk

Behandlingsansvarlig institusjon

Forsvarets Høgskole / Forsvarets stabsskole

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Åge Johnsen, aagejo@oslomet.no, tlf: 48106940

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Jorill Danielsen, Jodanielsen@mil.no, tlf: 98682856

Prosjektperiode

03.01.2022 - 13.05.2022

Vurdering (1)

13.01.2022 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 13.01.2022.

Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 13.05.2022.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lenger enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Vedlegg 2 Godkjenning Forsvarets forskningsnemd



FORSVARET
Forsvarets høyskole

1 av 2

Vår saksbehandler
Audun Benjamin Bengtson, aubengtson@mil.no
+47
FHS/FAGSTAB/SEK FOU ADM

Vår dato 2022-02-15
Vår referanse 2022/006982-002/FORSVARET/ 919

Tidligere dato **Tidligere referanse**

Til

Jorill Danielsen
.
..

Kopi til

FFT/FART/Thomas Hol Fosse
FST/O DIV/J5/VS-SEK/Frode Berg
HÆR/BRIG N/TMBN/BNST/Kenneth Bakken
HÆR/HMKG/ST/Henrik Hove
LUFT/RYG 134 LV/Thomas Orud Harlem
SJØ/KV/Nils Samland

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høyskole (FHS) har mottatt din søknad av 6. februar 2022 om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal innhentes data til er en masteroppgave, og følgende problemstillinger er oppgitt: «I hvilken grad er Forsvarets interne regelverk robust?». Det skal gjennomføres intervju med et utvalg fra Forsvarsstaben, Regelverksenheten, Norges Offisersforbund, Hans Majestetets Kongens Garde, Telemarksbataljonen, Kystvakten og 132, LV og tillatelse er innhentet fra avdelingene ved Thomas Hol Fosse (FFT/FART), Frode Berg (FST/O DIV/j-5/VS-SEK), Kenneth Bakken (Telemarksbataljonen), Henrik Hove (Garden), Thomas Orud Harlem (Luft), Nils Samland (Kystvakten) og Torbjørn Bongo (Forbundsleder Norges Offisers- og spesialistforbund).

2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018.

I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som har myndighet til å behandle søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2.

Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 13. mai 2022.

4 Villkår for tillatelsen

Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal

Postadresse Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Besøksadresse Oslo mil/Akershus 0015 OSLO Norge	Sivil telefon/telefaks / Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	Epost/ Internett postmottak@mil.no www.forsvaret.no Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA	Vedlegg 1
--	---	---	--	---------------------

alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven.
Sluttmelding sendes til fhs.datautlevering@mil.no

Sven Gabriel Holtsmark

Leder forskningsnemnda

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.

Vedlegg 3 Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet Forsvarets interne regelverk

«*Rigid eller robust?*»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt i forbindelse med en masteroppgave (30 studiepoeng) om Forsvarets interne regelverk.

I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Regelverk er et sentralt verktøy i virksomhetsstyringen. Skriftlige regler kan anvendes til både å fremme eller redusere ulike typer fremtidig atferd for å oppnå ønskede målsetninger. Formålet med studien er å vurdere i hvilken grad Forsvaret har et robust regelverk.

I instruks for Forsvaret (18. desember, 2020) stilles det krav om at Forsvarets interne styring og kontroll skal være tilpasset virksomhetens egenart, vesentlighet og risiko. Studien vil benytte dette som kriterier for vurdering av regelverkets robusthet.

Forsvaret har mange regelverk utgitt på ulike nivå i organisasjonen. Begrepet regelverk er i Forsvaret en fellesbetegnelse på dokumentene direktiv, bestemmelse, reglement og instruks. Studien vil velge ut 2-3 regelverk som analyseres opp mot nevnte kriterier. Premisset for utvelgelsen må være at regelverket gjelder for hele Forsvaret.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets Høyskole er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

For å innhente relevant data med god dybde og bredde er det foretatt et selektivt utvalg. Dette innebærer at respondentene vil representere både utviklere, brukere og rådgivere av Forsvarets interne regelverk.

Utvalget består totalt av 9 respondenter fra 7 avdelinger i Forsvaret:

Du er forespurt om å delta med bakgrunn i din fagkompetanse/stilling og erfaring.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det et intervju gjennomført enten fysisk eller digitalt. Det vil ta ca. 1 time. Intervjuet inneholder spørsmål som er rettet mot problemstillingen: «I hvilken grad har Forsvaret et robust regelverk?» Begreper som robusthet, egenart og regelverk vil stå sentralt. Det finnes ingen fasitsvar på spørsmålene i intervjuguiden. Jeg er interessert i dine erfaringer og kunnskap omkring emnet. Hvordan du opplever at Forsvarets interne regelverk er tilpasset din tjeneste, i fredstid, krise eller krig. Om du opplever regelverket som støttende eller til hinder i utførelse av pålagte oppgaver.

Ugradert – kan deles eksternt med godkjenning fra informasjonseier. Skal ikke publiseres åpent.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil kun bruke opplysningene om deg til formålene fortalt om i dette skrevet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Ingen andre enn undertegnede og veileder for oppgaven vil ha tilgang til datamaterialet.

Opplysningene dine (lydfil av intervjuet) vil bli oppbevart på min datamaskin som er utlånt av FHS. Denne vil til enhver tid bli oppbevart på en sikker og trygg måte.

Deltakerne vil anonymiseres og ikke gjenkjennes i publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Forskningsprosjektet skal etter planen avsluttes 13. mai 2022. Når prosjektet avsluttes/oppgaven godkjent vil personopplysninger makuleres og lydopptak slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets Høyskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- å få innsyn i hvilke opplysninger jeg behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Forsvarets Høyskole ved professor II Åge Johnsen (prosjektansvarlig/veileder)
e-post: aagejo@oslomet.no mob: 48 10 69 40
- Jorill Danielsen, jodanielsen@mil.no, 98 68 28 56 (student)
- Forsvarets personvernombud Rolf Eldevik, reldevik@mil.no

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Ugradert – kan deles eksternt med godkjenning fra informasjonseier. Skal ikke publiseres åpent.

Med vennlig hilsen

Åge Johnsen
Prosjektansvarlig
Professor II

Jorill Danielsen
Masterstudent
Forsvarets Høyskole

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Forsvarets interne regelverk», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at lydopptak blir benyttet

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Ugradert – kan deles eksternt med godkjenning fra informasjonseier. Skal ikke publiseres åpent.

Vedlegg 4 Intervjuguide

Intervjuguide utvalg 1

Det legges opp til to ulike intervju, der deltakerne er delt mellom utviklere/rådgivere og brukere av regelverket. Denne intervjuguiden er tiltenkt utviklere/rådgivere av Forsvarets interne regelverk.

Først og fremst takk for at du vil la deg intervju. Jeg vil understreke at intervjuet er frivillig, og at du når som helst kan trekke tilbake ditt samtykke. Om du skulle gjøre det, vil intervjuet stoppe og alle opplysninger du har gitt vil bli slettet. Intervjuet er anonymt, og ingen av opplysningene du har gitt vil være sporbare tilbake til deg. Jeg understreker at alle opplysninger som kommer frem i intervjuet må være ugradert. Jeg vil bruke diktafon, og etter at intervjuet er transkribert og opplysningene brukt i oppgaven vil lydsporene slettes.

Det er viktig å understreke at det ikke finnes fasitsvar på spørsmålene som stilles. Jeg er interessert i dine erfaringer og opplevelser.

Tema I: Beslutning om implementering av nytt regelverk

- Hvordan oppstår behovet for et nytt regelverk?
- Kan du beskrive kort prosessen fra start til slutt?
- Hvem er involvert i prosessen?
- Hvem sørger for revidering/ oppdatering av utgitt regelverk?
- Hvor ofte kvalitetssikres regelverket? Er det fast syklus eller etter behov?

Dagens regelverksforvaltning blir av FST sett på som god, men at Forsvarets interne regelverk er for omfattende, mye er utdatert, lite harmonisert og mye som i liten grad er nødvendig da det er regulert på overordnet nivå i lov, forskrift eller instruks. FSJ har derfor gitt FFT og regelverksenheten i oppdrag å forbedre regelverksforvaltningen ved å forenkle, harmonisere og kraftig redusere antall interne regelverk.

Hvis legger til side det arbeidet som pågår, hva vil du si er:

- Styrkene og svakhetene i dagens regelverk

Tema II: Robusthet

Innledning: I studien bruker jeg begrepet robust. Et begrep som er sentralt innenfor mange vitenskapelige domener og benyttes mye i ulike fagdisipliner og offentlige dokumenter, derav også i Forsvaret. F.eks i «Morgendagens Hær», konsept for utvikling av hæren benyttes robust eller robusthet 23 ganger. Uten at det defineres, men man får en viss ide om hva som er ment.

- Hva legger du i begrepet robusthet?
- Er robusthet generelt overførbart til et regelverk?
- Hvordan ser et robust regelverk ut?
- Hvis ja, hvor viktig er det at Forsvarets interne regelverk er robust?

Ugradert – kan deles eksternt med godkjenning fra informasjonseier. Skal ikke publiseres åpent.

Følgende har blitt sagt:

Forsvaret i fredstid er preget av regelstyring og unngåelse av risiko, mens krigens natur er slik at den i større grad krever initiativ, handlekraft og vilje til å finne nye løsninger. Ved at det utøves sterkt press mot kontroll og etterlevelse av regelverk, kan det lett bli lav aksept for feil. Situasjoner kan oppstå hvor det å unngå feil blir viktigere enn å bidra til nye løsninger og å ta initiativ i krevende situasjoner.

- Hva tenker du om denne uttalelsen?
- Er det slik at Forsvaret er lite villig til å ta risiko i fredstid?

I teorien fremgår det at for å kunne ivareta og oppnå en robust organisasjon må ledelsen ha fullstendig forståelse for miljøet virksomheten opererer i, forstå mønstrene av endringene som oppstår og hva som faktisk skjer i den skarpe enden.

- Hvordan opplever du samspillet mellom de som utvikler regelverket og brukerne som er pålagt å følge det?

Tema III: Regelverkets innhold

Innledning: I instruks for Forsvaret (18. desember, 2020) stilles det krav om at Forsvarets interne styring og kontroll skal være tilpasset virksomhetens egenart, vesentlighet og risiko.

- Hva mener du er Forsvarets egenart?
- I hvilken grad har Forsvarets egenart en verdi i utforming av interne regelverk?
- På hvilken måte kan regelverket tilpasses egenarten?
- Hvordan sørger dere for at regelverket følger pålagte krav som egenart, risiko og vesentlighet?
- I hvilken grad blir brukere i operative avdelinger involvert i utforming av innhold?
- I hvilken grad blir erfaringsrapporter fra f.eks håndtering av kriser eller deltakelse i internasjonale operasjoner lagt vekt på i utvikling av regelverk?
- I utviklingen av nytt regelverk, i hvilken grad blir det vektlagt at regelverket er anvendbart i både fred, krise og krig?
- I noe grad- til stor grad: Hvordan kommer det i så måte til uttrykk?
- I liten grad- til ikke prioritert: hvorfor ikke?

I litteraturen så eksisterer ikke et veletablert verktøy for å måle robusthet.

I studien så vil jeg måle robusthet opp imot nevnte kriterier og at egenarten vurderes å være de ulike kontekstene Forsvaret utøver sitt virke. Det legges derfor vekt på at regelverket må være anvendelig i alle kontekster.

- I hvilken grad mener du at det er det?

Tema III: Presentasjon av utvalgte regelverk i studien.

Avslutning og oppsummering:

Er det noe jeg ikke har spurt om som du tenker er relevant for tema eller problemstillingen? og som du er villig til å dele?

Takk for intervjuet og at du tok deg tid.

Ugradert – kan deles eksternt med godkjenning fra informasjonseier. Skal ikke publiseres åpent.

Intervjuguide utvalg 2

Det legges opp til to ulike intervju, der deltakerne er delt mellom utviklere/rådgivere og brukere av regelverket. Denne intervjuguiden er tiltenkt brukere av Forsvarets interne regelverk.

Først og fremst takk for at du vil la deg intervju. Jeg vil understreke at intervjuet er frivillig, og at du når som helst kan trekke tilbake ditt samtykke. Om du skulle gjøre det, vil intervjuet stoppe og alle opplysninger du har gitt vil bli slettet. Intervjuet er anonymt, og ingen av opplysningene du har gitt vil være sporbare tilbake til deg. Jeg understreker at alle opplysninger som kommer frem i intervjuet må være ugradert. Jeg vil bruke diktafon, og etter at intervjuet er transkribert og opplysningene brukt i oppgaven vil lydsporene slettes.

Det er viktig å understreke at det ikke finnes fasitsvar på spørsmålene som stilles. Jeg er interessert i dine erfaringer og opplevelser.

Tema I: Forsvarets interne regelverk

Innledning: Forsvarets styringsdokument inndeles i statiske og dynamiske dokumenter, hvor regelverk betegnes som statiske. Statiske dokumenter inndeles i tre grupper; juridisk forpliktende, retningsgivende og informative. I studien vektlegges de juridiske dokumentene. Regelverk er i Forsvaret en fellesbetegnelse på dokumentene direktiv, bestemmelse og reglement.

- Hvor godt vil du si at du har kjennskap til Forsvarets interne regelverk? Og hvor god oversikt har du på regelverk som regulerer din hverdag og oppdrag du blir satt til å utføre?
- Er det regelverk som utpeker seg og som du har spesielt god kjennskap til?
- Hvilke rutiner har avdelingen din for å fange opp endringer/oppdateringer i regelverk?
- Selv om regelverk er statiske dokumenter, Føler du at regelverket er i statisk eller at det er i konstant endring?

Dagens regelverksforvaltning blir av FST sett på som god, men at Forsvarets interne regelverk er for omfattende, mye er utdatert, lite harmonisert og mye som i liten grad er nødvendig da det er regulert på overordnet nivå i lov, forskrift eller instruks. FSJ har derfor gitt FFT og regelverksenheten i oppdrag å forbedre regelverksforvaltningen ved å forenkle, harmonisere og kraftig redusere antall interne regelverk

Hvis du legger til side at det arbeidet som pågår, hva mener du er:

- styrkene og svakhetene i dagens regelverk og regelverksforvaltning?

Tema II: Regelverkets innhold og tilpasning

Innledning: I teorien presiseres det at skriftlige regler kan anvendes til både å fremme eller redusere ulike typer fremtidig atferd for å oppnå ønskede målsetninger.

I utformingen av regelverket kan man si at det går en skala fra det helt detaljerte og presise regler, til de vide og åpne reglene som overlater til brukernes skjønn for å avgjøre innholdet.

- Hvordan opplever du handlingsrommet i regelverket?
- Hvor viktig mener du at regelverket innehar et visst handlingsrom?

Ugradert – kan deles eksternt med godkjenning fra informasjonseier. Skal ikke publiseres åpent.

-
- Er det uavhengig om det er i fred, krise eller krig, altså hvilken kontekst en jobber under?
 - I ditt virke hvordan opplever du regelverket. Er det støttende eller opplever du det til hinder i enkelte sammenhenger.
 - I hvilken grad føler du at regelverket er fleksibelt.

(Fleksibelt i denne sammenheng omhandler at det legges opp til desentralisert beslutningsmyndighet som er i tråd med Forsvarets utpekte ledelsesfilosofi)

- Føler du at regelverket viser til mål som skal oppnås, men at det ikke presiseres hvordan det skal gjøres?
- Har dere handlingsrom til å selv avgjøre hvordan dere skal nå målet?

Tema III: Robusthet

Innledning: I studien bruker jeg begrepet robust. Et begrep som er sentralt innenfor mange vitenskapelige domener og benyttes mye i ulike fagdisipliner og offentlige dokumenter, derav også i Forsvaret. F. eks i «Morgendagens hær», konsept for utvikling av hæren benyttes robust eller robusthet 23 ganger. Uten at det nødvendigvis defineres, men man får uansett en viss ide om hva som er ment.

- Hva legger du i begrepet robusthet?
 - Tror du at robusthet generelt er overførbart til regelverk?
- Hvis ja, hvordan ser et robust regelverk ut for deg?

- Hvis nei, hvorfor ikke?

I instruks for Forsvaret (18. desember, 2020) stilles det krav om at Forsvarets interne styring og kontroll skal være tilpasset virksomhetens egenart, vesentlighet og risiko. Regelverk er et viktig styringsverktøy i Forsvaret og med det pålagt å være tilpasset nevnte kriterier.

- Hva vil du si er Forsvarets egenart?

I studien så vil jeg måle robusthet opp imot nevnte kriterier og at egenarten vurderes å være de ulike kontekstene Forsvaret utøver sitt virke. Det legges derfor vekt på at regelverket må være anvendelig i alle kontekster.

- I hvilken grad mener du at det er det?

Følgende har blitt sagt:

Forsvaret i fredstid er preget av regelstyring og unngåelse av risiko, mens krigens natur er slik at den i større grad krever initiativ, handlekraft og vilje til å finne nye løsninger. Ved at det utøves sterkt press mot kontroll og etterlevelse av regelverk, kan det lett bli lav aksept for feil. Situasjoner kan oppstå hvor det å unngå feil blir viktigere enn å bidra til nye løsninger og å ta initiativ i krevende situasjoner.

- Hva tenker du om denne uttalelsen?
- Er det slik at Forsvaret er lite villig til å ta risiko i fredstid?

I teorien fremgår det at for å kunne ivareta og oppnå en robust organisasjon må ledelsen ha fullstendig forståelse for miljøet virksomheten opererer i, forstå mønstrene av endringene som oppstår og hva som faktisk skjer i den skarpe enden.

Ugradert – kan deles eksternt med godkjenning fra informasjonseier. Skal ikke publiseres åpent.

-
- I hvilken grad mener du at ledelsen forstår deres arbeidshverdag og hva som trengs for at dere skal lykkes i utførelsen av oppdrag?
 - I hvilken grad blir din avdeling inkludert i prosessen når nytt regelverk skal iverksettes?

Tema III: Praksis og egne erfaringer

- Har du deltatt i operasjoner i inn eller utland hvor du har vært i tvil på hvilket regelverk som er gjeldende?
- I hvilken grad vil du si at du/din avdeling er flinke til å kommentere/gi tilbakemelding om hvordan regelverket fungerer i praksis. F.eks i erfaringsrapporter?
- Har du opplevd at regelverk har blitt endret basert på erfaringer fra enten internasjonale operasjoner eller håndtering av kriser?
- Hvordan går du fram dersom det er tvil om gjeldende regelverk? Er det noen du spør eller handler du ut ifra bruk av skjønn?
- Har du opplevd å stå i en situasjon hvor du ønsker å fravike et regelverk i den hensikt å gjøre det du mener er rett?
- Har du opplevd situasjoner der regelverk har hindret deg til å utføre arbeidet ditt? Eller satt begrensninger på arbeidet ditt?
- Har du opplevd motstridende regelverk?
- Har du brutt regler? Hvis ja, hva var utslagsgivende for at du måtte det?
- Ble det rapportert? På hvilken måte? Hvis ja, har rapporteringen resultert i endringer i regelverket?

Tema V: Presentasjon av utvalgte regelverk i studien

Avslutning og oppsummering:

Er det noe jeg ikke har spurt om som du tenker er relevant for tema eller problemstillingen? og som du har lyst til å dele?

Takk for intervjuet og for at du tok deg tid.

