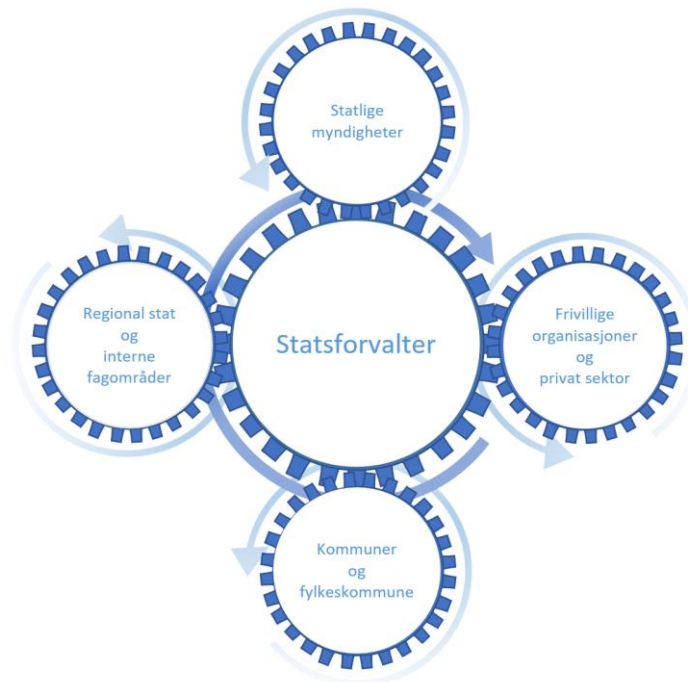


Statsforvalters samordning som del av krisehåndtering Covid-19



"Fylkesmannen [statsforvalter] er navet i det regionale samfunnssikkerhetsarbeidet, og har en særskilt rolle for å ivareta samordningen ved uønskede hendelser" (Statsråd Anders Anundsen, 19.05.2015)

Åsmund Berg Nilsen

Studentnummer 252074

10. mai 2023

MASTERGRADSSTUDIUM I

RISIKOSTYRING OG SIKKERHETSLEDELSE

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: høst 2022 – vår 2023

FORFATTER: Åsmund Berg Nilsen, studentnummer 252074

VEILEDER: Morten Sommer

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE: Statsforvalters samordning som del av
krisehåndtering Covid-19

EMNEORD/STIKKORD: Samordning, samfunnssikkerhet, statsforvalter
kriser, krisehåndtering,

SIDETALL: 86

STAVANGER 10. mai 2023

DATO/ÅR

Forord

Med denne masteroppgaven avsluttes et studium som har pågått stykkevis og delt siden høsten 2017, i kombinasjon med jobb. Først en kort periode ved Universitetet i Sørøst-Norge, og deretter ved Universitetet i Stavanger – kun avbrutt av ett år med konsentrasjon om bidrag i forbindelse med krisehåndtering pandemi.

Etter å ha jobbet med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom flere tiår, har disse årene med akademisk påfyll og gode faglige diskusjoner med dyktige medstudenter, vært utrolig givende. Jeg vil rette en stor takk til mine arbeidsgivere; først Kystverket og deretter Helsedirektoratet, for anledning til å gjennomføre dette studiet.

Takk til førsteamanuensis, og faglig ansvarlig ved studiet, Lillian Katarina Stene, og alle de dyktige foreleserne dine som har bidratt til min læring. Motiverende, opplagt faglig dyktige, hyggelige og inkluderende – samlingene i Stavanger vil bli savnet! Jeg må også få rette en stor takk til min dyktige veileder, Morten Sommer, for viktig bidrag til stø kurs i forbindelse med denne masteroppgaven.

Til slutt en stor og god klem til min tålmodige og kjære kone, motivator og korrekturleser, Margrethe. Det er din fortjeneste at jeg startet med studiet. Det er din fortjeneste at jeg har holdt det gående. Og, til slutt, din fortjeneste at dette sluttproduktet ikke er fullt av skrivefeil eller manglende komma.

Så, helt til slutt; "Fride – verdens flotteste barnebarn – nå skal bestefar endelig få bedre tid!"

Sammendrag

En sektorinndelt offentlig forvaltning og sterkt ministerstyre gjør oppgaveløsning på tvers av sektorer utfordrende. I forbindelse med krisehåndtering av uønskede hendelser er dette tidvis svært utfordrende. Fagområde samfunnssikkerhet og beredskap generelt, og krisehåndtering spesielt krever en betydelig samordning på tvers av etablerte organisasjoner, sektorer og forvaltningsnivå. På regionalt nivå har statsforvalter her et særlig samordningsansvar.

Gjennom tre år har statsforvalter gjort en formidabel innstas med sitt bidrag i krisehåndtering av Covid-19 pandemi. Samtidig har det i ulike sammenhenger fremkommet at statsforvalterembetene har hatt ulik tilnærming til sitt samordningsansvar. Denne masteroppgaven har ved gjennomgang av sentrale evalueringsrapporter fra 2020, samt intervju med sentral representant fra henholdsvis Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Helsedirektoratet, foruten bruk av opptak av statsforvalter Innlandet, dokumentert både styrker og svakheter ved nevnte variasjon – gjennom problemstillingen;

Hvordan har statsforvalterembetenes variasjon i tilnærming til sine samordningsoppgaver under pandemien påvirket krisehåndteringen?

Funnene som er gjort peker på at det har vært både styrker og svakheter ved embetenes ulike tilnærminger til sine samordningsoppgaver. Drøftingen tar for seg hvordan styrken med tilpasning til de ulike kommuners behov, og varierende smittesituasjon, bedre bør balanseres med de svakheter for stor variasjon har avdekket. Det er viktig å "la de tusen blomster, blomstre" samtidig som det må sees på muligheter for å sikre en større likhet der det vil være en styrke. Drøftingen tar opp både styrken ved en større likhet i embetenes egen organisering, og som del av det plassering, av fylkeslege og fylkesberedskapssjef. Drøftingen peker også på dette som et viktig grep for å opprettholde det nødvendige fokus på samfunnssikkerhet og beredskap ved de ulike embetene også i tiden fremover – når avstand til krisehåndtering pandemi øker.

Balanssekunsten med å være statens representant på regionalt nivå, og samtidig finne løsninger som på best mulig måte ivaretar kommunenes interesser, må fortsatt bestå – så også i forbindelse med krisehåndtering.

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING.....	1
1.1 MOTIVASJON OG MULIGHETER.....	1
1.1.1 Avgrensning og problemstilling.....	4
1.2 TIDLIGERE RELEVANT OG RELATERT FORSKNING OG UNDERSØKELSER.....	5
1.3 OPPBYGGING AV MASTEROPPGAVEN.....	7
2. KONTEKST.....	9
2.1 GRUNNLEGGENDE PRINSIPPER FOR ARBEIDET MED SAMFUNNSSIKKERHET	9
2.2 STATSFORVALTEREN.....	10
2.3 STATSFORVALTERENS SAMORDNINGSOPPGAVER BEREDSKAP OG KRISEHÅNTERING – UTVIKLING OVER TID.....	11
2.4 SAMORDNINGSKANAL.....	15
2.5 NASJONAL HELSEBEREDSKAPSPLAN	15
2.6 NASJONAL BEREDSKAPSPLAN PANDEMISK INFLUENSA.....	17
3. TEORI.....	19
3.1 KRISE OG KRISEHÅNTERING – ET TEORETISK PERSPEKTIV.....	19
3.1.1 Krisefaser.....	20
3.1.2 Krisetypologi.....	21
3.1.3 Krisehåndtering	23
3.1.4 Ulik tilnærming til kriser i ulike fagmiljø	25
3.2 SAMORDNING OG SAMFUNNSSIKKERHET – ET TEORETISK PERSPEKTIV	26
3.2.1 Spesialisering.....	28
3.2.2 Flernivåstyring.....	29
3.2.3 Ulike dimensjoner ved samordning.....	31

3.3	FORSKNINGSSPØRSMÅL RELEVANT OPP MOT TEORI.....	32
4.	METODE	35
4.1	FORSKNINGSDESIGN OG BESKRIVELSE AV VALGT METODE.....	35
4.1.1	<i>Styrker og svakheter ved valgt metode</i>	<i>37</i>
4.2	VALG AV DATA OG DATAINNSAMLING	38
4.2.1	<i>Primærdata vs sekundærdata.....</i>	<i>38</i>
4.2.2	<i>Dokumenter valgt for analyse</i>	<i>39</i>
4.2.3	<i>Opptak og intervju.....</i>	<i>41</i>
4.3	ANALYSE AV DATAENE	43
4.4	FORSKERENS EGEN OBJEKTIVITET	44
4.5	PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET.....	45
5.	EMPIRI	47
5.1	DOKUMENTANALYSE (INNSAMLING OG BEHANDLING).....	47
5.1.1	<i>Covid-19 Pandemien – statsforvalterens rolle (HIØ rapport)</i>	<i>47</i>
5.1.2	<i>"Kommunenes erfarig fra Koronapandemien så langt (KS-rapport).....</i>	<i>52</i>
5.1.3	<i>Statsforvalternes samordningsrolle i håndteringen av covid-19.....</i>	<i>55</i>
5.1.4	<i>Likheter og ulikeheter i de tre rapportene.....</i>	<i>58</i>
5.2	ANNEN EMPIRI.....	59
5.2.1	<i>DFØ-seminar med statsforvalter Innlandet</i>	<i>59</i>
5.2.2	<i>Intervju med representant fra DSB</i>	<i>61</i>
5.2.3	<i>Intervju med representant fra Helsedir</i>	<i>64</i>
6.	DRØFTING.....	69
6.1	PRESENTASJON AV HOVEDFUNN FRA EMPIRI	69
6.2	DRØFTING OPP MOT FORSKNINGSSPØRSMÅL	70

6.2.1	<i>Forhold som påvirket statsforvalters samordning</i>	71
6.2.2	<i>Tilnærming til vertikal og horisontal samordning</i>	72
6.2.3	<i>Styrker og svarheter ved ulik tilnærming og virkemiddelbruk</i>	78
6.3	DRØFTING – EN OPPSUMMERING	80
6.4	DRØFTING OPP MOT TIDLIGERE FORSKNING PÅ OMRÅDET	83
7.	KONKLUSJON	85
7.1	TANKER OM VIDERE FORSKNING	86
	LITTERATURLISTE	87
	VEDLEGG 1A INTERVJUINTRODUKSJON	95
	VEDLEGG 1B INTERVJUGUIDE	97

Forkortelser benyttet

Forkortelse	Fulltekst
Buudir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
DFØ	Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
FD	Forsvarsdepartementet
FHI	Folkehelseinstituttet
FoU	Forskning og utvikling
Hdir/Helsdir	Helsedirektoratet
HIØ	Høgskolen i Østfold
HOD	Helse og omsorgsdepartementet
Innst.	Innstillinger til Stortinget
JD	Justis og beredskapsdepartementet
Kgl.res	Kongelig resolusjon
KMD	Kommunal- og distriktsdepartementet
KS	Kommunenes sentralforbund
Meld. St.	Melding til Stortinget (benevnelse etter 1.10.2009)
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen
NOU	Norsk offentlig utredning
Prop. 1 S	Proposisjon til Stortinget (forslag til stortinget ang statsbudsjett)
ROS	Risiko- og sårbarhetsstudier
RR	Riksrevisjonen
St.meld.nr	Stortingsmelding (benevnelse frem til 1.10.2009)

Figuroversikt

Figur nr	Kort forklaring	Side nr
	Egen illustrasjon, statsforvalters samordning	forside
1.1	Aktørkart og kommunikasjonslinjer beskrevet av statsforvalter	3
1.2	Masteroppgavens oppbygging i kapitler	7
2.1	Varslings- og rapporteringslinjer i helse- og omsorgssektoren	17
3.1	Krisefaser som sirkulær prosess	20
3.2	Krisefaser som en kontinuerlig læringsprosess	21
3.3	Krisetypologier	22
3.4	Skjematisk oversikt kommandonivå	25
3.5	Samfunnssikkerhetshjulet	28
3.6	Vertikal informasjons- og beslutningsstruktur, horisontal koord	30
3.7	Vertikal og horisontal, intern og ekstern dimensjon samordning	31
3.8	Fire dimensjoner samordning, tilpasset fylkesmannen	31
4.1	Forskningsdesign for masteroppgaven	36
4.2	Deduktiv, induktiv og abduktiv tilnærming til forskning	38
5.1	Kommunale lederes vurdering av statsforvalters rolle	54
6.1	Skisse av hovedfunn fra empiri	70

1. Innledning og problemstilling

1.1 Motivasjon og muligheter

Samfunnsoppgaver som ikke følger organisatoriske og administrative grenser, må løses ved hjelp av samordning. Med sektorinndelt forvaltning og et sterkt ministerstyre blir oppgaveløsning på tvers tidvis utfordrende. For å bøte på disse utfordringene er gode mekanismer for samordning nødvendig (Kommunal og distriktsdepartementet, u.å). Særlig innenfor samfunnssikkerhet og beredskap kreves det betydelig samordning på tvers av etablerte organisasjoner, sektorer og forvaltningsnivå. Aktørkartet er stort innenfor dette området og det berører også flere administrative nivåer (Langlo et al., 2014, s. 61). Ifølge Fimreite et al., omfatter politikkområde samfunnssikkerhet og krisehåndtering vanskelige organisasjonsovergrepene og forvaltningspolitiske utfordringer knyttet til spesialisering, flernivåstyring og samordning. Og, organisering for samfunnssikkerhet dreier seg i stor grad om samordning (2014, s. 21). Utfordringen ligger i å sikre samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivå, mellom ulike offentlige organisasjoner, myndigheter og ansatte for å håndtere kritiske problemstillinger som kan inntreffe sjeldent – og som kanskje aldri inntreffer igjen (Fimreite et al., 2014, s. 23).

Samtidig som offentlig forvaltning de siste tiårene har fått økt autonomi gjennom fristilling, selskapsdanning og oppsplitting i selvstendige autonome enheter med klare grenser til andre organisasjoner (Fimreite et al., 2014, s. 22), har det vært en stor enighet om at problemet innenfor samfunnssikkerhetsområde har vært fragmentering, ansvarspulverisering og svake samordningsmekanismer. En rekke norske offentlige utredninger (NOU) og stortingsmeldinger innen samfunnssikkerhet og beredskap, har siden tusenårsskifte pekt på dette (Langlo et al., 2014, s. 73).

Statsforvalterne, som statens og regjeringens representant i fylket, skal arbeide for at stortingets og sentraladministrasjonens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp. Og, som del av dette ivareta samordning av den statlige virksomhet i fylket og sikre et best mulig samarbeid mellom kommuner, fylkeskommunen og statlige virksomheter, samt bistå statlige etater og være veileder overfor sine kommuner (Statsforvalterinstruksen, 1981).

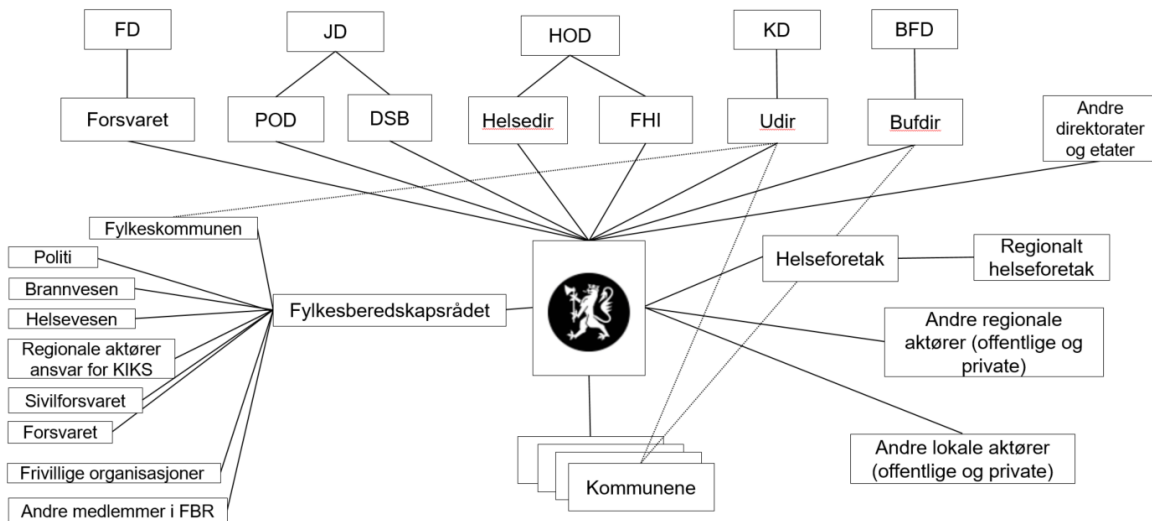
Statsforvalters omfattende oppgaver i forbindelse med krisehåndtering er regulert i *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (2015). Instruksen har blitt revidert og videreutviklet gjennom årene, basert på erfaring fra arbeid både i førkrisefase, under kriser, og med samfunnets utvikling for øvrig. Gjeldene instruks er fra 2015. Ved krisehåndtering skal statsforvalterne samordne den sivile krisehåndteringen, samt være bindeleddet mellom sivile og militære myndigheter, i samsvar med gitte lover, instruks og retningslinjer. Det er også forventet av statsforvalter ved oppstått eller varslet uønsket hendelser umiddelbart koordinerer sitt arbeid, og vurderer situasjonen med berørt(e) politimester(e). Som Langlo et al. (2014, s 21) viser til er samordning av krisehåndtering krevende av flere årsaker. Dette har også vist seg å være gjeldene for statsforvalters ivaretagelse av sitt samordningsansvar. I Riksrevisjonens rapport (2015, s. 10), etter undersøkelse av justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet, fremkom det en bekymring om at manglende samordning på regionalt nivå kunne gi risiko for redusert gjennomføringsevne nasjonalt dersom alvorlig hendelse inntreffer. I nevnte rapport ble også fylkesmennenes (statsforvalterne fra 01012021) ulike tolkninger av sin samordningsrolle problematisert, og det faktum at disse uklarhetene førte til betydelige forskjeller i hvordan embetene både forstår og utøver sin samordningsrolle regionalt (Riksrevisjonen, 2015, s. 10). Det ble i rapporten vist til et pågående revisjonsarbeid av *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*, og Riksrevisjonen forutsatte at denne instruksen ville sikre et bedre samsvar mellom føringer og embetenes praktisering av sitt samordningsansvar (Riksrevisjonen, 2015, s. 90).

Siden mars 2020 har Norge, som den øvrige verden, vært gjennom en pandemi som har satt tjenester og organisasjoner på strekk. En krisehåndtering av et slikt omfang, og med så lang varighet, har utfordret samfunnet på flere områder. De mekanismer, systemer og den beredskap vi som nasjon har bygget opp for å møte små og store kriser har blitt satt på prøve. Dette gjelder også de tidligere omtalte etablerte mekanismer for samordning. I hvilken grad våre forventninger til ulike aktørers krisehåndtering har blitt innfridd varierer naturlig nok stort. Forventingene er beskrevet i regulerende dokumenter, fra lover, forskrifter og til ulike instruks og tilhørende beredskapsplaner. Mye var klart på forhånd, og mye ble etablert og justert i takt med krisens utvikling. Beredskapsforberedelser i førkrisefasen er vesentlig for å være best mulig forberedt når krisen inntreffer (Engen et al., 2016; Kruke, 2012), men det vil

alltid være behov for å tilpasse systemer, reguleringer og håndtering til den aktuelle krise og dens utvikling. Så også under pandemien.

Landets statsforvaltere har under pandemien – som under tidligere kriser - hatt en svært sentral rolle i forbindelse med krisehåndteringen (NOU 2021:6, s. 245). Dette er i henhold til krav og forventninger i *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (2015). Det var slikt sett ikke overraskende at embetene fikk en sentral plass under pandemien. Som koronakommisjonen påpeker i sin første rapport, har en av statsforvalters viktige oppgaver under pandemien vært å være bindeledd mellom stat og kommune (NOU 2021:6, s. 206).

Det er flere forhold ved denne langvarige og omfattende pandemien som satte statsforvalternes oppgaveløsning på prøve. Oppgaven med å være veileder og koordinator overfor kommunene ble av embetene oppgitt å være svært krevende blant annet grunnet hyppige skifter i regjeringens strategi, og manglende varslingstid fra beslutning til gjennomføring (NOU 2022:5, s.109-110). Oppgaven med å være bindeledd og ivareta samordninger ble også satt på prøve av ulike grunner, og med 356 kommuner og en stat som ifølge flere evalueringer ikke evnet å være tilstrekkelig samordnet på sentralt nivå, ble oppgavene for statsforvalter omfattende og krevende (NOU 2022:5, s.109-110).



Figur 1.1 - Aktørkart og kommunikasjonslinjer beskrevet av en statsforvalter (DSB, 2022)

Figur 1.1 gir et godt bilde av hvordan statsforvalter selv beskriver de kommunikasjonslinjer som har gått vertikalt mellom sentrale statlige myndigheter og kommuner, og horisontalt på regionalt nivå mellom statsforvalter og regionale aktører. Alt med statsforvalter som *navet i hjulet* på regionalt nivå – i henhold til kap IX i *Instruks for statsforvalteren og Sysselmeisteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (2015).

1.1.1 Avgrensning og problemstilling

Det er mange av statsforvalters utførte samordningsoppgaver under pandemien som kunne være av interesse å undersøke nærmere. Samtidig er det enkelte områder som oppleves mer sentrale enn andre. Noen av de samordningstemaene som er gjenstand for offentlige undersøkelser og evalueringer er direkte rettet mot håndtering av pandemi, og har sin relevans kun der, mens andre tema er av mer generell karakter. Dette er tema som gjør seg gjeldene også ved andre type kriser hvor statsforvalter har en naturlig plass i krisehåndteringen. Offentlige evalueringer og undersøkelser bredde i ulike tema dekker et stort spenn i statsforvalters delaktighet i krisehåndteringen, og enkelte tema trekkes frem som mer sentrale enn andre.

For at ikke problemstillingen skal bli for omfattende med tanke på føringer for denne masteroppgavens totale omfang, er problemstillingen avgrenset til de tema som direkte berører hvordan statsforvalterembetenes har tilnærmet seg sin *samordningsrolle* under krisehåndteringen. Som Riksrevisjonen (2015, s. 10) påpekte i sin rapport, var det frem til 2015 betydelige forskjeller i hvordan statsforvalterembetene (benevnt fylkesmann i rapporten) oppfattet og utøvde sitt samordningsansvar. Hvordan har situasjonen vært under pandemien? I hvor stor grad har praktisering av samordningsansvar faktisk variert mellom de ulike embetene under pandemien? Koronakommisjonen er av den oppfatning at samordningen har variert for mye embetene imellom (NOU 2021:6), men hvordan er dette fremstilt og hvilke årsaker har fremkommet i det grunnlagsmaterialet som er benyttet i sentrale erfarings- og evalueringsrapporter? Og i hvilken grad har dette påvirket selve håndteringen av pandemien?

Valgt problemstilling for denne masteroppgaven vil være:

Hvordan har statsforvalterembetenes variasjon i tilnærming til sine samordningsoppgaver under pandemien påvirket krisehåndteringen?

1.2 Tidligere relevant og relatert forskning og undersøkelser

Statsforvalters samordningsansvar generelt, og også relatert til samfunnssikkerhet og beredskap, har vært gjenstand for tidligere omtale og forskning i ulike sammenhenger. I tillegg har statsforvalters samordningsansvar vært berørt i forbindelse med evalueringer etter uønskede hendelser, samt i riksrevisjonen sin undersøkelse av justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Tidligere omtale, forskning, evalueringer og undersøkelser er gjennomgått i forbindelse med denne masteroppgaven, for å unngå at dette arbeidet tar for seg et tema og problemstilling som fullt ut er dekket tidligere. Samtidig vil tidligere relevant og relatert forskning være viktig kunnskapsgrunnlag for arbeidet med denne masteroppgaven. De mest relevante referanser til tidligere arbeid refereres kort her.

I boken *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814 – 2014*, drøfter forfatteren, som del av denne historiegjennomgangen, også embetets beredskapsoppgaver. Her omtales hvordan kontakten med ulike aktører om de ulike beredskapsoppgaver, opp mot statsforvalterens mandat, krever en balansegang for å sikre at både staten sentralt og kommunene kjenner seg igjen og tilliten består (Flo, 2014). Masteroppgave *Mission impossible; en studie av fylkesmannens rolle som regional risikostyrer og bruk av Fylkes-ROS som samordningsgrunnlag* (Drтина, 2011), har sitt hovedfokus på deler av statsforvalterens viktige arbeid i førkrisefase, konkret knyttet til arbeid med risiko- og sårbarhetsstudier på regionalt nivå. Spesifikt ble det gjennomført en casestudie av risikostyring i Vestfold, og en samtidig undersøkelse av fylkesberedskapsrådets medlemmers bidrag (Drтина, 2011, s. 22). Oppgaven har, som del av dette, undersøkelser og vurderinger omkring statsforvalterens muligheter og begrensinger relatert til intern og ekstern tverrsektoriell samordning (Drтина, 2011, s. 34). Det er ikke funnet noen omtale i rapporten omkring embetenes ulike tilnærminger til sine samordningsoppgaver. Året etter ble det levert en masteroppgave med tittelen *Risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplanleggingen – en studie av Fylkesmannens ansvar* (Hermansen, 2012). Her omtales statsforvalternes (fylkesmennenes) samspill med DSB og kommuner, i forbindelse med risiko- og sårbarhetsanalyser i planer etter plan- og bygningsloven. I masteroppgave *Mellom barken og veden? Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhets og beredskapsperspektiv* (Jordahl, 2018), tar Jordahl for seg de forhold som påvirker statsforvalters vertikale samordningsrolle. Tidligere

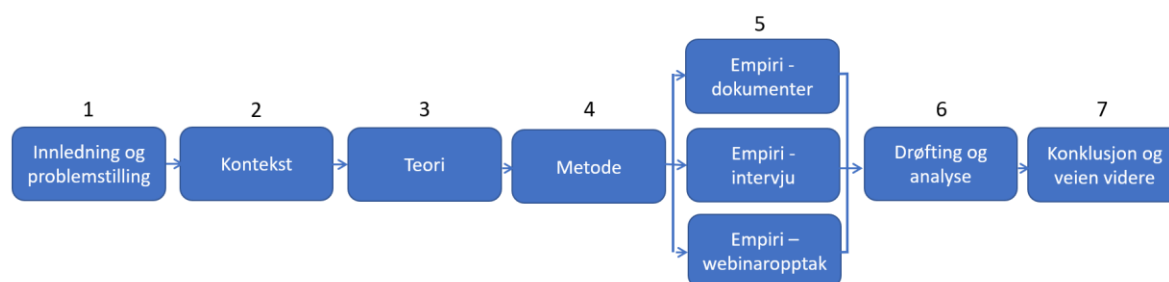
fylkesmannsembete i Hordaland (nå del av stasforvalter i Vestland), og fylkesmannsembetet i Møre og Romsdal var gjenstand for undersøkelsen, og hovedvekt er lagt på den vertikale samordningen mellom nevnte embeter og deres kommuner. Hovedmålet med studien var å sammenligne eventuell variasjon mellom fylkesmennene (Jordahl, 2018, s. 42), og kan på denne måten gi relevante refleksjoner relatert til denne masteroppgavens problemstilling. Tora Aaslands doktorgradsavhandling *Frivillighet i samvirke* (2022), som tar for seg beredskapssamvirke som arbeidsform, har som del av dette en rekke referanser til, og omtale av statsforvalterens viktige samordningsoppgaver. Aasland er også undrende til at statsforvalteren, det statlige regionale nivået, ikke i større grad er trukket frem i erfaringsrapporter etter uønskede hendelser (2022, s. 60), når statsforvalters samordningsansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap samtidig fremkommer så tydelig i styrende dokumenter. Annen forskning innen samme område er Thomstads behandling av *Statsforvalter – med ansvar for tverrsektoriell samordning av kriser*, et kapittel i boken *Beredskap og krisehåndtering*, (Thomstad, 2021). Her beskriver Thomstad organisering av statsforvalterembetene, med et fokus på ansvar og oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap. Thomstad gjør også en vurdering av Statsforvalteren i Vestland og Statsforvalteren Innlandet når det gjelder deres kapasiteter og tilnærming til samordning. Krisehåndtering gjennom situasjonsforståelse, beslutningstaking, krisekommunikasjon, avslutning og læring, og de to embetenes tilnærming til dette behandles i boken (Thomstad, 2021, s. 182). Under pandemien har det vært gjort en rekke undersøkelser og evalueringer, hvor blant annet Indset og Stokstad (2021), som grunnlag for koronakommisjonen, har gjort en undersøkelse når det gjelder "kommunenes praktisering av smittevernloven". I dette arbeidet, hvor 177 kommunale vedtak i 95 kommuner er kartlagt, er også 11 representanter fra fem forskjellige statsforvalterembeter intervjuet. Statsforvalters rolle, relevant til undersøkelsens problemstilling, er også omtalt. Rapporten *Erfaringsgjennomgang etter utvalgte utbrudd av covid-19 i Norge, desember 2020 – mars 2021*, et arbeid i regi av Folkehelseinstituttet (FHI), berører også til en viss grad statsforvalters samordningsoppgaver overfor sine kommuner (Elstrøm et al., 2021).

Med referanser til tidligere forskning og undersøkelser som her er omtalt, og som på ulike måter berører statsforvalter og samordning, kan det være naturlig å spørre om nødvendigheten av nok et forskningsarbeid på dette område. For egen del styrker denne gjennomgangen behovet for nettopp å se inn i den ulikhet som enkelte evalueringer av pandemien beskriver.

Det er funnet lite forskning på det som fremkommer i undersøkelser og evaluering etter uønskede hendelser, om at embetene seg imellom har ulik tilnærming til sin samordningsrolle. Når styrende dokumenter for statsforvalters arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering over tid har vært bearbeidet og revidert for blant annet å sikre en mer ensartet tilnærming til samvirke, gir denne gjennomgang av tidligere forskning økt motivasjon for å se inn valgt problemstilling for denne masteroppgaven.

1.3 Oppbygging av masteroppgaven

Oppgaven er bygget opp med en innledende beskrivelse i kapittel 2 av det rammeverk og bakteppe som ligger til grunn for statsforvalterens oppgaver og ansvar innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. Dette avsnittet beskriver også den utvikling som har vært de siste 30 år for blant annet å forsøke en størst mulig harmonisering av statsforvalternes tilnærming til sitt samordningsansvar. Videre er det en kort beskrivelse av hvordan gjeldene planverk, ved helsekriser generelt og pandemi spesielt, skisserer forventninger til statsforvalteren. Valgt teori i kapittel 3 gir en akademisk referanseramme til valgt problemstilling, og ved utvelgelse av valgt teori ga det en god retning for valg av forskningsspørsmål for masteroppgaven, beskrevet til slutt i kapittel 3. I kapittel 4 beskrives den metode som er valgt for oppgaven, med tilhørende styrker og svakheter, og i kapittel 5 beskrives empiri, i form av valgte dokumenter for analyse samt intervju og bruk av tilgjengelig opptak fra offisielt seminar. Drøfting og analyse kommer deretter i kapittel 6 før konklusjon og forslag til videre forskning avslutter denne masteroppgaven i kapittel 7.



Figur 1.2 – Masteroppgavens oppbygging i kapittel 1 til 7 (egen skisse)

2. Kontekst

2.1 Grunnleggende prinsipper for arbeidet med samfunnssikkerhet

Det er fire grunnleggende prinsipper Norge bygger samfunnssikkerhetsarbeidet på (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017) Under er de fire prinsippene gjengitt, med instruksens merknader fra kap III i parrantes etter hvert prinsipp.:

Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

(Prinsippet innebærer at departementer, direktorater og andre statlige etater, kommuner og fylkeskommuner har ansvar for samfunnssikkerhet innen sine områder. Statsrådets konstitusjonelle ansvar og ansvarsprinsippet står ikke i veien for hensiktsmessig samordning. De fleste kriser eller større, alvorlige ulykker og hendelser vil kreve samvirke og samarbeid.)

Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig (Prinsippet er et utgangspunkt og må avveies mot behovene som oppstår, spesielt under større hendelser. Prinsippet skal ikke være til hinder for at organisasjoner som har behov for det, etablerer og øver en egen, forsterket kriseorganisasjon. Dette gjelder spesielt for å håndtere store og komplekse kriser der den daglige organisasjonen, og de ressursene den rår over, ikke er tilstrekkelig).

Nærhetsprinsippet betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå. (Prinsippet innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå organisatorisk og geografisk, men det kan for visse type kriser bety sentralt myndighetsnivå, da krisehåndteringen kan kreve spesiell fagkompetanse og beslutninger som må tas på sentralt nivå. Slik krisehåndtering vil kreve at også beredskapsaktører regionalt og lokalt må iverksette tiltak. Et eksempel er sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Dette tilsier overordnet styring og koordinering fra sentralt myndighetsnivå. Nærhetsprinsippet skal ikke hindre at aktørene anmoder om hjelp og støtte).

Samvirkeprinsippet betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

(Prinsippet betyr å utvikle gode former for samarbeid med de aktørene det er nødvendig å samarbeide med, avklare og ta hensyn til avhengigheter, og se ressursene som helhet. Felles beredskapsforberedelser i form av planer, trening, øvelser, evaluering og læring står helt sentralt. Alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et optimalt samvirke, koordinering og samarbeid med relevante aktører.) (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, kap III med merknader kap III i parentes).

Videre er Justis- og beredskapsdepartementet (JD) gitt ansvaret for å samordne arbeidet med samfunnssikkerhet og IKT-sikkerhet i sivil sektor. JD er også ved fullmakt delegert ansvaret for å fastsette krav til alle departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, kap II). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter JD i dette samordningsarbeidet.

2.2 Statsforvalteren

Som statens representant i fylket har statsforvalteren ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Dessuten er statsforvalteren et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Statsforvalteren er underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet, administrativt, og utfører oppgaver for 13 departementer og 11 direktorater (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), 2022b, s. 22). Statsforvalteren styres via en virksomhets- og økonomiinstruks med faste oppdrag fra departementene og et felles årlig tildelingsbrev fra alle oppdragsgiverne (Regjeringen, 2023). I henhold til nevnte virksomhets- og økonomiinstruks, kapittel 4.1, fjerde avsnitt kan hvert enkelte statsforvalterembete vurdere hvilken intern organisering av virksomheten som best understøtter egen måloppnåelse.

2.3 Statsforvalterens samordningsoppgaver beredskap og krisehåndtering – utvikling over tid

Statsforvalterens generelle samordningsansvar, og spesifikt samordningsansvar innen samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, er regulert i henholdsvis Instruks for statsforvalter (1981) og Instruks for statsforvalteren og Sysselmasteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015). Statsforvalteren har med referanse til sistnevnte instruks et regionalt samordningsansvar både i det forebyggende arbeidet, men også ved håndtering av uønskede hendelser. Ved krisehåndtering skal statsforvalteren samordne den sivile krisehåndteringen og samordne den sivile kontakten med militære myndigheter. Når kriser inntreffer skal statsforvalter og berørt politimester etablere gjensidig kontakt umiddelbart for å vurdere situasjonen. I henhold til instruksens skal statsforvalteren:

- 1) etablere gjensidig informasjonsutveksling med regionale statlige etater, infrastruktureiere, fylkeskommune, berørte kommuner og eventuelt andre aktører
- 2) ta initiativ til å avklare hvilke myndigheter som har ansvaret for krisehåndteringen
- 3) skaffe oversikt over situasjonen i fylket, kartlegge kommunenes og andre berørte aktørers behov og gi en situasjonsrapport til sentrale myndigheter
- 4) informere fylkesberedskapsrådet om situasjonen, og innkalle hele eller deler av fylkesberedskapsrådet ved større uønskede hendelser og skape enighet om hvilke sivile tiltak som bør iverksettes, samt hvilke anmodninger som skal fremmes for Forsvaret om militære tiltak
- 5) bidra til å avklare spørsmål som måtte komme fra kommunene, fylkeskommunen, den regionale statsforvaltningen og andre aktører
- 6) behandle anmodninger fra kommuner og regionale aktører om bistand fra Forsvaret.
- 7) ta initiativ overfor sentrale myndigheter ved behov for tilførsel av ekstra ressurser, samt videreformidle ekstra ressurser til kommunene
- 8) bidra til å etablere god kontakt, tilrettelegge for gjensidig bistand og samarbeid mellom sivile og militære myndigheter og samordne den sivile del av totalforsvaret
- 9) etablere kontakt med andre berørte embeter med sikte på å samordne håndteringen av uønskede hendelser på tvers av fylkesgrensene, eller der behovet for ressurser er stort

10) ved behov bistå kommunene med normaliseringstiltak og samordne tiltak fra sentrale myndigheter (Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015, kap IX)

Regulering av Statsforvalters ansvar innen samfunnssikkerhet og beredskap har vært gjenstand for flere endringer de siste 30 år, fra tidlig 90-tall hvor myndighetene, i arbeidet med *Det fremtidige sivile beredskap* (St.meld.nr. 24 (1992-1993) hvor samordning av den sivile beredskap ved fredstidsinnsats behandles i særlig grad.

[...] fredstidsinnsats skal bli en selvstendig og høyt prioritert oppgave for det sivile beredskap. Dette aktualiserer spørsmålet om en hensiktsmessig samordning av samfunnets innsatsressurser ved fredstidskatastrofe [...] Dersom en etat eller organisasjon alene kan ta hånd om en storulykke, oppstår intet samordningsbehov. Annerledes dersom storulykken også omfatter alvorlige funksjonsforstyrrelser for lokalsamfunnet eller i utpreget grad er tverretattlig. Jo flere etater og nivåer som er aktivt inne i bildet, jo mer påtrengende kan samordningsbehovet bli. (St.meld.nr 24, (1992-1993), s. 61)

Det ble i arbeidet med stortingsmeldingen lagt vekt på at samordning i hendelser der menneskeliv var truet ble ivaretatt gjennom redningstjenesten, men at det manglet en tilsvarende god samordning ved fredstidskriser som fører til store funksjonsforstyrrelser i samfunnet. Det ble videre i meldingen antydning at politimesteren var den som burde få tildelt dette ansvaret (St.meld.nr 24, (1992-1993), s. 61). Denne vurderingen fikk stortings tilslutning ved behandling av Innst.S.nr 163 (1992-1993), og Justisdepartementet startet med utarbeidelse av utkast retningslinjer for samordningsansvaret. Under høringen fremkom sterke synspunkter som understreket fylkesmannens generelle samordningsrolle, også under kriser i fredstid (St.meld.nr 37 (1995-1996), s. 35). Denne oppfatningen ble forsterket i forbindelse med flommen på Østlandet og påfølgende evaluering og oppfølgingsarbeidet i 1995. Her fremkom det tydelig at Fylkesmannen med sitt fylkesberedskapsråd har den beste forutsetning for å ivareta det regionale samordningsansvaret i kriser – med unntak av redningsaksjoner hvor redningssentralen har dette ansvaret. Tett dialog mellom fylkesmann og politimester er avgjørende (St.meld.nr. 37, (1995-1996) s. 35). I meldingen fremgår det videre at gjeldene

instruks for fylkesmennes beredskapsarbeid fra 1979 skulle gjennomgås for å tilpasses fylkesmannens nye oppgaver. Justisdepartementet skulle i tillegg nedsette en arbeidsgruppe som skulle konkretisere rammeforutsetninger for samordningsansvaret og foreslå retningslinjer som skulle fastsettes ved kongelig resolusjon. Dette som ett tiltak for å stå bedre rustet ved tilsvarende situasjoner i fremtiden (St. meld. Nr. 37, (1995-1996), s. 4). Stortingets ga tilslutning til meldingen (Innst.S.nr. 256 (1995-1996)).

Som resultat av ovennevnte St.meld.nr. 24 (1992-1993), *om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred*, med påfølgende St.meld.nr. 37 (1995-1996) ble det den 12.12.1997 ved Kgl. res utgitt en samordningsinstruks som fastsatte retningslinjer for regional samordning ved kriser og katastrofer i fred (Justisdepartementet, 1997). "Formålet med retningslinjene er å beskrive hvordan fylkesmannen skal utøve samordningen for å sikre optimale og koordinerte løsninger mellom alle aktører i krisehåndteringen" (Pkt 2, Merknader til retningslinjene, første avsnitt).

Disse retningslinjene var, sammen med Instruks for fylkesmennes beredskapsarbeid (justis og politidepartementet, 1979, revidert 2008) regulerende frem til retningslinjene ved felles revisjon i 2015 ble slått sammen til Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015, kap XI).

I forarbeidene ble det her lagt vekt på at en slik sammenslåing av kravene til fylkesmannen i en felles instruks rydder uklarer av veien, bidrar til forutsigbarhet og felles forståelse, og det er videre vektlagt at en felles instruks vil bidra til en mer ensartet praksis (Statsrådsforedrag, 2015, kap. 1).

Samtidig som kravene er tydeliggjort er samordningsansvaret presisert, og formålet med den nye instruks er å presisere og tydeliggjøre fylkesmannens samordningsansvar i alle faser av samfunnssikkerhetsarbeidet; oversikt, forebygging, beredskap, krisehåndtering og normalisering.

Videre skal instruks sikre en mer enhetlig praksis fra embete til embete. Det går en linje i samfunnssikkerhetsarbeidet fra kommunen, via fylkesmannen til strategisk sentral krisehåndtering. For at dette skal fungere optimalt må det etableres en enhetlig praksis over hele landet. (Statsrådsforedrag, 2015, kap. 3).

I merknader til instruksen i forbindelse med fremlegg (Statsrådsforedrag, 2015) er det videre vektlagt at ulik forståelse av samordningsrollen blant fylkesmenn i verste fall kan føre til redusert håndteringsevne nasjonalt grunnet manglende oversikt, initiativ og samordning regionalt, i tillegg til økte konsekvenser for befolkningen i de kommunene som rammes. Det vektlegges deretter at arbeidet med den nye instruksen hadde som forutsetning at en tydeliggjøring av samordningsrollen ved håndtering av uønskede hendelser skulle sikre en mer ensartet praksis.

Som ovennevnte utvikling viser har det de siste tiårene vært gjort gjentatte grep for å styrke samordning på regionalt nivå, ikke bare i det forebyggende arbeidet i førkrisefase, men også i forbindelse med selve krisehåndteringen. I tillegg har det vært et politisk ønske om å få praktiseringen mest mulig lik i alle statsforvalterembetene.

I 2015 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av Justis og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Riksrevisjonen, 2015), og med en påfølgende oppfølgingsundersøkelse i 2017 (Riksrevisjonen, 2017). I undersøkelsens gjennomgang av samordningsrollen etter ny instruks er det referert til at de fylkesmenn som i 2017 ble intervjuet opplevde at instruksene ga en god beskrivelse av arbeidsoppgaver, og at den ga handlingsrom og tydelig grenseoppgang mot andre aktører som redningstjeneste og politi. Men fylkesmennene opplevde ikke at samordningsrollen ble praktisert annerledes med den nye instruksene. Fra fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt Hordaland, ble det meldt behov for ytterligere klargjøring av samordningsrollen samt terskel for når fylkesberedskapsrådet skal kalles inn (Riksrevisjonen, 2017, s. 61). DSB sitt syn var at instruksens endringer var en forbedring når det gjaldt å tydeliggjøre fylkesmannens samordningsansvar. DSB meldte videre at de ikke hadde registrert noe ulik praksis for utøvelse av samordningsrollen mellom de ulike embetene.

Instruks for Statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015), basert på justeringer og videreutvikling de siste tiårene, var utgangspunktet for forventninger til Statsforvalters samordning ved pandemiens inntog, 2020.

2.4 Samordningskanal

Et ledd i å ivareta samordningsansvaret er blant annet felles rutiner for varsling og rapportering. DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal (2018) beskriver dette. Formålet med retningslinjer er å sikre helhetlige og enhetlige rutiner for varsling og situasjonsrapportering på en og samme kommunikasjonskanal for alle berørte etater. Rutinene skal føre til en mer samordnet og mer effektiv håndtering av uønskede hendelser, og på denne måten være et viktig bidrag for å redusere skader på liv, helse, miljø og materielle verdier. Statsforvalters oppgave er å være bindeledd mellom sentrale stat og kommuner, samt ivareta varsling og rapportering i sitt horisontale samordningsansvar.

Retningslinjene beskriver *varsling på samordningskanal*, om hvordan sentrale myndigheter som varselsutstedere skal varsle om hevet aktsomhetsnivå, samt beredskaps- og hendelsesvarsler til underliggende etater og statsforvalter, og hvordan dette skal formildes videre. Og, retningslinjene beskriver videre hvordan *situasjons- og statusrapportering* skal foregå, fra kommuner og regional stat/aktører via statsforvaltere og til DSB, og hvordan DSB varsler videre til overordnet samordningsmyndighet. Situasjonsrapportene skal gi overordnet myndighet et sektorovergripende bilde av situasjonen som viktig bidrag til situasjonsforståelse for en best mulig håndtering av situasjonen.

2.5 Nasjonal helseberedskapsplan

Statsforvalteren er i *Nasjonal helseberedskapsplan* (2018) beskrevet med sine relevante oppgaver ved helsehendelser. Statsforvalter er regional helseforvaltning og bindeledd mellom nasjonalt og lokalt nivå. Her beskrives statsforvalterens ansvar for å samordne samfunnssikkerhet og beredskap generelt, og tilsyn etter kommuneloven spesielt. Videre at statsforvalter er bindeledd mellom lokalt og nasjonalt nivå, med ansvar for samordning av samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Statsforvalterens oppgaver med etablering av fylkesberedskapsråd er også beskrevet, samt rådets rolle med å drøfte samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål, bidrar til felles risiko- og sårbarhetsbilde og felles plattform for planlegging, i tillegg til å bistå i statsforvalters samordning av krisehåndtering. Helseberedskap er ett av flere områder hvor fylkesmannen har en samordningsrolle (Nasjonal helseberedskapsplan, 2018, s. 16). Statsforvalter i ett av fylkene i hver helseregion er beskrevet

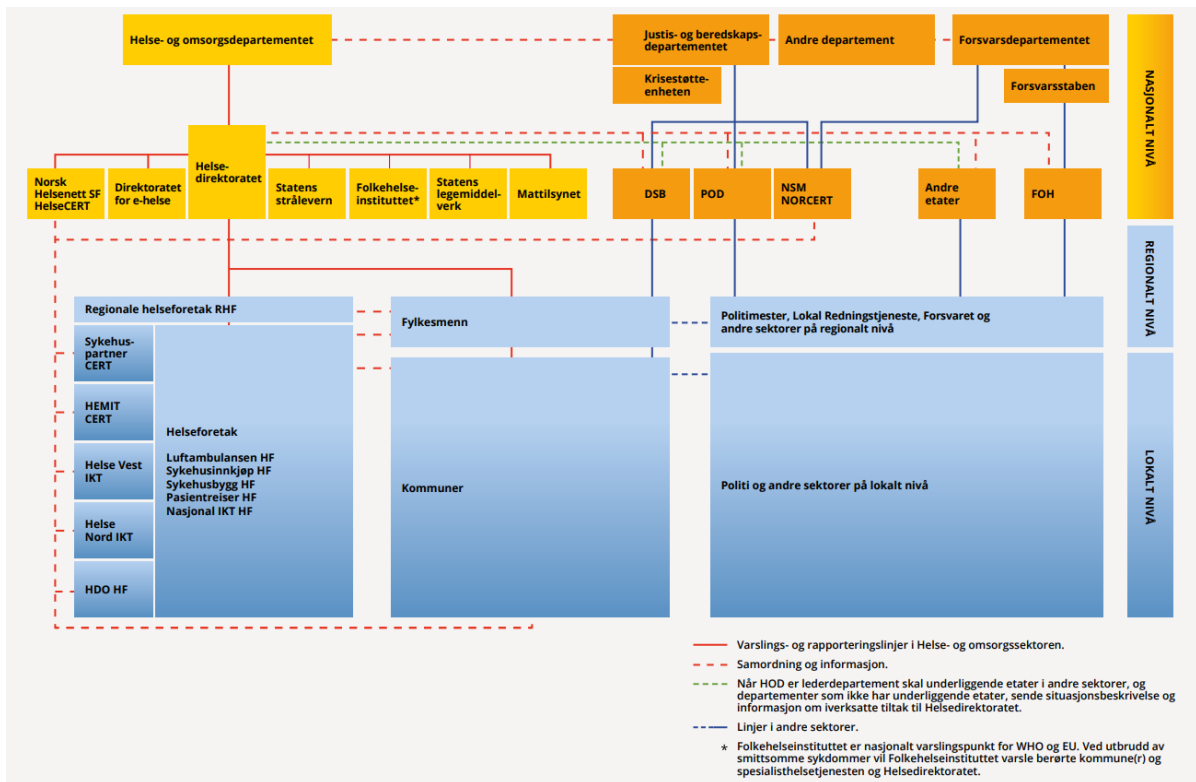
som utpekt kontaktstatsforvalter med oppgave å samordne kontakt med det regionale helseforetaket.

I forbindelse med det generelle samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i helse- og omsorgssektoren, skal statsforvalteren [fylkesmannen]:

- gjennom tilrettelegging og veiledning medvirke til at regionale og lokale etater etablerer planer som del av samordnet planverk.
- ha særlig oppmerksomhet på, og holde Helsedirektoratet og Statens helsetilsyn orientert om allmennfarlig smittsom sykdom i fylket.
- veilede kommunene om helse- og omsorgstjenesten og miljørettet helsevern.
- ha ansvar for å varsle Helsedirektoratet om større hendelser i fylket som berører helse.
- bistå Helsedirektoratet i krisehåndtering basert på oppdrag fra Helsedirektoratet.
- være regionalt ledd for Kriseutvalget for atomberedskap. Fylkesmannen skal samordne beskyttelsestiltak og formidling av informasjon til presse og publikum – regionalt og lokalt (Nasjonal helseberedskapsplan, 2018, s. 16)

Statsforvalter har i tillegg følgende ansvar for å samordne krisehåndteringen på regionalt nivå og skal:

- bistå Helsedirektoratet i krisehåndteringen, som regional helse- og omsorgsforvaltning.
- samordne krisehåndteringen regionalt i henhold til gitte instruksjer, retningslinjer og lover.
- skaffe oversikt over situasjonen i fylket og rapportere dette til Helsedirektoratet.
- være bindeledd mellom Helsedirektoratet og kommunalt nivå ved iverksetting av tiltak.
- bidra til god kontakt, bistand og samarbeid mellom sivile og militære myndigheter.
- når DSB har iverksatt situasjonsrapportering i sin linje, skal fylkesmannen utarbeide én felles rapport til berørte direktorater, slik at de raskt får relevant og lik informasjon.
- koordinere tiltak og informasjon med politimester, regional statsforvaltning (blant annet Mattilsynet), RHF, helseforetak, fylkeskommune og berørte kommuner.
- ved en atomhendelse skal fylkesmannen koordinere og bidra til iverksettelse av samordnede tiltak regionalt og lokalt, i samråd med Kriseutvalget for atomberedskap. (Nasjonal helseberedskapsplan, 2018, s. 41)



Figur 2.1 – Varslings- og rapporteringslinjer i helse- og omsorgssektoren, Nasjonal helseberedskapsplan (2018, s. 44)

2.6 Nasjonal beredskapsplan pandemisk influensa

Nasjonalt beredskapsplan pandemisk influensa (2014) er utarbeidet med utgangspunkt i nasjonale og internasjonale rammer, og har til hensikt å sikre en felles nasjonal beredskapsplanlegging for å håndtere en influensapandemi ved blant annet å opprettholde nødvendige samfunnsfunksjoner (2014, s. 9). Klare roller og ansvarlinjer er viktig under en pandemi, og det vises i pandemiplanen til Nasjonal helseberedskapsplan som et nasjonalt rammeverk for dette, uavhengig av type uønsket hendelse (*Nasjonalt beredskapsplan pandemisk influensa*, 2014, s. 5), så også for beskrivelse av statsforvalters oppgaver (2014, s. 14).

3. Teori

For å få belyst statsforvalters ivaretagelse av sine samordningsoppgaver som del av krisehåndtering av pandemien, er det i dette kapittelet omtalt teori relevant for valgt problemstilling. Det vurderes nødvendig å omtale kriser og krisehåndtering, både kjennetegn og teoretiske utfordringer. Videre vil det med tanke på valgt problemstilling være naturlig og nødvendig å behandle aktuell teori knyttet til samfunnssikkerhet og samordning. Både intern og eksternt samordning samt vertikal og horisontal. Som avslutning av teorikapittelet vil forskningsspørsmål bli utledet.

3.1 Krise og krisehåndtering – et teoretisk perspektiv

Kriser, som i det greske ordet *krisis*, betyr i sin opprinnelige form vendepunkt eller plutselig forandring (Engen et al. 2016, s. 260). Begrepet krise har gjennom årene fått en rekke definisjoner, og en fellesnevner er beskrivelser av noe, en hendelse/opplevelse som berører oss, enten på det individuelle plan eller som del av en organisasjon eller samfunn (Engen et al., 2016, s. 260).

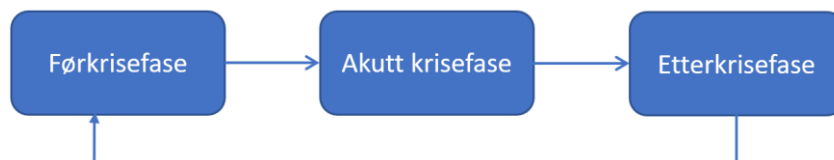
I stortingsmeldingen Samfunnssikkerhet i en usikker verden er *krise* definert som "en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes" (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 11), mens Rosenthal med fler sin definisjon, som Engen et al. (2016) legger til grunn for sin behandling av kriser i relasjon til samfunnssikkerhet, har i tillegg med forhold som *tidspress* og behov for å foreta *kritiske beslutninger*; "En alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger (s. 261).

Nettopp *tidspress* og behovet for å foreta *kritiske beslutninger* er relevante forhold opp mot krisehåndtering og samordning i forbindelse med dette. Før krisehåndtering omtales med teoretisk referanse, omtales her forhold som utdyper krisebegrepet og som kan påvirke hvordan kriser til syvende og sist blir håndtert. For å legge til rette for de beste handlinger i forbindelse med håndtering av en krise, vil mest mulig kunnskap om "hva som møter en" gi det beste utgangspunkt. Informasjonsmengden er ofte stor, og det samme er som oftest

tidspress og usikkerhet. Usikkerhet både til utvikling og konsekvens av hendelsen. Og, dersom risiko- og sårbarhetsanalyser er gjennomført på forhånd – før krisen inntreffer – vil det styrke kunnskapsgrunnlaget for de som skal håndtere krisen (Njå et al., 2020, s. 191).

3.1.1 Krisefaser

Kriser har både i definisjoner og oppfattelser en tendens til å bli omtalt og fokusert kun på den uønskede hendelsen i seg selv - først når den er et faktum. En uønsket hendelse har inntruffet og dette berører bestemte verdier. Men, hvis vi ser bort fra eksempelvis trafikkulykker, branner og andre tilsvarende akutte hendelser, vil en krise også ha et forløp, en prosess som starter lenge før selve den uønskede hendelsen inntreffer. Denne fasen har flere definert som *førkrisefase* hvor forebygging, kunnskapsetablering og forberedelser finner sted (Engen et al. 2016; Kruke, 2012). Njå et al. (2020) trekker frem aktiviteter som "Kartlegging av risiko, beredskapsanalyser, planlegging av beredskapen, risikostyring, samt øving av ulike beredskapselementer" (s. 192), som vanlige aktiviteter i førkrisefasen. På samme måte vil en uønsket hendelse også ha en etterkrisefase hvor gjenoppretting/normalisering, evaluering og læring finner sted. Engen et al. (2016) beskriver de tre fasene, førkrisefase, akutt krisefase og etterkrisefase som en sirkulær prosess, som nødvendig for å få en helhetlig tilnærming til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.



Figur 3.1 - Krisefaser som sirkulær prosess (Kruke 2012)

Kruke hevder vi etter en krisehåndtering forhåpentligvis kommer tilbake til en førkrisefase hvor vi er litt bedre forberedt enn vi var i forkant av forrige krise. Vi har et litt mer robust utgangspunkt enn tidligere (Kruke, 2012, s. 8). Forhåpentligvis fører det til at vi i kommende førkrisefase også er hakket mer observante for signaler på at noe er/kan gå galt, og at vi på vei inn i en ny krise fanger opp dette tidligere enn vi uten læring fra forrige krise ville gjort (Borch & Andreassen, 2021; Kruke, 2012). Her vist ved figur fra Kruke (2021):



Figur 3.2 - Læring fra krishåndtering gir økt robusthet og bedret utgangspunkt før neste hendelse (Kruke 2021)

Best mulig kunnskap om hva som kan inntreffe av uønskede hendelser, oversikt over de ulike beredskapsbarrierer og skadebegrensende tiltak, tilgjengelige virkemidler, kapasiteter og sårbarheter, samt læring fra tidligere kriser, setter oss på denne måten i best mulig stand til å møte nye kriser. Videre er det viktig at den etablerte beredskap er øvet i førkrisefase slik at aktører og samvirke er best mulig rustet til å møte nye hendelser (Engen et al. 2016, s. 286; Njå et al., 2020, s. 192).

Engen et al. (2016) beskriver i *Samfunnssikkerhet, analyse, styring og evaluering* en rekke faktorer som påvirker utvikling av en krise og hvordan vi møter/responderer på den. Som nevnt over vil alle våre forberedelser påvirke hvor effektivt vi håndterer den. I tillegg til dette vil krisens iboende egenskaper påvirke hvor effektivt vi responderer (Engen et al. 2016, s. 271). Dette leder over til en kategorisering av ulike type kriser.

3.1.2 Krisetypologi

Hvordan krisen oppstår, utvikler seg og avsluttes, påvirker vår evne til å forstå og til å handle. Kriser som jordskjelv eller tsunami utvikler seg svært raskt, og alle forstår at en krise har inntruffet. Mens andre kriser utvikler så langsomt at det krisen kan være vanskelig å fange opp – såkalt krypende kriser (Engen et al., 2016). 't Hart og Boin (2001) beskriver kriser i fire ulike typologier basert på hvor raskt krisen utvikler seg og hvor raskt den blir avsluttet (terminert). 't Hart og Boin (2001) beskriver krisenes egenskap basert på deres forståelse av krisen i tid, rom og konsekvens. De benytter eksempelstudier som tyngde i sitt arbeid, og Njå et al. er i boken *Samfunnssikkerhet, analyse, styring og evaluering* (2020) opptatt av at 't Hart og Boin sin kategorisering av kriser i fire ulike typologier gir en dypere forståelse når det

gjelder årsaker, kontekstuelle faktorer og sammenhenger. Dette gir grunnlag for bedre innsikt i hvordan kriser håndteres og fases ut (Njå et al., 2020, s. 57).

Krisens utviklingshastighet

		Rask	Langsom/krypende
		Rask	Raskt brennende kriser Rensende kriser
Krisens avslutningsh	Sakte/gradvis	Lange skyggers kriser	Sakte brennende kriser

Figur 3.3 - Krisetypologier (Hart og Boin, 2001)

Raskt brennende kriser kan eksemplifiseres med for eksempel bortfall av strøm, brann og tilsvarende. Dette er kriser som oppstår raskt og som rask avsluttes. Intensitet er kortvarig, beslutninger tas raskt, og krisen oppleves som oftest over – når selve den akutte krisefasen er over. Kriser som faller inn under raskt brennende kriser får allikevel lange politiske etterspill, det være seg Åsta-ulykken i år 2000 eller terrorhendelsen 22. juli 2011 (Njå et al., 2020, s.58)

Rensende kriser, de som utvikles over tid, men som brått avsluttes kan eksemplifiseres med opptøyer/uroligheter/terrorhandlinger som oppstår etter lang tids "ulming", men raskt avsluttes når gjerningen er utført (Engen et al., 2016, s.277; Njå et al., 2020, s. 58)

Lange skyggers kriser inntreffer raskt, men avsluttes over lang tid, som eksempelvis Tsunamien i 2004, Alexander Kielland 1980 (Njå et al., 2020, s. 58). Dette er kriser hvor selve akutte krisefasen er raskt over, men hvor samfunnet påvirkes av krisen i lang tid, og hvor krisens forløp, beslutninger tatt av kriseledelsen, krisens langvarige konsekvenser direkte og indirekte til stadighet vil kunne være et tema. Det kan ta lang tid å avslutte det politiske etterspillet (Engen et al., 2016, s. 277).

Sakte brennende kriser utvikles over tid, og har en langvarig eksistens. Klimakrisen, komplekse humanitære kriser, global forurensing og miljøgifters innvirkning på arvestoffer er alle eksempler på kriser som utvikles over tid, og hvor krisens avslutning er usikker og går

over tid (Engen et al., 2016, s. 277; Njå et al., 2020, s. 58). Borch og Andreassen definerer også pandemier som saktebrennende kriser (2020, s. 19).

Hart og Boin (2001) er opptatt av at analyser av kriser i de ulike fire typologier er viktig for å forstå, finne ulike mønster i utvikling og avslutning for deretter å kunne anvende denne kunnskapen i en bedre forståelse for best mulig kriseledelse av fremtidige hendelsers (s. 31). Vår evne til å forstå og forklare ulike uønskede hendelser er med å danne grunnlaget for både proaktivt sikkerhetsarbeid, forebygge uønskede hendelser, samt gjøre de beste forberedelser for å håndtere de kriser vi ikke kan avverge (Engen et al., 2016, s. 278).

Problemer som er vanskelig å definere, som oppleves flytende, ikke-lineære og hvor løsningen kan være vanskelig å se, ble i artikkelen *Dilemmas in a General Theory of Planning* av Rittel og Webber (1973) beskrevet som *wicked problems*. Direktoratet for forvaltning og IKT (2014) (nå DFØ) oversatte *wicked problems* med *gjenstridige problemer* i sin rapport *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*, og de beskrev involvering av flere sektorer med ulik problemforståelse, ulike virkemidler samt uklare og ukjente årsaksforhold som kjennetegn på gjenstridige problemer. Engen et al. (2016) oversetter *wicked problems* med *slemme problemer* i sin beskrivelse av denne type kriser som hendelser med stor grad av iboende usikkerhet og uoversiktlige konsekvenser, som med det stiller samfunnet overfor store utfordringer.

3.1.3 Krisehåndtering

Det er en klar sammenheng mellom de enkelte krisers egenskaper og hvor effektivt vi håndterer de. Og tilsvarende vil krisens videre utvikling være avhengig av hvordan vi håndterer krisen (Engen et al., 2016, s. 273).

Vår respons på en uønsket hendelse som vi ikke har klart å avverge (Engen et al., 2016, s. 278) vil være avhengig av vår forståelse av *hva* som inntreffer, våre forberedelser med beredskapsoppbygging, trening og øving, samt de beredskapstiltak som iverksettes (Engen et al., 2016, s. 301). Engen et al. definerer krisehåndtering som *den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad-hoc, når en krise har manifestert seg* (Engen et al., 2016, s. 300). Kriseledelse innebærer å skape forståelse, skape meningsdanning blant berørte aktører samt fatte beslutninger basert på beste forståelse/fornuft. Krisehåndteringen kjennetegnes av

aktiviteter under stort tidspress og ofte stor grad av usikkerhet hvor det er avgjørende å få oversikt over hva som har inntruffet og få iverksatt tiltak for å redusere konsekvens for liv, helse, miljø og materielle verdier. En normalisering av situasjonen og deretter en gjenoppretting er det som forventes av ledelsens krisehåndtering. Avslutningsvis forventes det at det iverksettes tiltak for å lære av hendelsen og hvordan den ble håndtert. I tillegg vil det i de fleste tilfeller, fra flere hold, settes lys på hva ledere kunne gjort bedre i førkrisefase; enten forhindret at hendelser inntraff, eller gjort bedre forberedelser (Engen et al., 2016, s. 301).

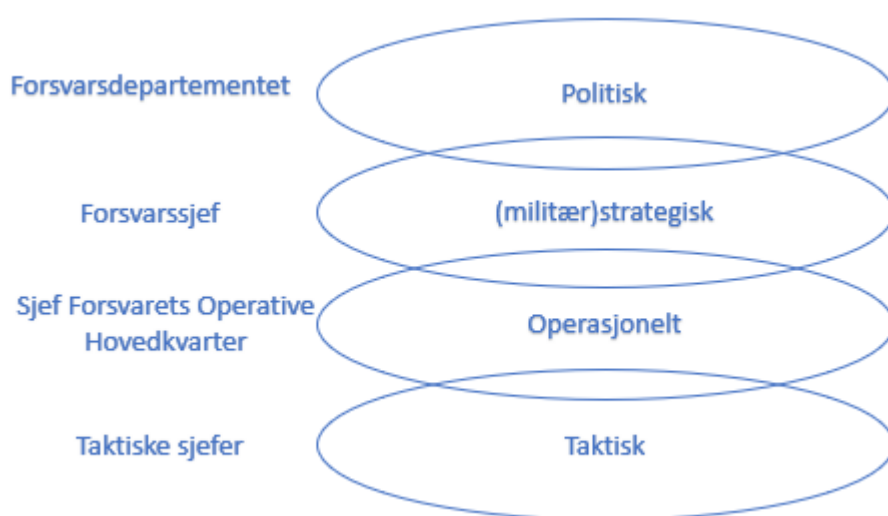
I boken *The Politics Of Crisis Management, Public Leadership under Pressure*, beskriver Boin et al. (2017) krisehåndteringen til å bestå av fem kritiske faser; sensemaking (situasjonsforståelse), decision making and coordinating (beslutningstaking og koordinering), mening making (krisekommunikasjon, terminating (avslutning) og learning (læring). Den umiddelbare kriserespons/krisehåndtering vil da være et resultat av hvordan kriseledelsen oppfatter og forstår krisen, hvordan beslutninger tas samt hvordan beslutninger koordineres og kommuniseres. Boin et al. (2017) beskriver også at fra beslutning er tatt og til den materialiseres i handling er man avhengig av vertikal og horisontal koordinering på veien. Denne koordineringen kan vise seg vanskelig når usikkerheten er stor og det kan føre til misforståelser, unødvendig overlapp og konflikter blant berørte aktører (s. 62-64).

Håndtering av kriser, styring av kriser, henger ifølge Engen et al. sammen med hvor fullmakt til beslutninger er lokalisert (2016, s. 301). Hvem sitter på oppdatert kunnskap om situasjonen, hvor fort utvikler krisen seg, hvilke ressurser er tilgjengelig, og hvordan responderer kapabiliteter og befolkning på tiltak og beslutninger? I forbindelse med krisehåndtering benyttes ulike benevnelser for de ulike hierarkiske nivå, alt fra linjebeskrivelse, 1., 2. og 3. linje til nivå; strategisk, operasjonelt og taktisk. I Melding til Stortinget nr. 13 (2015-2016) beskrives de tre nivåene i det nasjonale beredskapsapparat på følgende måte:

- Strategisk nivå benyttes gjerne om det sentrale nivået, dvs. regjeringen, Kriserådet og departementene. Dette omtales også som nivå 1.
- Operasjonelt nivå benyttes gjerne om statlige forvaltningsorganer (direktorater, etater og tilsyn) underlagt et departement og som arbeider med hele landet som virkefelt. Dette omtales også som nivå 2.

- Taktisk nivå benyttes gjerne om regionalt og lokalt nivå. Dette omfatter blant annet politidistrikter og særorgan, fylkesmenn, kommuner, og region- og distriktskontorer til statlige forvaltningsorganer. Dette omtales også som nivå 3. (s. 7)

I tillegg til de ulike hierarkiske nivåene over kommer også det politiske nivået, og, i kriser med flernasjonale dimensjoner vil også det internasjonale nivå være representert (Engen et. al. 2016, s. 302). Forsvaret beskriver i sin fellesoperative doktrine de fire ulike hierarkiske kommandonivå på denne måten (Forsvaret, 2019):



Figur 3.4 - Skjematisk oversikt kommandonivå (Forsvaret, 2019, s. 64)

Det bemerkes at nivået mellom det taktisk og strategisk nivå, benevnes *operasjonelt* nivå – ikke *operativt* nivå som enkelte feilaktig benytter.

3.1.4 Ulik tilnærming til kriser i ulike fagmiljø

I følge Njå et al. (2020) er ikke interessen for samfunnssikkerhet like stor innenfor alle fagdisipliner. Samfunnssikkerhet er et høyst tverrfaglig innsatsområde, og gjennom de siste tiårene har det vært en kraftig utvikling av det tverrfaglige perspektivet. Njå et al. viser til at fagdisipliner som sosiologi, statsvitenskap og psykologi de siste årene har hatt et betydelig økt bidrag, mens de samtidig trekker frem at interessen blant fagdisipliner som rettsvitenskap, medisin og annen helsefag og teknologi ikke har vært like stor (2020, s. 60). De sistnevnte

fagområder nevnes som områder hvor det har vært lange tradisjoner for selv å definere grenser for egen profesjon, og utvikle egne standarder for hva som er godt og ikke godt. Det vises videre til behovet for et større tverrfaglig samspill mellom ulike fag for å sikre et best mulig sikkerhetsnivå i samfunnet. Et slikt tverrfaglig samspill ved undersøkelser av uønskede hendelser/kriser trekkes frem som en antatt styrke for i fellesskap å prøve å forstå hva som må til for å lære av de ulike uønskede hendelsene/krisene. Tverrfaglig deltakelse i observasjoner og undersøkelser i akuttkrisefasen og etterkrisefasen vil kunne danne et best mulig grunnlag for en bedret tverrfaglig kriseforberedelse i førkrisefase, og et bedre tverrfaglig samarbeid i krisehåndteringen i den akutte fasen. (Njå et al., 2020, s. 61).

3.2 Samordning og samfunnssikkerhet – et teoretisk perspektiv

Samordning som begrep kan, ifølge Borch og Andreassen (2020, s. 129), sees på som en undergruppe av samarbeid. Mens samarbeid har en vid mening som et allment begrep, fokuserer samordning på et spesifikt område, som skal sørge for at felles innstas henger sammen i tid og rom, og blir utført til rett tid og sted og på rett måte. Samordning kan defineres som en temporær fremvoksende, omgivelsestilpasset prosess, som har til formål å styre to eller flere aktørers innsats, interaksjon og aktiviteter, knyttet til spesifikke aktiviteter, for å realisere et kollektivt mål (Faraj & Xiao, 2016 referert i Borch & Andreassen, 2020).

Aasland viser i sin doktorgradsavhandling (2022, s. 22) til Sennetts sosiale triangel, hvor samordning knytter seg til både formelle og uformelle relasjoner i de organisasjoner som skal samordne seg. Ulike aktører har forskjellige verdier og erfaringer og samarbeidet må sees i sammenheng med respekt og autoritet, for å oppnå gode relasjoner som bygger på tillit.

Fimreite og Lægreid (2008) beskriver *samordning* som et av organisasjonsteoriens mest omskrevne begrep, samtidig som det sjeldens er klart definert, og for å få klarhet i begrepet kan det være hensiktsmessig å dele det opp i ulike dimensjoner. Christensen og Lægreid (2008) skiller mellom intern og ekstern, vertikal og horisontal samordning. Dette vil bli omtalt i et senere delkapittel.

Samfunnssikkerhet er et sentralt begrep i Norge (Engen et al., 2016, s. 27), samtidig som det fortsatt kan betraktes som et relativt umodent begrep (s. 54). Selve begrepet har sin opprinnelse

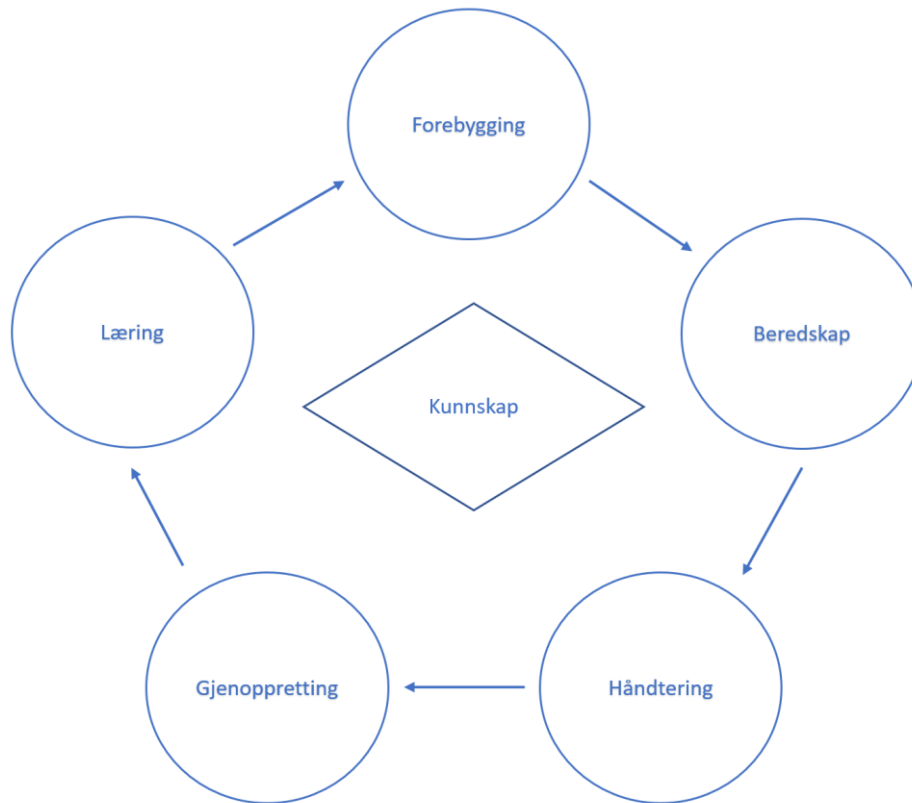
til følgende etter storflommen på Østlandet i 1995, og den diskusjon som fulgte i ettertid med fokus på hvem som hadde hovedansvaret for krisehåndtering, flomvern og forebygging (Njå et al., 2020, s. 19). Men, begrepet ble første gang tatt i bruk i forbindelse med forarbeidene til studiet *Samfunnssikkerhet* ved Høgskolen i Stavanger (Kruke et al., 2005). Før dette, og i etterkant av storflommen på Østlandet, samtidig med en generell oppmerksomhetsforskyvning fra kald krig til sikkerhet i samfunnet, benyttet blant annet statssekretær i Forsvarsdepartementet (FD), Martin Kolberg i 1997 begrepet *samfunnets sikkerhet* i et foredrag i forbindelse med Totalforsvarsprosjektet. Og, som nevnt over, fra Høgskolen i Stavanger gikk det samme år en søknad til daværende Kirke-, utdannings-, og forskningsdepartementet om opprettelse av et 2-årig påbygningsstudium i samfunnssikkerhet (Aasland, 2022, s. 12). Samfunnssikkerhetsstudiet hadde oppstart høsten 1999 (Aasland, 1997).

Samfunnssikkerhet er i siste samfunnssikkerhetsmelding (Meld. St. 5 (2020-2021)) beskrevet på denne måten:

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger (s. 11).

Den samme beskrivelsen var benyttet i forrige samfunnssikkerhetsmelding (Meld. St. 10 (2016-2017)). Njå et al. (2020) gjør noen refleksjoner rundt beskrivelsen av samfunnssikkerhet i balansen mellom på den side å peke på konkrete hendelsestyper, og på den annen side at begrepet rommer mye (s. 13). Ser vi på dagens beskrivelse av begrepet har det beveget seg i retning langt større fokus på førkrisefase ved å "verne seg mot" i selve beskrivelsen/definisjonen sett opp mot første gang begrepet ble beskrevet i en Stortingsmelding (St.meld.nr. 17 (2001-2002)) som "den evne samfunnet har for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenning"(s. 5). Men, allerede ved etablering av begrepet var nettopp hensikt å skulle favne beredskapshensyn i samfunnsplanleggingen, det å skape et mere robust samfunn (Aasland, 2022, s. 12). I de fleste tilfeller i dag beskrives samfunnssikkerhet som et kontinuerlig arbeid, gjerne beskrevet som et kjede/hjul, hvor forventningen om at alle

deler har nødvendig oppmerksomhet, fra kunnskapsetablering om den risiko- og sårbarhet vi har, via beredskapsforberedelser før krisehåndtering og deretter normalisering/gjenoppretting. Etter håndtering og gjenoppretting er evaluering og læring vektlagt som grunnlag for ny kunnskap for ytterligere forberedelser inn i det forebyggende arbeidet, se figur.



Figur 3.5 - Samfunnssikkerhetshjulet (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 163)

3.2.1 Spesialisering

Fimreite et al. (2014) viser til at spesialisering fører til behov for samordning, og at behovet for samordning øker jo større spesialisering i samfunnet er. Ulike spesialiseringsformer i forvaltningsapparatet kan være etter:

- formål og oppgaver til ulike sektorer, politikk- eller departementsområder eller funksjoner;
- prosess som eksempelvis regulering, revisjon, kontroll eller tilsyn;
- målgruppe eller klienter som for eksempel asylsøkere, innvandrergrepper, terrorister;
- geografi eller territorium som kommune, interkommunalt samarbeid, fylke, region, sted for ulykke. (s. 24-25).

Dersom ett av ovennevnte spesialiseringsprinsipp legges til grunn på ett forvaltningsnivå og et annet prinsipp på et annet forvaltningsnivå, antar Fimreite et al. (2014) at dette vil ha konsekvenser for styring og samordning. Et eksempel her er, ifølge Helgøy og Aars (2008), kommunene som det lokale selvstyret med *geografisk spesialiseringsform* og statsforvaltningen som er dominert av *formål og oppgave* som spesialiseringsform. Valg av spesialiseringsprinsipp vil ha mye å si for hvordan samordningen gjennomføres, og de ulike samordningsmekanismenes styrker og egenskaper vil være avgjørende for evnen til å samordne under krisehåndtering. Ansvarsprinsippet medfører at hver enkelt etat, virksomhet eller organisasjon, har ansvar også for beredskap og ivaretagelse av samfunnssikkerhet innenfor sitt ansvarsområde. Dette krever at de instanser som skal sikre samvirke mellom de ulike berørte aktører må ha tilstrekkelig virkemidler og ressurser for ivaretagelse av sitt samordningsansvar (Fimreite et al., 2014, s. 25).

Fimreite et al. (2014) beskriver også ulike egenskaper som skiller horisontal og vertikal spesialisering. Eksempelvis der ansvar og myndighet er klart fordelt mellom departement og underliggende direktorat som en vertikal spesialisering, og som del av det ulik grad av spesialisering avhengig av valgt tilknytningsform på underliggende enhet. Et eksempel på horisontal spesialisering er oppsplitting/oppdeling av organisasjoner på samme forvaltningsnivå, for eksempel der et direktorat eller departement deles i to eller flere enheter.

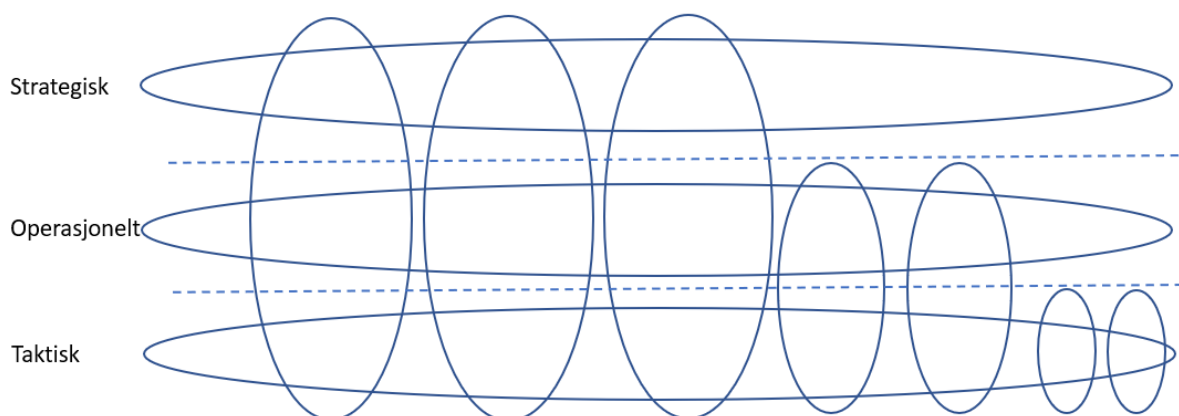
3.2.2 Flernivåstyring

Helgøy og Aars (2008) hevder at offentlige beslutninger i økende grad blir tatt i skjæringsflaten mellom ulike forvaltningsnivå, og viser videre til Marks definisjon av *flernivåstyring* (Marks, 1993 referert i Helgøy & Aars, 2008) som et system av kontinuerlig forhandling mellom nye beslutningstakere på ulike territorielle nivåer – overnasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt – fremkommet gjennom omfattende prosesser av institusjonell utvikling og beslutningsmessig omfordeling (Helgøy & Aars, 2008, s. 13). Større kriser berører ofte flere sektorer og styringsnivå, og kan også berøre flere land. Krisen vil kreve koordinering mellom aktører med ulike utgangspunkt når det gjelder ressurser, mål, kompetanse og interesse (Rykkja, 2014, s.79). Rykkja beskriver videre at flernivåstyring gir mer oversiktighet, økt klarhet i rollefordeling, overlapp i ansvarsområder og svekket hierarkisk struktur, som igjen fører til komplisert krisehåndtering (2014, s. 79).

Flernivåstyring fører ifølge Fimreite et al. (2014) til økt kompleksitet fordi tradisjonelle ansvarsrelasjoner, styrings- og samordningsoppgaver stilles overfor nye utfordringer. Spørsmål knyttet til samfunnssikkerhet og kriser kan gå på tvers av grenser mellom offentlig og privat sektor, de kan ramme flere land, departementsområder og forvaltningsnivå.

Oppmerksomhet og bevissthet om behov for flernivåstyring og organisering, både vertikalt og horisontalt, gir – ifølge Rykkja (2014, s. 79) - mulighet for å analysere fordeling av ansvar og oppgaver, før, under og etter en krise. Analyser vil kunne avdekke områder hvor samordning vil kunne være problematiske, eller hvor samordning mangler helt eller delvis. Dette vil kreve at aktørene har kunnskap om hverandre, deres oppgavefordeling, ansvars og myndighetsområde, avhengigheter og ressurstilgang. Krisens størrelse, antall berørte forvaltnings-/styringsnivå, og antall aktører involvert påvirker hvor vanskelig krisen er å håndtere. Økt oppmerksomhet og bevissthet om flernivåstyring er både viktig og riktig, og den økte kunnskapen det gir om aktørene de ulike ansvarlige skal samordne med vil kunne gi viktig kunnskap for bedret krisehåndtering (Rykkja, 2014, s. 89).

Engen et al. (2016) beskriver også den økte kompleksitet i krisehåndtering ved flere forvaltningsnivå fra det strategiske ledernivå og ned til det taktiske nivå – der hendelsen har inntruffet. Krisehåndtering med flere styringsnivå kompliseres så ytterligere med et stort aktørkart, hvor gjerne også antall styringsnivå blant aktørene varierer. Informasjonsutveksling som grunnlag for beslutningstaking vil måtte foregå både vertikalt innenfor egen organisasjon, men også horisontalt for koordinering og beste situasjonsforståelse (s. 311).



Figur 3.6 - Vertikal informasjons- og beslutningsstruktur og horisontal koordinering (Engen et. al. 2016, s. 311)

3.2.3 Ulike dimensjoner ved samordning

Christensen og Læg Reid benytter fire dimensjoner av samordning i sitt notat *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations* (2007), for å finne den relative betydningen av strukturelle, demografiske og kulturelle variabler. Christensen og Læg Reid gjennomførte en analyse basert på spørreundersøkelse blant ansatte i departementer og direktorater, og hvordan de vurderte samordning, se figur 3.7.

	Vertikal samordning	Horisontal samordning
Intern samordning	Mellom tilhørende departement og underliggende direktorater/etater	Mellom departementer, etater eller politisk sektor
Ekstern samordning	Oppover til internasjonale organisasjoner eller nedover til lokale myndigheter	Mellom sivilsamfunnet, organisasjoner, privat sektor, interesseorganisasjoner

Figur 3.7 - Vertikal og horisontal, intern og ekstern dimensjon samordning (Christensen og Læg Reid, 2007)

For denne masteroppgavens del vil Rykkjas tilpassede tabell, fra tidligere studie av fylkesmannens [statsforvalters] samordningsoppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap, være mer hensiktsmessig når det gjelder beskrivelse av de fire dimensjoner (Rykkja, 2014, s. 129):

	Vertikal samordning	Horisontal samordning
Intern samordning	Med statlige myndigheter innenfor justis-/samfunnssikkerhetssektoren	Med statlige myndigheter i andre sektorer og med andre saksområder i fylkesmannsembetet
Ekstern samordning	Med kommunale/fylkeskommunale myndigheter (og med overnasjonale/internasjonale organisasjoner)	Med frivillige organisasjoner og bedrifter i privat sektor

Figur 3.8 - Fire dimensjoner på samordning, tilpasset fylkesmannen (Rykkja, 2014, s. 129)

Horisontalt i den interne samordning forholder statsforvalter seg til regionale stat, både blant aktører statsforvalter samordner innenfor sitt geografiske område, samt til andre fag og saksområder i sitt embete. I den eksterne horisontale samordning forholder statsforvalter seg til ulike frivillige organisasjoner, aktuelle virksomheter og også private aktører.

I sin vertikale samordning forholder statsforvalter seg internt til DSB når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap, og vertikal ekstern samordning foregår i relasjon til sine kommuner og fylkeskommune.

3.3 Forskningsspørsmål relevant opp mot teori

Masteroppgavens valgte problemstilling er *Hvordan har statsforvalterembetenes variasjon i tilnærming til sine samordningsoppgaver under pandemien påvirket krisehåndteringen?* Som valgt teori viser har ulike type kriser ulike egenskaper, og vår tilnærming i ulike faser av krisen vil variere. Både med tanke på krisens egenskaper, samt egen evne til å håndtere krisen. Vår evne til å håndtere kriser er blant annet et resultat av organisering, krisens dimensjon og kompleksitet med antall aktører og nivå i forbindelse med håndteringen. For å se nærmere på hvordan dette har påvirket statsforvalterne bidrag i krisehåndteringen er følgende forskningsspørsmål utledet av teorien:

- Hvordan fremkommer ulik tilnærming til samordningsrollen blant statsforvalterembetene under deres bidrag i krisehåndtering av pandemien?

Videre er det interessant å se om det er store forskjeller på embetenes håndtering av sitt samordningsansvar i den vertikale akse opp mot den horisontale, basert på teoriens omtale av hvordan samordning påvirkes av samfunnets spesialisering og kompleksitet knyttet til styring ved flere forvaltningsnivå. Følgende forskningsspørsmål benyttes for dette formål:

- Er det grunnlag for å trekke noen slutninger om ulik tilnærming til samordningsoppgaver gjelder både vertikal og horisontal samordning?

Som det fremkommer av teorien knyttet til samfunnssikkerhet er det av stor betydning at vår tilnærming er kunnskapsbasert, og at denne kunnskapen oppdateres kontinuerlig. Eksempelvis embetenes kunnskap om sine kommuners behov, egen kapasitet og kompetanse. Samordning

er, som teorien viser, basert på tillit og gode relasjoner, både formelle og uformelle. Basert på dette er det riktig og viktig og få frem i hvilken grad erfaringen med embetenes ulike tilnærming har vært positiv eller negativ. Det tredje og siste forskningsspørsmålet som er valgt er derfor;

- Kan det sies noe om styrker og svakheter ved ulik tilnærming og virkemiddelbruk?

4. Metode

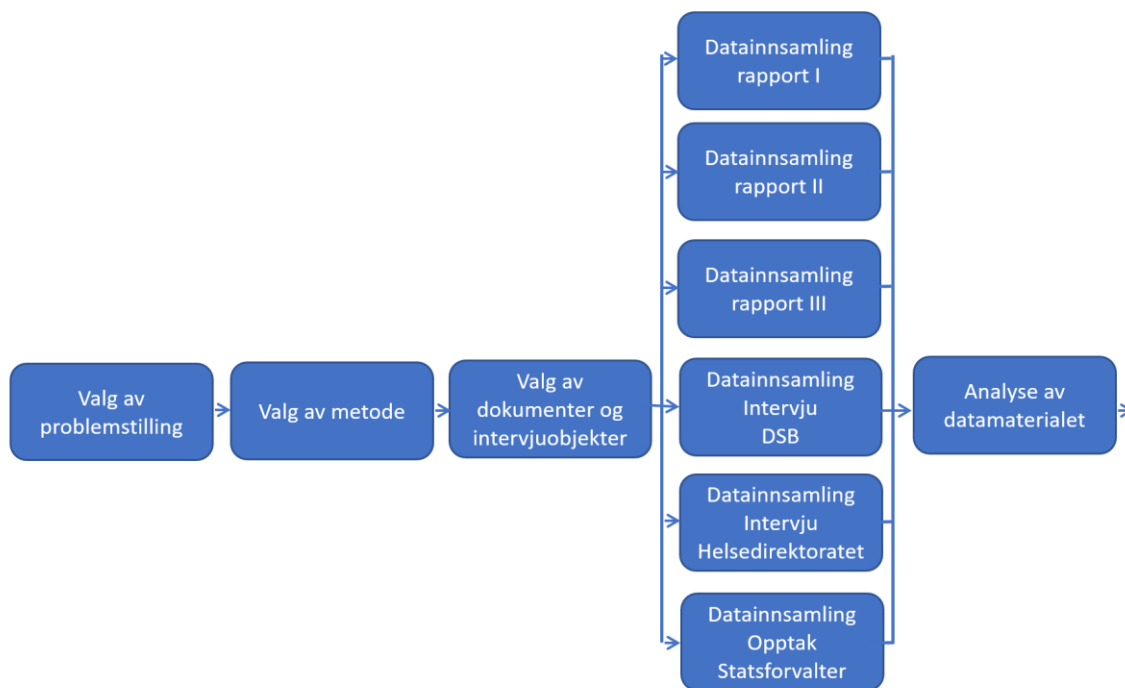
I boken *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* viser Johannessen et al. (2016) til det greske ordet *methodos*, som betyr å følge en bestemt vei mot et mål, i sin innledende forklaring av samfunnsvitenskapelig metode. Og, videre at "*de viktigste kjennetegnende ved metode/empirisk forskning er systematikk, grundighet og åpenhet*" (Johannessen et al., 2016, s. 25). Ifølge Jacobsen (2022, s. 13) handler forskning om å følge en metodikk som har som mål å produsere sanne beskrivelser av virkeligheten som, i prinsippet, er etterprøvbare. Og, hensikten med forskningen er å bringe frem gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. For å sikre at den kunnskap denne forskningen baseres på – omtalt som *empiri* i forbindelse med forskning - er både gyldig og troverdig er det nødvendig med valg av rett metode (strategi) (Jacobsen, 2022, s. 15).

4.1 Forskningsdesign og beskrivelse av valgt metode

Basert på ønsket fokus for forskningen og valgt problemstilling ble det tidlig i prosessen valgt en metodisk tilnærming med kvalitativ metode (Jacobsen, 2022, s. 153), og det ble tidlig klart at hovedvekt ville bli lagt på dokumentundersøkelse (se figur 4.1). Argumentet for å gjennomføre kvalitativ undersøkelse som metodisk hjelpemiddel, jf. Jacobsen (2022, s. 23) var ønske om å gjøre et begrenset antall åpne individuelle intervjuer, samtidig som det gjennom pandemihåndteringen er gjort en rekke undersøkelser og devalueringer som samlet gir et bredt bilde av krisehåndteringen. Det ble derfor tidlig besluttet å bruke eksisterende kvalitative kilder samt enkelte individuelle åpne intervju (Jacobsen, 2022, s. 157). Som Johannessen et al. (2016) redegjør for, kjennetegnes nettopp kvalitativ metode av fravær av én analytisk hovedretning, noe som nødvendiggjør full transparens når det gjelder forskningsresultatene. Masteroppgavens problemstilling blir belyst og besvart ved å samle inn og analysere det som er oppfattet å representere vesentlige og relevante undersøkelser og evalueringer foretatt i forbindelse med pandemien. I relasjon til valgt problemstilling. De undersøkelser og evalueringer som er benyttet som empiri er alle offentlige tilgjengelige dokumenter (Jacobsen, 2022, s. 158). Som ved evaluering etter tidligere kriser må vi også etter pandemien kunne anta at de undersøkelser og evalueringer som er gjennomført vil bli benyttet som grunnlag for offentlighetens narrativ fremover. Slik sett er det en egenverdi i å foreta et

dypdykk i de samme dokument for på den måten å se hvordan andre forskere har tolket sine funn – i relasjon til den problemstilling som her blir analysert. Valgte evalueringer for dokumentanalyse er alle oppfattet å være sentrale referansedokumenter, blant annet som grunnlagsdokumenter i Koronakommisjonens arbeid (NOU, 2021; NOU, 2022).

I tillegg til analyse av tilgjengelige rapporter (sekundærdata), er det gjennomført intervju av to sentrale representanter fra berørte direktorat som kvalitative primærdata (Jacobsen, 2022, s. 160). Intervjuene ble gjennomført som individuelle samtaler med middels strukturingsgrad (Jacobsen, 2022, s. 167). I tillegg ble opptak med statsforvalter Innlandet fra et seminar i regi av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ, 2021) benyttet – etter avtale med statsforvalter.

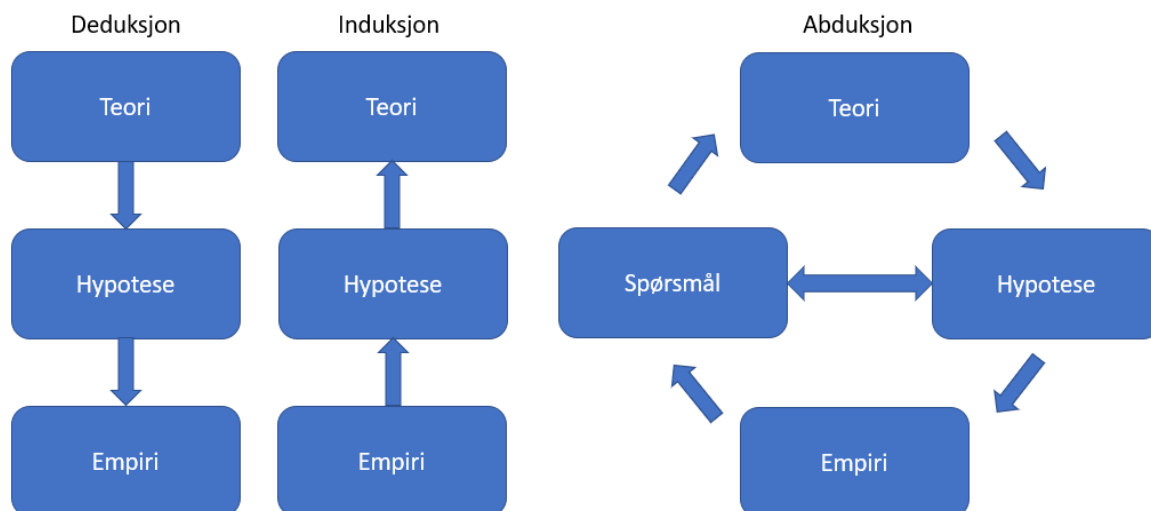


Figur 4.1 – Valgt forskningsdesign for masteroppgaven (egen skisse)

Figuren over gir en beskrivelse av forskningens design og metodevalg, fra problemstilling til analysert materiale, jr. Johannessen et al. (2016). Figuren gir som del av dette også en oversikt over type og antall datainnsamlinger for forskningens innhentede empiri.

4.1.1 Styrker og svakheter ved valgt metode

I valg av metode for denne masteroppgaven ble det valgt en praktisk tilnærming til hvordan gå frem for å få forsket på ønsket problemstilling, jf. Jacobsen (2022). For å finne svar på ønsket problemstilling formuleres gjerne hypoteser. En *hypotese*, gresk for *under* (hypo) og *setning* (thesis), som Johannessen et al. (2016) refererer til, viser til noe vi antar, noe som er foreløpig og fungerer som en rimelig antakelse på et fenomen. Valg av kvalitativ metode ble et resultat av hensiktsmessighet. En kvantitativ tilnærming, eller en kombinasjon ville også vært et alternativ (Jacobsen, 2022, s. 44), men dette ble ikke funnet aktuelt for denne masteroppgaven. En pragmatisk tilnærming til valgt metode er av Jacobsen (2022, s. 45) beskrevet med et sett grunnleggende forutsetninger, noe som også ha vært tilfelle for denne oppgaven. Kunnskapsgrunlaget har vært stort i form av sekundærdata fra gjennomførte undersøkelser og evalueringer, og disse danner grunnlag for antakelser og hypoteser som må undersøkes. Innhentet data er så undersøkt opp mot aktuell teori. Dette har igjen ført til en vekselvirkning mellom valgt empiri og teori. Ifølge Jacobsen (2022, s. 38) er det umulig å bare forholde seg til teori som utgangspunkt for hypoteser, eller på den annen side å starte forskningen og valg av hypoteser utelukkende på bakgrunn av empiri, slik deduksjon og induksjon kunnskapsutvikling beskriver. En kombinasjon av disse tilnærmingene, abduksjon (Houser & Kloesel, 1992; The Peirce Edition Project 1998; Timmermanns & Tavory gjengitt i Jacobsen, 2022) er valgt i denne forskningen, se figur 4.2. Forskningen har også benyttet både nærhet og distanse (Jacobsen, 2022, s. 40) gjennom en kombinasjon av individuelle intervju og datainnsamling ved bruk av sekundærdata. Pål Repstad (1993), gjengitt i Jacobsen (2022) hevder at en god forsker veksler mellom nærhet og distanse.



Figur 4.2 - Forskjeller mellom en deduktiv, en induktiv og en abduktiv tilnærming (Jacobsen, 2022, s. 38)

4.2 Valg av data og datainnsamling

4.2.1 Primærdata vs sekundærdata

Den opprinnelige tanken for innhenting av empiri var å gjennomføre spørreundersøkelse/survey av enkelte statsforvalterembeter. Dette i den hensikt å få grunnlag for vurdering av deres samordningsrolle under pandemi. I prosessen med å undersøke allerede gjennomførte studier og undersøkelser viste det seg raskt at statsforvalterne, gjennom pandemien, var delaktige, direkte eller indirekte i en rekke evalueringer som blant annet så på deres samordningsrolle. Det forelå et langt større grunnlagsmateriale, basert på allerede nylige gjennomførte evalueringer og undersøkelser, enn det det ville vært rom for i en spesifikk undersøkelse kun koblet til denne masteroppgaven. På bakgrunn av dette ble det besluttet å benytte den mest sentrale empiri som allerede forelå, og å gjøre dokumentanalyse av allerede gjennomførte nylige analyser/evalueringer som berørte statsforvalter, og samtidig supplere med enkelte intervju.

4.2.2 Dokumenter valgt for analyse

Rapport nummer 1 som er valgt for dokumentanalyse er Høgskolen I Østfolds sin forskningsrapport etter gjennomført undersøkelse av statsforvalters rolle i den første tiden etter 13. mars 2020 (Ese et al., 2021). Rapporten er utarbeidet av et forskerteam tilhørende Høgskolen i Østfold (2021) med god hjelp fra referansegruppe hvor både oppdragsgiver, Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD), representanter fra statsforvalterembeter - som var "objektet" for undersøkelsen - samt DSB, som fagdirektorat for statsforvalters arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, var delaktig. Kildegrunnlaget som er benyttet i undersøkelsen vurderes å være representativt med intervju av sentrale medarbeidere i alle ti embeter, totalt 64 intervju, i tillegg er en rekke situasjonsrapporter fra alle embeter gjennomgått. HIØ forskerteams troverdighet må vurderes å være god. Fagmiljøet ved HIØ oppgir å ha lang erfaring med organisasjonsforskning, og startet for 13 år siden et masterstudium innen samordning av helse- og velferdstjenester. Undersøkelsen er gjennomført i første periode av pandemien, og i vurdering av representativitet vurderes det at undersøkelsen gir et bilde av hvordan situasjonen var der og da. For denne masteroppgavens problemstilling er det vurdert at det ikke er problematisk at forskningen bygger på vurderinger gjort i første del av pandemien. Problemstillingen i denne masteroppgaven relaterer seg til statsforvalter gjennom pandemien, og ser ikke på eventuell utvikling gjennom de tre år pandemien har vart i en slik grad at rapporten fra HIØ ikke skulle være representativ. Det er vurdert å være et svært omfattende arbeid gjort i forbindelse med rapporten – et arbeid som vanskelig lar seg gjøre med høy frekvens. 64 intervjuer, halvparten fysiske intervju, de øvrige digitale, med to representanter fra HIØ på hvert intervju og varighet 1 til 2 timer (Ese et al., 2021, s. 8). Alle opptakene ble tatt opp på bånd og deretter transkribert, og som Jacobsen (2022, s. 162) beskriver, er personlige individuelle intervjuer tidkrevende. Både i forberedelser, gjennomføring og etterarbeid. HIØ har nedlagt et stort arbeid med 64 respondenter. Et slikt omfattende arbeid vil danne grunnlag for forskning over tid (Ese et al., 2021), og selv om enkelte av spørsmålene er relatert til opplevelser der og da, under intervjuet, er det grunn til å tro at majoriteten av forskningen er like aktuelt tre år ut i pandemien som noen måneder etter pandemiens oppstart. Rapporten er på bakgrunn av tilnærming og spørsmål vurdert å fortsatt være gyldig og relevant. Rapporten er også vurdert å vise åpenhet om de valg forskerne har gjort gjennom prosessen og slik sett må vurderes å være pålitelig (Jacobsen, 2022, s. 392).

Et alternativ som ble vurdert, og undersøkt, i forbindelse med denne masteroppgaven, var muligheten for å kunne benytte de rådata som Høgskolen i Østfold hadde hentet inn i sine intervju og undersøkelser ved statsforvalterembetene. Forespørsel ble fremmet HIØ, men avslått begrunnet med forskningsetiske dilemma med å gi andre enn høgskolens forskerteam adgang til taushetsbelagt intervjuinformasjon, og dernest var det ikke ønskelig å gi en "utenforstående" tilgang til de rådata som høgskolen planlegger å benytte fremover til egen forskning. Begge grunner godt forståelig. Forespørsel og avslag er dokumentert ved e-postutveksling – som grunnlagsdokumentasjon tilhørende masteroppgaven.

Deretter ble sluttrapporten fra Kommunenes sentralforbund (KS) sitt FOU-prosjekt, "Kommunenes erfaringer fra koroanpandemien så langt" (Deloitte, 2021) valgt. Denne gir et perspektiv på kommunenes vurderinger relatert til masteroppgavens problemstilling. Arbeidet med KS sin kommuneundersøkelse ble gjennomført av Deloitte som en spørreundersøkelse samt gruppeintervju med utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Prosjektets formål var å belyse kommunesektorens utfordringer, muligheter og valgte løsninger i koronasituasjonen i perioden januar og februar 2021 (Deloitte, 2021, s. 26). Av rapporten fremgår det at det totalt sett var 1963 respondenter, hvorav 1359 av disse var kommunerepresentanter fra totalt 245 kommuner. Av de områder som er undersøkt er det i særlig grad rapportens omtale av kriseledelse og samarbeid mellom stat og kommune som er av interesse. Hensikt med bruk av denne rapporten er å trekke ut kommunenes synspunkter og tilbakemelding på det som kan relateres til denne masteroppgavens problemstilling. Med det utgangspunkt og rapportens omfang på spørreundersøkelse og oppfølgende gruppeintervju vurderes rapporten å være relevant og gyldig. Rapporten er utarbeidet som landsomfattende spørreundersøkelse (Deloitte, 2021, s. 26) av ansvarlig partner for selskapets tjenestemråde *Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll* – et fagområde hvor selskapet selv oppgir å være en av landets fremste leverandører. Selv om rapportens innhold ikke i samme grad vektlegger metodebeskrivelse, og det oppleves noe tyngre å se samspillet mellom selve forskningen og de resultat som presenteres (Jacobsen, 2022, s. 259) oppfattes leverandør og leveranse både troverdig og pålitelig.

Den siste rapporten som er benyttet som grunnlag i dokumentanalysen er rapport utgitt av DSB og Helsedirektoratet etter statsforvalternes egne evalueringer av egen pandemihåndtering (DSB, 2022). Dette arbeidet har vært utført i et tett samarbeid mellom sentrale medarbeidere

i alle embetene, i DSB og i Helsedirektoratet. Som én av to av helsedirektoratets medarbeidere inn i dette arbeidet er det naturlig å sette søkelys på egen, forskerens, habilitet, i forbindelse med denne masteroppgaven. Men, verken DSB eller Helsedirektoratet har hatt innvirkning på evalueringsrapportens innhold. DSB og Helsedirektoratets medvirkning var å bidra til en uniform sammenstilt komparativ analyse, gjennomført av statsforvalterembetene selv i samarbeid med DSB og Helsedir. Det er altså statsforvalternes egne evalueringer som fremkommer samlet. Det er embetenes sluttrapporter som er sammenstilt i en komparativ analyse for å finne mønster av likheter og ulikheter. Sluttproduktet, som i denne masteroppgaven er benyttet som én av tre dokumenter for analyse er fullt og helt statsforvalternes beskrivelser av egenopplevde erfaringer under pandemien, og alle drøftinger i rapporten bygger i sin helhet på datagrunnlag fra de ti statsforvalterembeter, evalueringsmøter med embetene og dialog i prosessen (DSB, 2022, s. 13). DSB og eller Helsedirektoratet medvirkning i prosessen bygger på full åpenhet (Jacobsen, 2022, s. 260), og svekker ikke innholdets troverdighet eller pålitelighet. Datagrunnlaget bygger på et omfattende evalueringsarbeid fra alle ti embetene, og pågikk samlet i nærmere to år og med embetenes nærhet til prosess og produkt, jf. Jacobsen (2022, s. 246). Med et samlet arbeid som også ga innblikk i naboembeters evaluering og bidrag i den komparative analysen oppfattes rapportens innhold å være gyldig og relevant.

4.2.3 Opptak og intervju

I tillegg til ovennevnte tre rapportene som har blitt analysert og gjennomgått var det for forskningens del interessant å få DSBs og Helsedirektoratets vurderinger omkring valgt problemstilling. Det ble derfor avtalt intervju med én sentral person ved hvert direktorat som kunne representere sentrale myndigheters syn. Siden det var ønskelig med direktoratenes offisielle syn, og de intervjuede har fremtredende roller, ble det klargjort i forkant av intervjuene at anonymitet ikke ville være tema i denne masteroppgaven – slik det som sterk norm er i forbindelse med forskning (Jacobsen, 2022, s. 49-50). Fra DSB er seksjonssjef, Harald Rasmussen, intervjuet for å gi DSBs innspill og syn på problemstillingen. Tilsvarende er assisterende helsedirektør, Espen Rostrup Nakstad, intervjuet for å gi helsedirektoratets syn på forskningens problemstilling. Intervju av disse to sentrale representantene vil således utvide det empiriske grunnlag som forskningen bygger på. Intervjuintroduksjon med samtykkeerklæring og intervjuguide er vedlagt denne masteroppgaven. Som Jacobsen (2022)

legger vekt på er det vesentlig at det innhentes samtykke fra de som intervjues, og at de gjøres kjent med forskningens hensikt og innretning. I forkant av intervjuavtaler ble intervjuobjektene derfor gjort kjent med forskningens hensikt, hva det forskes på, samt at deres medvirkning var som representanter for deres arbeidsgivere, DSB og Helsedirektoratet. Intervjuobjektene ble også orientert om at deres navn og posisjon ville fremkomme i masteroppgaven. Representantene, Nakstad og Rasmussen, samtykket til dette.

Det ble utarbeidet en intervjuintroduksjon og tilhørende intervjuguide. En intervjuguide sikrer at de viktigste temaene blir ivaretatt under intervjuet (Jacobsen, 2022, s. 167). Oppbygging av intervjuintroduksjon og intervjuguide ble gjort med referanse til Jacobsen (2022) og Johannessen et al. (2016). Selve temaene og spørsmål som ble benyttet var de som ble oppfattet å i størst mulig grad sikre synspunkter, og kunnskap for å kunne svare ut masteroppgavens forskningsspørsmål jf. Jacobsen (2022, s. 167). Som Johannessen et al. (2016) peker på bør spørsmålene ikke være for lange og kompliserte, så dette ble hensyntatt i forbindelse med utforming. Intervjuguiden åpnet også opp for at respondenten selv kunne ta opp ønsket tema. Intervjuene ble gjennomført som tradisjonelle intervju, ansikt til ansikt, slik anbefalt av Jacobsen (2022, s. 163). Jacobsen (2022, s. 170) legger videre vekt på at intervju bør oppleves som den gode samtale. Derfor ble det i forkant av intervjuet avtalt at intervjuet skulle tas opp ved hjelp av nettskjema (2023) og tilhørende opptaksfunksjon. Dette la til rette for forskerens øyekontakt med intervjuobjektet og fullt fokus på den gode samtalen. For å sikre bruk av all aktuell innhentet informasjon anbefaler Jacobsen (2022) at intervju blir transkribert. Dette ble gjort i etterkant av begge intervju. Det ble deretter avtalt at masteroppgavens gjengivelse fra intervjuene skulle sendes intervjuobjektene for sitatsjekk.

Siden opptakene av de to intervjuene er viktig empiri i masteroppgaven, men opptakene som sådan – i motsetning til alle andre kilder benyttet - ikke er åpne tilgjengelig kilder for leserne var sitatsjekk ønsket av forskeren. Jacobsen (2022, s. 53) anbefaler dette for å unngå tema som juks og forfalskning. For en ekstra forsikring for forskningens pålitelighet er opptakene beholdt og ligger lagret sikkert på nettskjema (2023) frem til masteroppgaven er gjennom sensur. Intervjuintroduksjon og -guide med intervjuobjektens underskrift på samtykke for opptak, og at deres navn og posisjon vil fremgå av oppgaven, er scannet og lagret slik det også fremkommer som anbefaling i Jacobsen (2022, s. 56).

Den siste del av empirien er et tilgjengelig intervju med statsforvalter Innlandet, Knut Storberget, fra juni 2021. Storberget var med på frokostseminar i regi av DFØ (2021) sammen med direktør DSB og direktør Bufdir. Tittelen var *Koronakommisjonen: Samordning i sektorovergripende kriser – hva har vi lært*. Storberget ble kontaktet 6. januar 2023, kl 12:40 med spørsmål om gjenbruk i masteroppgaven av det han bidro med under dette frokostseminaret. Dette var han svært positiv til, og ga også uttrykk for at han var svært opptatt av tema *statsforvalter og samordning*. Storberget uttalte at han ikke hadde behov for, eller noe spesielt ønske om formalisering av avtale eller sitatssjekk. Siden opptaket av Storberget er offentlig tilgjengelig via You tube, og sitatssjekk ikke var ønsket, ble dette heller ikke gjennomført. Storberget sin deltakelse i seminaret er transkribert og benyttet som grunnlag for sitatbruk. Storberget ga som nevnt uttrykk for at han satte stor pris på at valgte tema ble gjenstand for forskning, og at opptaket fra frokostseminaret ble benyttet i forbindelse med masteroppgaven. Storberget ga videre uttrykk for at han svært gjerne ønsket masteroppgaven oversendt når ferdigstilt.

4.3 Analyse av dataene

De tre valgte rapportene er alle gjennomgått med fokus på relevant innhold for masteroppgavens problemstilling. Som Jacobsen (2022, s. 207) beskriver, er det viktig å forenkle og strukturere for å trekke det mest fornuftige ut av informasjonsmengden. Johannessen et al. (2016) legger vekt på behovet for å organisere, få oversikt og identifisere spesielle mønstre i datamaterialet for å se sammenheng. Innholdet i rapportene ble avgrenset til det som direkte pekte på *samordning* for å redusere noe av kompleksiteten. Det er gjennomført en innholdsanalyse av de tre rapportene, og enkeltdeler av rapportene er analysert og tolket opp mot problemstilling, forskningsspørsmål og teori. Alene, og sett i sammenheng med andre deler som berører samme tema. Jacobsen (2022, s. 208) beskriver dette som en hermeneutisk spiral hvor analyse av enkeltdeler sees opp mot helhet, og helhet deretter i lys av enkeltdeler. Dette kan igjen føre til ny forståelse som gjør at enkeltdeler sees på en ny måte alene, og i sammenheng med andre deler.

Som beskrevet i tidligere delkapittel ble intervju og lydopptak transkribert for å lette analysen (Jacobsen, 2022, s. 210). Siden det i omfang kun ble gjennomført og transkribert to intervju og transkribert ett tidligere opptak ble det ikke funnet nødvendig med annotering (Jacobsen,

2022, s. 214), utover å presentere resultatet i underkapitler i empiridelen. Og, opptak samt den fullstendige transkriberte teksten er tilgjengelig dersom det i prosessen med masteroppgaven skulle være tvil om tolkning av innholdet bygger på rett forståelse (Jacobsen, 2022, s. 211).

4.4 Forskerens egen objektivitet

Johannessen et al. (2016) legger vekt på at ingen møter verden forutsetningsløst, og både vår faglige og personlige bakgrunn vil da være en naturlig del av prosessen ved å etablere kunnskap. Siden valgt tema og problemstilling for masteroppgaven er et resultat av mange års arbeid i relasjon til Statsforvalteren, har denne bevisstheten vært særlig påkrevet. Valgt problemstilling har relasjon til eget arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap generelt, fra flere arbeidsgivere, og nå sist i forbindelse med krisehåndtering pandemi som ansatt i Helsedirektoratet. Ti år tilbake i tid var jeg fylkesberedskapssjef i et av (den gang) fylkesmannsembetene og ansvarlig for samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, og som del av det samordning - som er tema i denne masteroppgaven. Med denne bakgrunn har det være en stor bevissthet om faren ved for stor relasjon til statsforvalter som objekt for forskningen, eller for stor nærhet til problemstilling og grunnlag for forskning. En fare ved egen erfaring med de problemstillinger som forskningen omhandler, vil kunne være en forutinntatthet. På den annen side er førstehåndskjennskap til det som skal studeres en stor styrke (Jacobsen, 2022, s. 259). Samtidig vil for stor nærhet kunne påvirke hvilken empiri som er ønsket brukt, eller hvordan drøftingen bærer frem. Oppfatning knyttet til arbeidet med denne masteroppgaven er at stor bevissthet omkring disse problemstillingene gjør denne faren langt mindre enn styrken ved nettopp å ha kjennskap til aktuelt tema og problemstilling, jf. også Jacobsen (2022, s. 59).

Et dypdykk i de mest sentrale dokumenter som legges til grunn i offisielle evalueringer etter pandemien første fase, med nettopp den nærhet til valgt problemstilling, vil videre kunne bidra til å utdype forhold som vil være en del av det narrativ som kommende forskning og påfølgende reguleringer og endringer vil bygge på.

Et annet og viktig forhold er at det er statsforvalter som er objektet for forskningen, og ikke Helsedirektoratet som er min arbeidsgiver i dag. Min oppfatning er at styrken med egen erfaring fra, og nærhet til, forskningens tema og valgt problemstilling langt overgår faren for

"cherry picking"¹. Samtidig har det i forbindelse med masteroppgaven vært stor bevissthet om faren for det Jacobsen (2022) omtaler som forutinntatt holdning, med en referanse til faren for "blinde flekker" (van Hecke, 2007, gjengitt i Jacobsen, 2022), som ubevisst kan føre til at det er sider ved en sak, ved et forhold, som ikke blir hensyntatt i helheten fordi forskeren er vant til at "her gjøres ting på denne måten".

En annen styrke ved å forske på problemstillinger relatert til eget arbeidssted er tilgang på informasjon (Jacobsen, 2022). Enkel tilgang på intervjuobjekter til denne forskningen fra DSB og Helsedirektoratet, samt rask og enkel aksept for sitatbruk fra statsforvalter Innlandet, som del av valgt empiri i denne forskningen, er et eksempel på styrken ved å forske på problemstilling relatert til eget arbeid. Stor kjennskap til tema, sentrale dokumenter og intervjukandidater bør styrke grunnlaget for forskningen (Jacobsen, 2022, s. 59-60).

4.5 Pålitelighet og gyldighet

Ifølge Jacobsen (2022, s. 17) må empirien, kunnskapen som forskningen bygger på (Jacobsen, 2022, s. 15) tilfredsstillende to krav: "1 empirien må være gyldig og relevant (valid), og 2 Empirien må være pålitelig og troverdig (reliabel)". Datainnsamlingen og valg av kilder vil være avgjørende for forskningens resultat (Jacobsen, 2022, s. 240). Det er forskerens oppfatning at valgt empiri ved rapporter (undersøkelser og evalueringer), og intervju med representant fra DSB og Helsedirektoratet, samt opptak fra Statforvalter, er både gyldig og relevant. De to representantene som ble intervjuet har begge vært svært sentrale i krisehåndteringen av pandemien og bør slikt sett trygge undersøkelsen. De har begge den *nærhet* til tema som er undersøkt, som Jacobsen påpeker som nødvendig (2022, s. 241). Har så forskningen fått frem et bilde av virkeligheten, og ikke bare et bilde av selve undersøkelsen slik Jacobsen (2022, s. 398) peker på som helt sentralt? Det er forskerens oppfatning at denne masteroppgavens design, utvalg av enheter, datainnsamling og analyse sikrer forskningens totale kvalitet, og også ivareta denne problemstillingen. For å styrke påliteligheten er det i masteroppgaven

¹ Å plukke ut/velge fakta som kun støtter egne meninger, eller som undergraver andres meninger samtidig som andres opplysninger som motsier ens egen oppfatningene overses (Systematisk litteratursøk, 2018).

vektlagt en *"åpen og detaljert fremstilling av framgangsmåten under hele forskningsprosessen"* (Johannessen et al., 2016, s. 232)

Én problemstilling kan være at tidspunkt som grunnlag for undersøkelser og evalueringer er året 2020, mens opptak statsforvalter var gjennomført juni 2021 og intervju med representant fra DSB og Helsedirektoratet, ble gjennomført januar 2023. Tidsforløpet i innsamlingsprosessen, med stadig ny kunnskap om det fenomen som undersøkes, er også problematisert i Jacobsen (2022), hvor faren kan være at man i prosessen blir blind for eventuelle nye forhold, og kun søker informasjon som støtter de antakelser forskeren har. I denne masteroppgaven, hvor valgt problemstilling er relatert til Statsforvalter under pandemien, legges ikke samordningens utvikling over tid til grunn. Derfor har de valgte tidspunkt for ulik empiri svært begrenset påvirkning. Når det gjelder forskningens gyldighet på andre områder antas det at også andre sentrale myndigheter enn helsedirektoratet – som er avhengig av statsforvalters samordningsoppgaver – vil kunne ha nytte av forskningen (Jacobsen, 2022). Når det gjelder pålitelighet er det viktig at forskningsopplegg, innsamling av data og selve analysen gjennomføres på en slik måte at alt er etterprøvbart og til å stole på (Jacobsen, 2022, s. 17). Ifølge Jacobsen (2022, s. 189) vil valgt metode påvirke undersøkelsen i stor grad. Ved denne forskningen er det valgt sekundærdata fra kilder som vurderes som både troverdige og relevante, og det er gjennomført individuelle intervju med sentrale representanter som bør trygge forskningens valgte sekundærdata.

5. Empiri

Høgskolen i Østfold (HIØ) gjennomførte i 2020, på oppdrag fra kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD), en omfattende evaluering av statsforvalters håndtering av de omfattende nasjonale smitteverntiltakene som ble iverksatt våren 2020, (Høgskolen i Østfold, 2022). Den kartlegging som HIØ gjennomførte våren og sommeren 2020, med intervju av sentrale personer i alle ti statsforvalterembeter (Ese et al., 2021) vil bli benyttet som grunnlag for denne masteroppgaven. Rapporten vil bli sett i sammenheng med samtidige undersøkelser og evalueringer under pandemien. I særlig grad Kommunenes sentralforbund (KS) sin undersøkelse av kommunenes erfaring med koronahåndteringen (Deloitte, 2021), hvor omtale av kommunenes erfaring med samarbeidet med statsforvalter vektlegges. I tillegg vil statsforvalternes egnevaluering av sin samordningsrolle (DSB, 2022), gjennomført i samarbeid med DSB og Helsedirektoratet, bli benyttet som empirisk underlag.

5.1 Dokumentanalyse (innsamling og behandling)

5.1.1 Covid-19 Pandemien – statsforvalterens rolle (HIØ rapport)

Høgskolen I Østfold (HIØ) gjennomførte våren 2020 en evaluering av statsforvalterens håndtering av de omfattende nasjonale smitteverntiltakene som ble innført våren 2020 (Ese et al., 2021). Evalueringen ble utført etter oppdrag fra Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD). HIØ etablerte et forskerteam bestående av seks personer for arbeidet. KMD, som oppdragsgiver, er oppgitt å ha vært kontaktet fortløpende for avklaringer, oppdateringer og avtaler om nye steg. I tillegg oppgis oppdragsgiver å inngå i referansegruppe i tillegg til representant fra DSB og fra embetene (Ese et al., 2021, s. 7).

Forskningsprosjektet gjennomførte blant annet en kartlegging vår og sommer 2020 ved at forskere ved HIØ gjennomførte intervju av sentrale personer ved alle ti statsforvalterembeter. Statsforvalter og/eller assisterende statsforvalter, beredskapssjef eller tilsvarende, beredskapsmedarbeider, fylkeslege og utdanningsdirektør ble intervjuet. Disse er alle sentrale personer ved embetene (Ese et al., 2021, s. 5).

I KMD sitt oppdrag til HIØ ble det skissert ønske om svar på 5 spørsmål. De 5 spørsmålene som det ble etterspurt svar på var:

- 1) Hvordan opplever statsforvalteren omfanget/dimensjonen på krisen?
- 2) Hvilket juridisk grunnlag benyttes for de oppdrag som statsforvalteren får og de løsninger statsforvalteren velger?
- 3) Hvordan samhandler statsforvalterens ulike fagmiljøer under krisehåndteringen?
- 4) Hvordan samhandler statsforvalteren med nasjonale, regionale og kommunale myndigheter under krisehåndteringen?
- 5) Hvilke forhold har størst betydning når statsforvalteren velger løsninger på de oppdrag embetet mottar i krisehåndteringen? (Ese et al., 2021, s. V)

Siden intervjuene ble gjennomført vår og sommer 2020, er naturlig nok disse sentrale medarbeidernes besvarelser basert på deres opplevelser i forbindelse med den massive nedstengning som samfunnet da var preget av. Det fremkommer i rapporten at flere av intervjuobjektene senere i prosessen har oppgitt å ville ha uttalt seg annerledes dersom de hadde visst hvordan situasjonen ville utviklet seg over tid (Ese et al., 2021, s. 6). HIØ problematiserer disse uttalelsene med styrker og svakheter knyttet til det faktum at intervjuene ble gjort i en tidlig fase, i en krise som skulle vare over svært lang tid. HIØ konkluderer med at datagrunnlaget avspeiler situasjonen og situasjonsforståelsen slik den var, og dermed presenterer et øyeblikksbilde fra våren og sommeren 2020.

I tillegg til intervju av til sammen 64 sentrale medarbeidere, fordelt på de ti ulike statsforvalterembetene, oppgis det å ha blitt benyttet situasjonsrapporter og andre dokumenter fra nasjonalt nivå og fra enkelte av embetene (Ese et al., 2021, s. 7).

Det er i undersøkelsen lagt vekt på hvordan pandemi, som et *wicked problem* (Engen, et. al., 2016; Rittel & Webber, 1973), med uklar kunnskap om årsak, uklarheter i mål og oversikt, kan løses gjennom samarbeid og samordning. Statsforvalteren med sitt samordningsansvar trekkes frem som en sentral aktør i krisehåndteringen.

Rapportens omtale av embetenes variasjon i sin tilnærming til samordningsrollen, er den delen av rapporten denne besvarelsen vil fokusere på. Rapporten har flere funn som peker på noe ulik tilnærming blant embetene. Her er de funn som oppfattes som mest relevante opp mot variasjon i utførelse av samordningsrollen;

Under hovedspørsmål 1) *Hvordan opplever statsforvalteren omfanget/dimensjonen på krisen*, er ett av funnene embetenes vurdering av om krisen var en samfunnskriser, eller avgrenset til

helsekrise (Ese et al., 2021, s. 32). Denne vurderingen fikk betydning for hvordan embetet organiserte sin kriseledelse. Samtidig oppgis det i rapporten at prinsippene i de ulike embetene for hvordan kriseledelsen skal organiseres ikke er tydelige. Dette førte til at enkelte embeter etablerte kriseledelse som samsvarte med embetes ordinære ledergruppe, mens andre avgrenset kriseledelsen til berørt(e) sektor(er). Videre er det oppgitt at etter hvert ble det et enormt arbeidstrykk og de fleste fagområder ved embetene ble mobilisert (Ese et al., 2021, s. 103)

Under hovedspørsmål 2) *Hvilket juridisk grunnlag benyttes for de oppdrag som statsforvalteren får og de løsninger statsforvalteren velger*, er det omtale av flere interessante funn. Ett funn er utfordringer knyttet til balansen mellom tilsyn- og veiledningsoppgaver. Her var det ulike oppfatninger i embetene i hvilken grad eksempelvis engasjement i fordeling av smittevernutstyr ville skape en konflikt ved tilsyns- og klagebehandling. I rapporten oppsummeres det med at dersom det er ønskelig at statsforvalternes ansvar under krisehåndtering skal trumfe deler av regelverket som ligger til grunn for statsforvalters forvaltningsoppgaver, bør dette trolig tydeliggjøres (Ese et al., 2021, s. 105). En annen utfordring det pekes på under dette hovedspørsmålet er hvordan embetene har tolket sin rolle etter statsforvalterinstruksen. Særlig spørsmålet om hvor operativ statsforvalteren skal være. Grad av "initiativrett" problematiseres, og HIØ omtaler at embetene kan kjennetegnes ved to ulike rolleprofiler (Ese et al., 2021, s. 105). Det vises til at noen oppfatter at rollen primært skal innebære en samordning ved tilrettelegging, mens andre mener de skal være proaktive, og som del av det ta initiativ til å lede arbeidet (Ese et al., 2021, s. 105). HIØ beskriver videre at lærdommen har avdekket et behov for en gjennomgang og evaluering av selve statsforvalterrollen. Siste utfordring under hovedspørsmål to, som er omtalt i rapporten omhandler embetenes tilnærming til de fire beredskapsprinsippene (ansvar, nærhet, likhet og samvirkeprinsippet). Her beskrives at embetenes varierende engasjement i kommunenes evne til å samordne sine tiltak kan forklares med regionale forskjeller, mens andre åpenbart er et resultat av ulike strategier i embetene (Ese et al., 2021, s. 106).

Under hovedspørsmål 3) *Hvordan samhandler statsforvalterens ulike fagmiljøer under krisehåndteringen*, er ulikheter i intern organisering og ulik bruk av kriseledelse og krisestab mellom embetene trukket frem. Videre at fylkeslege og fylkesberedskapssjef har ulik organisatorisk tilhørighet fra embete til embete. I enkelte embeter er en eller begge en del av

embetsledelsen, men ikke i alle. Disse ulikhetene i kombinasjon med at enkelte embeter definerte krisen som en helsekrise, men andre forhold seg til krisen som en samfunnskrise, er beskrevet som årsaksfaktorer til ulikt utgangspunkt for samhandling internt i embetene.

I rapportens omtale av hovedspørsmål 4) *Hvordan samhandler statsforvalteren med nasjonale, regionale og kommunale myndigheter under krisehåndteringen*, er det i særlig grad i beskrivelsen av embetenes samhandling på det regionale plan generelt, og bruk av fylkesberedskapsråd spesielt, det beskrives en ulik tilnærming mellom statsforvalter embetene (Ese et al., 2021, s. 58). Enkelte embeter har benyttet seg av hele fylkesberedskapsrådet, mens andre har invitert inn de som var aktuelle basert på de fortløpende problemstillinger som dukket opp. Enkelte embeter har benyttet rådet jevnlig under hele pandemien, mens andre er beskrevet å ha kalt sammen ved behov. Det vises også til utfordringer ved at den regionale stat forvirrer ved mange aktørers overgang til konsernmodeller, og regionale leder forsvinner, og andres geografiske grenser som organiseres på tvers av fylkesgrenser (Ese. et al., 2021, s. 109). I det vertikale perspektivet trekkes det frem at manglete koordinering fra sentrale myndigheter ved bestilling av kommunale rapporteringer skapte store utfordringer. Likeledes urealistiske tidsfrister. Ese et al. (2021) skriver videre at statsforvalter, i rollen som "den nære stat", forstod kommunenes irritasjon godt. I rapporten kommer det også frem at det i starten av pandemien var utfordringer med struktur og sentral stats relasjon til statsforvalterne. Det oppgis at dette ble særlig bedret da justis og beredskapsdepartementet ble lederdepartement og beredskapssporet ble gitt en klarere styringsrolle (Ese et al., 2021, s. 108). Under dette hovedspørsmål opplyses det også at embetenes interne organisering, på tvers av ulike lokasjoner og mellom enheter i sammenslåtte enheter, er ansett å ha fungert bra, og at hjemmekontor og digitale løsninger kan være medvirkende årsak til de få problemer som er registrert (Ese et al., 2021, s. 110).

Under siste hovedspørsmål, 5) *Hvilke forhold har størst betydning når statsforvalteren velger løsninger på de oppdrag embetet mottar i krisehåndteringen* fremkommer ulikheter mellom embetenes tilnærming til sin samordningsrolle i særlig grad. HIØ har her forsøkt å identifisere det de betegner som ulike "rolleprofiler" i embetenes oppgavehåndtering generelt, og i det som er forankret i statsforvalters samordningsrolle spesielt. Felles for begge rolleprofiler er at de legger til grunn at krisehåndtering under pandemien skal styres av sentrale myndigheter; regjering, departementer og direktorater, og statsforvalterne er opptatt av å forholde seg til de

pålegg som ble gitt, uavhengig av om de var enige i de valg som var tatt eller ikke (Ese et al., 2021, s. 112). Det beskrives videre funn om at alle var opptatt av de fire beredskapsprinsipper måtte ligge til grunn for oppgaveløsning, og til slutt at ikke embetenes måtte forholde seg til krisehåndtering under pandemien på en slik måte at det undergraver statsforalters rolle når krisehåndteringen er over.

Videre peker rapporten på funn som beskriver ulikheter i embetenes tilnærming som reflekterer en mer overordnet og generell diskrepans embetene imellom til statsforvalterens rolle i forvaltningssystemet. Det vises her i særlig grad til variasjon i embetenes "initiativrett", jf. instruksen for statsforvalters ivaretagelse av samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (Ese et al., 2021, s. 112).

Rapporten beskriver deretter to ulike rolleprofiler på embetene som i stor grad er basert på funn som tyder på at embetene er ledelsesstyrt, hvilket betyr en oppfatning om at statsforvalter selv har en klar betydning for hvordan det generelle bildet av embetets håndtering i bestemte situasjoner og i bestemte saker blir utformet (Ese et al., 2021, s. 113).

Embetsledelsenes ulike tilnærming til oppgavene er vurdert å være et resultat av de personlige vurderinger embetsledelsen har av statsforvalters generelle rolle i forvaltningssystemet, og at dette speiler den tilnærming embetet har i løsning av pålagte oppgaver. De to ulike rolleprofilene som er beskrevet i rapporten er basert på konkrete funn fra noen av embetene, men, er samtidig oppgitt å reflektere noen av de valg alle embetene stod overfor. "Initiativretten" basert på instruksens formuleringer med aktiv tilnærming til oppgaveløsning med organisatoriske grep om de ulike problemstillinger, og ved behov de intervensjoner som var nødvendig for å løse oppgavene på den ene side. Opp mot den motsatte rolleprofilen, som viste til oppgavefordeling etter beredskapsprinsippene, og som er beskrevet med funn som viste at embeter avviste sentrale myndigheters forventning om å ta aktiv del i eksempelvis fordeling av smittevernustyr. Avvisningen gjort med referanse til ansvarsprinsippet. Ett av argumentene til denne tilnærmingen er oppgitt å være frykten for å kompromittere egen tilsynsrolle (Ese et al., 2021, s. 115). HIØ erkjenner i rapporten at et aspekt ved beskrivelsen av de to rolleprofilene er at de er utviklet med bakgrunn i hvordan embetene løste sine oppgaver under pandemien, men reflekterer samtidig over at de formelle rammer for statsforvalterne gir rom for relativt store variasjoner i hvordan oppgavene skulle løses.

I rapporten trekkes det frem at samarbeid ofte krever en form for fleksibilitet og at statsforvalterne har vektlagt dette i sin tilpasning i egen region. Dette er også i rapporten benyttet som en forklaringsvariabel på valg av ulike løsninger i ulike regioner, og ved dette en begrenset enhetlig og standardisert tilnærming til kommunale problemer (Ese et al., 2021, s. 123)

Når det gjelder ulikheter i statsforvalternes tilnærming til sin samordningsrolle avslutter HIØ sin rapport (Ese et al., 2021) med følgende;

Det er tydelige forskjeller mellom statsforvalterne. Det kan skyldes at man tilpasser seg ulikheter i struktur og kultur i fylkene. Det anses i så fall som en fordel. Vi ser også at det er forskjell i hvordan statsforvalterne oppfatter sitt samordningsansvar. Noen er opptatt av å ta en lederrolle, andre er mer opptatt av å være tilrettelegger for at kommunene selv kan samarbeide. Vi ser også at noen statsforvaltere opplever balansen mellom på den ene siden kontroll og tilsyn, og den andre siden veiledning og entreprenørskap som mer utfordrende enn andre. Hvordan de ulike beredskapsprinsippene skal vektlegges er også en utfordring for noen av statsforvalterne. Etter vår mening er det behov for å vurdere om samvirkeprinsippet bør ha en sterkere stilling i forhold til de andre – i alle fall ved nasjonale kriser der samordningsbehovet trolig er størst. (s. 124).

I drøftingskapittelet vil denne rapporten omtales som HIØ-rapporten.

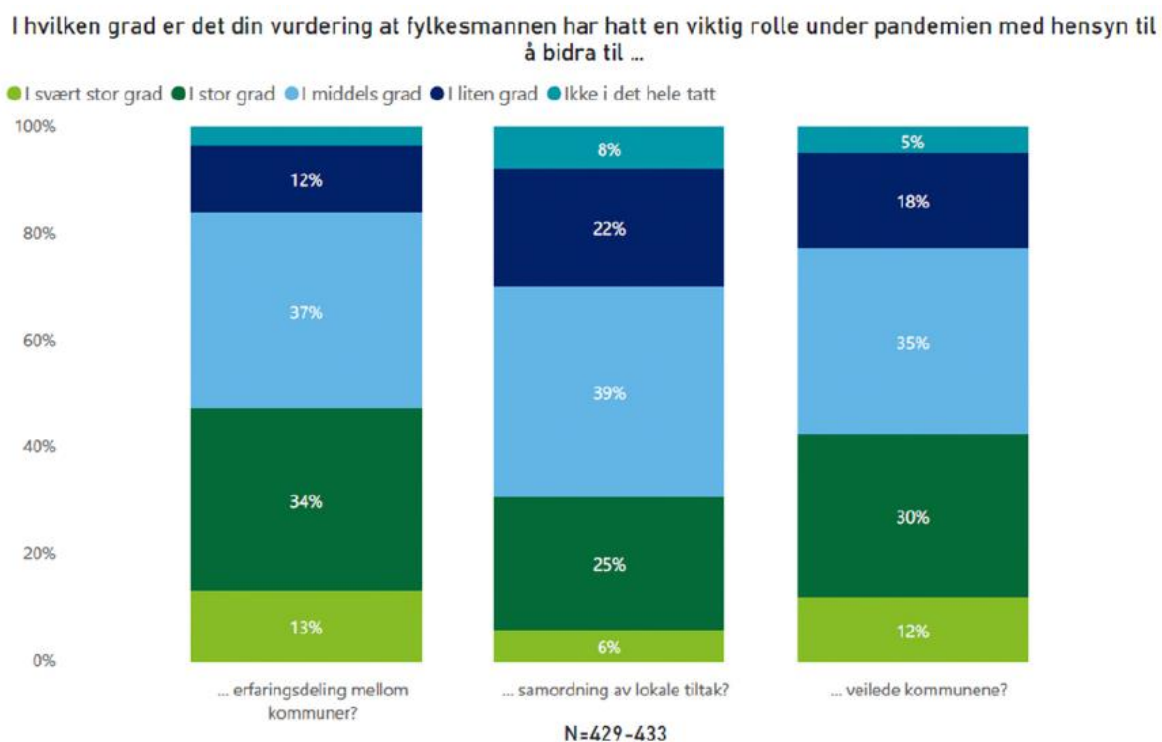
5.1.2 "Kommunenes erfarig fra Koronapandemien så langt (KS-rapport)

Deloitte har på vegne av kommunenes sentralforbund (KS) gjennomført spørreundersøkelser til alle landets kommuner og fylkeskommuner under pandemien. Spørreundersøkelsene var en del av et FoU-prosjekt (Deloitte, 2021). Prosjektet har gjennomført én undersøkelse knyttet til barnehage, skole og sårbare barn og unge, håndtering av smittevern, kriseledelse og samarbeid stat-kommune, samt én undersøkelse knyttet til heldøgnbemannet omsorg og hjemmetjenester. Spørreundersøkelsene ble gjennomført i januar og februar 2021, og undersøkelsene vektla mottakernes erfaringer fra 2020. Det var totalt 1963 respondenter på de to spørreundersøkelsene, hvorav 674 kommunale ledere, og av disse var 145 kommunedirektører. Det ble deretter utarbeidet en sluttrapport som oppsummerer funn fra de

to spørreundersøkelsene, samt utdyper enkelte tema. I forbindelse med sluttrapporten ble det også gjennomført 19 gruppeintervjuer med 16 utvalg kommuner og fylkeskommuner. Disse intervjuene er gjennomført i mars, juni og august 2021 (Deloitte, 2021, s. 26). Hensikten med gruppeintervjuene var å få frem eventuelt utdypende informasjon og erfaringer om forhold som har vært spesielt krevende, hva kommunen har lykket med, og hvilke nye løsninger som eventuelt er etablert og ønsket videreført.

I sluttrapporten er det særlig tema "*Staten som bindeledd, veileder og koordinator*" i del 1) "*Å styre i en pandemi*", som er interessant med tanke på denne oppgaves problemstilling, men også andre funn fra rapporten vil kunne være relevante.

Ifølge undersøkelsen er det stor variasjon i hvordan kommunale ledere har opplevd statsforvalters rolle under pandemien (Deloitte, 2021, s. 50). I gjennomsnitt rapportert 60% av lederne at statsforvalter i liten eller middels grad, eller ikke i det hele tatt har vært viktig når det kommer til å bidra til erfaringsdeling mellom kommuner, til samordning av tiltak mellom kommunene eller til å veilede kommunene under pandemien, se figur. Rollen ved samordning av lokale tiltak trekker ned med 69% av lederne som i middels grad, i liten grad eller overhodet ikke ser at statsforvalter har en rolle i dette.



Figur 5.1 - Kommunale leders vurdering av viktigheten av statsforvalters rolle under pandemien med hensyn til erfaringsdeling, samordning og veiledning (Deloitte, 2021, s. 51)

Kommunestørrelsen oppgis i rapporten å kunne ha betydning for kommunenes vurdering av statsforvalters rolle (Deloitte, 2021, s. 50). Det oppgis at små kommuner i større grad enn store kommuner opplever at statsforvalter har en viktig rolle.

I små kommuner opplever en gjennomgående at statsforvalterens rolle har vært viktigere enn i større kommuner. Det er også fylkesvise forskjeller. I Agder, Nordland, Trøndelag og Vestfold og Telemark oppleves statsforvalterens rolle som viktigere enn i Viken og i Troms og Finnmark. (Deloitte, 2021, s. 50)

Kommunenes ulike erfaringer med statsforvalter som veiler og bindeledd beskrives fra alt som statsforvalter "har lagt godt til rette", til at statsforvalter "har vært fraværende" (Deloitte, 2021, s. 51). I sin oppgave som bindeledd og ivaretagelse av den vertikale samordning varierer tilbakemeldingene fra at statsforvalter i forbindelse med informasjonsformidling har fungert "som et unødige forsinkende mellomledd", til at embetet har "fått en fornyet og positiv funksjon" (Deloitte, 2021, s. 52) som mellomledd i det norske statsapparatet. For de i sistnevnte kategori, har pandemien gitt positive erfaringer knyttet til hvilken funksjon statsforvalter kan ha.

I rollen som koordinator i samarbeid mellom kommuner varierer også kommunenes oppfatning av statsforvalters utførelse. Enkelte kommuner melder at deres embete hadde en god støttende funksjon, mens andre hadde ønsket seg en bedre oppfølging. Eksempler i hver sin ende er Tønsberg kommune som har rapportert at statsforvalter (Vestfold og Telemark) hadde en god samordnende funksjon under pandemien, spesielt med å tilrettelegge for godt samarbeid kommunene imellom i regionen. Mens Stavanger og Fredrikstad rapporterer om utfordringer i deres regioner med å utarbeide felles forskrifter om tiltak på tvers av kommunegrensene, hvorav Stavanger, i mangel av involvert statsforvalter [i Rogaland], oppgir å selv måtte ta en lederrolle for å koordinere og bidra til felles situasjonsforståelse i regionen. Stavanger kommune rapporterer at dette til tider var krevende (Deloitte, 2021, s. 52).

Trysil kommune rapporterer på sin side på samme måte som Tønsberg om at deres statsforvalter [i Innlandet], ble oppfattet som en viktig koordinerende instans for kommunen med å bidra til synkronisering og felles budskap i regionen.

KS-rapporten trekker frem at den store variasjon i embetenes utøvelse av oppgaven som bindeledd, veileder og koordinator, og peker i retning et behov for å tydeliggjøre hvilke roller og funksjoner statsforvalter skal ha i krisesituasjoner. En slik tydeliggjøring bør blant annet ta utgangspunkt i de erfaringer kommunene sitter med etter pandemien (Deloitte, 2021, s. 53).

I drøftingskapitlet vil denne rapporten omtales som KS-rapporten.

5.1.3 Statsforvalternes samordningsrolle i håndteringen av covid-19

Våren 2020 startet også statsforvalterne en egevaluering i samarbeid med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Helsedirektoratet (HelseDir). Egevalueringen var fokusert på embetenes samordningsrolle og startet våren 2020 som en underveisevaluering. Evalueringssløpet pågikk frem til desember 2021, og arbeidet er sammenstilt i en rapport bestående av en komparativ analyse av alle embetenes egevalueringer med felles funn og læringspunkter, samt en felles "veien-videre" del som skisserer forslag til tiltak for en bedret beredskap (DSB, 2022).

Funn og læringspunkter er svært omfattende og spenner fra manglende planleggingsgrunnlag, hjemler, kapasitet og kompetanse til utfordringer med det statsforvalterne beskriver som en manglende samordning blant nasjonale myndigheter.

Oppsummert er embetenes samlede funn og læringspunkter samlet i ti felles innspill/budskap (DSB, 2022):

1. Statsforvalterne ønsker at nasjonale myndigheter utvikler et plangrunnlag for beredskap mot langvarig pandemi som belyser tverrsektorielle avhengigheter og ringvirkninger bedre.
2. Statsforvalterne ønsker å styrke grunnlaget for bedre situasjonsforståelse. Noen av embetene spør om det er behov for et mer formalisert system under kriser for analysegrunnlag, tilgang til data og samordning av data på tvers av fagkanaler.
3. Statsforvalterne ønsker bedre samordning på nasjonalt nivå, og at myndighetene i større grad benytter samordningskanal til samlet rapportering. Det er behov for å øke kunnskapen om eksisterende samordningsmekanismer.
4. Statsforvalterne er kritiske til de korte tidsfristene de gjentatte ganger har fått i løpet av pandemien til å iverksette nye tiltak, hvilket går ut over kvaliteten på arbeidet, tiltakenes effektivitet og legitimitet.
5. Statsforvalterne er kritiske til at embetene ikke i større grad involveres i beslutninger om iverksetting av og endringer i nasjonale tiltak og veiledning, og dermed verken har fått bidra til lokal tilpasning eller forberedt seg på å veilede kommuner og publikum når beslutninger varsles.
6. Statsforvalterne har litt ulikt syn på hvordan samordningsrollen skal utøves. Ytterpunktene er en offensiv lederrolle vs. en mer tilbaketrukket tilrettelegger. Behov for et sterkere hjemmelsgrunnlag løftes av noen, men embetene spriker i synet på dette.
7. Statsforvalterne mener det er viktig å styrke kommunens evne til krisehåndtering og forebyggende arbeid med samfunnssikkerhet gjennom å sikre beredskapsfunksjoner og ledelsesressurser innen blant annet helseberedskap. Det er også mangel på juridisk kompetanse og kapasitet i kommunene.
8. Statsforvalterne oppfatter krisekommunikasjon som en viktig samordningsoppgave, og god kommunikasjon som et avgjørende element i kriseledelse og påvirkning av hendelsens utfall. De har imidlertid hatt ulik tilnærming til kommunikasjonsarbeidet, og samarbeidet mellom beredskaps- og kommunikasjonsmiljøene kan med fordel styrkes.
9. Statsforvalterne mener krav om tilgjengelighet i beredskapssammenheng må avklares, og at dette må ivaretas gjennom en formalisert vaktordning.
10. Statsforvalterne mener det bør diskuteres om de bør få et tydelig ansvar etter smittvernloven for å sikre regionale samordnede beslutninger og iverksetting av tiltak. Alle er enige om at de som et minimum igjen må få kopi av smittevernmeldinger (MSIS) som sendes til og fra kommunene. (s. 5)

Flere av funnene fra evaluering peker på pandemihåndtering spesielt, mens andre i større grad omhandler statsforvalterens samordningsrolle generelt – uavhengig av type hendelse.

Læringspunkt nummer 6, "*Statsforvalterne har litt ulikt syn på hvordan samordningsrollen skal utøves*" er i denne masteroppgaven vurdert som den mest interessante. Samtidig er statsforvalternes beskrivelser av varierende og manglende bruk av samordningskanal interessant, ref læringspunkt nr 3, *Statsforvalterne ønsker bedre samordning på nasjonalt nivå, og at myndighetene i større grad benytter samordningskanal til samlet rapportering.*

I statsforvalterembetenes egne evalueringsrapporter pekes det på mange årsaker til at deres samordningsoppgaver tidvis var krevende å gjennomføre (DSB, 2022, s. 35). Enkelte sentrale myndigheters bruk av parallelle rapporterings- og informasjonskanaler i dialog med kommunene, ulike styringssignaler fra sentrale myndigheter, manglende rapportering fra enkelte kommuner, og embetenes ulike tolkninger av samordningsrollen, er alle årsaker som fremkommer i evalueringsrapporten. En eventuell styrking av hjemmelsgrunnlaget for å kunne pålegge eksempelvis rapportering fra kommunene er også tatt opp, men i dette synet var det stor variasjon blant embetene. Embetene er uansett samstemte i at de trenger en rapportering jevnlig fra sine kommuner for å kunne danne seg en best mulig situasjonsforståelse. Embetene melder samtidig i evalueringen at det har vært ulik oppfatning og oppfølging i kommunene omkring dette behovet. Flere embeter tar også opp utfordringen med at rapportering basert på frivillighet vanskeliggjør en fast lederforankring av de rapporter som utarbeides, og således kan gå utover kvaliteten (DSB, 2022, s. 36).

På samme måte som det i evalueringsrapporten fremkommer ulike syn embetene imellom om nevnte rapportering bør kunne formaliseres og pålegges kommunene, fremkommer det at embetene har ulik tolkning av utøvelsen av sin samordningsrolle (DSB, 2022, s. 37). Det fremkommer i evalueringsrapporten en ulik tolkning av både rollen og tilhørende virkemidler for utøvelse av denne. Embetene har også ulikt syn på om de har blitt ilagt nye oppgaver under pandemien (DSB, 2022, s. 35). Mens noen legger en vid tolkning av samordningsansvaret til grunn, og på bakgrunn av dette mener at de ikke er tildelt nye oppgaver, er det andre som mener de har fått nye oppgaver. Det vises til uenighet om koordinering, fordeling og prioritering av smittevernstyr, samt oppgaver i forbindelse med innføring av karantenehotellordning. Enkelte embeter var av den oppfatning at de i sin samordningsrolle naturlig skulle få tildelt oppgaver som dette, mens andre var av den oppfatning at dette var nye oppgaver som utfordret deres rolle på andre områder. Et par av embetene problematiserer blant

annet ovennevnte fordelingsoppgaver av smittevernutstyr med sin tilsynsoppgave (DSB, 2022, s. 38).

Bakgrunn for ovennevnte ulike tilnærming til samordningsrollen trekkes i rapporten frem som kulturforskjeller, rollekonflikter, ledelsesprioriteringer og ulikheter mellom kommuner (DSB, 2022, s. 59). Dette forklares som årsaker til at statsforvalterne bruker ulike virkemidler og tiltak, og varierende ressurser for å nå sine mål og oppnå ønsket effekt. Det trekkes samtidig frem faren dersom utøvelse av samordningsrollen får for stort spenn, og at rollen på denne måten uthules.

Embetene er i all hovedsak samstemte i behovet for en strammere struktur og samordning av rapportering og oppdrag, men enkelte embeter gir et bilde av at rapporteringen i samordningskanal har fungert bra. Embetene er samlet i sin vurdering i behovet for at retningslinjene for rapporteringen (DSB, 2018) må gjennomgås og forankringen bedres. Enkelte av embetene har også gitt uttrykk for et ønske om hjemmel for å pålegge rapportering basert på opplevelser av manglende rapportering, eller rapportering med ulike kvalitet fra sine kommuner.

Når det gjelder koordinering av ulike rapporteringsløp (fagkanal og samordningskanal) er det fortsatt mye å hente. Det er ikke alle direktorater og departement som er vant til å la seg samordne. [...] Når rapportering på samordningskanal er etablert, må rapportering på fagkanal samordnes med samordningskanal slik at kommuner eller statsforvalter ikke opplever dobbelrapportering (DSB, 2022, s. 32).

I drøftingskapittelet vil denne rapporten omtales som Statsforvalterrapporten.

5.1.4 Likheter og ulikheter i de tre rapportene

Alle tre rapporter beskriver variasjon i utøvelse av samordningsrollen ved de ulike embetene, og det er sammenfall på flere områder. Årsak, konsekvens og omfanget av ulikheter embetene imellom, kan synes å variere i de ulike rapportene. Ulike forklaringsvariabler fremkommer. I rapporten fra Ese et al. (2021) trekkes det frem ulike syn på initiativrett og delaktighet i fordeling av smittevernutstyr opp mot tilsynsoppgaver, og det lages også et bilde av embetsledelsenes ulike rolleprofiler. Det trekkes også frem ulik indre organisering i embetet, samt ulik strategi for bruk av fylkesberedskapsråd. Ese et al. (2021) konkluderer med at det er

tydelige forskjeller mellom statsforvalterne, men at dette kan skyldes at de tilpasser seg ulikheter i struktur og kultur i fylkene. Ese et al. (2021, s. 124) trekker frem det som en fordel. Samtidig beskrives det et behov for å vurdere balansen mellom beredskapsprinsippene for å styrke samordningsrollen ved nasjonale kriser.

KS-rapporten (Deloitte, 2021) vektlegger mulige årsaker fra et kommuneperspektiv, og kommunestørrelsen oppgis i denne rapporten å kunne ha betydning for kommunenes vurdering av statsforvalters rolle. I rapporten (Deloitte, 2021) legges det stor vekt på variasjonen mellom embetene i hvordan statsforvalterne utfører oppgavene som bindeledd, veileder og koordinator overfor kommunene og beskriver et behov for å tydeliggjøre hvilken rolle og funksjons embetene skal ha i forbindelse med krisehåndtering.

I statsforvalternes egenevaluering (DSB, 2022) trekker statsforvalterne også frem manglende samordning blant sentrale myndigheter som medvirkende årsak til at de tidvis opplevde ivaretagelse av egne samordningsoppgaver krevende.

5.2 Annen empiri

5.2.1 DFØ-seminar med statsforvalter Innlandet

Den 15. juni 2021 gjennomførte Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) et frokostseminar med tema *Koronakommisjonen: Samordning i sektorovergripende kriser – hva har vi lært* (DFØ, 2021). Gjester i panelet var direktør DSB, Elisabeth Aarsæther, direktør Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) Mari Trommald, og statsforvalter Innlandet Knut Storberget. Statsforvalter Knut Storbergets del av intervjuet er interessant for å få frem statsforvalterens syn på samordning generelt, og samordning under pandemien spesielt (DFØ, 2021, 22:28 – 50:08).

Storberget gir uttrykk for å være opptatt av statsforvalternes koordinering av den samla regionale stat, samtidig som embetet har ansvar for koordinering kommuner opp mot statlige sentrale myndigheter.

[...] må huske på det at som statsforvalter så er jeg [Knut Storberget] så heldig at jeg sitter på mange måter på århundrets knutepunkt, når det gjelder offentlig forvaltning.

Fordi, vi skal altså koordinere regional stat der ute, enten det er Bufetat, eller NAV eller politiet eller [...] så alle aktører i bredde. Men vi sitter også i et knutepunkt når det gjelder det å koble helseministeren sammen med ordføreren i Vang i Valdres (DFØ, 2021)

Storberget oppgir videre å være opptatt av den frihet embetet har til å iverksette nødvendige tiltak, og roser regjeringen for at de har latt de tusen blomster blomstre, for de har jo sett det har vært grep som kunne gjøres. Storberget beskrev det på følgende måte:

[...] det jeg opplever, det er at det finnes nærmest ingen grenser, selv i offentlig forvaltning, hva slags initiativ og hva slags grep du kan gjøre. Og en statsforvalters posisjon er på mange måter, jeg mener jo at det er, en av de frieste posisjonene du kan ha i offentlig forvaltning (DFØ, 2021, 34:23)

– riktignok etterfulgt av kommentaren; "[...] lett for meg å si da. Og, jeg sier det jo for å sikre at jeg har den frie rollen" (DFØ, 2021). Statsforvalter Storberget er opptatt av at både *Instruks for statsforvalter* (1981) og *Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (2015) forventer at embetet tar de initiativ som er til beste for den befolkning de er satt til å være statsforvalter for, og den regjering de er satt til å representere. Statsforvalteren vektlegger også i intervjuet hvor viktig det er at embetet fylles med folk som ser de lokale variasjonene, og presiserer videre hvor stor forskjell det er på de ulike embetene når det gjelder risiko og sårbarheter. Høgskolen i Østfold sin forskning som pekte på to ulike typer statsforvaltere var ikke Storberget så engstelig for, og mente det hadde vært mye verre hvis alle hadde gjort det like dårlig. Han ga videre uttrykk for at det er viktig at de har mulighet til å blomstre litt og samtidig lære av hverandre, fra embete til embete. Både i kriser og i det normale må det være en viss harmonisering mellom embetene. Storberget ga videre uttrykk for at den regionale koordinator må få mer makt for å styrke muligheten for den regionale koordinering:

[...] en av de første oppgavene vi har og det burde vi egentlig begynne med, med en gang, det er å se på smittevernloven. Jeg tror vi trenger et grep knyttet til beslutningsmyndighet, mellom stat og kommune, og da er det jo statsforvalterembetet som peker seg ut (DFØ, 2021, 49:20).

5.2.2 Intervju med representant fra DSB

En sentral representant for DSB under pandemien har vært seksjonssjef for beredskap og øvelser, Harald Rasmussen. Det ble avtalt intervju med Rasmussen 26. januar 2023. Rasmussen har i tillegg til oppgaven som seksjonssjef, med blant annet ansvar for vaktfunksjoner og tversektoriell samordningsfunksjon, også jobbet som stabssjef gjennom pandemien og videre ut i Ukrainahåndteringen. Rasmussen har således vært sterkt involvert.

Rasmussen gir uttrykk for at pandemien og dens omfang var helt avhengig av den regionale samordningsoppgaven, og videre at statsforvalter er den naturlige aktør til å ivareta disse oppgavene. "Min påstand er at dette ikke hadde gått så bra dersom vi ikke hadde hatt statsforvalter". Rasmussen legger vekt på at det var en særlig stor styrke å kunne gå via statsforvalter for å nå alle kommunene med myndighetsinformasjon.

Det viktigste [samordningsbidraget] har nok vært å ha den regionale kunnskapen om kommunenes robusthet, for eksempel, i ulike sektorer, om det var helse, eller utdanning, eller andre sektorer, også var det jo sånn at pandemien rammet ulikt, eller til ulike tidspunkter rundt omkring i landet så det var litt ulike problemstillinger å håndtere.

Rasmussen viste til eksempler på samordning og initiativ for omkringliggende kommuner da én kommune i Oslo og Viken stengte ned, og behovet for å samordne i arbeids- og bo-regioner. Og et annet eksempel i forbindelse med vinterfiske i Nord og deres behov for utenlandsk arbeidskraft, og innreise i en periode med ikke-vaksinerte utenlandske arbeidere og kommunale helsevesen som ikke var rustet for eventuell smittesituasjon påvirket av importsmitte. I dette siste eksempelet fungerte Statsforvalteren som en lyttepost også for sjømatnæring, politidistrikt og andre regionale myndigheter, i tillegg til sine kommuner. Rasmussen har ingen bekymring knyttet til enkelte embeters ulike tilnærming til sine samordningsoppgaver, men uttaler derimot at ulikheter er en nødvendighet siden regionene er så forskjellige.

[...] vil jeg først si at jeg tenker ulikhet er nødvendig for regionene er forskjellige. fylkesmannsinstruksen er skrevet med en fleksibilitet som gi statsforvalter en mulighet til å tilpasse krisehåndteringen til sin region

Jeg tror at i den grad det har påvirket negativt så har det kanskje vært fordi vi som myndigheter ikke har vært nok oppmerksom på at det er mulig å håndtere dette forskjellig. At vi har tenkt at dette skal håndteres helt likt i hele landet og at det da blir på en måte hemmende når en da ser en annen vinkling på det.

I forbindelse med karantenehotell var DSBs erfaring at de hjemler som ble delegert til statsforvalter, ikke ble benyttet i forbindelse med pålegg før det var strengt nødvendig. En frykt for at embetet da bruker opp noe av sin goodwill, og at tilliten svekkes for senere samarbeid, oppgis som mest sannsynlige årsak. I en kost/nytte-vurdering kan det være at en hjemmel for å "handle" ville styrket tiltakspotensialet i en initial fase av den akutte krisefasen mer enn det "kostet" med tanke på tapt goodwill.

Ved rapportering på samordningskanal² (DSB, 2018) opplevde DSB at den har vært god fra alle embeter. Utfordringen for embetene har vært å samordne rapporteringen siden rapporteringskrav kom til ulike tider og i forskjellige kanaler. Rasmussen ga også uttrykk for noe forundring over at en av statsforvalterne var oppgitt over direkteialog mellom sentrale myndigheter og fagavdeling i embetet. " så tenker jeg at du som statsforvalter kan jo involvere deg i det – kan du ikke?". På spørsmål om embetenes interne horisontale samordning, uttrykte Rasmussen at det ville vært interessant å se utvikling over tid, fra start av pandemien og utover. Rasmussen gir uttrykk for at det har vært en god utvikling. DSB får tilbakemeldinger fra embeter om at det har skjedd et kvantesprang når det gjelder oppmerksomhet omkring krisehåndtering og beredskap. "Da fikk brått beredskap tilgang til ledergrupper og tilført ressurser fra andre avdelinger og det begynte å fungere veldig bra".

Rasmussen gir også uttrykk for et ønske om at den oppmerksomhet og det fokus beredskap, samordning og krisehåndtering skal bevares, men er samtidig redd dette avhenger av tid frem til neste krise.

Pandemien har vært skjellsettende for enkeltpersoner i ledende stillinger hos SF, men når de engang er erstattet av andre som kanskje ikke har samme erfaringen så er det

² DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal

ikke sikkert at de i en tøff budsjetteringsprosess prioriterer på samme måte som de gjør akkurat i dag.

Når det gjelder rammer og reguleringer for samordningen ved ulike type kriser, er Rasmussen opptatt av at dette i størst mulig grad skal være likt, men justeres opp og ned avhengig av hvor mye ressurser som kreves. Kortvarige hendelser, som for eksempel naturhendelser, krever noe annet enn hendelser som gir langvarige samfunnskonskvenser, for eksempel dersom strømmen blir borte i ukesvis. Hendelser med langvarige samfunnskonskvenser berører gjerne flere sektorer som igjen gir behov for samordning. Når det gjelder flernivå-styring gir Rasmussen uttrykk for at økt fokus på nærhetsprinsippet vil forhindre at små utfordringer på lokalt nivå løftes opp, og blir store problemer på sentralt nivå. "[...] problemstillinger som de [grensestasjonene] selv syntes var ganske små ble løftet oppover og da ble det til store problemer. Jo høyere opp i systemet du kommer jo større er[blir] problemet".

For å styrke statsforvalters samordningsansvar fremover, gir Rasmussen uttrykk for at sterkere hjemler for å "handle" kan være et forhold å se på, men at dette er et tveegget sverd. Balansen med samordning ved bruk av pålegg opp mot samordning som alene bygger på tillit og det å sammen se verdien av samordning må tas hensyn til. Men, en sterkere hjemmel i initialfasen av en hendelse, sier Rasmussen at han tror vil kunne være til hjelp. Men, skal dette fungere må aktørene snakke sammen i førkrisefasen. Eventuelle hjemler må gjøres kjent, og tillit er uansett svært viktig. Aktørene må være trygge på statsforvalter så førkrisejobben er like viktig, uavhengig av eventuell hjemmel for samordningen. Rasmusen trekker også frem at DSB gjennom ulike prosesser som tildelingsbrev, Prop. 1 S., satsningsforslag og annet kan være med å påvirke forventninger om økt oppmerksomhet om samfunnssikkerhet og beredskap hos statsforvalteren fremover.

I kommende styringsmøter med de ulike embeter, som nå gjennomføres hvert annet år, nevner Rasmussen at DSB kan øke fokus på hvordan embetene har involvert sin medlemmer i fylkesberedskapsrådet i arbeid med evaluering etter pandemien tilsvarende arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, og hvordan dette følges opp hos de ulike aktørene. Det vil også være et behov for å øke oppmerksomheten blant sentrale myndigheter for et samordningsbehov også i avslutning av hendelser. Eksempelvis oppfølging av kommuner i

etterkant av naturhendelser der skadeomfang er stort, og manglende samordning blant statlige myndigheter blir krevende for berørte kommuner.

Rasmussen er også bevisst på den økte utfordring endringer i regional stat gir statsforvalterne når det gjelder samordning.

[...] mange aktører der ute, på tvers av fylkesgrenser, som gjør at de [aktørene] sitter i hvert fall i to fylkesberedskapsråd. Det er veldig krevende. Spesielt på dette [samfunnssikkerhets] feltet. Hvordan man har valgt å dele inn Norge på forskjellige måter. Dette er distriktspolitikk. Dette er et vepsebol.

Rasmussen legger også til behovet for et felles system for all krisehåndtering. Det vil styrket evnen til samordning. Han trekker blant annet frem hvordan overgang fra krisehåndtering pandemi til oppfølging ifm Ukrainakrigen, førte til nye rutiner. Blant annet at enkelte sentrale myndigheter brukte KS som ledd til kommunene fremfor statsforvalter. Dersom ikke statsforvalters kunnskap om kommunene benyttes i kriser vil sentrale myndigheter lett trå feil, samtidig som det blir svært utfordrende for statsforvalter å få ett situasjonsforståelse.

Hvem er det har best kunnskap om kommunene? Det er statsforvalter! Så det er stor risiko ved å gå utenom statsforvalter. Stor risiko for å trå feil. Jeg tenker at det er mye positivt som har skjedd under pandemien når det gjelder statsforvalter. Vi har fått synliggjort statsforvalters rolle helt opp på regjeringsnivå!

5.2.3 Intervju med representant fra Helsedir

En som har vært svært sentral i krisehåndteringen fra Helsedirektoratets side gjennom hele pandemien, er assisterende helsedirektør, Espen Rostrup Nakstad. Det ble avtalt å gjennomføre intervju med Nakstad den 24. januar 2023. Nakstad har vært ansvarlig for direktoratets arbeid med test-, isolasjon-, smittesporing- og karantenestrategi (TISK), samt andre pandemirelaterte saker. Nakstad har også vært talsperson for Helsedirektoratet under pandemien. Fra 2022 har Nakstad også ledet direktoratets evalueringsprogram for helseberedskap mot 2040.

Nakstad uttrykker at statsforvalterne har bidratt med å kommunisere beslutninger og tiltak til landets kommuner, og med sitt samordningsansvar har gjort situasjonsforståelsen for nasjonale myndigheter bedre.

Tradisjonelt [er] statsforvalters ene rolle å være statens forlengede arm ut mot kommunene, tilsynsmyndighet og annet, men her har de egentlig vært like mye en formidler av kommunale behov andre veien [...] ville vært svært krevende uten statsforvalters koordinerende rolle. Ville vært veldig krevende hvis en statlig aktør faktisk skulle innhente synspunkter og koordinert 356 kommuner.

I forbindelse med etablering av regionale situasjonsforståelsen gir Nakstad også uttrykk for viktigheten av at statsforvalter også innhenter innspill fra aktørene i fylkesberedskapsrådet. "[...] sikret en gjennomføringsevne i kommunene ved at statsforvalterne har vært så tett på de nasjonale møtearenaene og beslutningsforaene, og samtidig rigget seg for en tettere kontakt med kommunene sine".

Nakstad orienterer videre om at det ikke har vært noe åpenbart mål om at pandemisituasjon skulle håndteres likt i alle regioner, all den tid smittesituasjon har vært svært forskjellig. Embetenes forskjellige størrelser, ulikheter i små og store land- og bykommuner, samt hvor autonome kommunene er, kan være forklaringsvariabler for hvorfor embetene tidvis har hatt ulik tilnærming til samordningsrollen. "Statsforvalterne i [Oslo og] Viken og Vestland forholder seg annerledes til de store bykommunene, enn statsforvalterembeter i typiske fylker der det ikke er mange storbyer. Så dette forklarer nok variasjonen". Nakstad er ikke sikker på at det automatisk er en verdi at alt gjøres likt, når situasjon er helt ulik. Men, hvis vi skal ha mer samordning hos statsforvalteren, uttrykker Nakstad at det vil kreve mer samordning på departementsnivå. Det at ulike departement samvirker og samarbeider om oppdrag og oppgaver som kanaliseres til statsforvalternivå, vil påvirke deres samordningsansvar, og igjen kunne føre til større likhet. På grunn av manglende samordning sentralt mottok statsforvalter et stort antall oppdrag, og svært mye korrespondanse fra veldig mange sektorer. "Så det er jo et politisk spørsmål om man skal samarbeide tettere i hele forvaltningsstrukturen for at samordningsoppgavene hos statsforvalter skal bli mer oversiktlige".

Nakstad orienterer videre om viktigheten av statsforvalters bidrag for å sikre at spesialisthelsetjenesten/ helseforetakene og kommunal helsetjeneste spiller hverandre gode,

uavhengig av hvilke arena og mekanisme de bruker til dette. Videre at møtearenaer og rutiner må etableres og vedlikeholdes i førkrisefasen slik at det er forberedt for en krise, og at både spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten ved dette bidrar til statsforvalters situasjonsforståelse.

Erfaring fra pandemien er at det er nyttig at statsforvalter er involvert også i informasjonsdeling med de regionale helseforetakene fordi det direkte berører kommunene i eget fylke. Og, det styrker situasjonsforståelsen å vite hva som skjer i spesialisthelsetjenesten OG kommunene.

Videre det er to forhold Nakstad mener er avgjørende for statsforvalters samordning under kriser; omfang av krisen, om den i geografisk utbredelse berører én eller flere embeter, og som del av dette omfang av nasjonal interesse. Og, videre, varighet på krisen. "Jo lenger krisen varer og større konsekvenser nasjonalt jo større styring vil det være nasjonalt – også politisk. Jo mer lik utfordringen er i alle berørte kommuner jo mer naturlig er det at nasjonale myndigheter er inne".

Nakstad poengterer videre behovet for å legge til rette for involvering av statsforvalter i før- og etter krisefasen generelt – i tillegg til under selve håndteringen av en uønsket hendelse.

Jeg tror det er klokt å tenke i tre faser; i førkrisefasen/normalsituasjonen er det viktig å ha møtearenaer som gjør at man kjenner statsforvalterne, at statsforvalterne kjenner helsedirektoratet og andre direktorater utenfor helsesektoren [...] en krise som kan defineres som en helsekrise eller som påvirker helsesektoren stort, så er det viktig at statsforvalterne er tett på helsedirektoratet. Da er det en stor fordel å kjenne hverandre før krisen inntreffer, kjenne hverandres planverk, og diskuterer forberedtheter, gjør det lettere å gjøre krisehåndtering. [...] viktig å involvere statsforvalteren i etterarbeid. [...] innspill til evalueringsarbeid [...] viktig for å lære om egen krisehåndteringsevne, men også om samvirke. Og det vil også kunne styrke førkrisearbeidet igjen i neste omgang.

Én god læring etter pandemien er tilrettelegging for digitale møtearenaer som gjør det lettere å samle aktørene ved neste krise. Nakstad gir uttrykk for at en eventuell hjemmel i smittevernloven til regionalt nivå, ikke vil løse et reelt problem.

Jeg tror de fleste smittesituasjoner er svært lokale og håndteres av én kommunelege og et kommunalt apparat. Derfor er det viktig at den [hjemmelen] ligger lokalt til kommunene. Når vi snakket om pandemier og store epidemier, vil det få så store ringvirkninger nasjonal. Jeg har vanskeligheter med å se for meg at det regionale leddet er viktig fordi lokale smittetilfeller sjeldent følge fylkesgrensene, og fordi de virkelig store epidemiene og pandemiene de krever nasjonale tiltak uansett. Og i det perspektivet er det begrenset behov for en regional smittevernmyndighet og det vil kunne pulverisere ansvar og det vil være ressurskrevende. Jeg er ikke sikker på om det vil løse et problem som er reelt. Statsforvalter skal fortsatt koordinere og fasilitere for ensartet praksis ute i kommuner, men trenger ikke være et myndighetsorgan som forvalter smittevernloven av den grunn.

Når det gjelder læring etter pandemien og innvirkning på planverk og prosesser uttaler Nakstad at vi ikke må falle tilbake til utgangspunktet før pandemien, men at vi utnytter momentet, utvikler beredskapen og iverksetter forbedringstiltak der pandemien har lært oss at det er nødvendig.

Vi ser jo i store deler av forvaltningen at ting faller tilbake til prepandemisk situasjon og det gjør at det fortsatt er et rom for å utvikle den funksjonen, å lære av erfaringer fra pandemien i årene fremover. Kunnskapen og forståelsen om hvordan statsforvalter faktisk arbeider er nok ikke veldig sterk i alle statlige etater, og heller ikke på kommunalt nivå.

6. Drøfting

Ifølge Jacobsen (2022) er det ingen undersøkelser som gir objektive, riktig, og absolutte svar. Det er derfor viktig at de enkelte funn tolkes av den som har gjennomført undersøkelsen. Drøftingen vil på denne måten forsøke å skape mening blant de funn og tidvis motstridende signaler som er fanget opp gjennom arbeidet. Den substansielle drøftingen, som skal gi svar på problemstillingen, drøfter hovedfunn fra empirien opp mot masteroppgavens forskningsspørsmål. Deretter blir hovedfunnene drøftet opp mot tidligere forskning. Som redegjort for i empirikapittelet, vil de tre rapportene som har vært gjenstand for dokumentanalyse henvises til som henholdsvis HIØ-rapporten (Ese et al., 2021), KS-rapporten (Deloitte, 2021), og Statsforvalterrapporten (DSB, 2022).

6.1 Presentasjon av hovedfunn fra empiri

Det er en rekke funn fra empirien som i varierende grad kan ha påvirket embetenes tilnærming til sin samordningsrolle, både funn av forhold utenfor statsforvalterembetene selv, men i hovedsak funn av interne forhold blant embetene. Noen funn peker i retning av sentrale myndighets manglende samordning, men andre funn peker på variasjon i kommunenes behov og løpende varierende smittesituasjon. De siste årenes endringer i regional stat, når det gjelder overgang til konsernmodeller hvor tidligere regionskontor endres fra å ivareta breddeansvar i en region, til å ivareta spesifikke oppgaver for hele landet, trekkes også frem som forklaringsvariabel. Men, majoriteten av funnene peker på variasjoner internt blant statsforvalterembetene selv, som eksempelvis statsforvalters egen interne organisering, organisering av kriseledelse, ulik ledelsesprofil og ulik tilnærming til samfunnsikkerhet, beredskap og krisehåndtering generelt. Eksempelvis trekker HIØ-rapporten frem at det er stor variasjon når det gjelder hvor i organisasjonen fylkesberedskapssjef og fylkeslege er plassert, og det varierte fra embete til embete når det gjaldt hvilke fagområder som ble trukket inn i kriseledelsen i tidlig fase. Enkelte embeter var også usikre på om for stort initiativ i selve krisehåndteringen ville ødelegge for embetets senere oppgaver med tilsyns- og klagebehandling. I statsforvalterrapporter trekkes kulturforskjeller frem, sammen med frykt for rollekonflikter, ledelsesprioriteringer og kommuners ulikheter som medvirkende årsaker

til embetenes variasjon i tilnærming til egen samordningsrolle. Se figur 6.1 for skisse av hovedfunn fra empiri.



Figur 6.1 – Skisse av hovedfunn fra empiri (egen skisse)

6.2 Drøfting opp mot forskningsspørsmål

Den valgte problemstilling for masteroppgaven er *Hvordan har statsforvalterembetenes variasjon i tilnærming til sine samordningsoppgaver under pandemien påvirket krisehåndteringen?* For å se hvordan hovedfunn bidrar til svar på problemstilling drøftes funnene opp mot de tre forskningsspørsmålene:

- Hvilke forhold har påvirket Statsforvalters ansvar for regional samordning under pandemien?
- Er det grunnlag for å trekke noen slutninger om ulik tilnærming til samordningsoppgaver gjelder både vertikal og horisontal samordning?
- Kan det sies noe om styrker og svakheter ved ulik tilnærming og virkemiddelbruk?

6.2.1 Forhold som påvirker statsforvalters samordning

Hovedfunn fra empirien peker på en rekke forhold som påvirker samordningen. Enkelte av disse forholdene kan være forårsaket av manglende reguleringer gjennom instruks eller retningslinjer. Eller de kan være påvirket av reguleringer som har behov for justeringer og revisjon. Eksempler på reguleringer er Instruks for statsforvalteren sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015) og DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal (2018). I statsforvalters instruks for samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015) er det i kommentarer til kap I formål, avsnitt 2, påpekt at det går en linje i samfunnssikkerhetsarbeidet fra kommunen, via statsforvalter og de regionale samfunnssikkerhetsaktørene til den strategiske sentrale krisehåndtering. Og, for at dette skal fungere optimalt må det etableres en *forutsigbar og lik praksis over hele landet*. Samtidig er det et spørsmål om instruksen er tilpasset nasjonale kriser på samme måte som lokale eller regionale kriser. Instruksen har et fokus på statsforvalters støtte til berørt kommune eller flere berørte kommuner, samt der en hendelse berører kommuner som sokner til flere statsforvaltere. Det er ikke like godt å se instruksens grunnlag for hendelser som treffer hele nasjonen, slik en pandemi gjør. Samtidig er det påpekt i instruksens kommentarer, kap III virkeområde, at instruksens legger til rette for en offensiv tilnærming til samordningsrollen. (DSB, 2015). Erfaringen til statsforvalterne er ifølge Statsforvalterrapporten at det er grenser for hvor stor gevinsten en *offensiv tilnærming* gir siden samordningen er basert på tillit og velvilje, og det ikke finnes hjemmelsgrunnlag som kan benyttes bak en forventning om samordning. Boin et al. (2021) peker også på viktigheten av tillit og goodwill blant myndighetene fremfor bruk av makt med erfaringen fra pandemien.

DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal (2018) er også trukket frem som et sentralt virkemiddel for bidrag til samordning, jf Statsforvalterrapporten. Selv om de fleste embetene var enige i at kanalen la til rette for samordning, var det noe varierende blant embetene når det kom til spørsmålet om hvorvidt en hjemmel for å kunne kreve rapportering ville gjort en forskjell. I intervjuet med Rasmussen, DSB, ga også han uttrykk for at en hjemmel for å kunne kreve rapportering, måtte sees opp mot faren for at dette kunne gå utover embetenes goodwill.

Andre forhold som har fremkommet i empirien og som har påvirket embetenes samordning er forårsaket av embetenes varierende fokus og oppmerksomhet på samfunnssikkerhet og beredskap, organisering og interne reguleringer i de enkelte embeter. Når det gjelder embetenes interne organisering velger hvert embete selv den interne organisering som best understøtter egen måloppnåelse, jf. Virksomhets- og økonomiinstruksen, kapittel 4.1, fjerde avsnitt (Regjeringen, 2023). Hvordan vi organiserer oss for å forstå, og for å møte en krise påvirker tilnærming og handlemåter (Boin et al., 2021; Borch & Andreassen, 2020; Engen et al., 2016), så det er grunn til å anta at varierende organisering av fagområdet samfunnssikkerhet og beredskap vil kunne påvirke embetenes oppmerksomhet både i førkrisefase, den akutte krisefasen og etterkrisefase. Til slutt har det fremkommet forhold som kan være påvirket av endringer i omgivelsene til statsforvalter, jf. endringer i regional stat (DFØ, 2022a), eller i statsforvalterembetenes egen omorganisering, jf. rapporten *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen* (DFØ, 2022b).

6.2.2 Tilnærming til vertikal og horisontal samordning

Som Rykkja (2019) peker på kan statsforvalters samordningsansvar deles inn i *vertikal samordning*; internt til statlige sentrale myndigheter, og *vertikal ekstern* til kommuner og fylkeskommune, samt *horisontal intern samordning* til andre statlige regionale aktører (og mellom ulike fagområder internt i eget embete). Og, til slutt; *ekstern horisontal samordning* med regionale private, og ikke-offentlige aktører. At samordningsansvaret gjelder både vertikal og horisontal samordning er også presisert i merknader til kap III i statsforvalters instruks for samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015). Når det gjelder den *vertikale, eksterne samordning* fremkommer det i KS-rapporten at enkelte kommuner gir uttrykk for at støtten og bistanden fra embetene under krisehåndteringen har vært varierende. Embetenes tilpasning til enkeltkommuners behov, basert på kommunenes egen kompetanse, kapasitet og smittesituasjon trekkes også frem som en styrke i HIØ-rapporten. Samtidig peker KS-rapporten på en stor andel kommuners misnøye med samordnings- og veiledningsbidraget fra sine statsforvaltere. Overordnet vurderes KS-rapporten å gi et noe annet bilde av statsforvalternes ivaretagelse av sentrale samordningsoppgaver overfor kommunene, enn det som fremkommer i HIØ-rapporten og i Statsforvalterrapporten. I KS-rapporten fremkommer det at 30 % av de spurte mente at Statsforvalteren *i liten eller ikke i det hele tatt* hadde en viktig rolle under pandemien med å bidra til samordning av lokale tiltak, mens ytterligere 39% svarte

i middels grad. Variasjon i tilbakemelding når det gjelder statsforvalters oppgave som veileder og bindeledd mellom kommune og stat, går fra "har lagt godt til rette" og "fått fornyet og positiv funksjon som mellomledd", til at statsforvalter "har vært fraværende" og "fungert som et unødig forsinkende mellomledd". De sistnevnte beskrivelser må oppfattes som en svakhet i aktuelle embeters tilnærming. Har embeter som ble omtalt slik fra berørte kommuner hatt den samme tilnærming til kriseledelse jf. Engen et al. (2016) som øvrige embeter? Eller har evnen til bidrag i kriseledelsen i for stor grad vært påvirket av frykten for rollekonflikter, og at enkelte embeter av den grunn har blitt for passive?

Som Borch og Andreassen (2020) beskriver må pandemien typisk falle under kategori saktebrennende krise. Den utvikles over tid og har lang varighet (Njå et al., 2020, s. 58), og kan således ha vært oppfattet som en annen type krise enn de uønskede hendelser som langt hyppigere inntreffer i kommunene, typisk raskt brennende kriser (Njå et al., 2020, s. 57). Boin et al. (2021) beskriver i *Governing the pandemic* også kompleksiteten i pandemien som saktebrennende krise, og både koronakommisjonen (NOU, 2022) og i HIØ-rapporten er pandemien beskrevet med likehetstrekk til Wicked Problems (Rittel & Webber, 1973), og at mangel på kunnskap i kombinasjon med stor usikkerhet satt myndighetene – inklusive statsforvalteren - overfor vanskelige dilemmaer. Pandemi er en annen type krise enn statsforvalterne normalt utfordres med i deres samordningsrolle.

Ved typisk raskt brennende kriser er Statsforvalter normalt sett aktiv i sin medvirkning til krisehåndtering, jf. Rykkja (2014), i Fimreite et al. (2014) sin teoretisering basert på undersøkelse i 2008. Og, selv om det i KS-rapporten oppgis at små kommuner i større grad enn store opplever at statsforvalteren har en viktig rolle, er det variasjoner også innad blant store og små. I arbeidet med å få felles forskriftskriterier i region under pandemien, oppgis det i KS-rapporten at Stavanger kommune selv måtte ta en lederrolle siden statsforvalter var lite involvert. Dette samarbeidet er oppgitt fra Stavanger kommune å ha vært krevende til tider grunnet ulike ønsker og behov blant kommunene. Én vurdering kan være at dette arbeidet for Stavanger kommunes del ville blitt mindre belastende, dersom Statsforvalter hadde tatt initiativ til denne samordningen. Fredrikstad kommune er også referert i rapporten og deres opplevelse var at statsforvalter Oslo og Viken først tidlig i 2021 ble en tydelig aktør opp mot kommunen. Dette kan også tyde på at handling og reaksjon er et resultat av type krise (Boin et al., 2021; Hart & Boin, 2001), som kan forklares med blant annet statsforvalters evne til

å forstå situasjonen (Boin et al., 2017; Boin et al., 2021). I KS-rapporten er det trukket frem at kommunene Tønsberg og Trysil var fornøyde med sin statsforvalter, samtidig som det påpekes at de kommunene som har hatt en positive erfaringer knyttet til samarbeidet med statsforvalter, peker på at statsforvalter var mindre involvert i starten av pandemien, men tok en mer aktiv og tydeligere rolle etter hvert.

Når det gjelder den horisontale samordning viser HIØ-rapporten også her ulik tilnærming blant embetene. Noen av embetene oppgir eksempelvis at deres fylkesberedskapsråd har vært benyttet svært ofte, mens andre embeter oppgir å ikke ha benyttet rådet i særlig grad. I statsforvalters instruks for samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015) er fylkesberedskapsrådet regulert, samt i kommentarenes kap VII beskrevet med "[...] avgjørende at fylkesberedskapsrådet samarbeider om håndteringen av uønskede hendelser", og i instruksens kap IX reguleres krav om at rådet skal informeres og kalles inn – hele eller deler – ved større uønskede hendelser. Når dette sees i sammenheng med krevende samordning på tvers av sektorskiller (Boin et al., 2021; Fimreite & Læg Reid, 2008) er nettopp fylkesberedskapsrådet et viktig virkemiddel/arena og mekanisme for å bidra til samordning. Under pandemien oppgir enkelte embeter at de har benyttet hele rådet, men andre oppgir å ha invitert de som har vært aktuelle basert på fortløpende problemstillinger. Det er vanskelig å se at sentrale myndigheters intensjon og forventninger er annet enn at statsforvalter tar initiativ til å "samle trådene" under kriser, jf. eksempelvis omtalen i stortingsmelding nr 37, Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred, finner vi følgende sitat; *"Samordningsansvaret innebærer å ta initiativ til kontakt og kommunikasjon [min understrek], slik at aktørene kan iverksette tiltak på bakgrunn av kjennskap til hva andre har gjort eller akter å gjøre"* (St.meld.nr 37 (1995-1996), s. 35).

Ett forhold som trekkes frem i HIØ-rapporten som en utfordringer er de siste års endringer i den regionale stat med overganger til konsernmodeller med funksjonsbasert organisering fremfor geografisk, med påfølgende bortfall av regionale ledere som kan representere sin virksomhet i de enkelte fylkesberedskapsråd. I tillegg er det utfordrende med administrative grenser på tvers av statsforvalters geografiske ansvar. Utfordringen ved disse forholdene er også beskrevet i rapporten *Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen* (DFØ, 2022b). Disse endringene kan påvirke embetene noe ulikt. Uansett er fylkesberedskapsrådet i henhold til instruks (2015) arenaen for å samarbeide om krisehåndteringen. Som Engen et.

al. (2016) påpeker, er god krisehåndtering avhengig av både interne forhold i de ulike responsorganisasjoner og på tvers av ulike organisasjoner på alle nivå, fra taktisk til strategisk.

Som Engen et al. (2016) beskriver videre øker kompleksiteten i krisehåndteringen ved flere forvaltningsnivå fra det strategiske ledernivå og ned til det taktiske nivå, og den kompliseres ytterligere med flere, og varierende styringsnivå og et stort aktørkart. Informasjonsutveksling som grunnlag for beslutningstaking vil måtte foregå både vertikalt innenfor egen organisasjon/etat, men også horisontalt for koordinering og beste situasjonsforståelse, og fylkesberedskapsrådet er derfor en svært viktig arena for informasjonsdeling og enighet om tilnærming til ulike problemstillinger. Som Rykkja (2014) beskriver gir flernivåstyring en kompliserende tilleggsdimensjon til krisehåndtering, og jo større krisen er, og jo flere aktører og nivåer den involverer, jo vanskeligere blir den å håndtere. Uklar rollefordeling, overlappende ansvar og svekket hierarkisk struktur som resultat av blant annet flernivåstyring kompliserer krisehåndteringen ytterligere. Boin et al. (2021) beskriver nettopp Covid-19 pandemien som en krise som ikke opplagt falt inn under én sektormyndighet, men som en hendelse hvor håndteringen ble komplisert grunnet mange aktører i ulike sektorer, med ulike styringsnivå og ulike utfordringer og bekymringer knyttet til håndtering. Og her, nettopp her, har Statsforvalteren en nøkkelrolle med sitt samordningsansvar. Flo (2014) beskriver dette slik; "Dette innebærer at han [statsforvalteren] i dag, som i førdemokratisk tid, har viktige og allsidige knutepunktfunksjoner innanfor eit fleirnivåsystem, og at han vekselvis spelar rolla som tverrsektoriell generalist og som fleirsektoriell spesialist" (s. 635). "Å sitte på århundrets knutepunkt når det gjelder offentlig forvaltning" var også en beskrivelse Knut Storberget brukte i forbindelse med DFØ-opptaket (2021).

Et annet forhold som trekkes frem i både HIØ-rapporten og i Statsforvalterrapporten, er i hvilken grad statsforvalter ville hatt nytte av et hjemmelsgrunnlag for å pålegge informasjonsutveksling som grunnlag for sitt samordningsansvar. Dette var også fremme i intervjuet med Rasmussen, DSB. Rasmussens refleksjon omkring hjemmelsgrunnlag for samordning var utfordringen med balansen mellom tillit og goodwill på den ene side, og på den annen side en hjemmel som viktig virkemiddel jf. Engen et al. (2016) for å kunne handle raskt. Boin et al. (2021) trekker også frem nødvendigheten av tillit og goodwill blant myndighetene. Den usikkerhet som fremkommer om behov, fordeler og ulemper for hjemmelsgrunnlag og myndigheter ved statsforvalterembetene er ikke ny. Tema har vært oppe

til debatt i evalueringer etter hendelser de siste 30 år, med referanse tilbake til evaluering av flommen på Østlandet i 1995, hvor dette ble konkretisert som en vurderingsoppgave i samordningen fremover i forbindelse med Samordningsinstruksen fra Justisdepartementet (1997);

Behovet for en særskilt lovhjemmel for fylkesmannen til å treffe beslutning på tvers av myndigheten som tilligger det enkelte fagorgan, har vært vurdert. Justisdepartementet vil på basis av erfaringene med retningslinjene i samråd med berørte departementer og andre instanser foreta en revurdering av dette spørsmålet (pkt 1, avsnitt 7).

Statsforvalter Knut Storberget, gir i DFØ-seminaret uttrykk for at statsforvalter som den regionale koordinator, må få mer makt for å styrke muligheten for koordinering, og ga eksempelvis konkret uttrykk for at statsforvalters burde delegeres myndighet etter smittevernloven (DFØ, 2021, 49:20). Mens assisterende helsedirektør Nakstad ga i sitt intervju uttrykk for at det nok ikke ville løse et reelt behov; "[...] statsforvalter skal fortsatt koordinere og fasilitere for ensartet praksis ute i kommuner, men trenger ikke være et myndighetsorgan som forvalter smittevernloven av den grunn". Med 30 års historikk omkring tema *statsforvalters lovhjemmel for å treffe beslutninger på tvers av sektormyndigheter* bør tiden være overmoden for å lande dette tema. Og med det fjerne denne usikkerheten om statsforvalters "rett" til å samordne. Om ikke annet så sikre en hjemmel/fullmakt slik at statsforvalter kan trygge informasjonsgrunnlag fra alle berørte aktører som grunnlag som del av sitt samordningsansvar. Jamfør også Engen et al. (2016) og deres beskrivelse av behovet for vertikal informasjons- og beslutningsstruktur, og horisontal koordinering for god krisehåndtering.

Også for den interne horisontale samordningen oppgir embetene ulike tilnærminger. Erfaring viser at god krisehåndtering avhenger av god kriseledelse, som igjen er basert på gode og nødvendige forberedelser før krisen inntreffer (Borch & Andreassen, 2020, s. 21). Som Engen et al. (2016) uttrykker det; "[...] klar sammenheng mellom hva som gjøres av forebygging og beredskapsforberedelser i en førkrisefase, og mulighetene for en effektiv håndtering av de kriser som likevel utvikler seg" (s. 265). Det er grunn til å tro at sentrale funksjoner som fylkesberedskapssjef og -leges plassering i eller utenfor embetets ledergruppe, påvirker

oppmerksomhet om kriseforståelse generelt og krisehåndtering spesielt. Både med tanke på oppmerksomhet omkring beredskap i det daglige, før pandemien oppstod, og samtidig kunne påvirke embetsledelsens sensemaking i krisefasen, slik også Boin et al. (2021) beskriver det. Her kan det være nyttig å se tilbake til den organisering som ble valgt av Fylkesmannen i Hordaland da fylkesmannsembetene etter behandling av stortingsmelding 24 (1992-1993) også fikk fastsatt "fredstidskriser" som ett av tre hovedscenarier for den sivile beredskapsplanlegging. Her ble fylkesmannens krisestab for samordning av kriser og katastrofer i fred etablert, med beredskapsavdelingen som kjerne, men med alle avdelingers(fagområders) plikt til å stille ved behov. Videre ble det etablert en *samordningsgruppe* med argumentet; at en krise/katastrofe i fred vil berører alle fylkesmannens avdelinger, jf. artikkel av oberst Vigar Aabrek i Norsk Militært Tidsskrift (166(11)). Dette viste den nødvendige oppmerksomhet for krisehåndtering, og organisering i bredde for best mulig sensemaking jf. Boin et al. (2021).

På dette området var også DSBs Harald Rasmussen klar i sin vurdering når det gjelder dagens oppmerksomhet på samfunnssikkerhet og beredskap ved embetene. Rasmussen viste til tilbakemeldinger fra embeter om at det har skjedd et kvantesprang når det gjelder oppmerksomhet omkring krisehåndtering og beredskap i løpet av pandemien. "Da fikk brått beredskap tilgang til ledergrupper og tilført ressurser fra andre avdelinger og det begynte å fungere veldig bra" (intervju Rasmussen, 26. januar 2023). Rasmussen uttrykte samtidig en bekymring for at denne oppmerksomheten vil reduseres og kunne falle bort i takt med avstand i tid til krisen. I intervju med Nakstad adresseres også den samme bekymringen. I noen embeter var kriseledelsen avgrenset til fagområder helse og beredskap, mens andre oppga å ha involvert hele bredden i embetet i sin kriseledelse (HIØ-rapporten). Ulike fagdisipliners tilnærming til samfunnssikkerhet og krisehåndtering kan påvirke situasjonsforståelsen, slik også Njå et al. (2020) omtaler. Og, embetenes interne organisering av egen kriseledelse kan begge ha påvirket intern situasjonsforståelse, jf. også omtale i Boin et al. (2017). Et annet viktig forhold her er også de utfordringer som fremkommer i HIØ-rapporten om intern organisering med forskjellige lokasjoner. Likeledes trekkes hjemmekontor og bruk av digitale løsninger frem som faktorer som kan ha påvirket intern samordning negativt.

Kulturforskjeller og ledelsesprioriteringer trekkes også frem i Statsforvalterrapporten som årsak til ulike tilnærminger til samordning. Dette oppgis å være medvirkende til ulik tolkning

av rollene og tilhørende virkemidler. Hvordan organisasjoner samhandler, absorberer kunnskap og lærer, formes blant annet av kultur, jf. Borch og Andreassen (2020), og ulike profesjonskulturer formes ulikt gjennom utdanning, opplæring og arbeidsformer. Det er grunn til å tro at embeters ulike organisering og plassering av viktige funksjoner som fylkeslege og fylkesberedskapssjef også påvirker embetenes tilnærming til samordningsoppgaver. Og, tilsvarende; at embetets tilnærming til sine samordningsoppgaver ble formet av hvilke fagavdelinger som ble involvert i kriseledelsen da den ble etablert.

6.2.3 Styrker og svakheter ved ulik tilnærming og virkemiddelbruk

På bakgrunn av empirien er det grunn til å trekke den slutning at variasjoner i embetene i deres tilnærming, til både vertikal og horisontal samordning, har både styrker og svakheter. HIØ-rapporten trekker frem det positive i en tilnærming som tar hensyn til ulik struktur og kultur i fylkene. På den annen side fremkommer det i KS-rapporten at enkeltkommuner er negative i sin omtale av deres statsforvalters tilnærming og bidrag under pandemien, hvilket må tolkes som en svakhet i aktuell statsforvalters tilnærming. En noe strammere regulering for større likhet blant statsforvalternes utførelse av samordningsoppgaver må ikke nødvendigvis bety at det går på bekostning av det statsforvalter Knut Storberget beskrev som styrken ved at regjeringen la til rette for at de tusen blomster skulle blomstre for initiativ og kreativitet blant de ulike statsforvalterembeter (DFØ, 2021).

Det er også viktig å spørre seg om i hvilken grad varierende bruk av fylkesberedskapsråd og/eller varierende oppfølging av kommunene, kan ha påvirket statsforvalterembetenes evne til situasjonsforståelse negativt. Som Boin et al. (2017; 2021) beskriver er den umiddelbare krisehåndteringen et resultat av hvordan kriseledelsen oppfatter og forstår krisen. Boin et al. (2017) beskriver også at fra beslutning er tatt og til den materialiseres i handling, er man avhengig av vertikal og horisontal koordinering/samordning på veien. I boken *Beredskapsorganisasjon og kriseledelse*, refererer Borch og Andreasen (2020) til Endsleys klassiske beskrivelse av situasjonsbevissthet som resultatet av situasjonsoppfattelse, -forståelse og -prediksjon. Det vises her til at erfarne ledere raskere fanger/forstår situasjonen, har en analytisk tilnærming, samt bedre evne til å forstå "hva betyr denne situasjonen, og hvordan må det handles" (Borch & Andreassen, 2020, s. 153). Det kan ikke utelukkes at embetenes variasjon når det gjelder involvering av egne fagområder i embetets kriseledelse

(breddekompetanse), samt variasjon i bruk av fylkesberedskapsråd kan ha påvirket embetets evne til situasjonsforståelse.

På den ene side trekkes det, både i HIØ-rapporten og i Statsforvalterrapporten, frem styrker ved ulik virkemiddelbruk og særlig der de er tilpasset kommunenes reelle behov. På den annen side kan enkelterfaringer fra noen av kommunene i KS-rapporten underbygge svakheter ved at ikke alle embetene er like mye "på". "*Svært fraværende*" kan vanskelig tolkes i annen retning. KS har i sitt innspill til helseberedskapsmeldingen igjen pekt på utfordringen med variasjon i statsforvalters rolle under pandemien;

Koronakrisen har vist behov for å gjennomgå samvirke i praksis nasjonalt, regionalt og lokalt. Mange kommuner har opplevd uklare ansvarsforhold og til dels ulike retningslinjer fra statlige myndigheter. Statsforvalterens rolle har variert betydelig fra fylke til fylke. En fragmentert stat og varierende region statlig praksis har bidratt til uklarhet lokalt. (Kommunenes sentralforbund, 2022)

I opptaket med Statsforvalter Innlandet og i intervjuene med representantene for DSB og Helsedirektoratet, fremheves styrken ved ulike tilnærming til samordningsoppgavene i langt større grad enn faren ved dette. Dette begrunnes med at ulik tilnærming er nødvendig all den tid kommunene er forskjellige og smittesituasjonen var ulik fra landsdel til landsdel. På den annen side trekker både DSB og Helsedirektoratet i intervjuene frem avhengigheten av statsforvalter som bindeledd mellom kommune og stat. Rasmussen, DSB uttrykker at "Min påstand er at dette ikke hadde gått så bra dersom vi ikke hadde hatt statsforvalter" og Nakstad tilsvarende "[...] ville vært svært krevende uten statsforvalters koordinerende rolle. Ville vært veldig krevende hvis en statlig aktør faktisk skulle innhente synspunkter og koordinert 356 kommuner". Dette underbygger sentrale myndigheters avhengighet av statsforvalters vertikale samordningsrolle. Samtidig viser empirien at den horisontale samordningsrollen ikke er vektlagt i like stor grad i alle embeter. Med referanse til Boin et al. (2017, s. 62-64) beskrivelse av vertikal og horisontal koordinering på veien fra beslutning er tatt og til den blir materialisert, er det allikevel grunn til å tro at dersom embetenes variasjon i sitt vertikale samordningsansvar, mellom sentrale beslutninger og til handling i kommunene, hadde hatt for stor variasjon så ville problemet blitt adressert av sentrale myndigheter.

6.3 Drøfting – en oppsummering

Så er spørsmålet hvordan variasjonen i embetenes tilnærming til sine samordningsoppgaver under pandemien har påvirket krisehåndteringen.

Statsforvalter har vært en svært viktig aktør som del av myndighetenes håndtering av pandemien. Og som koronakommisjonen konkluderte med i sin første rapport, har myndighetenes håndtering av pandemien samlet sett vært god (NOU, 2021, s. 26). DSBs Harald Rasmussen og Helsedirektoratets Espen Rostrup Nakstad gir i intervjuene også uttrykk for at statsforvalters bidrag til krisehåndteringen har vært bra; "Min påstand er at dette ikke hadde gått så bra dersom vi ikke hadde hatt statsforvalter"(intervju Rasmussen, 26. januar 2023). Og, som Nakstad uttalte; "[...] ville vært svært krevende uten statsforvalters koordinerende rolle. Ville vært veldig krevende hvis en statlig aktør faktisk skulle innhente synspunkter og koordinert 356 kommuner" (intervju Nakstad, 24. januar 2023). Oppsummert tyder dette på at statsforvalters bidrag under krisehåndteringen har vært bra, og viktig, tross variasjon blant embetene i deres tilnærming til sine samordningsoppgaver. Samtidig er det viktig å spørre seg om en større likhet i embetenes tilnærming til samordningsoppgavene ville vært en ytterligere styrke for krisehåndteringen. Kommunenes tilbakemelding, gjennom KS-undersøkelsen (2021) tidlig i pandemien, og gjennom deres generelle innspill til helseberedskapsmeldingen (Kommunenes sentralforbund, 2022) gir klare signaler på ønske om en mindre variasjon i statsforvalters samordning overfor sine kommuner.

Basert på innhentet empiri i denne masteroppgaven er det flere forhold som peker på variasjon i embetenes "indre liv" og tilnærming til samordningsoppgavene, enn funn av ytre årsaker som bakgrunn for variasjon. Etter drøfting av disse funnene i empiri, understøttet av valgt litteratur, og det rammeverk som regulerer statsforvalters samordning er det grunn til å anta at det ved enkelte justeringer kunne sikret en større likhet i håndteringen. Og, uten at dette ville gått på bekostning av den lokale tilpasning som er nødvendig av hensyn til kommunenes behov og situasjon. En noe mer uniform organisering av embetene ville med stor sannsynlighet kunne ført til en større likhet i embetenes sensemaking og tilnærming til krisehåndteringen. Med andre ord ville det med stor sannsynlighet ført til en større likhet og tilnærming til samordning i alle faser av krisehåndtering, jf. Krukes (2012) oppdeling i førkrisefase, akutt krisefase og etterkrisefase. Det er lite sannsynlig at dette ville påvirket embetene negativt i den nødvendige

tilpasning til lokale forhold og de enkelte kommuners behov. Men, samtidig ville det ville vært et brudd med den frihet embetene har til selv å velge en intern organisering som best støtter opp om ivaretagelse av sine oppgaver (Regjeringen, 2023).

Videre er den generelle erfaring at fokus på samfunnssikkerhet og beredskap kommer i bakgrunnen for andre mer fokuserte oppgaver i det daglige, det vi si jo lenger unna en krise samfunnet kommer, jf. blant annet Engen et al. (2016) og Engen og Jore (2020). Prioritering av ressurser har en tendens til å følge de oppgaver beslutningstakere måles på, og i perioder mellom kriser har oppmerksomhet på samfunnssikkerhet og beredskap historisk sett fått redusert oppmerksomhet. Det bør vurderes om ikke dette er argument tilstrekkelig for å få en større likhet i embetenes organisering av samfunnssikkerhet og beredskap, og med det en plassering av fylkesberedskapssjef og -lege i ledergruppen i hvert enkelt embete, jf. omtale av beredkapsorganisering og forberedthet for kriseledelse i Borch og Andreassen (2021). Tema holdninger, kultur og ledelse for god samfunnssikkerhet ble også viet stor oppmerksomhet i samfunnssikkerhetsmeldingen *Risiko i et trygt samfunn* (Meld. St. 10, (2016-2017)). Her fremla regjeringen plan for tiltak som blant annet skulle sikre god kriseledelse og evne til taktskifte under kriser, og en forutsetning om bedre risikoerkjennelse. Utfordringen med å erkjenne behovet for nødvendig fokus på noe som kanskje kan skje, opp mot ønske om å forbedre tjenester som befolkningen har brukt for i det daglige, er også omtalt. Og, nettopp av den grunn pekes det på behovet for en profesjonell forvaltning og god ledelse som spesielt viktig i arbeidet med samfunnssikkerhet (Meld. St. 10, (2016-2017), s. 122). Dette ville med stor sannsynlighet også sikret oppmerksomhet på område samfunnssikkerhet og beredskap blant embetene også når avstand til pandemien øker, jf. også Nakstad og Rasmussens refleksjoner under intervjuene.

En justering av DSBs retningslinjer for varling og rapportering på samordningskanal (DSB, 2018) slik at disse retningslinjene i større grad ble fulgt både fra kommuner og regional stat, ville med stor sannsynlighet også ført til et bedre utgangspunkt for statsforvalters samordning – som igjen ville kunne ført til en større likhet i embetenes tilnærming. Retningslinjene vil med justering for også å ha fokus på førkrisefase kunne være et viktig virkemiddel for å bidra til statsforvalters sensemaking tidlig nok – før krisen er et faktum. Som en følge av dette ville også terskelen for å iverksette rapportering fra statsforvalterne muligens bli noe mer harmonisert. I rapport fra forskningsprosjektet NEXUS (The next disaster) med tittelen *Har*

samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22.juli 2011? (Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet [NTNU], 2017) ble det også konkludert med at en medvirkende årsak til problemene med samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, er at diskusjoner om dette helst kommer i etterkant av kriser, og da er det krisehåndteringen alene som kommer i fokus – ikke den viktige samordningen i forbindelse med forebyggende og forberedende arbeid.

Når det gjelder ytre påvirkninger som siste års endringer i regional stat, er dette med stor sannsynlighet en tyngre oppgave å påvirke. På den annen side kan det være at virkemidler som nevnes i rapporten fra DFØ (2022a) om å etablere regionale kontaktpunkter i aktuelle etater, for på denne måten å ivareta regional kontakt med statsforvalter kunne bedret situasjonen.

Et annet område som vil være interessant fremover er hvordan endringen i statsforvalterstrukturen i 2019, fra 16 til 10 embeter, fortløpende påvirker videre utvikling i embetene. Grunnlagsdokumenter for dokumentanalyse i denne masteroppgaven viser et snapshot av situasjonen der og da, mens organisasjonsendring i embetene som resultat av sammenslåing og strukturendring i 2019 nok vil påvirke utviklingen i embetene over lang tid. I DFØs undersøkelse "Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen" (2022b) fremkommer det at;

[...] en opplevelse av at embetene er flinkere til å samarbeide seg imellom nå, sammenholdt med tidligere. Enkelte viser til at det har skjedd en kvalitativ forbedring i oppgaveutførelsen, gjennom harmonisering av praksis, større likebehandling og økt profesjonalisering. Selv om embetene er blitt likere, påpeker imidlertid flere av styringsetatene at embetene fremdeles er forskjellige. Dette blir ikke bare sett i sammenheng med geografisk struktur, men også det at det er ulike kulturer i de ulike embetene og at de enkelte statsforvalterne har ulike tilnærminger til sin rolleutøvelse (Pkt 4.2).

For denne masteroppgavens problemstilling var denne forventede utvikling over tid ikke vesentlig, men for vurdering av fremtidig forskningsbehov må dette tas hensyn til i en samlet vurdering.

Oppsummert er svaret på masteroppgavens problemstilling *Hvordan har statsforvalterembetenes variasjon i tilnærming til sine samordningsoppgaver under pandemien påvirket krisehåndteringen?* at det ifølge empirien har slått ulike ut blant kommuner og regionale aktører. Isolert sett kan tilbakemeldingen fra enkeltkommuner på manglende oppfølging fra sin statsforvalter bety at en mer offensiv tilnærming ville ført til en bedret krisehåndtering for den kommune/region. Men, for den nasjonale kriseledelsen har verken DSBs, eller Helsedirektoratets representant gitt uttrykk for annet enn tilfredshet for embetenes bidrag under pandemien. For statsforvalterne gjelder det å finne løsninger som både ivaretar kommunenes og de regionale samvirkeaktørenes behov og interesser samtidig som sentrale myndigheter tilfredsstilles. Som Yngve Flo (2014) omtaler det i *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*; "Fylkesmannsvirket handler derfor i stor grad om å vere balansekunstnar, og å finne løysningar som er til å leve med" (s. 694).

Basert på gjennomføring av denne masteroppgaven er det grunnlag for å anta at en noe større likhet i deler av samordningsoppgavene kunne påvirket den samlede krisehåndteringen ytterligere, innenfor den balansegang Yngve Flo (2014) beskriver.

6.4 Drøfting opp mot tidligere forskning på området

Styrker og svakheter ved embetenes variasjon i samordningsoppgaver som empirien peker på, har i begrenset grad vært gjenstand for tidligere forskning. I gjennomgang av tidligere relevant og relatert forskning i forbindelse med denne konkrete masteroppgaven, var det kun to arbeider som ble vurdert å ha en direkte relasjon til problemstillingen i denne masteroppgaven. Masteroppgaven til Jordahl (2018) "*Mellom barken og veden? Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap*" trekker frem likheter og ulikheter mellom statsforvalter Hordaland (nå en del av Statsforvalter Vestland) og statsforvalter Møre og Romsdal, med et hovedfokus på embetenes arbeid med vertikal samordning av samfunnssikkerhet og beredskap generelt. Ett av hovedfunnene som trekkes frem i dette arbeidet er ubalansen mellom statsforvalters oppgaver og ressurser. Det er grunn til å tro at denne ubalansens påvirkning på samfunnssikkerhets og beredskapsfeltet generelt også påvirker embetet i forbindelse med krisehåndtering – som er fokus for denne masteroppgaven. Arbeid i førkrisefase med blant annet relasjon til både kommuner, og til aktører i fylkesberedskapsråd er vesentlig for å legge til rette for best mulig krisehåndtering. I

masteroppgaven til Jordahl (2018, s. 67) trekkes det også frem under intervjuene at samordningsrollen har blitt tolket svært ulikt i de ulike embetene opp gjennom årene. I arbeidet legges det også vekt på viktigheten av den interne organiseringen i embetet for ivaretagelse av samordning i beredskapsarbeidet, og nærhet til embetsledelsen som del av dette. Dette underbygger de funn som peker i samme retning i de empiriske materiale som er benyttet i denne masteroppgaven. Utfordringer med horisontal samordning uten myndighet eller styring, og av den grunn avhengigheten av god vilje og godt samarbeidsklima, trekkes også frem (Jordahl, 2018, s. 67). Dette er forhold som påpekes også i empirien til denne masteroppgaven.

Et annet tidligere arbeid som er relevant opp mot denne masteroppgaven er Thomstad (2021) "*Statsforvalter – med ansvar for tverrsektoriell samordning av kriser*". Det er særlig Thomstads undersøkelse av Statsforvalter Innlandet og Statsforvalter Vestland sin kapasitet og tilnærming til samordning av sivile kriser på regionalt nivå, som er interessant opp mot funn i denne masteroppgaven. I undersøkelsen problematiseres det også at statsforvalterne har en viss fleksibilitet når det gjelder samordningsansvaret og oppgaven med å etablere tverrsektoriell situasjonsforståelse (Thomstad, 2021). Det vises til at regional stat og andre aktører med administrative grenser som krysser statsforvalterembeter, kan få en utfordring dersom embetenes tilnærming til initiativrett og offentlig holdning er svært ulik. Denne slutningen fra Thomstads arbeid underbygger antakelser i denne masteroppgaven om at statsforvalters samordning, internt og eksternt, påvirkes av både ytre forhold med endring i regional stats, samt den enkelte statsforvalters tilnærming til egen rolle.

7. Konklusjon

Formålet med denne masteroppgaven var å undersøke *Hvordan statsforvalterembetenes variasjon i tilnærming til sine samordningsoppgaver under pandemien har påvirket krisehåndteringen?*

Basert på aktuell teori og tre forskningsspørsmål har valgt empiri, bestående av kvalitativ dokumentanalyse av tre evalueringsrapporter/undersøkelser, samt opptak av, og intervju med sentrale personer i forbindelse med krisehåndteringen, blitt gjennomgått. Tidligere aktuell forskning på området er også gjennomgått for å undersøke likheter eller ulikheter i vurderingene.

Variasjonen blant embetene tilnærming til sine samordningsoppgaver har påvirket krisehåndteringen på flere måter. Funnene som er gjort peker på at det har vært både styrker og svakheter ved embetenes ulike tilnærminger til sine samordningsoppgaver. Drøftingen tar for seg hvordan styrken med tilpasning til de ulike kommuners behov, og varierende smittesituasjon, bedre bør balanseres med de svakheter for stor variasjon har avdekket. Det er viktig å "la de tusen blomster, blomstre", jf. Storberget, samtidig som det sees på muligheter for å sikre en større likhet der det vil være en styrke. Drøftingen tar opp både styrken ved en større likhet i embetenes egen organisering, og som del av det plassering av fylkeslege og fylkesberedskapssjef, uten at dette ville påvirket tilpasning til lokaleforhold blant kommunene i negativ retning. Drøftingen peker også på dette som et viktig grep for å opprettholde det nødvendige fokus på samfunnssikkerhet og beredskap også i tiden fremover – når avstand til krisehåndtering pandemi øker. I drøftingen er en revisjon og retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal (2018), for blant annet økt oppmerksomhet i førkrisefase fremover, behandlet. Variasjon i bruk og inkludering av regional stat og andre aktører i fylkesberedskapsråd er også drøftet, og denne variasjonen blant embetene fremstår ikke som en styrke. Drøftingen tar blant annet for seg hvordan varierende involvering av rådets eksterne medlemmer, samt varierende involvering av egne fagområder i embetene kan påvirke embetenes situasjonsforståelse. Både ovennevnte retningslinjer (2018), samt Instruks for statsforvalteren og Sysselmesteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015) kan med fordel revideres for å bidra til mindre variasjon i tilnærming til samordningsoppgaver. I tillegg tar drøftingen opp den 30 år lange historikken med vurdering av statsforvalters hjemmelsgrunnlag for å treffe beslutninger på tvers av

sektormyndigheter, og anbefaler, om ikke annet så uansett en hjemmel for å sikre at alle aktører bidrar til nødvendig informasjonsgrunnlag i kriser, både kommuner og regionale aktører. Dette er avgjørende for best mulig situasjonsforståelse. Balansen mellom hjemmel for pålegg opp mot nødvendigheten av å bevare tillit og goodwill, er også drøftet.

Uansett forslag til tiltak for å få en noe mindre variasjon i embetenes tilnærming til sine samordningsoppgaver er det viktig å få frem hovedbudskapet om at statsforvalter, som del av myndighetenes håndtering av pandemien, samlet har vært god (NOU, 2021, s. 26). Men, fremover er det, slik det konkluderes i denne masteroppgaven, stor grunn til å tro at en innstramning i variasjon i tilnærming til samordningsoppgavene vil være en styrke i det Flo (2014) beskriver som en balansekunst statsforvalter utøver for å finne "løysninger som er til å leve med" (s. 694).

7.1 Tanker om videre forskning

For å styrke denne masteroppgavens hypotese om at en noe større likhet blant statsforvalternes tilnærming til sine samordningsoppgaver ville vært positivt for den samlede krisehåndtering, vil en forskningsoppgave som også henter empiri fra regional stat være hensiktsmessig. I tillegg til å få dekke nåsituasjonen med store endringer i regional stat (DFØ, 2022a) ville en ny og utvidet undersøkelse, med involvering av alle statsforvalterembeter, også få avdekket i hvilken grad endring i statsforvalterstrukturen, fra 16 til 10 embeter, har påvirket den samlede ivaretagelse av samordningsansvaret ved embetene. En undersøkelse med involvering av alle embeter og bredden av regional stat bør i så fall legge vekt på ivaretagelse av samordningsoppgaver i førkrise- og etterkrisefase, i tillegg til i den akutte krisefasen.

Litteraturliste

- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2017). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. London: Cambridge University Press. ISBN 978-1-107-54425-3
- Boin, A., McConnell, A., & 't Hart, P. (2021). *Governing the Pandemic: The Politics of Navigating a Mega-Crisis*. Springer Nature.
- Borch O. J., & Andreassen, N. (2020). *Beredskapsorganisasjon og kriseledelse* (1. utgave.). Fagbokforlaget.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *The challenge of coordination in central government organizations* (Vols. 5–2007, p. 33). Røkkansenteret.
- Covid-19 Pandemien – statsforvalterens rolle, Høgskolen i Østfold 2021:2
<https://www.hiof.no/hvo/vlo/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2021/ny-rapport-viser-at-statsforvalterne-har-hatt-en-v.html>
<https://hdl.handle.net/11250/2756394>
- Deloitte (2021). *Undersøkelse – Kommunenes erfaring fra koronapandemien så langt*. Sluttrapport fra FoU-prosjekt for KS,
<https://www.ks.no/contentassets/905e878a82f2433e8ccae7ee9eb9c808/Sluttrapport-fra-KS-undersokelsen-om-kommunenes-erfaringer-fra-koronapandemien-sa-langt.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2021, 15. juni). *Koronakommisjonen: Samordning i sektorovergripende kriser – hva har vi lært* [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=6_izC7rPZMM
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2022a). *DFØ-rapport 2022:4, Hvor går regional stat? Erfaringer med funksjonsbasert organisering i statlige etater*. <https://dfo.no/sites/default/files/2023-01/DFO-rapport-2022-4-Hvor-gaar-regional-stat.pdf>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2022b). *DFØ-rapport 2022:5, Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen.*

<https://dfo.no/dfo-rapport-20225-faerre-og-bedre-en-evaluering-av-statsforvalterstrukturen>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2018), *DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal.*

<https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og-beredskap/andre-dok/retningslinjer-for-varsling-og-rapportering-pa-samordningskanal/>

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) (2022), *Statsforvalterens samordningsrolle i håndteringen av covid-19.* DSB/ETN Grafisk, Skien. ISBN 978-82-7768-528-1

<https://www.dsbinfo.no/DSBno/2022/rapport/statsforvalterens-samordningsrolle-i-haandteringen-av-covid-19/>

Drtna, T. (2011), *Mission Impossible : en studie av fylkesmannens rolle som regional risikostyrer og bruk av FylkesROS som samordningsgrunnlag* [Masteroppgave, Universitetet i Stavanger].

<http://hdl.handle.net/11250/184558>

Elstrøm, Falk, Forland, Heradstveit, Korpås, Lie, Lange, Macdonald, Naseer, Nguyen, Nygård, Selstø, Utheim, Vestrheim, & Ødeskaug. (2021). *Erfaringsgjennomgang etter utvalgte utbrudd av covid-19 i Norge, desember 2020 – mars 2021.*

Folkehelseinstituttet. <https://hdl.handle.net/11250/2831763>

Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindø, P. H., Olsen, K. H, Olsen, O. E., Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på Samfunnssikkerhet.* Oslo:Cappelen Damm ISBN 978-82-02-43494-6

Engen, O. A. H., Jore, S. H. (2020, 9. november). Fremtidens beredskap – er du og din bedrift klar til å ta ansvar? *Stavanger Aftenblad, Debatt.*

<https://www.aftenbladet.no/meninger/debatt/i/pAAve6/fremtidens-beredskap-er-du-og-din-bedrift-klar-til-aa-ta-ansvar>

- Ese, Bjørkquist, Fineide, Hansen, Helgesen, & Ramsdal. (2021). *COVID-19 PANDEMIEN – STATSFORVALTERENS ROLLE En gjennomgang av hvordan statsforvalterne i Norge håndterte innføring av omfattende nasjonale smitteverntiltak som følge av covid-19 pandemien våren 2020*. Høgskolen i Østfold. <https://hdl.handle.net/11250/2756394>
- Fimreite, A.L., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (2014), *Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. og Rykkja, L.H. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s. 11-34). Oslo. Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L. & Lægreid, P. (2008), *Samordning- flernivåstyringens store utfordring*. I Helgøy I., & Aars J. (red.), *flernivåstyring og demokrati* (s. 25-46). Fagbokforlaget.
- Flo, Y. (2014) *Statens mann, fylkets mann. Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Forsvaret, (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine 2019*, Forsvarets høyskole/Forsvarets stabsskole (FHS/FST), Oslo, ISBN: 978-82-93114-99-4
- ’t Hart, P. & Boin, A. (2001). *Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics* I Rosenthal, Uriel et al. *Managing Crises : Threats, Dilemmas, Opportunities*, Charles C. Thomas Publisher, Limited, 2001.
- Helgøy I., & Aars J. (2008), *Introduksjon*. I Helgøy I., & Aars J. (red.), *flernivåstyring og demokrati* (s. 5-24). Fagbokforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet, (2018), *Nasjonal helseberedskapsplan*, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, publikasjonskode: I-1183 B
- Hermansen. (2012). *Risiko- og sårbarhetsanalyser i arealplanleggingen - en studie av Fylkesmannens ansvar* [Masteroppgave Universitetet i Stavanger]. University of Stavanger, Norway. <http://hdl.handle.net/11250/184672>

- Høgskolen i Østfold (2022, 9. september). *Ny rapport viser at statsforvalterne har hatt en viktig rolle under pandemien*. Forskningsaktuelt/aktuelt/aktuelle saker/2021
<https://www.hiof.no/hvo/vlo/forskning/aktuelt/aktuelle-saker/2021/ny-rapport-viser-at-statsforvalterne-har-hatt-en-v.html>
- Indset, & Stokstad. (2021). *Kommunenes praktisering av smittevernloven under covid-19-pandemien*. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.
<https://hdl.handle.net/20.500.12199/6527>
- Innst.S.nr.163 (1992-1993) *Innstilling fra justiskomiteen om det fremtidige sivile beredskap*.
<https://lovdata.no/dokument/INNST/forarbeid/inns-s-163-199293>
- Innst.S.nr.256 (1995-1996) *Innstilling fra forsvarskomiteen om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred*.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/1995-1996/inns-199596-256/?lv1=0>
- Instruks for fylkesmannen (1981), *Instruks for fylkesmannen*. FOR-1981-08-07-3642
Lovdata. <https://lovdata.no/forskrift/1981-08-07-3642>
- Instruks for fylkesmennes beredskapsarbeid (1979), FOR-1979-09-21-9784. Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/INSO/forskrift/1979-09-21-9784>
- Instruks for statsforvalteren og Sysselmasteren på Svalbard sitt arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (2015), FOR-2015-06-19-703
Lovdata; <https://lovdata.no/forskrift/2015-06-19-703>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utgave.). Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt.

- Jordahl, A. Ø. (2018). *Mellom barken og veden? Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap* [Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. The University of Bergen.
<https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/17883>
- Justisdepartementet (1997). *Samordningsinstruksen* (Kgl. res.av 12.12.1997)
https://www.statsforvalteren.no/siteassets/utgatt/fm-vestfold/dokument-fmve/samfunnssikkerhet/samordningsinstruksen_kgl._res._av_12.12.1997.pdf
- Kommunal og distriktsdepartementet (u.å). *Samordning*. Program for bedre styring og ledelse i staten.
<https://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/samordning/page/2/>
- Kommunenes sentralforbund (2022). *Innspill til helseberedskapsmeldingen*. Ref.nr. 22/01663-4).
<https://www.ks.no/contentassets/540699a192134b62bb3cd38f12cd32bf/Innspill-til-helseberedskapsmeldingen.pdf>
- Kristiansen E., Magnussen, L. I., & Carlström, E. (2017). *Samvirke : en lærebok i beredskap* (p. 158). Universitetsforl.
- Kruke, B. I., Olsen, O. E., & Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting*. Rogalandforskning. <https://hdl.handle.net/11250/2674989>
- Kruke, B. I. (2021). *Survival through coping strategies for resilience following a ship accident in polar waters*. *Safety Science*, 135, 105105.
<https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.105105>
- Kruke, B. I. (2012). *Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: Relevans for 22. juli 2011*. 22. juli-kommisjonen, Notat 7/12
- Langlo, P., Lægreid, P., & Rykkja, L. H (2014). *Etter 22. juli. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet*. I Fimreite, A.L., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L.H. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s. 60-77). Oslo. Universitetsforlaget.

- Larssen, & Luftkrigsskolen. (2021). *Beredskap og krisehåndtering : utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå* (1. utgave.). Cappelen Damm akademisk.
- Meld. St. 13, (2015-2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelse*. Justis- og beredskapsdepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/6d4cf2c4a9aa4c5e93c072e033cf07ab/no/pdfs/stm201520160013000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 10, (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>
- Meld. St. 5, (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>
- Nesheim, Gressgård, L. J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). *Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 35(1), 28–50. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2936-2019-01-02>
- Nettskjema (2023). *Norges sikreste og mest brukte løsning for datainnsamling til forskning*. <https://nettskjema.no/>
- Njå, Sommer, M., Rake, E. L., & Braut, G. S. (2020). *Samfunnssikkerhet: analyse, styring og evaluering*. Universitetsforlaget.
- Norsk Militært Tidsskrift*, 166,(11) (22-25) nb.no|NBN:no-nb_digitidsskrift_2015011980045_009
- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. (2017). *Har samfunnssikkerheten blitt bedre etter 22.juli 2011?* Populærvitenskapelig rapport fra forskningsprosjektet The next disaster (NEXUS). <https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/nexus-sluttrapport.pdf>

- NOU 2021:6. (2021). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*.
Koronakommisjonen.
https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/421/files/2021/04/Korona_kommisjonens_rapport_NOU.pdf
- NOU 2022:5. (2022). *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2*.
Koronakommisjonen.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d0b61f6e1d1b40d1bb92ff9d9b60793d/no/pdfs/nou202220220005000dddpdfs.pdf>
- Regjeringen (2023). *Styringsportalen for statsforvalteren 2023*.
<https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2023/>
- Riksrevisjonen (2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. (Dokument 3:7 2014-2015). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Riksrevisjonen (2017) *Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*. (Dokument 3:8 2016- 2017). Oslo: Departementenes servicesenter.
- Rittel, W. J. H., & Webber, M. M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rykkja, L. H (2014). *Fylkesmannen som samordningsinstans*. I Fimreite, A.L., Lango, P., Læg Reid, P. og Rykkja, L.H. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. (2.utg., s. 123-143). Oslo. Universitetsforlaget
- Statsrådsforedrag (2015). PRE-2015-06-19-703 Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, Kongelig resolusjon. Statsråd Anders Anundsen - Lovdata Pro <https://lovdata.no/pro/#document/PRE/forarbeid/pre-2015-06-19-703?from=INS/forskrift/2015-06-19-703/>

St.meld.nr. 24 (1992-1993) *Det fremtidige sivile beredskap*, Justis- og politidepartementet,
<https://www.stortinget.no/nm/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=b&psid=DIVL856&s=True>

St.meld.nr. 37 (1995-1996) *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred*, Justis- og politidepartementet
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=3&wid=c&psid=DIVL186>

St.meld.nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet, Veien til et mindre sårbart samfunn*, Justis- og politidepartementet
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2001-2002-/id402587/?q=samfunnssikkerhet&ch=1#match_0

Systematisk litteratursøk (2018, 28.juni), Bias og cherry-picking,
<https://systemlit.wordpress.com/bias-og-cherry-picking/>

Thomstad, André Berg (2021). *Statsforvalteren – med ansvar for tverrsektoriell samordning av kriser på regionalt nivå*. I Larssen, & Luftkrigsskolen. Beredskap og krisehåndtering: utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå (1. utg. s. 173-192). Cappelen Damm akademisk.

Winge, A., S (2021). *Felles situasjonsforståelse*. I Larssen, & Luftkrigsskolen. Beredskap og krisehåndtering: utfordringer på sentralt, regionalt og lokalt nivå (1. utg. s. 64-85). Cappelen Damm akademisk.

Aasland, T. (1997) Statsarkivet Stavanger, Pa 436 – Tora Aasland, *Fylkesmannen i Rogaland. Samfunnssikkerhetsstudiet ved Høgskolen i Stavanger m.m. 1996-2000*, SAST/A-102572/E/Ea/L0029/0004

Aasland. (2022). *Frivillighet i samvirke: Frivillige organisasjoners medvirkning i redningstjeneste og beredskapsarbeid* [Doktorgradsavhandling]. UiS Scholarly Publishing Services. <https://doi.org/10.31265/usps.191>

Vedlegg 1a Intervjuintroduksjon

Bakgrunn

Jeg gjennomfører en masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse ved Universitetet i Stavanger, hvor tema for oppgaven omhandler *statsforvalterembetenes ivaretagelse av sitt samordningsansvar i forbindelse med krisehåndtering under Covid-19*.

Masteroppgaven skal ferdigstilles våren 2023.

Veileder for masteroppgaven er førsteamanuensis Morten Sommer. Ved behov kan Sommer kontaktes på morten.sommer@uis.no eller 51833144.

Introduksjon til problemstilling som grunnlag for intervjuet

Statsforvalter har omfattende oppgaver innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering, regulert i egen instruks. Én del av dette er å bidra til samordning for effektiv håndtering av uønskede hendelser. Samordning i en sektorinndelt forvaltning med sterkt ministerstyre er utfordrende, og kompliseres av blant annet sektorisering og flernivåstyring. Statsforvalterens samordningsoppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap, kan være hensiktsmessig å beskrive i fire dimensjoner:

	Vertikal samordning	Horisontal samordning
Intern samordning	Med statlige myndigheter innenfor justis- /samfunnssikkerhetssektoren	Med statlige myndigheter i andre sektorer og med andre saksområder i fylkesmannsembetet
Ekstern samordning	Med kommunale/fylkeskommunale myndigheter (og med overnasjonale/internasjonale organisasjoner)	Med frivillige organisasjoner og bedrifter i privat sektor

Figur vedlegg 1a - Fire dimensjoner på samordning, tilpasset fylkesmannen (Rykkja, 2019)

De fire dimensjonene vil bli drøftet i masteroppgaven. Som koronakommisjons første rapport påpeker har en av statsforvalters viktigste oppgaver vært å være bindeleddet mellom stat og kommune (vertikal samordning). Samtidig påpekes det i rapporten at det viser seg være stor variasjon i hvordan de ulike statsforvalterembetene har fulgt opp kommunene.

Foreløpig problemstilling for masteroppgaven er:

*Hvordan har tidvis ulik tilnærming til utøvelse av samordningsoppgaver ved statsforvalterembetene under pandemien påvirket krisehåndteringen?*³

Valgt empiri for masteroppgaven

Dokumentanalyse av tre rapporter/undersøkelser:

- Covid-19 Pandemien – statsforvalters rolle.. Høgskolen i Østfolds rapport (2021)
- Kommunenes erfaring fra Koronapandemien...- sluttrapport, KS/Deloitte (2021)
- Statsforvalters samordningsrolle i håndteringen av Covid-19 SF/DSB/Hdir (2022)

Sitater fra DFØ frokostseminar

(DFØ) (2021, 15. juni). *Koronakommisjonen: Samordning i sektorovergripende kriser – hva har vi lært* intervju med statsforvalter Innlandet, Knut Storberget (2021)

Intervju med seksjonssjef DSB Harald Rasmussen DSB (2023)

Intervju med assisterende helsedirektør Espen Rostrup Nakstad (2023)

Gjennomføring av intervjuene, og gjenbruk av data

Intervjuene gjennomføres som åpne individuelle semistrukturerte samtaler basert på ulike tema oppført i intervjuguide (vedlegg 1b). Samtalene vil bli tatt opp. Samtalene vil ikke bli transkribert, men opptak sikrer at intervjuer får med alle refleksjoner og svar. Opptakene blir slettet når masteroppgaven er levert.

Et sammendrag fra hvert av de to intervjuene, samme med sammendrag fra opptak DFØ-seminar vil bli gitt i empirikapittelet. Enkeltsitater vil bli benyttet i drøftingsdelen i masteroppgaven. Intervjukandidatene er sentrale representanter for egen organisasjon og intervjuet vil legge vekt på at nevnte sådan svarer på organisasjonens vegne. Det vil fremgå av masteroppgaven hvem som har blitt intervjuet.

Åsmund Berg Nilsen, Oslo 24.01.2023

³ Problemstillingen ble i etterkant av intervjuet endret i ordlyd i den hensikt å gi bedre lesbarhet: *Hvordan har statsforvalterembetenes variasjon i tilnærming til sine samordningsoppgaver under pandemien påvirket krisehåndteringen?*

Vedlegg 1b Intervjuguide

Åpen individuell samtale, semistrukturert, omkring følgende 7 tema:

Innledningsvis; kan du kort beskrive hva som har vært din rolle under pandemien?

Tema 1 – Statsforvalters samordningsansvar generelt

Hvordan har statsforvalterembetene ved sitt samordningsansvar påvirket krisehåndteringen fra ditt direktorats ståsted?

Tema 2 – Statsforvalters viktigste samordningsbidrag

Hva har vært statsforvalters viktigste samordningsbidrag i krisehåndteringen, fra ditt direktorats ståsted?

Tema 3 – Variasjon embetene imellom

Evalueringer peker på at embetene har hatt noe ulik tilnærming til sine samordningsoppgaver. På hvilken måte kan dette påvirke helheten i krisehåndteringen, slik ditt direktorat vurderer det?

Tema 4 – Samordning pandemi vs samordning andre uønskede hendelser

Skiller forventningen til statsforvalters samordning under pandemi seg fra samordning under andre type kriser, som for eksempel naturhendelser, store ulykker, villedede handlinger, og i tilfelle hvordan?

Tema 5 – Direktoratets bidrag til statsforvalters samordningsevne

Hvordan kan ditt direktorat fremover legge til rette slik at statsforvalters evne til å ivareta sine samordningsoppgaver blir best mulig?
Tiltak i førkrisefase, akutt krisefase, og/eller etterkrisefase?

Tema 6 – Påvirke omfang variasjon fremover?

Dersom en mer ensartet tilnærming til samordningsoppgavene blant statsforvalterne er ønsket, hvordan kan ditt direktorat påvirke dette?

Tema 7 – Andre forhold omkring statsforvalters samordningsansvar

Noe du ønsker å påpeke i tillegg til det vi har vært gjennom?

Intervjuobjektets underskrift med aksept for bruk av direktesitater i Åsmund Berg Nilsens masteroppgave slik beskrevet i intervjuintroduksjon.

Harald Rasmussen Tønsberg 26.01.2023/Espen Rostrup Nakstad, Oslo 24.01.2023