

Samfunnssikkerhet i ein fragmentert stat

Per Læg Reid

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Universitetet i Bergen

Foredrag Partnerforums frokostseminar, BI, Oslo 7.12 2012

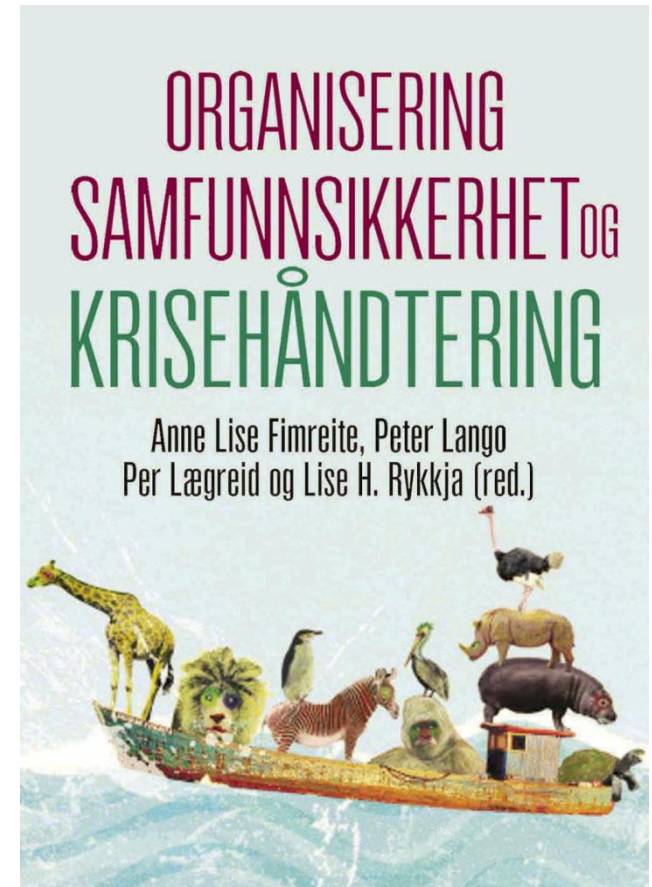
Tre viktige spørsmål

- **Styringsnormene**
 - Verdier, avveging mellom personvern og samfunnsvern
- **Styringskapasitet**
 - Iverksettingskraft
 - Fleirnivåstyring: Overnasjonalt, nasjonalt, regionalt, lokalt nivå
 - Sterke fagdepartement, svake overdepartement
- **Styringsrepresentativitet**
 - Tillit til myndigheter, borgareffektivitet

Organisering, samfunnssikkerhet og krisehandtering

*”Fleirnivåstyring i
spenningsfeltet
mellom funksjonell
geografisk spesialisering”*

- (Re)organisering
- Samordning



Samfunnssikkerhet

- **'Wicked problem'**
 - Tvetydighet, kompleksitet, usikkerhet, tidspress
 - Problema går på tvers av organisasjonsgrenser, departementsområde og forvaltningsnivå
- **22.juli kommisjonen:**
 - Kulturproblem eller organisasjonsproblem?

Hovudargument

- **Samfunnssikkerhet er eit politikkkfelt i grenseflata mellom departementsområde, tilsyn, forvaltningsnivå og geografiske område**
- **Organisasjonsform har betydning. Den påverkar kva saker som får merksemd og kva som blir ignorert**
- **Organisasjonar er kritiske for å forstå og handtere risiko og krisar**
- **Organisasjonar er instiusjonar og ikkje berre instrument**

Nasjonalt kontekst er viktig

- **Ministerstyreprinsippet**
- **Prinsippet om lokalt sjølvstyre**
- **NPM gjennom mål og resultatstyring og fristilling**
- **Beslutningsstil prega av politisk samhandling meir enn av konfrontasjon**
- **Høgt tillitsnivå**
- **Ingen store krisar før terrorangrepet 22.7**

Motstridande prinsipp

- **Ansvarsprinsippet**

- Ministerstyre, men 'transboundary crisis' og behov for horisontal samordning

- **Nærhetsprinsippet**

- Lokalt sjølvstyre, men også behov for sterk sentral ledelse og vertikal samordning

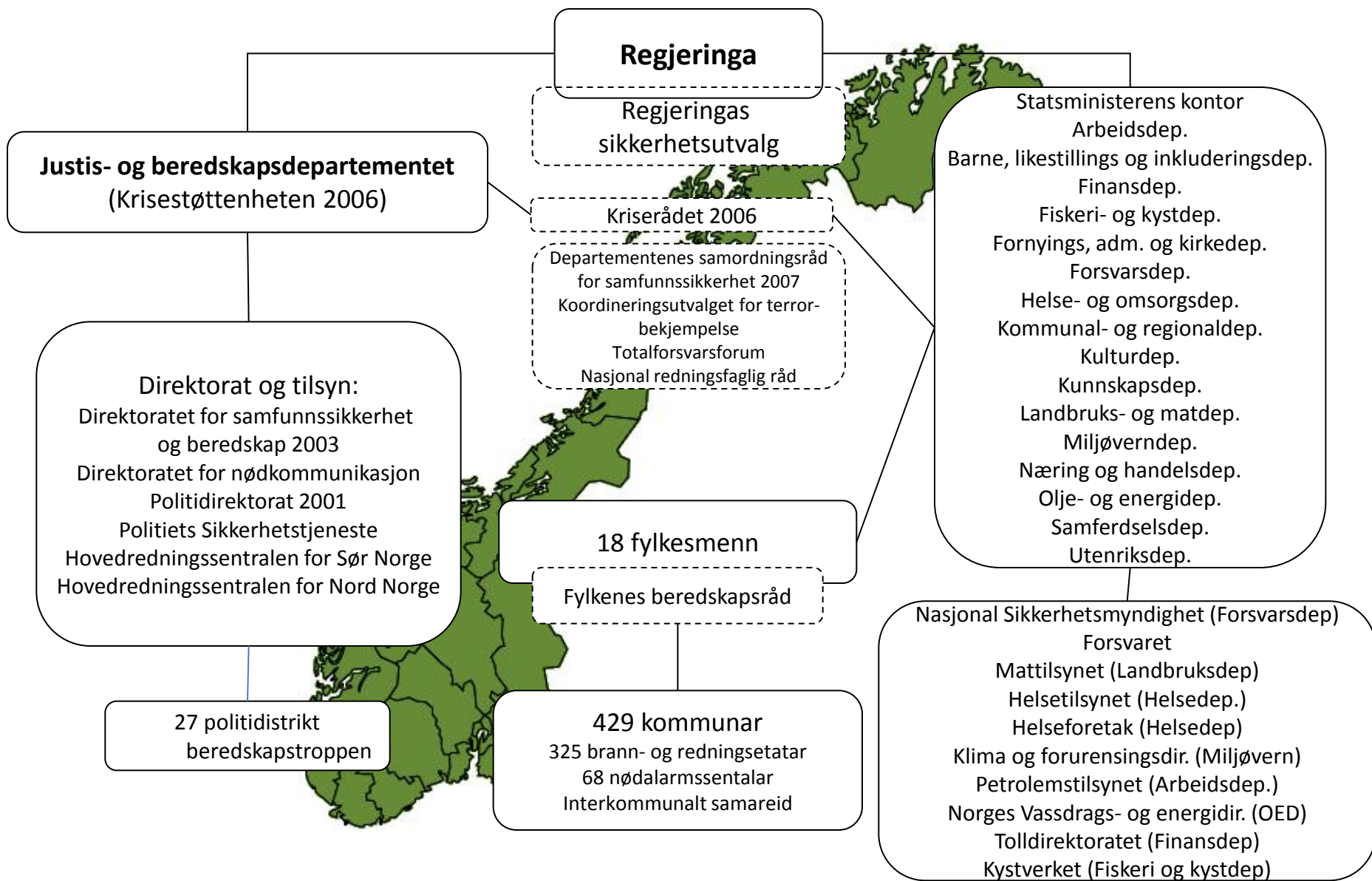
- **Likhetsprinsippet**

- Dagleg drift – krise – behov for improvisasjon

- **Samvirkeprinsippet**

- Samordning på tvers, men uklare ansvarsforhold
- *«Innføring av samvirkeprinsippet innebærer ikke noen endring i de grunnleggende ansvarsforholdene»*. St.meld. 29 (2011-12), s 40

Organisering for samfunnssikkerhet



Eit fragmentert organisasjonsmønster for samfunnssikkerhet

- **Forsvaret**
 - Krig
- **Politiet**
 - Kriminalitet, terror
- **Nød- og samvirkeorganisasjonane**
 - Liv, helse, brann og redning
- **Det sivile samfunn**
 - Pandemi, flaum, storm, havari, telebrudd
- **Ulik regioninndeling på ulike politikkområde**
 - Behov for samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser
 - Samordningsinstruksen – forholdet politiet fylkesmannen

Hovudfunn

- **Eit fragmentert politikkområde**
 - Ansvarspulverisering, fragmentering, svak horisontal samordning
- **Stor utgreiingsaktivitet, men lite handling**
 - Ein nølande reformator. Einig om diagnosen, ueining om medisinen
- **Små, forsiktige og kriedrevne endringar**
 - Hierarki med nettvekselement
 - ‘Virtuelle’ organisasjonar med lite ressursar
- **«Svake» styringsmekanismar og verkemiddel**
 - Målstyring, rettleiing, rådgjeving, ikkje instruksjonsmyndighet
- **Manglande iverksettingskraft og risikoerkjenning**
 - Tilsyn som rituale, manglande fokus frå fylkesmannen

Mykje prat, men lite handling – Åtte NOU og sju St.meld etter 2000

- NOU 2000:30 Åsta-ulykken, 4. januar 2000
- NOU 2000:31 Hurtigbåten Sleipners forlis 26. november 1999
- NOU 2000:24 Et sårbart samfunn – utfordringer for sikkerhet og beredskapsarbeid i samfunnet
- NOU 2001:31 Når ulykken er ute. Om organisering av operative rednings og beredskapsressurser
- NOU 2006:6 Når sikkerhet er viktigst – beskyttelse av landets kritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner
- NOU 2012:4 Trygg hjemme. Brannsikkerhet fo utsatte grupper
- NOU 2012:8 Ny utdanning fo nye utfordringer
- NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli kommisjonen
- Reinåsutvalget. Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia
- Dokument3:14 (2006-2008).Riksrevisjonens undersøkelse av justisdepartementets samordningsansvar for samfunnsikkerhet
- Dokument 3:4 ((2006-2007) Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene
- St.meld. Nr 17 (2001-2002) Samfunnsikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn
- St.meld. Nr 39 (2003-04) Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid
- St.meld. Nr 14 (2004-2005) På den sikre siden – sjøsikkerhet og oljevernberedskap
- St.meld. Nr 37 (2004-05). Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering
- St.meld. Nr 22 (2007-08) Samfunnsikkerhet, samvirke og samordning
- St.meld. Nr 35 (2008-09). Brannsikkerhet – Forebygging og brannvesnetes redningsoppgaver
- St.meld. Nr 29 (2011-12) Samfunnsikkerhet
- Kgl.res 3.22 2000 Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene
- Kgl.res. 24.6 2006 Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn
- Kgl.res. 18.4 2008 Instruks for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen
- Kgl.res. 15.juni 2012 Instruks for departementenes arbeid for samfunnsikkerhet og beredskap, JDs samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering

Korleis forstå?

- **Instrumentell tilnærming**
 - hierarki, forhandling
- **Institusjonell tilnærming**
 - Forvaltningskultur, stivhengighet
- **Omgivelsespress**
 - Ytre sjokk, slutten på den kalde krigen, 11. september, tsunami, 22.7
- **Ei kompleks blanding,**
 - Nasjonal kontekst er viktig

22.Juli – eit vendepunkt?

- **God diagnose, men svak medisin?**
 - Diagnose: manglande risikoerkjening, iverksettingskraft, bruk av planapparat, samordning, kommunikasjonssvikt, uklart ansvar, «ressursane som ikkje fann kvarande»
 - Medisin: Kulturendring meir enn organisasjonsendring. Overdriven tiltru til planverk, planleggingssyndromet
 - Men organisasjonen svikta
- **Forsiktig kurskorrigering eller stor reform?**
 - Erfaringane frå 11.9 og Tsunamien tyder på det første

22. Juli kommisjonen

- *«Fordi Justisdepartementets samordningsansvar går på tvers av de klare ansvarslinjer som er etablert gjennom det konstitusjonelle ansvar, har JD følt at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold, og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis» s 443*
- *«Strukturelle organisasjonsutfordringer er mindre viktige enn utfordringer knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Vi har sett få eksempler på at formell organisering har vært en begrensende faktor» s 456*
- *«Det siste tiåret har det kommet på plass en ny administrativ struktur for sentral krisehåndtering- Vår gjennomgang gir ikke grunnlag for å foreslå vesentlige endringer av denne organisasjonsstrukturen ut over det regjeringen alt har tatt til orde for i Samfunnsikkerhetsmeldingen» s 257-258*

Eksempel på samordningsproblem

- **Kritikk av NSM for manglende tilsyn med objektsikring:**
 - *«Men man hadde ikke et minstenivå av konkrete bestemmelser gitt ved forskrifter å kontrollere opp imot. Det var en ikke ubetydelig motstand mot viktige sider ved regelverket i høringsrundene, og det var i tillegg betydelige avgrensingsutfordringer knyttet til ulike sektorregelverk, DBSs oppgaveløsning og mot politiets oppgaver. Alt dette virket inn på hvordan NSM da så på sin mulighet til å drive tilsyn».*
 - Høringssvar frå NSM 7.9 2012
- **Samordningsrollen og forholdet Justisdepartementet DSB**
 - *«DSB opplever at kontakten med JD fortsatt har et klart forbedringspotensial. Det er generelt vanskelig å få departementet i tale i saker der det er naturlig med en tettere dialog mellom JD og DSB.. Det er helt nødvendig at dialogen med JD styrkes»*
 - Brev frå DSB til JD 25.9 2012

22.Juli kommisjonen

- *«Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg» s 16*
- Eit uklart og smalt organisasjonsbegrep. Organisering dreiar seg i stor grad om samordning, kommunikasjon og ledelse og kultur.
- Rapporten tek i liten grad opp samanhengen mellom formell organisering på den eine sida og samordning, kommunikasjon, ledelse og kultur på den andre sida.

Organisasjonsparadokset

- Lite fokus på spørsmålet om organiseringa av samfunnsikkerhet og beredskap kan forklare kvifor så mykje gjekk gale
- Det formelle apparatet svikta (JD som lederdepartement, Krisestøttenheten, Regjeringas kriseråd), likevel ser kommisjonen ingen grunn til å gjere omfattande endringar
- Behov for å tydeleggjere Justisdepartementet og DSB' ansvar og verkemidlar i samordnings- og tilsynsrollen
 - *«Ansvaret for håndteringsinnsatsen ligger fortsatt til den enkelte etat og den primære rapporteringslinjene går fortsatt til ansvarlig departement og derfra videre til lederdepartementet» St.meld. 29(2011-2012), s 49*
 - *«Koordineringsrollen overstyrer ikke det faglige tilsynet eller ansvaret som hører under de respektive fagdepartementene og deres underliggende etater» St.meld. 29 (2011-2012), s 51*
- Samvirkeprinsippet blir introdusert, men kva betyr det i praksis?
 - Korleis tydeleggjere regjeringa samla ansvar for samfunnsikkerhet på tvers av sektorgrensene?

Planlegging, styring, kommunikasjon og ansvar

- **Planleggingsyndromet**

- Berre planane hadde blitt iverksett og følgd så ville alt gått mykje betre. Men planar fungerer godt i forutsigbare og rutiniserte situasjonar, krisar er ofte det motsette

Mål- og resultatstyringssyndromet

- Mål- og resultatstyring av politiet svikta kapittalt, likevel er medisinen meir av det same

- **Kommunikasjonssvikt**

- Intern kommunikasjon i politiet og mellom administrativt og politisk leiarskap svikta. Likevel i liten grad sett i samanheng med organisasjonsformene. God kommunikasjon til folket på tross av at SMK ikkje har formelt ansvar

- **Ansvarsproblemet**

- Ansvarspulverisering. Politisk ansvar eller administrativt ansvar
- Ansvar: 1. Informasjon, 2. Debatt, 3. Konsekvensar
- Ansvar som læring og forbetring?

- **Øvingar er viktig**

- Helsevesnet og forsvaret kom bra ut

Mål- og resultatstyring

- **Stor svikt i MRS**
 - For mykje detaljstyring frå departementet, politisk ledelse for oppteken av detaljar, uklart skilje mellom politisk og fagleg ledelse, Manglande resultatindikatorar for samfunnssikkerhet, måle der det er lettast å måle, beredskap salderingspost, manglande kopling mellom mål og ressursar, Måla fastsett lokalt.
- **Ein varsla krise. Velkjendte negative sideeffektar av MRS**
 - Politikproblem
 - Ansvarsproblem
 - Resultatmålingsproblem «What is measured is what matters»
 - Rapporteringsproblem «Hitting the target but missing the point»
- **Men medisinen er meir av det same**
 - *”Det legges opp til å styrke mål- og resultatstyringen av samfunnssikkerhetsarbeidet”* St.meld. 29 (2011-12), s 6
 - *«Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem».* Gjørvkommissjonen s 458
 - Meir sofistikering av systemet, utskifting av leiarar
 - Kanskje på tide å stille spørsmål ved om vilkåra for at MRS skal fungere

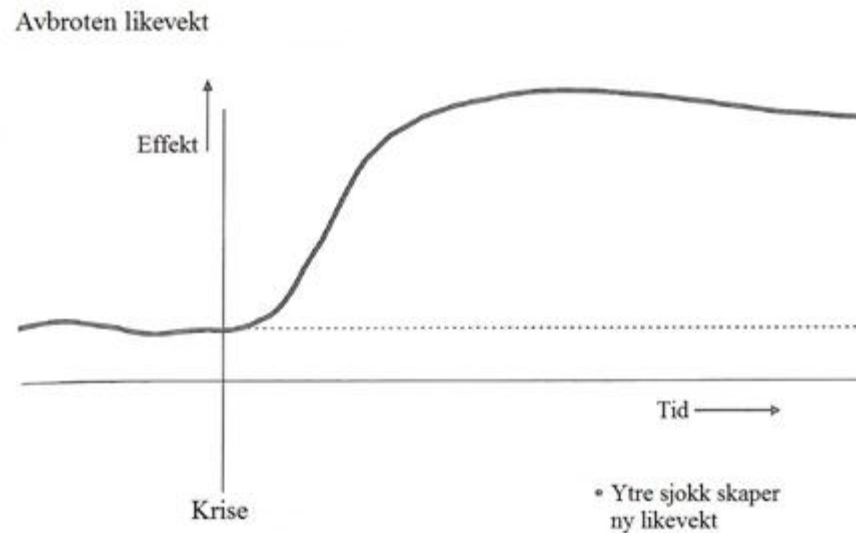
Kva kan gjerast 1?

- **Øvingar**
 - Øving på tvers, viktig å lære av øvingar
- **Fleksibel planleggingstilnærming**
 - Generelle hovudprinsipp meir enn detaljerte manualar
- **Styrka samordningskapasiteten og samordningsorganisering**
 - Sentralt nivå – i eit sterkare politisk sentrum
 - Tilsynsnivå – mellom tilsyn
 - Regionalt nivå – ulik regioninndeling skaper samordningsproblem
 - Lokalt nivå – mellom politiet og andre 'blålys' etatar. Jfr sykehus-politi
 - Kombinasjon av desentraliserte system, sentral styringskapasitet og tilrettelegging for samordning på tvers
- **Tilsyn**
 - Uavhengige tilsyn
 - Kraftigare verkemidlar, instruksjonsrett
 - Meir offenleg og mindre hemmelegald
 - Inspektør/kontrollør eller rettleiar/konsulent?
 - Unngå uklare gråsoner. For mange tilsyn og direktorat?

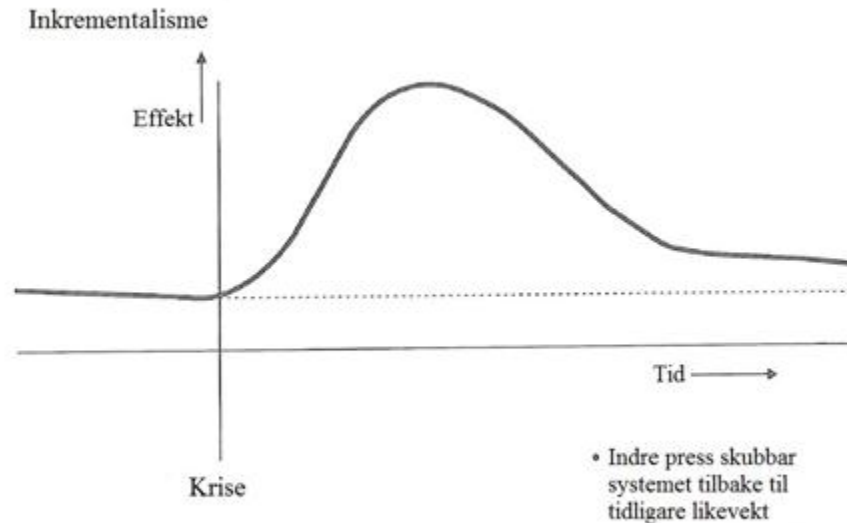
Kva kan gjerast 2?

- **Reorganisering – ingen universalmedisin**
- **Styrking av sentral samordningskapasitet er nødvendig, men korleis?**
 - **Konsentrert samordning I?: Eit departement for samfunnssikkerhet?**
 - I strid med den norske modellen med sterke fagdepartement og svake overdepartement
 - Men blanda erfaringar med 'Department for Homeland Security' i USA
 - **Konsentrert samordning II?: Til Statsministarens kontor?**
 - I strid med den norske modellen om statsministeren som den første blant likemenn
 - **Profesjonalisert samordning?**
 - Sentralt krisesenter, beredskapssenter
- **Vidareføring av hierarki med nettverksinnslag?**
 - Tilrettelegging for samordning – informasjonsdeling, møte, arbeidsgrupper, råd, utvalg, forum
 - Forsiktig flikking – oppgradering av Justisdepartementet
 - Men svake virkemidlar og knappe ressursar. Kva med instruksjonsretten?
 - Samvirkeprinsippet – kva betyr det?
- **Styrking av direktoratsmodellen?**
 - Mange direktorat med gråsoner og overlappande ansvar. Samanslåing av direktorat?
- **Struktur er viktig, men det er også prosessane**
 - Øvingar, utvikling av tillitsfulle samspel
- **Meir forskning er nødvendig**
 - Komparativ forskning – andre land, andre sektorar

Scenarion 1: Big bang - Optimisten



Scenario 2: Tilbake til utgangspunktet - Fatalisten



Scenario 3: Forsiktig kurskorrigering. Realisten

Avbrote tilbakefall

