

Håvard Andre Aalmo

Samlokalisering for samarbeid?

En studie av informasjonsdeling og samhandling i åpne og lukkede organisasjoner som inngår i formaliserte samarbeid

Masteroppgave i Master of Public Administration

Veileder: Berit Irene Vannebo

Mai 2023

Håvard Andre Aalmo

Samlokalisering for samarbeid?

En studie av informasjonsdeling og samhandling i åpne og lukkede organisasjoner som inngår i formaliserte samarbeid

Masteroppgave i Master of Public Administration
Veileder: Berit Irene Vannebo
Mai 2023

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for økonomi
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden

Sammendrag

Denne studien ser nærmere på etablerte formelle samarbeid mellom organisasjoner som har ansvar for samfunnsikkerhet og statssikkerhet. Eksempler på slike organisasjoner er politiet, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Forsvaret. Spørsmålet studien ønsker å besvare er hvorvidt etableringen av formelle samarbeidsmekanismer bidrar til å forbedre samarbeidet mellom organisasjonene. I studien skiller jeg mellom åpne og lukkede organisasjoner. Med åpne organisasjoner menes organisasjoner som jobber med samfunnsikkerhet og som i hovedsak reguleres av bestemmelser om taushetsplikt og personvern. Et eksempel på dette er politiet. Med lukket organisasjon menes organisasjoner som har et kombinert ansvar innenfor stats- og samfunnsikkerhet og som jobber under sikkerhetslovens bestemmelser om sikkerhetsgradering og skjerming. Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet er eksempler på slike organisasjoner. Skillet mellom disse to kategoriene organisasjoner er interessant å studere fordi rammeverk og struktur for informasjonshåndtering er ulikt, noe som påvirker hvordan informasjon behandles internt og hvordan den deles med andre samarbeidspartnere.

Problemstillingen for studien er som følger:

I hvilken grad legger et formalisert samarbeid mellom åpne og lukkede organisasjoner til rette for god samhandling og informasjonsutveksling, og hvordan opplever aktørene kvaliteten av samhandlingen og informasjonsutvekslingen?

Studien består av dokumentanalyse av styrende dokumenter som omfatter offentlige utredninger, lovforslag og lovtekster, samt intervjuer med aktører i åpne og lukkede organisasjoner som blant annet samarbeider om informasjonsdeling og utarbeidelse av felles trusselvurderinger. Problemstillingen er belyst via samhandlingsteori og institusjonell teori, med særskilt fokus på regulative, normative og kulturelle aspekter ved organisasjoner og hvordan disse påvirker samhandling. Analysen av dokument- og intervjudata viser at etablering av formaliserte samarbeid i stor grad legger til rette for god samhandling og informasjonsutveksling mellom aktørene. Lover og retningslinjer legger til rette for informasjonsdeling, men det forutsetter at man utnytter det handlingsrommet som lovverket gir, og at aktørene har tillit til hverandre inn i samarbeidet. Samlokalisering av personell pekes på som et viktig tiltak for å bygge kompetanse på tvers mellom organisasjonene, og for å

bygge en felles kultur. Funn i studien viser at organisasjonskultur hos de respektive samarbeidspartnerne i mindre grad påvirker samhandlingen i de formaliserte samarbeidene.

Studiens funn er i samsvar med tidligere internasjonale forskning på området, hvor likevekt mellom organisasjonene i samarbeidet, felles målsettinger, tilrettelegging av praktisk samarbeid og tillit mellom aktørene trekkes frem som sentrale aspekter for å sikre god samhandling. Denne studien bidrar for øvrig til å gi innsikt i norske forhold når det gjelder samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner, og synliggjør at felles kompetansebygging og etablering av tillit er grunnlaget for god informasjonsdeling. Det finnes forskning som berører operativt samarbeid mellom ulike aktører, men færre studier som ser på informasjonsdeling i et forebyggende perspektiv. I så måte er denne studien også et bidrag til å forstå hvilke aspekter som påvirker denne typen samhandling i Norge.

Abstract

This study examines established formal cooperation between organizations responsible for public safety and state security in Norway. Examples of these organizations are the Police, the Police Security Services, the National Security Authority, and the Norwegian Armed Forces. The question this study tries to answer is whether or not the establishment of formal cooperation mechanisms contributes to improved cooperation between the organizations involved. In the study, I make a distinction between open and closed organizations. The term "open organization" refers to an organization that works with public safety and is primarily regulated by provisions regarding confidentiality and privacy regulations. An example of this type of organization is the Police. The term "closed organization" refers to an organization that has a combined responsibility within public safety and state security, and that works under the Security Act's provisions on classified information and information security. The Police Security Services and the National Security Authority are examples of this type of organization. The distinction between these two types of organizations is interesting to study because they have different frameworks and structures for information management. This influences how information is handled internally within the organizations, and how it is shared with cooperation partners.

The research question for the study is:

To what extent does formalized cooperation between open and closed organizations facilitate good interaction and information exchange, and how do the actors experience the quality of the interaction and information exchange?

The study consists of document analysis of governmental documents including Official Norwegian Reports (NOU), legislative proposals, and legal texts, as well as interviews with respondents in open and closed organizations who work together on, among other things, information sharing and joint analysis reports. The research question is highlighted using theory on governance, and institutional theory. Emphasis is placed on regulative, normative, and cultural aspects of organizations and their impact on the interaction. The analysis of document and interview data shows that the establishment of formalized collaboration, to a large extent, facilitates good interaction and information exchange between the actors. Laws and guidelines facilitate information sharing, but it requires that one makes use of the latitude that the legislation provides. It is also important that the actors have established trust for one

another within the cooperation. Establishing teams in shared locations is identified as an important measure for building competence among the organizations, as well as for building a common culture. Findings in the study show that the organizational culture of the respective partners influences the formalized cooperation to a lesser degree.

The findings of the study are consistent with previous international research in the area, where equality between the organizations in the cooperation, common objectives, facilitation of practical cooperation, and trust between the actors are highlighted as key aspects for ensuring good interaction. This study contributes to providing insight into the Norwegian context regarding cooperation between open and closed organizations and shows that joint competence building, and establishment of trust are the basis for good information sharing. There is existing research that touches upon operational and reactive cooperation between different types of actors, but fewer studies look at information sharing in a preventive perspective. In that respect, this study contributes to understanding which aspects influence this type of cooperation and information sharing in the Norwegian context.

Forord

Da Norge gikk i lockdown på grunn av covid-19 vinteren 2021 og hele samfunnet var i isolasjon passet det fint å ta fatt på et nytt prosjekt for å øke egen kompetanse, og MPA-studiet ved NTNU Handelshøyskolen har lenge vært interessant både på grunn av fagsammensetningen og den internasjonale profilen. Det ble mye Teams-undervisning de første månedene, og det skulle vise seg å være utfordrende å få til de planlagte samlingene i utlandet på grunn av restriksjonene. Jeg vil likevel berømme fakultetet for å organisere en såpass bra Brussel-samling i Trondheim (og på Teams) og at kullet til slutt klarte å gjennomføre sommerskolen ved College of Europe i Brugge sommeren 2022. En utrolig lærerik uke, som ga stort faglig utbytte og god nettverksbygging. Gjennom hele studiet har det vært interessant å knytte ny kunnskap til den erfaringen jeg har opparbeidet meg gjennom ulike lederstillinger i politiet. Samtlige fag har vært relevante, og de ulike fagnotatene og prosjektoppgavene har gitt mulighet til faglig fordypning og ikke minst gode diskusjoner med både medstudenter og kollegaer. Koblingen mellom fag og praksis er noe som virkelig gir merverdi når man tar en slik utdanning på masternivå ved siden av jobb. Når masteroppgaven nå er ferdig er det mange som fortjener en takk. Jeg vil først takke informantene i studien som tok seg tid til å bidra med sine innspill og perspektiver. Jeg har vært privilegert som har fått innpass i den hverdagen de er en del av. Takket være dem har jeg fått en bedre forståelse av de organisasjonene jeg har sett på i studien, samt innsikt i hvordan ulike samarbeid kan fungere og hvordan de påvirkes av ulike aspekter. Dette er kunnskap som vil berike meg i mitt videre arbeid. Jeg vil også rette en stor takk til min veileder Berit Irene Vannebo for gode diskusjoner igjennom hele skriveperioden, og ikke minst alle de konstruktive tilbakemeldingene og innspill jeg har fått. Jeg har lært utrolig mye. En stor takk er også på sin plass til mine kollokviepartnere og medstudenter Marianne Dahlhaug og Marielle Falkenberg Udahl for de gode diskusjonene vi har hatt på Teams, og for at vi på tross av restriksjoner og nedstenging har klart å motivere hverandre igjennom studiet. Arbeidsgiver må takkes for tilretteleggingen til å delta på studiesamlinger og sist, men ikke minst - en stor takk til samboer, familie og venner som har støttet meg igjennom hele studiet.

Oslo, 22. mai 2023

Håvard Andre Aalmo

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Abstract	iii
Forord	v
Oversikt over tabeller og figurer	viii
Forkortelser	viii
1 Introduksjon	1
2 Problemstilling og tidligere forskning på temaet	5
2.1 <i>Studiens problemstilling</i>	5
2.2 <i>Operasjonalisering og avgrensning av problemstillingen</i>	7
2.3 <i>Tidligere forskning på de ulike tema som ligger i problemstillingen</i>	9
2.3.1 <i>Regelverk og retningslinjers påvirkning på samhandling</i>	11
2.3.2 <i>Organisatoriske og strukturelle forhold som påvirker samhandling</i>	13
2.3.3 <i>Organisasjonskultur som påvirkning på samhandling</i>	15
3 Teoretisk rammeverk	18
3.1 <i>Samstyring og samhandling</i>	18
3.1.1 <i>Ulike former for styring – offentlig, marked eller sivilsamfunn?</i>	18
3.1.2 <i>En gradvis utvikling fra offentlig administrasjon via New Public Management til samstyring</i>	19
3.1.3 <i>Samstyring som foretrukket styringsform mellom likeverdige organisasjoner</i>	20
3.1.4 <i>Samstyring i et nettverksteoretisk perspektiv</i>	22
3.2 <i>Institusjonell teori</i>	26
3.2.1 <i>Hva definerer en institusjon?</i>	26
3.2.2 <i>Betydningen av regelverk for samstyring og samhandling</i>	27
3.2.3 <i>Betydningen av normer, rutiner og organisering for samstyring og samhandling</i>	29
3.2.4 <i>Betydningen av organisasjonskultur og felles verdier for samstyring og samhandling</i>	31
4 Metode	33
4.1 <i>Vitenskapsteoretisk forankring</i>	33
4.2 <i>Kvalitativ tilnærming</i>	34
4.3 <i>Induktiv vs. deduktiv fortolkningsprosess</i>	35
4.4 <i>Studiens design</i>	37
4.5 <i>Innsamling av empiriske data</i>	38
4.5.1 <i>Dokumenter som empirisk grunnlag</i>	40
4.5.2 <i>Utvalgskriterier for dokumenter som analyseres i studien</i>	41
4.5.3 <i>Intervju som empirisk grunnlag</i>	42
4.5.4 <i>Utvalgskriterier for informanter i studien</i>	43
4.6 <i>Valg av analytisk tilnærming – tematisk analyse</i>	45
4.6.1 <i>Refleksiv tematisk analyse – en prosess i 6 steg</i>	46
4.7 <i>Kvalitetssikring - validitet og reliabilitet</i>	58
4.8 <i>Forskningsetiske vurderinger</i>	60
5 Empiriske funn	62

5.1	<i>Informasjon, og delingen av informasjon, er kjernen i samhandling</i>	63
5.1.1	Kunnskap er makt.....	63
5.1.2	Informasjon skal beskyttes	67
5.1.3	Informasjon skal deles	70
5.2	<i>Felles mål og retning med samhandling</i>	75
5.2.1	Felles overordnede mål: trygghet, velferd og rettssikkerhet.....	75
5.2.2	Forventninger til samhandling.....	77
5.2.3	Samhandling og informasjonsdeling gir et mer helhetlig bilde av felles utfordringer.....	79
5.2.4	Roller og ansvarsfordeling i samarbeid	81
5.3	<i>Gode prosesser for samhandling</i>	84
5.3.1	Betydningen av erfaring, kompetanse og tillit for samhandling - personellmessige aspekter	85
5.3.2	Samlokasjon og tilrettelegging for effektiv samhandling	90
6	Teoretiske analyser	96
6.1	<i>Hvilken påvirkning har regulatoriske aspekter på samhandlingen?</i>	96
6.2	<i>Hvordan påvirker normer, rutiner og organisering samhandling?</i>	102
6.3	<i>Hvordan bygge organisasjonskultur for samarbeid?</i>	106
7	Konklusjon og implikasjoner for videre forskning	111
7.1	<i>Begrensninger i studien og implikasjoner for videre forskning</i>	114
7.2	<i>Videre forskning på samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner</i>	116
8	Referanser	117
	Vedlegg 1: Fullstendig referanseliste for dokumenter som inngår i studiens empiriske utvalg	121
	Vedlegg 2: Oversikt over tema, undertema og koder brukt i den tematiske analysen	123
	Vedlegg 3: Vurdering fra SIKT – behandling av personopplysninger	127
	Vedlegg 4: Informasjonsskriv til informanter i studien	129
	Vedlegg 5: Intervjuguide	133

Oversikt over tabeller og figurer

Tabell 4-1: Oversikt over dokumenter som inngår i studiens empiriske utvalg.....	42
Tabell 4-2: Karakteristika ved organisasjoner og informanter som inngår i studiens empiriske utvalg.....	45
Tabell 4-3: Steg i refleksiv tematisk analyse.....	47
Tabell 4-4: Oversikt over studiens overordnede tema og tilhørende undertema.....	54
Tabell 5-1: Oppsummering av funn i Overordnet tema 1	74
Tabell 5-2: Oppsummering av funn i Overordnet tema 2	84
Tabell 5-3: Oppsummering av funn i Overordnet tema 3	95
Figur 4-1: Stegvis-Deduktiv-Induktiv (SDI) metode	36
Figur 4-2: Nivå på tema i tematisk analyse.....	51

Forkortelser

CERT	Computer Emergency Response Team
CYFOR	Cyberforsvaret
E	Etterretningstjenesten
FCKS	Felles cyberkoordineringssenter
Kripos	Den sentrale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet. Særorgan i politiet
NCSC	Nasjonale Cybersikkerhetssenter (avdeling i Nasjonal sikkerhetsmyndighet)
NESS	Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter
NFCERT	Nordic Financial CERT
NPM	New Public Management
NSM	Nasjonale sikkerhetsmyndighet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
SDI	Stegvis-Deduktiv-Induktiv metode

1 Introduksjon

«En forsterket innsats mot sammensatte trusler» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022) annonserte justisminister Emilie Enger Mehl i en pressemelding i desember 2022. For å styrke den nasjonale evnen til å oppdage og forstå sammensatte trusler og egne sårbarheter, ble Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS) opprettet med deltagelse fra politiet, Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Formålet med senteret er å sammenstille informasjon og sørge for god beslutningsstøtte til myndighetene, slik at man hurtig kan fange opp trusler og iverksette tiltak for å beskytte samfunnet. NESS er ett av flere samarbeidsinitiativ som er etablert i Norge de siste årene og illustrerer viktigheten av at relevante samfunnsaktører samarbeider for en best mulig felles oppdragsløsning. Men trenger man alle disse senterne? Kan ikke organisasjonene samarbeide og utveksle informasjon som en del av sin ordinære oppgaveløsning? Må man etablere nye samarbeidssentre for å sikre god samhandling på tvers?

I løpet av de siste 20 år har samfunnsutviklingen medført store endringer både politisk, sosialt og økonomisk. Den økende digitaliseringen har på mange måter forenklet hverdagen til de fleste, samtidig som at den har gjort oss mer sårbare. Kommunikasjon og samhandling er nå mye enklere enn det var tidligere, men samtidig har dette ført til at vi legger igjen store mengder data og spor som kan misbrukes dersom det kommer i feil hender. Det at så mye av den hverdagslige aktiviteten er koblet til internett har også bidratt til å gjøre samfunnet sårbart for digitale angrep utført av aktører med enten politiske eller kriminelle motiver. Flere hendelser har vist at infrastruktur kan blitt slått ut, eller at store firma eller offentlige aktører har blitt angrepet og på den måten blitt forhindret fra å levere stabile tjenester. Publikums forventning om at myndighetene må trygge innbyggerne har dermed økt, og med det et krav om at samfunnssikkerhet og kriminalitetsbekjempelse i det digitale rom settes på dagsorden. Ved å sette søkelys på beredskap mot uønskede hendelser vil samfunnet være bedre rustet til møte de hybride truslene som måtte komme, og å forebygge kriminalitet.

De siste 20 årene har også vist oss at terrorangrep er en trussel vi må forholde oss til. Angrepene i USA den 11. september 2001, Oslo i 2011, Paris i 2015, Brussel i 2016 og London i 2017 har for alvor vist hvor sårbart samfunnet er og hvor store konsekvenser slike

angrep har når de lykkes. Allerede i 2004 konkluderte granskingskommisjonen etter terroren i USA den 11. september 2001 at både forebygging og det etterfølgende etterforskningsarbeidet ville ha vært mer effektivt dersom informasjon hadde blitt delt mellom enheter på en mer effektiv måte (The National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, 2004). På samme måte sa Gjørsvik-kommisjonen i sin rapport etter terroren i Oslo og på Utøya i 2011 at mye gikk galt og at evnen til koordinering og samhandling var mangelfull (NOU 2012:14). Evnen til effektiv samhandling er med andre ord helt avgjørende, både mellom organisasjoner og innad i den enkelte organisasjon. Hvis dette svikter kan man oppleve at to enheter jobber med samme problemstilling uten å vite om hverandre, eller at begge to feilaktig tror at den andre håndterer problemet. Målet må derfor være å sikre god informasjonsflyt slik at man får etablert et bredt og korrekt kunnskapsgrunnlag for å kunne iverksette målrettede og effektive tiltak. For at dette skal lykkes er det derfor avgjørende at ressursene finner hverandre og at samhandlingen mellom ulike sektorer fungerer godt.

Ett av de overordnede grunnprinsipper i sikkerhetsarbeid er det såkalte *samvirkeprinsippet*. Dette innebærer at myndigheter og offentlige etater har et selvstendig ansvar for å «sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017, art. III). For å klare dette forutsettes det at det er god informasjonsflyt mellom både sivile og militære aktører siden ansvaret vil være fordelt mellom ulike sektorer og institusjoner (Forsvaret, 2019). Innenfor den rene kriminalitetsbekjempelsen er det også flere områder som tangerer eller overlapper hverandre, og hvor koordinering og er nødvendig. Eksempler på dette er datarelatert kriminalitet, som nevnt ovenfor, men også arbeidsmarkedskriminalitet hvor politi, arbeidstilsyn, toll og skatteetat har ulike roller og mandat (Departementene, 2021).

Det er nyttig å trekke opp et skille mellom begrepene *statssikkerhet* og *samfunnssikkerhet* i denne konteksten. Statssikkerhet omhandler ivaretagelse av statens eksistens, suverenitet og territorielle integritet. Den kan utfordres gjennom væpnet angrep, politisk og militært press mot politiske myndigheter og alvorlige anslag mot norske interesser fra statlige eller ikke-statlige aktører. Begrepet samfunnssikkerhet defineres som vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv i fare, og de kan være utslag av tekniske eller menneskelige feil, eller bevisste handlinger (NOU 2016:19, s. 28).

I denne studien vil søkelyset være rettet mot samfunnssikkerhet, og da spesielt knyttet til uønskede digitale hendelser mot personer, firma og infrastruktur. Denne type angrep kan både være utført av kriminelle med økonomiske motiver, eller andre grupperinger som ønsker å forstyrre eller påvirke den lovlige aktiviteten. Utfordringen vil ofte være at man innledningsvis ikke klarer å si hvem som står bak en handling, og hva som er motivet for den. Dette betyr at flere organisasjoner og aktører som har oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og statssikkerhet vil jobbe parallelt, og ofte med oppgaver som overlapper hverandre. Eksempler på slike organisasjoner kan være Politiet, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og ulike enheter innenfor Forsvaret. Behovet for samhandling og informasjonsdeling mellom disse aktørene vil dermed være stort, slik at man i fellesskap trykker samfunnet på best mulig måte.

Det er denne samhandlingen og informasjonsdelingen jeg vil se nærmere på i min studie. Dette er interessante prosesser å studere, spesielt for å se om det er måter å organisere samarbeidet på som gir bedre effekt enn andre, og om det er aspekter knyttet til samhandlingen som påvirker arbeidet i enten positiv eller negativ grad.

I min studie står begrepet *samhandling* sentralt. Jeg legger til grunn at dette innebærer en interaksjon mellom ulike aktører hvor man utveksler informasjon, og hvor man i samspill med andre jobber mot et felles mål. Begrepet *samarbeid* betyr at man utfører et konkret arbeid sammen andre, enten ved at man fysisk arbeider sammen om en felles oppgave eller at man bidrar inn til et felles produkt. Det er nyttig å skille mellom disse to begrepene siden de ofte forveksles eller brukes om hverandre. Siden min studie omhandler flere organisasjoner som i mange tilfeller jobber mot samme mål samtidig som man utfører sine individuelle oppgaver, så vil samhandlingsbegrepet være mest dekkende. Dette gjelder spesielt i de tilfellene hvor man primært utveksler informasjon med hverandre. I andre sammenhenger vil man se at man går sammen om en felles oppgaveløsning og at man dermed utfører et arbeid sammen. Selv om begrepene er nært beslektet vil jeg primært omhandle samhandling som fenomen i min studie, og kun omtale samarbeid i situasjoner der hvor konkret arbeid utføres i fellesskap.

Et annet begrep som må introduseres er *samstyring* som styringsform i situasjoner hvor offentlige og private organisasjoner skal jobbe for å løse felles utfordringer. Samstyring, slik det ligger i navnet, tilsier at man styrer sammen side om side og ikke i en hierarkisk struktur. Dette betyr at samstyring ofte er den mest hensiktsmessige styringsformen der uavhengige

organisasjoner har felles koordinerte aktiviteter med et felles mål, og hvor aktørene er gjensidig avhengig av hverandre. Forutsetningen for at dette skal fungere er et minimum av felles regler og rutiner, og at avgjørelser er basert på konsensus mellom partnerne (Røiseland & Vabo, 2008a). I min studie ser jeg nærmere på ulike eksempler hvor flere organisasjoner har etablert ett eller annet formalisert samarbeid med faste rammer og rutiner. Disse organisasjonene er uavhengige og likeverdige, og har dermed en flat struktur seg imellom. Det formaliserte samarbeidet utgjør dermed selve arenaen hvor samhandlingen og samstyringen skjer, og som vil være interessant for meg å studere nærmere.

For å avgrense tematikken i studien har jeg valgt å se nærmere på noen utvalgte eksempler på formaliserte samarbeid mellom de viktigste organisasjonene som har tydelige ansvar og mandat innenfor stats- og samfunnsikkerhet. Disse organisasjonene er Politiet, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Cyberforsvaret og Etterretningstjenesten. I tillegg til disse omfatter mine undersøkelser organisasjoner som sorterer under ulike sektorer, men der hvor det er sektortilknytningen som er gjenstand for undersøkelse ikke de enkelte organisasjoner eller firma. Som eksempel her kan nevnes kraftsektoren og helsesektoren. De ovennevnte organisasjonene inngår i flere ulike varianter av formaliserte samarbeid som danner grunnlaget for min studie. Det første som kan nevnes er Felles Cyber Koordineringscenter (FCKS) som ble opprettet i 2017 og fysisk ble stedsplassert hos Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). De øvrige deltagerne inn i dette senteret er Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Kripos og Etterretningstjenesten (Departementene, 2019). Andre eksempler på formaliserte samarbeid er den såkalte liaisonvirksomheten mellom organisasjonene, hvor hver enkelt organisasjon har utplassert representanter hos hverandre som fungerer som kontaktpunkt i samhandlingen mellom enhetene. Det siste eksemplet på formalisert samarbeid er den regelmessige samhandlingen og informasjonsdelingen Nasjonal sikkerhetsmyndighet har med ulike sektorvise responsmiljøer.

For å kunne skille på de enkelte organisasjonenes særtrekk, spesielt når det gjelder de offentlige, velger jeg i denne studien å trekke en linje mellom de organisasjonene som er henholdsvis *åpne* og *lukkede*. Med åpne organisasjoner menes de som i hovedsak jobber ut fra de ordinære bestemmelser rundt taushetsplikt og personvern, og som sjelden utfører arbeid som berøres av sikkerhetslovens (2018) bestemmelser om sikkerhetsgradering av informasjon. Eksempler på en åpen organisasjon i denne konteksten er politiet eller helsevesenet. Med lukket organisasjon tenker jeg på organisasjoner som i hovedsak har et mandat hvor arbeidet er gradert etter sikkerhetsloven (2018), som for eksempel Nasjonal

sikkerhetsmyndighet, Politiets sikkerhetstjeneste, Etterretningstjenesten, Cyberforsvaret samt andre enheter innenfor forsvaret. Det er nyttig å trekke denne linjen mellom organisasjonene siden regelverket rundt informasjonshåndtering for lukkede organisasjoner setter helt andre begrensninger enn hva som gjelder for åpne organisasjoner. Spesielt er dette knyttet til skjermingen av informasjonen og de tekniske kravene til sikkerhet på datasystemene som skal lagre informasjonen. Disse ulike begrensningene er viktige momenter som påvirker hvordan samstyring og samhandlingen skjer mellom åpne og lukkede organisasjoner.

Det vil være interessant å studere disse formaliserte samarbeidene nærmere fordi hele formålet med etableringen er å sikre bedre informasjonsdeling og samhandling mellom de deltagende organisasjonene. Ofte etableres et senter eller en samarbeidsmekanisme som et resultat av en politisk beslutning eller som følge av en konkret hendelse, og de kan ofte fremstå som en hurtig og enkel løsning for å sikre at samarbeid skjer og for å vise politisk handlekraft. Gir etableringen av disse samarbeidene ønsket effekt, og er det aspekter ved disse formaliserte samarbeidene som fremmer eller hemmer samhandlingen mellom organisasjonene?

2 Problemstilling og tidligere forskning på temaet

2.1 Studiens problemstilling

Et sentralt spørsmål som vil være interessant å belyse i studien er hvorvidt de ulike organisasjonene som samhandler har samme mål eller ikke. De har alle et ansvar som berører stats- og samfunnssikkerhet men er det sånn at de alle beveger seg i samme retning, eller vil det være aspekter ved den enkeltes målsettinger som skaper spenninger i samarbeidet dem imellom? Organisasjonene har ulik oppbygging og sammensetning, og de opererer under ulike lovverk. Dette er faktorer som kan påvirke hvordan de utfører sitt arbeid internt i organisasjonen, men også i samarbeid med andre. Finnes det forhold knyttet til regelverk og retningslinjer som påvirker samhandlingen? Hva med de strukturelle og organisatoriske rammevilkårene for hvordan informasjonsdelingen og samarbeidet skal gjennomføres i praksis, og til slutt – er det trekk ved organisasjonskulturen som også påvirker samhandlingen?

I denne studien vil jeg ta utgangspunkt i tidligere forskning som har sett på samhandling mellom sikkerhetsorganisasjoner – både åpne og lukkede organisasjoner slik jeg har valgt å definere dem i min studie, for å se på aspekter som kan påvirke samhandlingens karakter og kvalitet. Videre vil mine egne empiriske undersøkelser gi meg innsikt i konkrete forhold her i Norge. Samlet sett vil dette bidra til å besvare de spørsmål jeg stiller i denne studien. Med utgangspunkt i formaliserte samarbeid, det vil si samarbeid hvor man har etablert retningslinjer og satt en struktur, mellom henholdsvis åpne og lukkede organisasjoner ønsker jeg å se nærmere på samhandlingen og informasjonsdelingen dem imellom, samt studere hvorvidt enkelte avgrensede aspekter påvirker denne samhandlingen.

Ut fra dette har jeg formulert følgende problemstilling:

I hvilken grad legger et formalisert samarbeid mellom åpne og lukkede organisasjoner til rette for god samhandling og informasjonsutveksling, og hvordan opplever aktørene kvaliteten av samhandlingen og informasjonsutvekslingen?

Forskningsspørsmål 1

I hvilken grad påvirker regulatoriske føringer hvordan åpne og lukkede organisasjoner samhandler?

Dette spørsmålet knytter seg til hvordan styringsdokumenter, formelle lover og interne regelverk har innvirkning på samhandlingen mellom organisasjoner. Kan man ved å se på forarbeidene til lovverk og instruksjoner som regulerer organisasjonene si noe om hvilke intensjoner og forventninger som ligger til grunn for samhandlingen? Finnes det aspekter ved de ulike regelverkene som sørger for at samhandling går enklere, eventuelt at den blir mindre effektiv? Dette spørsmålet vil være interessant å belyse siden alle organisasjonene i min studie i stor grad har sin aktivitet regulert i ulike lover og regelverk, mens det samtidig finnes et skjønsmessig handlingsrom i hvordan de utfører sin virksomhet. Ved å identifisere regulatoriske aspekter som er fremtredende i samhandlingen mellom organisasjonene i min studie vil det være mulig å peke på hva som kan hemme eller fremme slik samhandling.

Forskningsspørsmål 2

I hvilken grad påvirker organisatoriske aspekter samhandlingen mellom lukkede og åpne organisasjoner?

De formaliserte samarbeidene som jeg ser nærmere på i min studie er organisert på ulike måter, enten det handler om samlokalisering i et felles kontorlandskap eller faste møtearenaer. Videre benytter alle organisasjonene ulike tekniske løsninger. Noen systemer er felles mens andre er forbeholdt enkelte organisasjoner, og dette har innvirkning på informasjonsflyten. Organiseringen av arbeidet og daglige rutiner kan derfor ha mye å si for den samhandlingen, spesielt i lys av hvordan man omgås og hvilken tilgang man har til infrastruktur. Et annet organisatorisk aspekt som påvirker samhandlingen er hvilke personer som inngår i samarbeidet, spesielt med tanke på kompetanse og erfaring. Ved å belyse dette forskningsspørsmålet vil jeg kunne peke på forhold rundt organisering og struktur i de ulike formaliserte samarbeidene som gir bedre samhandling.

Forskningsspørsmål 3

I hvilken grad påvirker organisasjonskultur i åpne og lukkede organisasjoner samhandlingen?

I enhver organisasjon har de ansatte sine egne sett med etablerte normer, arbeidsmåter og rutiner som preges av den organisasjonen de kommer fra. Denne organisasjonskulturen etableres over tid og kan være en viktig faktor når det gjelder å endre på faste mønstre eller etablere nye måter å samhandle på. Siden jeg ser på etablering av nye formaliserte samarbeid i min studie, er det interessant å se på hvordan eksisterende organisasjonskultur påvirker den nye måten å samhandle på. Det vil også være interessant å belyse hvorvidt disse formaliserte samarbeidene bidrar til at man utvikler en felles organisasjonskultur innad i samarbeidet, som går på tvers av de ulike organisasjonene.

2.2 Operasjonalisering og avgrensning av problemstillingen

I min studie ser jeg nærmere på samhandling og informasjonsutveksling som skjer på tvers av åpne og lukkede organisasjoner, med en avgrensning mot tilfeller hvor man har etablert et formalisert samarbeid mellom en eller flere organisasjoner for å sikre at samhandlingen blir så effektiv som mulig. Jeg tar utgangspunkt i et utvalg med organisasjoner innenfor politi-, forsvars- og samfunnsikkerhetssektoren som på ulike måter samarbeider med hverandre, men jeg vil skille mellom *kategorier* av organisasjoner i stedet for å skille på enhetsnivå. De to kategoriene jeg vil bruke er henholdsvis åpen eller lukket organisasjon. Jeg velger å gjøre denne inndelingen for å unngå å bruke en konkret samarbeidsrutine som case, samt at jeg på

den måten står friere til å studere flere enheter som helt eller delvis faller under en av de to kategoriene organisasjon. Dette er en hensiktsmessig avgrensning siden flere organisasjoner kan være en del av én eller flere samarbeidsrutiner samtidig, litt avhengig av tematikk for samarbeidet (som for eksempel cyber, terror og hybride trusler).

For å unngå at jeg kommer i konflikt med taushetsplikt eller begrensninger knyttet til graderte opplysninger vil jeg avgrense min studie til å gjelde de ytre rammene for samarbeid og samhandling, ikke detaljer om *hva* man samhandler om. Jeg avgrenser derfor mot det regulatoriske og lovmessige, til det organisatoriske og praktiske, og til slutt rundt det organisasjonskulturelle knyttet til samhandling.

Jeg vil også gjøre avgrensninger i studien når det gjelder å kartlegge opplevd erfaring og kvalitet på samhandlingen. Jeg vil la dette inngå som en del av min datainnsamling gjennom intervju av informanter. Disse elementene vil derfor kun inngå i den delen av analysen som omhandler subjektivt erfaring av kvalitet. De vil ikke være gjenstand for en mer objektiv vurdering basert på statistikker over informasjonsutveksling i konkrete saker, siden dette ikke er gjenstand for undersøkelse i min studie.

I min studie ønsker jeg å undersøke hvorvidt organisasjoner og etablerte samarbeidsrutiner som er omhandlet i studien samarbeider etter intensjonen fra overordnet myndighet, og om det er aspekter som hemmer eller fremmer denne samhandlingen dem imellom. Er etableringen av formaliserte samarbeid nødvendig for å sikre en bedre samhandling utover det man kunne ha klart ved å samarbeide på ordinær måte? Spørsmålet er både konkret og håndgripelig, det har en objektiv komponent knyttet til det regulatoriske og en mer subjektiv komponent knyttet til hvordan samarbeidsrutinen er organisert og hvordan dette oppleves av personene som er ansatt til å utføre arbeidet. For å belyse spørsmålet er jeg nødt til å innhente dokumenter som sier noe om bakgrunn for opprettelsen og rammene for de ulike samarbeidene, og jeg vil trenge intervjuer av personer som har jobbet med disse samhandlingsinitiativene slik at deres erfaringer til tilgjengelige i mine data. Ved bruk av relevant empirisk grunnlag, i dette tilfellet dokumentanalyse og strukturerte intervju, vil begge disse komponentene kunne la seg belyse og analysere. Problemstillingen og forskningsspørsmålene operasjonaliseres ved å utforme presise spørsmål knyttet til avgrensede svar og tema, slik at mer abstrakte begrep blir målbare (Jacobsen, 2022).

Interessen for å se nærmere på samhandlingen mellom akkurat denne typen organisasjoner har utgangspunkt i min egen arbeidshverdag. Jeg leder en etterforskningsseksjon på Kripos med ansvar for datakriminalitet, og gjennom de siste 5-7 årene har jeg sett en utvikling hvor organisasjoner med klare individuelle mandat innenfor ulike sektorer har fått i oppgave om å etablere formaliserte samarbeid innenfor datasikkerhet. Eksempler på slike organisasjoner er Kripos som har ansvar for bekjempelse av den alvorlige og organiserte kriminaliteten, Politiets sikkerhetstjeneste (PST) med ansvar for saker som omhandler rikets sikkerhet og terror, Etterretningstjenesten med ansvar for utenlandsetterretning, Cyberforsvaret med ansvar for sikring av forsvarets digitale infrastruktur, og til slutt Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) med ansvar for blant annet å monitorere og sikre kritisk infrastruktur i Norge. Disse organisasjonene har ulik lovgivning som regulerer virksomheten og de er uensartede med hvert sitt avgrensede mandat. En nærmere studie av samhandlingen mellom denne type organisasjoner vil kunne gi kunnskap om hva som fungerer bra i dag og som dermed bør forsterkes, og hva som eventuelt bør forbedres. Dette er informasjon som spesielt overordnede myndigheter og de ulike fag-departement vil ha nytte av siden formaliserte samarbeid ofte etableres som følge av politiske beslutninger. De organisasjonene som berøres i samarbeidet vil også ha nytte av slik kunnskap siden dette kan bidra til forbedringer i måten fremtidige samarbeid gjennomføres på.

2.3 Tidligere forskning på de ulike tema som ligger i problemstillingen

I min gjennomgang av tidligere forskning har jeg søkt spesifikt etter studier som omhandler samhandling og informasjonsdeling mellom politi- og sikkerhetsorganisasjoner, eller samhandling internt mellom disse to typene organisasjoner. Jeg har utført litteratursøk for å se på de ulike komponentene i mine forskningsspørsmål, med særskilt fokus på regulatoriske aspekter, forhold knyttet til struktur og organisering og til slutt forhold som omhandler organisasjonskultur. De studiene jeg velger å presentere her gir et interessant bakteppe for min egen studie fordi de omhandler samme type organisasjoner som jeg ser på, og de peker på tilsvarende problemstillinger jeg ønsker å belyse.

Samhandling og informasjonsdeling internt og mellom ulike politi- og sikkerhetsorganisasjoner har vært gjenstand for stort fokus fra forskere, spesielt etter terrorangrepene den 11. september 2001 i USA. Som en konsekvens av dette omhandler mye av forskningen forhold som er spesifikke for USA. Samtidig har flere andre land opplevd

enten større hendelser eller terrorangrep i løpet av de siste 15 år som også har medført samme type evaluering og forskningsfokus i de respektive land på lik linje som det man har sett i USA. Studier fra blant annet Canada, Australia og innad i EU bidrar derfor til å nyansere bildet i et internasjonalt perspektiv.

Flere ulike aspekter påvirker samhandlingen slik at å undersøke alle under ett vil være vanskelig, for ikke å si umulig. En avgrensning er derfor helt nødvendig, også når man skal se til tidligere forskning på området. I min studie har jeg valgt å se nærmere på tre ulike aspekter ved samhandlingen: det regulatoriske, det organisatoriske og strukturelle, og til slutt det organisasjonskulturelle. Disse er valgt fordi de lar seg avgrense, og fordi de er relevante å studere sett opp mot de organisasjonene jeg ønsker å se nærmere på. Isolert sett har de stor påvirkningskraft, men de er også viktige fordi de virker i samspill med hverandre. For det første vil lover og regler spille stor innvirkning på hvordan et samarbeid er satt opp. Finnes det begrensninger eller pålegg som sier noe om hvilken type informasjon som kan deles og på hvilken måte? Hva sier dokumentene om hvilke intensjoner og forventninger myndighetene har til samarbeid mellom enhetene? Videre vil det organisatoriske aspektet være interessant å se nærmere på, spesielt med tanke på hvordan en samarbeidsrutine er definert og hvordan den praktisk er satt opp. Har dette noe å si for hvordan samhandlingen faktisk gjennomføres og hvor vellykket den er? Og til slutt vil det organisasjonskulturelle aspektet være interessant å se nærmere på. Hvordan en organisasjonskultur oppleves av de ansatte har mye å si for hvordan man forholder seg til hverandre internt, men også eksternt. Har kulturen innvirkning på hvordan samarbeid og informasjonsdeling faktisk foregår?

For å gi en oversiktlig fremstilling av den tidligere forskningen vil jeg presentere den i samme rekkefølge som mine forskningsspørsmål. Først ser jeg på hvordan endring av regelverk og retningslinjer la til rette for bedre informasjonsutveksling mellom etterretningsorganisasjoner i USA. Videre vil jeg presentere studier fra USA og Canada som omhandler etableringen av felles samarbeidssentre for å lette samhandlingen mellom organisasjoner, og til slutt presenterer jeg en studie fra Australia som trekker frem betydningen av organisasjonskultur når informasjon skal deles og nye rutiner skal etableres.

En nærmere gjennomgang av internasjonal forskning er interessant fordi samhandling mellom organisasjoner er helt sentralt for å sikre at kompliserte samfunnssikkerhetsspørsmål håndteres på en god og koordinert måte, uavhengig av hvilket land man ser på. Ved å gjøre en

nærmere analyse av en formalisert samarbeidsrutine kan man se på faktorer som hemmer eller fremmer samhandlingen, og i forlengelsen av dette vurdere hvilken effekt det har hatt å formalisere samarbeidet. Dette vil ha overføringsverdi til andre lignende samarbeid som er formaliserte siden fokus vil være på selve samhandlingen og informasjonsdelingen, ikke knyttet til temaet det samhandles om. Det vil også være interessant å sammenholde min analyse og funn jeg måtte gjøre opp mot tidligere forskning på samme område, for å se om det har vært en utvikling fra tidligere år. Målet vil være å kunne identifisere forbedringspunkter til et mer effektivt samarbeid i fremtiden.

2.3.1 Regelverk og retningslinjers påvirkning på samhandling

I kjølvannet av angrepene den 11. september 2001 gjennomgikk USA en større etterretningsreform for å møte de nye sikkerhetsutfordringene som hadde oppstått, og hvor fokus var skape et vidtrekkende miljø for informasjonsdeling. Jones (2007) setter i sin studie søkelys på hvordan økt volum på delt informasjon kan gå på bekostning av kvaliteten. Han retter et kritisk blikk på måten etterretningsreformen var innrettet på, og påpeker at dens upersonlige, byråkratiske og tekniske tilnærming i mange sammenhenger medførte en favorisering av stor informasjonsflyt på tvers. Ved å tilrettelegge for formelle prosedyrer, rutiner og insentiver for økt informasjonsdeling skapte man en strøm av opplysninger som i prinsippet skulle føre til et bredere kunnskapsgrunnlag. Dette gikk imidlertid på bekostning av innhenting av kontekstuell informasjon samt en mer grundig analyse av det materialet som var innsamlet (Jones, 2007). Et større fokus på det sistnevnte ville ha gitt en mer anvendelig og håndterbar etterretningsinformasjon. Jones (2007) argumenterer dermed for at en oversvømmelse av informasjon, uten at dette gjennomgår en mer inngående analyse, kan virke mot sin hensikt og føre til at myndighetene drukner i en strøm av dokumenter uten at dette nødvendigvis gir meningsfull informasjon de kan bruke som beslutningsgrunnlag (Jones, 2007). Det er derfor viktig å ha fokus på kvalitet i informasjonsbehandlingen, og ikke kun kvantitet, og at god tilrettelegging på regulatorisk nivå ikke alene er nok til å bedre samhandlingen og informasjonsutvekslingen.

Jones (2007) forskning er interessant i forhold til min studie siden den berører hvordan regulative endringer i måten informasjonsdelingen foregikk på hadde direkte innvirkning på omfanget og kvaliteten på den informasjonen som ble delt. Dette illustrerer at bruken av regulative virkemiddel for å endre en arbeidsflyt ikke alene gir et ønsket resultat, men at dette

må sees i sammenheng med kapasitet og kompetanse hos de som skal motta og analysere informasjonen som deles. Dette funnet vil være et interessant bakteppe i forhold til min egen studie, nettopp for å se om jeg kan identifisere lignende type funn i mitt empiriske materiale. Vil mine data si noe om forholdet mellom informasjonsmengde og kvaliteten på de analysene som gjøres i etterkant i de formaliserte samarbeidene jeg studerer?

Hvis man retter blikket mot den samhandlingen som skjer mellom ulike lands politi- og sikkerhetstjenester, så vil det i et internasjonalt perspektiv være interessant å se nærmere på studier som undersøker hvordan samkjøring av lover og regelverk bidrar til å styrke informasjonsutvekslingen. Nasjonal lovgivning og instruksverk påvirker intern samhandling mens andre lands lover eller internasjonale reguleringer vil ha påvirkning på hvordan man samhandler med partnere over landegrensene. Aden (2018) ser i sin studie på hvordan samhandling mellom politi- og sikkerhetstjenester innad i EU gjennomføres, både sett i lys av organisatoriske og kulturelle faktorer, men også i lys av hvordan struktur og lovverk legger til rette for ulike typer samhandling. Han setter søkelyset på hvordan ulike former for skjermingsverdig informasjon behandles mellom mer åpne politiorganisasjoner og mer lukkede sikkerhetsorganisasjoner, og problematiserer i hvor stor grad informasjon skal og må holdes hemmelig internt i en organisasjon før den deles med andre. Han peker på at over de siste tiårene har politi og sikkerhetsorganisasjoner blitt presset til å intensivere internasjonal samhandling og informasjonsdeling for å forebygge alvorlige sikkerhetshendelser. Dette har medført nytenking på hvordan man kan og bør dele skjernet informasjon og hvordan man skal etablere strategier for å bygge tillit seg imellom. Standardiserte rutiner for informasjonsdeling, samt etablering av felles plattformer og samarbeidsfora har vært viktige faktorer for å bidra til dette. Aden (2018) peker videre på at politisamarbeid innad i Europa i mange sammenhenger har blitt formalisert gjennom revidering av regelverk og satt i en felles policy-struktur i EU, mens man mangler dette når det gjelder samarbeid mellom sikkerhetstjenestene. Et veletablert og solid rammeverk for informasjonsdeling og samarbeid på tvers er derfor avgjørende for at dette skal fungere bra (Aden, 2018).

Denne studien danner et viktig bakteppe for min egen studie, siden mange av de opplysningene som deles mellom nasjonale organisasjoner har sitt utspring fra internasjonale partnere. Adens (2018) funn knyttet til ulikhetene mellom hvordan informasjon deles mellom åpne organisasjoner, som politiet, og de øvrige sikkerhetsorganisasjonene i et internasjonalt samarbeid har dermed overføringsverdi til de nasjonale forholdene i Norge. Hans studie

fokuserer imidlertid utelukkende på internasjonalt samarbeid innad i EU, og i den kontekst vil min studie kunne bidra med mer kunnskap om norske forhold. Det at Norge er utenfor EU betyr at vi i mange sammenhenger ikke er underlagt de regelverk som gjelder for de øvrige medlemslandene. Samtidig er Norge godt integrert og har etablert tette samarbeid med flere av de europeiske landene. Dette er viktig med tanke på samhandlingen og informasjonsutvekslingen på tvers av landegrensene, og den felles innsatsen for å øke samfunnsikkerheten i hele Europa. I et samstyringsperspektiv, derimot, kan det bety problemer siden Norge ikke er en likeverdig partner på lik linje med de øvrige medlemsland og dermed må stå på sidelinjen når viktige beslutninger skal fattes.

2.3.2 Organisatoriske og strukturelle forhold som påvirker samhandling

Etableringen av samarbeidssentre, eller såkalte «fusion centres» i USA har også vært gjenstand for nærmere forskning. Disse senterne ble etablert som en del av etterretningsreformen i USA, hvor formålet var å forbedre koordineringen og informasjonsdelingen mellom ulike enheter ved å etablere mer formelle samarbeidsrutiner (US Department of Justice, 2006). Taylor og Russell (2012) tok en gjennomgang av forskning på dette temaet i årene etter reformen og så nærmere på hvordan etableringen hadde blitt gjennomført, og hvorvidt dette hadde bidratt til mer effektiv deling av informasjon. Denne forskningen har et spesielt søkelys på forhold som er helt særegne for USA med sine flere tusen ulike enheter innenfor politi- og sikkerhetsarbeid på både lokalt, statlig og føderalt nivå. Det er likevel interessant å se på de funnene som er gjort siden dette kan si noe om hvilke utfordringer man står ovenfor når ulike enheter blir satt til å samarbeide, og på hvilken måte lovverk og egne samarbeidsrutiner blir utfordret i samspillet med andre enheter. Studien oppsummerer med at det er et merkbart fravær av empiriske data om at senterne etablering har bidratt til mer effektiv informasjonsdeling mellom de ulike samarbeidsaktørene (Taylor & Russell, 2012). Det er flere elementer som påvirker dette. Eksempler som trekkes fram er blant annet manglende samarbeid mellom enhetene, det faktum at enhetene kan ha ulike interesser og ego de må ivareta, og at de tekniske løsningene ikke er tilpasset slik at delingen kan skje uhindret. De peker også på at de ansatte som jobber i dette samarbeidet er preget av en individuell kultur fra sine respektive enheter, i stedet for en felles kultur som omfatter hele samarbeidet (Taylor & Russell, 2012). Studien er interessant fordi den ser nærmere på etableringen av fysiske samlokaliserte enheter. Dette er ett av elementene jeg ønsker å undersøke i min studie, hvordan den praktiske organiseringen av en samarbeidsrutine

gjennomføres, og hvorvidt det har innvirkning på hvordan samhandlingen skjer. Den gir også innsikt i samstyringsprosessene internt i de ulike samarbeidssentrene, noe som vil være interessant å se opp mot de funn jeg gjør i mine egne data.

Mye av den amerikanske forskningen tar utgangspunkt i deres eget system som er veldig annerledes enn Norge og Europa, med sin føderale og statlige struktur samt det enorme antallet enheter som finnes innenfor politi og sikkerhetsmiljøene i USA. Det er derfor interessant å se nærmere på studier som dekker enheter hvor likheten til Europa er større. Det er også interessant å se på samhandlingen fra perspektivet til de som faktisk utfører selve arbeidet. I studien utført av Abrahamson og Goodman-Delahunty (2014) tok man utgangspunkt i tre ulike canadiske politiorganisasjoner, og studerte hvilke effekter man kunne se som en følge av informasjonsdeling og samhandling mellom organisasjonene. Problemstillingen man søkte å finne svar på var om det kunne identifiseres hindre for informasjonsdeling, og spesielt sett fra et strukturelt og kulturelt ståsted. I sin studie gjennomførte de strukturerte intervjuer av 134 tjenestepersoner i de forskjellige organisasjonene. Deres hovedfunn er interessante, og de identifiserer syv hindre som påvirker i hvor stor grad man får effekt ut av et formalisert samarbeid (Abrahamson & Goodman-Delahunty, 2014, s.7). Det første funnet omhandler tilrettelagte prosesser og teknologi for deling, som pekte på hvordan tilgang til ulike datasystem og hvor kompliserte disse var å bruke hadde stor innvirkning på effektiviteten i samarbeidet. Dersom systemene ble for tungvinte mistet de ansatte motivasjonen til å bruke dem, noe som utgjorde et stort hinder. Det andre og tredje hinderet handlet om uvilje til samarbeid – enten på individ- eller organisasjonsnivå. Dette knyttet seg til den enkelte medarbeiders personlige holdning, verdier og forutinntatthet, eller til enhetens manglende vilje til å delta i et samarbeid. I mange sammenhenger handlet det om å fremme sine egne eller gruppens behov foran felleskapets. Det fjerde punktet omhandlet arbeidsmengde eller overflod av informasjon som peker på at mengden med informasjon er såpass stor i slike samarbeid at man får problemer med å holde oversikt. Dette ble vurdert til å være et hinder siden man av den grunn ikke alltid klarte å dele informasjon som var relevant. Det femte punktet omhandlet plassering av enheter og struktur for samarbeidet. Dersom det ble for store avstander og for lite kontakt mellom kollegaene så var dette et hinder. Det sjette punktet omhandlet ledelse, hvor det ble påpekt at klar retning med klare mål fremmet samarbeidet, mens uklar ledelse og få tilbakemeldinger var et stort hinder. Det syvende og siste funnet omhandlet risikostyring rundt enkelte typer informasjon, spesielt det som var knyttet til etterforskning av straffesak. I mange tilfeller vurderte man at

deling av informasjon ville være skadelig for en sak, noe som medførte at den ikke ble videreformidlet. I så måte ble dette også vurdert til å være et hinder for god samhandling (Abrahamson & Goodman-Delahunty, 2014, s.7).

I sin analyse peker Abrahamson og Goodman-Delahunty (2014) på flere organisatoriske faktorer som kan bidra til å redusere hindrene for godt samarbeid. Dette er blant annet ved å forbedre organisasjonenes tilkobling til hverandre og hvordan man utvikler en felles identitet, og at man må jobbe med å samkjøre organisasjonskultur på tvers. Videre må man identifisere felles mål og behov, skape incentiver for informasjonsdeling på tvers, forebygge overbelastning av informasjon, samt arbeide med å bygge tillit mellom de deltagende enhetene (Abrahamson & Goodman-Delahunty, 2014)

Denne studien er relevant siden den gir en bred analyse av forhold som påvirker samhandlingen mellom politior organisasjoner, og hvor paralleller kan trekkes til norske forhold. Særlig er funnene knyttet til organisering og struktur interessante å vurdere opp mot mine egne analyser. Jeg vil i min studie prøve å besvare noen av de samme spørsmålene knyttet til organisatoriske forhold, om enn mer avgrenset, som de canadiske forskerne omhandlet i sin studie, og det er derfor interessant å se om det er likheter mellom deres og mine egne funn.

2.3.3 Organisasjonskultur som påvirkning på samhandling

Ved å studere samhandling internt mellom politior organisasjoner får man mulighet til å se på organisasjoner som er relativt homogene. De har alle et felles formål – kriminalitetsbekjempelse i stort – selv om de kan være underlagt ulike jurisdiksjoner og nivå innenfor en statlig eller føderal struktur. Sett i lys av problemstillingen i min studie, vil forskning som ser nærmere på organisasjoner som har det samme formålet, men som likevel kan være ulike, være av spesiell interesse.

Chan et al. (2022) tar i sin studie en innledende gjennomgang av nyere internasjonal forskning på dette området, mens de i sitt forskningsprosjekt tar utgangspunkt i en case fra Australia, hvor man hadde innført et felles datasystem til bruk av flere ulike enheter på både statlig og føderalt nivå. Med dette nye systemet for informasjonsdeling som bakteppe, studerte de hvordan organisatoriske og kulturelle aspekter påvirket samhandlingen mellom organisasjonene. Denne studien er interessant siden den er gjennomført i et land som har

mange likheter med Europa og Norge, spesielt knyttet til det juridiske systemet. De har i sin studie sett at informasjonsdeling, eller mangel på sådan, også i de senere år har vært identifisert som et vedvarende problem. De peker videre på at deling eller tilbakeholdelse av informasjon kan være betinget av regler som i en større kontekst utgjør et tillitssystem (Chan et al., 2022)..

Reglene som studien viser til i dette tilfelle kan omfatte både formelle lover og instruksjoner for samarbeid, men også gjelde for kulturelle faktorer som er knyttet til den enkelte organisasjon. Videre omfatter disse reglene hvilke teknologiske løsninger og format man har på plass for selve informasjonsdelingen. I denne studien gjennomførte Chan et al. (2022) en dokumentanalyse av det lovmessige grunnlaget for samhandling, samt at det ble gjennomført semistrukturerte intervju av informanter som hadde relevant kunnskap om informasjonsinnhenting, analyse og håndtering av etterretningsinformasjon. Ett funn som presenteres i studien viser hvordan kulturelle faktorer er til hinder for informasjonsdeling. Dette begrunnes med kulturelle aspekter som knyttes til proteksjonisme, hemmelighold internt i organisasjonen, konkurranse mellom organisasjonene og til slutt en motstand mot å ta risiko. Risiko i dette tilfellet knytter seg til frykten for å begå formelle feil ved at man deler informasjon som ikke burde vært delt. Disse kulturelle aspektene har etablert seg over tid, og selv om endringer er gjennomført for å forenkle informasjonsdeling så viste studien at etablere normer og regler var vanskelig å forandre på. Det ble lagt stor vekt på tillit og troverdighet mellom aktørene, og dette var noe som måtte bygges opp over tid. Oppsummert så fant man i denne studien at formelle regler, kultur og teknologi i fellesskap påvirker hvordan samhandling og informasjonsdeling skjer – både ved at de legger til rette for eller at de skaper hindrer for denne samhandlingen (Chan et al., 2022). Denne studien er relevant for mitt eget studie fordi den er dagsaktuell og fordi den berører mye av den samme problemstillingen jeg prøver å belyse, både knyttet til hvordan regelverk, struktur og ikke minst etablerte praksiser påvirker samhandlingen. Vil de kulturelle faktorene som Chan et al. (2022) har identifisert til å være hindre for samhandling være synlige i mitt eget empiriske materiale? Kan man trekke paralleller mellom de erfaringene informantene i Australia har gjort og de erfaringene informantene i min egen studie beskriver fra forhold i Norge? Det er grunn til å anta at mye er likt sett fra et organisasjonsmessig ståsted, men samtidig vil lovmessige forhold knyttet til det føderale systemet i Australia skille seg ut fra norske forhold. I Australia har de blant annet ulike lover for informasjonsdeling i de ulike delstatene (Chan et al., 2022, s. 312), mens i Norge vil det samme sett med regler gjelde for alle aktørene. Står de

norske organisasjonene oppe i de samme utfordringene som man har identifisert internasjonalt eller vil min analyse peke på aspekter ved den norske samhandlingen som man kan si er særegne for Norge? Mulige momenter her kan være størrelsen på landet og antall enheter som skal samarbeide eller et ensartet lovverk som ikke skaper problem i samhandlingen internt i landet.

Når man ser på tidligere forskning jeg har presentert i dette kapitlet så utfyller de hverandre vet at de alle studerer sentrale aspekter ved samhandling og informasjonsdeling, mellom organisasjoner. Ved å se på lovmessige tilpassinger, organisatoriske og strukturelle forhold og til slutt kulturelle faktorer så viser de hvor kompleks tematikken er og at det ikke er en enkelt komponent som alene er avgjørende for at god samhandling finner sted. For å få et bredere bilde er det derfor hensiktsmessig å se på disse tre i samspill med hverandre.

Selv om samhandling mellom organisasjoner har vært gjenstand for mange studier opp igjennom årene, har det vært lite forsket på de formaliserte samarbeidene innenfor samfunnsikkerhetssektoren som er etablert i Norge de siste årene. Ulike evalueringer har blitt gjennomført, og det finnes mye litteratur som ser på samvirke og koordinering internt i en organisasjon. Jeg har imidlertid funnet få studier som systematisk ser på hvordan samstyringen er mellom åpne og lukkede organisasjonene er i Norge og hvorvidt det finnes aspekter ved de respektive samarbeidene som hemmer eller fremmer samhandlingen. Her er det altså et gap i den eksisterende forskningen i dag når det gjelder norske forhold.

Kvalitative studier med intervjudata fra informanter som har erfaring fra ulike former for slik samhandling vil derfor bidra til å gi ny kunnskap på området. Dette gjelder spesielt for de aspektene som omhandler hvordan man rent praktisk innretter ulike former for samarbeid, samt de organisasjonskulturelle og mer uskrevne aspektene knyttet til samhandling. Denne type studier vil også gi mer kunnskap om de samstyingsprosessene som skjer i samarbeid hvor likeverdige og autonome organisasjoner jobber sammen. Oppsummert vil jeg derfor si at målet med min studie er å bidra til å fylle dette gapet i forskningen ved å gi mer innsikt i prosesser knyttet til samstyringen mellom åpne og lukkede organisasjoner i de ulike formaliserte samarbeidene, samt identifisere aspekter som hemmer og fremmer samhandlingen. Målet i forlengelsen av dette vil være å peke på forvarings- og forbedringspunkter som vil være nyttige i arbeidet med å videreutvikle eller etablere tilsvarende formaliserte samarbeid i fremtiden.

3 Teoretisk rammeverk

For å sette min problemstilling og mine forskningsspørsmål inn i en teoretisk kontekst har jeg valgt en tilnærming som belyser to innfallsvinkler. Samhandling er hovedtema for studien, men styringsprosesser som skjer når flere organisasjoner skal arbeide for å nå et felles mål vil være en viktig del av denne samhandlingen. Jeg har derfor valgt samstyringsteori som den første teoretiske innfallsvinkelen. For det andre har det vært viktig å se nærmere på teori som beskriver hvordan institusjoner er konstruert, og hvilke faktorer som gjør seg gjeldende både internt og mellom organisasjoner når man skal se hvordan samhandling fungerer. Jeg har derfor valgt å konsentrere min andre teoretiske tilnærming rundt institusjonsteori, med søkelys på Scotts (2014) teori rundt de tre institusjonelle pilarene: den regulative, normative og kulturkognitive. Disse teoretiske rammene vil belyse hvordan samstyring skjer i de samarbeidene jeg har studert, i tillegg vil institusjonsteori gi en bedre forståelse av hvordan kulturer oppstår og vedlikeholdes, hvilke betingelser som må være til stede for samhandling, hvordan regler og retningslinjer påvirker samhandlingen, samt hvilke forventninger man har til hverandre i ulike samhandlingsstrukturer.

3.1 Samstyring og samhandling

3.1.1 Ulike former for styring – offentlig, marked eller sivilsamfunn?

I dagens moderne samfunn, som er blitt mer sammensatt og kompleks enn det var tidligere, er det et krav om at man skal ha god offentlig styring. Spesielt er dette viktig på områder hvor politikk på ett område berører et annet, og hvor kompleksiteten i oppgavene gjør at styringen blir vanskelig med mindre man har en organisert og koordinert tilnærming (Mayntz, 1993). Dette kravet om at det offentlige skal ta ansvar gjør at man lett glemmer at det finnes flere måter å styre på, og at det offentlige ikke nødvendigvis er den eneste løsningen. Alternativer kan være styring gjennom markedet eller gjennom sivilsamfunnet.

Når styring skjer igjennom markedet baserer den seg på den tilpassing som skjer mellom tilbud og etterspørsel i et marked, som for eksempel ved tannhelsetjenesten i Norge. Dette er et offentlig politikkområde, men hvor tjenestene i stor grad må ordnes av den enkelte borger, og dermed blir gjenstand for tilbud og etterspørsel. Dette blir synlig ved at tannleger etablerer

en praksis og tilbyr sine tjenester, og hvor kundene velger hvilken tannlege de skal bruke. Denne markedsmekanismen bidrar at man får styring på området (Røiseland & Vabo, 2016).

Når sivile aktører gjennom ulike sammenslutninger, felleskap og koordinerte aktiviteter utgjør en styringskanal, så omtales dette som styring gjennom sivilsamfunnet. Med dette menes at ulike organisasjoner eller samfunnsaktører inntar en styrende rolle på enkelte felt, og på den måten utfyller enten den offentlige styringen eller styringen gjennom marked. Et eksempel her er den norske redningstjenesten til sjøs, som ved hjelp av den koordinerte aktiviteten Redningsselskapet driver utgjør et selvstendig men viktig supplement til den redningstjenesten det offentlige tilbyr gjennom redningsentralene og forsvarets redningshelikoptre mv. Et annet lignende eksempel er Røde Kors sin beredskap på søk og redning i fjellet som kommer i tillegg til politiets redningstjeneste (Røiseland & Vabo, 2016).

3.1.2 En gradvis utvikling fra offentlig administrasjon via New Public Management til samstyring

I tiden etter 2. verdenskrig har den vestlige verden vært preget av tre ulike styringsregimer. Den britiske statsviteren Stephen P. Osborne (2010) beskriver disse som henholdsvis offentlig administrasjon, New Public Management og til slutt New Public Governance, eller samstyring som er den norske betegnelsen. Offentlig administrasjon dominerte som styringssett fra etterkrigstiden fram til rundt 1980, og var dominert av en tro på lovgiving som regulerende faktor med fokus på administrering og etterlevelse av lover og retningslinjer. Dette var viktig for å sikre likebehandling i et samfunn hvor velferdsstaten fikk en stadig større rolle i samfunnsutviklingen. Byråkratiet hadde en sentral rolle i både å utforme og gjennomføre den politikken som var vedtatt. Det var skarpe skiller mellom offentlig og privat, og staten ble vurdert som en enhetlig aktør. Dette styringssettet ble satt under press etter hvert som forventningene fra samfunnet og de forpliktelsene staten hadde tatt på seg ikke stod i samsvar med de ressursene staten hadde til rådighet (Osborne, 2010).

I slutten av 1970-tallet førte en høyrebølge i flere vestlige land til innføringen av New Public Management (NPM) som styringssett. Dette representerte et oppbrudd fra det gamle regimet med offentlig administrasjon. Styring og ledelse ble vurdert til å være mer allmenne prosesser hvor det offentlige hadde mye til felles med privat sektor, noe som førte til at man valgte å kopiere modeller over fra det private til det offentlige (Røiseland & Vabo, 2016). NPM er et

samlekonsept for flere ulike delreformer og teknikker hvor alle var inspirert av privat styring, hvor hensikten var å reformere offentlig sektor i liberalistisk ånd hvor markedsutsetting stod sentralt. Dette kan sees i to parallelle spor, det økonomiske og det organisasjons- og ledelsesmessige. Privatisering, konkurranseutsetting, frie forbrukervalg og brukerbetaling er eksempler på det første, og etablering av mål- og rammestyring, mer dynamisk og entreprenøraktig ledelse er eksempler på det andre. Formålet med dette styringssettet var å skape konkurranse i og omkring offentlig tjenesteproduksjon slik at man sikret seg de beste og billigste ytelsene, samt at etableringen av frie forbruksvalg sikret den enkelte borger valgfrihet, bedre utvalg og mer gjennomsiktede markeder (Klausen, 2011).

Overgangen til det nye styresettet New Public Governance, eller samstyring, kom rundt 1990 og representerer mer et supplement til de øvrige to styresettene i stedet for et helt nytt system (Osborne, 2010). Bakgrunnen for samstyring er en forståelse av at iverksetting av offentlig politikk så vel som produksjon av offentlige tjenester har blitt så komplekst og fragmentert at den enkelte organisasjons mulighet til å klare dette alene på en effektiv måte har blitt redusert. Konsekvensen av dette er at et tettere samarbeid mellom organisasjoner og enheter har blitt nødvendig, både mellom offentlige virksomheter, private bedrifter og frivillige organisasjoner. I forlengelsen av dette følger også behovet for nye typer styringsprosesser og mer effektivitet i det samarbeidet som etableres (Peters & Pierre, 2004). I et teoretisk perspektiv kan man betrakte samstyring som en reaksjon mot den omfattende desentraliseringen, fragmenteringen og spesialiseringen som kom i kjølvannet av New Public Management, der hvor den fremtredende tanken var at oppgaveløsningen ble utført bedre av mindre og selvstendige selskaper og enheter i stedet for større forvaltningsenheter. I dag oppleves behovet for koordinering mye sterkere, og i den konteksten kan man se på samstyring som et forsøk på å tette gapet mellom de to motstridende faktorene: knappere offentlige ressurser på den ene siden og stadig økende forventninger og krav om gode løsninger på kompliserte problemer på den annen side (Røiseland & Vabo, 2016).

3.1.3 Samstyring som foretrukket styringsform mellom likeverdige organisasjoner

Samstyring kan på mange måter sees på som en ny og forandret måte å drive styring på i samfunnet. En vanlig forståelse av begrepet samstyring slik det er definert av både Peters og Pierre (2004, s. 78) og Røiseland og Vabo (2008a, s. 90) er at det er «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning

og mening». Dette betyr at samstyring i prinsippet handler om en ikke-hierarkisk og målrettet aktivitet, hvor deltagerne er gjensidig avhengige av hverandre. Avgjørelser og aktiviteter kommer som et resultat av forhandlinger og en etterfølgende konsensus, og for at dette skal fungere er det nødvendig med et minimum av felles regler og rutiner som utgjøre et formelt rammeverk. Empirisk vil man derfor kunne se samhandling som ulike former for organisert samarbeid eller felles koordinerte aktiviteter (Røiseland & Vabo, 2008a, s. 92).

I praksis snakker man her om samarbeidskonstellasjoner eller mekanismer i en flat struktur hvor deltagerne har et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre sett opp mot et gitt behov, men hvor de ikke har noen hierarkiske relasjoner å bygge på. Dette betyr at slike samarbeid er basert på deltageres vilje og evne til å bygge tillitsfulle relasjoner til hverandre, og at man etablerer en felles forståelse og aksept for den utfordringen samarbeidsmekanismen er satt til å løse og hvilke midler man trenger for å oppnå målet. Slike partnerskap kan ofte sees på områder med kompliserte problemer og mange aktører, og hvor løsningen forutsetter en koordinert innsats på tvers av organisasjoner og nivåer (Røiseland, 2013). Dette representerer altså et skille fra tradisjonelle styringsvirkemidler innenfor et hierarkisk og ofte autoritativt system til en flatere struktur og samhandlingsform på tvers hvor det ligger i selve navnet at styringen ikke skjer alene, men sammen med andre, og at det er en gjensidig avhengighet som bringer de ulike aktørene sammen (Røiseland & Vabo, 2008b).

Det er imidlertid viktig å huske at siden denne styringsformen krever at autonome aktører kommer sammen for å samarbeide, så kommer den til kort hvis det oppstår konfliktfylte situasjoner hvor aktørene ikke føler en gjensidig nytte av å styre sammen, og der hvor makt og innflytelse står på spill. Dette kan beskrives som *samstyringens paradoks* – på den ene siden handler samstyring om å overkomme konflikter og motsetninger, mens på den andre siden så er nettopp konflikt det største hinderet for å få en vellykket samstyring mellom partnerne (Røiseland & Vabo, 2008b, s. 417). Dette paradokset blir fremtredende hvis man ofte ser at aktørene har ulik agenda, til tross for at det overordnede målet er det samme. Dette kan handle om posisjonering av egen organisasjon i forhold til de andre i samarbeidet, tildeling av ressurser eller nærhet til beslutningstagere. Hvis disse hensynene får veie tyngst, vil man kunne se at aktørene opptrer med to agendaer, en som handler om det felles samarbeidet og en annen som handler om deres individuelle behov (Agranoff, 2006). Her blir det altså viktig å la de felles interessene veie tyngst slik at samhandlingen blir vellykket, og konfliktene som legger hindringer i veien kan unngås. I min studie vil jeg se nærmere på

hvordan samhandling påvirkes av regulative, organisatoriske og kulturelle aspekter. Ved å belyse disse temaene vil jeg se om det ting som enten skaper konfliktfylte situasjoner eller som bidrar til konsensus i samstyringen mellom aktørene. Dette vil gi en bedre innsikt i hvordan samstyringens paradoks gjør seg gjeldende for de aktørene jeg ser på i min studie.

Tre aspekter ved samstyring er sentrale. Dette gjelder den gjensidige avhengigheten, den måten beslutninger fattes på og til slutt det faktum at samstyring er en målorientert virksomhet (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22). Det første punktet omhandler gjensidig avhengighet som innebærer at man prøver å nå et mål man bare kan oppnå i fellesskap, enten det er en oppgave man er pålagt å ivareta eller om det er et problem man ønske å løse. Man ser ofte at forskjellige aktører besitter ulike ressurser og kompetanser, og at det er ved å forene disse ressursene at man er i stand til å løse et problem på en helhetlig måte. Det andre punktet omhandler måten beslutninger fattes på. Siden man har en gjensidig avhengighet i bunn vil det være lite hensiktsmessig, og kanskje umulig, å tvinge igjennom beslutninger gjennom direktiv eller annen type maktbruk. Dersom dette skjer kan man risikere at en partner trekker seg, noe som betyr at beslutninger knyttet til samstyring må fattes på bakgrunn av forhandlinger og enighet. Fremfor å styre gjennom lover og regler krever samstyring at man støtter seg på ledelse og ulike former for insentiver, slik at man støtter opp under den koordineringsaktiviteten som skjer mellom partene. Det siste punktet knytter seg til aktiviteten som planlagt og målorientert, noe som betyr at vanlige organisasjonsprosesser også må ivaretas. Dette innebærer at man må lage en strategi, sette mål, velge virkemidler og til slutt koordinere aktivitetene seg imellom. Denne strukturen er på mange måter et nettverk og dermed mye løsere enn en etablert organisasjon. Den vil likevel inneholde elementer som er representative for organisasjoner, slik at når man studerer samhandling vil det være relevant å se hen til teoretiske innfallsvinkler for både nettverk og organisasjoner, herunder begrep som roller, lederskap og makt (Røiseland & Vabo, 2016, s. 22).

3.1.4 Samstyring i et nettverksteoretisk perspektiv

Til tross for sin relativt avgrensede definisjon er det ikke så lett å peke på én særskilt teori som trer fram foran de andre når man skal se på fenomenet samstyring. Dette henger sammen med at fenomenet både kan ses i lys av organisasjonsteori hvor hierarki spiller en vesentlig rolle, og i lys av nettverksteori hvor strukturene er flatere (Røiseland, 2011). Siden jeg ser

nærmere på samhandling mellom organisasjoner i en flat struktur uten et hierarkisk overbygg, så er det naturlig å se nærmere på det nettverksteoretiske perspektivet.

Sørensen og Torfing (2005, s. 18) gir følgende definisjon av et styringsnettverk: «horisontale sammenknytninger av gjensidig avhengige, men operasjonelt sett autonome aktører som interagerer gjennom forhandlinger innenfor rammen av et institusjonalisert fellesskap, som er selvregulerende innenfor visse rammer, og som i vid forstand bidrar til offentlig styring». Denne definisjonen ligger veldig tett opp til selve definisjonen av samstyring, men fire variabler står sentrale: gjensidig avhengighet, operasjonell autonomi, forhandlinger og selvregulering. Gjensidig avhengighet betyr at man har en relativt stabil horisontal struktur med uavhengige parter, hvor ingen har tilstrekkelig med kunnskap eller kapasitet til å dominere på egen hånd. Operasjonell autonomi viser til at aktørene, til tross for at de er gjensidig avhengige, fortsatt kan gjøre egne valg og de kan forlate samarbeidet om de selv ønsker dersom kostnaden ved å delta overgår fordelene. Forhandlinger speiler på at i en struktur uten definert hierarki vil man være nødt til å forhandle for å komme fram til felles aksepterte løsninger. Den siste variabelen, selvregulering, viser til at avgjørelser og prosedyrespørsmål løses internt mellom deltagerne (Røiseland, 2011, s. 884).

I et teoretisk perspektiv er det viktig å se nærmere på den aktiviteten som skjer internt i et slikt samstyringsnettverk, spesielt med tanke på hvordan de er organisert og hvordan de ledes. Agranoff og McGuire (2004, s. 4) beskriver samarbeidsledelse eller «collaborative management» på følgende måte: det er prosessen med å tilrettelegge for, og arbeide i, en struktur bestående av flere organisasjoner hvor man løser problemer som enten ikke kan løses, eller som er vanskelige å løse, av individuelle organisasjoner alene. En stor del av dette arbeidet gjøres gjennom å utføre konkrete arbeidsoppgaver i fellesskap, men ofte handler dette også om å etablere hensiktsmessige og offisielle partnerskap eller samarbeidsformer.

I sin studie av 14 ulike nettverk gjorde Agranoff (2006) flere funn som er relevante for forståelsen av dynamikken i nettverk og hvordan de fungerer. Dette gir et interessant bakteppe når man ser på nettverk som styringsform og hvilke egenskaper den har. Ett funn han fremhever er hvordan nettverket ikke er det eneste stedet hvor arbeid eller kontakt mellom organisasjoner skjer. Dette kan også skje bilateralt ved at ledere og ansatte har kontakt med individuelle partnere parallelt med nettverksjobbingen fordi man allerede er bundet sammen av så mange ulike forhold, avtaler og etablerte rutiner. Dette fører til at det bilaterale lever sitt

eget liv til tross for at man har en felles arena hvor flere deltar. Et annet funn viser hvordan ledere i større grad engasjerer seg i nettverk når man ser en klar effekt ut av samarbeidet (Agranoff, 2006). Denne effekten kan blant annet omfatte kompetanseheving på tvers mellom organisasjonene og bedre informasjonsflyt, noe som igjen gir merverdi til de respektive organisasjonene individuelt. Hovedpoenget her er at samarbeidet i nettverket gir effekt for den enkelte organisasjon som igjen medfører et bedret samlet effekt til samfunnet. Et tredje funn han fremhever er hvordan nettverk ikke er det samme som organisasjoner, men at de har noen lignende trekk, herunder behovet for felles regler, struktur og rutiner (Agranoff, 2006). I motsetning til organisasjoner, som finner felles regler under en samlet hierarkisk paraply, så må man i et nettverk finne et felles sett med regler og strukturer som går på tvers og som dekker alles behov. Et fjerde funn viser at den mest fremtredende felles aktiviteten i nettverkssamarbeidet er kunnskapsproduksjon (Agranoff, 2006). I dagens informasjons-samfunn er forvaltning av kunnskap avgjørende. Kunnskapen er en kombinasjon av erfaring, verdier, kontekstuell informasjon og ekspertenes innsikt, og den utgjør et viktig rammeverk i det videre arbeidet med å evaluere det man sitter på slik at man kan inkludere nye erfaringer og informasjon (Davenport & Prusak, 1998).

Et femte funn Agranoff (2006) peker på er hvordan felles beslutninger i nettverket er et produkt av en særskilt type læring og tilpassing mellom deltagerne. Dette illustreres ved at man oppnår konsensus ved å bruke en eller flere av de følgende handlingsmåtene: gruppediskusjoner og idéutveksling, gjennomføre politiske drøftinger over sensitive bekymringer og spesielle behov, at man anvender teknologi eller forutbestemte beslutningsregler, at man benytter etablerte prosedyrer (for eksempel ved søknader om lån), at man tar beslutninger basert på dataunderlag (for eksempel statistikker eller markedsstudier), og til slutt at man oppnår konsensus ved bruk av simuleringer eller andre beslutningsteknikker før man lander ned på en avgjørelse. Det siste momentet som kan trekkes frem er hvordan nettverkssamarbeid har sine fordeler og ulemper. Den åpenbare fordelene er hvordan man i et nettverk får håndtert et større og komplisert problem ved å yte en felles og koordinert innsats. Den mest nærliggende ulempen vil være at man i et samarbeid er nødt til å gi opp litt av sin autoritet, ansvarsområde og sine ressurser. I forlengelsen av dette kan man se at mange ledere er motvillig til å gi fra seg autonomi fordi de selv mener at de er de beste til å løse en oppgave, og at man er redd for å miste kontroll over sin egen organisasjon. Videre ser man at ved å beholde egen autonomi så reduserer man den usikkerheten som er knyttet til et samarbeid (Agranoff, 2006).

I tillegg til dette ble seks mer generelle kategorier av ulemper identifisert i studien (Agranoff, 2006, s. 62): tap av tid og muligheter for hjemmeorganisasjonen på grunn av deltagelsen i nettverket, tap av tid og energi på grunn av langsomme beslutningsprosesser forårsaket av flat struktur i nettverket, mangel på enighet på grunn av at enkelte av deltagerne brukte makt eller tilbakeholdt informasjon, at nettverket hadde en tendens til å gravitere mot konsensusbaserte og lite risikovillige beslutninger, at organisasjonene holdt igjen ressurser, og til slutt at lover, regelverk og instruksjoner utgjorde hindre kombinert med en uvilje til å gjøre nødvendige endringer, noe som medførte at fremdriften innad i nettverkene ble forhindret (Agranoff, 2006).

Disse teoriene rundt samstyring fremhever alle hvordan styringen skjer i en flat struktur hvor konsensus og likevekt mellom organisasjonene er en viktig komponent. God lederforankring trekkes også fram som helt avgjørende for at prosessene innad i samstyringsmekanismene skal fungere godt. Flere aspekter påvirker likevekten mellom aktørene, både hvordan regelverk og retningslinjer er utformet, og hvordan strukturen i samarbeidet ser ut. Kulturelle forskjeller har også påvirkning på samstyringsprosessene og alle disse aspektene har stor betydning hver for seg, men også i samspill med hverandre.

Er det så aspekter disse teoriene overser eller sier mindre om? Selvregulering mellom aktørene trekkes frem som et viktig moment for en vellykket samstyring, hvor aktørene i stor grad er overlatt til å lene seg på egne vurderinger eller rammeverk når konflikt oppstår. Teoriene sier dermed mindre om hvilken innvirkning etableringen av felles retningslinjer og rammeverk kan ha for denne type samstyringsmekanismer. Vil det fungere etter intensjonen, eller vil det skape en situasjon hvor autonomien og selvstendigheten til aktørene står i fare for å forsvinne, og at man dermed skaper en motvilje til å delta? Oppsummert ser man at studier av nettverksstyring bidrar til viktig innsikt når det gjelder fordeler og ulemper ved denne styringsformen. Nettverk har blitt en viktig samarbeidsform innenfor samstyring, men selv om nettverk i stor grad er selvorganiserende, så trenger de å bli ledet på samme måte som en organisasjon, uten den hierarkiske tilnærmingen.

3.2 Institusjonell teori

3.2.1 Hva definerer en institusjon?

Når man skal studere organisatoriske enheter eller ulike former for institusjoner er det viktig å definere begrepene og avklare hvorvidt det er forskjeller mellom dem. Jeg legger Scotts (1992, s. 25) definisjon av *organisasjon* til grunn: «organisasjoner er et system av gjensidig avhengige aktiviteter som kobler sammen skiftende koalisjoner av deltagere: systemet er en del av – avhengig av en kontinuerlig utveksling med og konstitueres av – de omgivelsene som de opererer innenfor». Videre gir Scott (2014, s. 56) følgende definisjon av *institusjoner*: «institusjoner omfatter regulerende, normative og kulturkognitive elementer som sammen med tilhørende aktiviteter og ressurser gir stabilitet og mening til det sosiale livet». Med andre ord kan man altså forstå institusjoner som formelle eller uformelle strukturer som påvirker hvordan aktørene opptrer.

Siden begrepet institusjon beskriver på hvilken måte man har valgt å innrette menneskelige handlinger på så betyr det at den er et relativt vedvarende sosialt byggverk som sikrer en stabilitet. Institusjoner kan på mange måter beskrives som samfunnets byggesteiner, og når de først er etablert blir de sterke krefter som påvirker aktørenes handlinger, enten det er snakk om individer eller grupperinger av mennesker i en organisasjon. Dette blir synlig ved at konvensjoner, moralregler eller normer regulerer samspillet mellom individene i et avgrenset sosialt system (Busch et al., 2007, s. 81).

Scott (2014, s. 59) viser til at institusjoner består av tre pilarer: en regulativ, en normativ og en kulturkognitiv. Disse utgjør et rammeverk som kan brukes for å forstå hvordan ulike prosesser påvirker aktørene i en institusjon, hvordan de tre virker i samspill med hverandre og skaper en stabilitet, og til slutt hvordan man kan skal gi mening til sosial adferd. Ved å bruke hver av disse tre pilarene som en fortolkningsramme vil man kunne belyse ulike aspekter ved organisasjonen, og på den måten se om noe er mer fremtredende enn annet i ulike samhandlingsinitiativ/samhandlingsprosesser. Rammeverket vil også danne grunnlaget i analysen av hvordan man innordner seg i institusjonen, hvilke mekanismer som sikrer denne innordningen og hvilken logikk som dominerer blant aktørene (Busch et al., 2007). Det er viktig å ta hensyn til disse perspektivene når man skal analysere en institusjon fordi de kan forklare hvordan gode prosesser fungerer, men også peke på områder hvor forbedring er

mulig. Disse tre pilarene har sine særegenheter som skaper en gjensidig påvirkning dem imellom. Jeg vil derfor se nærmere hva som preger den enkelte pilar.

3.2.2 Betydningen av regelverk for samstyring og samhandling

Den regulative pilaren legger vekt på eksplisitte regulerende prosesser, det vil si etablering av regler og lover, overvåkning, styring og sanksjonering. Innenfor denne rammen betyr regulerende prosesser evnen til å etablere regelverk, evnen til å håndheve at andre følger dem, og om nødvendig være i stand til å sanksjonere – enten belønne eller straffe – slik at reglene blir etterlevd i fremtiden (Scott, 2014). Sanksjonene kan enten være veldig formelle, som ved bruk av politi og domstoler, eller mer uformelle, ved at man sosialt blir hengt ut eller blir holdt unna aktiviteter. Hvis man skal se på formell lovgivning spesifikt så kan man vurdere dette ut fra tre dimensjoner: hvilken forpliktelse aktørene har til å følge reglene på bakgrunn av at de blir sett i kortene av eksterne parter, hvilken presisjon regelen har når det gjelder å detaljere hva som er akseptabel atferd og ikke, og til slutt i hvilken grad eksterne tredjeparter har fått autoritet til å håndheve reglene og avgjøre uenigheter. I systemer der hvor alle disse dimensjonene har høye verdier så kan disse omtales som regulatoriske systemer. Den institusjonelle logikken som bygger opp under den regulatoriske pilaren er helt instrumentell: individer lager lover og regler som de tror vil fremme deres egne interesser, og individer følger lover og regler fordi de enten ønsker å få en belønning eller unngå en sanksjon (Scott, 2014).

For å forstå hvordan institusjoner formes av de personene og profesjonene som inngår, er det viktig å se på hvilken bakgrunn og rolle individene har. Ulike profesjoner har ulike utgangspunkt, og dette vil påvirke hvorvidt institusjonen eller nettverket lener seg mer mot en regulatorisk, normativt eller kulturkognitivt profil. Scott (2008, s. 223) hevder at profesjoner opptrer som institusjonelle agenter ved at de definerer, fortolker og bruker de institusjonelle elementene. De er ikke de eneste faktorene som påvirker hvordan institusjoner formes, men de er en av de viktigste.

Enkelte profesjoner, som politi, militæret og sikkerhetsorganisasjoner, er i stor grad formet og begrenset av lover og regler, og har mye av sitt samfunnsoppdrag og mandat nedfelt i formelle regelverk. Den daglige virksomheten er også regulert gjennom mer spesifikke instruksjoner og retningslinjer, både for den interne virksomheten og den aktiviteten som skjer i samspill med

andre. Med dette som bakteppe kan man se at de regulatoriske kreftene i denne type institusjoner brukes sammen normative og kulturkognitive mekanismer for å utøve en hierarkisk kontroll over medlemmene innad. I så måte kan man si at de regulative mekanismene oppfattes som fornuftige instrumenter som bidrar til at institusjonen fungerer på en hensiktsmessig måte (Busch et al., 2007). Et annet poeng knyttet til disse profesjonene er at de i mange tilfeller også har en særskilt adgang til å bruke regulatoriske virkemiddel, hvor bruken av tvang er et eksempel på dette. Denne adgangen er svært iøynefallende for publikum, siden mye av autoriteten og legitimiteten disse institusjonene har i samfunnet er knyttet til den lovmessige tilgangen de har til å bruke makt eller gi pålegg (Scott, 2008).

Det er mye man kan se nærmere på når man skal forstå hvordan regulative institusjoner fungerer og hvordan de påvirkes av de andre institusjonelle elementene. Ingen prosesser er statiske, og det vil være ulike ting som påvirker både daglig drift og den videre utvikling. Lover må tolkes og uenigheter må ryddes opp i, regler må kanskje endres eller revideres, man må etablere insentiver og sanksjoner og samtidig håndtere uforutsette konsekvenser som kan oppstå som en følge av dette, og til slutt må man etablere systemer for overvåking og justere disse dersom de ikke er effektive nok. Selv om institusjoner kan sees i lys av ulike fortolkningsrammer, vil man i de fleste tilfellene se at et stabilt regelsystem, enten formelt eller uformelt, som følges opp av overvåking og et sett av sanksjoner som påvirker aktørene er det mest rådende synet på institusjoner (Scott, 2014).

Studier av regulative aspekter i institusjoner er interessante fordi de kan gi en bedre forståelse av hvordan lover og regelverk påvirker samstyringen og samhandling mellom organisasjoner. Slik Sørensen og Torfing (2005) påpeker skjer samstyring mellom autonome og til dels selvregulerte enheter. Dette innebærer at den enkelte aktørs rammeverk vil ha stor innvirkning på hvordan samhandlingen skjer mellom ulike partnere, og i ytterste konsekvens være avgjørende for hvorvidt samstyringen kan sies å være vellykket eller ikke. Dersom man har etablert felles retningslinjer eller instruksjoner i et formalisert samarbeid vil også dette være regulative aspekter som er interessante å belyse med tanke på deres påvirkning i samstyringsprosessene. I min studie har flere av organisasjonene spesifikke lovverk og retningslinjer de forholder seg til med tanke på samhandling og informasjonsdeling. I så måte vil fokus på disse regulatoriske aspektene i min analyse være viktige for å forstå dynamikken i samstyringen mellom organisasjonene.

3.2.3 Betydningen av normer, rutiner og organisering for samstyring og samhandling

Den normative pilaren legger vekt på normative regler som introduserer en preskriptiv evaluativ og obligatorisk dimensjon ved det sosiale systemet (Scott, 2014, s. 64). Et normativt system legger vekt på både verdier og normer. Verdier er et uttrykk for hva som er foretrukket eller ønskelig, i tillegg til at de setter en standard som man kan måle, og bedømme, eksisterende strukturer og adferd opp imot. Normer spesifiserer hvordan ting burde gjøres, og de definerer legitime måter å oppnå sine mål på. Man kan også si at et normativt system definerer mål samtidig som det tydeliggjør hvilke fremgangsmåter som er passende eller hensiktsmessige for å oppnå målet (Scott, 2014). På mange måter kan man si at aktørene innordner seg fordi det er forventet av dem og fordi de føler seg forpliktet, ikke fordi de har en individuell egeninteresse av det (Busch et al., 2007, s. 83). Normative regler vil også omhandle organisatoriske forhold, som for eksempel hvordan man gjør ting i hverdagen, hvordan man har organisert seg, og hvilke forventninger som stilles til arbeidet.

Noen verdier og normer gjelder alle medlemmene i et system mens andre er kun gjeldende for et mindre antall aktører eller posisjoner. Dette gjør at begrepet roller oppstår, det vil si at utvalgte personer eller definerte posisjoner får nærmere avgrensede målsettinger eller aktiviteter de har ansvar for. Roller kan etableres formelt, for eksempel ved at en bestemt posisjon blir tildelt rettigheter, ansvar og i varierende grad råderett over ressurser. Roller kan også oppstå mer uformelt over tid siden gjensidig samhandling fører til at ulike forventninger avklares fortløpende, noe som også påvirker og styrer den videre adferden. På mange måter blir normative system vurdert til å legge begrensninger på adferd, men samtidig kan man si at de muliggjør og legger til rette for handlinger. Dette skjer ved at de tildeler rettigheter og plikter, privilegier og forpliktelser og til slutt friheter og pålegg (Scott, 2014).

Etter hvert som en institusjon tilpasser seg de normative mekanismene, vil det oppstå en normativ rasjonalitet. Dette betyr at aktørene vurderer det som rasjonelt å opptre i samsvar med de gjeldende normene, noe som gir andre retningslinjer enn om man utelukkende skulle fokusere på om handlingen gir bedre måloppnåelse (March & Olsen, 1989). Hvis dette befester seg kan det etter hvert føre til at visse adferdsmønstre blant aktørene stivner, og selv om normer og verdier utvikler seg ellers i samfunnet kan man se at institusjonen etter hvert kommer i utakt med sine omgivelser (Busch et al., 2007). På samme måte som med regulative system kan det å skulle utfordre normative system bringe fram sterke følelser hos aktørene,

men av en litt annen karakter enn om man brøt en lov eller en regel som var satt. Når man bryter en norm, vil man i større grad kjenne på skam eller tap av omdømme, eller i de tilfeller hvor man går utover det som forventes etter normen, føle på ære og respekt. I begge tilfellene, enten man følger en norm eller velge å bryte den, så innebærer det en stor grad av kritisk selvevaluering. En slik selvevaluering kan bringe fram både positive og negative følelser som i seg selv er effektive drivere til å bare holde seg innenfor de eksisterende normene (Scott, 2014).

Samlet sett ser man at en normativ fortolkning av institusjoner legger vekt på den stabiliserende påvirkningen normer, verdier og etablerte oppfatninger har. Dette gjelder både de normene som er internalisert hos den enkelte aktør, men også de som er resultat av påvirkning utenfra (Scott, 2014).

Studie av normative aspekter ved institusjoner, spesielt betingelser som er knyttet til hva som er foretrukket eller ønskelig løsning og hvordan arbeidet bør gjøres, vil være viktig i et samstyringsperspektiv. Normene sier mye om hvordan man skal utføre arbeidet i det daglige og hvilke prosesser man anser som viktige for å nå sine egne mål. Dersom de normative aspektene er veldig ulike i to organisasjoner som skal samarbeide så vil dette påvirke hvordan man løser sitt felles oppdrag. Sett fra et samstyringsperspektiv vil det derfor være avgjørende å bygge tillitsfulle relasjoner mellom aktørene, og at man skaper en aksept for den utfordringen man i felleskap skal løse. I tillegg til dette er en felles forståelse for hvordan man skal oppnå målet er viktig (Røiseland, 2013). For å kunne belyse dette må man dermed studere de normative aspektene ved organisasjonene, for å se om disse har innvirkning på samstyringen og samhandlingen eller ikke.

I min studie ser jeg på åpne og lukkede organisasjoner, og dette er organisasjoner som har ulike rammer for hvordan de arbeider. Dette er både knyttet til deres respektive lover og regelverk, men også hvilke normer og verdier som er gjeldende hos den enkelte aktør. Mye kan være knyttet til etablerte vaner og praksiser som har fått satt seg over tid. Ved å ha fokus på normative aspekter i min studie vil jeg bedre kunne forstå hvordan samhandling og samstyring skjer mellom de åpne og lukkede organisasjonene jeg ser på.

3.2.4 Betydningen av organisasjonskultur og felles verdier for samstyring og samhandling

Den kognitive pilaren representeres av de mentale bildene man har dannet seg om hvordan en organisasjon skal oppføre seg eller se ut. Den er dermed ikke basert på normer og verdier som forteller noe om hvordan man skal agere, men den bygger på hva man er vant med og hva man tar for gitt (Busch et al., 2007, s. 84). For å bedre forstå hva begrepet organisasjonskultur består av kan man se hen til Scheins (2010, s. 16) oversikt over de sentrale komponentene: gjentagende og observerbar adferd når personer samhandler (tradisjoner, vaner og språk), forfektet verdier (uttalte verdier og prinsipper som gruppen innretter seg etter), en formell filosofi (overordnede prinsipp eller policy som styrer gruppens handlinger), gruppenorm (implisitte verdier og standarder som utvikles i en gruppe), samarbeidsklime mellom medlemmene, uskrevede regler, det enkelte medlems kompetanse samt overføring av kompetanse mellom medlemmene, og til slutt - felles forståelse (hvordan gruppen omtaler og oppfatter seg selv). Alle disse komponentene berører aspekter som medlemmene i en institusjon eller gruppe deler eller har til felles (Schein, 2010). I lys av disse komponentene vil det utvikles en felles forståelse for institusjonens mål og misjon, samt hva som må til for å kunne realisere disse målene. Hvordan en organisasjon stiller seg til utvikling og endring vil også avhenge av den etablerte kulturen (Busch et al., 2007).

Kulturkognitive elementer står sentralt i enhver institusjon siden de utgjør en felles oppfatning blant aktørene om hvordan den sosiale virkeligheten faktisk er, og gjennom denne felles forståelsen skapes de ulike rammene som gir mening og helhet. Symboler, slik som ord, tegn og gester, bidrar til å forme hvordan man oppfatter både objekter og aktiviteter. Gjennom interaksjon mellom aktørene blir oppfatninger og meninger vedlikeholdt og utviklet, og de bidrar til å gi forståelse til de hendelsene som fortløpende skjer i institusjonen eller organisasjonen (Scott, 2014).

For å kunne forstå eller forklare hvilken som helst handling innad i en institusjon må man både se på de objektive forholdene som er til stede i tillegg til den subjektive fortolkningen som aktøren legger til grunn i den gitte situasjonen, basert på alle de ulike komponentene organisasjonskultur består av. De kognitive, eller tankemessige, aspektene påvirker alle aktivitetene som inngår når informasjon skal vurderes og behandles, både hvilken informasjon man prioriterer å se på, hvordan man vurderer og tolker den og til slutt hvordan den blir evaluert etterpå (Scott, 2014).

Den kulturkognitive pilaren vil derfor være et viktig bakteppe når man skal analysere og prøve og forklare samhandling og samarbeid mellom organisasjoner. På den ene siden er kultur et rammeverk som konstant påvirkes og utvikles gjennom ens egen interaksjon med andre, samtidig så representerer den en stabilitet og fasthet som forteller hvordan man skal oppfatte, føle og reagere i en setting. På den måten fungerer kultur som en opprettholder av den sosiale orden. Hvor sterk og stabil en organisasjonskultur er vil avhenge av den følelsesmessige intensiteten knyttet til kulturen, samt hvor lenge den har eksistert og fått etablere seg (Schein, 2010). Dette aspektet vil dermed spille en viktig rolle når man skal se på samhandling og samarbeid mellom organisasjoner hvor de respektive organisasjonskulturene varierer i intensitet og alder.

En nærmere studie av kulturelle aspekter ved organisasjoner vil være interessant siden både symbolske og kulturelle forventninger kan påvirke samhandlingen og samstyringen dem imellom. Som Scott (2014) påpeker vil de kulturelle aspektene være med på å danne en felles oppfatning av hvordan virkeligheten faktisk er og hvilke rammer man har som gir mening. I et samstyringsperspektiv er dette interessant siden god samstyring forutsetter at aktørene har en relativt stabil og horisontal struktur hvor ingen har kunnskap eller kapasitet til å dominere på egen hånd (Røiseland, 2011). Dette innebærer at de kulturelle aspektene som er tydelige i en organisasjon, vil kunne skape en ubalanse i et samhandlingsperspektiv dersom de er veldig ulike de aspektene som er rådende hos en av de andre partene. Dette kan for eksempel handle om ulik kultur knyttet til kompetansebygging, til informasjonsdeling, eller til beskyttelse av informasjon.

I min studie ser jeg på organisasjoner og formaliserte samarbeid som har ulik sammensetning av personell, og som har ulik lengde på hvor lenge de har vært etablert. Dette vil kunne ha noe å si for den eksisterende kulturen innad i hver organisasjon, og i hvor stor grad den har vært statisk eller forandret seg mye over tid. På bakgrunn av dette vil studie av kulturelle aspekter ved organisasjonene gi viktig kunnskap om samhandlingen og samstyringen dem imellom.

4 Metode

I dette kapittelet vil jeg først gjøre rede for studiens vitenskapsteoretiske forankring og kvalitative tilnærming, deretter beskrive den induktive-deduktive tilnærmingen og studiens design. Videre vil jeg drøfte mine valg for innsamling av empiriske data, henholdsvis dokumenter og intervju, før jeg redegjør for min analytiske tilnærming. Jeg har valgt refleksiv tematisk analyse og jeg vil gjennomgå denne grundig for å redegjøre for prosessen med å identifisere mine overordnede tema som deretter vil bli presentert i studien.

4.1 Vitenskapsteoretisk forankring

Valg av undersøkelsesobjekt og hvilken oppfatning forskeren har av virkeligheten påvirker hvilken vitenskapsteoretisk tilnærming man velger og til slutt hvilken metode man benytter for å samle inn kunnskap. Min studie ser på samhandling og samarbeid mellom mennesker og institusjoner, og dette er et område som ligger i grenseland mellom psykologi, sosiologi og statsvitenskap. Det har dermed lite til felles med naturvitenskapene. Det er nyttig å se hen til to sentrale begrep når man skal tydeliggjøre hvordan man velger å tilnærme seg kunnskap og virkelighet, nemlig *ontologi* og *epistemologi*. Ontologi kan defineres som hva som eksisterer i verden eller hvordan ting faktisk er (Tjora, 2021, s. 29) mens epistemologi defineres som læren om kunnskap (Jacobsen, 2022, s. 25). Videre er det nyttig å skille mellom ytterligere to begreper som sier noe om hvordan verden forstås, nemlig *positivisme* som henviser til hva som positivt er til stede, og som faktisk finnes (Jacobsen, 2022, s. 27) og en fortolkningsbasert tilnærming, eller *sosial konstruktivisme*, som henviser til at den sosiale virkeligheten er konstruert og gjenskapes gjennom handlinger og interaksjon mellom mennesker. Dette innebærer blant annet at både organisasjoner og institusjoner er sosiale konstruksjoner selv om de kan fremstå som en objektiv virkelighet (Ringdal, 2018, s. 42).

I lys av at jeg velger å studere samhandling mellom mennesker og organisasjoner, så ville en positivistisk tilnærming ikke være hensiktsmessig. Det ville i så fall innebære at jeg prøvde å beskrive virkeligheten slik den faktisk er, hvis det i det hele tatt er mulig, og deretter forstå den basert på de objektive observasjonene som ble gjort. I forlengelsen av dette kunne man med en positivistisk vinkling hevde at å det ikke ville være hensiktsmessig å intervju mennesker for å kartlegge hvilke vurderinger de gjør i en gitt setting siden man utelukkende

har fokus på objektive forhold (Jacobsen, 2022). Min valgte tilnærming vil derfor være fortolkningsbasert, eller sosialkonstruktivistisk, hvor mitt primære studieobjekt vil være hvordan fenomener fremstår for den enkelte person sett i et jeg-perspektiv. Dette fordi virkeligheten må forstås i lys av ulike sosiale faktorer som spiller sammen og som utgjør en samfunnskapt helhet. At forskjellige folk kan forstå samme situasjon ulikt kan forklares ut fra denne fortolkningsrammen (Tjora, 2021), noe som vil være et viktig bakteppe når jeg skal se på hvordan ulike organisasjoner og personer opplever arbeidet i en felles samarbeidsrutine, sett fra hvert sitt ståsted. Med en sosialkonstruktivistisk tilnærming i min studie vil samhandlingen kunne studeres som noe menneskeskapt og noe som er under konstant påvirkning og endring, ikke objektive virkeligheter, og hvor en viktig komponent vil være å se hvordan læring og ny kunnskap fører til endring.

4.2 Kvalitativ tilnærming

Man kan hevde at det er en grunnleggende forskjell mellom den virkeligheten som er menneskeskapt, og den som er objektiv og fysisk. Denne forskjellen påvirker også hvilken metodiske valg man tar, og den positivistiske tilnærmingen peker ofte mot en kvantitativ tilnærming, mens en fortolkningsbasert tilnærming likestilles med kvalitativ metode. Mer konkret speiler denne forskjellen mellom metodene på hvorvidt empiri bør samles inn som tall eller ord (Jacobsen, 2022). Ved å bruke en kvantitativ tilnærming vil man kunne få et overblikk og finne forklaringer på et fenomen ved se på et større antall enheter, mens hvis man ønsker innsikt og forståelse vil man kunne si at den kvalitative tilnærmingen er bedre egnet, spesielt i tilfeller hvor metoden er brukt til å studere sosial interaksjon, handling og kommunikasjon. Den er også godt egnet til å se på det intersubjektive grunnlaget for meningsdannelser, samt den sosiale dannelsen av institusjoner og strukturer (Tjora, 2021). Et aspekt som vil være relevant når man diskuterer en studies metodiske tilnærming vil være hvorvidt de kvalitative forskningsmetodene er mer subjektive enn de kvantitative. Som Tjora (2021) påpeker er denne antagelsen feil. I en kvantitativ undersøkelse hvor en forsker distribuerer et spørreskjema til et større antall respondenter, så vil det fortsatt være forskerens spørsmål som blir besvart på en måte som gir et uttrykk for respondentenes sympati eller antipati med selve spørsmålet. Det er ingen objektiv sannhet som sådan.

I min studie ønsker jeg å se nærmere på samhandling og samarbeid som sosiale prosesser, hvor jeg både ser på hvilke intensjoner, forventninger og krav til resultat overordnede

myndigheter har gitt uttrykk for, og hvor det deretter er etablert ulike samarbeidsrutiner hvor mennesker og organisasjoner har jobbet sammen for å finne felles løsninger. I denne konteksten har man kanskje erfart at de valgte løsningene ga ny innsikt, som deretter medførte utvikling og endring. For å kunne studere dette vil en kvalitativ og fortolkningsbasert forskningsprosess være best egnet hvor man både må snakke med mennesker og gjøre en analyse av deres intensjoner og erfaringer. Et kvantitativt metodevalg ville i større grad ha hatt søkelys på tallmateriale og de strukturelle og mer objektive rammene for samarbeidet.

Et annet aspekt i min studie vil være at jeg ønsker å undersøke et begrenset antall organisasjoner eller samarbeidsrutiner, noe som gjør det lite hensiktsmessig å velge en metode som krever mange enheter. I fortsettelsen av dette vil det heller ikke være hensiktsmessig å intervju mange ansatte innenfor en organisasjon, noe jeg kunne ha valgt for å skape et større kvantitativt utvalg for analyse. Samlet sett ønsker jeg å gjøre et strategisk utvalg av et mindre antall enheter, innhente vurderinger, tanker og opplevelser fra informanter ved hjelp av intervju, og la dette danne grunnlaget for en kvalitativ analyse.

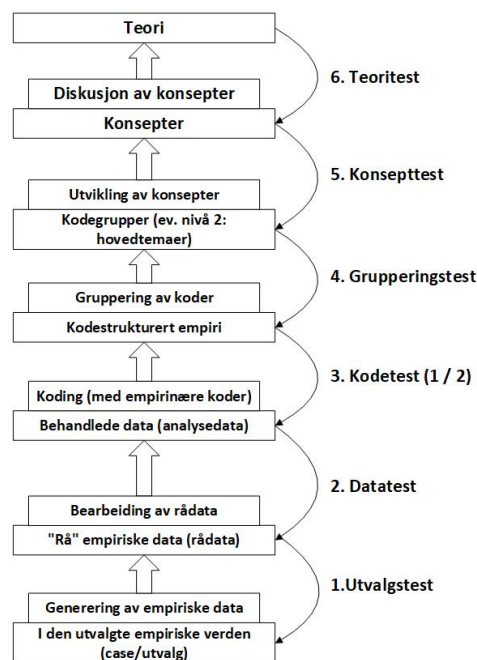
4.3 Induktiv vs. deduktiv fortolkningsprosess

Hvordan man metodisk tilnærmer seg det teoretiske grunnlaget i et forskningsprosjekt vil variere innenfor kvantitativ og kvalitativ forskning. Ved en kvalitativ studie er det ofte hensiktsmessig å velge en induktiv prosess hvor man samler inn empiri, og på bakgrunn av det materialet man sitter på formulerer noen antagelser og generelle sammenhenger på teoretisk nivå. I motsatt fall, ved en kvantitativ studie, vil man gjennom en deduktiv prosess ta utgangspunkt i en tidligere teori eller forskning for så å utarbeide hypoteser basert på dette som deretter søkes bekreftet eller avkreftet gjennom observasjoner som gjøres i studien (Tjora, 2021). Ofte vil det ikke være entydig hvilken metode som er best egnet i det enkelte tilfelle. Et forskningsprosjekt starter som oftest om en nysgjerrighet hvor det ikke er entydig om man har en teori man ønsker å teste ut i et deduktivt opplegg, eller om man i et induktivt opplegg ønsker å samle inn empiri først og deretter se hvilke teorier dette kan forklares opp mot (Tjora, 2021). I tilfeller hvor man i løpet av prosessen ser at man må vurdere teorien i et bredere perspektiv eller at man underveis må justere innsamlingen av empiri så vil fleksibilitet til selve forskningsprosessen være helt nødvendig. Ofte vil den beste løsningen da være å velge en kombinasjon mellom induktiv og deduktiv prosess – en såkalt abduktiv metode (Haig, 2005).

I min studie vil det i utgangspunktet være naturlig å ta en induktiv tilnærming hvor jeg først samler inn empiriske data på det jeg vil undersøke, og gjennom analysen prøver å forklare mine funn ut fra eksisterende teorier. Min problemstilling og mine forsknings spørsmål peker imidlertid ikke på noen entydig teori jeg kan legge til grunn, men åpner opp for teoretiske perspektiver som både omhandler samhandling og samstyring, men også institusjonell teori. I lys av dette vil jeg være nødt til å tenke abduktivt, som tilsier at jeg må veksle mellom teori og empiri i min tilnærming til mine empiriske data og til mine teoretiske rammeverk for studien. Målet er å kunne trekke slutninger på teoretisk nivå som baserer seg på mine empiriske funn, og dette fordrer at jeg har en fleksibel tilnærming, og velger en kombinasjon av induktiv og deduktiv metode.

Tjora (2021, s. 21) beskriver den stegvise-deduktive-induktive (SDI) metode som en prosess bestående av etapper hvor man jobber fra empiriske data i den ene enden og til teorier eller konsepter i den andre enden og at dette er en prosess som kan bevege seg i begge retninger. Dette er illustrert i figur 4-1.

Figur 4-1: Stegvis-Deduktiv-Induktiv (SDI) metode (Tjora, 2021, s. 21)



I hans modell er den oppadgående prosessen induktiv, hvor man starter med generering av data, bearbeiding, koding og deretter gruppering av koder, konseptutvikling, diskusjon av konsepter før man ender opp på teori. Den nedadgående, eller deduktive, retningen vil derimot starte på teori og via de enkelte stegene ende opp på testing av et utvalg av empiriske

data. Ved å ha muligheten til å veksle mellom retningene i prosessen beholder man en bedre fleksibilitet i gjennomføringen av studien.

Jeg velger å benytte meg av den stegvise-deduktiv-induktive metoden i min studie siden jeg ser behovet for å kunne bevege meg i begge retninger i denne modellen. Dette gjør jeg fordi det underveis vil være nødvendig for meg å vurdere om jeg har brukt riktige kriterier, jeg må gjøre vurderinger av de empiriske data jeg har fått samlet inn og eventuelt gjøre justeringer i min innsamling, og jeg må sørge for å ha en bred nok tilnærming til den overordnede teorien underveis i forskningsprosessen.

4.4 Studiens design

Hvilket prosjektdesign man velger for en studie vil avhenge av hvilken type problemstilling man har valgt. Min problemstilling og mine forskningsspørsmål er utforskende eller eksplorerende, hvor utgangspunktet er at jeg ikke har så god kunnskap om det fenomenet jeg ønsker å undersøke, og dermed søker en forståelse. Siden problemstillingen er eksplorerende så krever det at jeg har en fleksibel og åpen tilnærming i mine empiriske undersøkelser, og at jeg er åpen for det som kan være ukjent og uventet. I dette arbeidet er det en fordel at jeg undersøker et mindre antall enheter, det vil si velger en intensiv tilnærming. På den måten kan jeg gå mer i dybden og få fram flere detaljer og nyanser (Jacobsen, 2022). Hadde jeg valgt en tilnærming hvor jeg ønsket å undersøke et større antall enheter, så ville en ekstensiv tilnærming vært bedre. Da ville jeg kunne gått mer i bredden og undersøkt hvor vanlig et fenomen er og deretter generalisert dette opp til en større populasjon. Utfordringen med et slikt design er at nyanser kan bli borte, siden tilnærmingen blir mer generell (Jacobsen, 2022).

For å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene må man velge seg ut enheter som skal undersøkes. Man kan enten velge seg en avgrenset gruppe av enheter, eller en case, eventuelt velge seg flere caser og sammenligne mellom disse. Alternativt kan man velge ut enheter fra en større populasjon som man studerer, hvor den etterfølgende analysen gjør en i stand til å generalisere sine funn i utvalget til hele populasjonen. Små-N-studier innebærer at man gjør et utvalg av et mindre antall enheter, rundt 5-10, som ikke nødvendigvis trenger å være en del av en case, og som heller ikke trenger å være en del av den samme konteksten. Det som er viktig er at enhetene deler et fenomen man ønsker å undersøke. Det er dermed ikke selve enheten som er viktigst, men betydningen av fenomenet som undersøkes (Jacobsen,

2022, s. 116). I avgrensningen av studien, basert på den problemstillingen man har valgt, vil strategien dermed være å ta stilling til om man skal gå for en casestudie eller om man skal avgrense et utvalg ut fra spesielle kriterier. Som en hovedregel kan man si at casestudier er egnet når man skal frembringe kunnskap om selve casen, mens et kriterieutvalg er egnet til å studere noe som er knyttet til deltagerne – deres opplevelser, erfaringer, utfordringer og så videre (Tjora, 2021).

Min studie er strukturert som en små-N-studie, siden jeg skal se nærmere på hvordan ulike felles fenomen – samhandling, samstyring og informasjonsdeling – kan sees på i ulike organisasjoner. Det hadde vært mulig for meg å velge ut et spesifikt formalisert samarbeid og sett på det som en case-studie men da ville jeg ha låst meg til det ene konkrete samarbeidet og mistet muligheten til å se bredere på andre organisasjoner som på en eller annen måte inngår i ulike formaliserte samarbeid. Det finnes flere ulike slike formaliserte samarbeid, hvor flere organisasjoner deltar i en eller flere av disse, noe som betyr at en små-N-studie gjør meg i stand til å velge mellom et bredere utvalg av organisasjoner, uavhengig av hvilket av de formaliserte samarbeidene de måtte være involvert i. Dette gir meg også en mulighet til å innhente empiri fra et bredere utvalg av organisasjoner samt innhente data fra flere ulike nivå innad i de respektive organisasjonene. Dette vil være en styrke i min videre analyse siden jeg da vil kunne få en bredde på de empiriske dataene, slik at de fenomenene jeg studerer vil kunne belyses fra flere ulike sider enn hva en casestudie ville kunne frembringe. Et annet moment jeg har vektlagt er det faktum at jeg studerer *åpne og lukkede* organisasjoner. I den konteksten er det avgjørende at informantene er anonymiserte, noe som ville vært vanskelig å sikre dersom jeg hadde valgt en casestudie med definerte deltagere.

4.5 Innsamling av empiriske data

For at en problemstilling skal kunne undersøkes empirisk er det fire forhold som må være avklart. For det første må det klargjøres hva man er interessert i, også omtalt som undersøkelsens variabler. For det andre: hvem er det man er interessert i, eller hvilke enheter er det snakk om. For det tredje må man avklare den romlige konteksten, eller hvor skal undersøkelsen finne sted. Og til slutt, hva er den tidsmessige konteksten, eller når skal undersøkelsen finne sted. For å finne svar på problemstillingen er det avgjørende at man finner hensiktsmessige instrumenter for innsamling og generering av empirisk data til studien (Jacobsen, 2022, s. 76). Gitt min problemstilling, hvor jeg har valgt et intensivt prosjektdesign

og kvalitativ tilnærming, vil jeg som en konsekvens av dette samle inn kvalitative data. Disse egner seg godt når man er interessert å avdekke, utvikle eller avklare hva som ligger i et begrep eller et fenomen, og når hensikten er å få fram hvordan mennesker fortolker og forstår en gitt situasjon. Denne type data er også egnet når man ønsker å se på sammenhengen mellom individ og den konteksten de er i, samt gå mer i dybden slik et intensivt forskningsopplegg, eller små-N-studie, legger opp til. Ulempen med denne type data er at det er ressurskrevende i innsamlings- og analysefasen, noe som betyr at det er hensiktsmessig å velge et mindre antall enheter for undersøkelse (Jacobsen, 2022).

Et viktig moment ved utvelgelse av instrumenter for innsamling av empirisk data, og etter hvert utvelgelse av enheter i utvalget, er at man unngår såkalt partisk innsamling, eller «sampling bias» slik Moses og Knutsen (2019, s. 111) beskriver. Dette betyr at man velger seg enheter som enten er i tråd med, eller som bekrefter den teorien man ser på. Dersom dette ikke iakttas vil en konsekvens være at resultatene av analysen ikke lar seg generalisere. I min studie vil jeg samle inn to typer empiriske data til bruk i analysen – dokumenter og intervju. Bakgrunnen for mitt valg er mine forskningsspørsmål som peker på regulatoriske, organisatoriske og kulturelle aspekter ved samhandling. For å kunne belyse det første spørsmålet vil jeg være nødt til å studere styrende dokumenter og lovverk for å se om det ligger noe der som påvirker muligheter for samhandling og/eller informasjonsdeling. For de to øvrige forskningsspørsmålene vil jeg primært bruke intervju som empirisk grunnlag. Intervjuene omfatter aspekter som ikke nødvendigvis er nedskrevne og som dermed lar seg vurdere opp mot skriftlige kilder, samt at vurderingen av disse vil i stor grad være basert på subjektive opplevelser og erfaringer fra personer som er en del av dette samarbeidet.

Når man skal samle inn empiri og velge de enhetene man ønsker å undersøke, så må man huske på at det man samler inn er et utsnitt av tid og personer/hendelser, tema og fenomen, og ikke minst av kontekst. Det er derfor viktig at undersøkelsene er tidsriktige for det man har definert og avgrenset i studiens problemstilling. Det er problemstillingen som styrer utvelgelsen av enheter, og man må velge ut enheter for undersøkelse som kan gi svar på det man faktisk ønsker å undersøke, og man må stole på at den informasjonen man får fra dem. De må være pålitelige. For å oppnå dette må man definere hvilken populasjon man skal se nærmere på, og man definere hvilke inkluderings- og ekskluderingskriterier man skal legge til grunn for utvelgelsen av informanter i en intervjustudie (Jacobsen, 2022). Utvalgs-kriteriene sier noe om hvor mange informanter man ønsker å ta med i utvalget, samt hvilke man ønsker

å inkludere eller ekskludere (Ringdal, 2018). Det er flere momenter som er viktige i disse vurderingene: skal man gjøre et tilfeldig utvalg, hvilken bredde og variasjon skal utvalget ha, skal man velge informanter som er veldig typiske eller ekstreme innenfor utvalget, skal man ta ting som det kommer og følge en såkalt snøballmetode, eller skal man replikere et utvalg fra et tidligere forskningsprosjekt (Jacobsen, 2022).

4.5.1 Dokumenter som empirisk grunnlag

I de fleste forskningsprosjekter vil dokumenter være viktig datamateriale, ofte brukt som bakgrunns- eller sekundærdata sammen med for eksempel intervjuer. Dette er også noe jeg har valgt for min studie. Dokumentene kan gi forskeren viktig informasjon om et spesifikt saksforhold, samt når og hvor dette er nedskrevet. Det er derfor viktig å sette dokumentene inn i sin kontekst når de brukes som kilder, det vil si når de er skrevet, av hvem og med hvilket formål (Tjora, 2021). Ved dokumentanalyse er det flere innfallsvinkler som er relevante i vurderingen av den enkelte kilde. Man kan betrakte dokumentet som et sted hvor ulike praksiser finner sted, som et verktøy for å oppnå ulike mål, og til slutt som arbeid eller håndverk som krever kunnskap og erfaring (Asdal & Reinertsen, 2020). Et eksempel på det førstnevnte kan være Statsbudsjettet, som i praksis er et dokument hvor flere bidragsytere fra flere departementer kommer sammen og jobber frem et felles produkt. Et eksempel på dokument som et verktøy for å oppnå et mål kan være en NOU eller tilsvarende dokument som er bestilt med et avgrenset mandat og som er tenkt brukt til å bringe frem en endring. I det siste eksempelet hvor man ser på dokumenter som arbeid ser man nærmere på selve dokumentarbeidet, hva det består i og hvilken betydning det har for de sakene det berører. Samlet sett er det derfor aktuelt å studere nærmere hvilken funksjon dokumentene har, hvilken kontekst de er skrevet i, og ikke minst hvilken påvirkning de har på de sakene de berører (Asdal & Reinertsen, 2020).

I min studie er dokumenter være viktig empiri for å kunne besvare problemstillingen og spesielt det første forskningsspørsmålet som omhandler regulatoriske aspekter og deres påvirkning på samhandling og informasjonsdeling. For å kunne analysere dette nærmere må jeg se på selve teksten for de lover og regler som er aktuelle og eventuelt forarbeidene til disse. Dette gjelder både formelle lover vedtatt av Stortinget, men også instruksjer som er utformet enten internt i en organisasjon eller mellom flere organisasjoner. Ved den etterfølgende analysen vil det være naturlig å vurdere dokumentene ut fra innfallsvinklene

sted, verktøy og arbeid, som omtalt ovenfor. Dette er viktig for å kunne vurdere prosessene som skjer i arbeidet med dokumentene, på hvilken måte dokumentene har vært verktøy til å oppnå et mål, og til slutt hvordan arbeidet med dokumentene har påvirket opprettelsen av ulike samarbeidsmekanismer.

4.5.2 Utvalgsriterier for dokumenter som analyseres i studien

For å sikre et riktig utvalg av dokumenter til empirisk bruk har det vært viktig at jeg velger relevante og pålitelige kilder. I dette tilfelle vil lovverk og forarbeidene til disse fylle dette kravet. Dette er dokumenter som stammer fra offentlig forvaltning og Stortinget, en kilde som både vurderes som pålitelig og troverdig. Videre er det viktig å avgrense utvalget av dokumenter til å gjelde de regulatoriske tekstene som berører samhandling og informasjonsdeling mellom de organisasjonene jeg har avgrenset i min studie. Jeg kunne i stor grad ha inkludert diverse strategidokumenter, utredninger og evalueringer som omhandler samvirke og samhandling i et større samfunnssikkerhetsperspektiv, men disse anser jeg å ligge utenfor den avgrensede tematikken jeg omhandler i min studie. Jeg har også valgt dokumenter som er oppdaterte og dagsaktuelle, og ikke historiske bestemmelser fra tidligere. Flere av de regulatoriske dokumentene har vært revidert eller endret i løpet av de siste årene, og det er da viktig at jeg analyserer de tekstene som gjelder nå og ikke ser på et historisk tilbakeblikk. Dette er viktig slik at jeg i analysen av både dokumenter og informasjon fra intervjuene kan sammenholde data som er tidsriktig innenfor den rammen jeg har satt for min studie, slik Ringdal (2018) påpeker.

Siden jeg ser på formaliserte samarbeid mellom åpne og lukkede organisasjoner, er det relevant å se på det lovverket og de forskriftene som regulerer hver av disse organisasjonene. Det har vært viktig å kunne kartlegge hvilke intensjoner og forventninger som ligger bak en regulatorisk tekst, hvilke eventuelle justeringer som er blitt gjort i løpet av lovgivningsprosessen, spesielt knyttet til hvordan selve lovforslaget ser ut når det fremmes for Stortinget, og til slutt hvordan nå-situasjonen ser ut med det gjeldende regelverket. For å ivareta disse behovene har jeg valgt ut følgende kategori dokumenter: offentlig utredninger knyttet til lovens endring eller oppdatering, proposisjonen til Stortinget til vedtagelse, og til slutt selve lovteksten eller forskriften som er gitt med hjemmel i loven.

Det utvalgte empiriske dokumentgrunnlaget ser dermed slik ut som vist i tabell 4-1. En fullstendig referanseliste over disse dokumentene er vist i vedlegg 1.

Tabell 4-1: Oversikt over dokumenter som inngår i studiens empiriske utvalg

	Sikkerhetsloven	Politiregisterloven	Etterretningstjenesteloven	Diverse
Forarbeider	NOU 2016:19 (2016) Tråvik-utvalgets rapport: Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid	NOU 2003:21. (2003) <i>Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.</i>	NOU 2015:13. (2015) Lysne I-utvalget sin rapport: <i>Digital sårbarhet - sikkert samfunn.</i>	
Lovforslag	Prop. 153 L (2016-2017). Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)	Ot.prop. nr. 108 (2008-2009). <i>Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).</i>	Prop. 80 L (2019-2020). <i>Lov om Etterretningstjenesten</i>	
Lovtekst	Sikkerhetsloven. (2018).	Politiregisterloven. (2010).	Etterretningstjenesteloven. (2020).	Politi-loven. (1995). Straffeprosessloven (1981)
Forskrift Instruks	Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen) (1972) Forskrift om informasjonssikkerhet (2001) Virksomhetsikkerhets forskriften. (2019).	Politiregisterforskriften. (2013).		Instruks for Politiets Sikkerhetstjeneste (2005). Instruks om samarbeidet mellom E og PST. (2006).

4.5.3 Intervju som empirisk grunnlag

Den meste brukte datagenereringsmetoden ved kvalitativ forskning er en eller annen form for intervju, og særlig er semistrukturerte intervjuer eller dybdeintervjuer mye brukt. Et annet alternativ er fokusgruppeintervju, hvor flere deltagere intervjues i fellesskap for å diskutere et avgrenset tema med forskeren som ordstyrer. Fordelen med et gruppeintervju er at man får feedback fra flere informanter samtidig, men ulempen er at gruppedynamikken kan påvirke hvilke svar den enkelte informant gir (Jacobsen, 2022). I en studie hvor man har relativt få enheter vil et dybdeintervju være godt egnet. Ved å intervju informantene enkeltvis, samt

stille åpne spørsmål som innbyr til en fri fortelling, får man frem flere detaljer og nyanser. Intervjuet kan gå fra å være helt ustrukturert hvor forskeren ikke bruker noen intervjuguide, til et veldig fast opplegg hvor man stiller spørsmål med svaralternativer i en gitt definert rekkefølge. I alle tilfeller er det viktig at man unngår et intervjuopplegg hvor informantens svar påvirkes av hvordan spørsmålene er formulert, eller i hvilken rekkefølge de stilles. Målet er få en upåvirket fortelling samtidig som at fremdriften styres av forskeren (Tjora, 2021). Denne innsamlingsformen er arbeidskrevende både med tanke på planlegging og organisering, selve gjennomføringen av intervjuet og til slutt transkriberingen av samtalen i ettertid. Fordelen er imidlertid at informantens egne meninger kommer godt fram, i tillegg til hans fortolkninger og forståelse av de temaene som berøres i intervjuet (Ringdal, 2018).

I min studie har jeg brukt dybdeintervju som metode. Ved hjelp av en intervjuguide har jeg gjennomført intervjuer som har vært strukturert etter de tre temaene jeg har berørt i mine forskningsspørsmål: regulatoriske, organisatoriske og kulturelle aspekter ved samhandlingen. Jeg har avgrenset temaene og styrt samtalen i forhold til dette, men samtidig vært nøye med å stille åpne spørsmål til informanten under hvert tema ved å bruke spørreord som fortell, beskriv, forklar, utdyp og så videre. På den måten sikret jeg fremdrift i samtalen samtidig som jeg inviterte til informantens frie forklaring innenfor de enkelte tema. Denne fremgangsmåten bidro også til at informanten kunne komme med informasjon som ikke nødvendigvis var forhåndsplanlagt fra min side. Ved behov stilte jeg sonderende spørsmål for å følge opp informasjon som informanten ga i intervjuet, i tillegg til at det av og til var aktuelt å stille lukkede spørsmål for å avklare eventuelle misforståelser eller uklårheter. Samlet sett sørget denne fremgangsmåten i intervjuet for at jeg fikk bred og variert informasjon fra informantene som vil danne grunnlag for en grundig analyse i det videre arbeidet. Ved å bruke diktafon under intervjuet kunne enhver detalj fra samtalen transkriberes, med unntak av pauselyder, kremt og gjentakelser, noe som var viktig i den etterfølgende kodingen og analysen av intervjuene.

4.5.4 Utvalgsriterier for informanter i studien

I min studie ser jeg nærmere på formaliserte samarbeid mellom åpne og lukkede organisasjoner, uten at jeg har definert ett spesifikt samarbeid eller etablert rutine. Dette betyr at jeg har intervjuet informanter som representerer både åpne og lukkede organisasjoner, og informanter som har tilknytning til ulike formaliserte samarbeid mellom de åpne og lukkede

organisasjonene. Det er viktig at jeg har informanter som representerer ulike nivå i sin hjemmeorganisasjon, både medarbeider- og mellomlederrolle, slik at jeg kan få fram synspunkter og nyanser som representerer de ulike ståstedene i organisasjonene som den enkelte informant har. Det er også viktig å få informanter med varierende grad av erfaring, slik at jeg får fram nyansene mellom ansatte som har lang erfaring i rollen og de som er relativt nye. Dette er relevant for å kunne belyse kjennskap til etablerte praksiser, rutiner eller lovverk som kanskje er avhengig av en viss erfaring. Kjønnssammensetning i utvalget er av mindre betydning, men det er ønskelig å få en jevn blanding av kvinner og menn dersom det er mulig, siden dette kan bidra til å gi et mer nyansert bilde fra en bransje som er teknologitung og tradisjonelt har vært mannsdominert.

Ved utvelgelsen av informanter startet jeg med en for meg kjent person som har en definert rolle i ett formalisert samarbeid mellom åpne og lukkede organisasjoner. Deretter lot jeg denne informanten hjelpe meg med å finne andre aktuelle informanter etter snøballmetoden, ved at jeg ble henvist til et nytt navn, som igjen anbefalte meg å snakke med nye personer etter hvert som mine intervjuer ble gjennomført (Jacobsen, 2022). Jeg valgte denne tilnærmingen fordi jeg ikke hadde kjennskap til hvilke personer som kunne være mest aktuelle for intervju, og det var derfor praktisk at jeg fikk denne hjelpen til å identifisere personer med relevante roller innenfor de ulike formaliserte samarbeidene, gitt utvalgs-kriteriene ovenfor. Jeg så også at det var nyttig å få denne bistanden til å rekruttere informanter siden forespørselen på den måten kom fra en kollega de hadde kjennskap til og som de hadde tillit til, og ikke en ukjent person.

Jeg hadde et mål om å intervju ca. 10 informanter, fra henholdsvis politiet, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politiets sikkerhetstjeneste og ulike deler av Forsvaret. Jeg opplevde imidlertid at det var vanskelig å rekruttere tilstrekkelig antall informanter som hadde relevante roller innenfor de ulike formaliserte samarbeidene i løpet av min prosjektperiode. Dette kan ha flere årsaker. En kan være at folk ikke tok seg tid til å la seg intervju, en annen kan være at alle disse jobber i organisasjoner hvor hemmelighold og skjerming er en del av hverdagen, slik at det å skulle la seg intervju om prosesser knyttet til sin arbeidshverdag ikke fremstod som veldig aktuelt.

I mitt utvalg har jeg derfor intervjuet totalt syv personer, med en klar overvekt av menn. Tre av informantene kommer fra politiet, som jeg har plassert i kategorien åpen organisasjon. Av

de øvrige fire informantene kommer to fra Nasjonal Sikkerhetsmyndighet og to fra Forsvaret. Disse fire har jeg plassert i kategorien lukket organisasjon. Disse syv informantene representerer deltagelse i totalt fire ulike formaliserte samarbeid. Av mitt utvalg informanter er tre av kategorien medarbeider mens fire er definert som mellomleder. Det er dermed en jevn fordeling i utvalget mellom kategoriene utfører og mellomleder, samt informanter fra henholdsvis åpen og lukket organisasjon.

For å synliggjøre de ulike karakteristika ved organisasjonene og informantene som inngår i min studie, har jeg satt opp disse i en tabell som vist i nedenfor.

Tabell 4-2: Karakteristika ved organisasjoner og informanter som inngår i studiens empiriske utvalg

	Åpen organisasjon	Lukket organisasjon
Karakteristika ved organisasjonen	<ul style="list-style-type: none"> - Hovedfokus på samfunnssikkerhet - Opererer i hovedsak under regelverk om taushetsplikt og personvern - Personell er samlokalisert 	<ul style="list-style-type: none"> - Delt hovedfokus på statsikkerhet og samfunnssikkerhet - Opererer under sikkerhetsloven/ etterretningstjenesteloven - Personell spredt på flere lokasjoner
Karakteristika ved mellomleder	<ul style="list-style-type: none"> - Lang og variert erfaring fra egen organisasjon - Erfaring fra flere formaliserte samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - Lang og variert erfaring fra egen organisasjon - Erfaring fra flere formaliserte samarbeid - Større grad av teknisk kompetanse
Karakteristika ved medarbeider	<ul style="list-style-type: none"> - Overvekt av analysekompetanse - Erfaring som liaison - Samlokalisert med samarbeidspartnere 	<ul style="list-style-type: none"> - Overvekt av teknisk kompetanse - Erfaring som liaison - Delvis samlokalisert med samarbeidspartnere

4.6 Valg av analytisk tilnærming – tematisk analyse

Den kvalitative analysen har som mål å gjøre leseren av forskningen i stand til å få økt kunnskap om det området det forskes på, uten at han selv må gå igjennom de data som er frembrakt i løpet av en studie. Ved å bruke den stegvise deduktive-induktive metoden som beskrevet i kap. 4.3 kan forskeren redusere kompleksiteten i det materialet man sitter på og deretter utvikle konsepter, modeller eller teorier i den videre analysen (Tjora, 2021). Refleksiv tematisk analyse er en lett tilgjengelig og robust metode for å utvikle, analysere og tolke mønster på tvers av et kvalitativt datasett. Dette gjøres igjennom en prosess hvor tekst blir systematisk brutt ned og kodet før man i det videre arbeidet samler de ulike kodene i tema

som deretter utgjør grunnlaget for den videre analysen (Braun & Clarke, 2022). At prosessen er refleksiv innebærer at forskeren er kritisk både til sin egen rolle, sin forskningspraksis og selve forskningsprosessen som ligger til grunn for et prosjekt. Dette betyr at man hele tiden stiller seg spørsmål ved hva man gjør, hvordan og hvorfor man gjør sine metodiske valg, og til slutt ved hvordan alle valg underveis i en studie påvirker resultatene av studien (Braun & Clarke, 2022). I forhold til min egen studie er det viktig at jeg reflekterer rundt mine egne erfaringer med informasjonsdeling og samhandling mellom personer og enheter, og tenker kritisk omkring/gjør rede for hvilket forhold jeg har til organisasjonene og intervjuobjektene som inngår i studien. Har jeg noen antagelser rundt temaet og vil mine informanter oppfatte meg og min rolle i prosjektet på en gitt måte? Å anerkjenne sin egen bakgrunn og erfaringer er helt essensielt. På den måten kan man ta et skritt tilbake, skape en viss distanse, og til slutt reflektere rundt hvordan ens egne erfaringer har innvirkning på forskningsarbeidet og studien (Braun & Clarke, 2022, s. 18).

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for de ulike stegene som inngår i refleksiv tematisk analyse. Jeg vil beskrive arbeidsprosessene i hvert enkelt steg, og vise hvordan man går fra den innledende bearbeidingen av de empiriske data, via koding og utvikling av kodegrupper, til man i det siste steget står igjen med tema og overordnede tema som vil beskrives nærmere i den videre rapporten.

4.6.1 Refleksiv tematisk analyse – en prosess i 6 steg

Braun og Clarke (2022, s. 4) definerer refleksiv tematisk analyse som en metode for å utvikle, analysere og tolke mønstre på tvers av et kvalitativt datamateriale. Prosessen involverer en systematisk koding av de empiriske data som deretter grupperes og utvikles til tema. Jeg gjennomfører en kvalitativ studie hvor min problemstilling retter seg mot regulative, organisatoriske og kulturelle aspekter ved samhandling og informasjonsdeling. Dette er spørsmål som både krever dokument- og intervjudata for å kunne besvares og man må anta at kodingen av dette materialet vil avdekke eksplisitte meninger fra for eksempel lovtekster og styringsdokumenter, og mer implisitte fortolkninger gitt av informantene i studien. I så måte vil tematisk analyse være egnet som metode for å få fram nyansene og bredden i mitt empiriske utvalg, i tillegg til at den passer godt til den induktive tilnærmingen jeg har valgt for studien. En gjennomgang av empiriske data først, for deretter å identifisere koder og tema vil egne seg godt når jeg skal prøve å forklare mine funn ut fra eksisterende teorier. Braun og

Clarke (2006, s. 87) lister opp 6 steg som inngår i den refleksive tematiske analysen, som vist i figuren nedenfor:

Tabell 4-3: Steg i reflektiv tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006, s. 87)

Steg	Beskrivelse av prosess
1	Gjøre seg kjent med sine data Transkribere data (om nødvendig), gjennomgå materialet sitt i flere omganger for å gjøre seg kjent med detaljene, notere seg innledende ideer
2	Innledende koding av data Systematisk koding av interessante detaljer fra hele datamaterialet, sammenstille alle detaljene som er relevante for hver kode
3	Identifisere mulige tema Gruppere samsvarende koder inn i mulige tema, hvor man samler all relevant data inn under hvert enkelt tema-utkast
4	Bearbeide de foreløpige tema Kontrollere at de ulike utkastene til tema gir mening i forhold til de kodede utdragene fra dokumenter og intervju, samt for det totale datamaterialet sett under ett. Lage et tematisk kart over analysen
5	Definere og navngi tema Avgrense og definere hvilken historie hvert enkelt tema forteller, og gi temaet en tydelig tittel
6	Skrive rapport Velge ut illustrerende og overbevisende eksempler fra datamaterialet basert på de utvalgte tema, og analysere disse opp problemstillingen og litteraturen. Skrive en oversiktlig rapport av analysen.

Steg 1: Gjøre seg kjent med sine data

Enten man har samlet inn eksisterende data eller har gjennomført intervjuer og på den måten generert data selv, er det viktig at man gjør seg grundig kjent med det materialet man sitter med. Har man gjennomført intervjuer vil innholdet fra disse allerede være kjent for forskeren, men for å kunne gjøre en god bearbeidelse av materialet er det avgjørende at man både har et overblikk, men også dybdekunnskap om datamaterialet. For å klare dette betyr det som oftest at man må lese materialet flere ganger, gjerne på en aktiv måte slik at man ser etter meninger og mønstre mens etter hvert som man leser og at man samtidig gjør seg notater om relevante detaljer (Braun & Clarke, 2022). Dette er en tidkrevende prosess og det kan derfor være fristende å hoppe over enkelte ting og heller være selektiv på hva man leser, men dette er noe det advares mot. En grundig gjennomgang av alt materiale gir det beste grunnlaget for det videre kodelaget (Braun & Clarke, 2006).

I min studie har jeg samlet inn dokumentdata og gjennomført egne intervjuer.

Dokumentdataene ble hentet fra offentlige kilder og består i all hovedsak av materiale som er kjent fra før, nærmere bestemt NOU'er, forarbeider til lover og konkrete lovtekster og instruksjoner. Det var likevel nødvendig å lese igjennom disse flere ganger slik at jeg lettere kunne se hvilke områder av teksten som var mest interessant for meg å studere nærmere da jeg skulle begynne med koding. Intervjuene ble gjennomført ved hjelp av diktafon, og

opptakene fra hvert intervju varte mellom 1-2 timer hver. Selve transkriberingen ble gjort av meg selv, en prosess som tok lang tid. Jeg opplevde at etter hvert som jeg fikk inn en rutine på å lytte og skrive med en god rytme så gikk prosessen lettere, men hvert intervju tok minst 8-10 timer å transkribere. Jeg benyttet meg ikke av noen spesiell programvare under prosessen, men lyttet på intervjuene på halv hastighet mens jeg skrev fortløpende. For å fange opp alt som ble sagt under intervjuet spolte jeg tilbake i opptaket med jevne mellomrom og hørte på lyden på nytt. Jeg unngikk å ta med pauselyder og fyllord, som for eksempel mmm og eh, men utover dette er hver transkripsjon en tilnærmet nøyaktig gjengivelse av det som ble sagt under intervjuet. Selv om noen av informantene snakket dialekt er min transkripsjon skrevet på bokmål. Dette valgte jeg fordi alle snakket en avlepen østlandsvariant av sin egen dialekt, hvor det i hovedsak var a-ender eller enkelte dialektformer av ord som skilte seg ut. Der hvor det ble brukt enten engelske uttrykk eller særegne ord og egennavn så er disse transkribert slik de ble sagt under intervjuet.

Det er en fordel at den som gjennomfører intervjuet også transkriberer det. Siden mye av det nonverbale i et intervju ikke lar seg gjenskape på en utskrift, og i etterkant vil en forsker som gjennomførte intervjuet bli satt tilbake til situasjonen når han leser igjennom transkripsjonen. På den måten vil man kunne huske bedre hvordan ting ble sagt og hvilken stemning det var i selve intervjuet. Dette gir et bredere bakteppe for forskeren, noe som er en fordel når man skal gjennomføre kodingen og den påfølgende analysen (Tjora, 2021). I det videre arbeidet med å gjøre meg kjent med datamaterialet oppdaget jeg nyanser i intervjuene ved gjennomlesning som jeg ikke hadde fanget opp da jeg transkriberte. Dette skyldes nok at jeg hadde fått en viss distanse fra tiden da jeg satt med lydopptakene på øret, til jeg leste de samme intervjuene som tekst på papir. Dette illustrerer viktigheten av å ta seg tid til å lese intervjuene grundig og ikke bare basere seg på det man husker fra selve samtalen.

Steg 2: Innledende koding av data

I denne fasen tar man for seg datamaterialet og gjør en systematisk gjennomgang hvor man koder teksten. En kode betyr et identifisert trekk i materialet, enten en beskrivelse eller et ord, som er interessant for forskeren og som peker tilbake på det fenomenet man undersøker (Ringdal, 2018, s. 254). Formålet med denne kodingen er å trekke ut essensen av det empiriske materialet og redusere volumet slik at man legger til rette for idégenerering på bakgrunn av detaljene i empirien. For å motvirke at forskeren trekker med seg sine egne antagelser og forventninger inn i selve kodearbeidet, er det en fordel at man benytter en så

empirinær koding som mulig. Dette betyr at kodingen skal ligge svært tett på empirien, og helst bruke begreper som allerede finnes i datamaterialet. Poenget er at kodene skal ligge tett på informantens utsagn i intervjuer og ivareta det som er spesifikt i materialet (Tjora, 2021, s. 218). I denne prosessen vil man se at kodene kan strekke seg fra å være mer datadrevet, beskrivende og semantiske til å være mer latente. En semantisk kode fanger opp det som eksplisitt blir sagt i et intervju, gjerne ved å bruke de samme ordene som informanten, mens en latent kode fanger opp mer implisitte meninger eller forståelser av enkelte utsagn (Braun & Clarke, 2022, s. 57). Det er ofte lettere å velge semantiske og empirinære koder siden de er lette å identifisere i det tekstlige materialet, men det er fullt mulig å benytte seg av begge deler. Poenget med kodingen er å skaffe seg en oversikt og gi mening til datasettet slik at dette kan brukes videre i analysen. Det viktige man må huske på er at kodene, enten de er semantiske eller latente, skal være presise og spesifikke slik at de klarer å fange essensen for de ulike meningene i datasettet (Braun & Clarke, 2022).

I min studie valgte jeg å benytte dataprogrammet Nvivo (versjon 1.7.1 for Mac) til gjennomgangen av mine dokument- og intervjudata. Nvivo er et program som er utviklet for analyse av kvalitative data hvor man kan importere ulike dataformater, som for eksempel tekst, bilder, og lydfiler for deretter å bruke de ulike funksjonene i programmet til å kode, systematisere og gruppere de ulike temaene i materialet. Man kan også ta ut ulike rapporter, lister og oversikter fra programmet, eller lage visualiseringer. Fordelen med slike programmer er at de forenkler arbeidet med den kvalitative analysen betraktelig og de gjør det mulig å få en god oversikt over materialet ved at gjennomlesing, markering av relevant tekst og tildeling av koder gjøres digitalt. Den videre bearbeidingen er også gjort enklere ved at man kan bruke programmet til å lage koblinger mellom koder, eventuelt endre navn på dem, samt lage tekstutdrag fra hele datamaterialet for de enkelte kodene. Ulempen ved bruk av slike dataverktøy er at forskeren kan bli for bundet av de tekniske mulighetene programmet har, og at man i for stor grad baserer seg på programmets funksjoner og muligheter og på den måten lar programmet styre forskningsprosessen (Tjora, 2021). I min studie har jeg vært bevisst på å bruke programmet på samme måte som en mer analog tilnærming ville sett ut, med papiirutskrifter og merketusjer og koder på gule lapper. Jeg har kun benyttet programmet til å gjennomgå tekst og knytte koder til de enkelte tekstutdrag, for deretter å sortere disse inn i ulike tematiske grupper. Jeg har ikke benyttet meg av de ulike auto-funksjonene hvor programmet foreslår koder automatisk, eller lager grupperinger av både tekstutdrag og utvalgte tema basert på standardiserte søk. På den måten har jeg ivaretatt at bruken av

programmet ikke har hatt uforholdsmessig innvirkning på mitt prosjekt, men utelukkende hjulpet meg til å ha en systematisk gjennomgang og fremdrift i behandlingen av mitt materiale.

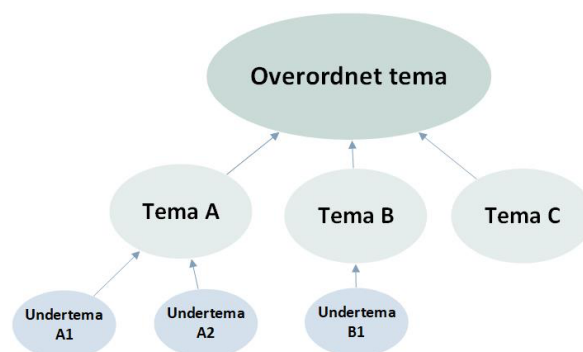
Jeg leste hvert dokument nøye og kodet teksten forløpende ved lage koder som var så tett opp til selve innholdet som mulig, eller som sammenfattet en mening eller oppfatning i utdraget. Et eksempel på en empirinær kode jeg har brukt er ‘informasjon som handelsvare’, siden denne gjenspeiler ordrett hva som er sagt i ulike intervjuer. Et eksempel på en latent kode som beskriver en mening eller oppfatning er ‘trusselbildet er komplekst’, siden denne i større grad dekker flere ulike utsagn og betraktninger rundt dette temaet. Etter hvert som jeg leste igjennom de enkelte dokument så jeg at jeg enten kunne bruke eksisterende koder der det passet, eller så måtte jeg opprette nye koder for å kunne fange det særegne i hvert enkelt tekstutdrag. Jeg la ingen begrensning på meg selv i antall koder jeg opprettet selv om de i mange sammenhenger omhandlet det samme temaet eller beslektede emner. Det var viktig at jeg ikke prøvde å få empirien til å passe inn med eksisterende koder, men heller jobbe fritt med å tildele nye koder der det var riktig. Ved å ha slik empirinær koding fikk jeg til slutt et høyt antall koder, noe som bidrar positivt ved at mye av det empiriske innholdet i datasettet blir bevart. De kodene som ligner hverandre, vil uansett bli gruppert sammen i kategorier de neste steg i prosessen. En slik måte å jobbe på er også i tråd med prinsippet om induktiv analyse, ved at tema utvikles nedenfra og opp på bakgrunn av detaljerte koder (Tjora, 2021). Etter min første gjennomgang tok jeg en ny gjennomlesning for å se om det var elementer jeg hadde oversett, eller om det var koder jeg ønsket å legge til eller redefinere. Jeg gikk også systematisk igjennom tekstutdragene fra mitt datasett knyttet til hver enkelt kode for å se om det var samsvar mellom koden og teksten. I noen tilfeller valgte jeg å slå sammen koder siden de uttrykte det samme. Etter å ha fullført dette steget i prosessen satt jeg igjen med 173 individuelle koder som jeg tok med videre til neste steg.

Steg 3: Identifisere mulige tema

I dette steget av prosessen er det viktig å ha klart for seg hva som definerer et tema, og hva som kun er et emne-sammendrag fra det empiriske materialet (Braun & Clarke, 2022, s. 77). Et tema tar opp i seg mønstre av felles ideer og oppfatninger som sentrerer rundt et samlende konsept, mens et emne-sammendrag er en oppsummering av alt det datamaterialet ditt sier om et spesifikt emne. Et emne-sammendrag er dermed ikke et godt utgangspunkt for tematisk analyse. Man må se på tvers av alle de kodene man har etablert i sitt datasett for å samle de

som peker mot et felles tema og overordnet idé i stedet for å gruppere de etter enkeltemner. Denne jobben gjøres også induktivt ved at man identifiserer koder som har en innbyrdes tematisk sammenheng for så å samle disse i kategorier eller kodegrupper. Her er det viktig å tenke at et tema skal dekke ulike aspekter ved en idé eller et konsept mens kodene kun fanger et enkelt aspekt. Ved å redusere listen med koder til å bli et mindre antall kodegrupper, og som igjen samles rundt mer overordnede tema innenfor samme område så ser man en tematisk nettverksstruktur ta form. Kodegruppene gis nye navn som gjenspeiler det samlede tematiske innholdet, og disse kan igjen samles inn under et overordnet tema (Attride-Stirling, 2001). På dette steget i prosessen er det viktig å tenke at man skal finne tematiske sammenhenger på tvers av hele datasettet og ethvert forslag til tema må betraktes som et utkast siden man sannsynligvis vil gjøre endringer og justeringer før man kommer fram til sitt endelige resultat. Braun og Clarke (2022, s. 88) gir følgende skjematisk beskrivelse av tematiske nettverk, hvor flere undertema kan grupperes under et tema, som igjen peker opp mot et overordnet tema i en hierarkisk struktur, se fig. 4-2

Figur 4-2: Nivå på tema i tematisk analyse (Braun & Clarke, 2022, s. 88)



Å gruppere sine tema inn i en slik struktur kan bidra til å skape bedre oversikt og forståelse for sitt datamateriale. Det overordnede temaet ligger øverst og sammenfatter alle de underordnede temaene. Tilknyttet hvert tema kan det være flere undertema som på ulik måte hører sammen, men som likevel er distinkte. Temaene er horisontalt uavhengige, mens vertikalt må de henge sammen med det overordnede temaet. I den etterfølgende analysen kan det være hensiktsmessig å la hvert overordnede tema være et kapittel i presentasjonen av de empiriske funn, og la hvert tema utgjøre et delkapittel. I tilfeller der hvor et undertema er viktig for å belyse et sentralt poeng kan dette også brukes. Det som er viktig for forskeren å huske på er at man både skal finne tema som viser en overordnet sammenheng og mening i

sitt datasett, og samtidig fortelle hvordan dette er relevant for å besvare problemstillingen i studien. Temaene vil ikke i seg selv nødvendigvis adressere forskningsspørsmålene, men de vil utgjøre bevisgrunnlaget når forskeren skal svare ut forskningsspørsmålene i sin analyse (Braun & Clarke, 2022).

I min studie hadde jeg 173 ulike koder da jeg var verdig med den første gjennomgangen av mine intervjudata og mine dokumenter. Jeg gikk deretter i gang med å sortere disse inn i grupper som samlet seg rundt et felles overordnet tema eller undertema. Denne prosessen brukte jeg god tid på, og jeg lagde flere ulike utkast til de forskjellige kodegruppene. Etter å ha fullført denne delen av arbeidet satt jeg igjen med 13 kodegrupper som grupperte alle de 173 kodene, enten ved at kodene var samlet direkte inn under en av kodegruppene eller at de inngikk i ulike undergrupper i min oversikt. Mitt utgangspunkt var å samle de relevante kodene innledningsvis og så prøve å aggregere disse opp til større kodegrupper for å skape et tematisk hierarki som ga mening. Når denne jobben var gjort gikk jeg videre til neste fase i prosessen.

Steg 4: Bearbeide de foreløpige tema

I denne fasen tar man en gjennomgang av sine foreløpige tema fra steg 3 og ser hvordan de henger sammen både innbyrdes, men også i forhold til de kodede tekstutdragene i datamaterialet som inngår i de enkelte kodegruppene eller temaene. Fire spørsmål er sentrale å stille seg: er det mulig å definere klare rammer for et tema, og kan man tydelig si hva det skal og ikke skal inneholde? Finnes det tilstrekkelig med meningsfulle data som kan underbygge dette temaet, og er de nyanserte og varierte? Er dataene innenfor hvert tema for spredt slik at de ikke gir en sammenhengende mening? Og det siste spørsmålet: forteller dette temaet noe som er viktig – enten i forhold til datasettet, til problemstillingen og forskningsspørsmålene eller til den videre konteksten for studien? (Braun & Clarke, 2022).

Ofte ser man at disse utkastene til tema må bearbeides og tilpasses, kanskje må man gjennomgå kodingen på nytt fordi man har hatt et særskilt søkelys på deler av materialet sitt, eller kanskje må man gruppere kodene i en annen sammensetning slik at de gir bedre mening og sammenheng. Motstridende meninger internt i et tema må også adresseres. Hvert individuelle tema bør ikke inneholde meninger som er motstridende til det sentrale konseptet de er sortert under. På den annen side, ulike tema som sorterer under et overordnet konsept kan gjerne ha motstrid seg imellom, noe som i mange tilfeller er viktig for å illustrere en

spenning eller motsetninger i datasettet. Dette kan i mange sammenhenger være et sentralt poeng i den videre drøftingen (Braun & Clarke, 2022). På dette punktet i prosessen er det nyttig å lage en oversikt over hvordan disse ulike temaene henger sammen i ulike nettverk, enten ved å tegne opp et nettverkskart over alle sine tema og hvordan de henger sammen eller ved å lage en hierarkisk oppbygning, eller en tabell, som illustrerer det samme (Attride-Stirling, 2001). Etter å ha bearbeidet mine foreløpige tema gikk jeg videre til neste fase for å avgrense disse temaene og identifisere de overordnede temaene jeg ønsker å drøfte videre i min studie.

Steg 5: Definere og navngi tema

Med utgangspunkt i min problemstilling og mine forskningsspørsmål som knytter seg til samhandling og samarbeid mellom organisasjoner, og hvorvidt det er regulatoriske, organisatoriske og kulturelle aspekter som påvirker dette, har jeg inntatt et fugleperspektiv på mitt datamateriale og prøvd å se hvilke overordnede tema eller idéer jeg kan identifisere. Det har vært viktig å se utover selve forskningsspørsmålene og heller identifisere tema som favner bredere i materialet og som kanskje går på tvers av de ulike spørsmålene jeg ønsker å besvare (Attride-Stirling, 2001).

I denne delen av prosessen var det nyttig å redefinere temaene ved hjelp av Nvivo slik at materialet ble oversiktlig. Her har mine 13 foreløpige tema blitt bearbeidet, i noen tilfeller slått sammen eller fått nye navn, og deretter samlet sammen inn under tre overordnede tema som jeg har identifisert som fremtredende i mitt datamateriale. Dette er illustrert skjematisk i tabell 4-4 hvor det også kommer frem hvilke tema og undertema jeg har valgt å sortere under hvert overordnede tema.. En fullstendig oversikt over overordnede tema, tema, undertema og kodeliste for min studie er vist i vedlegg 2.

Tabell 4-4: Oversikt over studiens overordnede tema og tilhørende undertema

OVERORDNET TEMA	TEMA	UNDERTEMA
Tema 1: Informasjon, og deling av informasjon, er kjernen i samhandling (<i>Hva samhandler man om</i>)	Kunnskap som maktfaktor	
	Informasjon skal beskyttes	Lov som begrensning
	Informasjon skal deles	Hindre for samhandling og deling
Tema 2: Felles mål og retning med samhandling (<i>Hvorfor samhandle</i>)	Felles overordnet mål med samhandling	
	Forventninger til samhandling	
	Bedre oversikt sammen – helhetlig bilde	
	Roller og ansvarsfordeling i samarbeid	
Tema 3: Gode prosesser for samhandling (<i>Hvordan samhandle</i>)	Personellmessige aspekter (erfaring, kompetanse og tillit)	Fokus på resultat
		Ledelse og beslutning
		Lære av hverandre
		Ungt miljø
		Tillit en forutsetning
	Kunnskap om lovverk	
	Samlokasjon og tilrettelegging for effektiv samhandling	Retningslinjer og regler
	Praktisk oppsett for samarbeid	

På dette stadiet i prosessen er det viktig å definere hvert overordnede tema, noe som også er en god måte å teste hvor godt temaet knytter sammen de ulike detaljene i datagrunnlaget i studien. Det skal være mulig å definere temaet med et par setninger som klargjør og illustrerer hva det handler om, hvilken sentral idé det dekker opp og hvordan dette er brutt ned i tema og eventuelt undertema. Videre må det være mulig å avgrense temaet opp mot andre tema, og det er viktig å fortelle hva som er særegent ved akkurat dette overordnede temaet. Det er også aktuelt å peke på hvordan temaet er relevant i forhold til problemstillingen og forskningsspørsmålene, og hvordan det bidrar til den overordnede analysen i studien. Definerings av overordnet tema er også nyttig for å sette en struktur og flyt for hvordan empirien skal presenteres i studien (Braun & Clarke, 2022).

I min studie har jeg identifisert tre overordnede tema som preger mitt datamateriale, og som vil danne strukturen for min empiriske analyse. Det har vært en møysommelig prosess å gruppere koder og vurdere like kodegrupper og utkast til tema før jeg har klart å finne en overordnet rød tråd i mitt materiale. Jeg har ikke prøvd å identifisere tema som direkte svarer ut mine forskningsspørsmål, men har heller hatt søkelys på mer tverrgående og overordnede linjer som har vært fremtredende på tvers av hele datamaterialet, både i dokumenter og i intervjuer. Disse tre overordnede temaene velger jeg å definere på følgende måte:

Overordnet tema 1: Informasjon, og delingen av informasjon, er kjernen i samhandlingen

Når man snakker om informasjonsdeling og samarbeid mellom organisasjoner er det tydelig at *informasjon* som sådan er det helt sentrale – det å vite eller ha kunnskap om noe. Hva er innholdet i informasjonen, hvem besitter den, og på hvilken måte blir den brukt og av hvem? Informasjon i seg selv kan være både et middel og et mål, og er selve handelsvaren i de ulike samarbeid som etableres. Dette temaet lar seg avgrense siden det omhandler selve objektet for mine undersøkelser, eller *hva* jeg ønsker å studere nærmere. Dette temaet kan i flere undertema og jeg har identifisert tre av disse som mest fremtredende i mitt materiale. Det første temaet omhandler informasjon som maktfaktor. Det å sitte med informasjon som andre ønsker seg eller har behov for gir avsenderen makt, fordi kunnskapen kan påvirke arbeidsprosesser og beslutninger. Det å ha mulighet til å holde tilbake eller videreformidle informasjon kan dermed brukes som et middel for å oppnå ene målsettinger eller styrke egen posisjon. Det andre temaet omhandler informasjon som beskyttelsesobjekt. Dette knytter seg til de regler og etablerte praksiser for hvordan informasjon skal holdes tilbake og skjermes. Dette kan både være lovpålagt eller utslag av de normer og rutiner som gjelder i en organisasjon, og ha stor innvirkning på hvordan informasjon håndteres i samhandlingen med andre. Det siste temaet handler om informasjon som delingsobjekt. På samme måte som at informasjonen skal beskyttes er det også både lover og retningslinjer som tilsier at informasjon skal deles der det er mulig. I tillegg til de mer formelle rammeverkene for dette vil det også være interne normer og praksiser som påvirker hvordan dette skjer i et samarbeid.

Disse tre temaene belyser aspekter som vil bidra til å besvare min problemstilling og forskningsspørsmål. De omhandler hvordan lover og regelverk påvirker informasjonshåndteringen, samt de organisatoriske og kulturelle aspektene knyttet til beskyttelse og deling av informasjon i de ulike samarbeidene. Dette er viktige momenter å belyse fordi måten dette gjøres på vil ha mye å si for dynamikken, likevekten og tilliten mellom aktørene i et samarbeid. En nærmere analyse av dette vil gi kunnskap om hvordan håndteringen av informasjonen påvirker samhandlingen og samstyringsprosessene i de formaliserte samarbeidene.

Overordnet tema 2: Felles mål og retning med samhandling

Et gjennomgående trekk i mitt datamateriale er at alle organisasjonene jobber mot et felles mål og har felles retning, til tross for sine ulikheter. Dette temaet omhandler dermed et *hvor skal man og hvorfor* i min studie. Det lar seg avgrense ved å sette søkelys på de elementer

som peker på det overordnede formålet med samarbeid og de forventninger som er knyttet til det. Jeg har identifisert fire tema som berører dette temaet. Det første omhandler organisasjonenes felles overordnede mål, som er gjengitt i ulike styringsdokumenter og lovverk. Siden organisasjonene som inngår i min studie både har et ansvar innenfor statssikkerhet og samfunnsikkerhet så kunne man anta at målene for virksomhetene varierte litt, og at dette kunne ha innvirkning på felles samarbeid. Funn i datamaterialet tilsier imidlertid at målsettingene er relativt likelydende, men betyr dette at målene tolkes likt av de ulike aktørene? Det andre temaet omhandler hvilke forventninger som ligger til de ulike samarbeidene. Alle organisasjonene er styrt av overordnet myndighet og politiske signaler, og hvordan tolkes disse signalene og forventningene av de som skal utføre selve arbeidet? Det tredje temaet omhandler hvordan samarbeid gir bedre oversikt. Dette perspektivet belyser hva som for mange er selve poenget med de formaliserte samarbeidene, det at man samlet sett har bedre oversikt dersom man jobber i fellesskap enn hvis man jobber individuelt. Det fjerde temaet omhandler rolleavklaring, og hvordan dette er viktig for å bedre samhandlingen mellom organisasjoner.

Disse fire temaene belyser forhold som omhandler et felles formål og felles retning på de ulike formaliserte samarbeidene. Alle disse har direkte innvirkning på hvordan samhandlingen skjer i praksis og hvordan samstyringsprosessene mellom organisasjonene er. Det er en forutsetning for god samstyring at man er omforent om retning og formål på arbeidet, og i så måte vil dette temaet gi viktig kunnskap om hvordan regulative føringer påvirker samhandlingen, samt hvordan organisatoriske og kulturelle aspekter bidrar til god samstyring.

Overordnet tema 3: Gode prosesser for samhandling

Det siste temaet jeg har identifisert handler om veien fram til å nå de felles mål som er satt opp, eller *hvordan* man skal oppnå dette. Temaet avgrenses ved at det peker på de virkemidlene som brukes i samarbeidsprosessene for å oppnå målet om bedre informasjonsdeling og samhandling, enten det handler om organisatoriske og strukturelle forhold eller om det knytter seg til selve personellet som skal utføre arbeidet. To tema vil belyse dette overordnede temaet. Det første handler om de ansatte i de ulike formaliserte samarbeidene, det vil si hvem de er, samt hvilken kompetanse og erfaring de har. For at samarbeid skal fungere godt mellom ulike organisasjoner er det viktig at man har personell som har riktig bakgrunn for å løse oppgavene. Er det trekk ved de ansatte som påvirker

samhandlingen i noen grad, og kan man se ulikheter knyttet til normer, kultur og etablerte praksiser innad i de respektive organisasjonene som påvirker samhandlingen? Det andre temaet omhandler organisatoriske og tekniske løsninger for samhandling, og hvordan dette virker inn på samarbeidsprosessene. Dette kan omhandle både bruk av datasystemer, felles infrastruktur og hvordan man rent fysisk har organisert samarbeidet. Hvordan mennesker forholder seg til hverandre, og hvordan arbeidet er tilrettelagt er viktige aspekter i et samarbeid, siden dette både kan fremme og hemme samhandlingen.

Samlet sett vil dette temaet belyse hvordan arbeidsprosesser knyttet til både personellet og det organisatoriske innvirker på informasjonsdelingen og samstyringen mellom partene. Ved å se nærmere på organisasjonskultur og den praktiske organiseringen av arbeidet, vil dette gi verdifull innsikt når jeg skal besvare mine forskningsspørsmål som omhandler kulturelle og organisatoriske aspekter i et samhandlingsperspektiv.

I gjennomgangen av mitt empiriske materiale så jeg at dokumentdataene i stor grad ga informasjon som knyttet seg til lovreguleringer, prosedyrer for informasjonsdeling og forventninger til samarbeid, mens intervjudataene ga mer informasjon om arbeidsmetodikk, praksiser, holdninger og informantenes egne vurderinger. I min analyse har jeg vurdert dokumentdata og intervjudata likt, men jeg ser at intervjuene i større grad ga rom for tolkning fra min side når jeg skulle kode materialet enn hva dokumentene gjorde hvor et mer konkret språk resulterte i mer empirinær koding. Samlet sett ser jeg at mitt datamateriale belyser alle de tre tema jeg har identifisert i min studie, men det er likevel tydelig at dokumentene underbygger mine tema som omhandler mer regulative aspekter for samhandling, mens intervjuene i større grad belyser organisatoriske og kulturelle tema.

Steg 6: Skrive rapport

Det siste steget i prosessen for reflektiv tematisk analyse er å skrive selve rapporten for studien. Her presenterer man sine empiriske funn og knytter disse sammen opp mot problemstilling og forskningsspørsmål og drøfter disse opp mot relevant teori. Det er viktig at rapporten inneholder illustrerende eksempler fra det empiriske materialet, både innad i hvert tema, men også på tvers av temaene, og at man i analysen besvarer sin problemstilling og forskningsspørsmål (Braun & Clarke, 2022).

4.7 Kvalitetssikring - validitet og reliabilitet

I et forskningsprosjekt skal man minimere problemer knyttet til pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet). En kritisk tilnærming til de dataene man har innsamlet er helt nødvendig, har man lyktes i å samle inn det man hadde som mål å samle inn (intern gyldighet) og er ens funn overførbare til andre sammenhenger (ekstern gyldighet)? Kan man kort sagt stole på de dataene man har samlet inn (Tjora, 2021)? For å vurdere den interne gyldigheten må man spørre seg om de dataene man har valgt ut gir en sann representasjon av virkeligheten, i tillegg til å være kritisk til hvordan informasjonen har kommet fram. Vurdering av pålitelighet i et forskningsprosjekt handler mye om utvelgelsen av det empiriske grunnlaget og hvorvidt selve forskningsopplegget påvirker informantene og de dataene som samles inn, og i forlengelsen av dette selve analysen og konklusjonen. Alle disse momentene påvirker i hvor stor grad man stoler på det endelige resultatet, samt i hvor stor grad funnene kan generaliseres til andre enn det man har undersøkt (Tjora 2021).

Dette understrekes av Miles og Huberman (1994, s. 278) som også trekker frem viktige momenter når intern og ekstern gyldighet skal vurderes. Har man definert det man skal studere på en meningsfull måte (begrepsvaliditet)? Er utsagnene fra informantene i studien troverdige og autentiske. Kan man feste lit til det som er sagt (intern validitet)? Kan man si at resultatene lar seg overføre til andre kontekster (at de har ekstern validitet) og til slutt, har forskeren vært troverdig og objektiv i fortolkningen av resultatene i sin studie (objektivitet)? Alle disse momentene er viktige å iaktta fordi de vil bidra til å vurdere kvaliteten på de konklusjonene man kommer frem til i studien (Miles & Huberman, 1994).

At forskeren er åpen om sine valg underveis i prosessen, samt reflekterer over sin egen påvirkningsmulighet i selve forskningssituasjonen er viktige momenter som styrker den samlede kvaliteten på det endelige resultatet. Viktige momenter i denne konteksten vil være at man grundig redegjør for hvordan dataene er samlet inn, har man begrunnet sitt metodiske opplegg godt nok, har man begrunnet sitt valg av enheter godt nok og beskrevet utvalgskriteriene, hvor nær er forskeren til det temaet det forskes på, er det et klart skille mellom presentasjon av data og forskerens egne tolkninger av disse dataene, og har forskeren reflektert over hvordan ulike trekk ved undersøkelsene kan ha påvirket funnene. (Jacobsen, 2022, s. 260).

I min studie har jeg hatt særskilt søkelys på innhenting av dokumentdata, samt prosessen rundt utvelgelse av informanter til intervju. Dette har medført at mitt empiriske grunnlag sier noe om det jeg ønsker å undersøke, ved at det representerer ulike organisasjoner og formaliserte samarbeid, og at det bidrar til å belyse min problemstilling fra flere sider. Dette har jeg ivaretatt ved å intervju informanter som deltar i et formalisert samarbeid, enten som utførende ledd eller at de er mellomledere som styrer det personellet som utfører de daglige oppgavene i samarbeidet. I så måte har jeg ivaretatt den interne validiteten for mine empiriske data slik Miles og Huberman (1994) poengterer. Det har vært viktig å ha en distanse til informantene, og på den måten unngå at jeg påvirker deres svar i intervjusituasjonen. Det faktum at jeg selv ikke har håndplukket informanter til intervju, men har latt dette skje gjennom jungeltelegrafene blant personell som kjenner til hverandres ulike roller i ulike samarbeid, har bidratt til denne distansen. Jeg har kun avklart informantens rolle og plass i egen organisasjon/formalisert samarbeid før selve intervjuet, og dermed stilt relativt blank i intervjusituasjonen.

Siden jeg selv er ansatt på Kripos og har ansvar for etterforskning av datakriminalitet har jeg en nærhet til det temaet jeg har valgt å studere i mitt masterprosjekt, selv om jeg ikke er en direkte del av det. I mange sammenhenger vil informasjon som er sammenstilt i en eller annen form for formalisert samarbeid tilflyte det miljøet jeg selv er en del av, og vice versa. I så måte er det viktig at jeg er bevisst denne nærheten, og at jeg ikke lar den påvirke hvor og hvordan jeg samler inn empiri til min studie. Man kan fort bli forutinntatt når man kjenner en organisasjon eller et etablert samarbeid såpass godt at man har en idé om hvordan ting fungerer på innsiden, noe som igjen kan påvirke både spørsmålstilling i intervjuene og den påfølgende analysen.

Dette har jeg prøvd å motvirke ved å gjøre avgrensninger i studien slik at jeg ikke studerer ett spesifikk formalisert samarbeid, men flere. Jeg har avgrenset studien slik at jeg ser på samarbeidsprosessene, det vil si den praktiske informasjonsdelingen, møtearenaene og arbeidsmøter og ikke detaljene knyttet til innholdet i samhandlingen. Jeg har i liten grad påvirket hvilke informanter jeg til slutt har intervjuet i mitt utvalg, og ved å ha en distanse til det materialet jeg undersøker har jeg prøvd å beholde en objektiv tilnærming gjennom hele prosessen, slik Miles og Huberman (1994) understreker.

4.8 Forskningsetiske vurderinger

Forskningsetikk handler om normer og regler for hvordan man gjennomfører selve forskningen. Dette innbefatter hvordan man behandler sine informanter og kilder, hvordan man behandler de genererte dataene, og hvordan man til slutt gjør sine analyser og trekker konklusjoner. Det er viktig å være åpen på hvordan egne holdninger og verdier kan påvirke forskningen, og man må være klar over den usikkerheten som kan oppstå rundt metodebruk og funn. Personvern og anonymitet til informantene er avgjørende, og man må ha et bevisst forhold til hvordan man sikrer dataene slik at det er i tråd med gjeldende regelverk. Dette inkluderer beskyttelse av personopplysninger etter GDPR-regelverket, innhenting av nødvendige tillatelser til å gjennomføre sitt forskningsprosjekt, samt innhente informert samtykke fra de informantene man bruker i studien (Ringdal, 2018). Et annet og helt åpenbart moment er den redelighet forskeren selv må utvise i gjennomføringen av sitt prosjekt for å unngå juks i egen forskning eller kopiering av andres resultater (Jacobsen, 2022).

Siden jeg har valgt en problemstilling som involverer forskning rettet mot blant annet politiet har jeg vært nødt til å avklare hvorvidt mitt prosjekt krever særskilt tillatelse fra overordnet myndighet. Her er kravene at man skal søke om tillatelse dersom forskningen skal omhandle personopplysninger, taushetsbelagt informasjon, politiets kapasiteter, organisering av den operative virksomheten eller metodebruk. Min studie berører ingen av disse momentene og særskilt søknad har derfor ikke vært nødvendig.

Rekruttering av informanter og håndteringen av disse har hatt særskilt fokus i planleggingen av min studie, spesielt fordi flere av disse har kommet fra miljøer som er underlagt sikkerhetsloven og som dermed jobber under hemmelighold. Det har ikke vært mulig å skaffe seg oversikt over aktuelle kandidater for intervju, fordi slike oversikter ikke finnes tilgjengelig. Der har rekruttering via jungeltelegraf og snøballmetoden vært helt avgjørende for at jeg skulle få informanter til mitt prosjekt. Det har også vært vanskelig å få en god oversikt over hvilke skriftlige kilder som kunne vært aktuelle å studere, siden mye av det som er arkivert hos lukkede organisasjoner er skjernet informasjon og ikke tilgjengelig til bruk i forskning uten en omfattende prosess med innsynsbegjæringer og eventuell nedgradering av dokumenter. Jeg har derfor utelukkende søkt etter, og innhentet, åpent tilgjengelige kilder.

Informantenes anonymitet har vært viktig. Intervjuer har blitt gjennomført på adskilte møterom slik at vi har kunnet sitte i fred, og uten at intervjusettingen har vært synlig og kjent for de øvrige omgivelsene. Siden jeg har vært nødt til å behandle et minimum av personopplysninger knyttet til informantenes navn, kjønn, arbeidssted og kontaktdetaljer, har jeg søkt det som tidligere het Norsk senter for forskningsdata (NSD), nå kalt SIKT – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, om tillatelse til å behandle personopplysninger, og har mottatt tillatelse til dette, se vedlegg 3. Av sikkerhetshensyn har jeg brukt en frittstående diktafon under intervjuene, og transkribert samtalene ved hjelp av en frittstående PC som ikke har vært koblet til internett. Persondataene sikres ved at lydopptak fra intervjuene og dialogutskriftene lagres anonymisert og kryptert på en sikret server hos NTNU. En kryptert liste med nøkkel over personopplysningene til den enkelte informant, samt en kryptert scannet versjon av samtykkeskjema lagres også i en separat mappe på NTNU sin sikrede server. Det vil kun være forsker og veileder som har tilgang til materialet i forskningsperioden, og data som inneholder personopplysninger/identifiserbare data vil slettes etter gjeldende rutiner når prosjektperioden er over.

I skriveingen av oppgaven har jeg vært opptatt av å omtale funn i anonymisert form slik at det ikke skal være mulig å identifisere hvem opplysningen stammer fra, eller hvilken organisasjon eller formalisert samarbeid vedkommende tilhører. I de tilfellene det har vært aktuelt å omtale utsagn eller sitat fra en informant i teksten har jeg omtalt dette som en medarbeider eller mellomleder fra henholdsvis åpen eller lukket organisasjon. Der hvor et sitat er brukt har jeg vært ekstra nøye med å presentere funnet i anonymisert form for å ivareta at gjenkjenning ikke er mulig (Tjora, 2021). I de tilfellene hvor jeg har sitert fra dokumenter i empiridelen som er åpent tilgjengelige så har jeg påført referanse på ordinær måte.

Totalt sett har det vært mange etiske hensyn å ivareta i forbindelse med min studie, spesielt med tanke på at de fleste av organisasjonene jeg har sett på ikke nødvendigvis har en tradisjon for å være veldig tilgjengelige for slik forskning. Dette kan skyldes krav til anonymisering, og en etablert praksis for diskresjon og lite åpenhet mot omverdenen. For å motvirke og omgå både forutsigbare og uventede hinder har jeg avgrenset studien på en slik måte at det ikke er *innholdet* i samarbeidet som er tema, men utelukkende *hvordan* selve samhandlingen og samarbeidet oppleves.

5 Empiriske funn

Som beskrevet i kapittel 4.6.1 har jeg valgt tematisk analyse som tilnærming når jeg har gjennomgått mitt empiriske materiale. Gjennom min analyse har jeg identifisert tre overordnede tema, med undertema som berører hvordan samhandling, samarbeid og informasjonsdeling foregår. Disse overordnede temaene har jeg navngitt på følgende måte:

- Informasjon, og delingen av informasjon, er kjernen i samhandling
- Felles mål og retning med samhandling
- Gode prosesser for samhandling

Det har vært viktig å ha fokus på studiens problemstilling og forskningsspørsmål når jeg har jobbet med det empiriske materialet slik at jeg har kunne finne relevante tekstutdrag og tilhørende koder i min gjennomgang. Dette har imidlertid ikke vært styrende når jeg har utviklet de overordnede temaene som på mange måter går på tvers av problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Som tidligere nevnt har mine dokumentdata i stor grad belyst spørsmål som omhandler regulative forhold knyttet til informasjonshåndtering og -deling, samt hvilke forventninger til samarbeid man kan finne i ulike styringsdokumenter. Dette innebærer at funn fra dokumentanalysen primært vil bli presentert under de første to overordnede temaene. Når det gjelder intervjudataene så vil de dekke alle de tre overordnede temaene, og være et uttrykk for erfaringer, fortolkninger og holdninger fra informantene i studien i forhold til *hva* samhandling omfatter, *hvorfor* samhandling ses på som et godt formål, *forventninger* til samhandling, samt *hvordan* samhandling skjer i praksis. Siden jeg ser på samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner har jeg valgt å illustrere de ulike temaene med funn fra begge kategoriene slik at bildet blir nyansert og peker på de likhetene og eventuelt forskjellene mellom åpne og lukkede organisasjoner som var synlige i mitt materiale. Det samme gjelder for distinksjonen mellom medarbeider og mellomleder. Dette har vært viktige aspekter å trekke frem for å synliggjøre variasjonene i kunnskap, erfaring og holdninger som gjenspeiler seg blant de ansatte, avhengig av hvilken organisasjon de stammer fra. Det vil være interessant å se om de grunnleggende ulikhetene mellom organisasjonene har stor påvirkning på samhandlingen, spesielt knyttet til lukkedes organisasjoner mer omfattende regelverk rundt informasjonsskjerming og sikkerhetsgradering, og deres etablerte praksiser for deling.

Jeg presenterer mine funn gjennom å følge den tematiske strukturen i analysen. Jeg vil begynne med *informasjon* som overordnet tema og presentere mine funn knyttet til det. Deretter presenteres det overordnede tema *felles mål og felles retning*, og til slutt det siste overordnede temaet som omhandler *gode prosesser for samhandling*.

5.1 Informasjon, og delingen av informasjon, er kjernen i samhandling

Det første overordnede tema handler om hvordan informasjon, og håndteringen av den, utgjør essensen i min studie. Informasjon skal samles inn, berikes, analyseres og videreformidles, og dette er aktiviteter som pågår kontinuerlig. Jeg har valgt å presentere tre viktige funn som påvirker hvordan informasjon håndteres og deles i ulike formaliserte samarbeid. Det første funnet omhandler *informasjon som maktfaktor i samhandlingen* mellom organisasjonene, det andre omhandler *hvordan informasjon skal beskyttes* og det siste handler om *hvordan informasjon skal deles*.

5.1.1 Kunnskap er makt

Begrepene *informasjon* og *kunnskap* går som en rød tråd igjennom både dokument- og intervjudataene i min studie. Både dokumentene og informantene fremhever viktigheten av at tidsriktig informasjon deles mellom relevante enheter for å skape felles situasjonsforståelse. Dette innebærer at den som har informasjon, også besitter en maktfaktor som kan påvirke når og hvordan beslutninger blir fattet. Lysneutvalget (NOU 2015:13), som hadde i oppdrag å kartlegge samfunnets digitale sårbarhet, påpeker i sin utredning fra 2015 følgende:

Et omforent situasjonsbilde er en forutsetning for å kunne ha et enhetlig beslutningsunderlag for å styrke evnen til å iverksette nødvendige tiltak mellom de involverte i en hendelse. Det er avgjørende at enhetene som besitter denne informasjonen, er gode på kommunikasjon og informasjonsutveksling på taktisk nivå både internt og overfor berørte virksomheter og beslutningstagere [...]
Beslutningstakere på alle nivåer i både det private og det offentlige må ha tilstrekkelig informasjon om [trusselbildet], slik at de kan ta gode og begrunnede beslutninger.
(NOU 2015:13, s. 262)

Det er dermed en klar forventning om at informasjon skal deles mellom aktører for å skape et så bredt og riktig beslutningsgrunnlag som mulig for beslutningstagerne. I tillegg til dette må informasjonen man deler være relevant og av god kvalitet. I proposisjonen til ny etterretningstjenestelov (Prop. 80 L (2019-2020) konkretiseres dette på følgende måte:

Tjenesten må være i stand til å finne de relevante informasjonsbitene i en stadig økende mengde med informasjon. De må evne å sette sammen og analysere informasjonen, og omgjøre den til etterretningsprodukter som er relevante for norske beslutningstakere. Dette forutsetter kontinuerlig utvikling og modernisering, avanserte tekniske løsninger og ansatte med høy kompetanse. (Prop. 80 L (2019-2020), s. 16)

Det er dermed avgjørende at man har et solid rammeverk for samhandling og informasjonsdeling på tvers av organisasjoner, noe Aden (2018) også påpeker i sin studie knyttet til internasjonal informasjonsdeling i europeisk kontekst. Med dette som bakteppe, forventningen om at organisasjonene skal utarbeide gode og relevante etterretningsrapporter som kan og bør deles videre, så kan man spørre seg hvordan denne arbeidsprosessen blir oppfattet av de som får i oppdrag å lage disse rapportene? Flere av informantene er tydelige på at det å samle informasjon fra flere steder bidrar til et bedre oversiktsbilde og at man derfor må være gode på deling. Som en mellomleder i en åpen organisasjon sier det: «at man snakker med én stemme til overordnede myndigheter [...] det gir jo det mer konfidens. Det vi opplever er jo at [...] summen av de fire blir høyere enn det ville vært enkeltvis». Videre sier en medarbeider fra en åpen organisasjon følgende når det gjelder arbeidet med å analysere informasjon i fellesskap:

Gevinsten er jo å kunne sitte og diskutere hva betyr dette, sammen, med hver vår [...] forståelse og mandat og da kunne gi en situasjonsforståelse. Og alle de hindrene vi møter på med ordbruk og begrepsbruk, og "nei vi synes dette er viktigere enn dét" og prioritere, det er der gevinsten ligger.

Hvilken verdi setter man på den informasjonen man har, og kommer dette til syne på noen måte? Her hadde informantene ulike erfaringer fra sine respektive arbeidsplasser. Noen av informantene har erfart at informasjon blir betraktet som en handelsvare og at den i større grad er gjenstand for vurderinger knyttet til hva man gir og hva man får tilbake, mens andre informanter fortalte at man sjelden gjorde slike vurderinger og at man som en hovedregel

delte det meste av informasjonen man hadde. Her er det ulike svar litt avhengig av hvilken organisasjon man tilhører. En medarbeider i en lukket organisasjon forklarer følgende:

Internt så holdes ting veldig tett [...] blant de som jobber med det [...] altså need-to-know blir opprettholdt veldig godt der. Og det er jo helt viktig for at vi skal ha den tilliten, vise oss den tilliten verdig mot de samarbeidspartnerne vi har. Samtidig som at man har lav terskel for å dele inn i de foraene man stiller i da. Men man [...] deler jo kun det man må dele til de som trenger det videre. Det er en tosidig greie, man deler det man kan, men ikke noe mer.

En mellomleder i en åpen organisasjon er enda tydeligere og sier:

Kan si det litt mer prinsipielt, at jo høyere behov du har for å beskytte informasjonen din av ulike grunner, jo viktigere blir det å kunne vise til en "what's in it for me". For what's in it for me er jo ikke bare en sånn egosentrisk [...] tankegang, det er jo rett og slett i mange tilfeller det rettslige grunnlaget for å utlevere.

Hvordan kan man forklare forskjellen mellom åpne og lukkede organisasjoner når det gjelder informasjonsdeling? Det kan henge sammen med at informasjon som har en sikkerhetsgradering automatisk blir behandlet mer restriktivt enn informasjon som ikke er gradert. Et annet aspekt er også at informasjon oppfattes som viktigere dersom den har en gradering, enn i de tilfellene hvor opplysningene er ugraderte. I så måte vil lukkede organisasjoner, som i større grad har sikkerhetsgradert informasjon, være mer restriktive til å dele opplysninger med andre.

Tillit blir av mange påpekt som en viktig faktor når informasjon skal håndteres og eventuelt deles videre. Dette henger sammen med at det meste av informasjonen i første omgang er mottatt fra andre samarbeidspartnere eller fra virksomheter som selv har blitt utsatt for en hendelse. Kontroll på hvordan informasjonen behandles og eventuelt deles videre er derfor avgjørende slik at tilliten opprettholdes. En mellomleder i en lukket organisasjon forklarer hvordan dette henger sammen:

Det er en tillit som har bygget opp under mange år, og noe vi tar veldig seriøst [...] Og så kan virksomheten være trygge på at den informasjonen som de deler om en

hendelse som kanskje er litt flaut, kanskje litt sensitivt, kanskje ikke hadde tatt seg så veldig bra ut på forsiden av [avisen], så velger man da likevel å dele da teknisk informasjon [...] i den hensikt i at vi skal bygge et bedre situasjonsbilde og kunne hindre skade og bygge en forståelse over alle aktørene der ute da, som forsøker å angripe oss.

Her ser man konturene av en gjensidig avhengighet mellom aktørene som deler informasjon, siden deling er en forutsetning for at man skal forhindre nye skader. Den gjensidige avhengigheten trekkes fram også av Røiseland og Vabo (2016) som en viktig faktor når man skal sikre god samhandling og samstyring mellom aktørene. På hvilken måte blir informasjon en maktfaktor for den som sitter på den, og er det aspekter ved informasjonshåndteringen innad i en organisasjon som kan påvirke dette? Dette ga ikke informantene noe entydig svar på, siden erfaringene varierte avhengig av hvilken bakgrunn og hvilken rolle de enkelte hadde i sine respektive organisasjoner. To aspekter ble likevel nevnt som viktige i denne sammenhengen. Det første knyttet seg til eierskap til informasjonen, og hvordan dette kan påvirke viljen og motivasjonen til å dele den med andre. En medarbeider i en lukket organisasjon kommenterte dette på følgende måte:

[...] og så er det litt sånn der eierskap til sak, om det går stolthet i det eller hva det gjør det er jeg ikke sikker på, men man vil liksom eie sin egen sak og høste kudos hvis det kommer et godt resultat etterpå, som kan være et hinder hvis vi ser på cyberfeltet [...] Der du kunne ha delt [...] etterretningsinformasjon i mye større grad enn det blir gjort i dag, kunne både skapt felles gode etterretningsprodukter som hadde gjort [...] Norge mer motstandsdyktig.

Det andre aspektet som nevnes i forhold til hvordan kunnskap kan være en maktfaktor er hva det betyr å være den som bringer viktig informasjon frem til overordnede myndigheter, og den nærheten det gir til beslutningstagerne. En mellomleder i åpen organisasjon kommenterte følgende: «det ligger jo veldig mye makt i det å gi beslutningsstøtte, være de som gir beslutningsstøtte oppover». I et samhandlingsperspektiv er dette interessant siden det illustrerer hvordan aktørene kan få et fortrinn foran hverandre ved at man besitter informasjon som er etterspurt. Dette kan skape en ubalanse og påvirke styrkeforholdet i samstyringsmekanismene i samarbeidet. Dersom den ene aktøren fremstår som mer kunnskapsrik og med bedre tilgang på etterspurt informasjon så kan det påvirke de øvrige

aktørenes motivasjon for å delta i samarbeidet. Sørensen og Torfing (2005) trekker dette frem som en sentral komponent for å sikre god samhandling i et nettverk – at ingen av partene besitter kunnskap slik at de kan dominere på egen hånd. Dette ble også påpekt i forskningen til Taylor og Russell (2012) hvor blant annet ulike interesser og ego i de ulike organisasjonene ble satt på som et hinder for god samhandling.

Oppsummert viser mine funn at detaljene i og kvaliteten på den informasjonen en organisasjon besitter kan være en viktig faktor for hvordan informasjonen i første omgang blir behandlet internt, og deretter for hvordan det deles videre. Motivasjon for å dele kan også være påvirket av taktiske hensyn internt, samt et ønske om å være den som bringer viktig informasjon inn til beslutningstagerne. I så måte utgjør informasjonen en maktfaktor for aktørene. Ingen informanter pekte på spesifikke organisasjoner når det gjaldt å bruke kunnskap som maktfaktor. Samtidig ga flere uttrykk for at lukkede organisasjoner, på grunn av skjerming og sikkerhetsgradering, beskyttet sin informasjon mer enn åpne organisasjoner. I så måte er det interessant å vurdere om lukkede organisasjoner håndtering av informasjonen utgjør en maktfaktor inn i et felles samarbeid, siden de ofte sitter på mer informasjon enn samarbeidspartnerne gjør.

5.1.2 Informasjon skal beskyttes

Det er avgjørende at informasjon som berører sensitive saksforhold, personlige opplysninger og nasjonale sikkerhetsinteresser beskyttes slik at den ikke kommer i hendene på uvedkommende. Dette er lovpålagt og styrende for alle de berørte organisasjonene, og nærmere detaljert i politiregisterlovens (2010) kapittel 6, og sikkerhetslovens (2018) kapittel 5. To faktorer knyttet til dette er viktige – taushetsplikten, som skal ivareta organisasjonenes interesser, og personvernreglene som ivaretar den registrertes interesser. Det at informasjon skal beskyttes er relevant når det gjelder samhandling fordi det kan legge begrensninger for et samarbeid, enten gjennom kompliserte prosedyrer for informasjonshåndtering eller at opplysningene rett og slett ikke deles med andre partnere. Dette kan dermed legge føringer for hvordan man etablerer de enkelte samarbeidsformene mellom organisasjoner, og hvordan samarbeidsprosessene blir seende ut. Må man ha tilgang til spesielle datasystemer, eller er det faktorer knyttet til fysisk plassering som blir viktige å iaktta for at samhandlingen skal fungere på best mulig måte?

Tråvikutvalget (NOU 2016:19) uttaler i forarbeidene til ny sikkerhetslov i 2016 følgende når det gjelder Grunnlovens vern av personopplysninger:

[Det er] klart at bestemmelsen også verner personopplysninger ved at systematisk innhenting, oppbevaring, lagring eller bruk av opplysninger om andres personlige forhold bare kan finne sted i henhold til lov, benyttes i henhold til lov eller informert samtykke, at loven må være forholdsmessig og ivareta et legitimt formål og at opplysningene må slettes når formålet ikke lenger er til stede. (NOU 2016:19, s. 89)

Her er det altså strenge regler for hvordan personinformasjon skal behandles, og i forlengelsen av dette, hvordan den kan deles med andre. Finnes det så noen øvrige momenter som påvirker hvordan informasjon blir beskyttet og eventuelt håndtert mellom enheter?

Lysneutvalget (NOU 2015:13) peker på spesielt en utfordring som er viktig å ivareta for å sikre at informasjon beskyttes i henhold til lovverket:

[Sikkerhetstjenestene] mottar mye gradert informasjon fra andre lands samarbeidende tjenester med distribusjonsrestriksjoner. I tillegg opplever flere aktører utfordringer innenfor utveksling av informasjon gradert etter sikkerhetsloven grunnet manglende infrastruktur og/ eller at personell ikke er klarert for å motta sikkerhetsgradert informasjon. Dette gjelder spesielt politiet, direktorater og private aktører. (NOU 2015:13, s. 262)

Tråvikutvalget (NOU 2016:19) utdyper utfordringene med å dele gradert informasjon mellom enheter på følgende måte:

En forutsetning for å kunne dele gradert trusselinformasjon med virksomheter, er at disse er satt i stand til å kunne håndtere slik informasjon. Virksomhetene må da være omfattet av loven, og vil måtte ha personell som er sikkerhetsklarert og autorisert for tilgang til slik informasjon. I den utstrekning virksomhetene har behov for å behandle sikkerhetsgradert informasjon, vil de også måtte ha informasjonssystemer som er godkjent for dette. (NOU 2016:19, s. 142)

Det er altså strenge regler for hvordan informasjon skal beskyttes og ulike restriksjoner for videre deling, samtidig som at det ligger føringer for hvordan den enkelte organisasjon må

innrette seg for å kunne ivareta beskyttelsesbehovet når informasjonen er delt fra andre. Hvordan oppleves så dette regelverket for de som skal forvalte det? Regler knyttet til distribusjonsrestriksjoner trekkes frem som et viktig moment og av og til en kilde til frustrasjon når man vet at informasjon finnes, men at den ikke deles videre. En medarbeider i en lukket organisasjon sier følgende når det gjelder delvis deling av informasjon:

Man opplyser om en sak, men bare grovt overordnet, og så sier man at man må spørre om delingstillatelse [...] for å kunne si noe mer. Det er jo ryddig det da, men jeg tror jo samtidig at når man bringer en sak til torgs [der] de andre partnerne er interessert, da kunne man jo som et minimum bedt om delingstillatelse i forkant slik at informasjonsflyten går mer sømløst og effektivt. For det tar ganske lang tid å få en sånn delingstillatelse, spesielt hvis det er utenlandske samarbeidspartnere man har fått det fra.

En annen medarbeider i en lukket organisasjon støtter opp under dette synet og sier:

Uten at jeg kjenner så nøye til det så må [organisasjonen] regulere hva de har lov til å dele ut fra det regelverket de er styrt av, og det har jeg merket har vært til hinder et par ganger, som er litt frustrerende, men forståelig. For de må ivareta [virksomhetenes] interesser og sine interesser, i større grad enn at de har et ønske om å dele informasjon.

Det er dermed et klart trekk i mitt empiriske materiale at informasjon er underlagt strenge regler for taushetsplikt og personvern slik at den ikke kommer i hendene på uvedkommende. Samtidig opplyser samtlige informanter at regelverket i stor grad legger til rette for at informasjon kan formidles videre, men at dette forutsetter at handlingsrommet for deling utnyttes til det fulle blant de enhetene som samarbeider. Dette er noe Aden (2018) også trekker frem i sin studie hvor veletablerte og solide rammeverk – og utnyttelsen av disse – er avgjørende for at informasjonsdelingen skal fungere godt. Det at organisasjonene er autonome og styres av sine respektive regler når de samhandler med andre har dermed stor påvirkningskraft og kan i mange sammenhenger avgjøre om samarbeidet er vellykket eller ei slik Sørensen og Torfing (2005) påpeker.

Det vil være de lukkede organisasjonene som i størst grad har behov for å beskytte sin informasjon og dette henger sammen med de strenge kravene som gjelder for

sikkerhetsgradering, samt delingsrestriksjonene som gjelder for opplysninger man har mottatt fra andre. Som beskrevet av en informant fra en lukket organisasjon så kunne man i større grad ha avklart delingsrestriksjoner med avsender av informasjonen, slik at man lettere fikk videresendt opplysningene. Det at informasjon skal beskyttes kan dermed utgjøre et hinder for samarbeid siden man ikke kan jobbe med et felles situasjonsbilde.

5.1.3 Informasjon skal deles

Et gjennomgående trekk i hele mitt empiriske dokumentmateriale er forventningen om at informasjon skal deles mellom aktører, og at det legges til rette for slik deling. Dette går igjen i de offentlige utredningene, lovforarbeidene og til slutt i selve lovtekstene. Som tidligere nevnt må hensyn til taushetsplikt og personvern ivaretas, men i spennet mellom beskyttelse av informasjon og utlevering/deling av den er det et stort handlingsrom for de enkelte aktørene. Felles for alle aktørene i min studie er at deres overordnede formål er å jobbe for å trygge Norge og innbyggerne mot trusler, samt opprettholde rettsikkerhet, trygghet og velferd i samfunnet. Dette målet oppnås ved å samarbeide på tvers. Dette er relevant med tanke på samhandlingen og hvordan samstyringsprosessene skjer i de formaliserte samarbeidene. En god informasjonsflyt vil gjøre hver enkelt aktør i stand til å håndtere sine egne oppdrag samtidig som at man bidrar effektivt inn i den felles oppgaveløsningen.

Både politiet og de ulike sikkerhetsorganisasjonene styres av lovverk som spesifiserer hvordan informasjon skal deles. Sikkerhetslovens (2018) § 2-3 sier følgende:

Sikkerhetsmyndigheten skal legge til rette for at virksomheter som loven gjelder for, får tilgang til informasjon om trusselvurderinger og andre opplysninger som er av betydning for virksomhetenes forebyggende sikkerhetsarbeid. Sikkerhetsmyndigheten skal i samråd med sektormyndigheter og andre relevante myndigheter sikre at det etableres nødvendige fora for informasjons- og erfaringsutveksling. (Sikkerhetsloven, 2018, § 2-3)

Politiregisterlovens (2010) § 19 sier at «politiet og påtalemyndigheten kan utlevere opplysninger dersom det er adgang til dette etter reglene om taushetsplikt i kapittel 6, og vilkårene for utlevering i § 8 annet ledd og § 20 er oppfylt for opplysninger som der nevnt». Videre sier lovens § 27 at «taushetsplikten er ikke til hinder for at politiet utleverer opplysninger, dersom det er nødvendig for å avverge et lovbrudd». Politiregisterlovens (2010)

§§ 30 og 31 gir også bestemmelser som åpner for at politiet kan utlevere opplysninger til andre offentlige organer eller private, i deres interesse «dersom dette er nødvendig for å fremme mottakerorganets oppgaver etter lov eller for å hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte». Her har altså politiet ganske vide fullmakter til å dele informasjon så lenge det er egnet til å enten forebygge eller avverge kriminalitet.

En begrensning som er viktig å merke seg er etterretningstjenestelovens (2020) § 4-8 som sier «Etterretningstjenesten skal ikke innhente eller medvirke til å innhente informasjon for å utføre oppgaver som tilligger politiet eller andre rettshåndhevende myndigheter». Dette gjelder selve innhenting av informasjonen, men loven åpner likevel for at etterretningstjenesten kan dele informasjon med som et ledd i nasjonalt samarbeid. I §10-2 står det blant annet: «Etterretningstjenesten kan utlevere etterretningsinformasjon til andre norske myndigheter dersom utleveringen skjer for etterretningsformål eller er nødvendig for å fremme mottakerens oppgaver eller hindre at virksomhet blir utøvd på en uforsvarlig måte».

Oppsummert ser man altså at lovverket i stor grad åpner for utlevering av informasjon og at dette kan gjøres etter konkrete vurderinger i hvert tilfelle. Det er en entydig oppfatning blant informantene i studien at lover og regler legger til rette for samhandling og informasjonsutveksling mellom enheter. Det er likevel enkelte momenter som trekkes fram som viktig for at dette skal gå så smidig som mulig. Kunnskap om hvilke regler som gjelder er ett av disse. En stor overvekt av informantene opplyste å ha god kjennskap til de reglene som i hovedsak gjelder for egen organisasjon, mens det varierte mer hvilken oversikt man har over reglene som andre aktørene arbeidet under. Dette gjaldt selve lovverket, men også de mer detaljerte instruksene og interne regelverk som berørte samhandling og informasjonsutveksling. Man hadde mest søkelys på sin egen organisasjon, og det ble pekt på som mindre viktig å ha full kontroll på alle lover og regler så lenge man hadde oversikt over det som var spesifikt for en selv. En mellomleder i en åpen organisasjon sa følgende om viktigheten av å ha kunnskap om eget regelverk:

Ett av prinsippene [...] er at partene opererer ut fra sitt eget rettsgrunnlag, og at mottagende part av informasjon har ansvaret for vurdering om de kan ta inn denne informasjonen. Så det vil si at det påligger aldri avsender av informasjonen å vurdere om andre kan ha det, bare om man kan dele det.

Dette ble understøtte av flere andre informanter også, og som en medarbeider en åpen organisasjon sa:

Det er vel den som mottar informasjonen som har ansvaret for å vurdere om [man] kan motta informasjonen i henhold til [sitt] lovverk. Så da er det mere ansvar på deg selv å kunne vite ditt eget lovverk, fremfor andre veien.

Et annet poeng knyttet til dette momentet var at informanter med lengre fartstid og erfaring uttrykte en bedre kjennskap til samarbeidspartnernes lover enn de som hadde kortere erfaring. Dette hang sammen med at samarbeid over tid ga en bedre innsikt i hvordan motparten arbeidet, herunder hvordan lovverk og regler ble brukt ved informasjonsdeling. I så måte ga de mindre erfarne medarbeiderne uttrykk for at de lente seg på de erfarne kollegaene når det gjaldt spørsmål om lovverk og praktiseringen av dette. Et moment som ble trukket fram var viktigheten av at regelverk for informasjonsdeling og samhandling er oppdatert og tilpasset den gjeldende nå-situasjonen. Utviklingen går kjapt og endringer i praktisk organisering eller arbeidsform kan bli gjennomført uten at regelverk nødvendigvis er oppdatert, noe som understreker behovet for en mer nøytral ordlyd som ikke blir for spesifikt knyttet til konkrete løsningene. En mellomleder i en lukket organisasjon sier følgende:

Loven ble skrevet da de hadde [det formaliserte samarbeidet]. Så da kan du dele med de organisasjonene [som er navngitt i samarbeidet]. Men hvis noen andre hadde kommet inn, eller noen hadde gått ut, så ville jo adgangen til å dele endret seg. Og det er jo en veldig statisk måte å skrive regelverk på [...] som gjør kanskje relevansen, for å bruke det ordet, mindre.

I tillegg til at samarbeidsformer endrer seg hurtigere enn lovverket, så vil også teknologiske løsninger for innsamling, systematisering og behandling av data utvikle seg. En annen mellomleder i en lukket organisasjon var opptatt av dette poenget når han snakket om rammene for informasjonsdeling og hvor effektive disse måtte være. Han sa følgende:

Det går litt på hvilke verktøy du har i verktøykassen din til enhver tid, ikke sant. Type hva du kan hente inn, hva du kan lagre, hvordan du skal behandle denne informasjonen [...] Det er viktig å hele tiden utvide verktøykassa si i tritt med

samfunnsutviklingen, men det opplever jeg også at de juristene og de som jobber med dette her, dette jobbes det med kontinuerlig.

Til tross for at lovverket legger til rette for deling av informasjon finnes det også en del hindre som man må jobbe seg rundt. Dette er spesielt tydelig der hvor informasjonen håndteres av en av sikkerhetsorganisasjonene med en eller annen form for gradering. En slik gradering setter begrensninger på hvordan informasjonen kan deles videre, og det forutsetter både at avsenderen velger å dele videre og at mottakeren er rustet til å motta informasjonen. Flere av informantene uttrykte at gradering av informasjon av og til var en utfordring siden dette legger sterke begrensninger på hvordan informasjonen kan behandles. I noen tilfeller mente de at informasjon like gjerne kunne ha blitt delt ugradert, og at graderingen mer eller mindre hadde blitt lagt på av ren rutine. Gradering av informasjon er i mange tilfeller betinget av hvor man har fått informasjonen fra, og man er dermed bundet av avsenderens opprinnelige gradering, men det er også knyttet til organisasjonenes egen vurdering av informasjonen opp mot det gjeldende regelverket. En medarbeider i en lukket organisasjon sa følgende når det gjaldt sikkerhetsgradering av informasjon:

Nå føler jeg det er mest til hinder egentlig, for informasjonsdeling. Det er min opplevelse av det. [...] Det er veldig mye informasjon som skal legges til Hemmelig/Begrenset som jeg ikke ser hvorfor det skal gjøre det. Det burde vært mye mer samarbeid og kunne jobbe mot felles kode i stedet for at vi blir så hindret av instruksjer og lovverk. Selv om jeg har forståelse for det, så blir det på en måte [...] ikke et dårlig samarbeid, men det kunne ha vært bedre.

Et siste moment knyttet til at informasjon skal deles er hvordan interne regelverk i en organisasjon påvirker dette. En ting er at overordnet lovverk setter begrensninger eller gir muligheter, men i tillegg til dette vil også interne retningslinjer eller rutiner påvirke hvordan dette skjer i det daglige i den enkelte organisasjon. Dersom det interne regelverket er for detaljstyrende eller rigid vil dette ha en innvirkning på hvor smidig samhandlingen med andre skjer. En medarbeider i en lukket organisasjon forteller følgende:

Jeg opplever da i forhold til [andre] så har [vi] et instruksverk som er mye mere detaljert og styrende, sånn at de utøvende skal til enhver tid vite hva de er tiltenkt å gjøre. Og hvilke roller de skal ha, og hvilke måloppnåelser som forventes da. I større

grad enn hva jeg opplevde [tidligere]. Der var det mere styrt av [lovverket] litt mer overordnet, og kanskje lite ned på det mer konkrete.

Et detaljert internt regelverk for deling ble dermed sett på som hemmende for framdrift og effektivitet, selv om det ikke nødvendigvis utgjør et hinder for deling.

Oppsummert viser mine funn at mye ligger til rette for at informasjon kan og skal deles mellom organisasjoner. Lovverket åpner for dette, men hvordan dette skjer i praksis påvirkes av hvordan regelverket tolkes og praktiseres innad i den enkelte organisasjon. Dette er viktige normative aspekter ved informasjonsdeling som sier noe om *hvordan* man skal arbeide og hvordan man skal *skape forståelse* for hverandres behov slik Røiseland (2013) påpeker. Det kan også sees i lys av studien til Chan et al. (2022) hvor kulturelle faktorer i hver organisasjon ble pekt på som mulige hinder for samhandling. Hvordan de ansatte vurderer regelverket påvirker dermed hvordan samhandlingsprosessene skjer mellom organisasjonene, og det vil også ha mye å si for samstyringen innad i de formaliserte samarbeidene. En likeverdig deling av informasjon styrker den felles forståelsen mellom organisasjonene om at man jobber mot felles mål. Oppsummert kan funnene under det første overordnede temaet sammenfattes som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 5-1: Oppsummering av funn i Overordnet tema 1

Overordnet tema 1: Informasjon, og delingen av informasjon, er kjernen i samhandling		
<ul style="list-style-type: none"> ○ Kunnskap er makt ○ Informasjon skal beskyttes ○ Informasjon skal deles 		
Åpen organisasjon	Lukket organisasjon	Felles for begge organisasjoner
<ul style="list-style-type: none"> - Regelverk for personvern og taushetsplikt er ikke stort hinder for deling 	<ul style="list-style-type: none"> - Strenge regler for informasjonssikkerhet - Sikkerhetsgradering og delingsrestriksjoner er hinder for deling - Skjerming av informasjon internt i organisasjoner fører til begrenset informasjonsflyt - Tillit mellom aktører en forutsetning for deling av informasjon - Internt regelverk fører til lengre beslutningsprosess for deling 	<ul style="list-style-type: none"> - Styringsdokumenter fremhever behov for deling - Felles situasjonsbilde er viktig for godt beslutningsgrunnlag - Ønske om nærhet til beslutningstagere påvirker vilje til deling - Kunnskap om regelverk en viktig forutsetning for deling - Lengre erfaring gir bedre utnyttelse av handlingsrom i regelverket

5.2 Felles mål og retning med samhandling

Det neste overordnede tema jeg har identifisert i mitt empiriske materiale er at alle organisasjonene jobber mot et felles mål og har felles retning på arbeidet. Dette går igjen i både dokumentene og intervjuene jeg har analysert, både for det individuelle arbeidet for hver organisasjon, men også for det arbeidet som gjøres på tvers og i samarbeid med andre. Det er fire temaer knyttet til dette overordnede temaet som jeg velger å trekke frem i min studie. Det første er hvordan målene er omtrent likelydende for de ulike organisasjonene. Dette er interessant i et samstyringsperspektiv siden et omforent mål er en av forutsetningene for god samstyring mellom likeverdige organisasjoner. Det andre temaet knytter seg til de samlede forventningene som er rettet mot organisasjonene når det gjelder samhandling.

Forventningene vil både påvirke normative og kulturelle aspekter ved arbeidet siden de omhandler hvordan man bør innrette virksomheten og hva som ønsket resultat. En nærmere studie av dette er derfor interessant for å kunne besvare min problemstilling. Det tredje temaet handler om hvordan samhandling og informasjonsdeling gir en mer helhetlig situasjonsforståelse, noe som vil være interessant å studere i et samstyringsperspektiv. Bedre felles forståelse og beslutningsgrunnlag for overordnede myndigheter står helt sentralt i måloppnåelsen for et formalisert samarbeid. Det fjerde temaet jeg trekker frem er hvordan rolleavklaring er viktig for å oppnå felles mål. Dette vil også ha innvirkning på hvordan samarbeid utføres fordi uklare roller kan bidra til dobbeltarbeid eller at noen oppgaver forblir uløste. I et samstyringsperspektiv vil derfor definering av roller være relevant for å sikre at den enkeltes plass i et samarbeid er avklart.

5.2.1 Felles overordnede mål: trygghet, velferd og rettsikkerhet

Som nevnt tidligere har alle de ulike organisasjonene som er en del av politi- eller sikkerhetssamarbeidet tilnærmet felles overordnet mål. De skal alle jobbe for å sikre Norge og innbyggerne, samt opprettholde trygghet, velferd og rettsikkerhet i samfunnet. Dette er nedfelt i lovene og instruksene som gjelder for de ulike virksomhetene. Politilovens (1995) § 1 slår fast at «politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig». Dette formålet er også gjort gjeldende for Politiets sikkerhetstjeneste i deres egen instruks (Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste, 2005).

Politilovens (1995) § 2 definerer politiets oppgaver nærmere, og der er det spesifikt listet opp at man skal «samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette».

I etterretningstjenestelovens (2020) § 1-1 er formålet definert på følgende måte: «bidra til å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet, demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser, herunder forebygge, avdekke og motvirke utenlandske trusler mot Norge og norske interesser». Sikkerhetslovens (2018) § 1-1 er tilnærmet likelydende, og definerer formålet slik: «loven skal bidra til å trygge Norges suverenitet, territorielle integritet og demokratiske styreform og andre nasjonale sikkerhetsinteresser; å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet; og at sikkerhetstiltak gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn». Selv om ordlyden er litt ulik i de forskjellige lovene er det klart at et felles formål om å sikre samfunnet og innbyggerne trer fram. Dette understrekes også i mitt empiriske materiale av utredninger, forarbeider og lovforslag. Hver av organisasjonene har et selvstendig ansvar for å operasjonalisere disse målene i sin virksomhet samt sørge for at dette er kommunisert nedover i strukturen og kjent for de ansatte.

Alle informantene i min studie var veldig bevisste på at hvordan deres respektive mål sammenfaller med de øvrige organisasjonenes mål, og at man jobber mot et felles resultat. En mellomleder i en lukket organisasjon var tydelig på at den felles forståelsen var en av styrkene i samarbeidet mellom organisasjonene, siden samfunnsoppdraget er noe som er viktig for hver og en av dem. Også på medarbeidernivå ble dette oppfattet som viktig, noe en medarbeider i en åpen organisasjon oppsummerte på følgende måte:

Jeg opplever at vi ønsker hverandre godt. Og at vi jobber mot det samme. Og hvis det er informasjon som ikke faller da under eget mandat som vi kan eller vil gjøre noe med, så deles det. Så er det selvfølgelig ting som spiller inn [...] masse ting som begrenser delingen, men [jeg opplever] at det er et ønske om å jobbe mot samme mål.

Oppsummert ser man altså at likelydende overordnede mål, som også er lovfestede, skaper en felles retning for hver og en av organisasjonene som er viktig inn i et formalisert samarbeid. Dette trekkes også fram av Røiseland og Vabo (2016) som en sentral forutsetning for godt

samhandling, hvor felles strategi, mål, valg av virkemidler og koordinering av aktivitetene er viktige.

5.2.2 Forventninger til samhandling

I hele mitt empiriske materiale kan man se en forventning om at ulike enheter må samhandle for å trygge samfunnet og innbyggerne. Dette går igjen i de ulike offentlige utredningene, og det gjenspeiles både i forarbeidene til lover samt i selve lovtekstene. I Tråvikutvalgets (NOU 2016:19) rapport er dette oppsummert slik: «Fra virksomhets- til regjeringsnivå gjelder samme logikk: Nasjonen Norge er ikke sterkere enn det svakeste ledd, og reell samhandling for sikkerhet er den viktigste forutsetningen for å lykkes i å forbedre Norges sikkerhet – skritt for skritt» (NOU 2016:19, s. 19). I fortsettelsen av dette begrunner de behovet for samarbeid på følgende måte: «En grunnleggende forutsetning for [å] kunne gjøre en tilfredsstillende risiko- og sårbarhetsanalyse, og iverksette riktige og forsvarlige sikkerhetstiltak, er at [man] har tilgang til tidsriktig og relevant informasjon om hvilke trusler [man] er utsatt for» (NOU 2016:19, s. 141).

Hvordan fortøner disse forventningene seg for de ansatte i de ulike organisasjonene? En mellomleder i en åpen organisasjon forteller følgende: «Min [enhet] har veldig høye forventninger knyttet til seg, med tanke på dette med samarbeid og samhandling med andre. Det gjelder både private og offentlige virksomheter, og altså langt utenfor grensene og rammene av [de formaliserte samarbeidene]». En annen mellomleder i en lukket organisasjon forteller dette fra sin virksomhet:

Det er klar forventning [...] om at samarbeidet særlig på det operative mellom partene skal gjøres i [det formaliserte samarbeidet], og det skal funke. Vi skal være godt koordinert når det skjer alvorlige hendelser, og at man skal ha planverk så man greier å håndtere de alvorlige hendelsene.

Også flere av informantene på medarbeidernivå forteller at forventningene til samarbeid på tvers er tydelig uttrykt både internt og mellom organisasjonene. En medarbeider fra en lukket organisasjon sier følgende:

Det ligger forventninger om at det bør samarbeides mer, for i hvert fall i min organisasjon er det veldig samstemt og enig om at økt samhandling vil [...] bare øke vår egen motstandsdyktighet. Så det er kjempeviktig. Så bare det at vi tar en uformell prat med [en annen enhet], at vi kan tilby at de kan komme til oss og gjøre en analyse hvis de trenger bistand. Bare sånne enkle ting kan fremme samarbeide, på en positiv måte.

For å få best mulig effekt ut av et samarbeid er det avgjørende at de som er satt til å representere sin organisasjon, også har god kontakt og forankring internt i sine respektive miljøer. At representanten dermed både må være god på samarbeid mellom organisasjonene, men også være flink til å samle og videreformidle informasjon fra sitt eget miljø er en viktig faktor for å svare ut forventningen til effektivt samarbeid. En medarbeider i en åpen organisasjon forteller følgende:

Det er jo forventninger til at du skal være god på det. At du skal ha god kontakt. Igjen, vi skal jo tappe av det som skjer hjemme så du må ha litt god [oversikt] over det som skjer i egen organisasjon. Så det [er krav] til at du samhandler godt med de hjemme, selv om du ikke alltid sitter sammen de, og forventning om at du skal være den som får ting til å flyte, vil jeg påstå. At du vet mulighetene og vet hva du bør ta med hjem og hva du bør ta med [inn i samarbeidet].

I forlengelsen av dette er det også en forventning om at man skal klare å bringe relevant informasjon fra et samarbeid og tilbake til sin egen organisasjon. I dette ligger det at man skal få noe igjen for den innsatsen man legger ned i å få samarbeidet til å flyte bra. Den samme medarbeideren i den åpne organisasjon utdyper dette videre:

Det er forventninger til deg som person, sånn personlighetsmessig, [å vite] om hva som kan være bra og lurt. Altså man skal jo være litt egoistisk oppi det hele også, og tenke hva [vi kan] få igjen. I tillegg til det, selvfølgelig, man skal dele det man må dele og man skal ta med hjem det man skal ta med hjem. Men at man utnytter det handlingsrommet for deling av informasjon [...] er et viktig element.

Et siste aspekt som er knyttet til forventninger om samarbeid på tvers, er hvorvidt man faktisk klarer å leve opp til de forventningene. Dette er avhengig av hvilken erfaring og faglig tyngde man ser i et miljø, og hvilken trygghet den enkelte medarbeider har i å forvalte informasjon. Dette vil utvikle seg over tid, og etter hvert som et samarbeid får etablert seg vil man kunne se en positiv utvikling. En mellomleder i en åpen organisasjon forteller hvordan han har sett en endring over tid:

Jeg mener å spore en endring i viljen til å samarbeide på tvers av ulike miljøer [...] til det bedre, ved at man kanskje begynner å få både mer innsikt og peiling på hva alle andre gjør og hvordan de kan hjelpe til under oppdrag man står i. Men at man også kanskje begynner å få en faglig trygghet som gjør at det ikke er så skummelt å samarbeide med andre lenger. At man begynner å opparbeide en organisatorisk selvtillit. At vi har noe å fare med her vi også, så kanskje vi kan være med å hjelpe til her.

Oppsummert er det altså tydelig at det råder klare forventninger, både fra overordnede myndigheter, og fra organisasjonene selv at samhandling og informasjonsdeling skal fungere godt. Dette sammenfaller godt med Scotts (2014) beskrivelse av hvordan verdier som et uttrykk for hva som er ønskelig og foretrukket betyr mye når man skal forstå kulturelle prosesser internt i organisasjoner. Som tidligere forskning også har vist er konkurranse mellom organisasjonene blitt trukket fram som noe man må motvirke for å sikre at man kan møte forventningene om samarbeid og samle seg om felles måloppnåelse (Chan et al., 2022). Faktorer som påvirker hvorvidt man klarer å svare ut forventningene er om man har god forankring i sin egen organisasjon slik at man får videreformidlet informasjon inn i samarbeidet, om man klarer å hente tilbake relevant informasjon den andre veien, og i hvilken grad man har personell som er trygge på hvordan de kan dele informasjon.

5.2.3 Samhandling og informasjonsdeling gir et mer helhetlig bilde av felles utfordringer

Et viktig steg på veien for å oppnå felles mål er å skaffe seg et helhetlig bilde av trusselsituasjonen gjennom god samhandling og informasjonsutveksling. I lovforslaget til sikkerhetsloven påpekes det at trusselbildet i dag er mer komplekst og uforutsigbart, og at hybride trusler kjennetegnes ved at det benyttes en stor variasjon av konvensjonelle og ukonvensjonelle virkemidler. Det er vanskelig å dokumentere hvilke aktører som står bak et

angrep, og dette vanskeliggjør vurderingen av om man befinner seg i statssikkerhets- eller samfunnssikkerhetsdomenet. Dette utfordrer arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene og kan bidra til uklarheter. I forarbeidet til etterretningsloven sier Lysneutvalget (NOU 2015:13) følgende:

I initialfasen av et angrep er [det] grunnleggende utfordringer med å identifisere hvem som står bak angrepet, og hva formålet er – om det er IKT-kriminalitet, spionasje, sabotasje eller terror [...] Dette utfordrer arbeidsfordelingen mellom ulike myndighetsorganer på området. (NOU 2015:13, s. 261)

Felles innsats for å skaffe seg god oversikt er derfor helt avgjørende. En medarbeider i en lukket organisasjon beskriver hvordan et angrep kan treffe flere aktører samtidig:

Jeg tenker det er helt essensielt å samarbeide [...] Det er kjempeviktig, det er egentlig alfa og omega. [...] Når du ser trusselen som kommer utenfra mot Norge så kan det treffe så mange ulike organisasjoner, at det er ikke klokt å sitte på sin egen tue og eie sin egen informasjon uten å dele. Da blir vi bare mer sårbare for nye angrep. Så jo bedre vi samarbeider jo mer [...] motstandsdyktige blir AS Norge.

I fortsettelsen av dette peker flere av informantene på at tidsaspektet er viktig, og at delingen må skje hurtig. En medarbeider i en åpen organisasjon forklarer hvordan dette ser ut fra sitt ståsted:

Jeg tror dette med å dele informasjonen er viktig. Uten noen som helst vurderinger eller, altså bare den innledende delingen [...] Og lav terskel for informasjonsdeling. Ved å dele informasjon, så bidrar vi jo til at de andre kan gjøre sine oppgaver som da faller kanskje utenfor vårt mandat da. Så det vil kanskje være informasjon som kan hjelpe de, sette de i stand til å utføre det de eventuelt tenker er nødvendig. Om det er å avverge eller forebygge innen sitt mandat.

En medarbeider i en lukket organisasjon utdyper dette slik: «[Det er en] forståelse for at vi skal dele om ikke mye, men det som er relevant [og] at det deles innen en rimelig tid. Er det for sent så er på en måte informasjonen borte».

Det at organisasjoner også har ulik praksis og kultur for å dele av sin informasjon er en faktor som spiller inn når man skal skaffe seg felles oversikt. Noen deler mer enn andre, og en mellomleder i en åpen organisasjon utdyper dette slik:

Du har [samarbeidspartnere] med ulikt mandat og ulik kultur, og det vil være [...] sånn at noen opplever at de gjør jobben sin mens andre opplever at de ikke gjør det. Fordi man har andre forventinger og andre ideer om hva det skal være. Og det er en stående utfordring i en sånn type flerpartssamarbeid. Det at man har ulikt bilde av hverandres sitt mandat, og sin rolle og sitt ansvar og forpliktelser.

Et siste moment som trekkes frem i arbeidet med å skaffe en samlet oversikt for å nå felles mål er forankring hos ledelsen. Dette pekes på som en viktig driver for at arbeidet skal gå smidig. En mellomleder i en åpen organisasjon forklarer:

Jeg tror vi har ca 15 års tradisjon i å erkjenne at [vi] klarer ikke alene å hamle opp med [utfordringene]. Og ut ifra det [...] så har også ledelsesnivået uttrykt det ganske tydelig at dette må vi løse sammen med andre og samarbeid er viktig. Det vil påvirke kulturen hos den enkelte ansatte og stimulere til samarbeid.

Oppsummert er det klare funn i mitt empiriske materiale som viser hvordan felles innsats og samhandling på tvers av organisasjoner bidrar til å skape et omforent kunnskapsgrunnlag som igjen bidrar til en felles måloppnåelse. Dette er noe som tidligere forskning også trekker frem som viktig. Chan et al. (2022) sin studie trekker spesielt frem dette poenget lys av de hinder de har identifisert for god informasjonsdeling, herunder proteksjonisme og konkurranse mellom organisasjonene.

5.2.4 Roller og ansvarsfordeling i samarbeid

I mitt empiriske materiale påpekes det både i dokumentene og fra informantenes side at rollene for de ulike aktørene er uklare og i mange tilfeller overlappende. Dette byr på både frustrasjon og friksjon. Lysneutvalget (NOU 2015:13) utdyper dette slik:

Ressursgruppen opplever at det ikke er entydig hvem som har beslutningsmyndighet til å iverksette tiltak, dersom det oppstår interessekonflikter mellom aktører under

håndtering av hendelser. Det kan eksempelvis være motsetningsforhold mellom en virksomhet/sektors interesser og NSM NorCERTs interesser, eller mellom en virksomhet/sektors interesser og øvrige myndigheter med særlig ansvar for sikkerhet. (NOU 2015:13, s. 262)

Videre stiller utvalget spørsmål ved hvorvidt Norge som en liten nasjon klarer å utnytte den samlede kapasiteten nasjonalt, både blant de offentlige og private aktørene. Det påpekes også at myndighetsorganene i hovedsak oppfatter sin egen rolle som avklart, men at usikkerheten ligger hos andre aktører. Informantene i min studie beskriver også hvordan mange ulike aktører og roller skaper uklarheter og i noen sammenhenger forvirring. En mellomleder i en lukket organisasjon tegner et bilde av hvor mange aktører det kan være snakk om:

Det kan, spesielt for den enkelte virksomhet, kanskje fremstå som litt rotete og litt mange aktører. For du har politiet [...] lokalt politi, Kripos, PST. Du har NSM med NCSC. Du har de sektorvise responsmiljøene i form av helseCERT, og finansCERT eller NFCERT og andre [...] Men i tillegg til de aktørene jeg nevnte nå så har du også en rekke andre aktører, som virksomhetene kanskje har [kontakt med] i det daglige. Det kan være sikkerhetspartnere, kommersielle, det kan være driftsleverandører [...] Det er klart at hvis man legger sammen alle disse her da så blir det ganske mange kontaktpersoner da som du skal forholde deg til i en hendelse, enten du vil det eller ikke.

Utfordringen med et såpass variert landskap av aktører er at flere av disse vil ha oppdrag og mandat som går inn i hverandre, noe som er en klar ulempe når en jobb skal gjøres. Faren for at man gjør enten dobbeltarbeid, eller at en jobb ikke gjøres fordi man antar at noen andre tar seg av den oppgaven er stor. En mellomleder i en åpen organisasjon sier følgende:

[To enheter kan ha] ansvar for rådgivning og forebygging før hendelsen, de har ansvaret når det skjer ting og de har ansvaret til en viss grad felles i [etterkant av en hendelse]. Og det betyr jo altså hvis man har overlappende ansvar, uansett hvilket perspektiv [du ser det i] så ligger det jo et iboende rom for konflikt og altså at man går oppe i [beina] på hverandre.

Ett tiltak for å bøte på usikkerheten som kan oppstå når rollene er uklare er etableringen av ulike formaliserte samarbeid. Dette skal bidra til å koordinere innsatsen og skape en bedre forståelse mellom organisasjonene for deres respektive roller og mandat. En mellomleder i en åpen organisasjon utdyper:

Man etablerte nok denne mekanismen i hovedsak fordi at man så at det var flere norske myndighetsorganer som hadde overlappende ansvar og mandat og at formålet med å etablere denne mekanismen var å unngå dobbeltarbeid [...] men også det å få et sterkere informasjonskunnskapsgrunnlag innenfor en sektor som var preget av mye risiko, men lite fast kunnskap [...] Den nære samarbeidsformen skal jo på en måte kompensere for begge tilfellene, både overlapp og underlapp. Og peke på at her er det en underlapp, hvem som skal strekke seg, eller når det er en overlapp, hvem som skal trekke seg.

Behovet for å tydeliggjøre den enkelte organisasjons rolle og skape en felles forståelse hvor hverandres oppgaver og mandat er dermed et viktig moment i arbeidet for nå et overordnet og felles mål.

Når jeg skal oppsummere funnene under dette overordnede temaet i min analyse så viser min gjennomgang at organisasjonenes mål er omtrent likelydende og at forventningene til samarbeid er høye, både fra overordnede myndigheter, lovgiveren og aktørene selv. I et teoretisk perspektiv er felles mål en sentral komponent for å sikre god samhandling, og samstyring slik Røiseland og Vabo (2008a) fremhever. To viktige momenter knyttet til felles mål og retning er at informasjonsdeling på tvers skaper et felles kunnskapsbilde, samt at en bedre rolleavklaring bidrar til en mer koordinert og effektiv innsats. Dette er funn som også Abrahamson og Goodman-Delahunty (2014) fant i sin studie hvor utvikling av felles mål og identitet i ett samarbeid ble sett som et viktig virkemiddel for å oppnå god samhandling.

Oppsummert kan funnene i det andre overordnede temaet sammenfattes som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 5-2: Oppsummering av funn i Overordnet tema 2

Overordnet tema 2: Felles mål og retning med samhandling		
<ul style="list-style-type: none"> ○ Felles overordnet mål: trygghet, velferd og sikkerhet ○ Forventninger til samhandling ○ Samhandling og informasjonsdeling gir et mer helhetlig bilde av felles utfordringer ○ Roller og ansvarsfordeling i samarbeid 		
Åpen organisasjon	Lukket organisasjon	Felles for begge organisasjoner
<ul style="list-style-type: none"> - Hovedansvar for å ivareta samfunnssikkerhet - Bedre kjennskap til lukkede organisasjoner gir bedre forståelse for mulighet og begrensninger 	<ul style="list-style-type: none"> - Hovedansvar for å ivareta både samfunnssikkerhet og statssikkerhet - Mange aktører med ansvar for sikkerhetsarbeid. Uoversiktlig bilde og uklare roller 	<ul style="list-style-type: none"> - Felles forståelse for hverandres oppdrag oppleves som en styrke - Klare forventninger til operativt samarbeid – spesielt i initialfasen - Viktig å ha god kontakt og forankring i sin hjemmeorganisasjon - Tidsaspekt er viktig når det gjelder deling av informasjon - Formalisert samarbeid oppfattes som bra for å sikre god koordinering

5.3 Gode prosesser for samhandling

Det tredje overordnede temaet jeg har identifisert i mine data handler om *hvordan* man i felleskap skal oppnå organisasjonenes samlede mål. Dette kommer som en naturlig fortsettelse etter å ha sett på hva man jobber med (informasjon) og i hvilken retning man skal jobbe og hvorfor (felles mål). Jeg har identifisert to funn som jeg vil presentere nærmere. Det første handler om hvordan aspekter ved personellet, som kompetanse, erfaring og tillit spiller en rolle for samhandlingen. En viktig faktor for samarbeid er hvordan sammensetningen er blant de som utfører selve jobben. Har man tilstrekkelig kunnskap til å gjøre arbeidet eller kreves mer opplæring? Har normer og innlærte praksiser fra den enkeltes hjemmeorganisasjon stor påvirkning? Hvilken erfaring må man ha for å kunne fungere bra i samspill med kollegaer fra andre organisasjoner? Dette er aspekter det er interessant å studere både ut fra et normativt og et kulturelt ståsted, siden de kan hjelpe oss å forstå dynamikken i et formalisert samarbeid mellom ulike organisasjoner. Det andre funnet jeg vil presentere handler om praktisk organisering av samarbeidet, samlokalisering av de ansatte, og tilrettelegging for effektiv jobbing. Hvilken påvirkning har dette på samarbeidsprosessene og samstyringen mellom organisasjonen, spesielt i et normativt og kulturelt perspektiv?

5.3.1 Betydningen av erfaring, kompetanse og tillit for samhandling - personellmessige aspekter

I intervjuene ble alle informantene bedt om å beskrive personellet i sin organisasjon og om det var noe som preget måten de jobbet på. Samtlige fortalte da om en arbeidsstyrke som var pragmatisk og løsningsorientert og som hadde fokus på resultater. Som en mellomleder i en åpen organisasjon oppsummerte forventningene til oppgaveløsingen: «det du står i må du bare fikse».

Et gjennomgående tema i intervjuene var at miljøene har en overvekt av unge folk, og at arbeidstempoet er høyt. De ansatte er gjerne teknisk utdannede personer som har gått rett fra universitet eller høyskole og inn i roller i de ulike organisasjonene. Konsekvensen av dette er et veldig kompetent miljø med spisset kunnskap, mens det samme miljøet har mindre erfaring og opparbeidet kjennskap til både sin egen og andres organisasjoner. En mellomleder i en lukket organisasjon beskriver hvordan arbeidsklimaet er på sin arbeidsplass og hvordan det preger miljøet blant de ansatte:

[Vårt kjennetegn], det er litt sånn gründermentalitet. Opptatt av å skape nye løsninger, utvikle nye ting, korte beslutningsprosesser, veldig operativt tilsnitt, veldig fokus på samfunnsoppdraget og mange ansatte [hvor] jobb og hobby har veldig stor overlapp [...] Nå jobber vi det som trengs for å løse oppdraget, det er på en måte en veldig styrke, tenker jeg.

Mellomlederens utsagn viser hvordan arbeidsstyrken preges av en stå-på-vilje og hvor fokus er på løsninger mer enn at man skal etablere faste systemer og rutiner for hvordan oppgavene skal løses. Ulempen med denne arbeidsstilen kan være at man ikke får nødvendig struktur og notoritet på arbeidet, noe som kan være et problem dersom man skal gå tilbake for å se på arbeid som er gjort tidligere eller hvis en ansatt slutter i jobben uten at hans arbeid er godt nok dokumentert. En felles forståelse for mål og retning og et omforent rammeverk for arbeidet er viktig for å sikre god samstyring mellom organisasjoner. Dette innebærer at dersom man har et ungt og dynamisk miljø som ikke ivaretar behovet for struktur så kan dette by på utfordringer., spesielt dersom man samarbeider med organisasjoner som har veldig stort søkelys på nettopp struktur og prosedyrer. En mellomleder i en lukket organisasjon pekte på nettopp dette da han fortalte at det kunne oppstå litt kulturkollisjon når en organisasjon som

ikke hadde like mange prosedyrer på plass, samarbeidet med noen som forventet at dette skulle være etablert.

Et annet moment som flere informanter trakk fram handlet om utdanningsnivået til mange av de yngre ansatte. En medarbeider i en lukket organisasjon fortalte hvordan miljøet i hans organisasjon var veldig kompetansepreget. Med dette mente han at det var et høyt fokus på å ha riktig kompetanse, og at man konstant søkte kompetanseheving for å være helt oppdatert innenfor sitt fagfelt. Medarbeideren beskrev hvordan man er avhengig av å ha dybdekompetanse som ingen andre har, og på den måten blir man fort en spesialist innenfor sin egen nisje. Dette er noe som også er ettertraktet hos andre lignende arbeidsgivere, så denne kunnskapen er etterspurt og bidrar til en viss turn-over ved at ansatte bytter jobb etter en tid.

Sett fra et organisasjonskulturelt perspektiv er det interessant å vurdere hvorvidt fokus på utdanning bare er et uttrykk for den enkeltes ønske om faglig oppdatering, eller om det er en etablert norm i organisasjonen om at man hele tiden skal fokusere på formalkompetanse i tillegg til erfaringslæring. En etablert læringskultur kan være en viktig faktor som påvirker hvordan man kan bidra inn i et felles samarbeid, og hvordan man oppfattes som samarbeidspartner av andre, noe Schein (2010) også understreker. Hvis organisasjonen er kjent som veldig faglig dyktig vil man være en attraktiv partner å samarbeide med. En organisasjons evne til å skape forståelse for felles utfordringer og hvilke midler man trenger for å oppnå målet er også viktige faktorer inn i et samarbeid, slik Røiseland (2013) viser til.

Som en konsekvens av at man har et ungt miljø er det flere som mangler den tyngden og tryggheten i rollen sin som erfaring vil gi. En medarbeider i en åpen organisasjon beskriver hvordan dette ser ut i egen organisasjon:

Det er ikke jeg som er den hovedansvarlige for å dele informasjonen. Det er på en måte vår koordinator som tar seg av den biten, så han er den som kan dette best og kan handlingsrommet og begrensningene her. Så jeg setter ofte min lit til han [...] Jeg tror det er litt personavhengig, jeg personlig liker å få den avsjekken [...] Jeg tenker at over tid så får man denne erfaringen og tør å ta det handlingsrommet som ligger der i større grad enn det kanskje jeg tør nå, og lener meg veldig på kollegaene mine for å få den

avsjekken. Ofte ser jeg at det stemmer, men det er veldig godt å ha den tryggheten i å vite at jeg har gjort det jeg skal.

For å bygge opp rundt yngre medarbeidere spiller derfor de mer erfarne kollegaene en viktig rolle. Disse seniorene innen fag og ledelse støtter de yngre kollegaene og bidrar til at deres egen kunnskap gradvis overføres til de yngre. På denne måten blir de kulturbærere i organisasjonen, og bidrar til å skape en kontinuitet.

Et aspekt som trekkes frem av flere av informantene er hvordan man kan bygge kompetanse ved å lære av hverandre. Dette kan både gjøres gjennom informasjonsdeling, arbeid sammen på ulike prosjekter, eller at man sitter hos hverandre i perioder for å bli bedre kjent.

En medarbeider i en lukket organisasjon understreker at felles workshops bidrar til kompetansedeling mellom partene i et samarbeid, og at man har mye å tjene på å gjøre det oftere. Dette er i samsvar med hva en leder i en åpen organisasjon også sier når han fremhever viktigheten av å ha kompetansedeling på tvers mellom partnerne:

Det er en kjepphest jeg har hatt, at vi må utveksle personell. Vi må ha rotasjoner og hospiteringer, vi må ha workshops sammen [...] Jeg snakket om å prøve og dra i gang et fagsamarbeid som på måte er på utsiden av den organisasjonen man jobber i, men som handler om å knytte sammen de organisasjonene på de arenaene hvor man har overlapp.

Det å kunne hospitere hos hverandre eller samarbeide på operativt nivå vil være viktig på flere plan. Når man deler informasjon på den måten har det nytteverdi for de andre, og det bidrar til at man spiller hverandre gode i sine respektive jobber. Kjernen i et slikt samarbeid handler til syvende og sist om å vite hva samarbeidspartneren trenger å ha kunnskap om, slik at man kan gi relevant informasjon. På den måten styrkes kompetansebyggingen på tvers. Ledelse og beslutningsprosesser er viktige faktorer for å oppnå målsettingene for samhandling. I et samstyringsperspektiv er dette viktig siden tydelig ledelse og klar forankring av felles mål og retning er viktige faktorer for at et samarbeid skal bli bra. Det første momentet som trekkes frem her er forankring av strategiske føringer. Som tidligere nevnt er det klar forventning fra overordnet myndighet om at informasjon skal deles og dette har blitt kommunisert nedover i de respektive organisasjonene. Men selv om en intensjon er kommunisert fra en toppleder er

det ikke gitt at dette blir like godt fulgt opp nedover i organisasjonen. En mellomleder i en åpen organisasjon kommenterer følgende:

Og så er det jo sånn da at, hvis du ser for deg i en organisasjon at en [toppsjef] erklærer en intensjon [så er det] det er en lang rekke mellomledere som kan klippe av kantene på den intensjonen før den kommer ned til utførende nivå. Og det kan være ulike grunner til det. Det kan være at man har ulikt nivå av strategisk perspektiv, det kan være at man har ansvaret for prosesser eller funksjoner som gjør det vanskelig å etterleve sjefens intensjon så firkantet som den blir uttrykt.

Det er altså viktig med god forankring nedover i organisasjonen når det gjelder føringer for samhandling og informasjonsdeling, slik at dette faktisk blir gjennomført på det operative nivået. En måte å gjøre dette på er å gjennomføre faste ledermøter på ulike nivåer mellom de samarbeidende organisasjonene, noe som informantene opplyser ikke skjer i tilstrekkelig grad. Som en mellomleder i en åpen organisasjon sier «jeg tror ikke man har tatt ut det fulle potensialet i det at man har konstruksjoner som NK- og mellomledermøte».

Et annet moment knyttet til ledelse er hvor enkelt eller omstendelig beslutninger fattes innad i organisasjonen. Dette påvirker hurtigheten på samarbeidet, og i enkelte sammenhenger bidrar det også til at informasjon blir filtrert og bearbeidet på ulike ledernivå før den til slutt formidles videre til samarbeidspartnere. En medarbeider i en lukket organisasjon forteller hvordan interne beslutninger i noen tilfeller kan ta lang tid dersom informasjonen berører mange enheter og krever avklaringer fra alle disse før den kan deles videre. I andre sammenhenger tar beslutninger mye kortere tid, spesielt der hvor det har skjedd en hendelse og man trenger avklaringer kjapt. Da beskriver informantene at organisasjonene har effektive linjer, spesielt oppover, slik at man kan få fattet operative beslutninger raskt.

Samtlige informanter påpeker hvor viktig tillit er i samhandlingen mellom aktørene. Tillit knytter seg både til den kontakten man har til de som er kilder til informasjonen, men også til den etterfølgende kontakten som skjer mellom samarbeidende enheter. Tillit bygges opp over tid og uten den vil det ikke være mulig å drive samarbeid siden man ikke vil stole på at informasjonen behandles korrekt. En mellomleder i en åpen organisasjon sier følgende når det gjelder delingen av informasjon:

Vi må ha et visst forhold til hva vi driver med, [delingen] kan ikke bli helt ukritisk. Det har noe med at vi forvalter en del tillit fra en del parter her da. Så det er jo et krevende spenn å stå i, ikke sant. Den forventningen om at vi skal dele til det gjør vondt, samtidig som vi skal opprettholde den tilliten blant de som gir oss informasjon, da.

En medarbeider i en åpen organisasjon beskriver hvordan tilliten bygges opp som et resultat av felles arbeid over tid i et etablert samarbeid, og at dette bidrar til å gjøre hver enkelt medarbeider tryggere i sin egen arbeidsutførelse:

Jeg tror det [handler om erfaring og fartstid] i stor grad. Ikke minst tillit til de du jobber med da, over tid. At du vet at dette kan jeg si til deg, sånn og sånn innledning, og så kan vi dele offisielt etter hvert og stole på at man kan dele informasjonen på et sånt nivå da.

Videre påpekes det som er et paradoks i dette felles arbeidet – for at man skal kunne dele informasjon som er relevant for andre parter må man vite hva de allerede har av informasjon og hva de eventuelt mangler for å få et mer komplett bilde. Dette omtales av en mellomleder i en åpen organisasjon som et *informasjonsparadoks*. Noen må begynne å dele av sin informasjon først, og det forutsetter at en av partene er villig til å starte uten helt å vite hva man får tilbake av informasjon senere. På mange måter blir dette et slags spill hvor man må tørre å satse uten å vite hva gevinsten blir i etterkant. Å være den første som gir fra seg informasjon er et gjensidig ansvar som ofte går frem og tilbake mellom organisasjonene, avhengig av hvilken sak man jobber med. Tillit spiller en stor rolle og det at man opptrer som likeverdige parter bidrar også til at den innledende informasjonsdelingen er noe som fordeler seg jevnt mellom de ulike partene over tid. Det som imidlertid blir påpekt av en mellomleder i en lukket organisasjon er at det forventes at alle partene bidrar med informasjon når de har noe å dele. Hvis noen kun ender opp med å ta imot uten at det kommer informasjon tilbake som de andre kan benytte seg av så oppfattes de som mindre relevante å samarbeide med.

Et siste aspekt som trekkes fram når det gjelder tillit mellom aktører, er størrelsen på det samarbeidet man er en del av. Dersom det blir for mange aktører som skal dele informasjon i samme fora kan dette bidra til at man begrenser seg, av frykt for at man mister kontrollen på informasjonen. På mange måter trekkes det paralleller til ordinære sosiale settinger hvor

hemmeligheter blir fortalt videre i små grupper, og ikke kringkastet i større fora. En mellomleder i en lukket organisasjon beskriver det på denne måten:

Kanskje en av de nyttigste tingene som jeg [...] har lært, eller tatt med meg når det kommer til sånne samarbeid [...] er at det er en gyllen grense på hvor stort et fora kan være. Det er noe med at når du blir [...] mer enn fem inne på et fora, så fra den sjette så er det ekstremt fall i både tillit og hvor mye informasjon som deles inn i det fora. Og det tror jeg gjennomsyrer lite grann. I mange fora har du jo, det er mange fora som har veldig mange medlemmer, og det er klart at det går veldig på bekostning av tillit, og hvor mye man deler.

Oppsummert ser man altså at graden av erfaring og kompetanse hos personellet er et viktig aspekt som har innvirkning på hvordan man når målene som er satt ut fra er personellmessig ståsted. Det samme gjelder for ledelses- og beslutningsprosesser, og til slutt graden av tillit mellom aktørene i et samarbeid. De ulike rollene man har i samarbeidet vil altså spille en rolle slik Scott (2014) understreker siden dette kan ha mye å si for hvordan beslutninger fattes og hvordan atferden styres innad i samarbeidet.

5.3.2 Samlokasjon og tilrettelegging for effektiv samhandling

For å kunne nå de overordnede målene må de praktiske rammene legges til rette for effektiv jobbing, og eventuelle hindre ryddes av veien. I dette kapitlet vil jeg peke på fire funn knyttet til dette som har vært tydelige ved gjennomgangen av mitt datamateriale: etablering av formaliserte samarbeid, samlokalisering og nødvendig infrastruktur, ressurssetting og til slutt etablering/vedlikehold av en delingskultur. Alle disse er konkrete arbeidsformer, -prosesser og tiltak som er nødvendige for å etablere og vedlikeholde samhandlingen mellom partene i de formaliserte samarbeidene.

Etablering av formaliserte samarbeid har blitt trukket fram av flere som et prioritert tiltak for å sikre at man er bedre rustet til å møte ulike uønskede hendelser. I Lysneutvalgets (NOU 2015:13) rapport påpekes det at Justis- og beredskapsdepartementet allerede i 2014 anbefalte etablering av sektorvise respsmiljø som skulle ha en sentral rolle i å sikre at alle berørte aktører mottar rask og korrekt varsling ved uønskede hendelser (NOU 2015:13, s. 272). Tråvikutvalget (NOU 2016:19) kommenterer dette i sin rapport og påpeker viktigheten av at man maksimerer mulighetene innenfor det handlingsrommet som finnes for deling av

informasjon, og stiller spørsmål ved at det ikke har blitt etablert tilstrekkelig samarbeid og mekanismer for informasjonsdeling, spesielt innenfor cyberområdet (NOU 2016:19, s. 141).

I sikkerhetslovens (2018) § 2-3, 2. ledd slås det fast at: «sikkerhetsmyndigheten skal i samråd med sektormyndigheter og andre relevante myndigheter sikre at det etableres nødvendige fora for informasjons- og erfaringsutveksling». I samme paragraf nevnes et tilretteleggingsansvar som sikkerhetsmyndigheten har for at virksomheter får tilgang til trusselvurderinger og informasjon som er av betydning for deres forebyggende sikkerhetsarbeid. Dette ansvaret kan i stor grad ivaretas ved at man etablerer formaliserte samarbeid eller arenaer som nevnt i paragrafens 2. ledd.

Etablering av formalisert samarbeid trekkes også fram av alle informantene som et viktig bidrag til bedre samhandling. Spesielt nevnes behovet for bedre operativ koordinering mellom enheter med overlappende mandat. I tillegg trekkes fram nødvendigheten av felles analyseprodukter som bidrar til et helhetlig situasjonsbilde. En mellomleder i en åpen organisasjon nevner hvor viktig det er at den informasjonen som finnes i de respektive organisasjonene ikke bare blir liggende der, men at den faktisk deles, og at dette skjer mer effektivt når et samarbeid er formalisert. Samlokalisering trekkes fram som et viktig virkemiddel for å få mer effektiv samhandling på tvers. Alle informantene forteller at personlig kjennskap bidrar til tettere relasjoner, som igjen bidrar til trygghet og tillit. Det å ha kort vei til hverandre er også en fordel siden man da får kjappe avklaringer og terskelen for å spørre hverandre er lavere, enn hva det ville vært om man satt hos sine respektive organisasjoner. En mellomleder i en lukket organisasjon sier følgende om hvordan felles arbeidssted er en fordel for samarbeidet:

Jeg tror det å sitte sammen og gjøre små avklaringer i hverdagen er en styrke. Både fordi du styrker den relasjonelle biten, du blir bedre kjent, som gjør det lettere. [...] Under en hendelse i fjor [så var det] veldig lett for meg å plukke opp telefonen og ringe til [samarbeidspartneren] for vi har snakket så mye sammen. Det hadde vært mye verre hvis jeg aldri hadde møtt han, satt på helt forskjellige stedet og vi møttes kanskje en gang på videolink i uka. Det hadde vært noe helt annet.

En annen mellomleder i en åpen organisasjon følger opp med å forklare hvordan bedre organisasjonskunnskap på tvers er en effekt av å sitte samlet:

Man lærer hverandres organisasjoner bedre å kjenne ved at man på en måte sitter sammen i det daglige og jobber. Ønskescenariot er jo at man til enhver tid skulle hatt såpass overblikk sånn at man skjønner at den informasjonen man sitter og forvalter til enhver tid også kan ha stor grad av nytteverdi for andre.

En ulempe som flere trekker fram er det at samlokalisering kan bidra til at man mister kontakten med sine respektive hjemmeorganisasjoner. Det er derfor viktig at man klarer å ivareta begge behovene – at man både sitter ofte nok samlet i det formaliserte samarbeidet til å bygge kunnskap og tillit, men at man også er tilstrekkelig i sin egen organisasjon til å holde seg oppdatert der. Et siste moment ved samlokalisering som ble trukket fram er hvorvidt man burde blande de ulike rollene bedre slik at man ikke satt organisert etter hvilken hjemmeorganisasjon man tilhørte, men at man plasserte alle deltagerne sammen etter hvilken kompetanseprofil de har i samarbeidet, analytiker, senior, koordinator mv. En mellomleder mente dette kunne være ytterligere et skritt i å integrere samarbeidet bedre ved at det var faget som ble styrende for hvor man satt og jobbet.

Et neste punkt som er viktig for å rydde hindre av veien for samarbeid er at de som skal samarbeide har infrastruktur og tekniske løsninger som legger til rette for dette. Lysneutvalget (NOU 2015:13) påpeker blant annet i sin rapport at tekniske systemer som kan kommunisere og utveksle informasjon, samt at alle har tilgang til disse, er helt avgjørende. Alle informantene forteller at de har gode muligheter til å jobbe sammen på ulike åpne plattformer, både internt, men også i kommunikasjonen med sine respektive hjemmeorganisasjoner. Eksempler på dette er ordinær e-post eller videomøter på Teams mv. Det som imidlertid kan være utfordrende er om informasjon er gradert eller skjermet som betyr at håndteringen må skje i de ulike graderte eller skjermede nettene som de respektive deltagerne har. Dette stiller spesielle krav til lokaler og selve utstyret, samt at hver enkelt bruker må autoriseres for å ha tilgang. I så måte illustrerer dette et regulativt hinder knyttet til samlokalisering som må overkommes.

Det finnes ikke noe felles datasystem som er opprettet internt i noen av de formaliserte samarbeidene, slik at man enten er avhengig av tilgang til hverandres system eller at informasjon flyttes manuelt mellom systemene. Felles tilgang til systemene er ikke alltid mulig, og enkelte informanter fremhever dette som en utfordring eller hinder for effektiv

informasjonsutveksling. En medarbeider i en lukket organisasjon forteller følgende om flyten av informasjon mellom åpne og lukkede datanettverk:

Altså i dataverdenen, så er jo informasjonen lik så det er ingen grunn til at vi ikke kunne ha delt det på en lettere måte [...] Det deles fort i [samarbeidet], altså, men det blir litt sånn at du skriver IP-adresser på et ark og så må det snappes opp og så må det skrives ned, og da tar det fort dager fordi det må legges inn i [begrensede systemer], og det kan ta tid. Og så har det plutselig gått en uke før vi har fått de indikatorene.

Effektive verktøy for informasjonsdeling, og effektiv bruk av disse, er dermed noe alle informantene fremhever som viktig. Hvordan man ressurssetter et slikt samarbeid har også innvirkning på hvor effektivt samarbeidet flyter. Flere av informantene trekker frem behovet for tilstrekkelig med personell fra alle partene, og at man har en sammensetning som møter det felles behovet, enten det er snakk om analytikere eller koordinatorene. I perioder har bemanningen vært ujevn inn i de ulike samarbeidene, og dette forklares med utskiftninger internt i hjemmeorganisasjonene, rekruttering som tar lang tid eller omorganiseringer som har medført at personell har blitt omdisponert. En medarbeider i en lukket organisasjon kommenterer personellsituasjonen slik:

Det ressurssettes litt forskjellig fra avdeling til avdeling, da. Så det er noen av partnerne [samarbeidet] som i fjor nesten ikke hadde personell fysisk til stede [i kontorene]. Og det gjør noe med samarbeidet og også hvordan man, ja det blir vanskeligere å samarbeide når man ikke får tak i folk da, fordi det ikke folk i gangen.

En mellomleder utdyper viktigheten med å ha tilstrekkelige ressurser inn i et felles samarbeid på denne måten:

Per def så vil det alltid være virksomhetens sitt ansvar å stille med personell som har tilstrekkelig kompetanse og tilstrekkelig tid. [...] Og i ulike faser så har jo også forskjellige ting vært viktig for de deltagende parter, [...] rundt de første årene så [...] var det veldig stor iver og det ga veldig stort utbytte. Og det vil jo for partene naturlig være en kost-nytte-ting, så lenge man får utbytte så prioriterer man hvem man putter inn i det, og hvordan man ressurssetter.

Det siste momentet som trekkes fram som et mulig hinder for samarbeid er etableringen og vedlikeholdet av en delingskultur internt i det formaliserte samarbeidet. Dette er noe som bygges over tid, og er veldig tett knyttet til kjennskap og tillit mellom deltagerne. En av medarbeiderne i en åpen organisasjon kommenterte at rotasjonen av personell medfører at man ikke får en veldig satt kultur internt i samarbeidet, siden man hele tiden har nye fjes som kommer inn fra de ulike partene. Man må derfor være oppmerksom på dette og jobbe målrettet for å bygge den tilliten. En mellomleder i en åpen organisasjon trekker fram evnen til å inngå kompromisser som en viktig faktor for å skape en felles forståelse og kultur blant deltagerne. Man har ulike måter å gjøre ting på som kolliderer med andre partners rutiner, og da betyr det mye for den interne kulturen i samarbeidet at man evner å møte hverandre på halvveien. Mellomlederen kommenterer dette slik:

Hvilke faktorer er det som skaper det samarbeidet? [...] Jo, men hvis jeg da sier at det som hindrer samarbeid er at noen trekker seg tilbake eller er [tilbakeholdne], så er det jo bare å snu den opp ned. Å si det at din evne til å inngå kompromisser, din evne til å dele mere enn det som er strengt nødvendig [...] Være den første som [tilbyr noe]. Det er jo det som styrker det. Det tror jeg er ganske universelt.

En annen mellomleder i en lukket organisasjon forteller også hvordan en kultur for deling er viktig for å få samarbeidet til å være så effektivt som mulig, og at det ikke hjelper bare å ha en intensjon om å dele, man må også komme med noe konkret materiale:

Ja det er jo klart at selv om du har en intensjonsavtale på plass så er det noe med å hele tiden være med og spille ball da [...] så er det sånn at hvem er det som bringer noe til torgs hver dag, det kan variere veldig. Det kan variere fordi virksomhetene ikke ressurssetter det forætt nok, det kan være fordi man rett og slett ikke har noe å komme til torgs med, det kan være fordi man ikke ønsker eller at man ikke har den tilliten man kanskje har gitt uttrykk for at man har da. [...] Den kulturen vi prøve å bygge er at vi må prioritere og jobbe med dem [...] som både kan håndtere og bruke den informasjonen på en skikkelig måte, men som også bringer andre ting til torgs da. Det tror jeg er veldig viktig. Så vi får prøve å bygge en kultur rundt det kanskje, at ja nå har vi spilt med åpne kort, nå bør også dere ha høy tillit til oss og komme med ting tilbake.

Hvis jeg skal oppsummere mine funn knyttet til det tredje overordnede temaet i min analyse som omhandler hvordan man skal nå de felles oppsatte målene, så ser man at personellmessige aspekter som erfaring, kompetanse og ledelse spiller en viktig rolle for samhandlingen mellom organisasjoner. Videre er det viktig å rydde unna hindre, og dette kan gjøres ved å samlokalisere personellet slik at de blir kjent og bygger tillit seg imellom, legge til rette for god infrastruktur, samt at det ledelsen sørger for tilstrekkelig ressurssetting til effektiv jobbing. Til slutt pekes det på at man må dyrke fram en delingskultur blant deltagerne for å bidra til at så mye informasjon som mulig blir delt. Mange av mine funn er i tråd med de funn Abrahamson og Goodman-Delahunty (2014) gjorde i sin studie, spesielt viktigheten av god infrastruktur for deling av informasjon og samlokalisering som virkemiddel for relasjonsbygging og kompetansedeling.

Oppsummert kan funnene under det tredje overordnede temaet sammenfattes som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 5-3: Oppsummering av funn i Overordnet tema 3

Overordnet tema 3: Gode prosesser for samhandling		
<ul style="list-style-type: none"> ○ Betydningen av erfaring, kompetanse og tillit – personellmessige aspekter—i samhandling ○ Samlokasjon og tilrettelegging for effektiv samhandling 		
Åpen organisasjon	Lukket organisasjon	Felles for begge organisasjoner
<ul style="list-style-type: none"> - Har etablerte strukturer og systemer for egen informasjonshåndtering - Korte beslutningsprosesser - Manglende tilgang til tekniske løsninger kan være hinder for informasjonsutveksling 	<ul style="list-style-type: none"> - Gründermentalitet blant de ansatte med fokus på løsninger - Mindre etablerte strukturer for egen informasjonshåndtering - Lengre beslutningsprosesser - Størrelse på samarbeidsfora er hinder for informasjonsdeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Ungt miljø blant de ansatte - Fokus på kompetanseheving/deling - Erfaring bidrar til større utnyttelse av handlingsrom og bruk av skjønn - Hospitering hos hverandre er viktig tiltak for læring - Samlokasjon fremheves som viktig for å bygge tillit og kunnskap om hverandre - Effektive verktøy for informasjonsdeling er viktig - Ressurssetting og lederforankring er nødvendig for effektiv jobbing

6 Teoretiske analyser

I dette kapittelet vil jeg ta utgangspunkt i min problemstilling og de tre forskningsspørsmålene jeg har formulert for studien. Problemstillingen er som følger:

I hvilken grad legger etablerte samarbeidsrutiner mellom åpne og lukkede organisasjoner til rette for god samhandling og informasjonsutveksling, og hvordan opplever aktørene kvaliteten av samhandlingen og informasjonsutvekslingen?

Forskningsspørsmålene omhandler hvorvidt det er regulatoriske, organisatoriske og kulturelle aspekter som påvirker samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner. Etter å ha gjennomgått mitt empiriske materiale, og å ha identifisert tre overordnede tema og funn fra min analyse av dokumenter og intervjuer, diskuterer jeg nå mine funn i lys av teori og tidligere forskning slik at jeg kan drøfte hvorvidt mine funn bidrar til forskning på feltet og til å besvare studiens problemstilling.

6.1 Hvilken påvirkning har regulatoriske aspekter på samhandlingen?

Det første forskningsspørsmålet for min studie er som følger: *i hvilken grad påvirker regulatoriske føringer hvordan åpne og lukkede organisasjoner samhandler?* For å belyse dette spørsmålet vil jeg vise til funn i min empiriske analyse som forteller hvordan regler og retningslinjer har oppstått i de åpne og lukkede organisasjonene, hvordan de blir forvaltet og hvordan de preger organisasjonene og de formaliserte samarbeidene som studien ser nærmere på.

Det første momentet knytter seg til hvordan lover og regler bidrar til å definere hvordan aktører skal opptre, og i forlengelsen av det hvordan samhandling påvirkes. Det empiriske materialet i min studie peker på hvordan lovverk og instruksjoner regulerer de ulike virksomhetene, men samtidig er tilrettelagt for at samhandling skal skje og informasjon utveksles. Det er også presisert at selve etableringen av formaliserte samarbeid er et regulatorisk virkemiddel for å sikre at dette blir gjort på en så effektiv måte som mulig.

Flere av informantene påpeker at kunnskap om de ulike regelverk er viktig for å være trygge på oppgaver og egen rolle, men at man i større grad har kontroll på lover som regulerer egen virksomhet i stedet for å ha et overblikk på samtlige regelverk som gjelder. Som en

medarbeider i en åpen organisasjon nevnte: «det er vel den som mottar informasjonen som har ansvaret for å vurdere om [man] kan motta informasjonen i henhold til [sitt] lovverk. Så da er det mere ansvar på deg selv å kunne vite ditt eget lovverk, fremfor andre veien».

Informantene forteller dermed om god kjennskap til deler av et regelverk, men at de mangler den totale oversikten, noe som kan medføre at føringer og retningslinjer som er klare for enkelte ikke er det for andre. Dette kan skape spenninger som må overkommes.

Videre trakk flere av informantene frem at interne retningslinjer og instruksjoner var godt egnet til å sette opp kjøreregler for arbeidet, og at de på den måten bidro til å sette retning for arbeidsflyt og ansvar innad i det formaliserte samarbeidet. Samtidig var disse reglene gjenstand for tolkning og bruk av skjønn av de ansatte, siden man i stor grad har kan-regler som gir et visst handlingsrom og ikke skal-regler som setter absolutte rammer for den ansatte. Informantene beskrev ikke reglene som uklare, men enkelte opplevde at man ble tryggere på å utnytte handlingsrommet etter hvert som man ble mer erfaren og mindre engstelig for å trå feil. Her ser man altså at de interne retningslinjene legger til rette for samhandling, men det forutsetter at den ansatte har erfaring nok til å utnytte handlingsrommet. Dette er funn som også kan sees i tidligere forskning, blant annet i Adens (2018) studie av informasjonsdeling mellom sikkerhets- og politiorganisasjoner i Europa. Han peker på at standardisering av rutiner for deling, og etablerte samarbeidsfora har bidratt i positiv retning. Det samme gjelder for revidering av regelverk og tydeliggjøring av de mulighetene man har for informasjonsdeling.

Hvordan påvirker så disse lovene og reglene, og kunnskapen om dem, selve samhandlingen? Scott (2008) påpeker at institusjoner formes som en følge av aktørenes målrettede aktivitet, og at disse opptrer som agenter. Agentene definerer, tolker og iverksetter de ulike institusjonelle elementene, som struktur, rammeverk, forventninger mv, og bidrar til utviklingen av institusjonen på den måten. Mine funn viser til at deltagerne i de ulike formaliserte samarbeidene har en veldig stor påvirkningskraft på hvordan det konkrete samarbeidet skal bli seende ut. Dette forsterkes av at organisasjoner eller profesjoner som i utgangspunktet er formet og begrenset av formelle regler, slik som politi og sikkerhetsorganisasjoner, allerede har sterke regulative krefter internt i organisasjonen som påvirker hvordan den daglige virksomheten drives (Scott, 2014).

Flere av informantene beskriver videre hvordan de er satt til å vurdere og tolke eget og andres regelverk for samhandling slik at dette fungerer best både for en selv og de andre, samtidig som at det er et element av egen gevinst i det hele også. Man ønsker å dele informasjon, men det er viktig at man får noe tilsvarende tilbake også. Sett i lys av institusjonell teori viser dette til mønster, eller institusjonelle logikker som beskriver hvordan regulative føringer bidrar til at aktørene lager regler og retningslinjer som de tror vil fremme deres egne interesser, og at de følger disse reglene enten fordi de ønsker belønning eller fordi de vil unngå sanksjoner (Scott, 2014). Dette betyr at i en institusjonell fortolkningsramme så har de regulatoriske aspektene innvirkning på samhandlingen på to måter: de påvirker selve utformingen av regelverket og instruksene, og de påvirker hvordan aktørene fortolker det regelverket de er satt til å etterleve (Scott, 2014).

Det neste momentet som berører hvordan regelverk og retningslinjer påvirker samhandlingen er hvilken styringsform som egner seg best i denne situasjonen, hvor likeverdige og autonome organisasjoner er satt til å jobbe sammen. Som nevnt tidligere ser man at organisasjonene forholder seg til sine respektive lovverk, samtidig som at lovverkene har såpass likelydende og overlappende formål at felles innsats er hensiktsmessig. Selv om det er ulike rammer for når og hvordan informasjonsdeling skal foregå, er det likevel et handlingsrom der som kan utnyttes i samspill med hverandre. Det ville vært lite hensiktsmessig at de respektive organisasjonene drev sin aktivitet helt selvstendig, uten å koordinere dette med de øvrige aktørene, og dermed kan man si at styring sammen er mest hensiktsmessig.

Den samhandlingen som skjer innenfor de formaliserte samarbeidene i min studie er et godt eksempel på hvordan samstyring utøves i praksis. Det er her snakk om selvstendige og likeverdige organisasjoner som jobber mot et felles mål, både i sitt daglige virke som individuelle organisasjoner, men også i rammene av en felles innsats. Røiseland og Vabo (2008a) beskriver denne aktiviteten som en ikke-hierarkisk og målrettet aktivitet hvor deltagerne er gjensidig avhengig av hverandre. Beslutninger fattes på bakgrunn av konsensus og man må ha et minimum av regler og retningslinjer som danner det formelle rammeverket for aktiviteten. Som en av medarbeiderne i en lukket organisasjon påpekte så vet man sjelden hvor en trussel opprinnelig kommer fra eller hvem som står bak, samt at den kan treffe mange ulike organisasjoner bredt. Dette betyr at man må evne å samarbeide og koordinere innsatsen sin på tvers.

Det som kan by på utfordringer er når disse organisasjonene ikke har likt syn på ting, eller motstridende interesser seg imellom. Dette kan ofte skyldes begrensninger som ligger i lovverket, ved at en organisasjon er forhindret fra å dele informasjon videre. Dette ble beskrevet av en medarbeider i en lukket organisasjon som et hinder, ved at informasjon var gradert og dermed mer utilgjengelig. Videre forklarte en annen medarbeider i en lukket organisasjon at man i stor grad deler det man må, men ikke noe mer. Her viser det altså at interne behov og interesser kan prege hver enkelt organisasjons tilnærming til det felles samarbeidet. Dette er noe også Taylor og Russell (2012) observerte i sin studie, hvor ulike interesser og individuelle kulturer ble fremhevet som hindre for god samhandling.

Dette er en god illustrasjon på det som Røiseland og Vabo (2008b) beskriver som *samstyrings paradoks*. På den ene siden er samstyrings formål å overkomme konflikter og motsetninger, men samtidig vil konflikt og uenighet være det største hinderet for vellykket samstyring. I min studie viser både dokument- og intervjudata at det er en klar forventning og tilrettelegging av samhandling i det daglige, og at dette i all hovedsak skjer etter intensjonen. I så måte fungerer samstyring som en god styringsform for denne type samarbeid. Samtidig forteller informantene om ulike retningslinjer og praksiser hos den enkelte aktør som kan medføre motsetninger. En mellomleder i en åpen organisasjon har blant annet fortalt at der hvor to organisasjoner har et ansvar som helt eller delvis overlapper hverandre så vil man kunne se at de «går i beina på hverandre», noe som er grobunn for konflikt. Videre nevnes manglende kunnskap om hverandres regelverk og organisasjonsstruktur som en faktor som kan skape konflikt ved at man ikke forstår de vurderingene en annen aktør har gjort.

Oppsummert ser man altså at de regulatoriske rammene for de formaliserte samarbeidene påvirker hvordan samhandlingen og samstyringen skjer, ved at begrensninger i selve lovverket eller de ansattes tolkning av reglene kan føre til uenighet. I den grad det oppstår motsetninger eller konflikter må man altså overkomme disse slik at man arbeider seg rundt samstyrings paradoks. I min studie forteller informantene at felles deltagelse i ulike formaliserte samarbeid er gode arenaer for slik konfliktløsning.

Det siste aspektet knyttet til regulatoriske forhold gjelder hvordan samstyring skjer i et nettverksperspektiv, spesielt i lys av de interne retningslinjene for organisering og ledelse. Agranoff (2006) peker på hvordan nettverk av uavhengige organisasjoner på mange måter har likhetstrekk fra mer hierarkiske strukturer. Ett av disse trekkene er behovet for felles regler og

strukturer innad i strukturen. I organisasjoner finner man disse i en opp og nedadgående linje, mens i et nettverk har man et sett med felles regler og retningslinjer som i prinsippet skal ivareta alles deltagerne.

I min studie har jeg ikke fått tilgang til interne retningslinjer som regulerer aktiviteten i ulike formaliserte samarbeid, på grunn av dokument skjerming. Informantene har likevel gitt generelle beskrivelser av retningslinjene, og forteller at de setter opp rammene for hvordan samarbeidet skal foregå, hvem som skal delta, hvilke arenaer man skal etablere som faste møtepunkter og hvordan forankringen skal være i de respektive hjemmeorganisasjonene. Dette er altså retningslinjer som regulerer det indre liv i et samarbeid, men utover dette er de ikke særlig spesifikke. Denne beskrevne strukturen sammenfaller med de funn Agranoff (2006) gjorde i sin studie, der han sier at felles regler må ivareta alles behov. Han påpeker også at ledelsen av et nettverkssamarbeid gjøres av et styre sammensatt av ledere av alle deltagerorganisasjonene, men at den daglige jobben gjøres av medarbeidere som er satt sammen i team på tvers. Det er der produksjonen skjer, og resultatene skapes.

I dette perspektivet blir spørsmålet i hvor stor grad disse interne retningslinjene og reglene har innvirkning på samhandlingen i de ulike formaliserte samarbeidene. En medarbeider i en lukket organisasjon påpekte av alt for detaljerte retningslinjer kunne virke hemmende siden de la for mange begrensninger på hvordan samhandlingen skulle foregå, både internt og eksternt. Samtidig ble det påpekt at for generelle retningslinjer ikke ville være til særlig hjelp der hvor man trengte avklaringer. Her ser man også paralleller til tidligere forskning, hvor mer standardiserte rutiner fremheves som et viktig tiltak for å styrke samhandlingen. Slik Aden (2018) påpeker i sin studie vil revidering av regelverk og etablering av en felles policy-struktur mellom aktørene være avgjørende for et bra resultat.

Gitt at min kunnskap om disse retningslinjene baserer seg på informantenes tilbakemeldinger, ser det ut som at de i stor grad strukturerer formen på samarbeidet, men i liten grad innholdet. De har dermed betydning for hvordan et samarbeid struktureres og ressurssettes, blant annet med lokaler, infrastruktur og personell noe som betyr mye når jobben skal gjøres og resultater fremlegges. Oppsummert ser man altså fra et samstyrings- og nettverksperspektiv at interne retningslinjer vil legge til rette for den praktiske samhandlingen og at de gjennom dette påvirker det endelige resultatet.

For å besvare mitt første forskningsspørsmål vil jeg sammenfatte de funn jeg har pekt på i dette kapittelet. Et hovedfunn er at de regulatoriske føringene er sterkest i forhold til mitt første overordnede tema som omhandler *informasjonsdeling* og de funn jeg har gjort knyttet til kunnskap som maktfaktor, informasjon skal beskyttes og informasjon skal deles. Både lovverk og interne retningslinjer er viktige for *hvordan* samhandlingen skjer, i tillegg til å gi rammer for *hva* man kan samhandle om. Videre er det tydelig at regulative føringer påvirker utformingen av regelverk, men også de aktørene som er satt til å følge de ulike reglene. I min studie ser man at kravet til informasjonsdeling er klart uttrykt og formulert igjennom styrende dokumenter som utredninger, lover og instruksjoner, og at dette i tillegg er konkretisert i ulike formaliserte samarbeid og andre samarbeidsmekanismer. Dette er også styrende for hvordan de ulike aktørene skal iverksette samhandlingen, både internt i egen organisasjon, men også i felleskap med andre.

Et annet funn som viser hvordan regulatoriske føringer påvirker samhandlingen er hvordan aktørenes *tolkning* av lover og regelverk kan skape motsetningsforhold og uenighet internt i et samarbeid, noe som kan føre til at samarbeidet stopper opp. Dette utgjør et paradoks ved samstyringen siden styringsformen har som formål å motvirke konflikter, samtidig som at uenighet ofte er det største hinderet for effektiv samstyring. I dette perspektivet er det dermed tydelig at måten lover og regler blir tolket på har stor innvirkning på samhandlingen mellom aktører.

Det siste funnet handler om de interne retningslinjene og deres betydning for hvordan samhandlingen styres mellom de ulike organisasjonene. Retningslinjene kommer i tillegg til de overordnede lovene, og setter struktur og rammer for hvordan et formalisert samarbeid skal se ut. Til tross for at de ikke er hierarkiske og lar noen deltagere ha myndighet over andre, så er de et viktig verktøy for at et samarbeid skal fungere på en effektiv måte. I så måte har regulatoriske føringer betydning for hvordan den praktiske gjennomføringen blir seende ut i de ulike samarbeid.

Oppsummert ser man at de regulatoriske føringene påvirker hvordan lover og retningslinjer utformes, hvordan de tolkes og til slutt hvordan de ansatte iverksetter et formalisert samarbeid. De har også innvirkning på samstyringen i et samarbeid ved at lover tolkes ulikt og gir grobunn for konflikt som må overvinnes, og til slutt har de innvirkning på hvordan

interne retningslinjer blir utformet og hvordan de påvirker det praktiske arbeidet og resultatoppnåelsen i et samarbeid.

6.2 Hvordan påvirker normer, rutiner og organisering samhandling?

Mitt andre forskningsspørsmål er som følger: *i hvilken grad påvirker organisatoriske aspekter samhandlingen mellom lukkede og åpne organisasjoner?* For å belyse dette spørsmålet er det naturlig å se hen til mine empiriske funn som knytter seg til hvordan man skal oppnå målet om god samhandling og hvilke hindre man må rydde av veien for å komme dit.

Det første og mest åpenbare funnet jeg vil vise til er hvordan etablering av formaliserte samarbeidsarenaer for informasjonsutveksling går igjen som et gjennomgående tiltak for å bedre samhandlingen. Dette er nevnt i både Lysneutvalget (NOU 2015:13) og Tråvikutvalgets (NOU 2016:19) utredninger, og er også tatt inn som en bestemmelse i sikkerhetslovens (2018) § 2-3. Videre sier samtlige informanter i min studie at de oppfatter dette som et avgjørende bidrag i denne sammenhengen. Forventningene til effektivitet er høye, og som en mellomleder i en lukket organisasjon sa: «det er klar forventning [...] om at samarbeidet særlig på det operative mellom partene skal gjøres i [det formaliserte samarbeidet], og at det skal funke».

Røiseland (2013, s. 317) beskriver institusjonelle partnerskap som samarbeidskonstellasjoner hvor deltagerne er gjensidige avhengige av hverandre, men hvor de ikke har en hierarkisk struktur å lene seg på. Denne type samarbeid er vanlige på områder hvor problemene er kompliserte og hvor løsningen på en gitt utfordring forutsetter tett samarbeid. Hvilke styringsstrategier er så aktuelle i denne type samarbeid? Gitt at aktørene er selvstendige og ikke underlagt et hierarki vil en strategi være å skape et felles språk og felles forståelse blant deltagerne slik at man toner ned de individuelle særtrekkene og heller ha søkelys på det kollektive (Røiseland, 2013). Organisasjonene som er omfattet i min studie sammenfaller godt med den beskrivelsen Røiseland (2013) gir av institusjonelle partnerskap, slik min presentasjon av empiriske funn har vist. Samstyring er dermed det foretrukne valget, hvor man sørger for god forankring i de beslutningene som fattes hos alle deltagerne i samarbeidet. Det handler ikke om å oppnå konsensus til enhver tid, men å skape et felles fremtidsbilde og utvikle løsninger som fremstår som interessante for deltagerne. Styringen av samarbeidet kan også rette seg mot selve prosessen, det vil si at man prøver å øke interaksjonen mellom

deltagerne og etablere prosedyrer som kan bedre informasjonsstrømmen og læringsprosessene. (Røiseland, 2013). Oppsummert kan man si at samstyringen, og hvordan den utøves i felleskap mellom aktørene, har stor påvirkningskraft på det organisatoriske og strukturelle i samarbeidet.

I min studie forteller flere av informantene hvordan samlokalisering er en viktig komponent i det å jobbe sammen med felles oppgaver. En mellomleder i en lukket organisasjon understreker følgende: «jeg tror det å sitte sammen og gjøre små avklaringer i hverdagen er en styrke. Både fordi du styrker den relasjonelle biten, og du blir bedre kjent». En annen mellomleder i en åpen organisasjon trekker frem at man får bedre kjennskap til hverandres organisasjoner ved å sitte sammen. Det at man organiserer et samarbeid i felles lokaler bidrar til god samstyring nettopp fordi man har kort vei til hverandre og kan rydde eventuelle problemer av veien, slik Røiseland (2013) påpeker. Det styrker også samarbeidet at man balanserer hvilke aktører som inngår i samarbeidet. I min studie ser man at alle organisasjonene både har analytikere, koordinatore og en variasjon mellom medarbeidere og mellomledere som deltager. Dette skaper en bredde blant personellet både i kunnskap og erfaring, som er positivt. Som en av medarbeiderne i en åpen organisasjon kommenterte så er det betryggende å ha mer erfarne kollegaer i samarbeidet som man kan lære av og lene seg på dersom man støter på utfordringer man ikke er kjent med fra tidligere. Oppsummert ser man altså at samlokalisering som tiltak for å bedre samhandlingen bidrar til bedre kjennskap mellom organisasjonene, tettere personlige relasjoner mellom deltagerne noe som igjen bidrar til økt tillit, og til slutt en bedre samstyring av virksomheten. Dette synet bekreftes også av tidligere forskning hvor blant annet Abrahamson og Goodman-Delahunty (2014) studie fant at for lite kontakt og for stor avstand mellom partene i et samarbeid utgjorde et stort hinder.

Et annet aspekt ved organisering som påvirker samhandlingen er hvordan felles beslutninger kommer som et resultat av den læringen som skjer mellom deltagerne i samarbeidet. Dette er en viktig komponent i samhandlingen sett fra et nettverksperspektiv. Agranoff (2006) løfter frem følgende momenter som viktige når man skal beskrive hvordan aktører i et samarbeid sammen utvikler en måte å oppnå enighet på: idéutveksling og gruppediskusjoner, at man diskuterer bekymringer eller spesielle behov, at man anvender definerte teknologiske løsninger, at man bruker etablerte prosedyrer eller maler, og at tar beslutninger basert på kjent datagrunnlag. Flere av informantene trekker frem læringsaspektet ved å sitte sammen som viktig. Selv om man ikke nødvendigvis må være samlet alle dagene i uken er det viktig at

man er der tilstrekkelig til å bygge egen kompetanse og bli kjent på tvers. Dette blir understreket av en medarbeider i en åpen organisasjon som om forteller om klare forventninger til at man vet hva som er mulig og hva som er lurt å gjøre i en gitt situasjon, og at de forventningene øker jo mer erfaring og fartstid man får i samarbeidet.

Lederforankring betyr også mye for hvordan det organisatoriske rundt et samarbeid blir fulgt opp. Flere av informantene beskriver hvordan ressurssettingen i de ulike samarbeidene har variert, og at det i perioder har vært færre folk fra de respektive deltagerne på grunn av interne prioriteringer i hjemmeorganisasjonene. Som en mellomleder fra en åpen organisasjon kommenterte det så vil det alltid være virksomheten sitt ansvar å stille med tilstrekkelig personell som har rett kompetanse og nok tid til å dedikere seg til oppgavene. I oppstartsfasen av et samarbeid hadde det høy prioritet og samarbeidet ga godt utbytte. I perioder hvor man kanskje ikke har fått like mye ut av samarbeidet har interessen og forpliktelsene til å delta inn vært litt lavere. Denne beskrivelsen er i tråd med de funn Agranoff (2006) gjorde i sin studie. Han påpeker at vedvarende samhandling som gir resultater er en forutsetning for at ledere skal ønske å prioritere videre engasjement i samarbeidet. Eksempler på konkrete resultater kan være felles analyseprodukter eller publikasjoner, at man lærer nye måter å samhandle på gjennom bruk av felles verktøy eller tekniske løsninger, at hjemmeorganisasjonen mottar informasjon den drar nytte av, eller at det etableres felles læringsopplegg. Ledelsesforankring som en forutsetning for god organisering og struktur er dermed viktig inn i formaliserte samarbeid.

Samlet sett ser man at klare organisatoriske aspekter som påvirker samhandlingen er etableringen av formaliserte samarbeid, samlokalisering av deltagerne, og lederforankring og ressurssetting inn i strukturene. Scotts (2014) pilarer viser til viktige aspekter ved organisasjoner som påvirker samhandling, der normative føringer er viktige for å forstå hvordan samarbeid fungerer og erfares av de ulike partene. Et normativt system legger både vekt på verdier, som et uttrykk for noe som er foretrukket eller ønskelig, og normer som spesifiserer hvordan ting bør gjøres. Med dette som bakteppe kan man betrakte hvordan de ulike formaliserte samarbeidene er satt sammen og hvordan dynamikken er mellom de ulike deltagerne. I et system vil noen verdier og normer gjelde for alle medlemmene mens andre gjelder for noen få aktører, og en konsekvens av dette er at roller oppstår. Dette er roller som enten tildeles spesifikke personer eller som etableres mer uformelt som en følge av etablerte praksiser (Scott, 2014).

I min studie ser jeg nærmere på formaliserte samarbeid, men det at disse ulike organisasjonene samarbeider er ikke noe nytt. Det har lenge eksistert ulike former for samarbeid dem imellom, enten bilateralt eller fra sak til sak, slik at det allerede vil være både verdier og normer som gjør seg gjeldende for hvordan dette skal foregå. Dette medfører at i etableringen av nye samarbeid vil de fleste medarbeiderne ta med seg et sett med forventninger og praksiser fra tidligere som ligger i bunn for det videre arbeidet. Etter hvert vil de normative mekanismene sette seg i det nye samarbeidet og en normativ rasjonalitet vil oppstå (March & Olsen, 1989). Dette betyr i praksis at aktørene tenker det er mest rasjonelt å følge de etablerte normene i stedet for å ha søkelys på aktiviteter som gir bedre resultatoppgåelse.

Det er to eksempler i mitt datamateriale som illustrerer hvordan eksisterende normative føringer og organisasjonspraksis kan påvirke informasjonsdelingen til tross for at nye formaliserte samarbeid er på plass. Det første eksemplet er fra en medarbeider i en lukket organisasjon som forteller hvordan man skal ha lav terskel for å dele informasjon inn i samarbeidsforaene (ny praksis), mens man samtidig ikke deler mer det man må (etablert praksis). Det andre eksemplet kommer fra en mellomleder i en åpen organisasjon som forteller hvordan deling av informasjon preges av at man skal få noe igjen før man gir noe fra seg. Det er dermed interessant å vurdere hvordan etablerte verdier og normer påvirker det organisatoriske og strukturelle arbeidet, samt hvordan normative føringer og organisasjonspraksis har innvirkning på samhandlingen mellom organisasjonene. Det å overvinne normative motsetninger er derfor sentralt for å få et samarbeid til å bli så bra effektivt som mulig, slik Scott (2014) fremhever.

For å besvare mitt andre forskningsspørsmål er det tydelig at etablering av formaliserte samarbeid blir trukket fram som et klart organisatorisk aspekt som påvirker samhandlingen i positiv retning. Det at man får etablerte rammer og struktur for samhandlingen bidrar til å sette retning på den felles innsatsen. Det andre aspektet som har stor betydning er samlokalisering av mannskapene, hvor man etablerer et felleskap i samme lokaler hvor man har kort vei til hverandre med mulighet til å bygge relasjon, lære av hverandre samt etablere tillit. Det tredje organisatoriske aspektet som har betydning er hvorvidt beslutninger i samarbeidet er et resultat av den felles læringen som skjer gjennom gruppediskusjoner, idéutveksling og det at man bruker felles etablerte arbeidsprosedyrer. Dette er en prosess som

er betinget av det tette samarbeidet og i mange sammenhenger den fysiske plasseringen av mannskapene. Informantene viser til at det at de kan lære hverandre å kjenne bidrar til gode beslutninger.

Lederforankring er også viktig med tanke på prioritering og ressurssetting av det formaliserte samarbeid. Dette er avgjørende for å etablere en god organisatorisk struktur mellom deltagerne i samarbeidet. Normative føringer og arbeidsrutiner/arbeidspraksis innad i de åpne og lukkede organisasjonene påvirker strukturen og arbeidsprosessene i et samarbeid, basert på hvordan aktørene både ønsker å jobbe og hvordan de best synes ting bør gjøres. Ved å fokusere på betydningen av normer i samhandling så kan man forklare elementer ved samarbeidet som kanskje er basert på uskrevne rutiner eller praksis, og som ikke er nedfelt i formelle retningslinjer eller regler.

6.3 Hvordan bygge organisasjonskultur for samarbeid?

Mitt tredje og siste forskningsspørsmål er som følger: *i hvilken grad påvirker organisasjonskultur i åpne og lukkede organisasjonen samhandlingen?* For å belyse spørsmålet vil jeg primært se nærmere på mine empiriske funn som sier noe om prosessene for å oppnå bedre samhandling og funn som omhandler de ansatte som skal gjøre selve jobben. Jeg ser på alderssammensetning, erfaringen og kompetansedelingen hos de ansatte og hvordan dette påvirker kulturen. Jeg ser deretter på lederforankring og formidling av styringssignaler i lys av kulturbygging, og til slutt se på begrepet *delingskultur* og hvordan dette kan forstås i et kulturperspektiv.

Et gjennomgående tema i alle intervjuene er hvordan miljøene som arbeider tettest med samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner består av unge ansatte uten alt for lang erfaring. Dette er ansatte med høy og spesialisert utdanning og kompetanse, de er løsningsorienterte og ønsker å levere resultater raskt. En mellomleder i en lukket organisasjon beskriver miljøet til å ha en gründermentalitet, hvor man er opptatt av å skape nye løsninger uten alt for lange og omstendelige beslutningsprosesser. Samtidig ser man at disse ansatte mangler historikken i det arbeidet som har blitt gjort tidligere, og at de ikke nødvendigvis har kjennskap til tidligere erfaringer, endringer og forbedringer som er gjort i organisasjonen opp igjennom årene. De har heller ikke lang nok fartstid til å ha fått erfaringslæring ved å jobbe på ulike prosjekter med andre partnere.

Hvilken påvirkning har så denne sammensetningen av ansatte på utviklingen og vedlikeholdet av kulturen i en organisasjon? Schein (2010) peker på flere sentrale komponenter som til sammen utgjør organisasjonskulturen. Gjentakende og observerbar adferd blant de ansatte er en komponent, og dette er ofte handlinger som er preget av tradisjon og vaner som er etablert over tid. En annen komponent er de implisitte verdiene eller gruppenormene som utvikles i en gruppe. Disse gruppenormene er ikke nødvendigvis nedskrevet eller uttalt tydelig, men de er et uttrykk for en fast måte å gjøre tingene på. En siste komponent er hvordan kompetanse utvikles hos den enkelte medarbeider og i samspill med de andre i organisasjonen. Jo mer man kan om de interne prosessene og arbeidsmetodene, jo større betydning har det for etableringen og vedlikeholdet av kulturen i organisasjonen. For at en kultur skal kunne sette seg kreves det stabilitet i tillegg til at etablerte handlingsmønstre må sette seg dypt i organisasjonen, på en slik måte at etablerte handlingsmønstre læres videre til nye deltagere i organisasjonen (Schein, 2010).

I lys av dette kan det synes som at organisasjonene representert i mitt utvalg ikke preges av en tung og veletablert organisasjonskultur, snarere tvert imot. Man kunne kanskje forventet at tradisjonstunge organisasjoner som politi, Forsvaret og ulike sikkerhetsmiljø hadde veletablerte rutiner og mønstre som preget arbeidshverdagen og at dette ble overført til de nyansatte, men funn i mitt materiale tilsier så ikke er tilfelle. Dette kan henge sammen med at fagfeltet datasikkerhet er i konstant endring slik at oppdatert kompetanse er nødvendig for å holde tritt med den teknologiske utviklingen. Dette forklarer hvordan man får en overvekt av relativt unge og nyutdannede teknologer inn i disse teamene, i stedet for eldre og mer erfarne personer med mer tradisjonell operativ erfaring eller analysebakgrunn. De sistnevnte finner man i større grad i koordinering- og lederfunksjoner, hvor erfaring og kunnskap om organisasjoner, ledelse og samarbeid er viktigere. Ingen av de studiene jeg har sett på av tidligere forskning omhandler alder på de ansatte spesifikt, men flere peker på betydningen av erfaring og etablerte praksiser når man skal se i hvor stor grad organisasjonskultur påvirker samhandlingen. I så måte kan man trekke paralleller til min studie, hvor unge ansatte bidrar til en lite utviklet organisasjonskultur i denne konteksten. Både Abrahamson og Goodman-Delahunty (2014) og Taylor og Russell (2012) fremhever hvordan etablerte normer og rutiner i en organisasjon kan være hemmende for samarbeid dersom de er i motstrid med den felles etablerte kulturen.

Hvordan skal man så arbeide for at den kulturen som etter hvert dannes i de respektive organisasjonene bygger opp under målet om samhandling og felles oppdragsløsning? Her spiller mellomlederne og de som har en seniorfunksjon en stor rolle. Disse representerer kontinuiteten og organisasjonens hukommelse over flere år, og vil være viktige kulturbærere i å formidle normer og verdier til de yngre kollegaene. Dette gjelder både internt i egen organisasjon, men også i de formaliserte samarbeidene som gjøres på tvers. Ved å understreke viktigheten av felles innsats mot felles mål, vil man bidra til at det som måtte finnes av ulike organisasjonskulturer i de respektive organisasjonene ikke blir det som veier tyngst, men at den felles kulturen for samarbeid blir den mest fremtredende, slik også Schein (2010) påpeker.

Et annet moment knyttet til organisasjonskultur er hvordan styringssignaler og strategiske valg fra toppledelsen blir formidlet og iverksatt lenger nedover i organisasjonene. Dette blir trukket fram av en mellomleder i en åpen organisasjon som et viktig moment i å etablere en god samarbeidskultur blant de som utfører jobben i det daglige. Han beskriver hvordan en toppleders intensjoner blir tolket og farget av holdninger og synspunkter til lederne lenger nedover i organisasjonen, noe som har mye å si for hvordan det til slutt blir iverksatt på utførende nivå. Satt på spissen vil en mellomleder som er uenig i styringssignalene utgjøre et stort hinder for at kulturbyggingen på området skal bli vellykket. Det har avgjørende betydning at aktørene har en felles oppfatning av virkeligheten, og en felles forståelse av de rammene og som gir helhet og mening. Kulturen utgjør et rammeverk som påvirkes og utvikles konstant i den daglige interaksjonen mellom aktørene, samtidig som at den utgjør en stabilitet som forteller hvordan man skal opptre i en gitt situasjon. Som Schein (2010) påpeker vil stabiliteten være avhengig av den følelsesmessige intensiteten som er knyttet til kulturen, og hvor lenge den har vært etablert. Dersom det innføres nye måter å jobbe på vil dette være noe som utfordrer den eksisterende kulturen. Dette kan skape motstand blant aktørene, og dette må man være oppmerksom på dersom utviklingen av ny kultur i organisasjonen skal bli vellykket.

Å studere hvordan et samarbeid er satt sammen er relevant i min studie siden flere av de formaliserte samarbeidene jeg har sett på er relativt nyetablerte, og mange av de ansatte er unge. Disse to faktorene har direkte påvirkning på kulturen – først og fremst fordi det ikke eksisterer noen etablert felles kultur innad i det formaliserte samarbeidet, men man vil få en blanding av de ulike kulturene som hver av deltagerne er preget av fra sine respektive

organisasjoner. Det andre momentet er at de yngre ansatte ikke har jobbet lenge nok sammen til å ha etablert den felles forståelsen over tid som bidrar til at kultur setter seg. Det er derfor viktig å sette søkelys på felles kulturbygging når de ulike samarbeidene etableres noe som flere av informantene i studien, både medarbeidere og mellomledere, har poengtert. Det er en bred enighet blant informantene om at kjennskap til hverandres bakgrunn, erfaring, og arbeidsmåter er avgjørende for å skape en god arena for felles arbeid. Som Schein (2010) påpeker oppstår kultur i en gruppedynamikk, hvor man prøver å innrette seg etter en felles forståelse nettopp for å bekrefte sin tilhørighet i gruppen. Oppsummert kan man dermed si at det er gode forutsetninger for å etablere og vedlikeholde en god felles organisasjonskultur i de ulike formaliserte samarbeidene, siden personellet ikke er veldig preget av etablerte kulturer fra sine respektive organisasjoner.

Det siste aspektet knyttet til organisasjonskultur handler om det som i politi- og sikkerhetsmiljøer omtales som *delingskultur*. Begrepet beskriver hvorvidt man har en kultur for å dele informasjon med andre, eller ikke. Som nevnt i tidligere i oppgaven er det klare rammer for hvordan informasjon skal håndteres, spesielt hvis den er sikkerhetsgradert eller har en eller annen form for delingsrestriksjon, men det ligger likevel et rom for vurdering og bruk av skjønn hos den enkelte ansatt. Det handler dermed om å se muligheter for informasjonsdeling og benytte seg av dem. Informantene i min studie ble bedt om å reflektere rundt delingskulturen på sin egen arbeidsplass, og se denne i lys delingskulturen hos de øvrige samarbeidspartnerne. Alle informantene beskrev hvordan deres egen organisasjon hadde et ønske og vilje til å dele informasjon som er relevant for andre. I så måte sa alle at de hadde en god delingskultur internt. Det var imidlertid en liten variasjon i beskrivelsene fra henholdsvis åpne og lukkede organisasjoner når det gjaldt den praktiske delingen av informasjon.

Informanter fra åpne organisasjoner fortalte at de som hovedregel så på muligheter for deling av informasjon og at så lenge lovverk tillot deling så la medarbeiderne til rette for det. Informanter fra lukkede organisasjoner fortalte i større grad om behovet for å bevare tillit fra alle aktører og at dette hensynet av og til kunne komme i veien for videre deling av informasjon, selv om muligheten var til stede. Et annet moment som ble fremhevet av informanter fra lukkede organisasjoner var en betraktning om at likevekt i delingen var viktig, og at hvis man skulle dele så er det en forventning om å få informasjon tilbake. Bevaring av tillit og likevekt i informasjonsdelingen ble beskrevet som etablerte normer i disse organisasjonene. I en internasjonal kontekst har Adens (2018) studie vist hvordan ulike

kulturer for hemmelighold og gradering av informasjon påvirker informasjonsdelingen mellom organisasjoner i Europa. Spørsmålet er komplekst nettopp fordi det han kaller «culture of secrecy» (Aden, 2018, s. 991) varierer mellom de ulike organisasjonene i de respektive land. Han påpeker derfor hvor viktig det er å etablere strategier for å bygge tillit mellom aktørene.

Selv om alle informantene i min studie mente at man hadde en delingskultur, er det likevel tydelig at denne praktiseres ulikt i henholdsvis åpne og lukkede organisasjoner. Dette illustrerer hvordan etablerte normer og uskrevne regler er en viktig komponent i organisasjonskulturen slik Scott (2014) beskriver, og at de utgjør et viktig bakteppe når man skal forstå samhandling mellom organisasjoner i et kulturelt perspektiv. I min studie er dette relevant fordi det bidrar til å forstå hvorfor relativt like situasjoner tolkes og vurderes ulikt, avhengig av hvilken organisasjon man tilhører. En bedre forståelse av dynamikken rundt dette er viktig når man skal bygge en felles kultur for informasjonsutvekslingen innad i de formaliserte samarbeidene.

For å besvare mitt tredje forskningsspørsmål er det tydelig at aspekter ved organisasjonskulturen har innvirkning på samhandlingen mellom åpne og lukkede organisasjoner. Alderen på de ulike formaliserte samarbeidene og alderssammensetningen på de som jobber der har betydning for hvor etablerte ulike rutiner og praksiser har rukket å bli. Som beskrevet i min studie har tidsaspektet stor betydning for utvikling og vedlikehold av organisasjonskultur. Dersom samarbeidsstrukturen er ny og den ansatte har begrenset med arbeidserfaring så vil man ikke være preget av etablerte retningslinjer og normer. Dette gjør det mulig å etablere en ny og felles kultur som ivaretar de felles behov innad i samarbeidet. Ved å jobbe målrettet med slik kulturbygging vil man fremme god samhandling på tvers mellom åpne og lukkede organisasjoner. Hvor godt styringssignaler og besluttede endringer er forankret i ledelsen har også betydning for hvor effektivt samhandlingen blir. Her er det viktig at både ledere og de som er kulturbærere i organisasjonen, i samspill med de ansatte, bidrar til å tydeliggjøre normer og forventninger for samhandlingen.

Ved å skape en omforent forståelse av virkeligheten bygges og forsterkes den felles organisasjonskulturen, og dette er viktig for å fremme god samhandling på tvers mellom samarbeidspartnerne. Delingskultur spiller også en viktig rolle i å få et samarbeid til å fungere bra. Ved å utfordre eksisterende normer og rutiner innad hos de respektive

samarbeidspartnerne, vil man i felleskap forsterke en kultur for deling av informasjon. Dersom man klarer å etablere en organisasjonskultur hvor informasjon som tidligere ville blitt holdt tilbake etter hvert blir delt mellom partene, så bidrar dette til å styrke samhandlingen mellom åpne og lukkede organisasjoner.

7 Konklusjon og implikasjoner for videre forskning

I et stadig mer digitalisert samfunn er innbyggerne sårbare for dataangrep, enten begått av kriminelle eller av aktører med politisk motiv. Dette stiller store krav til samordnet innsats fra de organisasjonene som har ansvar innenfor stats- og samfunnssikkerhet, og informasjonsdeling står sentralt i dette arbeidet. Et felles situasjonsbilde er nødvendig for å gi et godt beslutningsgrunnlag til overordnede myndigheter slik at man kan forebygge uønskede hendelser og trygge samfunnet for øvrig. Et av tiltakene for å bedre informasjonsdelingen mellom organisasjoner har vært å etablere ulike samarbeidssentre mellom berørte aktører.

I denne studien har jeg sett nærmere på hvordan slike formaliserte samarbeid fungerer, med fokus på samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner. Min problemstilling har vært som følger:

I hvilken grad legger et formalisert samarbeid mellom åpne og lukkede organisasjoner til rette for god samhandling og informasjonsutveksling, og hvordan opplever aktørene kvaliteten av samhandlingen og informasjonsutvekslingen?

Den første delen av min problemstilling omhandler i hvilken grad et formalisert samarbeid mellom åpne og lukkede organisasjoner legger til rette for god samhandling og informasjonsutveksling. I min studie har jeg for det første vist at det ligger klare regulative føringer fra overordnet myndigheter for hvordan samhandling bør skje, og hvilke forventninger det er knyttet til at samarbeid skal fungere. Lover og regelverk har stor innflytelse på hvordan et samarbeid organiseres og hvordan den daglige samhandlingen foregår, og det er klare regler for hvordan informasjon skal beskyttes eller hvordan den kan deles til andre. Retningslinjer knyttet til struktur og praktisk arbeid bidrar også til å sette rammer for likevekt i arbeidet i formaliserte samarbeid, noe som er viktig i et samstyringsperspektiv hvor likevekt mellom partene har stor betydning. Hvordan

regulatoriske føringer tolkes av de ansatte i en organisasjon påvirker også samarbeidet, siden dette kan skape spenninger i de tilfellene hvor uenighet oppstår. Funn i min studie viser imidlertid at de regulatoriske rammene for virksomhetene legger til rette for samhandling og informasjonsutveksling, og at man i større grad burde utnytte det handlingsrommet som ligger i lovverket slik det er i dag. Oppsummert vil jeg dermed si at regulatoriske føringer i stor grad legger til rette for god samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner.

I min studie har jeg sett på formaliserte samarbeid som har vært organisert på ulike måter, enten det har vært fysisk samlokalisering på ett sted, eller der man har hatt faste møtearenaer, men med sin daglige kontorplass hos sin respektive organisasjon. Det er spesielt intervjudataene som har belyst organisatoriske spørsmål, og betydningen av interne normer, rutiner og organisering har blitt trukket fram av informantene som spesielt relevante for samarbeidet. Et sentralt funn i studien er at formalisering av samarbeid bidrar til å konkretisere rammene for det arbeidet som skal gjøres samt skape en forpliktelse mellom partene, noe som bidrar til bedre samhandling. Et like sentralt funn har vært hvordan samlokalisering av personell bidrar til kompetansebygging på tvers mellom miljøene, samt økt tillit mellom organisasjonene. Ved å ha felles rammer for samarbeidet har man også sett at beslutninger blir tatt i felleskap noe som har styrket kvaliteten på de felles rapportene man har produsert. Oppsummert vil jeg si at organisatoriske aspekter påvirker samhandlingen mellom åpne og lukkede organisasjoner i stor grad, og særskilt vil jeg trekke frem formalisering av samarbeidet og samlokalisering som positive bidrag i så måte fordi de har bidratt til at nye arbeidsmåter og rutiner har blitt etablert. Kort avstand til kollegaene har gjort det lettere å ha uformelle møter eller å etablere felles team slik at man hurtig kan jobbe med oppdukkende problemstillinger når det er nødvendig. I så måte er det en endring i forhold til tidligere praksis hvor felles samarbeidsgrupper tok lengre tid å etablere på grunn av fysisk avstand mellom organisasjonene.

Min studie har vist at miljøene innad i de ulike formaliserte samarbeidene består av unge, kunnskapsrike og løsningsorienterte ansatte, og dette er en beskrivelse som er lik for både de åpne og lukkede organisasjonene. Her kan det se ut som at det er kompetanseprofilen på de ansatte, at de er unge og teknisk utdannede, som er styrende for hvordan de betegnes som gruppe og ikke hvilken organisasjon de opprinnelig tilhører. Jeg var litt overrasket over at jeg ikke kunne se tydeligere funn av etablert organisasjonskultur innad i de formaliserte samarbeidene, men dette kan forklares med at flere av samarbeidsmekanismene ikke hadde

eksistert i mange år, samt at medarbeiderne er såpass unge og uten lang erfaring at de ennå ikke var blitt preget av organisasjonskulturen i sine respektive hjemmeorganisasjoner. Slik min studie har vist så krever etablering av organisasjonskultur at man jobber sammen over tid og at etablerte praksiser og normer må få tid til å sette seg i strukturen. I så måte kan man si at den kulturen som påvirker et felles samarbeid er den kulturen som er etablert innad i samarbeidsstrukturen.

Et annet viktig funn som jeg vil trekke frem er hvordan *delingskulturen* i de respektive organisasjonene påvirker samhandlingen. Samtlige informanter mente at de hadde en god delingskultur innad i sin organisasjon, men at hindrene for å dele informasjon var større for lukkede organisasjoner enn for åpne. I så måte vil fokus på å etablere en felles delingskultur innad i de formaliserte samarbeidene være et viktig tiltak for å bedre informasjonsdelingen. *Informasjonsparadokset* ble trukket fram av en mellomleder som en utfordring for samhandling, og dette innebærer at noen må begynne å dele informasjon før man kan få noe tilbake, eller sagt på en annen måte: man må vite hva den andre vet før man kan dele relevant informasjon tilbake. Et klart funn i min studie var behovet for tillit mellom aktørene og at dette var en forutsetning for at man skulle dele informasjon med noen andre. I så måte utgjør dette løsningen på informasjonsparadokset slik jeg ser det. Hvis man har tillit til samarbeidspartnerne vil man i større grad være den som deler informasjon først, og hvis dette skifter mellom organisasjonene fra gang til gang så vil det bidra til gjensidig tillitsbygging over tid. Oppsummert vil jeg dermed si at interne kulturelle aspekter ved de åpne og lukkede organisasjonene i mindre grad påvirker samhandlingen, siden den beskrevne kulturen i min studie er tverrgående mellom miljøene i de formaliserte samarbeidene, og ikke knyttet til de respektive organisasjonene. Samtidig vil det være viktig å se hen til hvilken påvirkning organisasjonskulturen i de respektive organisasjonene har på det felles samarbeidet. Lukkede organisasjoner har større begrensninger for deling internt, og denne praksisen kan påvirke organisasjonskulturen i egen organisasjon, og i forlengelsen av det påvirke hvordan den felles kulturen for deling utvikles innad i et formalisert samarbeid.

Åpne og lukkede organisasjoner har overordnede mål som er likelydende innenfor stats- og samfunnssikkerhet. Det handler om å sikre innbyggerne og sentrale samfunnsverdier. De jobber likevel ulikt, hvor de lukkede organisasjonene i større grad er bundet av lovverk som pålegger streng beskyttelse av informasjon, enn hva man ser hos åpne organisasjoner. Mulighetene for informasjonsdeling er likevel til stede, og det handler om å utnytte det

handlingsrommet som finnes. Formalisering av samarbeid skaper en felles forståelse for styringssignaler og lovverk. En bedre forståelse av hverandre muligheter og begrensninger vil også følge av et slikt samarbeid, samt at man kan finne muligheter for informasjonsdeling som ikke var der tidligere.

Del to av min problemstilling er som følger: *hvordan opplever aktørene kvaliteten av samhandlingen og informasjonsutvekslingen?* For å kunne besvare dette spørsmålet har jeg tatt utgangspunkt i min empiriske analyse og sett nærmere på informantenes beskrivelser av sine erfaringer i de ulike samarbeidene. I noen sammenhenger har informantene gitt uttrykk for at de var fornøyde med samhandlingen, for eksempel ved produksjonen av felles etterretningsprodukter, og i andre sammenhenger har de gitt uttrykk for frustrasjon eller pekt på områder hvor ting kunne vært gjort annerledes. Et eksempel her er hvordan delingsrestriksjoner er et hinder for informasjonsdeling. Siden det ikke har vært mulig å finne noen entydig funn i mitt intervjumateriale som beskriver kvaliteten på samhandlingen og informasjonsdelingen vil det riktige svaret være at aktørene opplever en varierende grad av kvalitet i samhandlingen. Det kan imidlertid synes som at informanter fra lukkede organisasjoner opplever større hindre ved sin informasjonsdeling på bakgrunn av lovverk og retningslinjer knyttet til gradering og skjerming, noe som også kan gi seg utslag i hvordan de opplever kvaliteten på samarbeidet. Der hvor man ser at informasjonsdelingen går problemfritt så oppleves kvaliteten som god, men der hvor det oppstår hindre så oppleves den som dårligere.

Samlet sett så er inntrykket at de formaliserte samarbeidene bidrar til en bedre kvalitet på samhandlingen enn hva man hadde tidligere fordi de etablerte rammene forenkler informasjonsutvekslingen mellom partene.

7.1 Begrensninger i studien og implikasjoner for videre forskning

I denne studien har jeg belyst hvordan regulative, organisatoriske og kulturelle aspekter påvirker samhandling og informasjonsdeling mellom åpne og lukkede organisasjoner som samarbeider om stats- og samfunnsikkerhet i Norge. Min studie har imidlertid noen klare begrensninger. Siden jeg har intervjuet syv personer i mitt utvalg har jeg fått en begrenset innsikt i kun fire formaliserte samarbeid. Det er etablert flere lignende samarbeid mellom både åpne og lukkede organisasjoner og mellom andre ulike offentlige etater som også ville

vært aktuelt å studere nærmere for å få mer innsikt i hvordan denne type formaliserte samarbeid fungerer. I en videre studie ville det derfor vært interessant å trekke inn flere organisasjoner som jobber med de samme ansvarsområdene som organisasjoner i mitt utvalg gjør, samt intervju flere informanter. Et alternativ kunne være å gjennomføre en survey for å få et bredere analysegrunnlag. Et annet aspekt som kunne vært interessant å studere i denne konteksten er hvordan politikkutformingen på området skjer. Flere av samarbeidssentrene opprettes som følge av politiske beslutninger, uten at de forutgående prosessene er like synlige. En studie av hvordan formaliserte samarbeid oppstår, og med hvilke formål, vil også bidra til å gi kunnskap om myndighetenes innsats på dette politikkområdet i stort.

Etter å ha gjennomført min studie har jeg gjort meg noen refleksjoner knyttet til temaet samhandling og informasjonsdeling. Det synes som at de største hindrene for effektivt samarbeid i denne konteksten er hvordan man tolker regelverk og retningslinjer knyttet til informasjonssikkerhet, samt tilliten mellom aktørene i samarbeidet. Funn i min studie viser at ingen ser på regelverket som et direkte hinder for deling, men at man ikke utnytter det handlingsrommet som finnes godt nok. Dette knytter seg spesielt til videreformidling av gradert informasjon og håndtering av delingsrestriksjoner. Det er tydelig at etablering av formelle rammer rundt et samarbeid bidrar til å forplikte deltagerne, og det skaper en tilhørighet til, et engasjement for, og tillitsbygging inn i, arbeidet. Det samme gjelder hvis man etablerer en felles arbeidsflate for deltagerne som gjør at de kan sitte sammen og dele informasjon uten praktiske hindre. Slike felles samarbeid bidrar til et bedre kunnskapsgrunnlag i form av trusselvurderinger eller fenomenrapporter for beslutningstakerne. Etablering av felles samarbeidsarenaer vil dermed bidra til å bygge ned de hindrene som finnes, slik at man sikrer bedre samhandling fremover. For at felles etablering skal fungere er det viktig med god lederforankring i de respektive organisasjonene og at man får tilstrekkelige ressurser til rådighet, både i form av personell, datasystem, og infrastruktur for samhandling. Oppsummert er det derfor min anbefaling at etablering av slike formaliserte samarbeid vurderes som et tiltak når man skal styrke samarbeidet mellom organisasjoner, og at de gis tilstrekkelige ressurser til å samhandle effektivt.

Når det gjelder policyutforming ser jeg behovet for en nærmere avklaring av roller mellom aktørene, slik min studie også har vist kan være en utfordring. Denne avklaringen av roller gjelder imidlertid ikke bare mellom de enkelte organisasjoner som har overlappende mandat, men også mellom de etablerte formelle samarbeidene som til tider kan ha overlappende

ansvarsområde eller uklare grenser seg imellom. Her mener jeg en bredere gjennomgang av ulike samarbeid kan gjennomføres slik at man effektiviserer felles innsats på best mulige måte.

7.2 Videre forskning på samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner

Videre forskning på samhandling mellom åpne og lukkede organisasjoner vil være interessant fordi et godt samarbeid mellom nettopp disse aktørene er såpass viktig for å trygge samfunnet på best mulig måte. Ambisjonen må være å forstå hvordan man kan legge til rette for bedre samhandling. Er alle åpne og lukkede organisasjoner like, eller er det forskjeller dem imellom som påvirker hvordan de fungerer i forhold til ulike samarbeidsprosesser? Et annet aspekt kunne vært å sett nærmere på ulikhetene mellom operativt samarbeid i etterkant av en hendelse kontra informasjonsutvekslingen i det forebyggende arbeidet som gjøres kontinuerlig. Her kan det være karakteristika ved åpne og lukkede organisasjoner som påvirker hvordan samhandlingen skjer, avhengig av om det er i en forebyggende eller reaktiv kontekst. Tillit mellom aktørene har også gått igjen som et viktig tema i mitt datamateriale. Dette er et fenomen som har stor betydning for hvordan en relasjon utvikles og vedlikeholdes, og mer kunnskap om tillit mellom organisasjoner ville gitt viktig innsikt i hvordan samarbeidsrelasjoner må bygges for å gi best mulig effekt.

Avslutningsvis vil jeg peke på viktigheten av å gjennomføre studier som belyser prosesser og aktiviteter i organisasjoner som vanligvis er lukket for innsyn. Her tenker jeg spesielt på politiet, Forsvaret, PST og Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Det kan være utfordrende å skaffe tilgang til forskningsdata, men det er desto viktigere at man utnytter de muligheter som finnes slik at man kan lære av erfaringer og bygge ny kunnskap. På den måten bidrar man til en bedre oppdragsløsning.

Ved å gjennomføre min studie har jeg bidratt til å gi innsikt i hvordan åpne og lukkede organisasjoner samhandler, samt pekt på faktorer som fører til at informasjonsdeling og samarbeid kan bli bedre. I så måte vil min studie bidra til økt kunnskap om norske forhold, samtidig supplere den internasjonale forskningen på området som omhandler hvordan stats- og samfunnsikkerhet kan ivaretas gjennom tverrsektorielle samarbeid.

- Abrahamson, D. E. & Goodman-Delahunty, J. (2014). Impediments to Information and Knowledge Sharing Within Policing: A Study of Three Canadian Policing Organizations. *SAGE Open*, 4(1), 2158244013519363.
<https://doi.org/10.1177/2158244013519363>
- Aden, H. (2018). Information sharing, secrecy and trust among law enforcement and secret service institutions in the European Union. *West European politics*, 41(4), 981-1002.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1475613>
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public administration review*, 66, 56-65. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00666.x>
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2004). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Georgetown University Press.
- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse : en praksisorientert metode* (1. utgave. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Attride-Stirling, J. (2001). Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative research : QR*, 1(3), 385-405.
<https://doi.org/10.1177/146879410100100307>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Braun, V. & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis : a practical guide*. SAGE.
- Busch, T., Johnsen, E., Vanebo, J. O. & Valstad, S. J. (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Chan, J., Logan, S. & Moses, L. B. (2022). Rules in information sharing for security. *Criminology & Criminal Justice*, 22(2), 304-322.
<https://doi.org/10.1177/1748895820960199>
- Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working knowledge: How organizations manage what they know*. Harvard Business School Press.
- Departementene. (2019). *Tiltaksoversikt til nasjonal strategi for digital sikkerhet*. Departementene.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c57a0733652f47688294934ffd93fc53/tiltaks-oversikt---nasjonal-strategi-for-digital-sikkerhet.pdf>

- Departementene. (2021). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet. Revidert 8. februar 2021*.
 Departementene.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/17f35b6ba95f4da2a7ac4682b0a052af/no/pdfs/revidert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2021.pdf>
- Etterretningstjenesteloven. (2020). *Lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven)* (LOV-2020-06-19-77). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2020-06-19-77>
- Forsvaret. (2019). *Et styrket forsvar. Forsvarssjefens fagmilitære råd 2019*. Forsvaret.
https://www.regjeringen.no/contentassets/8abeb7eedf034b1aaaf1c2b63729f2cd/fmr_2019_utskriftbar-versjon.pdf
- Haig, B. D. (2005). An Abductive Theory of Scientific Method. *Psychological Methods*, 10(4), 371-388. <https://doi.org/10.1037/1082-989X.10.4.371>
- Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste. (2005). *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste* (FOR-2005-08-19-920). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2005-08-19-920>
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jones, C. (2007). Intelligence reform: The logic of information sharing. *Intelligence and national security*, 22(3), 384-401. <https://doi.org/10.1080/02684520701415214>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022, 2. desember). *Forsterket innsats mot sammensatte trusler [Pressemelding]* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsterket-innsats-mot-sammensatte-trusler/id2949146/>
- Klausen, K. K. (2011). Fra Public Administration over New PA til NPM - en fortolkningsramme for reformer. I T. Busch, E. Johnsen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor : trender, ideer og praksiser* (s. 48-61). Universitetsforlaget.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. Free Press.
- Mayntz, R. (1993). Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. I J. Kooiman (Red.), *Modern governance: New government-society interactions* (s. 9-20). Sage.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis : an expanded sourcebook* (2. utg.). Sage.
- Moses, J. W. & Knutsen, T. L. (2019). *Ways of knowing : competing methodologies in social and political research* (Third edition. utg.). Red Globe Press.

- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringkvartalet og Utøya 22. juli 2011. Avgitt til statsministeren 13. august 2012.* Departementenes servicesenter.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- NOU 2015:13. (2015). *Digital sårbarhet - sikkert samfunn.* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-13/id2464370/>
- NOU 2016:19. (2016). *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid.* Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/>
- Osborne, S. P. (2010). Introduction The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I S. P. Osborne (Red.), *The new public governance?* (s. 1-16). Routledge.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2004). Multi-level governance: a Faustian bargain? I I. Bache & M. Flinders (Red.), *Multi-level Governance* (s. 75-89). Oxford University Press.
- Politi-loven. (1995). *Lov om politiet (politi-loven)* (LOV-1995-08-04-53). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1995-08-04-53>
- Politiregisterloven. (2010). *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)* (LOV-2010-05-28-16). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-05-28-16>
- Prop. 80 L (2019-2020). *Lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven).* Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-80-l-20192020/id2698600/>
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Røiseland, A. (2011). Understanding local governance: Institutional forms of collaboration. *Public administration (London)*, 89(3), 879-893. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01887.x>
- Røiseland, A. (2013). Forhandle, friste eller fasilitere? – En teoretisk forståelsesramme for styring av offentlig-private partnerskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(4), 309-326. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2013-04-02>

- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2008a). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1-2), 86-107.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2008-01-02-05>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2008b). Kommunalt selvstyre eller samstyring? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(3), 409-418. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2008-03-04>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)* (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- Schein, E. H. (2010). *Organizational culture and leadership* (4. utg.). Jossey-Bass.
- Scott, W. R. (1992). *Organizations : rational, natural, and open systems* (3. utg.). Prentice-Hall.
- Scott, W. R. (2008). Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents. *Organization studies*, 29(2), 219-238. <https://doi.org/10.1177/0170840607088151>
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities* (4th ed. utg.). Sage.
- Sikkerhetsloven. (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)* (LOV-2018-06-01-24). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-01-24>
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2005). *Netværksstyring : fra government til governance*. Roskilde Universitetsforlag.
- Taylor, R. W. & Russell, A. L. (2012). The failure of police 'fusion' centers and the concept of a national intelligence sharing plan. *Police practice & research*, 13(2), 184-200.
<https://doi.org/10.1080/15614263.2011.581448>
- The National Commission on Terrorist Attacks upon the United States. (2004). *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (9/11 Report)*. United States Government Publishing Office (GPO). <https://www.govinfo.gov/app/details/GPO-911REPORT/context>
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utgave. utg.). Gyldendal.
- US Department of Justice. (2006). *Fusion Center Guidelines. Developing and Sharing Information and Intelligence in a New Era*. US Department of Justice.
https://bja.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh186/files/media/document/fusion_center_guidelines.pdf

Vedlegg 1: Fullstendig referanseliste for dokumenter som inngår i studiens empiriske utvalg

- Beskyttelsesinstruksen. (1972). *Instruks for behandling av dokumenter som trenger beskyttelse av andre grunner enn nevnt i sikkerhetsloven med forskrifter (beskyttelsesinstruksen)* (FOR-1972-03-17-3352). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1972-03-17-3352>
- Etterretningstjenesteloven. (2020). *Lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven)* (LOV-2020-06-19-77). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2020-06-19-77>
- Forskrift om informasjonssikkerhet. (2001). *Forskrift om informasjonssikkerhet.* (FOR-2001-07-01-744). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2001-07-01-744>
- Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste. (2005). *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste* (FOR-2005-08-19-920). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2005-08-19-920>
- Instruks om samarbeidet mellom E og PST. (2006). *Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste* (FOR-2006-10-13-1151). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2006-10-13-1151>
- NOU 2003:21. (2003). *Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger.* Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-21/id147109/>
- NOU 2015:13. (2015). *Digital sårbarhet - sikkert samfunn.* Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-13/id2464370/>
- NOU 2016:19. (2016). *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid.* Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-19/id2515424/>
- Ot.prop. nr. 108 (2008-2009). *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).* Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-108-2008-2009-/id572473/>
- Politielloven. (1995). *Lov om politiet (politielloven)* (LOV-1995-08-04-53). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1995-08-04-53>
- Politiregisterloven. (2010). *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)* (LOV-2010-05-28-16). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-05-28-16>
- Politiregisterforskriften. (2013). *Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften)* (FOR-2013-09-20-1097). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-09-20-1097/*

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

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-153-l-2016-2017/id2556988/>

Prop. 80 L (2019-2020). *Lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven)*.

Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-80-l-20192020/id2698600/>

Sikkerhetsloven. (2018). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)* (LOV-2018-06-01-24).

Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2018-06-01-24>

Straffeprosessloven. (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)* (LOV-

1981-05-22-25). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25>

Virksomhetsikkerhetsforskriften. (2019). *Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften)* (FOR-2018-12-20-2053). Lovdata.

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-12-20-2053>

Vedlegg 2: Oversikt over tema, undertema og koder brukt i den tematiske analysen

OVERORDNET TEMA	TEMA	UNDER-TEMA	KODER
Tema 1: Informasjon, og deling av informasjon, er kjernen i samhandling (Hva samhandler man om)	Kunnskap som maktfaktor		<ul style="list-style-type: none"> • Bedre situasjonsbilde er nødvendig • Informasjon som handelsvare • Felles trusselbilde er viktig • Feedback på delt informasjon • Viktighet med tilgang til informasjon • Beslutningsstøtte kan oppfattes som maktfaktor
	Informasjon skal beskyttes	Lov som begrensning	<ul style="list-style-type: none"> • Lov - Taushetsplikt • PST behov for egne regler for utlevering • Lov - skjerming av informasjon • Utlevering av overskuddsopplysninger fra E-tjenesten • Beskyttelsesinstuks når andre regler enn sikkerhetslov er nødvendig • Vern av personopplysninger • Lov - forbud mot å innhente info til politiformål • Forutsetning for deling av gradert informasjon • Politiets håndtering av opplysninger
		Hindre for samhandling og deling	<ul style="list-style-type: none"> • Konflikt ved overlappende roller og ansvar • E-tjenesten forhindre fra å utlevere informasjon • Komprimissvilje som faktor for samarbeid • Eierskap til informasjon • Hindre for samarbeid og informasjonsdeling • Juridiske hinder for internasjonalt samarbeid • Delingstillatelse for å gi info videre • Størrelse på fora - påvirker tillit • Rammeverk som tilrettelegger eller hinder for samarbeid • Forbedringspotensiale - bedre prosessstyring
	Informasjon skal deles		<ul style="list-style-type: none"> • Lov - som verktøykasse • Lov - tilgang til informasjon • Rapporteringsplikt • Forebygge kriminalitet - unntak fra taushetsplikt • Bruk av politiets informasjon til sekundærformål • Lovverk og kultur i samspill • Politiets bistandsplikt • Politiets opplysninger i straffesak styres av påtalemyndigheten • Lov og instruks om samarbeid • Utlevering fra politiet til andre offentlige organer • Politiets plikt til å forebygge • Utlevering av info fra politiet • Krav om forholdsmessighet når politiet deler info • Formål med informasjonsdeling • Regler for politiets bruk av intern informasjon • Varslingsplikt • Mottakers ansvar for behandling av taushetspliktig info • Politiets adgang til å dele informasjon i forebyggende øyemed • Lov som tiltak for å styrke sikkerhetsarbeid • Lov - utlevering av informasjon • Politiets innsamling av informasjon • Lov og regler som tilrettelegger for samarbeid • Lovkrav for informasjonsdeling

Tema 2: Felles mål og retning med samhandling (Hvorfor samhandle)	Felles overordnet mål		<ul style="list-style-type: none"> • Beskyttelseshensyn (ovenfor samfunnet) • Samvirkeprinsipp • Sikkerhetsgradering av informasjon (formål) • PST sitt samarbeid med andre - formål • Viktige nasjonale interesser • Definisjon EOS-tjenester • PST formål • Forebygging vs etterforskning • Samfunnssikkerhet vs statssikkerhet • Etterretning - definisjon • E-tjenesten oppgave og formål • Formål e-tjenesteloven • Lovmessig regulering av forebyggende sikkerhet • Ansvarsprinsipp - samfunnsikkerhet • Samhandlingsplikt forslag • Politiets overordnede formål • Formål med lov (sikkerhetslov) • Felles mål - alle jobber mot det samme mål • PST sitt formål • Definisjon samfunnsikkerhet
	Forventninger		<ul style="list-style-type: none"> • Forventning om styrket samhandling • Bakgrunn for etablering av formaliserte samarbeid • Forventning til politiets forebyggende virksomhet • Forventninger om at samarbeid skal fungere • Samhandlig vs samarbeid - forskjeller • Forventning om å ta med info hjem til egen org • Forventning om informasjonsdeling • Fremmer samarbeid - faktorer • Forventningsavklaring er viktig internt i et samarbeid
	Bedre oversikt sammen		<ul style="list-style-type: none"> • Kultur - for deling og samarbeid • Trusselbildet er komplekst • Suksessfaktor - informasjonsdeling • Ansvar for å sammenstille informasjon • Informasjonsdeling mellom etater er viktig • Informasjonstilfang økes ved samarbeid • Politiets deling av informasjon internasjonalt • Deling av tidsriktig og relevant informasjon
	Roller		<ul style="list-style-type: none"> • Uklare roller mellom aktører • Formålsglidning - for de formaliserte samarbeidene • Overlappende roller og mandat • Motivasjon for opprettelse av konkurrerende mekanismer • NSM koordineringsansvar for forebyggende IKT sikkerhet • Dobbeltarbeid må unngås • Justisdep ansvar for samordning og koordinering • Ansvar for koordinering og bistand nasj og internasj • Konkurrerende senter med konkurrerende mandat • Ulike mandat for de ulike organisasjonene • Forståelse av eget mandat og rolle
Tema 3: Gode prosesser for samhandling (Hvordan samhandle)	Personellmessige aspekter	Fokus på resultat	<ul style="list-style-type: none"> • Nytteverdi av informasjon som deles • Verdi og effekt ut av et samarbeid • Kultur - fokus på måloppnåelse

		Ledelse og beslutning	<ul style="list-style-type: none"> • Ledermøter – frekvens • Lederforankring er viktig for samarbeid • Ledelsens styringssignal om informasjonsdeling • Etablere formalisert samarbeid - politisk handlekraft • Styringssignal om styrket samarbeid • Uklare linjer internt i egen organisasjon • Likeverdige partnere - viktig faktor for samarbeid • Bruk av skjønn ved utlevering av politiopplysninger • Retningslinjer og bruk av skjønn • Ulikt engasment (enhet) inn i formalisert samarbeid • Handlingsrom innenfor regelverk - samhandling • Kultur - for utøvelse av skjønn i organisasjonen • Personalansvar - forenkler prioritering av arbeid • Prioritering av samarbeid - forutsetning for at det fungerer • Beslutningstaking - byråkrati vs korte linjer • Intensjoner fortolkes nedover i organisasjonen • Kultur - pragmatisme og resultatorientert
		Lære av hverandre	<ul style="list-style-type: none"> • Samlokalisering basert på fagområde • Kulturbærere i egen organisasjon • Kunnskap om hverandres organisasjoner • Åpenhet om egen organisasjons kunnskap og behov • Hospitering hos hverandre som tiltak for å øke kunnskap • Kultur - kunnskap om andres kultur • Erfaring og alder som faktor for informasjonsdeling • Felles kompetansebygging er viktig • Forståelse av hverandres informasjonsbehov • Kultur - felles kulturbygging i formalisert samarbeid • Personlig kjennskap styrker samarbeid
		Ungt miljø	<ul style="list-style-type: none"> • Kultur - utvikles og endres over tid • Kultur - forsterkes av erfaring • Kultur - utskriftning påvirker hvordan kultur setter seg • Kultur - grundermentalitet • Kultur - kompetansepreget personell • Kultur - høyt arbeidstempo • Kultur - ungt miljø
		Tillit en forutsetning	<ul style="list-style-type: none"> • Relevant informasjonsdeling betinges av åpenhet • Oppfatning av egen og andres delingsvilje og -evne • Tillit mellom aktører er viktig
		Kunnskap om lovverk	<ul style="list-style-type: none"> • Kultur - formes av nedskrevne føringer • Kunnskap om lover og regelverk • Lov - relevans til lover og instruksjoner for det de skal regulere

	Organiseringen (felles innsats bedre utnyttelse)	Retningslinjer og regler	<ul style="list-style-type: none"> • Retningslinjer FCKS - innhold • Interne retningslinjer for samarbeid (innad i enhet) • Retningslinjer interne - for informasjonsdeling • Beskyttelsesplikt på enhetsnivå (for informasjon) • Informasjonssikkerhet for sensitiv men ugradert informasjon • Krav om å gi informasjon råd og veiledning
		Praktisk oppsett for samarbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Er utnyttelse av dagens strukturer god nok • Sentrale koordineringsarenaer for IKT sikkerhet • Maktforhold mellom partene i et samarbeid • Teamorganisering - egen organisasjon • Behov for etablering av formaliserte samarbeid • Formalisert samarbeid vs organisatorisk enhet (samarbeid) • Suksessfaktor - kompromiss • Samarbeid er sentralt for å avdekke angrep • Etablere internasjonalt samarbeid • Smidighet i samarbeidet mellom ulike aktører • Gjennomslagskraft i samarbeidet - bidra inn • Forbedret samarbeid etter formalisering • Behov for internasjonalt politisamarbeidsamarbeid • Teknisk infrastruktur for samhandling er viktig • Verktøy og infrastruktur for deling av informasjon • Oppgaver som er tillagt formalisert samarbeid • Arbeidsflyt - samarbeidsmekanisme • Samarbeid som flyter lettere mellom enkeltparter • Samlokalisering som faktor for samarbeid • Internasjonalt samarbeid • Formalisert samarbeid mellom enheter • Ulik deling av informasjon - noen har mer info enn andre • Mandat for det formaliserte samarbeidet • Koordinering av innsats ved cyberhendelser • Organisering av daglig samarbeid

Vedlegg 3: Vurdering fra SIKT – behandling av personopplysninger

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

08.12.2022, 06:44



[Meldeskjema](#) / [Etablering av samarbeidsmekanismer – effekt på samhandling og sa...](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
964872

Vurderingstype
Automatisk

Dato
06.12.2022

Prosjekttittel

Etablering av samarbeidsmekanismer – effekt på samhandling og samarbeid mellom organisasjoner

Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for økonomi (ØK) / NTNU Handelshøyskolen

Prosjektansvarlig

Berit Irene Vannebo

Student

Håvard Andre Aalmo

Prosjektperiode

15.11.2022 - 31.08.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 31.08.2023.

[Meldeskjema](#)

Grunnlag for automatisk vurdering

Meldeskjemaet har fått en automatisk vurdering. Det vil si at vurderingen er foretatt maskinelt, basert på informasjonen som er fylt inn i meldeskjemaet. Kun behandling av personopplysninger med lav personvernulempe og risiko får automatisk vurdering. Sentrale kriterier er:

- De registrerte er over 15 år
- Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier personopplysninger;
 - Rasemessig eller etnisk opprinnelse
 - Politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning
 - Fagforeningsmedlemskap
 - Genetiske data
 - Biometriske data for å entydig identifisere et individ
 - Helseopplysninger
 - Seksuelle forhold eller seksuell orientering
- Behandlingen omfatter ikke opplysninger om straffedommer og lovovertridelser
- Personopplysningene skal ikke behandles utenfor EU/EØS-området, og ingen som befinner seg utenfor EU/EØS skal ha tilgang til personopplysningene
- De registrerte mottar informasjon på forhånd om behandlingen av personopplysningene.

Informasjon til de registrerte (utvalgene) om behandlingen må inneholde

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/6373ffef-c0e9-4479-9e17-3c873ff99279>

Side 1 av 2

- Den behandlingsansvarliges identitet og kontaktopplysninger
- Kontaktopplysninger til personvernombudet (hvis relevant)
- Formålet med behandlingen av personopplysningene
- Det vitenskapelige formålet (formålet med studien)
- Det lovlige grunnlaget for behandlingen av personopplysningene
- Hvilke personopplysninger som vil bli behandlet, og hvordan de samles inn, eller hvor de hentes fra
- Hvem som vil få tilgang til personopplysningene (kategorier mottakere)
- Hvor lenge personopplysningene vil bli behandlet
- Retten til å trekke samtykket tilbake og øvrige rettigheter

Vi anbefaler å bruke vår [mal til informasjonsskriv](#).

Informasjonssikkerhet

Du må behandle personopplysningene i tråd med retningslinjene for informasjonssikkerhet og lagringsguider ved behandlingsansvarlig institusjon. Institusjonen er ansvarlig for at vilkårene for personvernforordningen artikkel 5.1. d) riktighet, 5. 1. f) integritet og konfidensialitet, og 32 sikkerhet er oppfylt.

Vil du delta i forskningsprosjektet

Etablering av samarbeidsmekanismer – effekt på samhandling og samarbeid mellom organisasjoner

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt i forbindelse med en masterstudie på Master of Public Administration (MPA) ved NTNU Handelshøyskolen. Formålet med prosjektet er å se på hvordan etableringen av samarbeidsmekanismer mellom organisasjoner legger til rette for god samhandling og samarbeid, samt hvordan effekt og kvalitet oppleves av aktørene som er en del av samhandlingen. I dette skrivet gis du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet utgjør den avsluttende masteroppgaven på Master of Public Administration-studiet ved NTNU Handelshøyskolen. Tema for oppgaven er samhandling mellom organisasjoner og hvorvidt det er regulatoriske, organisatoriske og/eller kulturelle faktorer som påvirker denne samhandlingen.

Bakgrunnen for prosjektet er at organisasjoner som blant annet Kripos, NSM, PST, Økokrim, Skatteetaten, Toll, Arbeidsdirektoratet mv. inngår i ulike samarbeidsmekanismer (eller "senter") som er etablert for å lette på samhandling mellom organisasjonene slik at man er bedre rustet til å møte kompliserte trusler eller utfordringer som berører en eller flere organisasjoner. Noen samarbeidsrutiner er formaliserte med fysisk samlokalisering, mens andre eksisterer på papiret og løses som en del av den daglige driften. Det som karakteriserer de ulike organisasjonene er at de er underlagt ulike lover og reguleringer som har innvirkning på hvordan, og i hvilken utstrekning man kan dele informasjon og samarbeide på tvers.

Formålet med prosjektet er å få en bedre forståelse av faktorer som kan hemme og fremme samhandling mellom organisasjonene, enten de er regulatoriske, organisatoriske eller kulturelle. Kunnskap om dette kan bidra til å identifisere tiltak som kan forbedre samhandlingen, og på den måten føre til mer effektiv koordinert innsats.

Problemstillingen for oppgaven er *"I hvilken grad legger etablerte samarbeidsstrukturer til rette for god samhandling og samarbeid mellom organisasjoner, og hvordan opplever aktørene kvaliteten og verdien av denne samhandlingen?"* med forskningsspørsmål som ser nærmere på regulatoriske, organisatoriske og kulturelle faktorer som hemmer eller fremmer samhandlingen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

NTNU Handelshøyskolen er ansvarlig for prosjektet.

Student: Håvard Andre Aalmo

Veileder: Berit Irene Vannebo

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

En viktig del av prosjektet vil være å analysere styrende dokumenter, men i tillegg vil intervju av aktører være en viktig kilde til informasjon. For å kunne belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene vil det være viktig å kunne samle informasjon fra personer som er en del av

den samhandlingen som skjer mellom egen og andre organisasjoner. Det er viktig å presisere at det er samhandlingen i seg selv som er tema, ikke innholdet og hva man samhandler om.

For å sikre et bredt utvalg er det aktuelt å intervju personer som har en direkte rolle i et løpende samarbeid mellom organisasjonene, samt personer som har et mer overordnet ansvar for slikt samarbeid. På den måten får man belyst temaet fra et operativt og mer strategisk perspektiv. Det totale antall som intervjues vil være rundt 10 personer, med representanter for ulike organisasjoner.

Hva innebærer det for deg å delta?

Det vil bli gjennomført et intervju på ca. 1 times varighet. En intervjuguide vil danne grunnlaget for de tema som skal belyses, og intervjuet vil bli tatt opp på lyd og transkriberes i etterkant. Intervjuet krever ingen forberedelser fra din side.

Det er ønskelig at intervjuet gjennomføres ved fysisk oppmøte.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan jeg oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene som er omtalt i dette skrivet. Jeg behandler dine personopplysninger konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

All informasjon du deler vil bli fremstilt i anonymisert form i oppgaven, inkludert informasjon som tilkjenner din arbeidsplass. Intervjutranskripsjoner vil også anonymiseres

Behandlingsansvarlig institusjon er NTNU Handelshøyskolen i Trondheim. Forskningsdata vil bli lagret på et sikret og godkjent område på NTNU's server, med passordbeskyttelse. Det er kun student Håvard Andre Aalmo og veileder Berit Irene Vannebo som vil ha tilgang til dine personopplysninger, og til data som ikke er anonymiserte.

Tiltak for å sikre personopplysningene til informantene:

Samtykkeskjema, lydfiler og transkriberte intervju vil bli lagret på separate lokasjoner på sikret server på NTNU. Separat diktafon vil bli benyttet til lydopptak, og transkribering i etterkant vil bli utført av studenten selv. For å anonymisere den enkelte informant vil hver person få et løpenummer som brukes i den påfølgende transkriberingen. Navn og tilhørende løpenummer vil kun fremgå av en egen liste som lagres separat fra øvrig innsamlet data, med egen passordbeskyttelse. På samme måte vil den enkelte organisasjon kategoriseres med en kode, med separat oversiktsliste, slik at dette anonymiseres i den videre analysen.

Deltagerne i prosjektet vil ikke kunne gjenkjennes i den ferdige masteroppgaven. Det vil ikke fremkomme informasjon om hvilke konkrete organisasjoner informantene representerer, og det vil settes fokus på de samlede bidragene som helhet.

Dersom det i selve masteroppgaven er ønskelig å referere til en informant så vil det benyttes pseudonym eller navn på stillingskategori som ikke identifiserer informanten, for eksempel

"mellomleder" eller "liaison", mens organisasjoner vil bli omtalt under en gruppering, for eksempel "politiet" eller "sikkerhetsorganisasjon".

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes i mai 2023, og endelig sensur/godkjenning forventes i august 2023. Personopplysninger og konfidensielle data vil slettes ved prosjektets slutt. Anonymiserte data vil oppbevares sikret på NTNUs servere, til bruk i fremtidig forskning.

Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU Handelshøyskolen har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NTNU Handelshøyskolen ved
 - student Håvard Andre Aalmo
 - e-post: haavaaaa@ntnu.no
 - veileder Berit Irene Vannebo
 - e-mail: beritiv@ntnu.no
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen, personvernombud for NTNU
 - e-mail: thomas.helgesen@ntnu.no

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Med vennlig hilsen

Håvard Andre Aalmo
Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "*Eablering av samarbeidsmekanismer – effekt på samhandling og samarbeid mellom organisasjoner*", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine personopplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

INTERVJUGUIDE

FORSKNINGSOPPLEGG

Håvard Andre Aalmo

Master of Public Administration MPA 2021-2023

NTNU Handelshøyskolen, Trondheim

Problemstilling:

"I hvilken grad legger etablerte samarbeidsstrukturer til rette for god samhandling og samarbeid mellom organisasjoner, og hvordan opplever aktørene kvaliteten og verdien av denne samhandlingen?"

(Rammeverk for intervju: Scotts tre pilarer for institusjoner: regulatoriske, normative og kultur-kognitive)

Innledende spørsmål til informant:

- Fortell om din egen bakgrunn. Utdanning, yrkeserfaring, tidligere steder du har jobbet før nåværende jobb.
- Beskriv hvilken plass du har i din organisasjon og hvilken rolle du har der (medarbeider eller leder)
- Er du del av et større team eller en mindre enhet/gruppe? Hvilket ansvarsområde, og hvilke arbeidsoppgaver, har dette teamet?

Tema 1:

Regulatoriske aspekter ved samhandling

- Beskriv de lover og regler som du kjenner til som regulerer din virksomhet (og samarbeid/samhandling)
- På hvilken måte påvirker disse lovene og reglene din egen arbeidshverdag – kom gjerne med eksempler (sondering: overordnede regler eller veldig detaljstyrende?)
- Hvordan opplever du relevansen av disse lovene og reglene i forhold til hva de skal regulere, og hvordan de forvaltes av den enkelte ansatte – utdyp
- Finnes det interne instruksjoner som påvirker din hverdag og ditt arbeidsområde? Hvis ja, fortell om disse og hvordan de fungerer
- Beskriv din kjennskap til lover og regler som regulerer andre virksomheter dere samarbeider med.
- Finnes det lover og regler hos andre virksomheter som påvirker din hverdag og ditt arbeidsområde? Utdyp.
- Hvordan opplever du relevansen til disse lovene og reglene for ditt arbeid? (sondering: relevans for de ansatte i de andre virksomhetene, og relevansen for deg selv i din egen jobb)
- Hvordan opplever du at lover og regler legger til rette for samarbeid med andre – utdyp
- Hvilket handlingsrom oppfatter du at du har innenfor de gjeldende rammene - utdyp

Tema 2:

Organisatoriske aspekter ved samhandling

- Fortell om hvordan arbeidsflyten i din virksomhet er lagt opp (sondering: arbeidsflyt internt, rekkefølge på hvordan ting gjøres, organisering, fysisk plassering, lange kjeder og «byråkrati», eller korte linjer)
- Beskriv hvordan du samhandler med kollegaer internt (sondering: enekontor, multirom, felles kontorsoner, dedikerte møterom, mail, telefon, videokonferanse mv)
- Beskriv hvordan du samhandler med personer utenfor din egen virksomhet (sondering: dedikerte møtearenaer, mail, telefon, videokonferanse)
- Hvilke forventninger ligger i organisasjonen når det gjelder samarbeid internt og eksternt?
- Finnes det normer som sier noe om *hvordan* samarbeid skal gjennomføres? (sondering: forventet tidsbruk, detaljnivå, spredning på informasjon som deles)
- Hvordan vil du vurdere nytteverdien for andre av den informasjonen din virksomhet deler, og vice versa. Utdyp
- Hvordan ville det sett ut om du skulle endret noe på måten du samhandler med andre på (internt og eksternt)?

Nærmere om etablerte samarbeidsrutiner og relasjoner:

- Hvilken kjennskap har du til bakgrunnen for, og prosessen rundt opprettelsen av samarbeidsrutiner som berører din virksomhet?
- Beskriv hvordan du opplever de etablerte samarbeidsrutinene og relasjonene mellom din virksomhet og andre – utdyp og kom gjerne med eksempler
- Fortell hvordan den daglige eller rutinemessige samhandling skjer innenfor de etablerte rammene (sondering: faste møtesteder, tidspunkter, gjensidig rapportering mv)
- Hvordan ser din deltagelse ut i disse samarbeidene (sondering: aldri innom, av og til, regelmessig)
- Er det enkelte virksomheter du vurderer som lettere å samarbeide med enn andre? Utdyp
- Hvordan vil du beskrive nytten og effekten av å etablere samarbeidsrutiner og relasjoner kontra å kun jobbe som man har gjort tidligere? Utdyp

Tema 3:

Kulturelle aspekter ved samhandling

- Hvis du skal beskrive organisasjonskulturen i din virksomhet med noen setninger, hva vil du fremheve som særegent ved organisasjonskulturen hos dere?
- Finnes det sider ved deres organisasjonskultur som du vil fremheve som veldig bra, eller som kunne vært forbedret? Utdyp
- Hvilken forståelse har du av din egen arbeidsplass eller profesjon sin rolle i et samfunnsikkerhetsperspektiv – alene eller i samspill med andre? (sondering: samle inn informasjon, analysere data, dele info med andre, forebygge, avverge, bekjempe kriminalitet mv)
- Finnes det nedskrevne «regler» som sier noe om hvordan dere skal arbeide med ting og hvem dere er? (sondering: interne uformelle instruksjoner, symboler, faste rammer -

for eksempel årlige konkurranser med tilhørende regler, interne «klubber» og lignende)

- Finnes det uformelle og ikke nedskrevne «regler» som styrer hvordan man gjør ting? Utdyp
- Beskriv hvilke kulturbærere – personer eller grupperinger - du har i din organisasjon. Hva er det som gjør akkurat disse til kulturbærere?
- Har dere opplevd endring i organisasjonskulturen her over tid? Hvordan har organisasjonskulturen utviklet seg de siste 10 årene (sondering: uendret og veldig seig, eller dynamisk og i konstant endring, turnover og nyansatte som bidrar til endring)
- Hvordan fremmer og hemmer organisasjonskulturen her hos dere samarbeid internt og eksternt (sondering: delingskultur, eller «kunnskap er makt og informasjon er handelsvare»)

Nærmere om samarbeidsrutiner og relasjoner:

- Hvordan vurderer du at ansatte hos dere møter beslutninger om å etablere samarbeidsrutiner og relasjoner? Utdyp
- Hvordan vil du beskrive organisasjonskulturen når det gjelder å dele informasjon og samhandle med andre? Kom med eksempler

Oppsummerende spørsmål:

- Avslutningsvis – reflekter rundt din forståelse av begrepene samhandling og samarbeid. Er dette det samme? Hvis ikke – fortell hva som skiller de fra hverandre.
- Finnes det elementer med måten du samhandler internt og eksternt på som ikke har vært omhandlet i intervjuet så langt?
- Har du eksempler på ting som kunne vært gjort annerledes for å endre på måten du samarbeider med andre på? Utdyp
- Kan du reflektere litt rundt behovet for og nytten av samarbeid og samhandling i et større bilde?
- Andre ting du har lyst å nevne?

Avslutning:

- Har du noen spørsmål til meg knyttet til gjennomføringen av intervjuet?
- Har du noen tanker om forskningsprosjektet som du ønsker å dele?
- Er det greit at du blir kontaktet på nytt dersom jeg har oppfølgingsspørsmål eller ting jeg ønsker å oppklare?

