



OsloMet - storbyuniversitetet

Gro Olga Haugen

Styrt av to departementer - effektiv styring eller fragmentering?

Samstyring av direktorater - en kvalitativ undersøkelse om styring av direktoratet Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)

Masteroppgave i Styring og ledelse – Handelshøyskolen (HHS)

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Innhold

Forord	iv
Sammendrag	v
Abstract	vi
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Tema og avgrensing	3
1.3 Problemstilling	3
2 Teori	5
2.1 Begrepene koordinering, samarbeid og samordning.....	6
2.2 Koordineringstiltak og koordineringsmekanismer	8
3 Metode.....	12
3.1 Forskningsdesign.....	12
3.2 Datakilder	13
3.3 Operasjonalisering av variablene	15
3.4 Pålitelighet og relevans- reliabilitet og validitet	16
3.4.1 Reliabilitet/pålitelighet	17
3.4.2 Validitet/ gyldighet.....	17
4 Empiri.....	18
4.1 Langtidsperioden 2009-2012.....	18
4.1.1 Vertikal koordinering	18
4.1.2 Horisontal koordinering	20
4.1.3 Positiv koordinering	21
4.1.4 Negativ koordinering.....	21
4.1.5 Terrorhendelsen 22.juli 2011: Etterpå koordineringstiltak?.....	22
4.2 Langtidsperioden 2013-2016.....	22
4.2.1 Vertikal koordinering	22
4.2.2 Horisontal koordinering	24
4.2.3 Positiv koordinering:	26
4.2.4 Negativ koordinering.....	27
4.2.5 Tiltak som følge av regjeringsskifte i 2013.....	27
4.2.6 Riksrevisjonens rapport i 2016 om kritikk av objektsikringen i sivil og militær sektor	28
4.3 Første året 2017 i langtidsperioden 2017-2020.....	29

4.3.1 Vertikal koordinering.	29
4.3.2 Horisontal koordinering.	30
4.3.3 Positiv koordinering:	31
4.3.4 Negativ koordinering.....	32
4.3.5 Koordineringstrappa- fire variabler	32
4.3.6 Endringer i koordinering etter Riksrevisjonens rapport i 2017 om kritikk i av	32
5 Analysen.....	33
5.1 Perioden 2009-2012 – preges av vertikal, negativ koordinering, 1.trinn/mediering.....	34
5.3 Årstallet 2017- preget av horisontal, positiv koordinering, 4. trinnet/institusjonelle løsninger	43
Avslutning	48
Litteraturliste	50
Offentlige utredninger og styrende dokumenter:	53

Tabelliste

Tabell 1: Tabell/skjema med tiltak for koordinering i tidsperioden 2009-2012 og ved hendelser	34
Tabell 2: Tabell/skjema med tiltak for koordinering i tidsperioden 2013-2016 og ved hendelser	38
Tabell 3: Tabell/skjema med tiltak for koordinering i 2017 og Riksrevisjonens rapport	43
Skjema 4: Skjema med tiltak for koordinering etter tidsperioder/årstall og hendels.....	52

Forord

Oppgavene innenfor sikkerhetsledelse, cybersikkerhet og objektsikkerhet har økt i omfang de siste årene i takt med sårbarhetene i samfunnet. Det kreves både høy kompetanse, metodiske analyser, økonomiske bevilgninger og ikke minst gjennomføringsevne for å møte disse utfordringene. Det forebyggende sikkerhetsarbeidet går på tvers av alle sektorer, og i dette fragmenterte landskapet trengs det aktører med kompetanse innen ulike former for koordinering, og kjennskap til hvilke type koordinering og koordineringstiltak som medfører hvilke type resultat. Denne studien omhandler hvordan Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom etatsstyringen styrte Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) i det fragmenterte sikkerhetslandskapet i perioden 2009-2017. Hvordan hadde de styrende departementene overfor NSM koordinert seg for å oppnå effektiv styring og samordning av arbeidsoppgavene innenfor militær og sivil sektor? I tillegg blir det undersøkt hvorvidt hendelser som terrorhendelsen 22. juli 2011, regjeringsskifte i 2013 og Riksrevisjonens kritikk av objektsikringen i 2016 og 2017 påvirket koordineringen i denne perioden.

Min interesse for styring og ledelse har utviklet seg sammen med oppgavene jeg har hatt i NSM, og det å få jobbe med en masteroppgave innenfor styring og ledelse samtidig som jeg har jobbet med endrings- og samhandlingsledelse og forberedelser til ny sikkerhetslov har vært både lærerikt og spennende.

Professor Sissel Hovik har på mange måter vært både faglig mentor i jobben og veileder for min masteroppgave. Hun har vært en god pådriver underveis i prosessen. Det blir fint å se tilbake på noe av litteraturen ved senere anledninger, og under mer rolige forhold. Det å få muligheten til å studere ulike former for koordinering har vært et privilegium for meg, og jeg retter stor takk til min arbeidsgiver NSM. Vil også takke min familie og venner for støtte og tålmodighet mens arbeidet har pågått.

Jeg håper masteroppgaven kan være til nytte i andre sektorer også, og gi et innblikk i hvordan koordinering kan forstås og gjennomføres, og hvilke forhold som bør være til stede for å oppnå gode resultater over tid.

Oslo, 9. mai 2019

Gro Olga Haugen

Sammendrag

Behovet for å koordinere har blitt mer viktig for politiske myndigheter for å håndtere og styre vanskelige saksområder som går på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser med fragmenterte ledelsesstrukturer, såkalte «wicked problems». Dette var bakgrunnen for at direktoratet Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ble opprettet ved kongelig resolusjon i 2003. NSM er styrt av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, og NSM rapporterer til Forsvarsministeren i militær sektor og Justisministeren i sivil sektor. NSM er en tverrsektoral myndighet innenfor forebyggende sikkerhet. Hensikten er å forebygge trusler mot nasjonens uavhengighet og sikkerhetsinteresser, primært spionasje, sabotasje og terrorhendelser.

I denne studien vil jeg undersøke hvilke typer koordineringsformer og - tiltak som har vært brukt av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i styringen av NSM i perioden 2009- 2017. Perioden inneholder tre langtidsperioder fra 2009-2012, 2013-2016 og første året 2017 i perioden 2017-2020. Mine data er samlet inn gjennom referater fra etatsstyringsmøter mellom Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og NSM, i tillegg til iverksettelsesbrev for langtidsperiodene og årlige iverksettelsesbrev.

Studien undersøker vertikal, horisontal, positiv, negativ koordinering og undersøker den kumulative «koordineringstrappen».

OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019

Abstract

It has become more important for the Governments to recognize the need for coordination in complex political processes due to handle wicked problems as the fragmentation in the field of preventive Security Management. In 2003 the Government therefore decided with a Royal Resolution to establish the Norwegian National Security Authority (NSM). NSM is governed by the Ministry of Defence and the Ministry of Justice and Public Security, and NSM reports to Minister of Defence in military sector and Minister of Justice in civil sector. NSM is a cross- sectoral professional authority within the protective Security Services. The purpose of NSM is to counter threats to the independence and security of national security interests, primarily espionage, sabotage or acts of terrorism.

In this thesis I intend to study what kind of coordination strategies have been use by the Ministry of Defence and the Ministry of Justice and Public Security in the management of NSM during the period from 2009 to 2017. The periods consisted of three Long- term Planning periods from 2009-2012, 2013-2016 and the first year 2017 in the period from 2017-2020. My data is gathered documents from resumé reports from Agency Management Meetings between the Ministry of Defence, Ministry of Justice and Public Security and NSM, in addition to Letters of Implementation given as annual Letters of Allocation.

The thesis studies horizontal, vertical, positive, negative coordination and explores the cumulative “ladder of coordination”.

OsloMet – Oslo Metropolitan University, Faculty of Social Sciences, Oslo 2019

1 Innledning

I følge Lango, Læg Reid og Rykkja er det ansvarsprinsippet som styrer sikkerhets- og beredskapsarbeidet i Norge. Ansvarsprinsippet går ut på at hver etat og organisasjon i staten er ansvarlig for samfunnssikkerhet og beredskap innenfor sitt ansvarsområde, og henger tett sammen med ministerstyrerprinsippet. Videre hevder de at prinsippet kan fungere godt så lenge krisene følger organisasjons- og sektorgrensene, men skaper problemer når krisene blir grenseoverskridende og det er stort behov for horisontal samordning. Det har alltid vært betydelig motstand blant fagdepartementene med hensyn til å etablere et «overdepartement» for samfunnssikkerhet, så løsningene hele tiden har vært å opprette hybride nettverksorganer med få ressurser og svake instruksmuligheter og virkemidler til disposisjon (Lango, Læg Reid og Rykkja 2011:13).

I 2003 gikk Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM)¹ fra å være Forsvarssjefens ansvar og inngå som en del av Forsvarets overkommando til å bli et sivilt direktorat med en delt forvaltningsmodell² underlagt Forsvarsdepartementet med faglige ansvarslinjer også til Justisdepartementet i (Prop.1 S(2011-2012)).

Det nye var at Justis- og beredskapsdepartementet ble gitt et ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste i sivil sektor tilsvarende det Forsvarsdepartementet hadde i militær sektor. NSM overtok dermed ansvaret for utøvende forebyggende sikkerhetstjeneste etter sikkerhetsloven både i sivil og militær sektor. I praksis innebar dette at NSM³ rapporterer med faglig ansvarslinje til Forsvarsdepartementet i militær sektor og Justis- og beredskapsdepartementet i sivil.

I mars 2012 ble Skjervenuutvalget nedsatt for å se på blant annet NSMs oppgaveportefølge og etatsstyringsmodellen, og eventuelt komme med forslag til endringer i forvaltningsmodellen. Dette arbeidet resulterte i Skjervenerapporten (2013). Denne rapporten viser til at flere har

¹ Navnet var resultat av beskrivelsene i Lütken -rapportene og stortings- og regjeringsdokumenter frem til opprettelsen i 2003. Skaugekommisjonen ble oppnevnt i 1993 for å styrke den parlamentariske kontrollen med EOS-tjenestene.

² Fordelingen av ansvaret for NSM nedfelt hos regjeringen i *Kronprinsregentens resolusjon av 4. juli 2003*.

³ NSM har ca. 260 ansatte, hovedkvarter på Kolsås, med kontorer i Sandvika og Oslo og har historikk tilbake til 1943.

påpekt at sektor/ansvarsprinsippet kan medføre at arbeidet med forebyggende sikkerhet ikke får nok gjennomslagskraft og at Justisdepartementets samordnende rolle på sivil side må styrkes. I tillegg er det en grunnleggende utfordring at ansvaret for IKT sikkerhet er fragmentert og fordelt på flere departementer. Her etterlyses klarere ansvar for IKT-sikkerhet generelt (Skjervenrapporten 2013:7).

1.1 Bakgrunn

NSM har sine kjerneoppgaver med å beskytte informasjon og objekter mot terror, sabotasje og spionasje, i militær og sivil sektor. Oppgavene er omfattende med både rådgivning, veiledning og tilsyn innen informasjonssikkerhet, objektsikkerhet, personellsikkerhet og sikkerhetsgraderte anskaffelser i begge sektorer. Det er behov for å koordinere oppgavene til NSM fordi målgruppen er mange virksomheter både i sivil og militær sektor, departementer og noen underliggende etater, utenriksstasjoner, forsvarssektoren og organisasjoner som understøtter forsvarssektoren og NATO både i Norge og utenfor landets grenser, private virksomheter innenfor sikkerhetsgraderte anskaffelser og andre sivile virksomheter som kommer innunder sikkerhetsloven gjennom enkeltvedtak fordi de forvalter gradert informasjon eller materiell. Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet har derfor behov for koordinering av NSM slik at forståelsen og forvaltningen av regelverket gjøres på tilnærmet samme måte i alle typer virksomheter som er underlagt sikkerhetsloven.

I tillegg forvalter NSM tjenesten NorCERT som har oppgave å varsle, koordinere og håndtere angrep mot digital infrastruktur. NSM forvalter oppgaver innen sikkerhetsgodkjenninger av graderte informasjonssystemer og TSU (tekniske sikkerhetsundersøkelser i rom), Pen-tester av informasjonssystemer (kontrollfunksjon) og forvalter av krypto, samt regelverk innen de nevnte områdene. I tillegg til et omfattende internasjonalt IKT samarbeid (også kontrollaktiviteter) med norske del av NATO og samarbeid med EUs organer om blant annet Galileo - et program innen romsikkerhet. NSM er sertifiseringsmyndighet for IT-sikkerhet med produkter og systemer, SERTIT. NSM forvalter også porteføljen med detaljerte forskrifter, og har det utøvende ansvaret for nasjonal forebyggende sikkerhetstjeneste og skal ivareta rikets og samfunnets behov for effektiv å kunne motvirke trusler mot viktige nasjonale verdier ved å redusere sårbarheter. I utøvelsen av NSMs hovedoppgaver med å koordinere de forebyggende sikkerhetstiltakene, gi råd og kontrollere sikkerhetstilstanden i sivil så vel som i militær sektor besitter NSM personell med høy fagkompetanse på de ulike fagområdene.

NSM har mange oppgaver som går på tvers av sektorene, og studien vil videre gå nærmere inn på noen av disse og studere hvordan Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har koordinert styringen med forebyggende sikkerhet overfor NSM.

1.2 Tema og avgrensing

I denne oppgaven vil jeg studere hvordan Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets styring av NSM ved delt forvaltningsmodell har utviklet seg, og gitt arbeidet med den forebyggende sikkerheten i militær og sivil sektor en god samordning og koordinering.

Tidsperioden som vil bli analysert er 2009-2017, der jeg tar for meg første året i hver av de tre langtidsperiodene. Disse tre årstallene representerer de første årstallene i de tre siste langtidsperiodene ⁴, og dermed vil jeg få frem eventuelle endringer i styringen av NSM og koordineringen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet som skjer i løpet av denne perioden. Hendelser som terrorhandlingene 22. juli 2011, regjeringsskifte 2013 og Riksrevisjonens rapport om objektsikringen i 2016 og 2017, og hvorvidt departementene har strammet inn sin vertikale styring overfor NSM, og på hvilke koordineringstiltak ble gjennomført som viser den eventuelle endringen.

Analysen vil bli gjennomført ved hjelp av dokumentanalyse av styringsdialogen i undersøkelsesperioden.

1.3 Problemstilling

Med de mange oppgaver som går på tvers av sivil og militær sektor, spesielt innen fagområdene personellsikkerhet, IKT- sikkerhet og objektsikkerhet. Det blir derfor spesielt viktig med samhandling mellom sektorene for å hindre gråsoner, overlapp og kvalitet i arbeidet. I tillegg er det viktig å utnytte felles nasjonal ressurser, både personellmessige, tekniske og økonomiske. NSM er godkjenningmyndighet for IKT systemer i både sivil og militær sektor, og er myndigheten som forvalter sikkerhetsloven med forskrifter, og utarbeider tilhørende veiledninger/ håndbøker.

⁴ IVB LTB (2009-2012), IVB LTB (2013-2016) og IVB LTB (2017-2020)

Problemstillingen i oppgaven er følgende:

Hvordan har styringen og koordineringen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM endret seg i løpet av årene 2009- 2017?

Med delspørsmålene:

Hvilke styringstiltak gjøres for å styre og koordinere sikkerhetsarbeidet?

Har tiltakene ført til mer samordning på tvers av sivil og militær sektor?

Hvordan har hendelser som terrorhendelsen 22. juli 2011, regjeringsskifte i 2013 og Riksrevisjonenes kritikk av objektsikringen i 2016 og 2017 påvirket styringen?

I denne perioden vil jeg se spesielt på de første årene i hver langtidsperiode hvor det antas at de største endringene beskrives og de tre hendelsene. Terrorhendelsen 22. juli skapte sjokkbølger i landet, og vil i studien undersøke om det skjedde endringer i styringen i etterkant av hendelsen. Da Erna Solberg med sin regjering overtok i oktober 2013 var beredskap viktig for Solbergregjeringen, og vil derfor undersøke om endringer skjedde i styringen etter regjeringsskifte 2013. Riksrevisjonens rapporter med kritikk av objektsikringen kom i 2016 og 2017 kom som en overraskelse for mange, og vil i studien undersøke om det skjedde endringer i styringen som følge av denne kritikken i etterkant. Hvordan responderte styringssystemet, herunder etatsstyringen på hendelsene?

I oppgaven vil følgende definisjoner brukes på styring: *Styring er et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formell styringsinstrumenter* (Røvik 2007). Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utøver etatsstyring av NSM gjennom formelle møter hvor styringsdialog og koordinering står sentralt. I oppgaven blir koordinering definert på følgende måte: *Koordinering betyr at flere forhold er satt opp mot hverandre og vurdert i forhold til en enhet, og at man tilpasser delene slik at helheten blir best mulig* (Simon 1957 gjengitt i Jacobsens 2004: 82). Jacobsen peker videre på i samme bok-kapittel følgende: *En organisasjons eller et samfunns effektivitet avhenger ikke bare av hvor flink man er til å spesialisere, men også hvor flink man er til å samordne* (Jacobsen 2004:76).

2 Teori

Opprettelsen av NSM og den to-departementale styringen kan beskrives innenfor rammen av etter- ny offentlig styring (NOS tradisjonen). NOS kom som en reaksjon på tradisjonell offentlig administrasjon (TOA - siste del av 1970- tallet), som kjennetegnes ved stor tro på privat sektor, og at deres styringsverktøy kunne overføres på offentlig sektor. Dette ville i følge noen NOS tilhengere kunne føre til forbedringer og effektivitet, mindre «treghet og byråkrati», i offentlig sektor (Osborne 2006:379). Etter- NOS kan delvis ha vært en reaksjon på privatiseringen på 1980- tallet. NOS tilnærmingen representerte økt fokus på effektivitet som et overordnet mål, og en rekke tiltak ble iverksatt: Fristilling av etater, tilsyn og selskapsordninger, mer myndighet lokalt og klarere skille mellom ulike roller som eier og forvalter. Og i følge Hood et sett av administrative doktriner for å redusere veksten i offentlig forvaltning, men også økende internasjonal fokus (Hood 1991:5).

Representanter for etter- NOS mente at NOS ikke leverte varene, og at myndighetene hadde behov for styrking av den sentrale styringskapasiteten med mer standardisering og forenkling. Statsministerens kontor (SMK) ble styrket, flere departement- ansatte, mer kontroll, mer samordning horisontalt, samarbeid og sammenslåinger, verdibasert ledelse, ble iverksatt. Regjeringskomiteer og tverr-sektorielle programmer var typiske trekk (Christensen 2006:220). I denne tenkningen oppsto det horisontale to-departementale samarbeidet i 2003 med et behov for å samordne sivil og militær sektor innen forebyggende sikkerhet. I dette perspektivet (etter-NOS) ble sikkerhetsarbeidet som ofte preges av felles verdikjeder og løsninger innrammet.

I tillegg kjennetegnes forebyggende sikkerhet av mange uformelle og formelle nettverk, mange sektorer, gjensidige avhengigheter mellom både sektorer og innad i sektorene. Behovet for mer horisontal styring av saksområdet forebyggende sikkerhet ble helt innlysende (jf. flere tilsynsrapporter, gjengitt i NSMs årlig *Rapport om sikkerhetstilstanden* (2012:3). Noen mener at etter -NOS skulle bøte på skadene som hadde oppstått i kjølvannet av NOS som ikke hadde oppnådd økt effektivitet. Nå var det igjen økt styring og samordning som sto på dagsorden, og NOS og dens resultater ble kritisert for å være utilstrekkelige (Christensen 2006:220).

Nye slagord i den nye generasjonen av reformer fra etter- NOS handlet om «Whole of government (WG)» hvor man satser mer på helhetlig grep om statlig styring (Christensen, 2006: 215).

Ny offentlig samstyring (OSS), eller New Public Governance, fra ca. 2000 har sine røtter innen organisasjonssosiologi og nettverksteori og anerkjenner den økende fragmenterte og usikre naturen i offentlig styring i det tjueførste århundret. På grunn av mangfoldet som påvirker beslutningsprosesser, er fokuset på mellom- organisatoriske forhold hvor tillit, relasjonell kapital og handling gjennom kontrakter, er kjernen i styringen (Osborne 2006: 384). OSS har elementer av alle styringsformer, både tradisjonell offentlig administrasjon (TOA) og ny offentlig styring (NOS). Samstyring innbefatter høringer og medvirkning. Verdikjede-tenkning istedenfor silotenking (Osborne 2006, Røiseland og Vabo 2012, Johnsen og Johnsen 2011, Ladegård og Vabo 2010).

Med disse paradigmen som bakteppet kan man se på hvordan styringen av sikkerhets- og beredskapsarbeidet har forløpt, og hvordan Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet har koordinert styringen overfor NSM.

NSM har en delt styringsmodell mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet fra 2003 som en erkjennelse av at den forebyggende sikkerheten går på tvers av sivil og militær sektor. Hvilke begreper kan så benyttes for å beskrive hvordan Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har koordinert seg i styringen av NSM?

2.1 Begrepene koordinering, samarbeid og samordning

Det kan være poeng å skille begrepene koordinering, samarbeid og samordning. Bouckaert m.fl. peker på flere varianter av koordinering. En av de tidligste forskjellene gjort i organisasjonslitteraturen er mellom begrepene samarbeid og koordinering hvor det første begrepet samarbeid anses å være av mer midlertidig og uformell betydning i relasjon mellom organisasjoner til gjensidig nytte, mens det siste begrepet koordinering forstås som mer formelle strukturer og prosedyrer designet for å pålegge større koordinering blant individer og organisasjoner (Bouckaert m.fl. 2010:19).

Videre ser Bouckaert m.fl. (2010) på samarbeid og samhandling som undergrupper av koordinering, fordi samarbeid og samhandling er frivillig basert på normative avtaler og enighet. Tilnærmingen til koordinering i boken til Bouckaert m.fl (2010) er forøvrig ikke nødvendigvis kun produkt av enighet, men heller resultater av tvang og/eller bruk av insentiver.

Jacobsen (2004) skriver i likhet med Bouckaert m.fl.(2010) at begrepet koordinering er det mest generelle begrepet, og begrepene samarbeid og samordning er ulike underkategorier. I begrepet koordinering ligger det ifølge Jacobsen innebygd at vi snakker om et «gi-og-ta»-forhold. Koordinering kan derfor innimellom bety at noen vinner, mens andre taper, og kan være kimen til konflikt. Koordinering kan derfor aldri betraktes som en nøytral aktivitet (Jacobsen 2004:81)

Begrepet samarbeid bør ifølge Jacobsen (2004) reserveres til de tilfellene der koordinering skjer som følge av frivillig innsats fra alle involverte parter. Nettopp fordi man blir enige seg imellom hvordan vektleggingen av de enkelte delene skal være er samarbeid et positivt ladet begrep. Når det er klart for de involverte partene at de er gjensidig avhengige av hverandre og partene ser at de vil tjene på å koordinere sin virksomhet, først da skjer samarbeid.

Men samarbeid har også en del utfordringer, eksempelvis gratispassasjerproblemet som oppstår når noen nyter godt av godene av et samarbeid, men yter ikke noe tilbake. Disse begrensningene på frivillig samarbeid fører med seg at man ofte må innføre regler og rutiner eller få ledere til å stå for en mer tvungen koordinering, nemlig samordning.

Det oppstår samordning når en tredjepart pålegger andre å koordinere sine virksomheter. Det lages regler og rutiner som krever at noen skal koordinere virksomheten, eller en leder kan gi ordre om hva som skal gjøres (Jacobsen 2004). Ifølge Taylor er vanskelighetene med å skape frivillig arbeid ofte et hovedargument for at man trenger en organisert stat som kan pålegge andre å gjøre noe, ofte mot deres vilje (Taylor 1987).

Når man skal skape et samarbeide på tvers av etats- og organisasjonsgrenser kan man påvirke både den frivillige og den «tvungne» koordineringen. Jacobsen nevner flere virkemidler for å skape økt koordinering mellom ulike enheter. I neste underkapittel blir ulike koordineringstiltak og koordineringsmekanismer med ulike siktemål nærmere presentert.

2.2 Koordineringstiltak og koordineringsmekanismer

Sikkerhetsloven etablerte et helhetlig rammeverk for forebyggende sikkerhetstjeneste, herunder NSMs funksjon som nasjonal sikkerhetsmyndighet som den myndighet som skal koordinere de forebyggende sikkerhetstiltak og kontrollere sikkerhetstilstanden i sivil og militær sektor. Den 1. januar 2003 ble altså denne myndigheten lagt til et eget direktorat, NSM, under Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Forsvarets overkommando/Sikkerhetsstaben (FO/S) ble samtidig nedlagt⁵. NSM fikk et utvidet ansvarsområde hjemlet i sikkerhetsloven. Med denne ny modellen for styring, skal analysen se nærmere på av hvordan Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet klarte å koordinere den forebyggende sikkerheten overfor NSM.

I følge Bouckaert m.fl.(2010) er koordinering en av de eldste utfordringene i offentlig sektor gjennom historien. Når staten blir involvert i et økende omfang av aktiviteter, og regler blir pålagt over et stort geografisk område, utvikler koordinering seg fort til en utfordring. Myndigheter er iboende multi- organisasjoner. Spesialisering reflekterer den naturlige multi-organiseringen, og reflekterer et klart fokus på identifikasjon og aktiviteter for grupper av klienter i samfunnet. Samtidig skaper de mange organisasjonene problemer for myndigheter i forhold til koordinering og sammenheng, og koordineringsproblemene skaper igjen vansker for politiske ledere (Bouckaert m.fl 2010:14). Så koordineringsutfordringer eksisterer på øverste nivå, noe som kan ses på som mulige utfordringer for Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet i koordineringen av sikkerhetsarbeidet overfor NSM også.

I følge Bouckaert m.fl. (2010) er koordinering instrumenter og mekanismer som tar sikte på å gi en frivillig eller tvungen samhandling av oppgaver og arbeid til organisasjoner i offentlig sektor. Koordinering ses som en *prosess* med de strategiene og instrumentene som myndigheter anvender for å koordinere organisasjoner og programmer i offentlig sektor.

⁵ Forsvarssjefens sikkerhetsavdeling(FSA) ble opprettet til støtte for Forsvarssjefen.

Bouckaert m.fl.(2010) viser ulike dimensjoner av koordinering som kan brukes for kartlegging av intensjon og innhold ved et koordineringstiltak (Bouckaert m.fl. 2010:19-20).

Dimensjonen vertikal eller horisontal.

Horisontal koordinering refererer til former for koordinering mellom organisasjoner og enheter på samme hierarkiske nivå innenfor regjering og administrasjon; for eksempel mellom statsråder, mellom departementer eller mellom avdelinger. I kontrast er vertikal koordinering en koordinering av en organisasjon eller enhet på et høyere nivå over aktørers handlinger på et lavere nivå. En kan tenke seg vertikal koordinering *mellom* nivåer innenfor regjering og administrasjon, slik som sentrale regjeringer, som harmonerer aktivitetene med lokale myndigheter, eller vertikal koordinering *innen ett nivå* av myndighet, slik som koordinering av flere avdelingers handlinger under ett foreldredepartement (Bouckaert m.fl. 2010:24).

I horisontal koordinering kan ingen aktører pålegge avgjørelser på en annen aktør ved bruk av hierarkisk autoritet. Derfor vil horisontal koordinering ha en hovedsakelig frivillig natur, i motsetning til vertikal koordinering. Andre måter forekommer; en statsråd kan tvinge to avdelinger å forhandle og utveksle informasjon med hverandre for å oppnå mer integrerte tjenester. Altså en top-down koordinering. Bottom-up betyr at beslutninger blir tatt nede i organisasjoner, ofte basert på befolkningens etterspørsel, klienters etterspørsel og praktiske erfaringer gjort nede i organisasjoner, og som dermed får konsekvenser/endringer videre oppover i hierarkiet.

Dimensjonen positiv og negativ koordinering

Programmer og organisasjoner som koordinerer seg for å arbeide sammen for å oppnå mål som ikke er oppnåelige gjennom deres egne handlinger kalles positiv koordinering. En minimalistisk form for koordinering kan bli oppnådd uten den helt grunnleggende grad av samhandling. En negativ koordinering involverer bare enighet om hverandres programmer/operasjoner, noe som kan være taktisk om aktørene ikke vil ødelegge hverandres programmer og operasjoner. Dette kan bety for eksempel at hver statsråd har en rett til å kontrollere politikk og administrasjon på sitt eget område.

Positive aspekter ved koordinering har fokus på hvordan koordinering kan bygge sammenheng heller enn bare å minimalisere konflikt. Positiv koordinering er mye

vanskeligere å oppnå enn negativ koordinering. Positiv koordinering krever at aktørene som er involvert gir opp noen politiske mål, og mest sannsynlig den foretrukne måten å oppnå målene på, dette for å oppnå en mer helhetlig, samlet ytelse for regjeringen (Bouckaert m.fl. 2010:20).

Koordineringstrappa

Fire nivåer for koordinering beskrives som trappetrinn i artikkelen til Hovik og Sandskjær Hanssen (2015) etter hvor langt opp i trappen man ønsker å gå koordineringen. På det laveste nivået i stigen for koordinering er situasjonen hvor felles informasjonsutveksling og kunnskap skjer. Situasjonen blir kalt mediering, hvor informasjon og kunnskap blir delt om hverandre.

I følge Hovik og Sandskjær Hanssen skjer faktisk koordinering først ved samhandling på nivå to hvor felles verdensforståelse og økt faglig forståelse på tvers blir utviklet, altså utvikling av felles problemforståelse og kunnskapsoversettelse. Utvikling av en omforent begrepsverden, alle sider blir samkjørte og samsnakket. Mulig å skape nye arenaer for felles forståelse og forpliktelse. Det er altså viktig å øke forståelsen, og få frem alle problemstillinger, og finne de gode løsningene og vilje til å utføre tiltak.

På det tredje trinnet utvikler aktørene tilpassende handlinger til synergier og unngår eksternaliteter og overlapp (Hovik og Sandskjær 2015:508). Denne tilpasningen kan være et resultat av forhandlingsavtaler eller et resultat av diskusjoner. På dette trinnet skjer en endring av praksis, adferd i egen sektor for å oppnå synergier. Her kan spørsmål stilles som: Hva skal endres, og hvor langt opp i trappa vil vi? Hva er relevante aktører? Hvilke vetomakter må inn? Hvordan kan nettverket mellom departementene bistå nettverksdeltakeren hjemme i forankringsarbeidet? Hvordan kan hierarkiet hjelpe med dette? (fra Gro Sandskjærs forelesning mars 2017).

I det fjerde trinnet finner vi utvikling av felles mål, strategier og tiltak. Aktuelle former kan være partnerskap, felles beslutninger og produksjon mellom uavhengige aktører. Når håndtering av «wicked problems» i en situasjon med institusjonell fragmentering, er det behov for institusjonelle løsninger som er i stand til å nå et høyt nivå av koordinering. Derfor er spørsmålet om resultat i det oppnådde nivået for koordinering relevant. Her kommer innovasjon (Hovik og Sandskjær 2015:509).

Dag Ingvar Jacobsen (2004) skriver om koordineringsproblemer og samordningsproblemer og hva som påvirker samarbeid mellom organisasjoner. Han skriver om kriterier for et tjenlig samarbeid og tiltak som kan fremme et godt samarbeid. Noen av koordineringstiltakene er som følger: Tiltak 1 handler om å øke bevisstheten om *hvordan deloppgavene henger sammen*, og øke følelsen av avhengighet mellom partene som vil danne kunnskap om den enkeltes plass i helheten. Samtidig viktig å klargjøre konsekvensen av manglende koordinering får for de som mottar tjenestene. Tiltak 2 vil innføre belønningssystemer som oppmuntrer til samarbeid.

Tiltak 3 går ut på å *minske behovet for koordinering* ved å avklare grenser mellom organisasjoner, og tiltak 4 minsker også behovet for koordinering ved å opprette nye enheter der to eller flere etablerte enheter ikke klarer å koordinere virksomheten eller tiltak 5 med å privatisere tjenester.

Tiltak 6 går ut på å *minske barrierer for koordinering* vil ved å skape felles kultur, felles kultur gjennom felles rekrutteringspolitikk, gjennom utveksling av personer og felles utdanning, tiltak 7 ved å minske den fysiske avstanden, tiltak 8 ved å styrke horisontal informasjonsutveksling og bygge ned grenser for bruk av informasjon og tiltak 9 ved å bygge ned legale barrierer for informasjonsutveksling

Tiltak 10 handler om ***tvungen koordinering*** ved å opprette standardprosedyrer og regler. En regel sier noe om hvem som skal gjøre hva, når og hvor i et gitt tilfelle og tiltak 11 ved å legge felles planer for flere enheter. Tvungen koordinering handler også om tiltak 12 med strukturelle, tverrgående forbindelser som forbindelsesposisjonen, faste møter, integrasjonsledere, faste møter med beslutningsmyndighet, prosjektgrupper eller mer faste matriseordninger. Tvungen koordinering kan også innebære tiltak 13 med felles ressursavveining, og tiltak 14 med strukturelle endringer som sammenslåinger og endring av organisasjonsprinsipp.

Alle koordineringstiltakene som er skissert overfor vil koste noe i form av ressursbruk, enten det er tidsbruk eller konkrete kostnader til utstyr. Koordinering er en kostnad i all produksjon av varer, tjenester eller beslutninger. Motsatsen med manglende koordinering kan føre til økte kostnader på grunn av dobbeltarbeid, gråsoner og dårlig kvalitet. Fra et økonomisk ståsted må

kostnadene med økt koordinering være mindre enn de gevinstene en oppnår enten med mindre dobbeltarbeid, bedre kvalitet eller færre gråsoner.

Jacobsen hevder at det er tre punkter som må vurderes før man iverksetter et koordineringstiltak. Dette for å hindre koordineringshysteri som symbolpolitikk for handling og koordineringstrøtthet med deltakelse i mange møter, sitte i arbeidsgrupper og bruker hverandres tid. Det første er å vurdere hvor stort behovet for bedre koordinering faktisk er. Hvor stor er sikkerheten for at vi vil ta ut gevinst hvis koordineringen bedres? Det andre er å finne ut hvilke tiltak, ett eller flere parallelle tiltak som kan tilpasses problemets art, det finnes andre løsninger enn opprettelse av samarbeidsfora og prosjektgrupper. Det tredje som må vurderes er hvilke kostnader som er forbundet med de enkelte koordineringstiltakene? Kostnader kan være konkrete investeringer, i kontor, en koordinator og tid for dem som forventes å delta i prosjektet. Kostnadene er ofte betraktelig høyere i en startfase enn senere i prosjektet/ tiltaket. Kan også ha høye stabile kostnader ved eksempelvis innføring av et belønningssystem. Faren er når koordineringstiltakene blir viktige symbol snarere enn å løse konkrete problemer. Dersom tiltakene kun symboliserer handlingskraft, nytenkning og innsatsvilje, men får negativ konsekvenser for det faktiske arbeidet som utføres i en virksomhet. Da er det på tide med et nøkternt syn på hvilke problemer koordineringstiltak kan løse, og når og hvor de er hensiktsmessige å benytte (2004:193-94).

Men nå en gjennomgang av metoden som blir brukt for å belyse problemstillingen.

3 Metode

Metoden som skal anvendes vil være nært knyttet opp mot problemstillingen som skal belyses i oppgaven. Metodekapitlet vil ta seg for seg forskningsdesignet, datainnsamlingen, hvordan dataene er operasjonalisert og til slutt vurdering av reliabilitet og validitet.

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet som er valgt brukt i analysen er kvalitativ forskningsstrategi basert på dokumentanalyser i et gitt tidsrom. Studien analyserer og sammenligner dokumenter i perioden 2009-2017; spesielt innen de tre årstallene 2009, 2013 og 2017, og hendelsene i perioden som 22.juli 2011, regjeringsskifte 2013 og Riksrevisjonens kritikk av objektsikringen 2016 og 2017. Dokumentene beskriver styringsdialogen mellom

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM. Designet i studien er komparativt langsgående tidsstudie. Ifølge Ringdal er designet komparativt, langsgående tidsstudie når man ser på utviklingen over en tidsperiode, i motsetning til tverrsnittdesign hvor man ser på ett tidspunkt (Ringdal 2013:25-26).

3.2 Datakilder

Primærkilder vil bli brukt som for eksempel referater fra ulike møter, altså dokumenter som gir en direkte tilgang til prosessen/møtet. Formen på dokumentene vil være skriftlige i form av tekstdata. Innholdsmessig vil jeg skille mellom type dialog som meningsytringer og faktabeskrivelser hos deltakerne i styringsdialogen. Sekundærkilder er forskningsrapporter, avhandlinger, tidsskrifter og lignende.

Datakildene er hovedsakelig primærkilder som omforente referater fra styringsmøter om utvalg av saker/saksområder, og emner som omhandler koordineringstiltak i styringen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM, også tilgjengelig bakgrunnsinformasjon som belyser problemstillingen vil være primærkilder som eksempelvis internrevisjoner og rapporter. Referater fra møter kan være etatsstyringsmøter (ESM), Samordningsmøter, Kontaktforum (K- forum), og resultat og kontrollrapporter (RKR møter). Vil også se på noen dokumenter som omhandler finansiering av NSM; budsjettinnspill, regnskap og rapporteringer der det er relevant for å belyse problemstillingen.

Sekundærdata som bygger på primærkilden er kildemateriale fra planverk og rapporter: Evalueringer, offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, NSMs årsrapporter, langtidspaner og iverksettelsesbrev etc. Styrende dokumenter fra iverksettelsesbrev til forsvarssektoren (inkluderer NSM) for følgende langtidspaner IVB LTP (2009-2012) IVB LTP (2013-2016), IVB LTP (2017-2020) tilsvarende spesifikt de årlige iverksettelsesbrevet (IVB)/oppdragsbrev for henholdsvis 2009, 2013 og 2017 i de tre langtidspanene. I analysen tas ikke med dokumenter som presiseringer, endringer og tillegg (PET-er) som kommer som prioriterte oppdrag/tiltak gjennom året, fordi prioriteringene ofte er med i de overordene oppdrag og resultat- og kontrollrapportene (RKR) beskrevet i referater fra etatsstyringsmøtene (ESM).

Ved analyse av faglige dokumenter er formålet å gi en så nøytral beskrivelse som mulig av tekstens innhold. Jacobsen beskriver at omkringliggende faktorer som strukturelle trekk,

møtested, antallet som deltar i samarbeidet, og kontekstens betydning kan påvirke samarbeidsprosesser (Jacobsen 2014:23). Dette kan også ha påvirkning på resultater/effekter av styringsdialogen.

Johannessen m.fl. (2011) skriver at i tillegg til konteksten er dokumentets formål, type dokument, hovedpunkter uttrykt i dokumentet, hva skrives det om og hva skrives det ikke om (innholdet) og retoriske grep og ordvalg (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011:101). I denne studien undersøkes spesielt punkter hvor koordineringstiltak kommer frem direkte eller indirekte. I tillegg vurderes/tolkes kildene i noen grad ut fra den tiden de ble skrevet, og faglig og politiske, pedagogiske sammenhengen (autentisitet). Det er laget en skjematisk oversikt over målepunkter/indikatorer i styringsdokumentene ved å operasjonalisere de uavhengige variablene i tidsperioden.

Begrunnelsen for ikke å foreta intervjuer i min analyse er at tilfanget av kildemateriale og dokumentasjon er omfattende, og er vurdert som tilstrekkelig. En annen årsak for ikke å foreta intervjuer er min kjennskap til organisasjonen gjennom min rolle som leder av en tidligere internrevisjon i NSM, og vært deltaker i oppfølging av en annen internrevisjon i NSM. I tillegg har min tidligere rolle som revisjonsleder innenfor forebyggende sikkerhet i tidsperioden 2011- 2017 gitt meg kunnskap om Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets styring av NSM, i tilsyn har også øverste ledelse og etatsstyrere vært sentrale intervjuobjekter.

Et tredje argument for ikke å foreta intervjuer er at intervjuobjektene kan la seg påvirke av sin kjennskap til min rolle både som internrevisor og revisjonsleder over lang tid og dermed føle seg ubekvem i situasjonen. Motsatt kan min kjennskap til intervjuobjektene påvirke meg i intervjusituasjonen, nettopp fordi jeg kjenner organisasjonen så godt, og kan dermed virke forutinntatt i mine holdninger/spørsmål. Så det å tilstrebe mest mulig objektivitet og avstand til NSM som fortsatt er min arbeidsplass blir viktig for analysen og forskningsspørsmålet, så min profesjonalitet som forsker i oppgaven blir derfor svært viktig å ivareta. Ansvarlighet, uavhengighet og notoritet/kontrollerbart blir tilstrebet gjennom hele analysen.

En fjerde årsak til ikke å foreta intervjuer er tids- og ressursmessige årsaker fordi dokumenttilfanget er omfattende og gjennomgangen vil ta mye tid.

3.3 Operasjonalisering av variablene

Ved analyse av dokumentene er det i tillegg til kildene brukt teori som er relevant, og som fungerer som analyseverktøy sammen med kildene. Dokumentene er analysert med tanke på å finne konkrete koordineringstiltak på variablene/dimensjonene; vertikal koordinering, horisontal koordinering, positiv koordinering, negativ koordinering og de ulike koordineringstiltakene i fire trinn i koordineringstrappa. Jacobsens (2004) anvendelse av konkrete koordineringstiltak er forsøkt plassert innenfor de overnevnte variablene/dimensjonene. I følge Johannesen m.fl (2011) vil en analyse av faglige dokumenter i hovedsak ha som formål å gi en så nøytral beskrivelse som mulig av hovedtrekkene i tekstens innhold (Johannesen m.fl 2011:101). I studien ble et analyseskjema utviklet med formål å lete etter målepunkter/indikatorer uttrykt i dokumentene, så målepunktene/indikatorene ble de koordineringstiltak som kommer til uttrykk i teksten.

Vertikal koordinering er operasjonalisert med tiltak innen *møtestruktur/frekvens, type oppdrag og rapporteringer, felles mål/styringssignaler* eventuelle tiltak som viser horisontale koordinering med felles tiltak som type *felles faste møter, felles fagområder som tema, felles målsettinger som tema.*

I analysen vurderes det mekanismer for horisontal styring mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, og hvordan den vertikale styringen med oppdrag og rapportering i en vertikal styringslinje til foreldredepartementene kommer frem.

I min studie blir variablene positiv og negativ koordinering operasjonalisert med målepunkter/indikatorer som hvilken *type dialog/tiltak på tvers/felles kultur* har Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i møtene. Har departementene gjort *tiltak som skaper felles kultur, felles rekrutteringspolitikk, hospitering/utveksling av personell, felles utdanning* eller negativ koordinering hvor Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har de vært *opptatt av å avklare grenser mellom organisasjonene* i styringsdialogen med NSM.

Grad av koordinering i nivå i koordineringstrappa. *Hvilket nivå* befinner departementene seg på i styringsdialogen med NSM? *Trinn 1: Arena for felles informasjonsutveksling, trinn 2: Felles forståelse på tvers, trinn 3: Endring av praksis, trinn 4: Felles mål m/ institusjonelle løsninger og resultat.*

I studien min har jeg operasjonalisert med målepunkter/indikatorer for grad av koordinering i de fire nivåene i koordineringstrappa. *Hvilket nivå* befinner departementene seg på i styringsdialogen? *Felles informasjonsutveksling, felles forståelse på tvers, endring av praksis, felles mål m/institusjonelle løsninger og resultat.*

Forskningsobjektet i dokumentanalysen vil være styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM. De uavhengige variablene blir hvilke virkemidler/former/tiltak for koordinering gjennomføres. Den avhengige variabelen blir hvorvidt koordineringstiltakene med sikkerhetsarbeidet på tvers av sivil og militær sektor er oppnådd på en effektiv og samordnet måte.

De uavhengige variablene blir de ulike koordineringsformene; vertikal, horisontal, positiv, negativ, og de fire trinnene i koordineringstrappen. Den avhengige variabelen blir om Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har styrt NSM på en effektiv og samordnet måte i det forebyggende sikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer.

Den avhengige variabelen blir hvorvidt Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har styrt NSM på en samordnet og effektiv måte i perioden. Har de oppnådd målsetting om helhetlig tilnærming til sikkerhetsarbeidet på tvers av militær og sivil sektor? Vil operasjonalisere den avhengige variabelen med *uttrykte gjennomførte felles handlinger på tvers av departementene* overfor NSM for å oppnå helhetlige mål i sikkerhetsarbeidet.

Styringsdialogens koordineringstiltak kan medføre effektivitet i forhold til måloppnåelse eller ytterligere fragmentering.

3.4 Pålitelighet og relevans- reliabilitet og validitet

Gode, relevante og treffende analyser forutsetter høy og god validitet/gyldighet. Gode dokumentanalyser med kategoriseringer av variabler målt opp mot problemstillingen synes svært relevant. Gjenfinning av koordineringstiltak i styringsdialogen gjennom dokumentanalyser med god sporbarhet, reliabilitet/pålitelighet og validitet blir forsøkt oppnådd.

3.4.1 Reliabilitet/pålitelighet

Ifølge Tufte (2017) må reliabiliteten være transparens, det må komme tydelig frem hva som er gjort i de enkelte stegene i analysen (Forelesning 31.08.17). Hvilke dokumenter som er benyttet, hvilken informasjon som ligger til grunn for beskrivelsen av variablene, de operasjonaliserte målepunkter/indikatorer og sider ved tolkningen av materialet. Alle etatsstyringsmøter, samordningsmøter og Kontaktforum i perioden er gjennomgått med spesielt fokus på årstallene 2009, 2013 og 2017⁶, men omfanget er stort, så det kan være fare for at ikke alle målepunkter/indikatorer på koordineringstiltak er funnet. Kildens pålitelighet i forhold til relevans for problemstillingen må vurderes. Ikke minst vil det foretas en tolkning/betydning av dokumentet for å forstå innholdet i dokumentet.

Så reliabiliteten/pålitelighet i analysen vil gå på hvorvidt en presist klarer å tolke og forstå innholdet i dokumentasjonen som er tilgjengelig, og om gjentatte tolkninger av andre forskere av samme dokumentene ville komme frem til samme resultat. Feil med registrering ved gjengivelse av møtedeltaker kan forekomme. Referent har ikke referert riktig på grunn av eksempelvis støy i rommet kan forekomme. Godkjenning av referat skjer lenge etter et møte, og travle deltakere husker kanskje ikke hva som skjedde tilbake på møtet tilbake i tid. Ifølge Ringdal handler reliabilitet/pålitelighet om hvor mange tilfeldige måle/registreringsfeil det er i dataene. I hvilken grad hadde en fått de samme dataene dersom en hadde gått gjennom dem på nytt under like omstendigheter (Ringdal 2013:97). Minus med ikke å ha vært tilstede selv på møtet er at man ikke får med seg all uformell kontakt, ansiktsuttrykk og kroppsspråk i rommet. Referatet forteller ikke hva alle deltakerne på møtet mener, det som blir referert er kanskje ikke representativt for alle deltakernes meninger.

3.4.2 Validitet/ gyldighet

Validiteten i studien vil være en diskusjon om begrepsvaliditet med tanke på operasjonaliseringen. Vil koordineringstiltakene nevnt i oppgaven gi svar på hvorvidt Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har styrt NSM på en effektiv måte? Er det en indre validitet mellom koordineringstiltakene Forsvarsdepartementet og

⁶ Konkrete endringer i koordineringen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM som følge av terrorhendelsen i 2011 og Riksrevisjonens kritikk av objektsikringen i 2016/2017

Justis- og beredskapsdepartementet har hatt overfor NSM i perioden og oppnådd/effektiv samordning mellom militær og sivil sektor på sikkerhetsarbeidet? Validitet/gyldighet sier altså noe om i hvilken grad de innsamlede dataene utgjør en tilstrekkelighet for å kunne belyse problemstillingen, eller om gyldigheten av analysen er tilstrekkelig for å belyse problemstillingen i oppgaven min. Spørsmål rundt hva forteller dokumentet og hva står det egentlig i teksten, finnes det en skjult mening mellom linjene, og kanskje var det noe relevant informasjon som kom frem på møtene, men som ikke er referert i dokumentene, altså at ikke relevante målepunkter/ koordineringstiltak er med, og dermed validiteten lavere.

Kildens representativitet i forhold til en gruppe dokumenter eller tilfeldighet i utvalget må vurderes. Er det en sammenheng mellom validiteten på variablene, ulike koordineringstiltak og oppnådde mål mellom sivil og militær sektor innen forebyggende sikkerhet? Om validiteten er lav, er ikke dokumentanalysen tilstrekkelig representativ for problemstillingen. Om det er godt samsvar mellom teoretisk begrep og de operasjonelle indikatorer på variablene jo bedre validitet i forhold til problemstillingen,

Ved sammenligning av dokumenter fra de ulike årstall, kan det være at ikke alle dokumentene er tilgjengelige eller at de bruker ulike styringbegreper, og ikke er direkte sammenlignbare. Tidsperioden representerer endrede politiske omgivelser og administrative krav som kan ha fått betydning for struktur og omfang/innhold på styringsmøtene. Dette gir enda mer rom for tolkning av innholdet, og dermed forårsake at validiteten går ned fordi dokumentene kan ha ulik verdi/tyngde over tid.

4 Empiri

Kapitlet beskriver de innhentede data fra styringsdokumentene, basert på målepunkter/indikatorer fra de operasjonaliserte variablene.

4.1 Langtidsperioden 2009-2012

Vil nedenfor se nærmere på hvordan de ulike variablene påvirket Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring av NSM i denne perioden.

4.1.1 Vertikal koordinering

Ser vi på variabelen vertikal koordinering så er denne operasjonalisert med type dialog som Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet på same hierarkiske nivå hadde overfor NSM i perioden 2009-2012.

Møtestruktur/frekvens/Type dialog : Møtestrukturen var preget av at moderdepartementene styrte NSM i en vertikal struktur hvor NSM må rapportere til Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet på oppnådde resultat i henhold til de årlige iverksettelsesbrevene. Det er en tvungen koordinering mellom departementene som ble besluttet i kgl. Resolusjon, og de har derfor opprettet standardprosedyrer og regler med hensyn på møter og rapporteringer. Regel-mål- og resultatstyring er verktøy i styringsdialogen, og departementene styrer NSM stramt på økonomi. Lite fokus på styringsparametere i IVB- ene i perioden, NSM oppfattet styringsparameterne som noe diffuse, avdelingene måtte selv operasjonalisere målene. Det ble holdt fire samordningsmøter og fire etatsstyringsmøter hvert av årene i perioden. Samordningsmøter er møter hvor det planlegges for neste etatsstyringsmøte. På det første møtet i 2009 ble det orientert om behov for omlegging av rutiner for etatsstyringen i Forsvarsdepartementet, og NSM skulle bli styrt på samme måte som de øvrige underlagte etatene i forsvarssektoren. Målet var å få til en mer enhetlig og koordinert etatsstyring, mer formelle og ønske om mer kontinuitet på deltakerne. Alle styringsmøtene ledes av øverste administrativ ledelse i Forsvarsdepartementet. Antallet var ofte 7-8 deltakere hver fra de styrende departementer, og noen flere fra NSM.

Oppdrag: Det ble stilt klare forventninger til NSM på eksempelvis områdene finansiering av godkjenning på fagområdet informasjonssystemssikker saksbehandlingstiden på fagområdet personellsikkerhet. Det ble også stilt krav til NSM om å utrede økt bruk av muligheter for brukerfinansiering på sine tjenester innen teknisk sikkerhet, NSM var noe skeptisk til dette og kom med innvendinger. Justis- og beredskapsdepartementet var opptatt av NorCERTs funksjonalitet, og ønsket en løsning med ny lokalisering på plass fra 1. 1.2011. I hele perioden som ble undersøkt var NorCERT et viktig tema, både ny lokalisering og finansiering. Justis- og beredskapsdepartementet var opptatt av kostnader med NSMs deltakelse i arbeidet med Galileo (Norsk Romsenter under NHD), og ville fremme forslag i revidert nasjonalbudsjett om tilleggsdekninger. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ville begge bli orientert om deltakelse som medfører ressursmessige konsekvenser. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet hadde gitt NSM oppdrag å

utvikle en nasjonal strategi for cyberdefence og vedlikeholde/oppdatere IKT risikobilde. Justis- og beredskapsdepartementet gav NSM oppdrag å avstemme tilsynsvirksomheten sin mot annen tilsynsvirksomhet, spesielt DSB.

Rapportering: Gjennomgang av NSMs årsrapporter hvert år i perioden med spørsmål omkring innhold, status på gjennomføring av årets iverksettelsesbrev. NSM måtte svare for tiltak som var satt i verk, og som skulle rapporteres videre i Resultat og kontroll rapportering (RKR) før hvert etatsstyringsmøte. NSM bekymret for fagkompetansen og dermed måloppnåelsen i de små fagmiljøene på teknisk side som var utsatt for turnover, særlig NorCERT. En barriere for kommunikasjon var at NSM ikke hadde eget intranett, men forsvarrets, betydning for synergier internt i perioden. Ikke avklarte grenser mot andre aktører, men etablert noen fora/møter av samarbeidende karakter. Forsvarsdepartementet uttalte at avklaringer på dette ville komme. Mange oppgaver og gjentakende ressursmangel i perioden.

4.1.2 Horisontal koordinering

Variabelen horisontal koordinering blir operasjonalisert med hvilke tiltak Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet hadde overfor NSM for å øke bevisstheten om hvordan deloppgavene (sivil og militær sektor) henger sammen som felles *faste møter, felles fagområder, oppnå felles målsettinger*. I etatsstyringsdialogen synes Forsvarsdepartementet å være mest aktiv i perioden frem til 2012. Justis- og beredskapsdepartementet viste mindre aktiv interesse totalt for NSMs virksomhet sammenlignet med Forsvarsdepartementet frem til terrorhendelsen. Forsvarsdepartementet hadde også hovedansvaret for finansieringen av NSMs virksomhet.

Felles faste møter: På samordningsmøte i 2009 ble det slått fast at Forsvarsdepartementet ville legge opp til større grad av koordinering med Justis- og beredskapsdepartementet. Det kom frem at forut for IVB- en for 2010 ville det legges opp til arbeidsgrupper med Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og NSM. Etter samme lest som de andre etatene underlagt Forsvarsdepartementet. Forsvarsdepartementet fremmet at IVB-en skulle være på et mer overordnet nivå. NSM responderte med viktigheten av at IVB-en ikke ble for detaljert.

I slutten av perioden ble K-forum (Kontaktforum) etablert i 2012 for å bedre dialogen mellom etatsstyrerne.

Felles fagområder: Høringssvar fra andre departementer ble i noen grad koordinert.

Eksempelvis ble utkast til proposisjon om Galileo og satelittsikkerhet, om Norges holdning og involvering i EUs satellitt-samarbeid, og det ble behov for koordinering om felles svar mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og NSM.

Felles målsettinger: Etter ønske fra Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i 2012, orienterte NSM om ny organisasjon i 2013, dette for å skille rådgivning og tilsynsoppgaver.

Første trinn i koordineringstrappa/mediering: Utveksling av informasjon og kunnskap skjer i styringsdialogen på samtlige etatsstyringsmøter i perioden.

4.1.3 Positiv koordinering

Dialogen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM i styringsmøtene var ikke i denne perioden preget av positiv koordinering som ble operasjonalisert med forsøk på å minske barrierene for koordinering ved tiltak for å skape type dialog m/felles kultur, felles rekrutteringspolitikk, gjennom hospitering/utveksling av personer og felles utdanning. Ingen konkrete tiltak i styringsdokumentene i denne perioden tyder på at det var forsøk på å minske barrierene for en bedre koordinering. Men grunnlaget for etatsstyringen var at felles mål skulle oppnås, men at konkrete tiltak for å oppnå dette kom ikke frem i referatene fra styringsmøtene.

4.1.4 Negativ koordinering

Variabelen negativ koordinering ble operasjonalisert med å forsøke å minske behovet for koordinering mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM, og at de var opptatt av å avklare grenser mellom organisasjonene.

Forsvarsdepartementet var mest opptatt av sine oppdrag overfor NSM, og Justis- og beredskapsdepartementet var mest opptatt av sine temaer som de mente NSM skulle involvere seg i. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet synes i denne perioden å være lite opptatt av å koordinere seg sammen om «felles» oppgaver overfor NSM. Perioden bærer preg av liten interesse for den totale oppgaveporteføljen NSM hadde, og hva/innholdet i denne fikk ut på.

4.1.5 Terrorhendelsen 22.juli 2011: Etterpå koordineringstiltak?

Vertikal koordinering: I 2012 tilførte Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet NSM kr. 4 mill.- til arbeidet med objektsikkerheten. Ny objektsikkerhetsforskrift trådte i kraft januar 2011, og NSM fikk arbeidet med å utarbeide veiledninger, meddele veiledninger ut til berørte virksomheter, og andre aktiviteter som kursvirksomhet og rådgivning i objektsikkerhet som følge av 22. juli 2011.

Horisontal koordinering: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet etablerte K-forum (Kontaktforum) i 2012 for å bedre dialogen mellom etatsstyrene. De styrende departementene iverksatte tiltak for å styrke etatsstyringen samt styrke NSMs økonomiske situasjon (ESM 29.oktober 2012).

Negativ koordinering: Disse tiltakene kom etter kritikken fra Gjørsv-kommisjonen (NOU 2012). Gjørsv-kommisjonens rapport kritiserte Justis- og beredskapsdepartementet for manglende kjennskap til at NSM ikke hadde gjennomført tilsyn med objektsikkerheten i regjeringskvartalet eller andre skjermingsverdige objekter. Justis- og beredskapsdepartementet hadde ikke etterspurt denne informasjonen, og NSM hadde ikke formidlet de prioriteringene som ble gjort. I Forsvarsdepartementet var det uttrykt mer forståelse for prioriteringen til NSM i en periode frem til 2010. Gjørsv-kommisjonen mente at NSM gjennom tilsyn kunne vært en pådriver for å påpeke negative forhold rundt objektsikkerheten i regjeringskvartalet, men ser samtidig at dette var eierne av objektene sin plikt. Men hverken FAD, SMK, Oslo kommune eller Justis- og beredskapsdepartementet hadde fulgt opp arbeidet med sikringsprosjektet i regjeringskvartalet (Gjørsv-kommisjonens rapport 2012:442). I etatsstyringsmøtene syntes etatsstyrene å være opptatt av synlige avvik i forhold til rapportering på oppdrag, som eksempelvis fargen gul eller rød på de ulike oppdragene. Der det var rapportert grønt, ble det sjelden spurt om innhold i rapporteringen.

4.2 Langtidsperioden 2013-2016

Vil nedenfor se nærmere på hvordan de ulike variablene påvirket Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring av NSM i perioden 2013-2016.

4.2.1 Vertikal koordinering.

Variabelen vertikal koordinering blir operasjonalisert som *møtestruktur/frekvens, type oppdrag og rapportering og felles mål/styringssignaler* Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet på same hierarkiske nivå hadde overfor NSM i perioden. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet et strategisk målbilde for NSM for perioden 2013-2016, dette i tett samarbeid mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og NSM. Ifølge referatet fra etatsstyringsmøtet var det viktig for denne perioden at styringsparameterne skulle gi et godt bilde av måloppnåelsen, samtidig som de skulle gjenspeile aktiviteten i NSM (Etatsstyringsmøte 29.oktober 2012). Målbilde ivaretok og synliggjorde NSMs oppgaveløsning både i sivil og militær sektor. På samme etatsstyringsmøte presiserte Forsvarsdepartementet at NSM hadde ansvar for å føre tilsyn også på områder hvor det ikke forelå egne oppdaterte forskrifter. NSM måtte følge tettere opp med å sikre at utbedringer blir fulgt opp hos de respektive virksomheter, da det var kjent lav risikoforståelse og svak gjennomføringsevne innen sikkerhetsområdet hos virksomheter generelt.

Type møte/Møtefrekvens: Et ekstra koordineringstiltak var innføring av Kontaktforum (K-forum), i slutten av 2012 istedenfor samordningsmøte. K-forumet skulle være en viktig arena i denne perioden for faglige diskusjoner mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og NSM, og målet var å forbedre etatsstyringen av NSM slik at saker skulle bli avklart før etatsstyringsmøtene. Det ble enighet om behov for enda bedre koordinering i forkant av møter i forbindelse med krevende saker. K-forum skulle være forberedelse til etatsstyringsmøter (ESM). Påfølgende Kontaktforum ble det planlagt for Strategiseminar, NSMs Rapport kontrollrapportering (RKR) og evt. innspill til Revidert nasjonalt budsjett (RNB) 2013, objektsikkerhet og revisjon av sikkerhetsloven.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet tok initiativ til februar 2013 et eget etatsstyringsmøte møte om NSMs regnskap foregående år (Ref. sendt til Forsvarsdepartementet (Forsvarsdepartementets avdeling 1 og internrevisjonen), Riksrevisjonen, NSM og Justis- og beredskapsdepartementet. De ble enige om å formelt godkjenne NSM regnskap i et etatsstyringsmøte. Neste møte 2. april 2013 med tema RKR 3 2012, etter Etatsstyringsmøtet neste gang ble det arrangert strategiseminar med påfølgende middag.

Oppdrag: En del oppdrag går utenfor kjerneaktivitetene til NSM, og i og med at NSM ble IKT myndighet på ugraderte systemer også i denne perioden, ble det flere oppgaver i tillegg.

Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med NHD og FAD var opptatt av å involvere NSM i BankId tjenester for å ivareta sikkerhetshensyn. Forsvarsdepartementet bestemte at NSM skulle delta i Forum for materiellanskaffelser. I IVB-en for 2012 kom det inn et eget punkt om halvårlige kontaktmøter (fagmøter) mellom justisministeren og direktør NSM.

Rapportering: Flere koordineringstiltak som handlingsplaner, strategier etc i denne perioden med planlegging av strategiseminar i 2013. Økt fokus på budsjettspørsmål, objektsikkerhet – status på innmelding av skjermingsverdige objekter og revisjon av sikkerhetsloven.

4.2.2 Horisontal koordinering.

Variabelen horisontal koordinering ble operasjonalisert med *felles faste møter, felles fagområder som tema, felles målsettinger som tema* i styringsdokumentasjonen, og hvilke tiltak Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets hadde overfor NSM for å øke bevisstheten om hvordan deloppgavene (sivil og militær sektor) henger sammen.

Felles faste møter: Det ble i denne perioden uttrykt behov for bedre samordning mellom både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, men også internt i de respektive departementer, overfor NSM. Det var flere tre/fire avdelinger i Forsvarsdepartementet som var involvert i etatsstyringen tidligere og ble sendt referatet til. Referater fra etatsstyringsmøtene ble i denne perioden bedre koordinert og sendt til etatsstyrende avdeling, internrevisjonen i Forsvarsdepartementet og Riksrevisjonen i denne perioden, samt Justis- og beredskapsdepartementet og NSM. Fra 2012 ble det gjennomført halvårlige kontaktmøter/fagmøter mellom sjef NSM og justisministeren, og NSM tok initiativ til tilsvarende kontaktmøter/fagmøter ble gjennomført mellom forsvarsministeren og NSM. Forsvarsdepartementet inviterte Justis- og beredskapsdepartementet og NSM til et ekstra miniseminar i desember 2012 for å diskutere innspill til langtidsplanen, hvor NSMs siste innspill til langtidsplanen skulle være hovedtema (fra etatsstyringsmøte 21.oktober 2011). Ifølge etatsstyringsmøtet 11. desember 2013 hadde Kontaktforumet (K-forum) blitt en sentral arena for faglige diskusjoner mellom departementene og NSM. Allikevel ble det enighet om å evaluere og vurdere hvorvidt K-forumet fungerte i tråd med intensjonene, og om det var muligheter for forbedringer.

Felles fagområde: Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet initierte sammen med NSM årlige rapporter om sikkerhetstilstanden i perioden. Det ble viktig for NSM å synliggjøre utfordringene i sivil og militær sektor. Innen fagområdet objektsikkerhet ble det redegjort for formelle rammer rundt arbeidet, særlig innrapportering av skjermingsverdige objekter med nivellering og vurderinger. Arbeidet måtte følges opp. I 2014 ble det også satt ned arbeidsgrupper for å koordinere seg horisontalt på direktoratsnivå: I styringsdialogen ble sikkerhetsfeltet nevnt ved en henvisning til *Veileder i terrorsikring (2015)*, utarbeidet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politidirektoratet (POD) og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Her ble ansvaret den enkelte virksomhet har påpekt, og metode for å gjøre grunnleggende sikkerhetstiltak i sine virksomheter.

Andre trinn i koordineringstrappa/ felles problemforståelse: I denne perioden ble det gjort tiltak for faglig kunnskap og -problemforståelse på tvers. Det viktigste var at NSM utarbeidet sikkerhetsfaglige råd med 72 sikkerhetstiltak for å ivareta sivil sektor, på samme måten som Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (for å ivareta forsvarets bidrag til det sivile samfunn ved kriser) tidligere hadde tidligere laget forsvarspolitiske råd, så det var en økt forståelse for at deloppgavene henger sammen, og tiltak for felles handlinger. Grunnlaget for IVB-en var basert på både forsvarssektorens råd/fagmilitært råd og sikkerhetsfaglige råd, og ga dermed mer sammenheng og helhet i sikkerhetsarbeidet enn noen gang tidligere.

Tredje trinn i koordineringstrappa med tilpassede handlinger med flere arenaer og endring av praksis for å oppnå synergier. Det ble også dannet nettverk på tvers av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet på områder sikkerhet og beredskap som råd og utvalg som nevnt tidligere. Etter terrorhendelsen 22. juli ble det i 2012 utarbeidet en *instruks*⁷ for hvordan departementene skulle arbeide med beredskapsarbeid. Her skulle justisdepartementet få større samordningsrolle, tilsynsrolle og evne til krisehåndtering styrkes (kgl resolusjon 15.06.12). I desember 2014 utarbeidet Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid en egen instruks for sjef NSM hvor formålet var å angi

⁷ Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, kgl resolusjon 15.06.2012

ansvar, myndighet, roller og oppgaver til sjef NSM. Langtidsplanen for perioden viste også til denne instruksen i sine presiseringer videre i perioden.

I det fjerde trinnet finner vi tiltak for felles mål m/ institusjonelle løsninger og resultat.

Forsvarsdepartementet utsteder i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet iverksettelsesbrev (IVB) med tilhørende presiseringer, rettelsener og tillegg (PET)⁸ til NSM. Det kom også frem at oppdrag som av tidshensyn ikke ble gitt i IVB eller PET skulle koordineres mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. NSM fortsetter å orientere Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om status på oppdragene på etatsstyringsmøtene. I 2013 kom for NSM for første gang ut med egen rapport om sikkerhetstilstanden, og begge departementene tilpasset sine handlinger ved å involverte seg i utarbeidelse av rapporten. Både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet var opptatt av NSMs synlighet i samfunnet, og at grunnsikringen i samfunnet var knyttet til sikkerhetstilstanden.

I 2016 kom også NOU- en «*Samhandling for sikkerhet – Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*» med forslag om institusjonelle endringer i den forebyggende sikkerheten. Utvalget pekte på viktigheten av samhandling på tvers mellom NSM og myndigheter med sektoransvar som skal føre tilsyn etter ny sikkerhetslov, og utvalget fremmet forslag om at de sektortilsynene som departementene utpekte skulle inngå i forpliktende samarbeid med NSM under visse kriterier. Utvalget kom med forslag om nye institusjonelle løsninger som indikerer koordinering via samarbeidsavtaler og felles møtearenaer mellom NSM og sektormyndigheten. Sektortilsynet må ha nødvendig sikkerhetsfaglig kompetanse og kompetanse innen utøvelse av tilsynsfunksjonen som risikovurdering og systemrevisjon (NOU 2016:19).

4.2.3 Positiv koordinering

Variabelen positiv koordinering blir operasjonalisert med forsøk på å bygge ned barrierer som type dialog m/felles kultur, felles rekrutteringspolitikk, hospitering/utveksling hos Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i møtene med NSM. I

⁸ Har som tidligere nevnt i oppgaven ikke tatt med dokumenter med PET-er som kommer gjennom året, da IVB-en hovedoppdragene.

mesteparten av denne perioden gjorde departementene lite initiativ til å minske denne type barrierer for koordinering. Men 22. juli hendelsen førte med seg en del endringer hvor behovet for samarbeid tvang seg frem som felles IVB med innspill fra både militær og sivil side, både fagmilitært og forebyggende sikkerhet. Det ble også gjort tiltak i forhold til å etablere NSMs kurssenter. NSMs kurssenteret har felles lokalisering med deler av forsvarssektorens kurs i regi av Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA).

4.2.4 Negativ koordinering

Variabelen negativ koordinering blir operasjonalisert med forsøk på å minske behovet for koordinering mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM. Departementene fremsto som mer koordinerte mot felles mål i denne perioden, men samtidig var de opptatt av å avklare grenser mot andre aktører som eksempelvis DSB. De var opptatt av de uavklarte grensene som skulle tas tak i.

4.2.5 Tiltak som følge av regjeringsskifte i 2013

Etter regjeringen til Jens Stoltenberg, overtok Erna Solberg som statsminister og dannet regjering 16. oktober 2013. Statsråd Anders Anundsen overtok bestyrelsen av Justis- og beredskapsdepartementet, og statsråd Ine Marie Eriksen Søreide overtok bestyrelsen av Forsvarsdepartementet. Et viktig tema for Solbergregjeringen var sikkerhet- og beredskapsarbeidet. På dette området ble det lovet store forbedringer. I etatsstyringsmøtene kom det frem at NSM fikk økte bevilgninger til sikkerhetsarbeidet i denne perioden, både i form av fagressurser, bevilgninger og oppmerksomhet i media. Etatsstyrerne forventet at NSM fra og med 2014 skulle vise til økt effekt for samfunnet som følge av økningen i NSMs driftsbudsjett, og fikk i oppdrag å beskrive forventede effekter som følge av budsjettøkningen i RKR3/ årsrapporten 2013 (Etatsstyringsmøte 22.oktober 2013). Justering av styringsparameterne pågikk fortsatt for etatene i forsvarssektoren. De styrende departementene forventet en positiv utvikling som følge av økt driftsbudsjett og ny organisering av NSM. Det ble ellers vurdert utfordringer NSM har i forhold til manglende kompetanse på enkelte området, og at en gjennomfører et realistisk antall tilsyn, men som gir nok grunnlag til rapporter om sikkerhetstilstanden, og at resultatene benyttes som verktøy for råd og veiledning til virksomhetene. Uttrykt stor etterspørsel etter råd og veiledning som NSM jamfør sine rapporter vanskelig klarer å dekke. Departementene uttrykte at situasjonen ville forbedres når NSMs nye organisasjon hadde satt seg. Etatsstyringsmøtene etter

regjeringsskifte hadde et fokus på tilsyn og øvrig kontrollaktiviteter. Etatsstyringsmøte 22. oktober 2013 rapporteres det om at NSMs evne til å gi rådgivning og veiledning knyttet til objektsikkerhet var rapportert til å være grønn. NSM rapporterte på samme møte utfordringer med å videreutvikle forebyggende sikkerhetstiltak på grunn av manglende kapasitet i forhold samfunnets behov. De styrende departementers forventninger om økt kapasitet mente de ville bidra til økt evne. NSM hadde også sendt frem side bidrag for IVB-en 2014, NSM ble oppmuntret av de styrende departementene om å være pro- aktive. Flere møter/dialog i forkant av IVB-en 2014, og etter etatsstyringsmøte 11. desember ble det satt av tid til strategiseminar.

4.2.6 Riksrevisjonens rapport i 2016 om kritikk av objektsikringen i sivil og militær sektor.

Administrasjonsdepartementet (FAD) fikk ansvaret for felles grunnsikringen av departementsbygningene. Videreført av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som er objekteiere⁹ og har ansvaret for forebyggende objektsikkerhet for regjeringskvartalet samt regjeringens representasjonsanlegg (ytre fasade- skallsikring, resepsjon, statsrådseksjonene, perimetersikring samt infrastruktur), og tilsvarende sikring i nytt regjeringskvartal. Alle departementene var objekteiere med ansvar for å sikre sin egen infrastruktur i egne departementslokaler, og objekter i sine respektive sektorer. Unntaket er Forsvarsdepartementet og de midlertidige lokalene for Statsministerens kontor.

Riksrevisjonens rapport om objektsikkerhet viste Dokument 1, tillegg nr.1 (2015-2016) at det fortsatt ikke var kommet på plass permanent grunnsikring av egne bygg slik det var krav om i Sikkerhetsloven med forskrifter¹⁰. Dette til tross for høyt fokus av både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM med utarbeidelse av veiledere. Departementene skulle utpekt skjermingsverdige objekter i sine virksomheter, men utarbeidelse av risiko- og skadevurderinger og tilhørende analyser tok lengre tid enn hva Riksrevisjonen forventet.

⁹ Objekteiere: Virksomhet eller person som eier eller på annen måte råder over skjermingsverdig objekt.

¹⁰ Forskrift om objektsikkerhet: FOR-2010-10-22-1302 Ikrafttredelse 1.1.2011

Hjemmel i Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (Sikkerhetsloven) Lov av 1998-03-20-10 Ikrafttredelse 1.7.2001

4.3 Første året 2017 i langtidsperioden 2017-2020

Vil nedenfor se nærmere på hvordan de ulike variablene påvirket Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets etatsstyring året 2017.

4.3.1 Vertikal koordinering.

Variabelen vertikal koordinering blir operasjonalisert med *møtestruktur/frekvens, type oppdrag og rapportering, felles mål/styringssignaler* som Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet på same hierarkiske nivå hadde overfor NSM i perioden. Fortsatt fire etatsstyringsmøter hvert år, også dette året. Ny møtestruktur/innretning på etatsstyringsmøtene; fokuserer mer på strategisk sentrale områder i oppfølgingen av etatene i sektoren, større differensiering i rapporteringen, for å redusere det samlede rapporteringsomfanget for NSM.

Oppdrag: Forsvarsdepartementet pekte på styrking av NSM som måtte gi synlige resultater. Forsvarsdepartementet forventet at NSM gjør prioriteringer for å nå de målsettingene for planperioden. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ville redusere saksbehandlingstiden på klagesaker, NSMs årsprognoser på dette var grønn.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementets hadde behov for at NSM ivaretok behovet for støtte og faglige råd selv om de reduserte ambisjonsnivået noe innenfor analyse, og ba NSM bekrefte at de kunne levere aktiviteter i 2018 som bidrar til at direktoratet når målsettingene i gjeldende målbilde innenfor tilgjengelig ramme og med akseptert risiko. Så mer dialog om felles forventningene til hverandre i 2017.

Rapportering: NSM redegjorde for status og måloppnåelse i RKR i løpet av året. NSM var fornøyd med gjeldende målbilde, bla. skiller ikke mellom gradert og ugradert IKT. NSM ville ved behov ha dialog om endringer/omprioriteringer pga betydelige ressurser på bla forskriftsarbeidet tilknyttet ny lov, og oppfølgingen av IKT sikkerhetsmeldingen¹¹ som ble avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 3. desember 2018 (NOU2018:14).

¹¹ NOU 2018:14 «IKT sikkerhet i alle ledd- organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet»

NSM orienterte om budsjettinnspill for 2018, balansert og med konsekvensbeskrivelser. NSM ville løse merbehovet ved intern omprioritering av bla analyse. NSM bekreftet at de ville nå målbildet som var satt for 2018. Siden 2016 mer komplekst trusselbilde, nye problemstillinger som bla hybrid krigføring, medførte høyere forventninger til NSM. NSM ville høyere opp på modenhetsskalaen og har utarbeidet en plan for dette.

Forsvarsdepartementet etterlyste utarbeidelse av strategiske rapporter som måtte prioriteres. Etatsstyringsmøtene i 2017 bar preg av omforente prioriteringer, men samtidig hadde Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet tydelig uttrykte forventninger til NSM i styringsdialogen.

4.3.2 Horisontal koordinering.

Variabelen horisontal koordinering blir operasjonalisert med hvilke tiltak

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet hadde overfor NSM for å øke bevisstheten om hvordan deloppgavene (sivil og militær sektor) henger sammen som felles *faste møter, felles fagområde som tema, felles målsettinger som tema*. I utredningen «*Samhandling for sikkerhet*» (2016)¹² med påfølgende forslag til ny sikkerhetslov¹³ som ble lagt frem for Stortinget, ble det påpekt behovet for mer samhandling på tvers mellom sikkerhetsmyndigheten og sektormyndighetene (Prop.153:59). I lovforslaget var hovedregelen at sikkerhetsmyndigheten (NSM) førte tilsyn etter loven. Samtidig ble departementene gitt myndighet til å bestemme at myndigheter med sektoransvar skulle kunne føre tilsyn etter sikkerhetsloven, dersom de allerede fører tilsyn med beskyttelse av informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur. Dermed var det mulighet for at antallet tilsynsmyndigheter som skulle føre tilsyn etter sikkerhetsloven ville øke i antall.

Det ble også tidligere pekt på i NSMs rapport «*Sikkerhetsfaglig råd 2015*» at tilsynet med IKT- sikkerhet i norske virksomheter måtte styrkes. Her ble det påpekt at de fleste tilsynsorganer som fører tilsyn innen IKT- sikkerhet mangler kompetanse til å føre tilsyn med den tekniske IKT- sikkerheten innen sitt ansvarsområde (sikkerhetsfaglig råd 2015:45).

¹² NOU 2016:19: «*Samhandling for sikkerhet- Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*».

¹³ Prop.153 L (2016-2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*

Begge de styrende departementene var enige i at felles digitale sårbarheter på tvers av sektorer, og behov for økt IKT kompetanse medførte økt behov for samhandling, og det blir i felles IVB en for langtidsperioden, og i årlig IVB nedfelt at slike arenaer for samhandling måtte etableres.

Departementene fikk i den nevnte utredningen (NOU 2016:19), med påfølgende proposisjonen og innstilling til Stortinget altså ansvar for sikkerheten i sin sektor, og skulle utpekt sektortilsyn etter kriterier nevnt tidligere. Utvalget foreslo en top-down organisering av sikkerhetsarbeidet. NSM skulle koordinere sektortilsynenes arbeid med forebyggende sikkerhet med krav til rapportering for nasjonale oversikter, metodikkutforming, tilsynsgjennomføring, og opprettelse av arenaer for samhandling med de utpekte sektortilsynene. Forsvarsdepartementet koordinerte forskriftsarbeidet og veiledninger i prosjekt, men sivil sektor var aktivt involvert. Prosjektlederen for utformingen av lovarbeidet var fra NSM, men ble rekruttert til Forsvarsdepartementet for å gjennomføre prosjektet, NSM var også tungt involvert i høringen i likhet med de andre departementene og underliggende etater, og høringsuttalelsene ble fremlagt i tilhørende proposisjon.

Felles målsettinger: Forsvarsdepartementet var fornøyd med at NSM vurderte at de ville nå alle målene Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og NSM i fellesskap var blitt enige om.

4.3.3 Positiv koordinering:

Variabelen positiv koordinering ble operasjonalisert med hvilken type dialog m/felles kultur, felles rekrutteringspolitikk, hospitering/utveksling av personell og felles utdanning. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet hadde overfor NSM i møtene. I denne perioden ble det gjort forsøk på å minske barrierene for koordinering på grunn av det tette samarbeidet mellom arbeidsgruppene på tvers av sektorene, og en prosjektleder som ble rekruttert fra NSM for å jobbe med prosjektet ny sikkerhetslov i Forsvarsdepartementet. Sivil sektor ble mer involvert i sikkerhetsarbeidet fordi rapporten pekte på viktigheten av å samhandle på tvers av sektorer. Med bakgrunn i NSMs oppdragsbrev ble det nedsatt arbeidsgruppe (leder av undertegnede) som utarbeidet *Rapport om etablering av*

samhandlingsarena for tilsynsmyndigheter (2017)¹⁴. Arbeidsgruppen tydeliggjorde behovet for en slik arena, og samhandlingsarenaen ble etablert med første møtet april 2018. De sektortilsyn som arbeidsgruppen trodde ville bli utpekt av departementene deltok, i tråd med arbeidsgruppas rapport (2017).

4.3.4 Negativ koordinering

Variabelen negativ koordinering blir operasjonalisert med å forsøke å minske behovet for koordinering mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM. Dette året, og sannsynligvis for resten av langtidsperioden også ble det viktig å se sammenhenger mellom militær og sivil sektor, hvor spesielt sivil sektor kom mer med fordi forslaget til ny sikkerhetslov satte krav om dette. Så det ble et stort behov for koordinering på tvers av sektorer.

4.3.5 Koordineringstrappa- fire variabler

De fire nivåene med variablene informasjonsutveksling, felles problemforståelse, endring av praksis og institusjonelle resultater er alle inkludert i denne fasen. Den siste fasen er ikke gjennomført fullt ut fordi det ikke er evaluert noen resultater ennå av de institusjonelle løsningene som foreslått i ny sikkerhetslov. Studien kommer nærmere inn på hvorfor i analysen.

4.3.6 Endringer i koordinering etter Riksrevisjonens rapport i 2017 om kritikk i av objektsikringen

Riksrevisjonens rapport i Dokument 1 tillegg nr.1¹⁵(2016-2017) og høringen i Stortinget 20. og 21. mars 2017 av objektsikringen viste at den var svært alvorlig og risiko for liv og helse (også påpekt året før). Riksrevisjonen rettet også alvorlig kritikk mot Justis- og beredskapsdepartementet som ikke samarbeidet godt nok om beskyttelse av viktige nasjonale

¹⁴ *Rapport om etablering av samhandlingsarena for tilsynsmyndigheter*, avgitt 18.12.2017. NSM, NKOM og DSB

¹⁵ Dokument 1 er Riksrevisjonens rapport til Stortinget om den årlige revisjon av departementene og de statlige virksomhetene.

institusjoner. De to departementene hadde ikke sørget for å få på plass permanent sikring av egne bygg slik det er krav om i sikkerhetsloven (Aftenposten 2016). Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde også en rolle med koordinering av skallsikringen hos flere departementer. Riksrevisjonen påpekte også vesentlige svakheter i samarbeidet mellom Politidirektoratet og Forsvarets om objektsikringen av kritiske objektet.

5 Analysen

I analysen vil jeg forsøke å svare på problemstillingen om hvordan styringen og koordineringen mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet overfor NSM har endret seg i løpet av årene 2009-2017. De styringstiltakene som ble gjort av de styrende departementene overfor NSM i de ulike periodene, inkludert de tre hendelsen vil bli drøftet, og hvorvidt mer samordning på tvers av militær og sivil sektor fant sted.

5.1 Perioden 2009-2012 – preges av vertikal, negativ koordinering, 1.trinn/mediering

FD og JDs styring av NSM: koordinerings-variabler	Operasjonalisert med målepunkter/indikatorer:	År: 2009- 2012 Tiltak etter Terrorhendelsen 22. juli 2011
1) Vertikal koordinering	- møtestuktur/frekvens - type oppdrag - type rapportering - felles mål/ styringssignaler	-4 ESM hvert år FDs regi, og 4 samordningsmøte som forberedelse til etatsstyringsmøtene, lite diskusjon - strengt møteregime med faglig innhold etter årlig IVB/oppdragsbrev - styring med mange målepkt IVB og økonom og budsjett- hard styring (spes NorCert)
2) Horisontal koordinering	- felles faste møter - felles fagområder som tema - felles målsettinger som tema	-ESM og samordningsmøter - diskusjoner om objektsikring etter terrorhendelsen - nei
3) Positiv koordinering	- type dialog: felles kultur - felles rekrutteringspol - hospitering/utveksling av personell -felles utdanning	- FD mest aktiv i forhold til JD, ubalansert - nei -nei -nei
4) Negativ koordinering	- opptatt avklare grenser mellom organisasjonene	- opptatt av hverandres grenser, redd for å trække i hverandres «bed», negativ koordinering ifølge Gjørøv-kommisjonens rapport -
5) Koordineringstrappa 1.trinn: felles informasjonsutveksling og kunnskap	- tiltak for felles informasjonsutveksling og kunnskap	- ESM, samordningsmøte, fagmilitært råd, grunnlag for IVB LTP - ikke systematisk, men sporadisk -NSM tar opp fagområder: Eks.Galileo -NorCert lokasjon
6)Koordineringstrappa 2.trinn: felles problemforståelse/ omforent begrepsverden	-tiltak for viser økt forståelse av hverandre fagområder/deloppg henger sammen	- nei, pga kun fagmilitært råd, lite utfordringer fra sivil side
7) Koordineringstrappa 3.trinn: tilpassende handlinger, endring av praksis	- tiltak for felles handlinger	- nei
8) Koordineringstrappa 4. trinn: Institusjonelle løsninger og resultat	- tiltak for endringer i institusjonelle løsninger	-nei

Tabell 1: Tabell/skjema med tiltak for koordinering i tidsperioden 2009-2012 og ved hendelser

Ser vi på ovennevnte tabell preges perioden av koordineringstiltak innenfor vertikal koordinering. Møtestruktur/innhold preges av et strengt hierarkisk regime for oppdrag gjennom det årlige iverksettingsbrevet og rapportering (resultat – og kontrollrapportering) på

gjennomførte oppdrag, eller det som Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet kalte avvik i henhold til gjennomførte og ikke gjennomførte oppdrag. Perioden preges av styringssignaler fra Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet som NSM skal innfri. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet hadde forventninger til NSM, og NSM prøvde å innfri etter beste evne. Gjennom møterefelatene fra styringsdialogen kom det frem at NSM hadde utfordringer med oppgaveløsningen, både i form av ressursutfordringer, forsinkelser i saksbehandlingen, utydelige måleparametere, prioriteringer og oppdrag NSM ikke oppfattet poenget med eller som ble oppfattet som ekstrabelastninger å få gjennomført; blant annet gjaldt dette utredninger i forhold til 3.parts ordninger og egenbetalinger. De styrende departementene så ikke ut til å ta særlig hensyn til den oppgaveporteføljen, ressursmangelen og de noe utydelige styringssignalene, ihvertfall kom det ikke frem noen diskusjon om dette i de styrende dokumenter omkring disse utfordringene i denne perioden.

Med mål- og resultatstyring og utvikling av resultatindikatorer hvor underliggende verdier har stor betydning for styring av atferd, og man forventer at effekter og resultater avspeiler disse. Dette er jamfør det instrumentelle perspektivet derfor viktig at offentlige mål med tilhørende verdier bør tilstrebes å være klare og konsistente. Det kom frem av etatsstyringsmøtene at NSM oppfattet at styringsparameterne var diffuse, og måtte tolkes og operasjonaliseres i sine avdelinger. Det kom frem at NSM i liten grad var med på utformingen av styringsdialogen i denne perioden. Det å styre ut fra mål kan ut fra dette være vanskelig i en kompleks, faglig tung virksomhet med omfattende oppgaveportefølje som NSM.

Det ble utvekslet informasjon og kunnskap om hverandre, men denne kunnskapen tas ikke videre på et slikt nivå at aktørene viste forståelse for hverandres faglige, ressursmessige og organisatoriske ståsteder. Perioden preges av at Forsvarsdepartementets øverste nivå ledet møtene, og var opptatt av sine saker og oppdrag, mens Justis- og beredskapsdepartementet var opptatt av mer sporadiske saker som måtte dukke opp, og begge parter virket lite koordinerte i prioritering av saker overfor NSM i etatsstyringen. I følge Skjervenrapporten (2013) hadde styringsdialogen et potensial for å forbedre samhandlingen og balansen mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet, og departementene hadde ikke lagt tilstrekkelig vekt på prioritering, fokusering og oppfølging av NSMs samlede oppgaveutførelse (Skjervenrapporten 2013:45). Noe av bakgrunnen for dette kan muligens

også være ansvarsprinsippet og de «vanntette siloene» som tradisjonelt hadde vært mellom sektorene. Dette hadde sannsynligvis vanskeliggjort koordineringen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet også.

Gunnar Mathiesen med 25 års fartstid fra departementene (seniorpartner i Geelmuyden Kiese) skriver i Dagens Næringsliv: *«Å prøve å samordne disse småstatene er særdeles vanskelig. Ikke engang landets regjering klarer det. Statsrådene som styrer hver sin silo blir siloenes representant inn i regjeringen, mer enn regjeringens representant i siloene. Det gjelder å kare til seg budsjettmidler så godt man kan, og ingen bryr seg om de sektorovergripende behovene...»* (Dagens Næringsliv 03.01.2013). Det har hele tiden vært en betydelig motstand blant fagdepartementene med hensyn til å etablere et «overdepartement» for samfunnssikkerhet, og regjeringen har valgt å styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordningsfunksjon ved å opprette kriseråd¹⁶, krisestøtteenhet¹⁷ og samordningsråd¹⁸.

En annen arena for samarbeid var departementenes Sikkerhetsforum som var et faglig forum for kunnskapsdeling og kommunikasjon. Sikkerhetsforumet var for hovedsakelig sikkerhetsledere i departementene. Sikkerhetsforumet ble opprettet i 2005 da daværende Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (FAD) fikk ansvaret for felles grunnsikringen av departementsbygningene. Nå videreført av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som er objekteiere¹⁹ og har ansvaret for forebyggende objektsikkerhet for regjeringskvartalet samt regjeringens representasjonsanlegg (ytre fasade- skallsikring, resepsjon, statsrådseksjonene, perimetersikring samt infrastruktur), og tilsvarende sikring i nytt regjeringskvartal. Det var representanter fra KMD sikkerhetsorganisasjon som vanligvis ledet møtene samordnet med Justis- og beredskapsdepartementet som informerte via temamøter om sikkerhetskunnskap, felles gjøremål og sikkerhetskultur (jf min hjemmeeksamen i samhandlingsledelse vår 2017). Departementenes sikkerhetsforum hadde

¹⁶ Regjeringens kriseråd - ansvar for forsterket krisehåndtering. Opprettet i 2004 som følge av flodbølgekatastrofen.

¹⁷ Krisestøtteenhet- administrativ støtte til regjeringens lederdepartement og kriserådet, i dag 7/24vaktordning.

¹⁸ Departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet- felles arena for informasjons- og erfaringsutveksling, og drøfte overordnede retningslinjer og rammer for beredskapsarbeidet. Opprettet i 2008.

¹⁹ Objekteiere: Virksomhet eller person som eier eller på annen måte råder over skjermingsverdig objekt.

ikke et tydelig mandat og var uten sterke føringer fra departementene. Så denne langtidsperioden var preget av hybride nettverksorganer, men med få ressurser og svake instruksmuligheter og virkemidler til disposisjon. Møtearenaer av denne typen kan i studien derfor plasseres i det laveste nivået i stigen for koordinering hvor informasjon og kunnskap blir delt med hverandre.

I og med at sikkerhetsforumet var en arena for informasjonsutveksling, og dermed hadde mulighet til å bidra til bedre koordinering mellom departementene, så var felles møter viktige arenaer for deltakerne. I følge Jacobsens artikkel så selv om man kan være kritisk til for mange møter så er møter ofte de mest effektive og mest fleksible formene for koordinering som fins i organisasjoner (Jacobsen 2004).

I følge Forsvarsdepartementets internrevisjon var evnen til å gjennomføre kontrollaktiviteter og organisatorisk læring grunnleggende for samarbeid mellom to eller flere virksomheter (Forsvarsdepartementets internrevisjon 2006). Selv om Forsvarsdepartementets internrevisjon påpekte overnevnte forhold så sent som i 2006, så manglet det insitamentet til å koordinere seg mer horisontalt og på et høyere nivå.

Perioden var preget av negativ koordinering, for de involverte aktørene som hadde med sikkerhet å gjøre, og syntes å være redde for å trække i hverandres «bed». 22 juli kommisjonen fanget opp at flere i Justis- og beredskapsdepartementet ga uttrykk for at samordningsansvaret var utfordrende i og med at det går på tvers av de klare ansvarlinjer som er etablert gjennom det konstitusjonelle ansvaret, og dermed følte at de måtte opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige forhold. 22. juli- kommisjonen konkluderte i sin rapport (NOU 2012:449) blant annet med at angrepet på Regjeringskvartalet 22/7 kunne vært forhindret gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak. Uklare ansvarsforhold om objektsikringen og dårlig kommunikasjon på tvers i departementene fikk store konsekvenser i denne perioden.

Etatsstyringsmøtene i perioden bar preg av å være formelle med en streng regi. Samordningsmøtene som var tenkt til diskusjon av etatsstyring på et strategisk nivå, ble rene forberedelsesmøtet (formøter) til gjennomføringen av etatsstyringsmøtene. Det var mye den samme strukturen og innhold på begge møtene, men flere avklaringer og flere deltakere på etatsstyringsmøtene. De styrende departementene opprettet derfor Kontaktforum (K-forum)

som en arena for bedre dialog og faglige diskusjoner mellom Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og NSM i slutten av 2012 (ESM 29. oktober 2012). Dette koordineringstiltaket presset seg frem som resultat av Gjørsv-kommisjonens kritikk av at Justis- og beredskapsdepartementets ikke kjente til NSM manglende tilsyn med objektsikkerheten i regjeringskvartalet (Gjørsv-kommisjonens rapport 2012:442).

Samlet vurdering i forhold til koordineringstrappa synes alle disse tiltakene i perioden å være hovedtyngden på 1. trappetrinn/ mediering, utveksling av informasjon og kunnskap, gjennom oppdrag gitt av Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet og rapportering i forhold til disse fra NSMs side. Men det var også tilløp til andre trinn/ felles faglige møtevirksomhet for felles problemforståelse og kunnskapsoversettelse som opprettelsen av Kontaktforumet representerte.

5.2 Perioden 2013-2016 – preges av mer horisontal, positiv koordinering, 2. og 3. trinn

FD og JDs styring av NSM: koordinerings-variabler	Operasjonalisert med målepunkter/indikatorer:	År: 2013-2016 Tiltak etter Regjeringsskifte 2013 Tiltak etter Riksrevisjonens rapport om objektsikring 2016
1) Vertikal koordinering	<ul style="list-style-type: none"> - møtestuktur/frekvens - oppdrag - rapportering - felles mål/ styringssignaler 	<ul style="list-style-type: none"> -mer struktur på ESM kontaktforum for diskusjon (2013) - 2014: instruks sjef NSM med tydeligere arbeidsoppgaver - strategier og handlingsplaner utarbeides - krav om resultater (styringsparametre)med krav om organisering i 2013 og 2015 (regj skifte 2013) for bedre struktur på oppgavene - nytt rapporteringsregime iht til nytt målbilde og langtidsplan - FD og JD ønsker at NSM rapporterer på styringsparametere på måloppnåelse hvor oppgaveutførelsen er med - IVB m/ Målbilde med styringsparametre og prioriterte tiltak FDs - objektsikkerhet er prioritert i 2013
2) Horisontal koordinering	<ul style="list-style-type: none"> - felles faste møter - felles fagområder tema - felles målsettinger tema 	<ul style="list-style-type: none"> - ESM og kontaktforum m/middag , kontaktmøter mellom FDmin og NSM og JDmin og NSM, felles initiativ til miniseminar -fagmøter mellom FD og JD, arbeidsgruppe terrorsikring - felles strategiseminar, og felles ESM om NSMs regnskap, faglige foredrag Ja fagmøter mellom FD og JD, faglige foredrag Ja miniseminar forut for ivb-en
3) Positiv koordinering	<ul style="list-style-type: none"> - type dialog: felles kultur - felles rekrutteringspol - hospitering/utveksling av personell -felles utdanning 	<ul style="list-style-type: none"> - FD og JDs ba NSM om å utarbeide sikkerhetsfaglig råd på samme måte som militærfaglig råd Nei Nei Felles kurscenter til bruk i begge sektorer
4) Negativ koordinering	<ul style="list-style-type: none"> - opptatt avklare grenser mellom organisasjonene 	<ul style="list-style-type: none"> - uavklarte grenseoppganger til andre myndigheter (Skjervenrapporten)
5) Koordineringstrappa 1.trinn: felles informasjonsutveksling og kunnskap	<ul style="list-style-type: none"> - tiltak for felles informasjonsutveksling og kunnskap 	<ul style="list-style-type: none"> - Kontaktforum bidro til mer informasjonsutveksling
6)Koordineringstrappa 2.trinn: felles problemforståelse/ omforent begrepsverden	<ul style="list-style-type: none"> -tiltak for viser økt forståelse av hverandre fagområder/deloppg henger sammen 	<ul style="list-style-type: none"> - FD og JD inviterte NSM til å delta i planlegging av IVB, mer hensyn til NSMs aktiviteter
7) Koordineringstrappa 3.trinn: tilpassende handlinger, endring av praksis	<ul style="list-style-type: none"> - tiltak for felles handlinger 	<ul style="list-style-type: none"> -2015: Sikkehetsfaglig råd (NSM) koordinert med Fagmilitært råd (FD) - Felles IVB felles langtidsplaner
8) Koordineringstrappa 4. trinn: Institusjonelle løsninger og resultat	<ul style="list-style-type: none"> - tiltak for endringer i institusjonelle løsninger 	<ul style="list-style-type: none"> - forslag til mer forpliktende samarbeid på tvers av sektorer og krav til koordinering (Tråvikutvalgets rapport 2016) - forslag om departementene ansvar for sikkerheten i sin sektor, top down organisering, koordinering av sektortilsyn i NSM - forslag om institusjonelle løsninger-forpliktende samarbeid mellom NSM og

Tabell 2: Tabell/skjema med tiltak for koordinering i tidsperioden 2013-2016 og ved hendelser

Perioden preges av endringer i styringsdialogen som konsekvens av kritikken som kom i etterkant av terrorhendelsen 22. juli 2011. Et skille var at styringen endrer seg mer i horisontal retning, selv om vertikal styringslinje med oppdrag og rapportering til Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet fortsatt var gjeldende. Forut for langtidsplanen for denne perioden inviterte Forsvarsdepartementet blant annet Justis- og beredskapsdepartementet og NSM til miniseminar for å diskutere innspill til langtidsplanen. I denne perioden ble det nye målbilde for NSM for denne perioden utarbeidet i tett samarbeid mellom Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og NSM. Det var viktig at styringsparameterne skulle gi et godt bilde av måloppnåelsen samtidig som de skulle gjenspeile aktiviteten til NSM ble vektlagt.

NSMs driftsbudsjett for 2013 ble også styrket med 33% sammenlignet med saldert budsjett for 2012. Det ble også arrangert strategiseminar, og et eget etatsstyringsmøte om NSM regnskap foregående år i denne perioden. Dette for å få en bedre forankring på sammenhengen mellom økonomi, mål og lovgivers intensjon med lovpålagte oppgaver. I følge Bouckaert m.fl (2010) kan ved horisontal koordinering ingen aktører pålegge avgjørelser på en annen aktør ved bruk av hierarkisk autoritet. Horisontal koordinering har derfor en mer frivillig natur, i motsetning til vertikal koordinering. Kontaktforum som ble opprettet i slutten av 2012 ble en svært viktig horisontal møtearena for departementene i sin styring av NSM i denne perioden. Det ble også arrangert middag etter enkelte etatsstyringsmøtene for å forbedre dialogen, skape kultur i organisasjonene, i tillegg ble det arrangert faglige foredrag om temaer av felles interesse.

Samhandlingen fikk en mer horisontal struktur, hvor samhandlingsaktivitetene gikk på tvers av departementene. I følge Røyseland og Vabo skjer horisontal samhandling når samhandlingen går på tvers av organisasjoner og samarbeidet er mellom likeverdige parter, begrunnet i felles nytte. Organiseringen av samarbeidet har en indirekte betydning for både agendasetting og iverksetting. I følge Røyseland og Vabo vil det institusjonelle design påvirke aktørenes strategier og samarbeidsmuligheter. Institusjonelle forhold som deltakerstruktur,

utpeking av leder(e) eller ledende organ, den interne organiseringen (i form av etablering av komiteer og arbeidsgrupper), og bruk av interne styringsteknikker som strategiutvikling og planlegging (Røiseland og Vabo 2016:88).

Det var en økende tendens for positiv koordinering utover i perioden. De styrende departementer lagde i perioden felles strategier, hvor NSM lagde handlingsplaner basert på disse og rapporten om sikkerhetstilstanden 2012. Det ble også laget en handlingsplan for å etablere et kurscenter for personell innen forebyggende sikkerhet. Dette for å møte det økende behovet for opplæring innen spesielt sikkerhetsledelse, informasjons- og objektsikkerhet. Kurscenteret ble åpnet høsten 2014 i NSMs lokaler i Sandvika. Lokalene huser fortsatt NSMs kursportefølje samt deler av Forsvarssektorens portefølje.

Det ble også arrangert halvårlige fagmøter på høyeste nivå mellom NSM og Justis- og beredskapsminister, og tilsvarende møter på høyeste nivå med Forsvarsministeren i denne perioden. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet sammen, med innspill og kommentarer fra NSM, en egen *Instruks sjef NSM* (2014). Behovet for en instruks for sjef NSM ble foreslått som et tiltak i Skjervenrapportens evaluering og videreutvikling av NSM (2013).

I 2014 tok de styrende departementer initiativ sammen med NSM til å nedsette arbeidsgrupper på direktoratsnivå innen terrorsikring. En *Veileder i terrorsikring* (2015) ble resultatet, og her ble virksomhetenes ansvar påpekt, og metode for risikovurdering med påfølgende sikkerhetstiltak beskrevet. Dette var alle tiltak innen positiv koordinering hvor man i felleskap bli enige om metodikk på tvers.

Et annet tiltak som skjedde i perioden var at de styrende departementene besluttet at NSM skulle utarbeide sine sikkerhetsfaglige råd. Tidligere hadde kun forsvarspolitiske råd blitt utarbeidet. I 2015 kom for første gang for første gang *NSMs sikkerhetsfaglige råd* (2015). I dette rådet foreslo NSM 72 sikkerhetstiltak for å ivareta sikkerhetsbehovet i sivil sektor. Dette tydet på at både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet oppfattet at deloppgavene hang sammen, og at tiltak for felles handlinger ble påkrevd. Dette tiltaket kan vurderes til å være på nivå to i koordineringstrappen hvor departementene viser økt forståelse på tvers av sektorene, og forsøk på å skape felles problemforståelse og kunnskapsoversettelse. Videre dannet det forsvarspolitiske og det sikkerhetsfaglige rådet grunnlaget for IVB-en de

kommende årene, og dannet grunnlaget for mer sammenheng og helhet i sikkerhetsarbeidet. Dette tiltaket kan vurderes som nivå tre i koordineringstrappen fordi både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet tilpasset sine handlinger for å oppnå mer synergier og unngikk eksternaliteter og overlapp. Dette ble også gjort organisatoriske endringer internt i departementene ved å samordne etatsstyringen på færre avdelinger.

Selv om sikkerhetsbevisstheten var blitt noe bedre, og det var forsøk på felles tilnærming på utfordringene, viste alle rapporter fortsatt en lav sikkerhetstilstand og stadig økende sikkerhetsutfordringer i Norge (NSMs årsrapport 2015:6).

I 2015 ble Tråvikutvalget nedsatt ved kgl.resolusjon som skulle komme med forslag til ny sikkerhetslov, og i 2016 kom NOU-en «*Samhandling for sikkerhet- beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*». Utvalget foreslo endringer i organiseringen av den forebyggende sikkerheten. Departementene skulle ta mer ansvar for forebyggende sikkerhet i sin sektor med en top-down organisering og koordinering, og utpeke sektortilsyn i sin sektor med gitte kriterier som blant annet tilstrekkelig sikkerhetskompetanse, kompetanse innen tilsynsmetodikk og risikovurderinger. Departementene skulle sammen med de utpekte sektortilsynene inngå samarbeidsavtale med NSM. NSM skulle gjennomføre tilsyn med sektortilsynene, og koordinere plan for tilsyn og tilsynsrapportering fra de ulike sektortilsynene, og holde nasjonale oversikter på feltet. Samarbeidsarenaer med sektortilsynene skulle etableres for å koordinere tilsyn i sektorene fremover. Der det ikke fantes sektortilsyn med de gitte kriteriene og etter en kost-nytte vurdering skulle NSM fortsatt være tilsynsmyndighet. Sikkerhetslovutvalget kom med forslag til institusjonelle endringer med helhetlige mål og tiltak på tvers. De hadde ønske om å koordinere sikkerhetsarbeidet på et høyere nivå. Med krav om institusjonelle løsninger på et høyt nivå av koordinering kan disse tiltakene plasseres i nivå fire i koordineringstrappa. I Tråvikutvalgets rapport fremkom det at valg av styringsverktøy ville få stor betydning i fremtiden med tanke på å få de ulike sektorene til forpliktende samarbeid, og det var fokus på sektorovergripende tiltak, tilsyn og forslag om innføring av tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer (Tråvik 2016:273) .

Utvalget i den offentlige utredningen *Samhandling for sikkerhet* hevdet at for å løse mange av utfordringene i sikkerhetsarbeidet må forbedringer skje innen ansvars – og myndighetsfordelingen, beskyttelse av informasjonssystemer, beskyttelse av infrastruktur,

personellsikkerhet og eierskapskontroll (Tråvik 2016:20-21). Til eierskapskontroll anbefalte utvalget en lovhjemmel som vil gjøre det mulig å kontrollere og i ytterste konsekvens stanse oppkjøp som vurderes å kunne ha skadevirkninger for nasjonal sikkerhet (Tråvik 2016: 21). I et OSS- offentlig samordningsperspektiv som er opptatt av samordning og koordinering mellom ulike myndighetsnivåer så samsvarer dette med innholdet i den offentlige utredningen.

Solbergregjeringen overtok den 16. oktober 2013, og for regjeringen sto sikkerhets- og beredskapsarbeidet høyt på agendaen. Det ble viktig utover i perioden å vise til konkrete resultater med tildelte økte bevilgninger, og fra etatsstyrernes side ble det nødvendig å vise til økt effekt for samfunnet som følge av økte bevilgninger. Det var fokus på tilsyn og veiledning i forhold til objektsikkerhet, men de årlige rapportene om sikkerhetstilstanden i perioden viste lite fremgang, sårbarheten i samfunnet var økende selv, og sto ikke i forhold til virksomhetenes gjennomførte sikkerhetsreducerende tiltak som ble gjort.

Etter 22. juli forventet Stortinget at sikkerhetstiltak innen objektsikring skulle gjennomføres så raskt som mulig og senest i juni 2014. Riksrevisjonens rapport om sikkerhetstilstanden 2016 i Dokument 1, tillegg nr.1 (2015-2016) viste at det fortsatt ikke var kommet på plass permanent grunnsikring av bygg i regjeringskvartalet. På vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (objekteiere) skulle Statsbygg som fikk økte bevilgninger sammen med Departementenes sikkerhet og serviceorganisasjon (håndterte vakt og sikring) ferdigstille fasadebygningen i løpet av 2015, noe som ikke ble oppfylt. Departementenes utpeking av skjermingsverdige objekter tok også lenger tid enn forventet, og det var utfordringer knyttet til både innmelding og nivellering/vurderinger av objektene viste NSM rapport om sikkerhetstilstanden (*Risiko* 2015). Usikkerhet rundt utpeking av objekter gjorde det vanskelig å fastsette bruk av sikringsstyrker i henhold til objektsikringsinstruksen²⁰.

²⁰ *Instruks om sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra Forsvaret og politiet i fred, krise og krig.* (Ikrafttredelse 24. august 2012)

5.3 Årstallet 2017- preget av horisontal, positiv koordinering, 4. trinnet/institusjonelle løsninger

FD og JDs styring av NSM: koordinerings-variabler	Operasjonalisert med målepunkter/indikatorer:	År: 2017 Tiltak etter Riksrevisjonens rapport om objektsikring 2017
1) Vertikal koordinering	- møtestuktur/frekvens - oppdrag - rapportering - felles mål/ styringssignaler	- strategiske måleparametre, ikke så mange som før - oppdrag og rapportering mer uttrykt enighet om felles formål, men fortsatt klare forventninger til hverandre
2) Horisontal koordinering	- felles faste møter - felles fagområder tema - felles målsettinger tema	- ESM, arbeidsmøter mellom FD og JD med NSM, mye diskusjon om planlegging av ny sikkerhetslov - mange møter på tvers i forbindelse med Prop. og høringsuttalelser og innspill til lov arbeidet på tvers - flere møter om sikkerhetsfaglige temaer , eks. metode i grunnleggende nasjonale funksjoner(GNF), og forståelse av regelverket med sektorene
3) Positiv koordinering	- type dialog: felles kultur - felles rekrutteringspol - hospitering/utveksling av personell - felles utdanning	- FD og JD og NSM opptatt av samhandlingsarenaer på tvers med sektortilsyn
4) Negativ koordinering	- opptatt avklare grenser mellom organisasjonene	- nei, mer opptatt av samhandling, finne felles løsninger
5) Koordineringstrappa 1.trinn: felles informasjonsutveksling og kunnskap	- tiltak for felles informasjonsutveksling og kunnskap	- flere arenaer for informasjonsutveksling
6) Koordineringstrappa 2.trinn: felles problemforståelse/ omforent begrepsverden	- tiltak for viser økt forståelse av hverandre fagområder/deloppg henger sammen	- spesielt etter sikkerhetsfaglig råd, og samarbeide om neste langtidsplan
7) Koordineringstrappa 3.trinn: tilpassende handlinger, endring av praksis	- tiltak for felles handlinger	- samarbeidet om langtidsplanen
8) Koordineringstrappa 4. trinn: Institusjonelle løsninger og resultat	- tiltak for endringer i institusjonelle løsninger	- Prop. etter Tråvikutvalget satte krav til nye institusjonelle løsninger

Tabell 3: Tabell/skjema med tiltak for koordinering i 2017 og Riksrevisjonens rapport

I 2017 gjennomførte Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet fire etatsstyringsmøter med NSM. Møtestrukturen/innretningen endres med mer fokus på de strategisk mest sentrale områdene. I og med utredningen *Samhandling for sikkerhet* (2016) med tilhørende Prop 153L (2016-2017) og Innst som påpekte behovet for mer samhandling på tvers mellom sikkerhetsmyndigheten (NSM) og sektormyndighetene. Samtidig kunne

departementene gis myndighet til å bestemme at myndigheter med sektoransvar skulle kunne føre tilsyn etter sikkerhetsloven, dersom de allerede førte tilsyn med beskyttelse av informasjon, informasjonssystemer, objekter eller infrastruktur. Det ble nedsatt arbeidsgruppe (bestående av NSM, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (NKOM) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) for å se på hvordan samhandlingen innenfor de fremtidig utpekte tilsynsmyndighetene skulle foregå (ledet av undertegnede med rapport ferdig 20.12.2017) . 2017 bar preg av mye horisontal koordinering mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet overfor NSM og forberedelse til nye institusjonelle løsninger i sikkerhetsarbeidet innenfor tilsyn.

I IVB-en for langtidspanoden ble det vektlagt behov for å etablere en arena for tilsynsmyndigheter innen IKT. Det ble foreslått et forum for IKT- sikkerhetstilsyn som en grein under samhandlingsarenaen for sektortilsyn, men med noe flere deltakere. Noe av bakgrunnen for dette tiltaket var NSM rapport «*Sikkerhetsfaglig råd 2015*» hvor det ble påpekt at tilsynet med IKT måtte styrkes.

Etatsstyringsmøtene bar ellers preg av mye forberedelser til ny sikkerhetslov skulle tre i kraft den 1.1. 2019. Forsvarsdepartementet hadde i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet etablert en prosjektgruppe som skulle utføre forskriftsarbeidet til den nye sikkerhetsloven.

Når det gjelder objektsikringen var det også fokus på denne hos de styrende departementene. Riksrevisjonens graderte rapport til Dokument 1, tillegg nr.1 (2016–2017) ble overlevert Stortinget i oktober 2016. I den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2015 fant Riksrevisjonen vesentlige svakheter i Politidirektoratets og Forsvarets objektsikring.

Riksrevisjonen ble bedt om å følge opp saken og komme med statusrapport til Stortinget om objektsikring i mai 2017 på bakgrunn av behandlingen av Innst. 483 S (2016–2017). Riksrevisjonen gjennomførte undersøkelsen *Oppfølging av objektsikring* med bakgrunn i Stortingets vedtak (Dokument 3:11 (2017-2018)). Undersøkelsen skulle gi Stortinget informasjon om utvikling siden 2014 og status for objektsikring ved utgangen av 2017, herunder om Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet hadde bedret objektsikringen, slik Stortinget forutsatte. Objektsikring ble forstått som både grunnsikring av

skjermingsverdige objekter og sikring og beskyttelse av objekter ved bruk av sikringsstyrker fra politiet og Forsvaret ved Heimevernet.

Hovedfunnene i Riksrevisjonens rapport *Oppfølging av objektsikring* som ble offentligjort 5. juni 2018 gikk ut på at Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ikke i nødvendig grad hadde sørget for at grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret var i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger, så tre år etter tidsfristen som Stortinget har fastsatt, senest innen 1. januar 2015, var grunnsikringen av de skjermingsverdige objektene i politiet og Forsvaret fortsatt mangelfull, og at det ville ta lang tid før grunnsikringen av skjermingsverdige objekter i politiet og Forsvaret var i samsvar med sikkerhetsloven og Stortingets forutsetninger (Dokument 3:11 (2017–2018)).

Det er klart utfordringer mellom hierarkiet og samordning horisontalt. I artikkelen til Bouckaert, Peters og Verhoest skilles det mellom tre hovedtyper av samordning: hierarki, nettverk og marked. De beskriver blant annet hvordan horisontal koordinering mellom sentrale myndigheter kan styre de ulike nettverkene (Bouckaert m.fl 2010:49). Når det gjeld samfunnsikkerhet er avveiningen og samspillet mellom hierarki og nettverk spesielt relevant. Nettopp spenningen mellom samordning gjennom instruksjoner og ordre fra toppen (hierarki), og samordning og samvirke mellom involverte aktører lokalt (nettverk) er en sentral utfordring (Lango, Lægred og Rykkja 2013:10). Dette viser også departementenes arbeid med objektsikkerhet.

Mulig grensene mellom virksomheter bør brytes mer ned for å lettere å komme frem til felles løsninger. Ifølge Christensen (2015) har det i vår forvaltningspolitikk i stor grad vært operert med et organisasjonsbegrep som forutsetter at det er mulig å avgrense hver enkelt organisasjon fra andre organisasjoner med å spesifisere den enkeltes organisasjonens mål og avlese dens resultater. Samtidig vet vi at mange av de store samfunnsproblemene knyttet til miljøvern, klima, samfunnsikkerhet, narkotika, arbeidsledighet, fattigdom og kriminalitet går på tvers av organisasjonsgrenser, sektorer og styringsnivåer. Derfor har behovet økt for å bryte ned grensene mellom organisasjoner gjennom etablering av nettverksstrukturer og andre helhetsorienterte («whole of government») løsninger (Christensen m.fl.2015:17).

Fjerde trinnet i koordineringstrappa til Hovik og Sandskjær Hanssen hvor utvikling av felles mål, strategier og tiltak finner sted, og hvor det er behov for nye institusjonelle løsninger for å

oppnå koordinering på et høyt nivå. Koordineringstrappa synes svært fruktbar for å oppnå bedre koordinering innenfor temaet samfunnsikkerhet.

Men evalueringer av resultatene over tid må gjennomføres. I følge I følge B. Guy Peters vil de økende kyssende/ sammenfallende sakene uten ennå klare definisjoner kreve høyt nivå at interaksjon mellom toppen og bunnen i organisasjonene. Han mener videre at distinksjonen mellom ovenfra og ned og motsatt er til en viss grad falsk. Beslutningstakere er avhengige av å vite hva som skjer ute i felten, og evalueringer må gjøres for å se sammenhenger i det politiske system. Interaksjonen må skje både opp- og nedover i hierarkiet (Peters 2006:119).

Avslutning

Analysen viser at styringsdialogen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet overfor NSM i kan beskrives innenfor de ulike koordineringsindikatorerne som teorien om koordinering beskriver. Den første perioden 2009-2013 handlet hovedsakelig om mest vertikal, negativ koordinering mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet i styringen av NSM. Ansvarsprinsippet og silotenkningen som Lango, Læg Reid og Rykkja (2011) sto sterkt selv når det var behov for å løse kriser som var grenseoverskridende i en mer horisontal samordning. Negativ koordinering preger perioden hvor de styrende departementene ikke involverer seg mye i hverandres saker, men jobber side om side med sine egne saker i styringen av NSM. Departementene styrte også NSM med vertikal koordinering, hvor NSM var lite involvert i planer i forhold til etatsstyringen. I etatsstyringen skjer allikevel stor grad av informasjonsutveksling og økt kunnskap gjennom oppdrag og rapportering i perioden, så koordinering skjer på første nivået i koordineringstrappen til Hovik og Sandkjær Hanssen (2015).

I etterkant av terrorhendelsen 22. juli 2011 skjer et skifte hvor horisontal koordinering vektlegges mer av de styrende departementer, og de inkluderer også NSM i utarbeidelsen av det strategiske målbilde for perioden 2013-2016. Målbilde skulle synliggjøre NSMs aktiviteter og måten oppgavene ble løst på i både sivil og militær sektor. I tillegg ble det mer diskusjoner i ulike foraer. NSM fikk i denne perioden for første gang utarbeidet sitt sikkerhetsfaglige råd (2015) for å ivareta sivil sektor, på lik linje som det fagmilitære rådet i forsvarssektoren. Dette arbeidet medførte et en positiv koordinering i forhold til planlegging av kommende langtidsperiode, og kan vurderes som et hopp i koordineringstrappen til tredje trinn hvor både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i fellesskap inkluderer NSMs sikkerhetsfaglige råd, tilpassede handlinger og endring av praksis skjer i utarbeidelsen av felles langtidsplaner.

I 2017 var det mer dialog i forhold til oppdragene i IVB-en mellom de styrende departementer og NSM om felles forventningene. I kjølvannet av Tråvikutvalgets rapport «Samarbeid for sikkerhet» (2016) med påfølgende lovforslag til Stortinget om ny sikkerhetslov (Prop 153L (2016-2017) fremmet for statsråd 16.06 2017, og deretter Innst 103L (2017-2018) vedtatt i Stortinget den 27.02.2018. Hele denne prosessen med ny sikkerhetslov involverte mange

aktører på tvers av de ulike sektorer og private aktører. Det nye var at en ny organisering av sikkerhetsarbeidet. Tilsynsmyndigheten (NSM) ble pålagt å inngå forpliktende samarbeid med sektortilsyn som departementene skulle utpeke til å føre tilsyn i sine sektorer. I tillegg ble det mulighet for å ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyrer. Disse forpliktende sektorovergripende tiltakene med felles mål og tiltak, og med nye institusjonelle løsninger for samarbeid vil kreve et høyt nivå av koordinering. Dette høye nivået for koordinering vurderes i min studie til å være på det fjerde trinnet i koordineringstrappen til Hovik og Sandskjær Hanssen.

Ny sikkerhetslov tredde i kraft 1. januar 2019, og det blir svært relevant fremover å se hvilke resultater dette høye nivået for koordinering vil medføre for sikkerhetsarbeidet.

Når det gjelder spørsmålet om Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet styrer NSM mot mer fragmentering eller mot mer effektiv styring synes det som om styringstiltakene i perioden har hatt en økende totaleffekt over tid og dermed økende samordning. Det ser ut som håndteringen av «wicked problems» i det institusjonelle landskapet med stor fragmentering har medført en økende grad av koordinering på et høyere nivå over tid, så i den konteksten har det vært en økende effektiv styring i betydningen økt samordning mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i styringen av NSM over tid.

Selv om objektsikring fortsatt var et krevende område både i forhold til kompetanse og økonomiske ressurser, så blir det viktig med koordinering horisontalt fremover med gode møtearenaer for dialog, felles kunnskapsoverføring, felles begrepsforståelse, og prøve komme høyere opp på koordineringstrappen.

Regjeringskifte i 2013 har ikke endret veldig på koordineringstiltakene, men ser at økte bevilgninger har kom i perioden, men vanskelig å vite om det skyldes regjeringskifte eller ikke.

Terrorhendelsen 22. July 2011 var en gruffull hendelse, men det kan virke som koordineringstiltakene var økende i etterkant av av hendelsen. Planverkene ble aktive og ikke sovende lenger, og det kom tydelig frem hva som ikke virket.

Begrensninger som studien ikke har tatt for seg er de institusjonelle perspektivene som kultur og myteperspektivet, og hvordan interne forhold i de ulike styrende etater kan ha påvirket koordineringen mellom de styrende departementene overfor NSM. Eksempler kan være omorganiseringer og andre organisatoriske endringer. Omorganiseringer ble gjennomført i NSM både i 2013 og i 2015. Oppgaven har heller ikke fokusert på hvor viktig språk, kultur, verdier, normer og tillit kan være for relasjonsbygging og beslutningsadferden mellom deltakerne etatsstyringen. Disse forholdene kan være interessant å se nærmere på i en annen studie.

Litteraturliste

Bouckaert, Geert, B.Guy Peters and Koen Verhoest.2010. *The coordination of public sector organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire:Palgrave Macmillian.

Christensen, Tom (2006). *Staten og reformenes forunderlige verden*. Nytt Norsk Tidsskrift, 23(3):215-228.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Læg Reid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik.2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo:Universitetsforlaget.

Dokument 1(2016-2017): *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2016*.

Dokument 3:11 (2017-2018). Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av objektsikring-oppdater

Forsvarsdepartementet 2013. *Evaluering og videreutvikling av Nasjonal sikkerhetsmyndighet*. Forsvarsdepartementet. Oslo: FD,JD og NSM

Forsvarsdepartementet. 2014. *Instruks for sjef Nasjonal sikkerhetsmyndighet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.

Forsvarsdepartementet. 2016. *Modenhetsvurdering av sikkerhetsstyring*. Internrevisjonen Forsvarsdepartementet.

Hovik, Sissel and Gro Sandkjær Hanssen. 2015. The Impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration Vol 93 (2):506-523*.

Hood, Christopher.1991. A public management for all seasons? I *Public Administration*. 69(1):3-19

Innst. 483 S (2016-2017) Riksrevisjonens rapport om revisjon av politiets og Forsvarets objektsikring.

Jacobsen, Dag Ingvar.2004. *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen:Fagbokforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar.2004. Hvorfor er samarbeid så vanskelig. I: Pål Repstad (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker:Tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar.2014. *Interkommunalt samarbeid I Norge*. Bergen:Fagbokforlaget.

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen.2011. *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.

Johnsen, Åge og Hans Christian Garmann Johnsen. 2011. Fra endringsledelse til innovasjonsledelse. I: Tor Busch, Jan Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor: New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.

Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor konkurranse utan marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

Ladegård, Gro og Signy Irene og Vabo (red).2010. *Ledelse og styring*. Bergen:Fagbokforlaget

Lango, Peter, Per Lægreid og Lise Hellebø Rykkja. 2011. Samordning for samfunnssikkerhet: Utviklingen av Justisdepartementets ansvar. I *Nordiske Organisasjonsstudier nr.3 2013*. Bergen:Fagbokforlaget

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). 2012. *Rapport om sikkerhetstilstanden 2012*.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). 2015: *Sikkerhetsfaglig råd*.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) 2015. *Risiko 2015*.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. 2015. *Terrorsikring- En veiledning i sikringstiltak- beredskapstiltak mot tilsiktede uønskede handlinger*. Oslo: NSM,POD og PST

NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter Informasjonsforvaltning

NOU 2016:19. *Samhandling for sikkerhet - Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning

NOU 2018:14. *IKT sikkerhet i alle ledd- organisering og regulering av nasjonal IKT-sikkerhet*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning

Osborne Stephen P. 2006. Introduction. *The New Public Governance: A Suitable Case for Treatment?* I Stephen P. Osborne (red.) *The New Public Governance?* London: Routledge

Prop. 1 S(2011-2012). *For budsjettåret 2012*.

Prop.153 L (2016-2017) . *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*.

Ringdal, Kristen.2013. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner- Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Simon, H.1957. *Administrative Behaviour*. New York: The Free Press.

Osborne, S.P. 2006. *The New Public Governance?* *Public Management Review*, 8(3): 377-387.

Peters, B. Guy. 2006. Concepts and theories of horizontal policy management. I Peters, B. Guy and Jon Pierre (eds.): *The Sage Handbook of Public Administration*. Landom:Sage

Prop.153 L (2016-2017): *Lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven)*.Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

Røiseland Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring- governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Taylor, M.1987. *The Possibilities of Cooperation*. Cambridge/Oslo: Cambridge University Press/Universitetsforlaget.

Andre styrende dokumenter gjennomgått i dokumentanalysen

Iverksettelsesbrev for langtidsperiodene: IVB LTP (2009-2012) IVB LTP (2013-2016) og IVB LTP (2017-2020) med vekt på de årlige IVB/oppdragsbrev for årstallene nevnt i metodekapitlet

Referater fra Etatsstyringsmøter (EST) fra perioden 2009- 2017 med vekt på årstallene nevnt i metodekapitlet.

Referater fra Samordningsmøter fra perioden 2009- 2012 med vekt på årstallene nevnt i metodekapitlet.

Referater fra Kontaktforum fra perioden fra 28. november 2012 til 2016 med vekt på årstallene nevnt i metodekapitlet.

Skjema 4: Skjema med tiltak for koordinering etter tidsperioder/årstall og hendels

FD og JDs styring av NSM: koordineringsvariabler	Operasjonalisert med målepunkter/indikatorer:	År: 2009- 2012 Tiltak etter Terrorhendelsen 22. juli 2011	År: 2013-2016 Tiltak etter Regjeringsskifte 2013 Tiltak etter Riksrevisjonens rapport om objektsikring 2016	År: 2017 Tiltak etter Riksrevisjonens rapport om objektsikring 2017
--	---	--	---	--

1) Vertikal koordinering	<ul style="list-style-type: none"> - møtestuktur/frekvens - oppdrag - rapportering - felles mål/styringssignaler 	<ul style="list-style-type: none"> -4 ESM hvert år FDs regi, liten dialog og 4 samordningsmøte som forberedelse til etatsstyringsmøtene - strengt møteregime med faglig innhold etter årlig IVB - styring med mange målepkt IVB og økonom og budsjett-hard styring (spes NorCert) 	<ul style="list-style-type: none"> -meir struktur på møtene kontaktmøter for diskusjon (2013) - 2014: instruks sjef NSM med tydeligere arbeidsoppgaver - handlingsplaner - krav om resultater (styringsparameter med krav om om organisering i 2013 og 2015 (regj skifte 2013) - nytt rapporteringsregime iht til nytt målbilde og langtidsplan - FD og JD rapporterer på NSMs styringsparametere på måloppnåelse - IVB m/ Målbilde med styringsparametre og prioriterte tiltak FDs PET-er - objektsikkerhet er prioritert i 2013 	<ul style="list-style-type: none"> - ESM og K-møter, mye diskusjon om planlegging av ny sikkerhetslov
2) Horizontal koordinering	<ul style="list-style-type: none"> - felles faste møter - felles fagområder tema - felles målsettinger tema 	<ul style="list-style-type: none"> -ESM og samordningsmøter - mye diskusjon om objektsikring etter terrorhendelsen 	<ul style="list-style-type: none"> - ESM og kontaktforum m/middag , kontaktmøter mellom FDmin og NSM og JDmin og NSM -fagmøter mellom FD og JD, arbeidsgruppe terrorsikring - felles strategiseminar, og felles ESM om NSMs regnskap 	<ul style="list-style-type: none"> - mange møter på tvers i forbindelse med Prop. og høringsuttalelser og innspill til forskriftsarbeidet på tvers
3) Positiv koordinering	<ul style="list-style-type: none"> - type dialog: felles kultur - felles rekrutteringspol - hospitering/utveksling av personell -felles utdanning 	<ul style="list-style-type: none"> - lite balansert, FD mest aktiv - nei 	<ul style="list-style-type: none"> - FD og JDs ba NSM om å utarbeide sikkerhetsfaglig råd på samme måte som militærfaglig råd 	<ul style="list-style-type: none"> - FD og JD og NSM opptatt av samhandlingsarenaer på tvers med sektortilsyn
4) Negativ koordinering	<ul style="list-style-type: none"> - opptatt avklare grenser mellom organisasjonene 	<ul style="list-style-type: none"> - negativ koordinering ifølge Gjörvkommissjonens rapport - kun fagmilitært råd - ikke systematisk, men sporadisk -ofte NSM om fagområder: Eks.Galileo 	<ul style="list-style-type: none"> - uavklarte grenseoppganger til andre myndigheter (Skjervenrapporten) - Kontaktforum bidro til mer informasjonsutveksling 	<ul style="list-style-type: none"> -nei, mer opptatt av samhandling, finne felles løsninger - flere arenaer for informasjonsutveksling
5) Koordineringstrappa 1.trinn: felles informasjonsutveksling og kunnskap	<ul style="list-style-type: none"> - tiltak for felles informasjonsutveksling og kunnskap 			

		-NorCert lokasjon		
6)Koordineringstrappa 2.trinn: felles problemforståelse/ omforent begrepsverden	-tiltak for viser økt forståelse av hverandre fagområder/deloppg henger sammen	- nei, pga kun fagmilitært råd, lite utfordringer fra sivil side	- FD og JD inviterte NSM til å delta i planlegging av IVB, mer hensyn til NSMs aktiviteter	- spesielt etter sikkerhetsfaglig råd, og samarbeide om neste langtidsplan
7) Koordineringstrappa 3.trinn: tilpassende handlinger, endring av praksis	- tiltak for felles handlinger	- nei	-2015: Sikkehetsfaglig råd (NSM) koordinert med Fagmilitært råd (FD) - Felles IVB felles langtidsplaner	- samarbeidet om langtidsplanen
8) Koordineringstrappa 4. trinn: Institusjonelle løsninger og resultat	- tiltak for endringer i institusjonelle løsninger	-nei	- forslag til mer forpliktende samarbeid på tvers av sektorer og krav til koordinering (Tråvikutvalgets rapport 2016) - forslag om departementene ansvar for sikkerheten i sin sektor, top down organisering, koordinering av sektortilsyn i NSM	- Prop. etter Tråvikutvalget satte krav til nye institusjonelle løsninger