



Eksamen i Emne OPG3401

Bacheloroppgave

**«Tverrsektoriell samordning: En nøkkel til effektiv
krisehandtering?»**

av

Astrid Reinsli og Martin Aasum Kvernørød

Godkjent for offentlig publisering

Publiseringsavtale

En avtale om elektronisk publisering av bachelor/prosjektoppgave

Kadetten(ene) har opphavsrett til oppgaven, inkludert rettighetene til å publisere den.

Alle oppgaver som oppfyller kravene til publisering vil bli registrert og publisert i Bibsys Brage når kadetten(ene) har godkjent publisering.

Opgaver som er graderte eller begrenset av en inngått avtale vil ikke bli publisert.

Jeg (Vi) gir herved Luftkrigsskolen rett til å gjøre denne oppgaven tilgjengelig elektronisk, gratis og uten kostnader	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei
Finnes det en avtale om forsinket eller kun intern publisering? (Utfyllende opplysninger må fylles ut)	<input type="checkbox"/> Ja	<input checked="" type="checkbox"/> Nei
Hvis ja: kan oppgaven publiseres elektronisk når embargoperioden utløper?	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nei

Plagiaterklæring

Jeg (Vi) erklærer herved at oppgaven er mitt eget arbeid og med bruk av riktig kildehenvisning. Jeg (Vi) har ikke nyttet annen hjelp enn det som er beskrevet i oppgaven.

Jeg (Vi) er klar over at brudd på dette vil føre til avvisning av oppgaven.

Dato: 01 – 05 – 2023

Innholdsfortegnelse

Kull 71	Luftkrigsskolen 2023	1
1.	Innledning	4
1.1.	Problemstilling	5
1.2.	Avgrensning	5
1.2.1.	Begrepsavklaring	6
1.3	Oppgavens struktur	7
2.	Metode	8
2.1.	Valg av metode	9
2.2.	Dokumenter vi har brukt	10
3.	Det norske krisehåndteringssystemet	13
3.1.	Det gjentakende problemet	13
3.2.	De norske krisehåndteringsprinsippene	16
3.3.	Systemet på papiret	18
4.	Drøfting	22
4.1.	Utfordringen med ansvars- og sektorprinsippet i tverrsektoriell samordning	22
4.2	Eksempelet korona – en sektorovergripende krise	26
4.3	Samordning, problemet som ikke kan løses?	27
4.3.1.	Kultur, ledelse og holdninger	27
5.	Hvilke mulige løsninger finnes?	30
5.1.	Viktigheten av fleksibilitet	30
5.1.1.	Er et fleksibilitetsprinsipp nødvendig?	32
5.2.	Justis- og beredskapsdepartementet – nytt departement eller ny ansvarsfordeling?	35
5.3.	Kan og skal statsministeren lede krisehåndteringen?	37
6.	Oppsummering	40
7.	Kilder	42

1. Innledning

Arbeidet med krisehåndtering i Norge fikk en ny forsterket aktualitet etter tsunamien i 2004. Det samme skjedde også under terrorangrepet i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011, leirskredet på Gjerdrum i 2020 og også nå nylig etter koronapandemien. Det er naturlig at krisehåndtering får mye oppmerksomhet i etterkant av hendelser som har påvirket store deler av samfunnet.

Disse krisene har vært vidt forskjellige og har truffet flere og ulike sektorer i samfunnet. Det at de har sett så ulike ut, har ført til en rekke konsekvenser for arbeidet med krisehåndtering. Dette har for eksempel gått på hvem som skal ha fagansvaret, hvordan risikoen skal vurderes og hvordan håndteringen skal organiseres. Samtidig er det en likhet ved at de alle rammer flere sektorer. Det at krisene er tverrsektorielle stiller krav til at de ulike sektorene samarbeider på tvers for å løse krisen på best mulig måte.

Selv om krisehåndtering ikke er noe man tenker så mye over som enkeltperson til daglig, blir det plutselig noe av det viktigste i det krisen bryter ut. I et så moderne samfunn som Norge, forventer man at håndtering av kriser går i orden og at innbyggerne får hjelp når man virkelig trenger det. Men er dette noe man alltid kan ta for gitt? Og er krisehåndteringssystemet i Norge egentlig godt nok forberedt på å kunne beskytte oss mot alle mulige trusler? Og hva om det skjer flere hendelser på en gang? Dette er spørsmål som har fått oss til å fatte interessen for arbeidet med krisehåndtering. Å gjøre de riktige prioriteringene blir vanskelig når ingen vet hva som vil bli den neste store krisen. For bare et par år siden var det for eksempel ingen som så for seg at en pandemi skulle få så store konsekvenser at «koronaen» ble kåret til årets ord i 2020 (Språkrådet, 2020).

Dagens konflikt- eller verdensbilde kan sies å være annerledes enn tidligere og består blant annet av ekstremvær, terroranslag, cyberangrep og krig på europeisk jord.

Tidligere forsvarssjef Sverre Diesen presenterer lavintensivt hybridangrep som en av nåtidens store trusler i en rapport fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) (2018, s. 7). Hybridangrep, tar utgangspunkt i en større bruk av irregulære virkemidler og påvirkning som gjør det vanskelig å skille mellom trussel mot samfunnssikkerheten eller statssikkerheten. Vi har sett eksempler på bruk av irregulære virkemidler også i Norge, som for eksempel hackingen av Stortinget i både 2020 (Strand et al., 2020) og 2021 (Gausen, 2021) hvor henholdsvis Russland og Kina fikk skylden. For en stat er slike hendelser veldig vanskelig å definere trussel-messig, siden de ofte ikke innbefatter direkte angrep på befolkningen og derfor ligger i

gråsonen mellom statssikkerhet og samfunnssikkerhet. Vi har også opplevd terrorangrep, som 22. juli 2011 og skyting ved utested i Oslo sentrum i 2022. Det var ingen som med sikkerhet kunne si om dette var starten på noe større eller bare enkeltindivider som handlet alene.

Et forbedringspotensial som stadig nevnes i offentlige utredningsrapporter (NOU-rapporter), skrevet i etterkant av større kriser, er samordning på tvers av sektorer. Dette er et problem som det har blitt skrevet mye om opp igjennom årene. Til tross for dette nevnes det allikevel stadig i rapportene. Regjeringen Støre har nedsatt en totalberedskapskommisjon som skal «vurdere hvordan de samlede beredskapsressursene kan benyttes best mulig» (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2022 b). Kommisjonen har også fått i mandatet at de «bør ha et særlig fokus på tverrsektorielle utfordringer i samfunnssikkerhetsarbeidet» (Justis- og Beredskapsdepartementet, 2022 a). I denne oppgaven ønsker vi å undersøke dette ytterligere.

1.1. Problemstilling

Denne studien vil se nærmere på krisehåndteringssystemet i Norge og hvilke utfordringer som henger sammen med tverrsektoriell samordning. Vi vil bruke relevant teori og kilder, som utredninger gjort av utnevnte komiteer, og deres funn og tilbakemeldinger etter store kriser i Norge.

Studiet skal se på følgende problemstilling:

På hvilken måte er tverrsektoriell samordning en utfordring for krisehåndteringen i Norge og hvilke mulige løsninger finnes?

1.2. Avgrensning

Denne oppgaven vil fokusere på krisehåndteringssystemet på strategisk nivå og på politisk og administrativt side. Samtidig vil det være naturlig for oppgaven og også dekke deler av beredskapssystemet. Beredskap og krisehåndtering kan sees på som to forskjellige faser av en hendelse, men må samtidig vurderes i sammenheng på grunn av hvordan krisehåndtering vil påvirkes av beredskapsarbeidet gjort i forkant og motsatt. Videre vil oppgaven dreie seg om sivile kriser og bruke eksempler fra tidligere kriser som koronapandemien og 22. juli 2011. For å undersøke problemstillingen vil oppgaven også fokusere på kriser som rammer flere sektorer, altså sektorovergrepene kriser. Ved å se på sektorovergrepene kriser kan vi ta for oss hvordan sektorene påvirker hverandre og hvordan samordningen fungerer.

1.2.1. Begrepsavklaring

Krise

Det finnes en rekke definisjoner av krise, og det er heller ikke en allmenn definisjon av ordet. Hva som oppleves som en krise kan ofte være opp til den enkelte og krisebegrepet vil derfor ha store variasjoner. For eksempel vil en ambulansarbeider daglig komme over situasjoner som de berørte vil oppfatte som en krise. På denne måten er krisebegrepet subjektivt, noe som pekes på av Kjølberg, tidligere forsker ved FFI (2013, s. 21). Samtidig kan man si at en krise er noe som bryter med normaltstanden. I samfunnssikkerhetsmeldingen fra 2020-2021 beskrives en krise som «en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes» (Justis- og beredskapsdepartementet, s. 11). Gjert Lage Dyndal og Ann Karin Larssen, som sammen var redaktører for boken *Strategisk ledelse i krise og krig. Det norske systemet*, beskriver kriser som «situasjoner som er preget av kaos og utilstrekkelighet, på tross av eventuelle tidligere planer» (2020, s. 22). I tillegg til å være preget av kaos vil man også ofte være lite forberedt på krisen som gjør at den kan oppleves som overraskende og uventet. Dette ser man spesielt under for eksempel naturkatastrofer som ofte oppstår uten forvarsel.

Videre kan man skille mellom sivile og sikkerhetspolitiske kriser der sistnevnte er kriser som «innebærer en trussel mot grunnleggende og fundamentale nasjonale interesser, verdier og mål» og hvor «vår territoriale integritet og nasjonale suverenitet er truet» (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s.27). En slik krise vil bli styrt fra sentralt myndighetsnivå, mens «sivile» kriser, spesielt ikke-intenderte, vil bli håndtert på lavere nivå. Samtidig varierer også kriser i omfang og tid, noe som vil ha mye å si for hvordan krisen blir håndtert. En sektorovergripende eller tverrsektoriell krise er en krise som treffer flere ulike sektorer og som gjør at samordning på tvers av sektorene blir viktig. Et eksempel på en krise som påvirket en rekke sektorer er koronapandemien.

Samordning

Samordning er også et ord som er mye brukt i denne oppgaven. I krisehåndteringslitteraturen brukes begrepene samhandling, samvirke og samordning om hverandre. Vi har valgt å bruke begrepet samordning i denne oppgaven. Samordning kan bety forskjellige ting for ulike folk. I denne oppgaven har vi valgt å legge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin definisjon av samordning til grunn. I deres rapport defineres samordning som «en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i

sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre» (2014, s. 14). Koordinering og kommunikasjon blir derfor viktige ord for å beskrive samordning. Videre kan samordning deles inn i horisontal og vertikal. Vertikal samordning dreier seg om evnen til å drive samordning innad i en organisasjon eller sektor, eller mellom departementer og deres underliggende enheter, altså over ulike nivåer. Mens den horisontale dreier seg om evnen til å samordne på tvers av organisasjoner, men på samme nivå. Horisontal samordning blir derfor også ofte omtalt som tverrsektoriell samordning fordi det blant annet handler om samordning på tvers av ulike sektorer eller myndigheter. (Rykkja, 2014, s.129). Oppgaven vil ha fokus på horisontal samordning på det strategiske nivået.

1.3 Oppgavens struktur

I denne oppgaven vil først metoddelen presenteres, hvor vårt valg av metode vil vurderes. Deretter vil oppgaven legge grunnlaget for drøftingen ved å presentere utviklingen av krisehåndteringssystemet og hvordan det er organisert i dag. Oppgaven vil videre presentere essensielle organer og strukturer i krisehåndteringssystemet på øverste administrative nivå, samt det politiske nivået. Drøftingsdelen vil være delt i to deler, hvor samordningsutfordringer vil drøftes først. I andre del vil mulige løsninger presenteres og drøftes. Drøftingen vil vise til eksempler som koronapandemien. Til slutt vil oppgaven oppsummeres.

2. Metode

Professor Dag Ingvar Jacobsen peker på at hensikten med metode er å legge en strategi for hvordan man skal gå frem for å frambringe forskning med gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten (2015, s.15). Med andre ord kan man se på metode som et hjelpemiddel for å samle inn data. Hva slags metode man velger å benytte er som regel styrt av det man ønsker å finne ut mer om, men uavhengig av valgt metode er det vesentlig at informasjonen blir samlet inn på en systematisk måte.

I metodeteorien skilles det mellom kvalitativ- og kvantitativ tilnærming. Kvantitativ tilnærming går ut på å samle inn målbare data, for eksempel i form av tall som statistisk loggføring. Kvalitativ data vil derimot si at man samler inn data i form av ord. Tidligere førsteamanuensis som blant annet underviste i forskningsmetoder Olav Dalland, skriver at kvalitativ data ønsker å «fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg tallfeste eller måle» (2020, s.54). Resultatene av en kvalitativ tilnærming vil ofte være nyanserte og egner seg derfor godt til å få frem variasjoner, ulike synspunkter og kompleksitet, heller enn de generelle trekkene. Jacobsen trekker også frem at ved bruk av kvalitativ tilnærming møter man de som undersøkes på deres premisser fremfor forskerens (2015, s. 129). Noen av ulempene ved kvalitativ tilnærming er at det er tidkrevende å samle inn data for eksempel i form av inngående intervjuer. Intervjuene kan også bli svært komplekse, noe som kan gjøre de vanskelige å tolke. Ved å velge denne tilnærmingen må man derfor velge å prioritere å få frem nyanser og variasjoner fremfor det generelle (Jacobsen, 2015, s.129-132).

Det skilles også mellom primær- og sekundærdata når det kommer til hvordan man ønsker å samle inn informasjon. Dette dreier seg om forskerens forhold til empiri. Uavhengig av om man har valgt kvalitativ eller kvantitativ metode kan man benytte seg av enten en eller begge formene for datainnsamling. Det handler i stort om hvorvidt man ønsker å samle inn data direkte fra kilden, altså gjennomføre egne undersøkelser, eller benytte seg av empiri som allerede finnes. Primærdata dreier seg om innsamlingsmetoder der man selv gjennomfører egne undersøkelser i motsetning til sekundærdata som betyr at forskeren ikke samler inn informasjon direkte fra kilden, men at man heller baserer seg på informasjon som er samlet inn av andre. Ulempen med dette er at man ikke har mulighet til å tilpasse spørsmål for å få svar på akkurat det man ønsker. Dette kan gjøre at man ikke alltid vil finne informasjon som passer med problemstillingen man ønsker å undersøke. (Jacobsen, 2015, s.139-140)

2.1. Valg av metode

For å belyse problemstillingen har vi benyttet en rekke ulike dokumenter som vi har funnet relevante for å se på utviklingen i det norske krisehåndteringssystemet. For å gjøre dette har vi valgt å benytte oss av en kvalitativ dokumentundersøkelse som er en form for kildekritikk. Kvalitativ metode ble valgt fordi vi ønsker å legge fokus på ulike nyanser, fordeler og ulemper og vi tror at denne metoden er best egnet for å belyse vår problemstilling.

Vi vil gjennom bruk av kvalitativ metode også ha muligheten til å være fleksible, som gjør at vi vil kunne se problemstillingen fra flere vinkler og vi vil også kunne endre retning underveis. Dette er nyttig for å unngå å låse seg til enkelte tankemønstre noe vi mener er viktig i denne oppgaven for å forhindre at man kun leter etter det man ønsker å finne. Videre har vi valgt å benytte dokumentundersøkelse for å samle inn informasjon. Ved en dokumentundersøkelse er man avhengig av dokumenter som viser ulike sider av samme sak og som presenterer ulike meninger. Med dokumenter legger vi Jacobsens tilnærming til grunn, som peker på at dokumenter kan være: «offentlige dokumenter, nettsider, blogger, årsrapporter for en bedrift, politiske selvbiografier, aviser og mye mer» (2015, s.170). Fordi dokumentundersøkelse går ut på å benytte seg av sekundærdata, skriver Jacobsen at dette er en metode som er godt egnet dersom personene man ønsker å intervjuer ikke er tilgjengelige ved at de for eksempel er «... høye myndighetspersoner- ministere eller toppledere i store bedrifter- som ikke er villige til å gi intervjuer ...» (2015, s. 170). Fordi oppgaven fokuserer på krisehåndtering på høyeste politiske og administrative nivå, vil problematikken være gjeldende for denne oppgaven og de myndighetspersonene oppgaven omhandler ville vært vanskelig å få tak i. Samtidig ønsker oppgaven å belyse de store utfordringene i systemet fremfor hva enkeltpersoner tenker og føler.

Å ha et bevisst forhold til utvalget av kilder er viktig for å sikre oppgavens troverdighet. Jacobsen beskriver hvordan en kildes kvalitet knyttes til hva slags kunnskap og kompetanse de som har utviklet kilden sitter på. Han peker videre på viktigheten av å ikke kun stole på en kilde, men å heller se flere kilder opp mot hverandre for å balansere dem (2015, s. 190-191).

Fordi man ikke selv produserer dokumentene som brukes i en dokumentundersøkelse stilles det store krav til at man kan verifisere kildens troverdighet. Ved bruk av primærdata har forskeren ofte bedre forutsetning for å kunne avgjøre kildens pålitelighet. Ved å heller bruke sekundærdata må man spesielt legge vekt på utvalget av dataen man benytter og man må kontinuerlig vurdere kildenes kvalitet.

En svakhet ved bruk av dokumentundersøkelse er at informasjonen man benytter, fordi det er sekundærdata, ofte er samlet inn til et annet formål enn problemstillingen man selv undersøker (Jacobsen, 2015, s.140). Dette kan skape et «... misforhold mellom den informasjonen vi kan benytte, og det vi ønsker å benytte den til» (Jacobsen, 2015, s. 171) noe som videre gjør at informasjon man har behov for og ønsker seg ikke alltid eksisterer. Denne utfordringen er også med på å understreke viktigheten av å sette seg godt inn i konteksten dokumentene ble skrevet i for å unngå å vri på innholdet slik at det passer inn i ens egen problemstilling.

En fordel med dokumentundersøkelse er at dokumenter ofte kan være objektive ved at de beskriver hva som har skjedd uten å ta hensyn til hva som har blitt følt og ment. Et eksempel på dette er referater som beskriver ordrett hva som har blitt sagt. Jacobsen peker også på det at man benytter skriftlige kilder kan bety at informasjonen er mer reflektert og gjennomtenkt (2015, s. 172). Dette gjør at metoden kan være mindre tidkrevende enn for eksempel intervju som må transkriberes og tolkes. Bruk av dokumentundersøkelse gjør også at man kan oppdage flere kilder som kommer med nye perspektiver underveis i skriveprosessen. Dette gir muligheten til å fordype seg i ett tema og å undersøke meningene til flere ulike parter.

2.2. Dokumenter vi har brukt

Vi har gjennom arbeidet med oppgaven benyttet en rekke ulike dokumenter. De er også skrevet til ulike tider, og for å bruke kilder som for eksempel rapporten *Et sårbart samfunn* fra 2000 har vi vurdert nøye hvorvidt kildene fortsatt er relevante i dag. Vi har vurdert det til at det er viktig for oppgavens dybde å få med seg hvilke tanker som ble gjort rundt krisehåndtering i løpet av flere år for å fange opp likheter og forskjeller, og for å sammenligne det med dagens system og tankemåter. Sammenhengene viser seg å dukke opp oftere enn man først kanskje skulle antatt.

I denne oppgaven består mange av kildene av offentlige dokumenter fra for eksempel regjeringen og Stortinget. I tillegg benyttes særlig kommisjoner som «blir opprettet i tilfeller der Stortinget ønsker en særskilt granskning» (Stortinget, 2022). Fordi kriser kan være så vanskelig å forutse, og derfor også forberede seg på, består mye av krisehåndteringsarbeidet av rapporter og evalueringer som skal gjøre at man evner å trekke lærdom fra kriser som allerede har funnet sted. Disse rapportene utarbeides ofte av uavhengige kommisjoner utnevnt av kongen i statsråd (Statsministerens kontor, 2021, s.39). Kommisjonenes arbeid er med på å

sikre at krisehåndteringssystemet blir litt bedre for hver krise som oppstår og har i oppgave å gi en objektiv oversikt rundt et tema.

Et eksempel på dette er 22. juli-kommisjonen sin rapport som er en kilde som er mye brukt i denne oppgaven. Kommisjonen skulle være uavhengig og hensikten var «å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepet på Regjeringskvartalet og massakren på Utøya 22. juli 2011» (NOU 2012: 14 s.4). Samtidig som disse rapportene trekker frem fakta og grundige analyser som har vært nyttige for vår forståelse av krisehåndtering i Norge, har det også ført med seg utfordringer i og med at de er så omfattende og derfor også lange. Fordi rapportene dekker såpass store hendelser er det viktig å ha i bakhodet at de ikke vil kunne dekke alle sidene. Dette utheves i boka *På vår vakt* der det skrives om hvordan beskrivelsene i rapporten fra 22.juli vek fra flere av politifolkenes egne opplevelser (Stensønes, 2017, s.272). Dette gjør at rapportene ikke må ses på som en ren fasit, men heller som viktige verktøy for å se på hovedtrekkene i hvordan hendelsene ble håndtert.

Fordi vi benytter oss av sekundærdata får vi ikke verifisert kildens gyldighet på lik måte som om det var data fra primærkilder. Dette krever bedre forarbeid fra vår side. Vår vurdering er at slike utvalg og stortingsmeldinger er kvalitetssikret og godt god for av folkevalgte myndighetspersonell som i seg selv har stor troverdighet og tillit. Vi viser også til det som tidligere ble skrevet om rapportenes store dekningsområde som gjør at de ikke vil kunne beskrive alle sidene av én hendelse. For å sikre at vi får belyst så mange sider av saken som mulig, har vi derfor benyttet en rekke andre kilder som beskriver samme hendelser uavhengig av rapportene. Fordi vi har jobbet sammen som to stykker har vi også hatt muligheten til å diskutere og balansere ut hverandres synspunkter, som er med på å forhindre bias.

Ved dokumentundersøkelse henter man inn informasjon som ikke nødvendigvis er samlet inn til samme formål som oppgaven. Det som derimot har vært fordelaktig for denne oppgaven, er at mye av hensikten med utvalgenes rapporter etter krisehendelser har vært å finne hva som fungerte og ikke, samt mulige forbedringspotensialer. Dette faller innenfor det oppgaven søker av informasjon for å kunne svare på problemstillingen. Informasjonen er også utformet veldig likt i forhold til det denne oppgaven forsøker å undersøke. På så måte har ikke nødvendigvis formålet til utvalgene vært så annerledes, noe som har gjort de til verdifulle informasjonskilder.

Tidligere forskning

Videre har oppgaven benyttet en rekke bøker som omhandler temaet. Bøkene *Beredskap og krisehåndtering* og *Strategisk ledelse i krise og krig* har vært spesielt nyttige for å navigere i det komplekse krisehåndteringssystemet. Spesielt i de to nevnte bøkene har flere av forfatterne referert videre til gode kilder av andre forfattere eller som de selv har vært med på å utforme. På den måten kan man si at det å bruke stoff fra de samme forfatterne kan gi en fare for bias i kildeinnhentingene våre, men vår vurdering har alltid vært gjøre gode vurderinger før vi bruker kildene, som for eksempel sammenligne tekster som skriver om det samme. På den måten forsikrer vi oss mot å bli påvirket av ett synspunkt og kanskje bare ser en side av saken.

Fordi oppgaven omhandler det norske krisehåndteringssystemet, har det vært naturlig å ta et dypdykk i offentlige dokumenter. Det betyr at vi har måttet være nøye og metodiske når vi har vurdert forskjellige kilder. Det har til tider vært spesielt krevende å navigere gjennom utallige offentlige utredninger og rapporter som ofte refererer til hverandre. Det har også vært krevende å klare å finne fram til det vi ser på som det viktigste i dokumentene og vi har på den måten blitt god på å prioritere i arbeidet vårt. Samtidig har de fleste offentlige dokumenter brukt samme definisjoner og viser til de samme strukturene i krisehåndteringssystemet som vi ser på. Det er derimot viktig å holde seg fokusert for å få med seg endringene som har skjedd fra år til år og rapport til rapport da dette ikke alltid kommer tydelig frem. Det at offentlige dokumenter viser til kilder som vi har funnet selv, øker troverdigheten til kildene betraktelig.

3. Det norske krisehåndteringssystemet

3.1. Det gjentakende problemet

Oppgaven vil gå igjennom hvordan krisehåndteringssystemet har utviklet seg. Hensikten med dette er å utforske hva slags problemer systemet har stått ovenfor før i tidligere kriser, hvordan det har blitt løst og om det finnes noen gjennomgående problemer som fortsatt eksisterer. For å gjøre dette vil oppgaven gå igjennom en rekke utvalg og kommisjoner som har vært med på å forme krisehåndteringssystemet til slik det er i dag. Det vil gi en oversikt og forståelse for utviklingen til systemet.

Sårbarhetsutvalget

Etter at Sårbarhetsutvalget i 1999 fikk mandat til å utrede samfunnets sårbarheter, har samfunnssikkerhet vært et hyppig brukt ord i Stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter. Samfunnssikkerhet som begrep i Norge, ble først brukt ved Høyskolen i Stavanger¹ på slutten av 1900-tallet (Sørensen, 2017, s. 24), men er kanskje aller mest kjent fra Sårbarhetsutvalgets arbeid som kan påstås å være starten på bruken av begrepet i statlig offisiell sammenheng. Dette kan sies å være begynnelsen på en tettere oppfølging av arbeidet med krisehåndtering.

Sårbarhetsutvalget understreket viktigheten av å «sikre en god og bred oppfølging av erfaringer fra nasjonale og internasjonale ulykker og katastrofer» (NOU 2000:24, s. 13). Deres anbefaling var en fast ulykkes- og krisekommisjon med forankring i ett departement. Selv om en slik kommisjon ikke ble noe av, har nasjonale kriser og ulykker siden blitt ettergått av kommisjoner oppnevnt ved kongelig resolusjon. Siden den tid har blant annet Reinås-utvalget, Gjørsv-kommisjonen og koronakommisjonen gjort grundige vurderinger av de katastrofer som har påvirket norske statsborgere både i Norge og i utlandet. Alle de tre kommisjonene har hatt et tilnærmet likt mandat og oppdrag. Utvalgene har fått i oppdrag å evaluere de norske myndigheters håndtering av katastrofene og gi verdifulle tilbakemeldinger og anbefalinger på hva de ser må gjøres annerledes². Vi skal nå trekke fram noen av de endringene som har skjedd med krisehåndteringssystemet som følge av krisene og kommisjonsarbeidet.

¹ I dag kjent som Universitetet i Stavanger

² Alle tre kommisjonene har «evaluere» som den direkte ordlyden i deres mandat. Koronakommisjonen og Gjørsv-kommisjonen får også direkte i oppdrag å «fremme forslag om de tiltak den mener er nødvendig for å få en bedre fremtidig beredskap ...» (NOU 2012: 14, s. 28 og NOU 2021: 6, s. 31)

Reinås-utvalget

Reinås-utvalget ble satt sammen på bakgrunn av tsunamien som traff flere land i Asia i 2004, og rammet flere norske borgere. Utvalget konkluderte med at Utenriksdepartementets (UD) håndtering var mangelfull og ikke tilfredsstillende, mye på grunn av dårlig beredskapsplanlegging og situasjonsforståelse (Reinås-utvalget, 2005, s. 159-160). Dette førte videre til at man etablerte Krisestøtteenheten (KSE) som i dag bemanner et sivilt situasjonssenter (Bokhari, 2021, s. 123). Hensikten med KSE er at enheten skal støtte Kriserådet, som også ble opprettet på bakgrunn av utvalgets anbefaling, og lederdepartementet. Både rådet og enheten har overordnet til hensikt å bedre samordningen horisontalt, etter at de tverrsektorielle utfordringene ble fremhevet. Disse tiltakene kan sies å være starten på systemet for sentral krisehåndtering som vi har i dag. Utenriksdepartementet fikk også et eget situasjonssenter i tillegg til opprettelsen av egne utrykningsenheter (St. Meld. 37 (2004-2005), s. 22).

22. juli-kommisjonen

22. juli-kommisjonen ble utnevnt på bakgrunn av terroraksjonen i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. Kommisjonen pekte på tydelige svakheter ved politiets håndtering av krisen, myndighetenes organisering under krisen og beredskapsarbeidet før krisen fant sted. Det ble i etterkant stilt krav til hyppigere møter i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) og Kriserådet som en konsekvens av hva de mente var dårlig kriseforståelse hos ledelsen. Relevante etater som PST, E-tjenesten, DSB, forsvarssjefen, politidirektøren, politimesteren i Oslo og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) mente de også burde være møtedeltakere, noe som senere har blitt vanlig praksis (NOU 2012: 14, s. 458).

Det ble også satt en standard for bestemmelsen av lederdepartement, da *Stortingsmelding 29 (2011-2012)* slo fast at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skal fungere som fast lederdepartement så lenge intet annet er bestemt (s. 69). For å forenkle prosessen med bistand fra Forsvaret til politiet kuttet man etter 22. juli også antall beslutningspunkter fra seks til to og politiloven fikk en egen paragraf som hjemler at Forsvaret kan støtte politiet, også med makt dersom det skulle være nødvendig (Politiloven, 2022, §27 a).

I tillegg ble også flere endringer iverksatt på bakgrunn av erfaringene, men vi vil ikke gå nærmere inn på disse da de ikke er relevante for denne oppgaven. Alle tiltakenes hensikt er å forsøke å balansere den tverrsektorielle problematikken som kan sies å oppstå på grunn av fundamentet ansvarsprinsippet legger for statsdriften. Dette førte til at man innførte

samvirkeprinsippet (Meld. St. Nr. 29 (2011-2012), s. 39), samt etableringen av et døgnbemannet situasjonssenter hos JD (Meld. St. Nr. 29 (2011-2012), s. 70) som skal være med på å sikre samordningen mellom etater og virksomheter i arbeidet med krisehåndtering,

Koronakommisjonen

Koronakommisjonen ble satt sammen for å vurdere myndighetenes håndtering av koronapandemien. Kommisjonen konkluderte med at myndighetene hadde samlet sett gjort en god jobb i håndteringen av pandemien, men trakk frem som et hovedpunkt hvor problematisk beredskapsplanlegging kan være hvis sektorene ikke vurderer summen av konsekvensene som en helhet (NOU 2021: 6, s. 26). Dette vil videre påvirke den løpende krisehåndteringen og er enda et eksempel på hvordan samhandlingen ikke har gått i orden og skaper problemer for videre håndtering. Videre mente kommisjonen at regjeringen hadde forutsetninger for å se at en pandemi var den mest sannsynlige krisen og at det derfor var merkelig at de ikke var bedre forberedt da koronapandemien oppsto. Sammenlignet med de to andre kommisjonene har det per nå, mars 2023, ikke blitt offentliggjort noen endringer i beredskapsarbeidet eller krisehåndteringssystemet på bakgrunn av det koronakommisjonen har presentert. Det eneste vi vet har blitt diskutert er at Kriserådet skal utvides med representanter fra alle departementene³, men det vil vi komme mer inn på senere.

Det har blitt oppnevnt et nytt uavhengig utvalg som skal evaluere myndighetenes håndtering av omikron og pandemien samlet sett, men rapporten skal etter planen ikke overleveres før i utgangen av mai 2023 (SMK, 2022). Derfor kan det tyde på at større grep rundt krisehåndteringssystemet ikke vil bli tatt før den nyeste rapporten kommer og man får en helhetsvurdering av håndteringen. Samtidig er det sannsynlig å anta at de involverte etatene, organisasjonene og myndighetene allerede har sett på endringer innad i egen organisasjon for å være bedre rustet skulle noe lignende skje igjen.

Oppsummert, så kan det virke som at det er en rød tråd i det nøye og vel gjennomførte arbeidet som kommisjonene har presentert. Alle evalueringene til nå har kommet fram til at den tverrsektorielle krisehåndteringen ikke har fungert optimalt. Utvalgene har kommet med konkrete forslag til endringer for å forbedre systemet. Enkelte av disse har blitt fulgt opp og andre ikke. Derfor er det fint å se at totalberedskapskommisjonen, som ble oppnevnt i januar 2022 og som skal levere sin rapport i juni 2023, har som punkt 6 i mandatet sitt:

³ Dette ble sagt under et besøk hos JD gjennomført i februar 2023, men er ikke bekreftet i noe offisielt skriv fra hverken departementet eller regjering.

«kommisjonen bør ha et særlig fokus på tverrsektorielle utfordringer i samfunnssikkerhetsarbeidet» (JD, 2022 a). Ved å gi kommisjonen et slik mandat, tyder det på at utfordringen fortsatt er til stede og derfor viktig nok til å bli inkludert i arbeidet. Akkurat denne problematikken vil vi se nærmere på i drøftingen.

3.2. De norske krisehåndteringsprinsippene

I arbeidet med krisehåndtering i Norge jobber man ut fra fire ulike prinsipper. Hensikten med disse prinsippene er å forenkle prosessen med krisehåndtering og å delegerer ansvar. Det å ha overordnede prinsipper man kan lene seg på når krisen først bryter ut, kan også være en trygghet når alt annet virker kaotisk. Prinsippene kan være med på å si noe om hvordan krisehåndteringsarbeidet gjennomføres, både individuelt og på tvers av departementene, nemlig det tverrsektorielle. Samtidig har sektorprinsippet stor påvirkning på hvordan systemet fungerer i normaltstand, men må også tas i betraktning under kriser på grunn av sin innflytelse på ansvarsfordelingen som blir gjort. Dette er mye på grunn av sin kobling til ansvarsprinsippet og som vi vil forklare nærmere.

Sektorprinsippet er et overordnet prinsipp som ofte blir henvist til i statlige dokumenter, men også av andre som utforsker krisehåndteringssystemet i Norge. I seg selv er ikke sektorprinsippet lovpålagt eller definert i noe statlig styringsdokument, men det har alltid vært et ledende prinsipp for fordeling av oppgaver i norsk statsforvaltning, i tillegg til ministerstyret som ansvarliggjør den enkelte minister (Larssen, 2020, s. 356). I så måte kan man heller si at ansvarsprinsippet er en direkte avledning fra sektorprinsippet og ministerstyre.

På grunn av sektorprinsippet og derfor ansvarsprinsippets natur og vektning som hovedprinsipp, ligger mye av ansvaret hos departementene og deres spesialister (FD & JD, 2018, s. 67). I sektorene sitter de personene og instansene med mest peiling på faget og derfor er det mest hensiktsmessig at de også sitter med ansvaret for å løse kriser og hendelser i deres sektor. Professor i rettsvitenskap Eivind Smith viser til akkurat dette i teksten sin *ministerstyre – et hinder for samordning?*: «Det såkalte sektorprinsippet i vår sentralforvaltning springer ut av nokså åpenbare behov for å samle saker av en viss karakter hos personer eller instanser som presumptivt kan mye om nettopp dette saksfeltet» (2015, s.258-259).

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal understøtte JD i arbeidet med forebygging og beredskap, lovpålagt igjennom Samfunnssikkerhetsinstruksen (2017). DSB

gjennomfører risikoanalyser av scenarioer gjeldende for alle departement. Deretter gjennomfører hver sektor analyser av sårbarhet og risiko, blant annet med utgangspunkt i scenarioene som DSB mener har stor risiko. Slik skal sektorene kunne gjennomføre tiltak for å redusere risikoen og gjøre det rette beredskapsarbeidet, samt komme med forebyggende tiltak. På den måten følger sektorene sektorprinsippet, som viser til at hvert enkelt statsråd og deres departement har ansvaret for kriser innenfor sitt ansvarsområde (NOU 2021: 6, s. 64). Samtidig er sektorprinsippet hensiktsmessig på den måten at det konstitusjonelle ansvaret også videreføres i en krisesituasjon, slik at de som håndterer oppgaven i normalsituasjon også håndterer den under krise. Det er derimot i krisesituasjoner at sektorprinsippet og derav ansvarsprinsippet også kan skape utfordringer. Det vil vi komme nærmere inn på under drøftingen.

Ansvarsprinsippet

Ansvarsprinsippet går ut på at den etaten eller sektoren som har ansvaret for et fagområde i normalsituasjoner også vil få ansvaret dersom en krise bryter ut. Samtidig har disse etatene og sektorene et overordnet ansvar for å forberede seg på ekstraordinære hendelser eller kriser. De har videre ansvar for å iverksette nødvendige tiltak under deres ansvarsområde i krisesituasjoner (JD, 2022 c). Ansvarsprinsippet pekes på som hovedprinsippet for beredskapsarbeid i Norge (FD & JD, 2018, s.67).

Likhetsprinsippet

Det andre krisehåndteringsprinsippet, likhet, går ut på at organisasjonene skal ha mest mulig lik oppbygning i en normalsituasjon som under en krise (JD, 2022 c). Prinsippet er avledet fra ansvarsprinsippet og er med på å sikre at de som har ansvar i en normalsituasjon også har likt ansvar i en krisesituasjon. Dette kan også være med på å lette kommunikasjonen og å skape trygghet innad i en organisasjon fordi det er de samme menneskene som sitter med de samme oppgavene og ansvarsområdene (Bokhari, 2021, s.113).

Nærhetsprinsippet

Nærhetsprinsippet går ut på at krisen skal organisatorisk håndteres på så lavt nivå som mulig. Grunnen til dette er tanken om at de som befinner seg i nærheten av krisen vil ha best situasjonsoversikt og derfor også best forutsetninger for å løse krisen (JD, 2022 c). Dette kan også bety at kommuner og fylkeskommuner kan få betydelig større ansvar i en krisesituasjon (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 61).

Samvirkeprinsippet

Samvirkeprinsippet ble først introdusert i etterkant av 22. juli 2011. Hensikten med prinsippet er at «myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (JD, 2022 c). Nødvendigheten av dette prinsippet beskrives av begrepet «ressursene som ikke fant hverandre» som ble stående som et uttrykk på noe av det som gikk galt under håndteringen av terrorhandlingene 22. juli 2011. Det viser til at man hadde de ressursene som var nødvendige, men at «samhandlingen og samvirket mellom sektorene kunne og burde vært betraktelig bedre» (Simonsen, 2019, s.133). På en måte kan man se på innføringen av dette prinsippet som et forsøk på å balansere ansvarsprinsippet.

3.3. Systemet på papiret

Den til enhver tid sittende regjering har alltid det øverste ansvaret for beredskapen i landet som vil si at de også har det strategiske ansvaret for krisehåndteringen. Slik ansvaret er gitt i dag, innebærer det også håndtering og styring av kriser som oppstår, samt det forebyggende beredskapsarbeidet før kriser oppstår.

Statsministeren i seg selv har det overordnede ansvaret for å lede og samordne regjeringens arbeid. Dette gjelder også i krisesituasjoner. Ved situasjoner som dekkes av beredskapsloven, vil statsministeren være tildelt særskilte fullmakter. Samtidig må Statsministerens kontor (SMK) alltid planlegge med at regjeringen og statsministeren skal kunne gjennomføre sine andre lovpålagte oppgaver, selv om landet står i en krise. SMK fungerer som sekretariat under Regjeringens sikkerhetsutvalg, regjeringskonferanser og for Kongen i statsråd. (FD & JD, 2018, s. 67)

I Norge er vanlig skikk og kutyme at det er den enkelte minister som har det konstitusjonelle ansvaret innenfor sitt område (Meld. St. 5 (2020-2021), s.166). Det er dette som blir omtalt som ministerstyre og henger i stor grad sammen med sektorprinsippet. Selv om det er ministrene i hvert departement som sitter med det konstitusjonelle ansvaret, kan statsministeren bestemme å behandle saker i det som heter Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), istedenfor å involvere hele regjeringen i plenum. Hensikten er å forhindre spredning av gradert informasjon til flere enn de det gjelder. På grunn av at statsministeren leder møtene, fungerer Statsministerens kontor (SMK) som sekretariat. Sikkerhetsutvalget ble opprettet høsten 1949 på bakgrunn av et utvalg oppnevnt av Forsvarsdepartementet, ledet av generaladvokat Ivar Follestad (Ot. Prp. Nr. 49 (1996-1997)). Regjeringens sikkerhetsutvalg er

Norges øverste organ hvor sikkerhetspolitikk diskuteres. De møtes regelmessig for å diskutere saker av betydning for sikkerhet og beredskap, beslutninger kan også fattes her, men det er ingen formell beslutningsarena. Det er også vanlig at forsvarssjefen og sjefene for PST, NSM og Etterretningstjenesten stiller opp som rådgivere for utvalget hvis nødvendig. Det samme gjelder de øverste embetsmenn i utvalgte departement (Larsen, 2020, s. 355). Justis- og beredskapsministeren, forsvarsministeren, utenriksministeren og finansministeren er alle faste medlemmer i tillegg til statsministeren. Andre ministere inviteres også hvis saken berører deres ansvarsområder. (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017)

Utover budsjettvedtak og fastsetting av rammer til for eksempel beredskapslover, har ikke Stortinget en direkte rolle i krisehåndteringssystemet slik det er bygd opp i dag. Stortinget vil selvfølgelig være et sted for konsultering når det kommer til avgjørelser og ikke minst gi en god forankring for beslutninger som blir tatt, men kan også lovlig sett velges å sees bort ifra av regjeringen. Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé (DUUFK) gir noen av Stortingets medlemmer mulighet til å få et innblikk og gi uttrykk for sine syn, men det er i utgangspunktet forbeholdt partiledere, Stortingets president og de ordinære medlemmene av utenriks- og forsvarskomiteéen. Bruken av DUUFK er mest sannsynlig mer aktuelt under lengre kriser på grunn av tiden det tar å kalle sammen alle. Alle forhandlinger som foregår i DUUFK holdes hemmelig (Meld. St. 5 (2020-2021), s.166). Dette gjør at det kan drøftes viktige sikkerhetspolitiske, forsvarspolitiske, utenrikspolitiske og beredskapsmessige spørsmål. Komiteéen kan samles på forespørsel fra statsministeren, komitélederen, utenriksministeren eller etter anmodning av en tredjedel av komitémedlemmene. (FD & JD, 2018, s. 66-67)

Kriserådet

På bakgrunn av flere Stortingsmeldinger og utredninger, men mest av alt som en følge av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004, vedtok Stortinget å opprette Kriserådet⁴ og Krisestøtteenheten. Deres rolle er å støtte opp under lederdepartementet og regjeringens fremtidige krisehåndtering. (St. Meld. Nr. 37 (2004-2005), s. 29)

Kriserådet er det øverste administrative organet med ansvar for koordinering på departementsnivå. Hensikten med Kriserådet er å styrke den sentrale koordineringen og legge til rette for at spørsmål som krever hurtig avklaring når fram til regjeringen eller de statsrådene det gjelder. Det legger til rette for bedre tverrsektoriell samordning.

⁴ Ble ved opprettelse i 2005 kalt Regjeringens kriseråd

Koordineringen sikrer at informasjon som skal deles utad fremstår som koordinert fra myndighetenes side (NOU 2012: 14, s. 76). Inntil nylig besto Kriserådet av fem faste medlemmer: Utenriksråden i Utenriksdepartementet, regjeringsråden ved Statsministerens kontor og departementsrådene i Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet⁵.

I februar 2023 besøkte en klasse fra Luftkrigsskolen, JD og fikk beskjed om at framover ville alle departement være representert i Kriserådet. Dette var på bakgrunn av erfaringer gjort under koronapandemien og nå under krigen i Ukraina. Rådet kan også utvides med representanter fra andre virksomheter eller kompetansemiljøer, som RSU, hvis rådet ser behov for det. Alle departement kan kreve at rådet samles og lederdepartementet vil da lede møtet (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

Krisestøtteenheten

Krisestøtteenheten (KSE) ble som tidligere nevnt opprettet på bakgrunn av tsunamikatastrofen og Reinås-utvalgets utredning. KSE skal ha en støttefunksjon for lederdepartementet og Kriserådet. Enheten skal fungere som sekretariat for Kriserådet og er det faste kontaktpunktet for Justis- og beredskapsdepartementet ved kriser og spesielle hendelser (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Den bidrar også med rådgivning og faglig bistand til lederdepartementet i saker som omhandler samordning og helhetlig krisehåndtering. (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017)

Lederdepartementet

Lederdepartementet er på lik linje som Kriserådet ansvarlig for koordinering på departementsnivå. Departementet har en rekke gitte oppgaver det må kunne ivareta, som hovedsakelig handler om å opprettholde den strategiske koordineringen av krisen og sikre situasjonsforståelsen på strategisk nivå. Samtidig skal lederdepartementet koordinere med relevante departement og sørge for godt beslutningsgrunnlag for regjeringen eller de ministrene det måtte gjelde (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Det er viktig å huske at lederdepartementet har ingen overskridende myndighet til å ta beslutninger og er på ingen

⁵ Samfunnssikkerhetsinstruksen viser til fem faste medlemmer, men vi er også klar over at det har blitt vist til 6 faste medlemmer i andre skriv, som f.eks. NOU 2021: 6, s. 215. Da er det departementsråden i kommunal- og moderniseringsdepartementet som er det siste medlemmet. Koronakommisjonen peker videre til Regjeringens hjemmeside hvor det skal stå at det er 6 medlemmer. Vi finner ikke denne siden. I *Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen* står det at det er faste medlemmer i Kriserådet, men viser til *Samfunnssikkerhetsinstruksen* for å se hvem de medlemmene er. Ordlyden er som følger: «KMD ble fast medlem av Kriserådet i 2019 i tillegg til de som fremgår av samfunnssikkerhetsinstruksen» (2019, s. 44).

måte gitt det ansvaret heller. Hensikten til lederdepartementet er utelukkende koordinering og samkjøring av organer.

Etter 22. juli ble det bestemt at Justis- og beredskapsdepartementet vil fungere som lederdepartement ved kriser så lenge ingenting annet blir bestemt i Kriserådet. Under besøket hos JD i februar 2023 ble det opplyst at det i mai 2023 vil komme en ny samfunnssikkerhetsinstruks hvor det bare er statsministeren som kan endre hvilket departement som skal være lederdepartement og ikke Kriserådet slik det er i dag. Mye av grunnen til at det i utgangspunktet er ett satt lederdepartement er fordi det ikke alltid vil være åpenbart hvilket departement som det er naturlig å gi rollen til. Denne endringen kom fordi man så behovet for et departement som er spesielt forberedt på å ta på seg rollen som lederdepartement (Meld. St. 29 (2011-12), s.69).

Departementenes rolle i krisehåndtering

Selv om et departement er tildelt rollen som lederdepartement følger fortsatt ansvaret i egen sektor for å fatte tiltak ved en krisesituasjon og beredskapsplanlegging. Ansvarsprinsippet understreker forventningen og plikten til å gjøre nødvendige beredskapsforberedelser hos alle departementene. Statsråden vil også fortsette å ivareta sitt konstitusjonelle ansvar som inkluderer å lede sitt departement, mens departementsrådet vil fortsette å ivareta den administrative ledelsen av departementet. *Samfunnssikkerhetsinstruksen* stiller krav til dokumentasjon av tiltak, planer, organisasjon og mål for samfunnssikkerhetsarbeidet de gjennomfører (2017). Departementene skal innhente situasjonsrapporter fra egne operative etater og fatte nødvendige tiltak og beslutninger innad sitt ansvarsområde (FD & JD, 2018, s. 67). Ansvaret for å følge opp departementene ligger hos JD, som har fått samordningsrollen, samtidig som DSB understøtter departementet. På bakgrunn av tilsynet skal JD gi en statusrapport for den sivile beredskapen til regjeringen. (*Samfunnssikkerhetsinstruksen*, 2017)

4. Drøfting

Som nevnt tidligere er krisehåndteringsprinsippene viktige for å fordele ansvaret og forenkle arbeidet med beredskap og krisehåndtering. Beredskap og krisehåndtering må sees i sammenheng med hverandre fordi krisehåndteringen er avhengig av beredskapsarbeidet som er gjort på forhånd. Derfor er det viktig å også vurdere beredskapsarbeidet ved en vurdering av krisehåndtering.

Professor Odd Jarl Borch, som deltok i koronakommisjonens arbeid, beskriver i et refleksjonsnotat for koronakommisjonen krisehåndteringsprinsippene som «gode utgangspunkt for å sikre en koordinert kriserespons», som er i tråd med det vi opplever er hensikten med prinsippene. Han poengterer at det samtidig vil «være en fare for at de [prinsippene] kan være for rigid, virke mot hverandre og en vil også kunne ha en diskusjon omkring hvilke prinsipper som skal ha forrang i ulike typer hendelser» (2020 s.24).

Ut ifra redegjøringsdelen som tok for seg tidligere kommisjoner og utvalg som har sett på krisehåndteringen, sitter vi igjen med oppfattelsen av at tverrsektoriell samordning er den største utfordringen. Dette henger på mange måter sammen med det Borch viser til om faren for rigide prinsipper og motvirkende hensikter. Flere av utvalgene har foreslått endringer, men ikke alle forslagene har blitt fulgt opp.

Ved å se på utfordringer og årsaker som evalueringer og forskere har presentert før, vil oppgaven overordnet drøfte hva slags innvirkning de kan ha på den tverrsektorielle samordningen. Mer spesifikt, vil oppgaven ta for seg ansvarsprinsippets rolle og hvordan koronaen utfordret den tverrsektorielle samordningen. Deretter vil oppgaven, basert på de samme evalueringene og deres tilbakemelding på påvirkende faktorer, drøfte kultur, ledelse og holdninger sin innvirkning på den tverrsektorielle samordningen, før oppgaven til slutt går videre på mulige løsninger.

4.1. Utfordringen med ansvars- og sektorprinsippet i tverrsektoriell samordning

Ansvarsprinsippet, som henger sammen med sektorprinsippet og ministerstyret, er opprettet på grunn av behovet for å fordele ansvaret for statsdriften utover. Samtidig er ansvarsprinsippet med på å slå fast at sektorprinsippet også skal gjelde i forbindelse med beredskap og krisehåndtering. Det er vanskelig å se for seg en annen løsning enn at de som sitter på fagkompetansen og jobber med det til daglig, også skal ha ansvaret i en krisesituasjon. På grunn av ønsket om å håndtere krisen så nært det operative nivået som

mulig, altså nærhetsprinsippet, ligger også mye av beslutningsansvaret i sektorene. På denne måten kan man se på ansvarsprinsippet som den best mulige løsningen.

Samtidig kan prinsippet også føre til en treghet, og kanskje også uvilje, i håndteringen av sektorovergripende hendelser. Dette kan skje ved at sektorene blir ventende på klarsignal fra hverandre. På så måte kan ansvarsforholdene oppleves som for «strengt» og på den måten sette en stopper for fremgangen i arbeidet. Eivind Smith utdyper dette ved å peke på tankeganger som at «dette er mitt eller ditt ansvar, ikke vårt» kan oppstå og dernest lede til at normen blir slik (2015, s. 259). Men hva er problemet med at dette blir normen? 22. juli-kommisjonen skrev:

Under store sektorovergripende kriser utfordres ansvarsprinsippet av et behov for samordning, samvirke og helhetssyn [...] Det er ikke gitt at én etat, eller ett departement, alene rår over den kompetanse og de ressurser og virkemidler som trengs for å håndtere utfordringene.

(NOU 2012:14, s. 210)

Hvis ansvarsområdene oppleves som såpass strengt satt og avklart, kan det føre til at man unnlater å blande seg inn i det som oppleves som andres ansvarsområder. Det er kritisk at den tverrsektorielle samordningen blir fulgt opp og det krever en form for innblanding i hverandres ansvarsområder. 22. juli-kommisjonen trekker frem akkurat dette: «Det er viktig at de [departementene] våger å blande seg inn i et annet departements ansvarsområde når de har konkrete bekymringer, og at de føler et felles ansvar for at tverrsektorielle saker blir løst» (NOU 2012:14, s.444). På denne måten kan vi se hvordan et strengt ansvarsprinsipp kan føre til hindringer for samordning ved at man ikke ønsker å blande seg inn i andres ansvarsområder. Statsviter Anders Romarheim peker også på dette og argumenterer for at det finnes en mentalitet om at «ett- og bare ett- departement må ha (konstitusjonelt) ansvar for ethvert prosjekt i den norske forvaltning» (2019, s.147). Hvis man har denne mentaliteten til daglig, kan man se for seg at det vil være vanskelig å endre den i situasjoner der departementer må jobbe sammen mot et felles mål, som for eksempel ved sektorovergripende kriser. Dersom mentaliteten om tverrsektoriell samordning ikke er til stede i normalsituasjoner og departementene ikke er vant til å samarbeide om saker, er det lite som tyder på at de vil klare dette på en tilfredsstillende måte når en krise først bryter ut. Vi mener derfor at fokuset på samarbeid på tvers av departementene bør få større fokus, også i dagligdagse situasjoner som for eksempel utvidelsen av Kriserådet legger til rette for.

Koronakommisjonen peker på det at man i hver sektor sitter på store ansvarsområder, men mangler et system som klarer å fange opp helheten, kan hindre sektorenes evne til krisehåndtering (NOU 2021:6, s. 66). Det utdypes ikke hva slags system de mener trengs, men som oppgaven har dekt tidligere har de fleste sektorene som alltid blir involvert i kriseløsning, egne døgnbemannede situasjonssenter. Det betyr at de i hvert fall har evnen til å holde seg informert innen egen sektor.

Det som derimot ikke fins, er et situasjonssenter eller en samleplass for alle sektorenes informasjon samlet. Med andre ord kan man argumentere for at ansvarsprinsippet kan virke begrensende på evnen til krisehåndtering fordi «bruken av prinsippet» går på bekostning av muligheten for helhetsoversikt, tverrsektoriell samordning og behovet for noen med overordnet ansvar. Større kriser har vist at det fins et behov for at det tas beslutninger og vurderinger på høyeste politisk nivå. Laila Bokhari, forsker, statsviter og tidligere statssekretær, understreker dette ved å peke på mangelen av ««noen» eller «noe» som kan beslutte på tvers av sektorene, i hvert fall sentralt og på politisk nivå» (2021, s.125). Vi ser på støtteenheten ved SMK som et forsøk på å endre dette, men Bokhari er også enig i at hverken mandatet deres eller ressursene de har fått tilgjengelig tilrettelegger godt nok for muligheten til å gjøre en forskjell (2021, s.125). Mulighetene ved å benytte SMK i krisehåndtering vil drøftes nærmere, senere i oppgaven.

Alfa Winge, som blant annet er forsker ved Sjøkrigsskolen, peker på at «barrierer for samvirke synes å være større på strategisk nivå, der sektorprinsippet dominerer sentrale avklaringer» mens det virker som at man på lokalt nivå erkjenner at man er avhengig av hverandre for å løse samfunnsoppdrag (2021, s. 78). På denne måten mener vi at sektorprinsippet og derav ansvarsprinsippet kan virke som en hindring for tverrsektoriell samordning på strategisk nivå. Intervjuunder holdt i forbindelse med Difi sin rapport om samordning, støtter også opp om den samme oppfatningen; «... sektordelingen og den måten den praktiseres på, representerer en reel samordningsutfordring» (Difi, 2014, s. 26).

Det er dog ikke alle som er enige i at sektorprinsippet er ansvarlig for samordningsutfordringene. Andre intervjuobjekter fra samme rapport trekker frem sektordelt styring og ansvar som et godt utgangspunkt for samordning på tvers av sektorene (Difi, 2014, s. 26). Hva intervjuobjektene mener med dette utdypes ikke, men vi tolker det til at selv om sektor- og ansvarsprinsippet stadig blir trukket frem som utfordringer i forbindelse med samordning, tyder det på at det er andre faktorer som også spiller inn. I boka *Totalforsvaret i praksis* hevdes det at «sektoransvaret ikke egentlig hindrer samordningen» (Endregard &

Rongved, 2022, s.174). Det skrives videre at hensikten er at sektoransvaret skal klargjøre og understreke de områdene hver sektor er ansvarlig for, og at prinsippet derfor ikke er et hinder for å kunne delegerer eller løse det som ligger i gråsonene eller utenfor sektorenes ansvarsområder. Dette fordrer derimot aktivt arbeid fra sektorenes side, noe som i dag virker å ikke fungere optimalt. Anbefalingen fra Monica Endregard, sjefsforsker ved FFI og Gjermund Forfang Rongved, førsteamanuensis ved Handelshøgskolen Innlandet, er å fokusere på insentiver og øvelser for å sikre at oppgavene og de felles ansvarsområdene ikke blir glemt (2022, s. 174). Det mener vi kan være med på å skape mer interesse og vilje for tverrsektoriell samordning.

Koronakommisjonen gjennomførte 28. januar 2021 et intervju med daværende statsminister Erna Solberg som mente at «sektorprinsippet er viktig, og at det har fungert på de enkelte delene», men hun trekker også frem at svakheten med prinsippet er at «konsekvenser av handlinger i den ene sektoren må belyses enda sterkere for andre sektorer» (NOU 2021: 6 s. 66). Hvis man makter å se konsekvensene hos hverandre vil den tverrsektorielle utfordringen bli mye mindre. Da er man bevisst sin egen påvirkning og mulighetene for samarbeid.

Laila Bokhari beskriver at en positiv side ved ansvarsprinsippet er hvordan man kommer nærmere fagkunnskapen og den operative håndteringen og dette igjen kan føre til kortere linjer og mer effektivitet i sektorene. Samtidig stiller hun også spørsmål til hvordan prinsippet vil klare å håndtere fremtidige kriser av enda større sektorovergripende karakter (2021, s.128).

Disse ulike oppfatningene er med på å vise hvor sammensatt systemet er og hvordan noe som fungerer for noen ikke vil fungere for andre. Enkelte mener at sektor- eller ansvarsprinsippet utgjør en hindring for tverrsektoriell samordning. Andre mener at det ikke er prinsippet i seg selv som er problemet, men heller manglende initiativ og øvelser som må til for å forbedre samordningen på tvers av sektorer. Selv om man på den ene siden kan si at ansvars- og sektorprinsippet byr på samordningsutfordringer, har man kanskje heller ikke noen bedre alternativ per dags dato. Noen må ha ansvaret for at beredskapsarbeidet blir gjennomført og for at nødvendige tiltak blir iverksatt og det er trolig ikke noen bedre egnet enn de som allerede sitter på fagkunnskapen.

Romarheim beskriver sektorer som «uunnværlige»⁶ og mener dermed at spørsmålet heller bør være hvor sterke skiller skal man ha mellom sektorene (2019, s.137). Hvordan man skal klare

⁶ Etter konferering med forfatteren Anders Romarheim, har vi endret sitatet fra «uunnværlig» til «uunnværlig» etter bekreftelse på at det står feil i boka.

å løse problemene med at ansvars- og sektorprinsippet oppleves for strengt er et komplekst spørsmål. Det samme gjelder også hvor strenge skillene mellom sektorene skal være. Dersom man ønsker å endre dette oppstår også problemstillinger som hvordan skillene skal måles og hvordan man skal kunne endre disse i praksis. Det er dog tydelig at en større endring må til, utover samvirkeprinsippet, for at departementene i større grad skal prioritere å samordne fremfor å fokusere på «mine» og «dine» ansvarsområder.

4.2 Eksempelen korona – en sektorovergripende krise

For å se på utfordringer som kan oppstå ved kriser som påvirker flere sektorer og samfunnet, vil oppgaven se på koronapandemien som eksempel. Koronapandemien var en stor utfordring for hele samfunnet og siden den gikk ut over folks helse lå store deler av ansvaret hos helsesektoren. Samtidig hadde pandemien ekstremt stor påvirkning på resten av sektorene og skapte stor frykt og usikkerhet hos folk flest. Pandemien påvirket i stor grad også faktorer som økonomi, utvikling og sikkerhet. I likhet med flere av dagens kriser berørte pandemien mange samfunnssektorer samtidig og vil derfor kunne defineres som sektorovergripende. Det som gjør en sektorovergripende krise vanskelig å håndtere er hvordan én sektors handlinger og vurderinger påvirker andre sektorer. Det stiller derfor store krav til koordinering og samhandling mellom de ulike sektorene. Samtidig er det viktig å huske at koronapandemien var en langvarig krise som er noe helt annet enn akutte og korte kriser som 22.juli 2011, og som var over på bare noen timer.

Pandemien stilte nøyaktig slike krav, og myndighetene måtte drive tett oppfølging når det kom til å ta vurderinger knyttet til både tiltak og risikoer involvert. Det hadde de derimot ikke gjort i forkant. Koronakommisjonen mente at «Regjeringen har i beredskapsarbeidet ikke tatt hensyn til hvordan risiko i én sektor avhenger av risikoen i andre sektorer» (NOU 2021: 6, s. 26). Selv om det er slik at de som jobber i sin sektor i utgangspunktet er de med mest kunnskap om sitt virke, kan det være problematisk å se på en krise isolert innad i eget departement. En risikovurdering gjort av én sektor har liten verdi hvis den ikke er satt i sammenheng med resten av sektorenes risikovurderinger. Dette understrekes av kommisjonen som mener at beredskapssystemet som helhet vil svikte hvis risikoene og sårbarhetene i hver sektor ikke blir vurdert i sum, og som konsekvens for samfunnet som helhet (2021, s. 26). Det er også viktig å huske at tiltak som er gjort i ulike sektorer også vil påvirke hverandre og må derfor, på lik linje med risikoer, vurderes samlet. Det vil ikke nødvendigvis være enkelt for hver sektor å forstå dette behovet heller. Det vil derfor være viktig å huske at det ikke er sikkert at kompetanse- og ressursbehovet ved større tverrsektorielle kriser, tilfredsstilles av

det som finnes innad i egen sektor, slik vi har nevnt tidligere. Dette krever at man evner å se utover eget departement og åpner for mer tverrsektoriell samhandling. Det vil også kreve oversikt over kompetanse og ressurser i tillegg til kunnskap om egen og andre sektorer.

4.3 Samordning, problemet som ikke kan løses?

Samvirkeprinsippet, som ble lagt til som et hovedprinsipp for beredskapsarbeid og krisehåndtering etter 22. juli 2011, skal være med på å underbygge det selvstendige ansvaret og den uformelle formen for handlingsplikt som myndigheter, etater og virksomheter har for å sikre samordning med andre. Sammen med en rekke andre tiltak kan man kanskje se på samvirkeprinsippet som et forsøk på å bedre den tverrsektorielle samordningen. For slik som Bokhari understreker, vil ikke samvirke og samordning skje automatisk i kriser (2021, s. 113) og derfor kan man si at det finnes et videre behov for strukturer og mekanismer for å få det i gang. Samtidig har oppgaven tidligere beskrevet hvordan prinsippet ikke virket godt nok i forbindelse med koronahåndteringen.

Viktigheten av samordning understrekes blant annet av Longva, som er avdelingsdirektør ved avdeling for samordning og beredskap i DSB, som skriver at hensikten med samordning er å «bidra til å avdekke tverrsektorielle sårbarheter, gi effektiv informasjonsdeling, avklare roller og ansvar og skape en felles situasjonsforståelse og risikoerkjennelse» (2021, s.156). Alle disse områdene er vesentlige for at krisehåndteringssystemet skal fungere og gjør at man kan klare å prioritere ressurser og som en konsekvens får til et bedre forebyggende arbeid. Dette er noe som til stadighet blir viktigere fordi de «moderne» krisene ofte viser seg å være komplekse, uavklarte og sektorovergrepene. I tillegg vil behovet for samordning øke i takt med hvor mange aktører som er involvert i krisen.

4.3.1. Kultur, ledelse og holdninger

Selv om samordning på tvers av sektorene er viktig for den helhetlige krisehåndteringen, viser erfaringene at man fortsatt opplever en rekke utfordringer med å få det til å fungere når krisen først har inntruffet. Norge er heller ikke alene om utfordringer når det kommer til tverrsektoriell samordning. En rapport fra det finske Finansdepartementet viser til at land som Finland, Storbritannia, Sverige og Nederland har utfordringer knyttet til evne til horisontal koordinering. Rapporten beskriver sektorene som «siloeer» og uttrykker vanskeligheten av samarbeid på tvers og det å komme seg ut av «siloeene» (Ministry of Finance Finland, 2013, s. 26). Vanskelighetene er også godt beskrevet i norske rapporter som omhandler krisehåndtering. Romarheim beskriver dette ved å si: «det eneste Norges sektorer virkelig er

omforente og enige om, er at de i liten grad evner å samarbeide med hverandre» (2019, s.141). Han trekker også frem at til tross for at problemet til stadighet nevnes, har det ikke bedret situasjonen.

Difis rapport fra 2014 forsøker å svare på hvorfor det er slik:

Departements- og virksomhetskulturer er sektororienterte. Det stilles få krav om å søke tverrsektorielle løsninger, og systemet gir også liten motivasjon for dette. Vektlegging av rollen som sekretariat for politisk ledelse medfører en sterk lojalitet til egen statsråd. Samarbeid med andre departementer om oppgaver på tvers blir lett nedprioritert fordi gevinsten kan være usikker og uansett må deles med andre statsråder.

(Difi 2014, s.3)

Hvis gevinsten av samordning på tvers av sektorene ikke er synlig for aktørene innenfor sektorene, er Romarheim sitt poeng gyldig. De som har en rolle i krisehåndteringssystemet må kunne se gevinsten av å prioritere samordning dersom man skal kunne se noen endringer. Slik vi ser det understreker sitatet at det også finnes andre årsaker til tverrsektorielle utfordringer utover ansvars- og sektorprinsippet. Kultur, holdninger og ledelse kan alle være faktorer som spiller en rolle når det kommer til villigheten til å prioritere samordning. Dette illustreres ved beskrivelsen av en enorm lojalitet til egen statsråd. Selv om en slik lojalitet kan være fordelaktig, og til tider også helt nødvendig, blir det farlig når det bremser utviklingen av samordning på tvers av sektorene. Dette pekes også på av 22. juli-kommisjonen som skriver at:

Etter kommisjonens syn er hovedutfordringene etter 22/7 knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Lederskap må begynne på toppen. Vi mener derfor at landets ledelse, ved Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet, må bruke mer tid på å forstå trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg.

(NOU 2012:14 s. 456)

Det kommer fra dette sitatet tydelig frem at faktorene holdninger, kultur og ledelse er reelle problemer. Det å klare å endre disse utfordringene ser vi på som utfordrende. Kultur- og holdningsproblematikk er utfordringer det vil ta lang tid å løse opp i. Disse faktorene ble ikke tatt opp av koronakommisjonen, som derimot kan tyde på at problemet ikke var like fremtredende da. Samtidig er det viktig å huske at koronapandemien og 22. juli var to vidt forskjellige kriser.

Hvorvidt et prinsipp som slår fast at myndigheter, etater og virksomheter skal jobbe sammen for å sikre best mulig samordning faktisk fungerer, er vanskelig å måle. Samtidig vil en krise virke helt forskjellige, avhengig av hvor langvarig den er. På den ene siden kan et forskriftsfestet prinsipp i hvert fall bidra til å rette fokuset mot det området man ønsker forbedring på, spesielt når behovet for samordning stadig trekkes frem som et område med betydelig forbedringspotensial. På den andre siden viser rapporten fra koronakommisjonen at samordningsutfordringer fortsatt er aktuelle i dag, på tross av innføringen av samvirkeprinsippet tilbake i 2011. Selv om sektor- og ansvarsprinsippet stadig blir pekt på som årsaken til utfordringene med tverrsektoriell samordning, har vi også diskutert hvorvidt det er andre faktorer som kan spille en rolle. Problemer med kultur, ledelse og holdninger bør også ta sin del av skylden. Det vil derfor være naturlig å se etter andre tiltak knyttet til strukturer og organisering utover innføringen av samvirkeprinsippet, som i seg selv ikke har vært nok til å få samordningen til å fungere.

5. Hvilke mulige løsninger finnes?

Oppgaven har tatt for seg en rekke utfordringer ved tverrsektoriell samordning i det norske krisehåndteringssystemet. For å ta for seg den andre delen av problemstillingen vil oppgaven drøfte ulike løsninger for å bedre samordning. Rapporter vi har sett på viser at de fleste endringene som har skjedd i krisehåndteringssystemet er på administrativ side. Dette gjelder for eksempel innføringen av samvirkeprinsippet, Krisestøtteenheten og Kriserådet. Fordi det er vedtatt så få endringer på politisk nivå, velger vi å ha dette som hovedfokus. Oppgaven vil videre se på fleksibilitet, mulighetene for opprettelsen av ett nytt departement og statsministerens rolle under krisehåndtering. Dette er løsninger som tidligere har blitt foreslått av en rekke forskere og til dels drøftet i enkelte tidligere evalueringer.

Fordi ingen vet hvordan neste krise blir, kan beredskapsarbeidet virke svært vanskelig. Man kan derfor argumentere for at det beste man kan gjøre er å arbeide med tydelige og generelle strukturer og føringer for krisehåndteringsarbeidet. Å tydeliggjøre det eksisterende samvirkeprinsippet organisatorisk, kan være en løsning på samordningsutfordringene som gjør at det overordnede ansvaret blir tydeligere presisert. På den andre siden kan en tydeliggjøring også føre til at prinsippet blir for detaljert og på den måten skape hindringer i akutte situasjoner. Winge mener at løsningen for å sikre bedre samordning på tvers av sektorer og styringsnivå kan være organisatoriske og juridiske klargjøringer av «hvem gjør hva, når, hvordan og sammen med hvem» (2021, s. 81). Med dette etterspør hun en mer proaktiv tilnærming utover offentlige dokumenter og rapporter som i seg selv ikke gir operativ evne utover å beskrive trusselbildet. Romarheim går derimot hardere til verks og argumenterer med at «inntil Norge bryter ned silotenkningen gjennom et organisatorisk grep på toppnivå, vil Norges sikkerhet, spesielt statssikkerheten, trolig forbli skadelidende» (2019, s.151). Hvorvidt en slik endring er realistisk å gjennomføre vil ikke bli diskutert videre i denne oppgaven, men vi ønsker å belyse tanken om at det kanskje må mer drastiske endringer til for å få bukt med det som kan se ut som et evigvarende problem.

5.1. Viktigheten av fleksibilitet

En faktor som til stadighet dukker opp i rapportene vi har lest er fleksibilitet i forhold til håndteringen av kriser. Dette handler, slik vi ser det, om evnen til å vise omstillingsevne og å tenke på nye måter for å løse ukjente situasjoner på best mulig måte. Blant annet i Beredskapshjemmelutvalget fra 2019 blir viktigheten av fleksibilitet nevnt. Utvalget beskriver hvordan situasjoner i fredstid også kan kreve rask handling på linje med kriser der «dagens

lovgivning ikke gir tilstrekkelig fleksibilitet» (NOU 2019: 13, s. 9). Videre trekker utvalget frem naturkatastrofer, ulykker og pandemier som eksempler (NOU 2019:13, s.9). Også Sårbarhetsutvalget fra 2000 peker på viktigheten av fleksibilitet og omstillingsevne for å møte «fremtidens beredskapsutfordringer» (NOU 2000: 24, s. 53). Dette viser at fleksibilitet har stått på agendaen lenge. Hvorvidt myndighetene er flinke nok til å prioritere dette i beredskapsarbeidet vil diskuteres videre.

Krisehåndteringsprinsippene er som nevnt tidligere med på å legge tydelige føringer for hvordan det norske beredskapsarbeidet skal foregå. Samtidig som de kan være hjelpelige, kan man også argumentere for at prinsippene er med på å skape et mindre fleksibelt system fordi de «i for stor grad er bindene for det arbeid som skal finne sted i større hendelser» (Borch, 2020, s. 19). Dette kan være fordi de virker for strenge, og derfor reduserer evnen til den nødvendige fleksibiliteten ved at de blir til absolutte regler fremfor hjelpemidler. En fleksibel tilnærming der man åpner for nye måter tenke, arbeide på eller organisere seg, kan være med på å løsne opp under det strengt oppfattede ansvars- og sektorprinsippet. Dette kan igjen være med på å bedre holdningene og viljen til samordning på tvers av sektorene.

Viktigheten av fleksibilitet fremheves fordi ingen vet når den neste krisen vil inntreffe eller hvilken form og farge den vil ha. Nettopp fordi vi ikke klarer å forutse alle typer kriser, er vi avhengig av et krisehåndteringssystem som er fleksibelt nok til å håndtere det uforutsette. Borch peker blant annet på at man trenger en kontinuitet i beredskapsplanleggingen som har fokus på «innovasjon og innebygd fleksibilitet» (2020, s. 17). For å sikre denne fleksibiliteten foreslår Borch å legge til et femte prinsipp der fokuset skal være systemets evne til tilpasning og nytenkning. Han beskriver at det han kaller Fleksibilitetsprinsippet skal føre til å: «bygge inn omstillingsevne i beredskapsapparat og å finne nye tilpassede løsninger i kriser der de øvrige beredskapsprinsippene ikke fungerer optimalt» (2020, s.24). Med dette ser vi for oss et prinsipp som skal dyrke frem fleksibilitet i utførelsen av krisehåndteringen.

Områdene Borch foreslår at fleksibilitetsprinsippet skal gjelde er:

- Virkemidler som tas i bruk
- Hvordan ressurser skal fordeles
- Tolkning av og tilpasninger i planverk
- Organisatorisk ansvar
- Lederoppgaver
- Avvik fra gjeldende regelverk

(2020, s. 22-23)

Det danske krisehåndteringssystemet har allerede dette som et prinsipp. Hensikten med det de kaller Flexibilitetsprinsippet er å sikre at arbeidet med krisehåndtering kan tilpasses den konkrete situasjonen man står i. Videre trekkes det frem at det er oppgavene, som styres av hva slags type krise det er, som skal virke styrende på hvordan samarbeidet skal tilrettelegges (Beredskapsstyrelsen, 2019, s.16).

Et eksempel der fleksibilitet ble tatt i bruk på området «avvik fra gjeldende regelverk» er koronaloven. Denne loven ble innført for å skape handlefrihet og mulighet for raske løsninger på det politiske nivået og gjorde at man kunne vike fra de stående regelverkene (NOU 2021: 6, s. 294-296). Dette var fordi det ble vurdert til at det ikke var «tid til å følge Grunnlovens bestemmelser for lovvedtak i den krisen Norge befinner seg i som følge av koronapandemien» (Stortinget, 2020). Loven ble forlenget underveis og var gjeldene i to måneder totalt, fra slutten av mars til slutten av mai 2020. Den ble brukt som hjemmelsgrunnlag for å gi ut 32 forskrifter (Stortinget, 2020). Opprettelsen av loven, og spesielt det første lovforslaget, har blitt mye diskutert. Koronakommisjonen trekker dog frem at det at loven ble enstemmig vedtatt av Stortinget tydet på at det fantes ett reelt behov for en form for fullmaktslov (NOU 2021: 6, s. 298). Kommisjonen fremhever også at deres vurdering var at det første lovforslaget gikk for langt og «inneholdt i praksis svært få begrensninger for Regjeringens fullmakter» (NOU 2021: 6, s. 298). De konkluderer allikevel med at samarbeidet mellom Storting og regjering virket godt og konstruktivt. Selv om tilbakemeldingene vedrørende koronaloven ikke var utelukkende positive, viser den hvordan evnen til å tenke fleksibelt i krisesituasjoner kan føre til nye løsninger og bedre samarbeid på tvers av institusjoner.

5.1.1. Er et fleksibilitetsprinsipp nødvendig?

Et argument for opprettelsen av fleksibilitetsprinsippet er at det vil kunne åpne for raskere beslutninger i kriser som er akutte. Beslutningen som ble tatt 11.mars 2020, om å opprette Regjeringens Covid-19 utvalg (RCU) er derimot et godt eksempel på hvordan systemet i dag kanskje er fleksibelt nok fra før av. RCU ble opprettet for at et begrenset antall av regjeringsmedlemmene skulle møtes ukentlig for å håndtere saker knyttet til korona. Ut ifra det vi kan lese av koronakommisjonens funn var det bare statsråder som møtte i RCU, muligens statssekretærer på vegne av statsråden hvis hen var utilgjengelig (NOU 2021: 6, s. 211-212).

Mye av tanken bak opprettelsen slik vi oppfatter det, var å effektivisere møteplassen gjennom å involvere bare de som det ble ment hadde behov for å være der. Vi mener at effektive avgjørelser er viktige i situasjoner hvor tid er en kritisk faktor og på så måte er et slikt fleksibelt grep forståelig, samtidig som man må være bevisst på mulige problemer det kan skape på sikt. Denne oppfattelsen stemmer overens med førsteamanuensis Jarle Løwe Sørensen sine bemerkninger om at beredskapssituasjoner krever hurtige og tydelige avgjørelser, men at det samtidig er med å på å skape en av utfordringene for samordning (2017, s.26). Problemene som kan komme på sikt ved opprettelsen av et organ som RCU i lengre kriser, mener vi vil være knyttet til ulik situasjonsforståelse mellom sektorene i tillegg til eventuelle tverrsektorielle risikoer. Det vil kunne skje fordi ikke alle sektorene blir involvert i utvalgets arbeid og forståelsen vil bli mer og mer ulik over tid. Vi vil ikke gå noe nærmere inn på dette da det ikke er relevant for vurderingen av fleksibilitet og problemstillingen vår.

Koronakommisjonen fremhever effektivitet som et nøkkelpunkt og at RCU bidro til en fleksibel måte å behandle saker i regjeringen på (NOU 2021: 6, s. 214). Dette mener vi fungerer godt for en krise som koronapandemien som utspilte seg over lengre tid, sammenlignet med andre kriser vi har diskutert. Vi tolker det din hen at samordning krever tid for å gå i orden, mye på grunn av at alle de aktuelle personene må samles for å få den samme situasjonsforståelsen og ta samlede beslutninger. I så måte vil man kunne si at systemet i dag ikke er fleksibelt nok for raske og korte kriser, når det tar så lang tid å samle de nødvendige myndighetspersonene i tidskritiske situasjoner. Dette står i sterk kontrast til behovet for hurtige og tydelige avgjørelser som krisesituasjoner som utspiller seg over kortere tid gjerne har. Hvorvidt verdien av fleksibilitet og effektivitet trumfer felles situasjonsforståelse for alle sektorene er vanskelig å avgjøre, men vi må forvente at faktorene vil bli vektet ulikt i framtiden på bakgrunn av krisens varighet.

Videre mener vi at hvis bruken av fleksibilitetsprinsippet skal iverksettes, bør prinsippet ha klare bruksområder og en form for retningslinjer. Borch peker også på retningslinjer som kloke forutsetninger for at innføringen av prinsippet skal gi verdi. Spesielt avklaringen om at prinsippet bare kommer til anvendelse der de fire andre prinsippene ikke strekker til mener vi også er en lur tilnærming for å unngå problemer (2020, s. 23). Et eksempel på dette kan være hvordan likhetsprinsippet trekker frem ønsket om mest mulig lik organisatorisk struktur i normalsituasjoner som i krise, mens man gjennom fleksibilitetsprinsippet kan få hjelp til å

tenke utenfor strukturen man vanligvis opererer med. Dette kan tvinge igjennom kreativiteten og fleksibiliteten som må til for å løse en krise på best mulig måte.

Samtidig vil fleksibilitetsprinsippet være et vanskelig prinsipp å forholde seg til ovenfor de fire andre prinsippene. Opprettelsen av RCU kan sees på som en avgjørelse som er i direkte strid med likhetsprinsippet, der hele hensikten med prinsippet er å beholde en så lik organisering som til daglig. RCU bør kunne defineres som en betydningsfull endring og har derfor stor påvirkning på prinsippets legitimitet. Koronakommisjonen fremhever at «dersom man skal fravike dette prinsippet og innføre et nytt krisehåndteringsorgan som RCU, bør dette være godt begrunnet og basert på et klart behov» (NOU 2021:6, s.214). Statsministeren mener å ha sett et behov, men hvorvidt avgjørelsen var spesielt nøye vurdert og gjennomtenkt kan diskuteres. Det skal dog sies at Borch trekker frem opprettelsen av RCU som et eksempel som også bør vurderes som en permanent løsning på koordineringsutfordringer og hurtig implementering i større hendelser med behov for raske beslutninger og spissede politiske forum (2020, s. 34).

Poenget er at vi mener innføringen av et fleksibilitetsprinsipp vil kunne skape mer usikkerhet enn løsninger. Å legge til et prinsipp som til en viss grad fungerer helt motsatt av de prinsippene vi har fra før av, kan skape mer forvirring. I en krisesituasjon er det allerede kaos og forvirring, og et prinsipp som kan forsterke dette kan på mange måter gjøre vondt verre. Mye av hensikten med prinsippene slik de er utformet i dag er at de skal utfylle hverandre på en måte som skaper gode arbeidsforhold og effektiv saksgang. Implementeringen av et nytt prinsipp som i tillegg ikke direkte samsvarer med de nåværende må være godt utredet og gjennomtenkt før det i det hele tatt skulle blitt virkelighet. Da må man først stille seg spørsmål som; Hvem skal kunne bestemme når prinsippet «skal tas i bruk» og hvor stor må krisen være?

Samtidig kan man også argumentere for at et eget prinsipp ikke er nødvendig for at fleksibilitet skal bli prioritert. Et eksempel på dette fra koronapandemien er hvordan nye stillinger og ansvarsområder som for eksempel «smittevernsansvarlig» ble opprettet, også uten et eget fleksibilitetsprinsipp. På så måte kan man si at det ikke er noe behov for et nytt prinsipp for fleksibilitet. Det samme sa man derimot også om samordningen, som man tidligere forventet at alle departementene fulgte opp selv og som nevnt førte til opprettelsen av samvirkeprinsippet etter 22. juli 2011 og «ressursene som ikke fant hverandre».

Åpenhet for å gjøre ting på nye måter og en generell fleksibel tilnærming vil kunne være bidragsyttere for å bedre samordningsproblemene som fins. Et prinsipp som tvinger frem dette vil kunne gjøre at man for eksempel klarer å motvirke at ansvarsprinsippet blir oppfattet så strengt som det blir. Slik konkluderer også Endregard og Rongved, som i tillegg til fleksibilitet peker på evnen til samarbeid og koordinering (2022, s. 177). Det bør derimot diskuteres bredere om hvorvidt et eget prinsipp er nødvendig for å sikre fleksibilitet.

For å oppsummere er fleksibilitet svært viktig i krisehåndteringssammenheng. Kanskje også avgjørende for hvordan krisen blir håndtert. På den ene siden ser man at opprettelsen av RCU på én måte kan virke hemmende på evnen til tverrsektoriell samordning ved at beslutninger som ble tatt der også påvirket andre sektorer som ikke var til stede. På den andre siden viser også opprettelsen at man evner å tenke nytt og ha en fleksibel tilnærming til kriser, selv uten et eget prinsipp. Selv om enkelte aspekter av opprettelsen av RCU ikke virker å være ideell, vet man fortsatt ikke hvordan krisehåndteringen hadde sett ut uten dette utvalget. Kanskje var evnen til å gjøre om på de vanlige strukturene en av grunnene som gjorde at koronakommisjonen konkluderte med at «Myndighetenes håndtering av pandemien har samlet sett vært god» (NOU 2021:6, s.26).

5.2. Justis- og beredskapsdepartementet – nytt departement eller ny ansvarsfordeling?

Som nevnt tidligere har JD blitt pekt på som fast lederdepartement så lenge noe annet ikke blir bestemt. Dette gjelder etter at krisen har inntruffet. Samtidig sitter departementet med en samordningsrolle for forebygging og beredskap, hvor de er pålagt å føre tilsyn med arbeidet departementene gjør når det kommer til samfunnssikkerhet og beredskap (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Utover arbeidet med samordning og beredskap sitter departementet også på ansvaret for blant annet rettsvesenet, redningstjenesten, polarområdene og politi- og påtalemyndigheten (JD, 2018). Med et så bredt spekter av ansvarsområder kan man stille spørsmål ved hvorvidt ett enkelt departement er kapabelt til å løse alle disse oppdragene på en tilfredsstillende måte. Man kan også se for seg at arbeid som har synlige og hurtige resultater vil kunne få mer fokus fremfor beredskapsarbeid og krisehåndtering, som kan oppleves som usannsynlig, tregt og vanskelig å måle. På den andre siden vil en slik tankegang straffe seg når krisen først har inntruffet.

Vi mener det er mulig å se en sammenheng mellom problemene som oppstår med den tverrsektorielle samordningen og det ansvaret som JD har. Dette kan også sees på som en

mulig årsak til dårlig vertikal samordning som igjen kan føre til at horisontal samordning blir enda mer utfordrende. Mange av ansvarsområdene innenfor samhandling og beredskap som i dag ligger hos JD, anbefalte Willoch-kommisjonen at burde ligge hos et eget nyetablert departement (NOU 2000:24, s. 244-245). En slik løsning ville gitt en tydelig avklaring på hvor ansvaret ligger når det kommer til tverrsektoriell samordning.

Opprettelsen av et departement med fokus på sikkerhet og beredskap hadde vært avlastende for JD og man vil kunne hatt større fokus på samordning. Et nyopprettet departement vil kunne hatt oppgaven med koordinering av krisehåndteringen og planlegging og forberedelser i forkant. På den andre siden hadde mye av strukturen i krisehåndteringssystemet måttet blitt drastisk endret, noe som ville tatt tid og krevd enorme ressurser. Det ville også ha åpnet for en mengde andre diskusjoner og omfavnet mye større problemstillinger enn det oppgaven her har til hensikt å utforske. Det ville på mange måter vært starten på en total forandring av totalforsvarssystemet og garantert ført med seg avklaringer som måtte blitt gjort opp imot etater som blant annet Forsvaret. Dette vil ikke denne oppgave gå inn på.

Det er derimot helt legitimt å stille spørsmål ved kapasitetsproblemer hos JD og om departementet har for mye å gjøre. Det sier seg selv at en for stor portefølje gir prioritetsvansker og vil gå utover kvaliteten på det arbeidet som gjøres. Det som derimot er oppsiktsvekkende er hvordan dette problemet virker å være tilbakevendende uten å løses. 22. juli-kommisjonen stilte tydelige spørsmål til arbeidsmengden hos JD (NOU 2012:14, s. 456) og koronakommisjonen mente at myndighetene gjorde en for dårlig jobb i forberedelsene til en pandemi, selv om de var klar over at det var den mest sannsynlige nasjonale krisen til å oppstå (NOU 2021:6, s. 26). Begge kommisjonenes arbeid peker på en problematikk rundt store ansvarsområder og problemene dette kan skape for både beredskapsarbeid og krisehåndtering. At mengden ansvar framstår som et tilbakevendende problem er problematisk og bør vekke oppmerksomheten hos ansvarlige i departementet eller høyere.

Vi mener at tiden er inne for at diskusjonen rundt ansvarsfordeling og kapasitetsproblemer faktisk leder til håndfaste handlinger hos myndighetene. Den tverrsektorielle samordningen man så sært ønsker å oppnå, skjer ikke av seg selv. Som nevnt tidligere kan det også virke som at samvirkeprinsippet heller ikke førte med seg noen drastiske endringer. Et annet forsøk på å bedre samordningsutfordringene kan derfor være å se på om man må gjøre endringer med systemets struktur som for eksempel ved å fordele JDs store ansvarsportefølje utover eller ved å opprette ett helt nytt departement. Oppgaven har tidligere tatt for seg kultur, holdninger og ledelse som et problem når det kommer til tverrsektoriell samordning. Mens 22-juli

kommisjonen trakk frem disse som hovedproblemene og mente at «de strukturelle organisasjonsutfordringene er mindre viktigere» (NOU 2012:14, s.456), er Romarheim uenig i det og skriver at «fungerer ikke strukturene, fungerer heller ikke systemet» (2019, s. 152). Mye kan tyde på at det finnes forbedringspotensial når det kommer til både faktorer som holdninger og kultur, i tillegg til strukturen i det norske krisehåndteringssystemet. Hvorvidt opprettelsen av et helt nytt departement er den beste løsningen vil ikke denne oppgaven forsøke å svare på, men som det har blitt diskutert tidligere i oppgaven kan mye tyde på at endringene må være mer omfattende enn det man først har antatt.

5.3. Kan og skal statsministeren lede krisehåndteringen?

Vi har tidligere gjort det klart at det er regjeringen som har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge. Beredskap innebærer arbeidet med forebygging før kriser oppstår, men ansvaret setter også krav til styringen og håndtering av kriser. Som alltid, har statsministeren det overordnede ansvaret for å samordne arbeidet til regjeringen, også under kriser. Dette er forklart tidligere, men samtidig er det viktig å merke seg den norske statsskikken hvor den enkelte statsråd har det konstitusjonelle ansvaret for sin sektor, også kjent som ministerstyret (Meld. St. 5. (2020-2021), s. 166).

Dette betyr i prinsippet at det kollektive ansvaret hos regjeringen er fordelt ned på departementsnivå og ligger i stor vekt alene hos statsråden og hans departement, nemlig sektorprinsippet. I så måte holdes ikke forsvarsministeren ansvarlig for hva som skjer i Finansdepartementet og vice versa. Det er akkurat denne delen av ansvarliggjøringen som oppleves som problematisk under kriser. For i det store og det hele har statsministeren alltid et overordnet ansvar for å følge opp krisehåndteringen, selv om mye av behandlingen skjer i egen sektor og hos egnet departement. Problemet blir kanskje mest synliggjort når krisen er sektorovergripende og det oppleves som uavklart hvor ansvarsprinsippet presser. På grunn av dette, mener vi at det oppstår to spørsmål i en slik situasjon:

Hvordan fungerer egentlig statsministerens rolle og ansvar, når disse til dels er gitt videre og kan man i det hele tatt påstå at de nødvendige forutsetningene for at statsministeren skal kunne lede krisehåndteringen finnes?

Som Anders Romarheim ettertrykkelig understreker i boken *Det nye totalforsvaret*, er det statsråden som er den enerådige frontfiguren for sin sektor og sitt departements handlinger. «Stortinget kjenner bare statsråden» (2019, s. 137) er et godt kjent politisk sitat og viser hvor vanlig skikken har blitt. Statsministerens rolle som ansvarlig for regjeringens arbeid blir desto

mer anonym når regjeringens kollektive ansvar er delegert videre til den enkelte statsråd. Dersom statsministeren skal kunne lede regjeringens arbeid også under kriser, må det være ressurser og et apparat tilgjengelig for å gjøre dette mulig.

Ekspertgruppen for forsvaret av Norge fullførte i 2015 en rapport på forespørsel fra daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide hvor punkt to av ekspertgruppens anbefalinger sier: «... det bør opprettes en egen enhet for krisehåndtering ved statsministerens kontor» (2015, s. 95). Senere i 2015 ble nyheten om opprettelsen av et eget sekretariat for RSU offentliggjort (SMK, 2015 b) og i oktober samme år ble det i Aftenposten publisert en sak om ansettelsen av en sikkerhetsdirektør underlagt SMK, for å lede sekretariatet (Foss & Dyrnes, 2015). Et slikt sekretariat tilrettelegger for bedre situasjonsforståelse hos statsministeren og tilgjengeliggjør eksperter for å kunne diskutere saker, hendelser og arbeidet med beredskapsforebygging og krisehåndtering. Dette kan være starten på de ressursene en statsminister trenger for å være med på å styrke den tverrsektorielle samordningen som sårt trengs. Samtidig må det avklares hvor aktiv rolle SMK skal få under krisehåndtering, samt behovet for et eget situasjonssenter. På tross av de gitte ressursene virker regjeringen, ut fra hva SMK svarer på kontroll- og konstitusjonskomiteens spørsmål om opprettelsen av et nasjonalt beredskaps- og sikkerhetselement hos SMK, usikre på hva slags form elementet skal ha (SMK, 2015 a). Det virker fortsatt som at mye av kriseledelsen gjennomføres på et annet nivå enn hos statsministeren, selv om hen eksplisitt står ansvarlig.

I Storbritannia har de en modell kalt Cabinet Office Briefing Rooms (COBR eller COBRA). COBR i seg selv er rommene hvor ministre og annet nødvendig personell møtes, men brukes også som en forkortelse for å beskrive «The Civil Contingencies Committee» som samles for å håndtere nasjonale kriser (Haddon, 2020). Her møtes komiteer for å koordinere responsen og løsningen av krisen, samt skape felles situasjonsforståelse. Den britiske statsministeren eller andre ministre vil kunne lede møtene. Dette er en modell som har blitt pekt på opptil flere ganger som en mulig måte å løse det Norge opplever som problematisk rundt sentralisert ledelse under kriser. *Ekspertgruppen for forsvaret av Norge* sier at framtidige alvorlige kriser forutsetter «velfungerende beslutningsapparat hvor statsministeren selv må fremstå som en sterk og tydelig leder. Dagens organisering gir ikke rom for dette» (2015, s. 77). Det COBR gir er en sentral leder som får sett hele situasjonen og kan ta viktige avgjørelser raskt og på tvers av sektorer, og som Bokhari også understreker, unngår man konkurranse mellom sektorene (2021, s. 128).

Det som oppleves som hovedargumentet mot en slik organisering virker å være dens trussel mot ministerstyret og ansvarsprinsippet. Mye likt som tanken ved å legge KSE under SMK, ville en variant av COBR kunne «skape uorden i Norges byråkratiske rekker» (Romarheim, 2019, s. 134). Men da er vi tilbake til de spørsmålene som ble stilt tidligere i drøftingen: Hva er det egentlige ansvaret til statsministeren under kriser når det virker som at ansvaret er gitt videre?

På grunn av sterk oppslutning rundt ministerstyret og ansvarsprinsippet, er vår oppfattelse at et forsøk på å omstrukturere ansvarsfordelingen ved å støtte opp under den overordnede rollen som en statsminister er gitt, ikke er ønskelig eller mulig uten å gjøre store endringer i det systemet som fins i dag. Selv om flere utvalg kommer til den samme konklusjonen, virker rapporten fra 22. juli-kommisjonen å belyse den passive holdningen til en sentralisering mest. De konkluderer med at:

Vi har vurdert å anbefale at samordning av sikkerhets- og beredskapsoppgaver tillegges Statsministers kontor, for å legge tilstrekkelig kraft bak oppgaven, slik modellen er i Storbritannia. Samfunnssikkerhet er imidlertid kun én blant flere andre viktige oppgaver som regjeringen må løse i fellesskap, og det er vanskelig å se at ett felt skal løftes fram på en slik måte.

(NOU 2012:14, s. 456)

Å konkludere slik opplever vi at på mange måter setter en stopper for videre utredning av en slik løsning. Spesielt med tanke på hvor vellykket en slik modell har vist seg å være i andre land, som for eksempel Storbritannia. Det er selvfølgelig en forskjell på å direkte innføre modellen og åpne for en vurdering, men vi ser på denne konklusjonen som direkte avvisende til forsøk på å utforske muligheten videre. Vi mener det på mange måter viser hvor bastant og innarbeidet silo-tenkingen er, når ingen reelle krefter hos myndighetene har utforsket muligheten videre utover anbefalingene fra kommisjonene. Hva det skyldes vet vi ikke for sikkert.

6. Oppsummering

Denne oppgaven har sett på hvor vanskelig samordning under krisehåndtering kan være. Gjennom problemstillingen *På hvilken måte er tverrsektoriell samhandling en utfordring for krisehåndteringen i Norge og hvilke mulige løsninger finnes?* har oppgaven utforsket det norske krisehåndteringssystemet. Oppgaven har diskutert hvorvidt ansvars- og sektorprinsippet er for strengt og styrende opp mot behovet for samordning. Problematikken rundt samordning kan synes å stamme fra en tankegang om at det er «mitt og ditt, ikke vårt ansvar», noe som kan gjøre at man mister den helhetlige oversikten det er behov for. Samtidig har vi kommet frem til at samordningsutfordringene ikke nødvendigvis bare skyldes ansvars- og sektorprinsippet. Prinsippene danner ett godt grunnlag for krisehåndteringen, og det er vanskelig å se for seg en annen måte å klargjøre ansvarsområdene på. I så måte er prinsippene helt nødvendige.

For å se på andre årsaker til samordningsutfordringene har oppgaven diskutert hvordan forhold som kultur, ledelse og holdninger også er med på å bremse viljen og evnen til samordning på tvers av sektorene. Dette ble først trukket frem etter 22. juli 2011 der samvirkeprinsippet ble innført som et forsøk på å rette fokus mot problematikken.

I andre del av drøftingen har oppgaven sett på viktigheten av fleksibilitet når det kommer til krisehåndtering og hvordan opprettelsen av RCU var et godt eksempel. Vi har brukt Borchs forslag om et eget fleksibilitetsprinsipp som utgangspunkt for å diskutere dette. Gjennom et eget prinsipp kan man rette fokus mot viktigheten av fleksibilitet, samtidig som vi har problematisert hvordan det nødvendigvis ikke er hensiktsmessig. Vi mener at evnen til å være fleksibel er viktig og at det kan være med på å løse opp i noen av de strenge strukturene som systemet har i dag.

For å se på andre mulige løsninger har oppgaven diskutert hvorvidt JDs ansvarsområder er for store til at de oppfyller forventningene på alle områder. Her har vi sett tilbake til 2000 og Sårbarhetsutvalgets forslag om opprettelsen av et eget departement for beredskap og sikkerhet (NOU 2000:24, s.244). Vi tror fortsatt, 23 år senere, at forslaget har noe for seg, men om den beste løsningen er å opprette et nytt departement er vi usikre på. Alternativet kan være en egen enhet hos SMK, noe som til dels har blitt forsøkt og som vi har drøftet videre i oppgaven.

En mer avklart rolle for statsministeren har blitt etterspurt fra flere hold. Hvorvidt dette kan være en mulig løsning har siste del av oppgaven diskutert. Dette er fordi statsministeren alltid

har det overordnede ansvaret for å samkjøre arbeidet til regjeringen, dette gjelder også styring under krisehåndtering. Vi har sett på Storbritannias COBRA-system som inspirasjon til hvordan systemet kan organiseres på øverste politiske nivå, men har samtidig sett at dette kan bli vanskelig fordi ministerstyret står så sterkt i Norge.

Etter hver krise som oppstår blir samfunnet litt bedre rustet til å håndtere den neste. Det er først når en krise oppstår at man får mulighet til å teste hele systemet og på denne måten også tette eventuelle hull. Samtidig kan vi ikke bare sitte stille i båten mens vi venter på at noe nytt skal skje. Beredskapsarbeid er vanskelig nettopp fordi vi aldri vet hva slags form og farge neste utfordring vil ha. Derfor sitter det kanskje også lengere inne å prioritere dette fremfor saker man får umiddelbar respons på om fungerer eller ikke. Krisehåndteringssystemet skal og må fungere så fort krisen inntreffer, men er igjen vanskelig å perfektionere fordi store kriser heldigvis ikke oppstår ofte og fordi de kan være så omfattende og uforutsette.

Samtidig som man kan kritisere krisehåndteringssystemet for å ikke være fleksibelt nok, finnes det også en rekke eksempler på hvordan systemet har vist omstillingsevne og endret seg som følge av erfaringer. Som oppgaven har vært inne på ble Kriserådet opprettet etter tsunamien i 2004. Samvirkeprinsippet ble lagt til som et eget prinsipp etter erfaringene fra 22. juli og RCU ble midlertidig opprettet fordi man så det som nødvendig å kunne fatte hurtigere politiske beslutninger under koronapandemien. Alle disse tiltakene viser at man har evne til nytenkning og en vilje til å endre på systemet.

Spørsmålet om hvordan man skal klare å sikre at krisehåndteringsarbeidet ikke bare blir reaktivt, som et svar på forrige krise, men proaktivt, nytenkende og fremtidsrettet står fortsatt. Denne oppgaven har sett på hvor vanskelig tverrsektoriell samhandling under kriser kan være. Ved tidligere kriser har den tverrsektorielle samhandlingen fått sterk kritikk for å ikke fungere som det bør. Forsøkene på endring, som samvirkeprinsippet og opprettelsen av forskjellige sentrale organer, har ikke båret frukter slik man kanskje forventet. På den ene siden kan vi som Smith konkludere med at «Samordning i staten er krevende» (2015, s.258). På den andre siden har man ikke noe valg når det kommer til krisehåndtering, samordningen må fungere. Konklusjonen er derfor at det finnes ingen enkle løsninger på et problem som virker å være mer omfattende enn man skulle ha trodd.

7. Kilder

Beredskabsstyrelsen (2019). *Retningslinjer for Krisestyring*.

https://www.brs.dk/globalassets/brs---beredskabsstyrelsen/dokumenter/krisestyring-og-beredskabsplanlagning/2020/-retningslinjer_for_krisestyring-.pdf

Bjerga, K. I. og Håkenstad, M. (2013). Hvem eier krisen? *Politi, forsvar og 22. juli*. I T. Heier & A. Kjølberg (red.), *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*. Universitetsforlaget.

Bokhari, L. (2021). Veien mot et nasjonalt sikkerhetsråd for krisehåndtering. I A. K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering: Utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (1. utgave). Cappelen Damm akademisk.

Borch, O. J. (2020). *Hva kjennetegner gode beredskapssystemer? -tiltak for bedre beredskap i større tverrsektorielle hendelser basert på erfaringer fra Covid-19 pandemien 2020. Refleksjonsnotat for koronakommisjonen*. [08borch-2020.pdf \(regjeringen.no\)](#)

Dalland, O. (2020). *Metode og oppgaveskriving* (7. utgave). Gyldendal.

Diesen, S. (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*. (FFI rapport 18/00080). Forsvarets Forskningsinstitutt.

Direktoratet for forvaltning og IKT (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Dyndal, G., L. & Larssen, A.K. (2020). Innledning. I A.K. Larssen & G.L. Dyndal (red.) *Strategisk ledelse i krise og krig. Det norske systemet*. Universitetsforlaget.

Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015). *Et felles løft*. Forsvarsdepartementet. [Et felles løft - Ekspertgruppen for forsvaret av Norge - regjeringen.no](#)

Endregard, M. & Rongved, F. G (2022) *Fremtidens totalforsvar- gjensidighet eller gjenstridighet?* I Rongved, F. G. & Norheim-Martinsen, P. M. (Red.) *Totalforsvaret i praksis*. Gyldendal.

Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet (2018). *Støtte og samarbeid. En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. [Støtte og samarbeid, En beskrivelse av totalforsvaret i dag \(regjeringen.no\)](#)

- Foss, A. B. & Dyrnes, S. (2015, 12. oktober). Dette er solbergs nye sikkerhetsdirektør. *Aftenposten*. [Dette er Solbergs nye sikkerhetsdirektør \(aftenposten.no\)](https://www.aftenposten.no)
- Gausen, S., Knutsen, T., Ruud, S. & Strandberg, T. (2021, 11. mars). Stortinget utsatt for IT-angrep: «et angrep på vårt demokrati». *Aftenposten*. [Stortinget utsatt for IT-angrep: «Et angrep på vårt demokrati». \(aftenposten.no\)](https://www.aftenposten.no)
- Haddon, C. (2020, 23. januar). *COBR (COBRA)*. Institute for government. Hentet 03.mars 2022 fra [COBR \(COBRA\) | Institute for Government](https://www.instituteforgovernment.no)
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utgave). Cappelen Damm Akademisk.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022, 21.januar, a). *Totalberedskapskommisjonen*. [Totalberedskapskommisjonen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022, 21.januar, b). *Regjeringen setter ned en totalberedskapskommisjon*. [Regjeringen setter ned en totalberedskapskommisjon - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2022, 01. november, c). *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. [Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019, 23. september). *Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen*. [Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Justis- og beredskapsdepartementet (2018, 27. april). *Ansvarsområder og oppgaver i JD*. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/dep/id468/>
- Justis- og politidepartementet. (2005, 20 april). *Rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*. [Rapport fra Evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Kjølberg, A. (2013) Hva er krisehåndtering? I Heier, T., & Kjølberg, A. (red.). *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*. Universitetsforlaget
- Larssen, A.K. (2020). Strategisk ledelse av sikkerhetspolitiske kriser. I A.K. Larssen & G.L. Dyndal (red.) *Strategisk ledelse i krise og krig. Det norske systemet*. Universitetsforlaget.

Longva, E. (2021). DSBs samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. I A. K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering: Utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (1. utg, s. 152-172). Cappelen Damm akademisk.

Meld. St. 5 (2020-2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. [Meld. St. 5 \(2020–2021\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/meld-st-5-2020-2021)

Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>

Ministry of Finance Finland (2013). *Governments for the Future*. Main report. [Governments+for+the+Future,+Main+Report+November+2013+pdf.pdf](https://www.vm.fi/Governments+for+the+Future,+Main+Report+November+2013+pdf.pdf) (vm.fi)

NOU 2021: 6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*. [NOU 2021: 6 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/nou-2021-6)

NOU 2019: 13. (2019). *Når krisen inntreffer*. [NOU 2019: 13 \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/nou-2019-13)

NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. [NOU 2012: 14 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/nou-2012-14)

NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn*. [NOU 2000: 24 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/nou-2000-24)

Ot.prp. nr. 49 (1996-97). *Om lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)*. Forsvarsdepartementet. [Ot.prp. nr. 49 \(1996-97\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/ot-prp-nr-49-1996-97)

Politi-loven (2022) *Lov om politiet* (LOV-1995-08-04-53). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53?q=politiloven>

Reinås-utvalget (2005). *Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*.

Romarheim A. (2019). Totalforsvaret – en uunnværlig umulighet? I Norheim-Martinsen P. M (red.), *Det nye totalforsvaret*. Gyldendal

Rykkja, L. H. (2014) Fylkesmannen som samordningsinstans. I Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P., Rykkja, L. H. (Red.) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utgave). Universitetsforlaget

Samfunnssikkerhetsinstruksen (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata. [Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet \(samfunnssikkerhetsinstruksen\) - Lovdata](https://lovdata.no/instruks-for-departementenes-arbeid-med-samfunnssikkerhet)

Simonsen, S. (2019). *Til forsvar av landet: Rettslige rammer og gråsoner i fred, krise og krig*. Fagbokforlaget.

Smith, E. (2015). «Ministerstyre» - Et hinder for samordning? *Nytt norsk tidsskrift*, 3, s. 258-265.

Språkrådet (2020, 13. desember). *Koronaen er årets ord 2020*. [Koronaen er årets ord 2020 \(sprakradet.no\)](https://www.sprakradet.no)

St. Meld. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Justis- og politidepartement. [St.meld. nr. 37 \(2004-2005\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Statsministerens kontor (2021). *Om kongen i statsråd. Forberedelse av saker til statsråd*. [Retningslinjer \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

Statsministerens kontor (2015, 5. juni a). *Brev til Stortinget v/Kontroll- og konstitusjonskomiteen*. Regjeringen.no. [Brev til Stortinget v/Kontroll- og konstitusjonskomiteen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Statsministerens kontor (2015, 21. juli b). *Nytt sekretariat for Regjeringens Sikkerhetsutvalg (RSU)*. Regjeringen.no. [Nytt sekretariat for Regjeringens Sikkerhetsutvalg \(RSU\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Statsministerens kontor (2022, 29. april) *Utvalg skal evaluere myndighetenes håndtering av covid-19 pandemien*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvalg-skal-evaluere-myndighetenes-handtering-av-covid-19-pandemien/id2910785/>

Stensønes, M. (2017). *På vår vakt. Beretninger fra politiets beredskapstropp*. Aschehoug

Stortinget (2022, 26. september). *Om dokumentserien*. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Dokumentserien/>

Stortinget (2020, 24. april) *Koronaloven*. [Koronaloven - stortinget.no](https://www.stortinget.no)

Strand, T., Gundersen, M. & Mjaaland, O. (2020, 10. desember). Stortinget ikke alene: Massivt hackerangrep mot Norge. *NRK*. [Stortinget ikke alene: Massivt hackerangrep mot Norge – NRK Norge – Oversikt over nyheter fra ulike deler av landet](https://www.nrk.no)

Sørensen, J. L., (2017) Det norske beredskap- og krisehåndteringssystemet. I Kristiansen, E., Magnussen, L. I. & Carlström, E. (Red.) *Samvirke- en lærebok i beredskap*.

Universitetsforlaget

Winge, A. (2021). Felles situasjonsforståelse: Noen forutsetninger for å nå regjeringens mål om felles sivil-militær situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler. I A. K. Larssen (Red.), *Beredskap og krisehåndtering: utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (1. utg, s. 64-85). Cappelen Damm akademisk.