

**Organisering av
samfunnsikkerhet og beredskap.
Eit ‘wicked’ problem**

Per Læg Reid

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

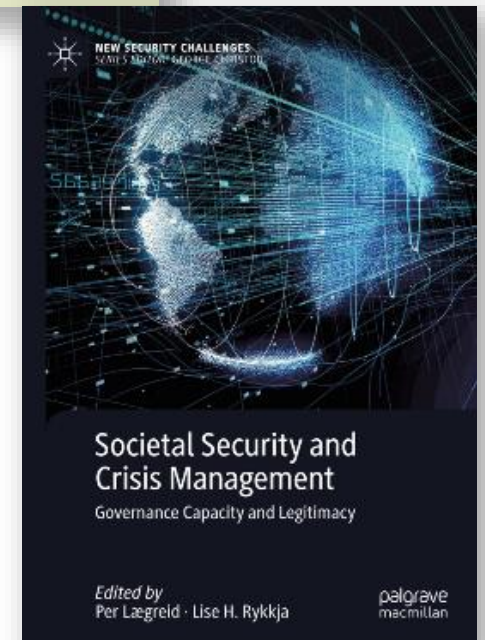
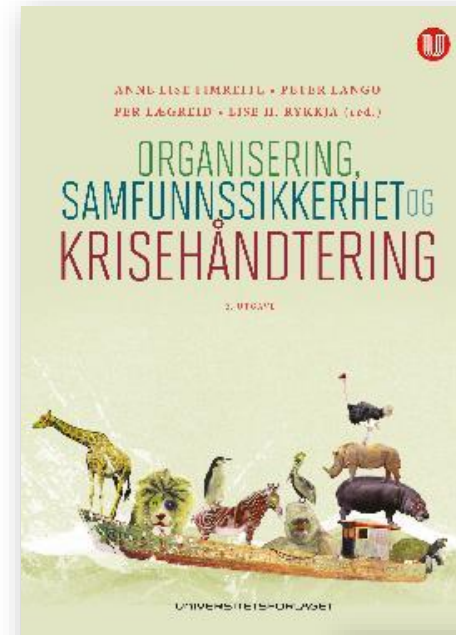
Universitetet i Bergen

Innlegg frukostseminar om ‘Ut av siloene’

Bergen, 4.12 2018

Bakgrunn

- Ei lita, men produktiv forskargruppe
 - Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
 - Professor Lise H. Rykkja
 - NORCE Rokkansenteret
 - Forskningsrådet: «Organizing for Internal Security and Crisis Management. Building Governance Capacity and Legitimacy»



Kjennetegn ved politikkområdet

- **‘Wicked’ problem – gjenstridige og ustyrlige**
 - kompleksitet, usikkert kunnskapsgrunnlag, tvetydig mål og verdigrunnlag.
 - Manglende samsvar mellom problemstruktur og organisasjonsstruktur.
- **Samfunnssikkerhet er eit politikfelt i grenseflata mellom departementsområde, sektorar, forvaltningsnivå og geografiske område**
- **Eit fragmentert politikkområde**
- **Mange ulike typar krisar**
 - Vanskeleg å ha ei organisasjonsform som passar for alle typar krisar
- **Tvetydighet. Motstridande verdiar. Dilemma og varige spenningar**
 - Samordning og spesialisering, sentralisering og desentralisering, robust og fleksibel, samfunnsvern og personvern, effektivitet og legitimitet
- **NPM, fleirnivåstyring og ‘Whole of Government’**
- **Testar grensene for kva byråkratiske forvaltningsorgan er organisert for å handtere**

Hovudargument

- **Samspelet mellom struktur, kultur og ledelse er viktig**
 - Ikkje berre kultur (Gjørsvkomiteen) eller struktur (Politistudien)
- **Organisasjonsform har betydning. Den påverkar kva saker som får merksemd og kva som blir ignorert**
 - ‘Mobilisering av bias’
 - Ikkje berre logistikk og teknikk, men politikk
 - Organisering er kritiske for å forstå og handtere risiko og krisar
- **Organisasjonar er institusjonar og ikkje berre instrument**
- **Viktig å studere ‘levande’ organisasjonar og institusjonar**
 - Korleis dei fungerer i praksis kan vere forskjellig frå for korleis dei fungerer på papiret

Samordningkapasitet – eit tvetydig begrep

- **Samordning gjennom hierarki, vertikal samordning**
 - Byråkratisk, samordning internt i siloen
- **Negativ samordning**
 - Minimumsvariant. Minimalisering av konflikter. Ikkje-innblanding.
- **Positiv samordning**
 - Bygging av integrerte tiltak for å oppnå betre samla resultat
- **Samordning gjennom nettverk, horisontal samordning**
 - Råd, utvalg, kollegiale organ, klynger
- **Samordnings overlapp og underlapp**
 - Når fleire vil samordne – når ingen vil samordne
- **Samordning er politikk og makt meir enn som teknikk og logistikk**

Prinsipp for organisering for samfunnsikkerhet

- **Ansvarsprinsippet**
 - Innskrenkar samordning på tvers. Alle etatar har ansvar for sikkerhet innafor sin portfolio. Men 'transboundary crisis' og behov for horisontal samordning.
- **Nærhetsprinsippet**
 - Krisar bør handterast på det lågast mogelege nivå, men også behov for sterk sentral ledelse og vertikal samordning
- **Likhetsprinsippet**
 - Det bør vere same organisasjonsform i krise som i normalsituasjon. Men også behov for å 'setje stab' og improvisasjon
- **Samvirkeprinsippet**
 - Det bør vere samhandling og samordning på tvers av politikkområde, forvaltningsnivå og sektorar. Samordning på tvers, men uklare ansvarsforhold
 - *«Innføring av samvirkeprinsippet innebærer ikke noen endring i de grunnleggende ansvarsforholdene».* St.meld. 29 (2011-12), s 40
- Prinsippa er i konflikt med kvarandre
- Dei passar dårleg for grenseoverskridande krisar

Strukturelle begrensingar for samordning

- Forvaltningsstrukturen begrensar tverrsektoriell horisontal samordning.
 - Ministerstyreprinsippet. Primærstruktur er viktig.
 - Hierarki og spesialisering etter oppgåver
- Forvaltningsstrukturen begrensar vertikal samordning mellom forvaltningsnivå
 - Kommunalt sjølvstyre og spesialisering etter geografi
 - Ulik regioninndeling skaper problem
- Begrensingane blir forsterka gjennom eksisterande organisering og prinsipp for samfunnsikkerhet og beredskap
 - Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetprinsippet og samvirkeprinsippet
- Desse utfordringane er møtt gjennom å ta i bruk *sekundærstrukturar* basert på kollegiale organ, råd, forum, nettverk og uformelle arenaer, samvirke, klynge
 - «Ut av siloene», Beredskapsklynge, 'Samfunnsikkerhetens hus'
 - Ofte uklare mandat, uklart lovgrunnlag, lite ressursar, svake verkemidlar, uklar ansvarsutkreving
 - Nettverk lever ofte i skuggen av hierarkiet og av primærstrukturane
 - Nettverk varierer i intensitet (høg formell - låg uformell) og i breidde (nivå, fasar)

Konklusjon

- **Det er ingen beste praksis, universalløysing eller 'quick fix'**
 - **Hybride organisasjonsformer – kombinerer av hierarki og nettverk kan vere nyttig**
- **Behov for å fokuserer både på styringskapasitet og styringslegitimitet**
- **Kombinasjon av organisatoriske, legale og prosessuelle og kulturelle grep**
- **Framleis eit fragmentert og sektorisert organisasjonsmønster**
- **Myndighetene har mykje læring og tilpassing framfor seg for å bli betre og meir autoritative i krisehandtering**
- **Svakt kunnskapsgrunnlag og behov for meir forskning**
- **Behov for innovasjon og å tenke nytt. Lukke til!**

Litteratur

Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid and L.H. Rykkja (2014). *Organisering for samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T., A.L. Fimreite and P. Læg Reid (2010). "Crisis Management – The Perceptions of Citizens and Civil Servants in Norway" *Administration & Society*, 43(5):561-594.

Fimreite, A.L., P. Læg Reid and L.H. Rykkja (2010) "Attitudes towards Anti-terror Measures: The Role of Trust, Political Orientation and Civil Liberties Support" *Critical Studies of Terrorism* 4 (2): 219-237.

Christensen, T., P. Læg Reid and L.H. Rykkja (2013) «After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway». *Journal of Contingencies and Crisis Management.*, 21 (3)167-177.

Fimreite, A.L., P. Lango, P. Læg Reid and L.H. Rykkja (2013). «After Oslo and Utøya: A Shift in the balance between Security and Liberty in Norway?». *Studies in Conflict and Terrorism*, 36 (10): 839-856.

Christensen, T., P. Læg Reid and L.H. Rykkja (2014). «The Challenges of Coordination in National Security Management – the case of the Terrorist Attack in Norway». *International Review of Administrative Sciences* 81 (2): 352-372.

Christensen, T. and P. Læg Reid (2015). "Reputation management in times of crisis – how the police handled the Norwegian terrorist attack in 2011" . In M. Major and A. Wæraas, eds. *Organizational Reputation in the Public Sector*. London: Routledge.

Litteratur

- Lægreid, P. and L. H. Rykkja (2015): "Organizing for 'wicked problems' – analyzing coordination arrangements in two policy areas. Internal security and welfare administration". *International Journal of Public Sector Management*, 28 (6): 975-993.
- Christensen, T., O.A. Danielsen, P. Lægreid and L.H. Rykkja (2016): "Comparing structures for crisis management in six countries", *Public Administration*, 94 (2): 316-332.
- Christensen, T., P. Lægreid and L. H. Rykkja (2016): "Organizing for Crises Management: Building Governance Capacity and Legitimacy", *Public Administration Review*, 76 (6): 887-897.
- Christensen, T., P. Lægreid and L.H. Rykkja (2016) "Ambiguities of Accountabilities and Attention – Analyzing the Failure of a Preventive Security Project", *Scandinavian Journal of Public Administration* 20 (1): 21-44.
- Christensen, T., P. Lægreid og L.H. Rykkja (2018). «Reforming the Norwegian Police Between Structure and Culture: Community Police or Emergency Police». *Public Policy and Administration*
- Christensen, T., P. Lægreid and L.H. Rykkja (2018). «The Co-evolution of Reputation Management, Governance Capacity, Legitimacy and Accountability in Crisis Management" in R. P. Gephart, C. Miller and K. S. Helgesson (eds.) *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency*. London: Routledge
- Christensen, T., P. Lægreid and L.H. Rykkja (2018). "Establishing a National Police Emergency Response Center: How Urgency Led to Delay", *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*
- Lægreid, P. and L.H. Rykkja, eds. (2018). *Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy*. London: Palgrave Macmillan

GOVCAP prosjektets heimeside

- <http://rokkan.uni.no/sites/govcap/>