

Innhold

Forord	7
Kapittel 1 Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering	11
ANNE LISE FIMREITE, PER LÆGREID OG LISE H. RYKKJA	
DEL I NASJONALT OG OVERNASJONALT NIVÅ	35
Kapittel 2 Samordning for samfunnssikkerhet	37
PETER LANGO OG PER LÆGREID	
Kapittel 3 Etter 22. juli. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet	60
PETER LANGO, PER LÆGREID OG LISE H. RYKKJA	
Kapittel 4 Kugalskapssaken	77
LISE H. RYKKJA	
Kapittel 5 Flodbølgekatastrofen	90
LUBNA JAFFERY OG PETER LANGO	
Kapittel 6 Vest Tank-ulykken	104
KNUT LERVÅG	
DEL II REGIONALT NIVÅ	121
Kapittel 7 Fylkesmannen som samordningsinstans	123
LISE H. RYKKJA	
Kapittel 8 Øvelser som kriseforebygging	144
LISE H. RYKKJA	
DEL III KOMMUNALT NIVÅ	159
Kapittel 9 Server-forliset	161
PETER LANGO OG INGRID REITAN	

Kapittel 10 Giardiasaken	176
EIRIK DALHEIM	
Kapittel 11 Hatlestad-raset	194
PETER LANGO	
DEL IV MYNDIGHETER OG INNBYGGERE	211
Kapittel 12 Kriseledelse: et spørsmål om tillit – og selvtillit	213
TOM CHRISTENSEN, ANNE LISE FIMREITE OG PER LÆGREID	
Kapittel 13 Samfunnsvern eller personvern – terror og holdninger til kontraterrortiltak	228
ANNE LISE FIMREITE, PETER LANGO, PER LÆGREID OG LISE H. RYKKJA	
Kapittel 14 Utfordringer og implikasjoner	245
ANNE LISE FIMREITE, PER LÆGREID OG LISE H. RYKKJA	
Etterord Diagnose og medisin etter terrorangrepet: Kultur eller struktur?	255
PER LÆGREID OG LISE H. RYKKJA	
Litteraturoversikt	268
Appendiks	287
Stikkord	296
Om bidragsyterne	300
Om redaktørene	301

Forord

Denne boken handler om samfunnssikkerhet og kriseorganisering. En overordnet problemstilling er hvordan organisering for samfunnssikkerhet har konsekvenser for forebygging og håndtering av kriser. Både menneskeskapte og naturskapte kriser, endringer på politikfeltet og holdninger i befolkningen behandles. Vårt argument er at den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen utfordres av behov for styring preget av samhandling og samvirke på tvers av organisasjoner, forvaltningsnivåer, sektorer og land.

En hovedproblemstilling er hvilke betingelser og utfordringer ulike spesialiseringsprinsipper og samordningsmekanismer vil ha for styring på samfunnssikkerhetsfeltet. Dette politikkområdet er preget av uklare ansvarsforhold, fragmentering, samordningsproblemer og overlappende spesialiseringsprinsipper. Arbeidsdelingen er dels sektorbasert og dels geografisk bestemt. Et sentralt spørsmål er i hvilken grad samfunnssikkerhet skal integreres i en enhetlig og felles organisasjonsmodell, eller om ansvaret skal overlates til den enkelte offentlige virksomhet. Innenfor krisehåndtering og samfunnssikkerhet står man overfor spesielle utfordringer fordi oppgavene og problemene overskrider organisasjonsgrenser.

Vi beskriver og analyserer organisasjonsmessige utfordringer både på sentralt, regionalt og lokalt nivå når det gjelder samfunnssikkerhet i det norske styringsverket. Vårt utgangspunkt er at kriser ofte har en grunnleggende organisatorisk forankring. Organisatoriske prosesser kan på ulike måter fremme kriser og ha ulik betydning for hvordan de håndteres. Et sentralt argument er at relasjonene mellom myndigheter, mellom ulike sektorer og mellom forskjellige forvaltningsnivåer er viktige for å løse de problemene som preger feltet.

De ulike bidragene i denne boken viser at vellykket samfunnssikkerhetsarbeid og krisehåndtering krever samvirke mellom statlige myndigheter, mellom statlige, regionale og kommunale organer og mellom offentlige og private aktører. Mens prinsippene for samfunnssikkerhetsarbeid knyttet til ansvar, likhet og nærhet er konsentrert om ulike former for spesialisering, har prinsippene lite å tilby når det gjelder *samordning*, som er et enda mer presserende problem. Ministerstyreprinsippet og prinsippet om lokalt selvstyre setter klare begrensninger for hva som kan gjøres når det gjelder organisering for samfunnssikkerhet. Forsøk på å bygge opp sterke organisatoriske arrangementer på tvers av sektordepartementene har langt på vei vært mislykket, og man har fortsatt store utfordringer i forholdet mellom stat og kommune på dette feltet.

Boken viser samtidig at det ikke finnes noen enkel énfaktorforklaring på hvordan kriser forebygges og håndteres, eller hvordan organisasjonsmønsteret for samfunns-

sikkerhet endres. Muligheten for bevisste politiske inngrep begrenses og påvirkes av ytre sjokk og hendelser, av etablerte forvaltningskulturer og tradisjoner, av ulike interesser og av eksisterende organisatoriske arrangementer, doktriner og prinsipper. Det er altså ikke bare snakk om instrumentelle og godt planlagte prosesser, men også om institusjonelle bindinger og improvisasjon.

Boken er inndelt i fire hoveddeler som er rettet mot ulike forvaltningsnivåer i et flernivåsystem. Del I retter oppmerksomheten mot sentrale myndigheter og ansvarsdelingen mellom departementer, mellom departementer og direktorater og forholdet til det overnasjonale nivå. Del II fokuserer på fylkesnivået – med vekt på Fylkesmannens rolle som samordningsinstans i kriseorganisering. Del III tar for seg det kommunale nivå og analyserer hvordan ulike ulykker er blitt håndtert. Del IV retter oppmerksomheten mot forholdet mellom borgere og myndigheter. Myndighetenes selvtillit, innbyggernes tillit til offentlige myndigheter på dette feltet og forholdet mellom personvern og samfunnsvern står sentralt.

Ikke bare styringskapasitet og myndighetenes iverksettingskraft er viktig for samfunnsikkerhet, men også styringsrepresentativitet knyttet til legitimitet og borgernes tillit til myndighetene har stor betydning. Terrorangrepet 22. juli 2011 var en demokratialarm som tydelig viste at et velfungerende demokrati forutsetter en velfungerende forvaltning (Olsen 2014a). Demokratiets kvalitet ble satt på prøve, og krisen inviterte til en revurdering av forvaltningsapparatets organisering og styring.

Denne boken er et resultat av forskningsprosjektet «Flernivåstyring i spenningsfeltet mellom funksjonell og territoriell spesialisering», finansiert av forskningsprogrammet «Demokrati, styring og regionalitet» under Norges forskningsråd. Prosjektet har vært drevet fra Uni Rokkansenteret. Vi vil takke Norges forskningsråd og Uni Rokkansenteret for velvillig støtte til dette bokprosjektet. Takk også til Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen, som har vært med og støttet dette arbeidet på ulike måter. En særlig takk til mastergradsstudenter som har gjort en betydelig innsats når det gjelder datainnsamling og analyser i tilknytning til prosjektet. Uten deres innsats ville denne boken ikke vært mulig å skrive. I tillegg til dem som er representert med kapitler i denne boken, vil vi spesielt takke Synnøve Serigstad, Hilde Høydal og Lena Bjørgum. Vi har også dratt veksler på godt samarbeid med Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S når det gjelder spørreskjemaundersøkelsene. Endelig vil vi takke alle som velvillig har stilt opp til intervju og besvart våre spørreskjemaer.

I lys av angrepene på regjeringkvartalet og på Utøya 22. juli 2011 var en revisjon av boken påkrevet. I denne andre utgaven av boken har vi derfor tatt inn noe om utviklingen etter 2011. Det er skrevet et nytt kapittel om utviklingen av Justisdepartementets ansvar for samfunnsikkerhet og et etterord om kriseforebygging, krisehåndtering og læring i etterkant av terrorangrepet, med vekt på 22. juli-kommisjonens rapport og etterfølgende regjeringsutspill. Kapittel 6 om Vest Tank ulykken er oppdatert for å få med den siste utviklingen i saken. Også kapittel 13 (Samfunnsvern eller personvern) er revidert for å få med utviklingen etter 22. juli.

Revisjonen har betydd noen nye avveininger om hva som skulle være med og ikke, og i denne utgaven er kapitlet om E.coli-saken tatt ut.

Vi håper oppdateringen av boken gjør den fortsatt relevant og interessant for våre lesere.

Bergen, mai 2014

Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja