

**«Hallo – hvem er vi her for?»**

*«En studie i ledelse og effektivisering av  
nødmeldetjenesten i SAMLOK-prosjektet»*

Av  
Nina Braa  
Inger Helén Nygård

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2016



**CBS**  
COPENHAGEN  
BUSINESS SCHOOL  
HANDELSHØJSKOLEN



**NTNU**

Handelshøyskolen i Trondheim



**NORD**  
universitet

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV KANDIDAT-,  
BACHELOR- OG MASTEROPPGAVER**

**Forfatter(e):** Inger Helèn Nygård

Nina Braa

**Norsk tittel:** Hallo – hvem er vi her for?

«En Studie i ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten i

SAMLOK prosjektet»

**Engelsk tittel:** Hello – hwo are we actually here for?

“A thesis in how to manage and streamline emergency services in the

SAMLOK project”

**Studieprogram:** Master og Public Administration

**Emnekode og navn:** MPA800



Vi/jeg samtykker i at oppgaven kan publiseres på internett i fulltekst i  
Brage, Nords' åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor  
ikke gjøres tilgjengelig for andre

**Kan frigis fra:** 26. mai 2016

**Dato:** 01. mai 2016

Inger Helèn Nygård  
underskrift

Nina Braa  
underskrift

*«Vi må ikke i redselen for å gjøre noe galt,  
ende opp med og ikke gjøre noen ting».*

*Statsminister Erna Solberg,*

*Spekterkonferansen, 2014.*

*«Maktspillet som pågår i politisk beslutningsprosess  
er det nok ikke skrevet et ord om,  
og beslutningsprosessene tas i uformelle fora.*

*Det er derfor ikke lett å følge maktspillet for SAMLOK som  
ikke har sterke krefter inn i politikken»*

*Helse i SAMLOK, 2016*

## Forord

«Hallo – hvem er vi her for» var et av sitatene vi fikk da vi intervjuet ansatte i SAMLOK, nødmeldetjenesten i Drammen. Høy bevissthet og ønsket om å redde liv, stadig bli bedre og mer effektive for å hjelpe nødstilte er et høyt hengende mål som har gitt oss tillitt til menneskene og ledelsen i SAMLOK. Det har vært et spennende studium å gå inn i, med tanke på alle offentlige dokumenter vi har lest om hvordan samvirket og ledelsen er for dårlig i store deler av offentlig forvaltning, derav også nødmeldetjenesten. Ikke minst har i 22. juli-rapporten dokumentert dette, og det var nok den rapporten som var inngangen til å fange vår største interesse. Men det er komplisert. Det har vi sett og forsøkt gjenspeile i vår avhandling. Både Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner utsagn «*Samarbeid på tvers er det opplagte svaret*», Statsminister Erna Solberg «*Vi må ikke i redselen for å gjøre noe galt, ende opp med å ikke gjøre noen ting*» bekrefter nødvendighet og avspark for endring. Dette har SAMLOK gjort, og de fortjener å bli sett for det. Helt opp til regjeringen. Ikke først og fremst for deres egen skyld, men for å gjennomføre oppgaven med å redde flere liv å komme nødstilte og publikum til unnsetning når det er behov for det. «*Hallo – hvem er vi her for*». Vår ambisjon er at masteravhandlingen skal bidra til en informert og god debatt om fremtidens nødmeldetjeneste, med erfaringene som er gjort i SAMLOK som viktig kunnskap. Vi er svært takknemlig for måten vi ble tatt imot på i SAMLOK, Drammen. Først Vise-politimester Jan Erik Strøm som la alt til rette for oss, og var til god hjelp for at vi fikk gjennomført intervjuene. Tusen takk til alle informantene fra brann, politi og helse. Det har vært en fryd å møte dere. Takk til departement og direktorat som villig har svart på spørsmål. Takk til alle som har stilt opp med innspill, synspunkter og gitt oss gode diskusjoner. Vi vil også rette en stor takk til Anders og Knut som har holdt ut med fraværende og til tider distré partnere, og i sluttperioden av denne avhandlingen tatt eneansvar for fem barn. Vi hadde ikke kommet i mål uten støtte fra dere, tusen takk! Vi er takknemlige overfor vår veileder, Trond Stiklestad som har stilt opp når vi har hatt behov for det, og som raskt har svart på våre henvendelser. Han har hjulpet oss til å finne kursen når vi har hatt behov for det. Tusen takk! Nina Braa og Inger Helén Nygård.

## Abstract

An idea occurred as the beginning of an innovation project that collocated the emergency services from the fire-, police- and health department. This led to a brand new 6th floor on top of the Police headquarters in Drammen city. A smart and inclusive project where the emergency units developed towards modern service production, SAMLOK developed from a stout traditionally public service and transformed into the modern New Public Leadership. And network management as form of government. The report after the 22nd of July terror incident describes an urgent need of development towards stronger capacity and extended efficiency in the total production of emergency services (NOU 2012:14). The example of SAMLOK coalition did on the other hand manage to deliver quality and efficiency in the Utøya terror incidence. This quality would not have taken place if the coalition SAMLOK had not been established. In this thesis we want to study the managing process and how it has led to the smart efficient development of the emergency services. We also wanted to see in this survey how the results can contribute into a further plan in the future of the emergency services. We investigated three study areas, which in turn led to an issue:

*“How can the SAMLOK project be used in future management and streamlining of the emergency services?”*

Our research has revealed asymmetry in the management process between the government, ministry and directorates and the emergency services in SAMLOK. The management does not have the ability to apply emerging strategy to lead the strategic planning to organize the emergency services. In the NOU 2015:1 *“Productivity – reason for growth and welfare”* it's been demanded that it requires long-term political strategy and strong orientation results in the implementation of politics. In the SAMLOK project it is a clear view that the management implement strategies towards leading and streamlining the emergency services. Our finding shows that the management documents effects and includes emerging strategy resulting in smart innovation. And the management of the SAMLOK project succeed in this, despite the fragmented management with the different government, ministries and directorates above. In our survey of SAMLOK in Drammen we have conducted interviews with respondents from the emergency services in the fire-, police- and health departments in SAMLOK, Direktorat for Sikkerhet og beredskap, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis og beredskapsdepartementet og Justis og beredskapsdepartementet. In addition to secondary from different NOU reports, research reports, Nasjonalt nødmeldingsprosjekt, SINTEF og NORUT.

## Sammendrag

En idé fra grasrota resulterte i et innovasjonsprosjekt der de tre nødetatene brann, politi og helse ble samlokalisert i en ny 6. etasje politihuset i Drammen. Dette førte til et smart og inkluderende prosjekt der nødmeldetjenesten utnytter innovasjonspotensialet som er nødvendig for utviklingen av offentlig tjenesteproduksjon. SAMLOK gikk fra tradisjonell traust hierarkisk ledelse til å ta i bruk moderne lederskap fra New Public Leadership med nettverksledelse som styringsform. Det haster å bygge en robusthet i norsk nødmeldetjeneste da dagens tjeneste ikke lykkes i å koordinere og drifte samvirket (Sluttrapport, 2014). I 22. juli-rapporten kom det tydelig fram at nødmeldetjenesten ikke greier å levere god nok kvalitet og effektivitet på tjenesten (NOU 2012:14). 22. juli 2011 viste derimot at grasrotprosjektet SAMLOK nettopp leverte kvalitet og effektivitet for nødstilte på Utøya. Nødmeldetjenesten og nødetatene ville ikke oppnådd kontakt med hverandre dersom de ikke hadde vært samlokalisert denne dagen. I denne masteravhandlingen forsker vi på ledelsesprosessene i SAMLOK og hvordan de har ført til smart effektivisering av nødmeldetjenesten. Vi ønsket å undersøke hvordan erfaringene fra SAMLOK kan anvendes for å utvikle en videre plan for norsk nødmeldetjeneste. Vi utredet tre undersøkelsesområder som igjen ledet til vår problemstilling:

*«Hvordan kan SAMLOK benyttes for framtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten».*

I vår forskning har vi avdekket asymmetri i ledelsesprosessen mellom regjering, departement, direktorat og nødetatene i SAMLOK. Vi ser at forvaltningen ikke evner å anvende fremvoksende strategi fra grasrota for å lede strategisk planlegging i organisering av nødmeldetjenesten. I NOU 2015:1 «*Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*» blir det poengtert at det kreves mer langsiktighet i politisk strategi, med sterkere orientering mot resultater i implementering av politikk. I SAMLOK ser vi at de i ledelsesprosessen utvikler og implementerer strategi for ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten. Våre funn viser at ledelsen i grasrotnivå dokumenterer effekt, inkluderer fremvoksende strategi som resulterer i smart innovasjon. Dette til tross for fragmentert forvaltning med ulike departement og direktorat.

I vår studie av SAMLOK i Drammen har vi foretatt intervjuer av respondenter fra nødmeldetjenesten brann, politi og helse i SAMLOK, Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap, Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. I tillegg har vi benyttet sekundærdata fra ulike NOU rapporter, forskningsrapporter fra, Nasjonalt nødmeldingsprosjekt, SINTEF og NORUT rapporten.

## Innholdsfortegnelse

Figurliste .....	9
Tabell og bilde .....	9
1. Introduksjon .....	10
1.1. Innledning .....	10
1.2. Bakgrunn .....	11
1.3. Organisering av masteroppgaven .....	14
1.4. Problemstilling og undersøkelsesspørsmål .....	15
2. Teori.....	16
2.1. Offentlig forvaltningsoppgaver (Fra PA til NPL) .....	17
2.2. Principal – Agent teori .....	19
Makt .....	24
Tillit.....	25
Lobbing .....	26
2.3. Strategi .....	26
Innovasjon .....	30
Wicked problems.....	31
Kompetanseledelse .....	32
2.4. Den konseptuelle foretaksmodellen .....	32
2.5. Endringsledelse.....	36
Implementering .....	37
2.5.1. Ledelseslærers idealmodell .....	38
2.6. De fire fortolkningsrammer .....	40
2.7. Oppsummering teori .....	41
3. Metode .....	42
3.1. Ontologi.....	42
3.2. Epistemologi .....	43
3.3. Metodevalg.....	44
3.3.1. Induktiv eller deduktiv tilnærming .....	45
3.3.2. Kvantitativ eller kvalitativ metode .....	46
3.3.3. Oppsummering av våre metodiske valg: .....	47
3.4. Forskningsdesign .....	47
3.5. Case studier .....	48
3.6. Dokumentanalyse.....	48
3.7. Semi-strukturerte intervju.....	49
3.8. Kvalitetssikring.....	51

3.8.1.	Intern gyldighet .....	52
3.8.2.	Ekstern gyldighet .....	52
3.8.3.	Validitet og reliabilitet .....	52
4.	Casebeskrivelse .....	54
5.	Analyse .....	55
Del 1	Bakgrunn, suksess og samstemthet slik det oppleves i SAMLOK prosjektet .....	58
a)	Fortell kort om bakgrunnen for SAMLOK .....	58
b)	6. etasje i politihuset i Drammen .....	58
c)	Analyse undersøkelsesspørsmål 1.....	64
d)	Delkonklusjon 1. ....	69
Del 2	Hva har ledere i SAMLOK fokusert på for fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten? .....	71
a)	Spørsmål om ledelsesprosessen.....	71
b)	«Det er ikke nok å flytte sammen» .....	71
c)	Analyse undersøkelsesområde 2.....	79
d)	Delkonklusjon 2. ....	87
Del 3	Effekter av SAMLOK i nødmeldetjenesten .....	89
a)	Spørsmål om effekt av SAMLOK .....	89
b)	Redde liv er det som står først .....	90
c)	Analyse av undersøkelsesområde 3. ....	100
d)	Delkonklusjon 3. ....	105
6.	Konklusjoner.....	106
	Litteraturliste:.....	108
	Andre kilder: .....	110
	Internettsider: .....	111
	VEDLEGG: .....	112



## Figurliste

Dette er en oversikt over figurer som er gjengitt i masteravhandlingen. De er nummerert etter rekkefølge.

Figur 1:	Hierarkiet for nødmeldetjeneste	side
Figur 2:	Prinsipal-agentforholdet	side
Figur 3:	Strategi	side
Figur 4:	Tilsiktede og fremvoksende strategier	side
Figur 5:	Den konseptuelle foretaksmodellen	side
Figur 6:	Sentrale prosesser mellom de fire delsystemene	side
Figur 7:	Ledelseslærens idealmodell	side

## Tabell og bilde

Bilde 1:	Politihuset i Drammen	side
Tabell 1:	Oppsummering av metodiske valg	side
Tabell 2:	Undersøkellesområde, teori og funn	side

# 1. Introduksjon

## 1.1. Innledning

Nødmeldetjenesten er en samfunnskritisk beredskapsfunksjon. Nødmeldingstjenesten er den første og eneste innfallsporten til livreddende helse-, rednings- og beredskapstjenester. Funksjonen skal sikre den nødstilte rask, riktig og profesjonell bistand gjennom effektiv håndtering av nødansrop, god organisering av tjenesten og koordinert innsats ved sammensatte og større ulykker (St.meld. nr. 22, 2007-2008, St meld nr. 22, 2000-2001).

Nødmeldingssentralene skal varsle ut nødvendige ressurser ved akutte hendelser.

SAMLOK er prosjektet med samlokalisering av nødmeldetjenesten for 112 - politiets operasjonssentral, 110 – nødmeldetjenesten for brann og 113 – Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral i Drammen. Nødmeldetjenesten er en kompleks og fragmentert tjeneste som er organisert under to departement, tre direktorat og tre ulike nødetater med ulike beslutningstakere på ulike nivå i forvaltningen. Dette gjør at samlokaliseringen av nødmeldetjenesten er utfordrende, og nettopp det gjør SAMLOK til et spennende forskningsprosjekt. I samlokaliseringen i Drammen har vi møtt på to begrep. SAMLOK som betegner samlokaliseringen av de tre nødetatene på politihuset i Drammen, og SAMVIRKE som en effekt av SAMLOK, der man utvikler nye måter å samhandle på. Vi velger i denne avhandlingen å betegne både SAMLOK og SAMVIRKE som SAMLOK, og vil vise effekten mellom disse begrepene.

7. februar 2014 ble det ved kongelig resolusjon opprettet en produktivitetskommisjon av Regjeringen Solberg som fikk som mandat å vurdere effektivitet og økt produktivitet i offentlig sektor (NOU 2015:1). Offentlig sektor skal sørge for samfunnets behov for kollektive goder for innbyggerne, som for eksempel politi, brannvesen og helse under de folkevalgte organer. Offentlige virksomheter skal oppfylle politisk fastsatte velferds- og samfunns mål for innbyggerne. Effektiv ressursbruk er like viktig i offentlig sektor som i privat virksomhet og de beste enhetene bør overføres til de som er mindre gode.

Politiske myndigheter skal klargjøre målene og sørge for at underliggende virksomheter har tilfredsstillende rammebetingelser. Effektiv ressursbruk innebærer både at det er de riktige tjenestene som tilbys og at disse tjenestene produseres på en effektiv måte. I arbeidet med å bedre effektiviteten i offentlig sektor må man først identifisere områder der effektiviteten er lav (NOU 2015:1). Gjennom SAMLOK i Drammen har både ledelse og ansatte utviklet et godt samarbeid der utgangspunktet var et grasrotprosjekt nettopp for å spare penger ved etablering av nødnett som alle tre etatene skulle anlegge. På bakgrunn av dette vil vi i vår avhandling sette fokus på hvordan man videre kan benytte erfaringene man har gjort for ledelse og effektivisering i SAMLOK.

## 1.2. Bakgrunn

Rapporten etter 22. juli rettet et fokus på viktigheten av samhandling mellom nødetatene ved store katastrofer (NOU, 2012:14). «*Skal redningspersonell samhandle optimalt på et skadested, er opplæring og utdanning på tvers av etatene nødvendig*» (NOU 2012:14:189).

I utgangen av 2014 ble Nasjonalt nødmeldingsprosjekt lagt fram (Nasjonalt nødmeldingsprosjekt, 2014). Målet med dette prosjektet var å danne et godt beslutningsgrunnlag for en forbedret nødmeldingstjeneste i Norge. Prosjektet har dokumentert at dagens nødetater ikke greier å levere nødmeldetjeneste for å bistå nødstilte med tilstrekkelig effektiv og forsvarlig kvalitet. Dagens krav og innovasjon fører til at nye utfordringer i fremtiden vil kreve større kapasitet og en mye mer spesialisert nødmeldetjeneste. Nødmeldingsprosjektet viser at dette vil kreve større fleksibilitet, økt fokus mot samvirke, og styrket etatsspesifikke ferdigheter. Prosjektet viser at færre og større nødmeldingssentraler vil gi økt kapasitet, effektiv utnyttelse av kompetanse og profesjonalisering av operatørene i nødmeldingstjenesten. Større, utforutsette katastrofer, slik som 22. juli terroren, setter også samfunnets beredskapsressurser på prøve. Nasjonalt nødmeldingsprosjekt viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å redusere antall nødmeldingssentraler i hver nødetat. Og Nasjonalt nødmeldingsprosjekt viser at nødmeldingssentralene i størst mulig grad bør samlokaliseres. Det vil gi stor nytteverdi i forhold til utviklingen av kvalitet, samvirke og koordinering mellom nødetatene i brann, politi og helsevesen (Nasjonalt nødmeldingsprosjekt, 2014).

Gjørsv-kommisjonen (NOU 2012: 14) ble opprettet for å granske terrorbombing og massakren på Utøya den 22. juli 2011 og gi anbefalinger for læring. En konklusjon var at «Regjeringens evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7» (NOU 2012 14: 449). En av årsakene til svikten var at: «*Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull*» (ibid: 450), og en av anbefalingene er at det er nødvendig å arbeide med «*holdning og kulturen for samvirke*» (ibid: 458). Samfunnssikkerhet og beredskap krever effektiv bruk av ressurser, og dette forutsetter samhandling og koordinering; prosesser som forutsetter tillit mellom de som skal samhandle og som må støttes av erfarings basert, reflekterende læring (NORUT, 2014)

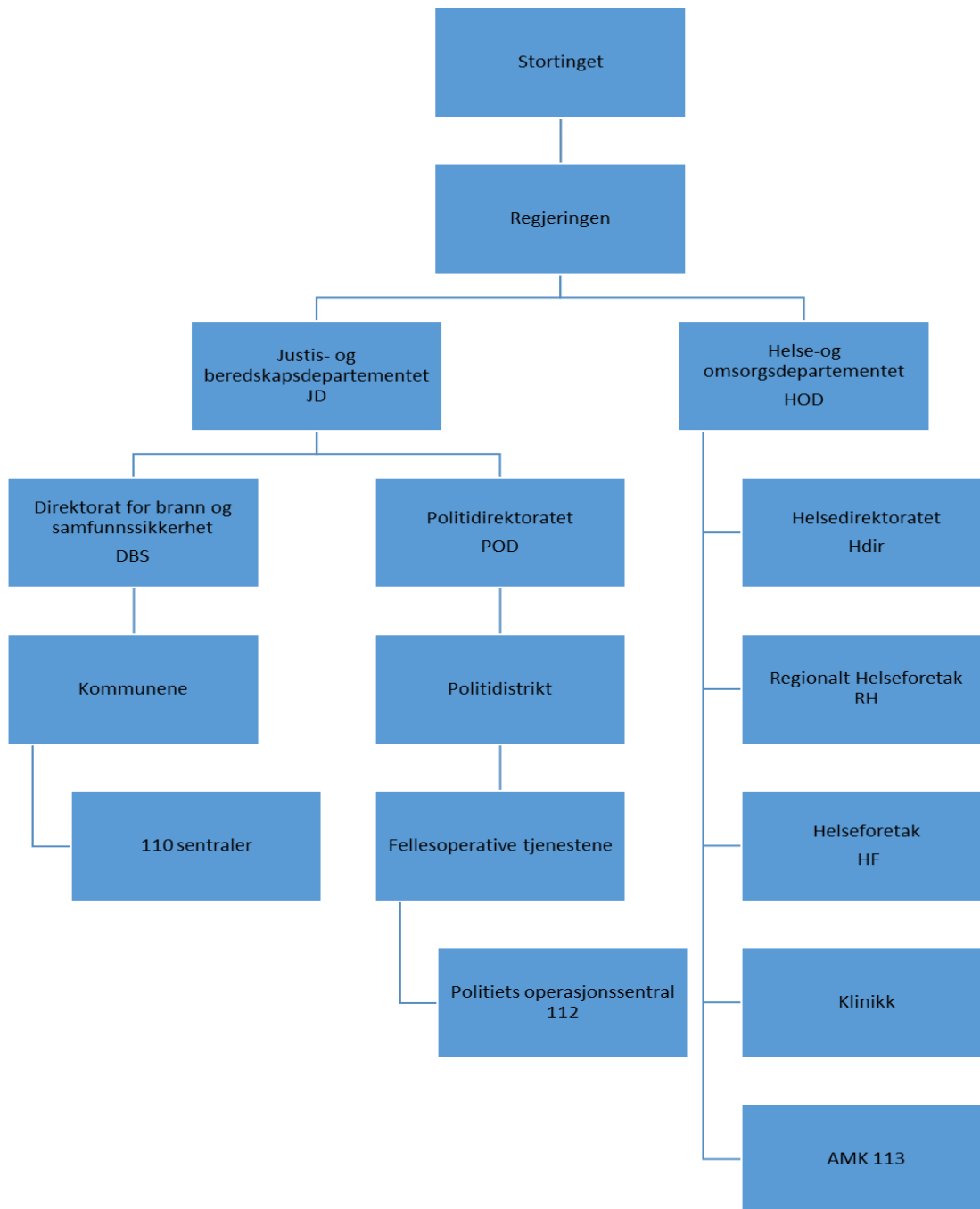
*«Både samfunnssikkerhet og beredskap krever at landets samlede ressurser utnyttes på en effektiv måte. Dette krever koordinering og samhandling» (NOU 2012:453).*

I St.meld. nr. 22: «*Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning*» (2007-2008) ble det tydeliggjort at nødetatene i løpet av 2008 skulle samlokalisere sine nødmeldesentraler i en nybygd etasje på toppen av politihuset i Drammen. Målet var å opprettholde nødetatenes struktur, med tre sentraler og hvert sitt personell. De tre nødnummerene skulle opprettholdes

som før 110-112-113. Beslutningsgrunnlaget for samlokalisering av Nødmeldetjenesten i Søndre Buskerud (SAMLOK) strekker seg tilbake til midten av 2000- tallet. I praksis var det grasrotprosjekt med nytenkende ledere som gjorde at prosjektet kom i stand. Formålet var å utnytte samlokaliseringen til å gi effektiv felles leveranse av nytt nødnett. Identifisere synergieffekter mellom de tre etatene. Utvikle nye metoder og økt kvalitet for samarbeid på operativt nivå. SAMLOK ønsket også å fungere som ressurscenter for samlokalisering av nødmeldingssentraler med økt ressursutnyttelse ved å videreutvikle og vurdere logistikk på tvers av nødetatene var og en mulighet som ble sett i denne prosessen. Det ble bygd en ny etasje på toppen av Drammen Politistasjon. Og praktisk gjennomføring ble i all hovedsak: opprettholde de tre nødnummer 110,112 og 113. Nødetatene fikk hver sin operasjonssentral – men vegg i vegg, dermed fikk de opprettet et felles kontaktpunkt ved felles aksjoner. De fikk her tilgang på felles møterom, oppholdsrom, opplæringsrom m.m. Det ble et stort samarbeid på innkjøp av teknisk utstyr med tilhørende support og opplæring. Og de brukte tid på å etablere og utarbeide rutiner for å ivareta taushetsplikten hos den enkelte etat. Målet for samlokaliseringen var å etablere et bedre tilbud til befolkningen. Økt ressursutnyttelse og bedre samhandling mellom nødetatene. Som læring for regjeringen ble det sagt at samlokaliseringen i Drammen skulle gi et godt grunnlag for å trekke ut erfaring og læring som både regjeringen og de andre offentlige nødetatene kunne ha nytte av i arbeidet med å planlegge felles nødmeldingssentraler. I 2009 ble 6. etasje på politihuset åpnet, og SAMLOK etablert med visjonen:

*«En samlokalisert nødmeldingssentral skal gi bedre tjenester med økt trygghet til befolkningen, og være et fyrtårn for nødmeldetjenesten i Norge».*

Men nødmeldetjenesten er komplekst organisert, først regjeringen, to departement og tre direktorat med ulik organisering.



Figur 1: Organisasjonskartet for nødmeldetjenesten

Det er det regionale helseforetaket (RHF) som drifter nødmeldetjenesten, AMK, og ikke helsedirektoratet (Hdir). Helsedirektoratet har dermed en helt annen rolle enn politidirektoratet (POD) som står direkte over politiets operasjonssentral. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) har igjen en helt annen rolle da kommunene er har beslutningsmyndighet og DSB står er enda mer på sidelinjen. Dette gjør den totale nødmeldetjenesten utfordrende å lede og effektivisere til en bedre helhetlig tjeneste for publikum og nødstilte.



Bilde 1: Politihuset i Drammen, ny etasje for SAMLOK i toppen 6. etasje.

### 1.3. Organisering av masteroppgaven

Masteravhandlingen innledes med et abstract på engelsk, deretter et sammendrag av hele avhandlingen på norsk. Dette sammendraget er ment å fungere som kortversjonen av masteravhandlingen, og kan leses uavhengig av selve avhandlingen. For en grundigere drøfting, må leseren gå til de påfølgende kapitlene.

Innledningsvis finnes også over figurer og tabeller som er anvendt. I kapittel 1 gis det en innledning og bakgrunn for nødmeldetjenesten i SAMLOK. Her er også oversikt og begrunnelse for de tre undersøkelsesområdene vi vil forske på. Kapittel 2 inneholder teorier som er anvendt i analysen av dokumenter og intervju. For å forstå offentlig forvaltningsoppgaver, bakgrunnen, ledelse og effektivisering av SAMLOK har vi benyttet oss av teorier om utviklingen fra PA til NPM, prinsipal-agentteori, strategi samt Bolman & Deals teori om de fire fortolkningsrammer. Den konseptuelle foretaksmodellen og endringsledelse med ledelseslærens idealmodell har vi benyttet som rammteori og hovedteori. Kapittel 3 har en oversikt og begrunnelse over metoder som er valgt for arbeidet, i det kapitlet beskrives case-studier, dokumentanalyse og semi-strukturert intervju som metode. I dette kapitlet er det også gjort vurdering av avhandlingens reliabilitet og validitet. Kapittel 4 beskriver SAMLOK som caset vi har valgt å undersøke i forskningen vår gjennom en casestudie.

Kapittel 5 inneholder analyse av de empiriske funn understøtte av teorien som er beskrevet i kapittel 2. Kapittel 6 er oppsummeringer og konklusjon. Her begrunnes forskningens funn sett i lys av problemstillingen og undersøkelsesområdene.

#### 1.4. Problemstilling og undersøkelsesspørsmål

Gjør rapporten påpekte at nødmeldetjenesten ikke leverer god nok kvalitet på tjenesten for nødstilte og sier: *«Både samfunnssikkerhet og beredskap krever at landets samlede ressurser utnyttes på en effektiv måte. Dette krever koordinering og samhandling» (NOU 2012:453)*. Vi mener at dette tema er særdeles viktig fordi det dreier seg om å redde flere liv, og gi nødstilte den hjelpen de har krav på og behov for. Det er krav til offentlig forvaltning om å legge tydelige mål og rammer for effektivisering. Rapporten fra 22. juli åpnet øynene våre for at nødmeldetjenesten ikke leverte optimalt, og at det mest sannsynlig eksisterer stort innovasjonspotensiale i nødmeldetjenesten. Det er en stor forvaltningsutfordring når to departement, tre etater skal samhandle for å produsere best mulig effektivt og godt ledet tjeneste for publikum. Med bakgrunn i at nødnett skulle etableres og implementeres i alle landets nødmeldingssentraler ble SAMLOK etablert i 2008 med visjonen:

*«En samlokalisert nødmeldingssentral skal gi bedre tjenester med økt trygghet til, og være et fyrtårn for nødmeldetjenesten i Norge».*

Vi lurte på suksesskriterier for ledelsen av SAMLOK, og offentlig forvaltnings holdning og målsettingen for nødmeldetjenesten og SAMLOK. Hva var det de hadde gjort, hva var strategien og tenkningen bak, hvordan hadde de jobbet for at tre etater med ulike kulturer skulle samarbeide på et likeverdig grunnlag. Vi lurte på hvordan ledelsesprosessen hadde fungert og hvilket handlingsrom ledelsen hadde for å gjennomføre dette prosjektet. Og hvordan SAMLOK kunne benyttes, med sine erfaringer til en videre drift av nødmeldetjenesten i Norge. På bakgrunn av dette kom vi frem til denne problemstillingen:

*«Hvordan kan SAMLOK benyttes for fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten».*

Vi ønsket å forske på denne problemstillingen utfra tre undersøkelsesspørsmål:

1. Bakgrunn, suksess og samstemthet slik det oppleves for ulike parter i SAMLOK-prosjektet?
2. Hva har ledelsen fokusert på for å oppfylle målene i SAMLOK?
3. Hva er effekten av SAMLOK i Nødmeldetjenesten?



Vi har avgrenset oss fra å se på effekt SAMLOK har hatt for de tre etatene brann, politi og helse. Vi vil ikke gjøre en komparativ analyse i vårt studie selv om dette ville vært svært interessant. Vi har valgt å gå i dybden og forske på ledelsesprosesser og effekt man maner å ha oppnådd i SAMLOK. Det ville vært svært interessant om dette studiet kunne bidra til et komparativt studie, gjerne med våre naboland i Sverige og Danmark, eller den helt nye samlokaliseringen med brann, politi og helse som etableres i disse dager, våren 2016.

## 2. Teori

I det foregående kapittelet har vi visst hvilke avgrensninger vi har valgt for å besvare vår problemstilling og våre undersøkelsesområder. I teorikapittelet ønsker vi å foreta en nærmere teoretisk utdyping av våre valg innenfor hvert undersøkelsesområde. Med dette utdype vårt teoretiske ståsted. Til hjelp for å svare på problemstillingen om hvordan SAMLOK kan benyttes for fremtidig organisering av nødmeldetjenesten, har vi valgt *Den konseptuelle foretaksmodellen* og *ledelselærens idealmodell* som hovedteori. Den konseptuelle foretaksmodellen viser en helhetlig rammemodell på faktiske forhold i SAMLOK. Ledelselærens idealmodell fokuserer på ledelse av ledelsesprosessen. Modellen viser de tre nivåene ledelse fungerer i og mellom, og prosessene innad i hvert system og mellom systemene. Disse to modellene presenteres nærmere i de avsluttende delene av teorikapittelet.

Vi vil først presentere et teoretisk bakteppe som er med på å danne et bilde av utviklingen i offentlig sektor fra Public Administration til New Public Leadership. Nye trender med økt krav til ledelse og effektivisering er bakgrunn for etablering av nye prosjekt i offentlig sektor, slik vårt forskningsområde SAMLOK er et eksempel på. Prinsipal-agentteori gir oss en helhetlig forståelse for hvordan offentlig sektor fungerer og gir innsikt i hva som faktisk foregår i den enkelte virksomhet, samtidig som teorien fokuserer på resultater. Deretter vil vi beskrive strategi som en nøkkel til organisasjonenes fremtidsvisjoner, og hvilken utgave de ønsker å fremstå som eller utvikle seg mot i fremtiden. Det er viktig å anvende strategi i alle organisasjoner for at de skal overleve (Johnsen, 2014). «*Ledelse uten strategi forekommer svært ofte og er fullt mulig, men en strategi uten ledelse blir bare en plan*» (Malterud, 2014). Det er derfor vesentlig for ledelsen å ha bevissthet på strategisk endringsledelse. Vi vil benytte teori for endringsledelse når vi skal fokusere på forholdet mellom mål og resultat enhver organisasjon bør ha. Endring innebærer en bevegelse fra status quo, og vi vil benytte denne teorien for å svare på vår problemstilling om hvordan SAMLOK kan benyttes for framtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten. For å forstå organisasjonens ledelsesprosess ytterligere har vi valgt å benytte Bolman og Deals fire delte modell. I denne modellen betraktes organisasjonen fra fire ulike synsvinkler/ fortolkningsrammer – som fabrikk, som familie, som jungel og som tempel. Undersøkelser viser at dersom ledere evner å



benytte flere fortolkningsrammer oppnås større effektivitet ved at ledelsen leser situasjoner bedre, og organisasjonen vil dermed kunne oppnå bedre resultater og utvikle seg i tråd med krav og forventninger fra prinsipaler og interessenter i alle nivå i offentlig sektor.

## 2.1. Offentlig forvaltningsoppgaver (Fra PA til NPL)

Offentlig sektor skal sørge for felles oppgaver og forvalte felles verdier i samfunnet. Den radikale utviklingen av offentlig sektor har ført til endringer i organisasjonsstruktur, ledelse og effektivisering (Brunsson, 2009). Politikere og forskere har siden slutten av 1700-tallet diskutert den relative betydning og størrelse av stat og marked. Utgangspunktet for diskusjonene fikk sin deby med verkene: «The wealth of nations» som kom i 1776, (Smith, 1776) og «Das kapital» (Marx, 1867) som kom nesten hundre år etter, i 1867. Debattene har utviklet seg til spørsmål om størrelse for staten, og staten (offentlig sektor) som styringsmekanisme. Utviklingen har gått fra tradisjonell offentlig administrasjon der Staten skulle administrere offentlig forvaltning, og innrette effektive byråkratiske systemer og organisasjoner for sin tid. Weber (1921) beskriver at det i velfungerende byråkrati kreves adskillelse mellom administrasjon og politikk. Slik at embetsmannen ikke brøt inn i det politiske domene, og politikerne ikke skulle blande seg inn i administrasjonen. Vi ser her en tidlig diskusjon om relasjoner mellom sektorer og betydningen av politisk og administrativ styring, ledelse og samspill (Wilson, 1887). Et samfunn med tydelig hierarki, der makten var både tatt og gitt til toppen av hierarkiet. Handlingsrommet nedover i hierarkiet var svært begrenset. New Public Management har gjennom de siste tretti år ført til store endringer i styring og organisering av offentlig sektor. NPM vokste frem på 1980-tallet. Det gikk under betegnelsen den blå bølge og var et mottrekk og en kritikk mot at offentlig sektor var blitt for stor, for byråkratisk, for dårlig ledet, og for svakt brukerorientert (Busch, 2011). NPM er et samlekonsept for delreformer og teknikker der fellesnevneren er inspirasjon fra privat sektor og økonomisk rasjonell tankegang, altså markedsprinsipp. NPM tar sike på å lære av det private, og omtales ofte som en modernisering (Bentzon (red.), 1988; Olsen, 1991), og har gjennom de siste tretti år ført til store endringer i styring og organisering av offentlig sektor. Klausen beskriver at NPM består på to søyler. Økonomisk markedsorientert organisering av offentlig sektor i den ene søylen, og organisasjon og ledelse i den andre (Busch, 2013). Pollitt og Bouckaert (2004) peker på at det er vanskelig å dokumentere sammenhengen mellom ny reform (NPM) og endret effektivitet. OECD (2005) peker på det samme. Man ser at det finnes utfordringer ved å overføre ledelsesteknikker fra det private til den offentlige sektor. Og man ser de tydelige begrensningene NPM har når det gjelder å løse nøkkeloppgaver offentlig sektor har (Busch, 2013). Som for eksempel beredskapsproduksjon og tilgjengelighet for publikum i nødmeldetjenesten. Christensen og Lægroid (2007) skriver at med NPM har man fått en sterkere fragmentering av offentlig sektor. Dette har ført til reduserte muligheter for å finne helhetlige løsninger i offentlig sektor alene, og det blir et

polysentrisk samfunn (Sand, 2004). Dette gjør det særdeles utfordrende å håndtere en økende grad av «wicked problems». Det vil si svært sammensatte problemer uten en klar kobling mellom årsak og virkning. Dette er oppgaver som ofte må løses av det offentlige, og kan ikke nødvendigvis løses i det private markedet. De krever både tverrsektorielle og tverrfaglige løsninger. Kjennetegnet er at de er krevende å håndtere, og at det ikke finnes enkle løsninger (Grint, 2010). Kjernen er at offentlig sektor i stigende grad beskjeftiger seg med komplekse problemer som den ikke kan løse alene (Winter, 2008). Som følge av at velferdsstaten utfordres, og behovet for nye måter å styre på, har det etter søken etter løsning dukket frem en tredje vei med New Public Governance. Med NPG kommer en ny dimensjon som utvikling av NPM. Ny offentlig ledelse skal fange opp nye ledelsesutfordringer i etterkant av NPM, og ikke erstatte NPM, men representere en endring av fokus.

*«With the governance concept comes a normative ideal that networks (rather than self-organization (rather than management), and public participation (rather than disempowerment) are appropriate ways of organizing public administration and service production» (Busch, 2013:50).*

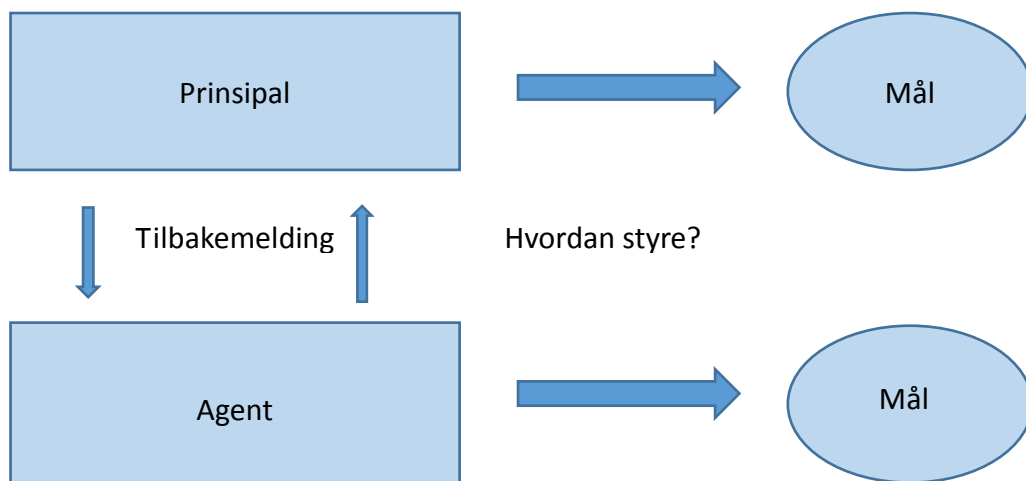
Stephen Brookes introduserte begrepet: New Public Leadership (NPL) (Brookes og Grint, 2010). Brookes og Grint mente NPM hadde utspilt sin rolle, og at ledelsesbegrepet egnet seg bedre enn styringsbegrepet i offentlig sektor. At tiden var inne for å lede fremfor å styre. Offentlig sektor bør ha økt fokus på å utvikle bedre evne til innovasjon og endringsledelse. Bakgrunnen for dette er en erkjennelse av at løsningen på utfordringene i offentlig sektor ikke nødvendigvis ligger i bestemte former for styring og organisering – det kan være vel så viktig å utvikle fleksibilitet som gjør det mulig å justere strukturelle og prosessuelle forhold i takt med samfunnsutviklingen for øvrig. Økt fokus på kunnskap og kompetanseutvikling (Busch, 2013). Oppsummert kan vi si at NPL bygger på vurderingen av at den økende kompleksiteten i offentlig tjenesteproduksjon gjør det nødvendig å fokusere på å lede mennesker (lead people) fremfor organisasjons- og styringsformer (manage the work) (Busch, 2011). Og å lede sammen med andre fremfor å lede gjennom andre (Busch, 2007). Målet er ikke å forkaste PA og NPM, men å kombinere med og å bygge videre på tidligere erfaringer for å mestre en økende kompleksitet gjennom nettverk og partnerskap (Busch, 2011). Man har sterke indikasjoner på at NPL med nettverksledelse, verdibasert ledelse og politisk ledelse blir viktig i tiden fremover (Buch, 2011). Danelund (2009) beskriver nettverksorganisering som et mulig svar på de nye styrings- og ledelsesutfordringene i offentlig sektor. Nettverksteorien opererer med forskjellige typer nettverk. For det første skilles det mellom interne og eksterne nettverk. Interne nettverk er lettere å lede da de er organisert i en og samme ledelse som for eksempel politimesteren som leder i sitt politidistrikt. For eksternt nettverk er det mer komplisert. Der finnes ikke en enhetlig beslutningsmyndighet. Partene må samhandle om felles mål og forhandle ut fra nettverkets gjeldende betingelser (Busch, 2011). Innen offentlig sektor kan

man skille mellom tre former for nettverk som knyttes til ulike forskningstradisjoner. Vi avgrensner oss fra politiske nettverk og Inter organisatoriske nettverk og vil beskrive styringsnettverk som vi finner mest relevant for vår oppgave. Dette sies å være det mest komplekse nettverket og er rettet mot koordinering av ulike aktører for å sikre en mer velfungerende offentlig sektor innenfor et polysentrisk samfunn (Busch, 2011). Et styringsnettverk har derfor behov for et selvstendig handlingsrom fordi det krever en høy grad av fleksibilitet for å kunne fungerer tilfredsstillende (Danelund, 2009). Et slikt nettverk er kjennetegnet av en relativt stabil horisontal sammenbinding av gjensidig avhengige, men autonome aktører. Disse samhandler og forsøker å påvirke hverandre gjennom forhandlinger. Dette foregår innenfor et institusjonelt fellesskap, og er selvregulerende innenfor rammer som ofte settes av politiske myndigheter. Styringsnettverk bidrar i bred forstand til offentlig styring (Sørensen og Torfing, 2005:15). Styringsnettverk knyttet til offentlig sektor har ofte overordnede mål som ikke nødvendigvis berører deltagerne i nettverket. Vi finner en viss grad av markedslogikk i nettverk der deltagerne har egeninteresse av nettverkssamarbeid. Så lenge belønningen er større enn innsatsen vil motivasjonen for arbeidet vedvare. Dette selv om verken belønning eller innsats er lett å måle (Busch, 2011).

## 2.2. Principal – Agent teori

Prinsipal – agent tilnærming gir oss en helhetlig forståelse for hvordan offentlig sektor fungerer. Det kan være svært vanskelig for utenforstående å ha innsikt i hva som foregår i den enkelte virksomhet. Samtidig fokuseres det på resultater. Dette gir store utfordringer med tanke på å styre offentlige virksomheter. Hovedpoenget i prinsipal – agentteori er at det inngås en kontakt mellom prinsipal og agent, der oppgavene blir delegert fra prinsipalen til agenten. Agenten utfører tjenester og handler på vegne av prinsipalen, og skal ivareta prinsipalens interesser. Dette beskriver forholdet mellom overordnede, underordnede og mellom leder og ansatte (Opstad, 2013). Bestiller – utfører modellen er nå bredt etablert i offentlig sektor. Interne markeder er sentralt i «New Public Management» og representerer den søylen som knyttes opp mot prinsipper for organisasjon og ledelse. Ved å etablere markedsituasjon internt i en organisasjon kan dette skape fordeler på lik linje som i ordinære markeder. Prinsipal-agentteori er et egnet utgangspunkt for å drøfte ledelsesdynamikk i forholdet mellom ledelse og bakkebyråkrater (Brehem og Gates, 1997). Første gang vi ble kjent med et klart skille mellom bestiller og utfører i en organisasjonssammenheng var i Sverige (Gustafsson, 1987). Bestiller – utfører modellen gav økt handlefrihet enn det som var tidligere. Modellen skulle erstatte tradisjonell hierarkisk styring og føre til kvalitets økning samt bedre ressursutnyttelse. Det ble gitt føringer til virksomhetene via rammeavtaler som tydelige krav til arbeidsoppgaver og hvilke mål man ønsket å nå. De offentlige virksomhetene som politi, helsevesen og brannvesen skulle nå få mer selvstendighet i forhold til departementene (Busch, 2011). Kjernen i prinsipal-agent teori er at det eksisterer en eller

annen form for interessenmotsetning mellom (leder) prinsipal og de som skal utføre arbeidet, altså agentene (Brehem og Gates, 1997). Dette kan føre til styringsutfordringer mellom prinsipal og agent. Eksempel på en prinsipal kan være politikere, justis- og beredskapsdepartementet og politidirektoratet (POD). Agenten kan for eksempel være underordnet, underliggende etat som de ulike politidistrikt. Poenget er at prinsipalen er avhengig av handlingene til agenten for oppnå sine mål. Spørsmålet er hvordan kan politikere, justis- og beredskapsdepartementet og POD sikre seg at politiet utøver sitt arbeid og adferd slik de overordnede prinsipaler har lagt til grunn. (Busch, 2011).



Figur 2: Prinsipal-agentforholdet (Opstad, 2011)

Prinsipal har ansvaret for at de oppsatte mål blir oppnådd. Prinsipalen har som oftest en posisjon som leder. Hovedoppgaven til prinsipalen er å utforme spillereglene med belønning, oppmuntring, kontroll og sanksjoner som sikrer god ressurs- og måloppnåelse. Prinsipalens verktøy for å nå tilsiktede mål er agenten. Uten agenten har ikke prinsipalen mulighet til realisere de målene og reglene som er utarbeidet. (Opstad, 2011). Agentrelasjoner kan være svært utfordrende, og agenten skal gjennom sitt arbeid nå prinsipalens mål. Det er tre hovedårsaker til at prinsipal – agent kan ha utfordringer i arbeidet: *Ulik målstruktur*, *asymmetrisk informasjon* og *ulik risikoaversjon*. Agentene kan ha incitament til ikke å utføre arbeidet som prinsipalen legger til grunn. Prinsipalen/lederen og agenten/medarbeiderne kan ha svært ulike mål i sitt arbeid. For lederen kan det være hovedfokus på å holde økonomiske rammer, mens for medarbeiderne kan det være mål om å levere kvalitet i tjenestene de produserer. Arbeiderne/agentene kan også ha fokus på egne rettigheter og skaffe seg en behagelig arbeidssituasjon. Og vi finner situasjoner der det er stort felles fokus for både prinsipal og agent i å levere optimale tjenester for sine brukere/publikum, men at leder og medarbeider ikke oppfatter publikums behov på samme

måte. Agentteori tar utgangspunkt i at det vil utøves forsøk på å nytte maksimere egen tilværelse. Det vil si å få maksimalt ut for egen nytte. Dette kombinert med ulike målstruktur kan føre til at enkelte arbeidere utnytter friheten som ligger i eget handlingsrom. Det kan føre til at målene i arbeidet ikke er avklart med ledelsen, - det betyr at agentens adferd blir opportunistisk. Personlig mål kan ende opp med å overgå virksomhetens overordnede mål. Prinsipalen forsøker å styre agentenes adferd, men kan hemmes av informasjonsasymmetri mellom prinsipalen og agenten. Dette innebærer at prinsipalen mangler viktig kunnskap om agentens adferd, som ikke kommer fram. Det kan her oppstå problemer, også nevnt som moralsk hasard, - agenten skjuler at han ikke jobber optimalt. Et annet klassisk problem i prinsipal-agent relasjoner er at det kan være mer enn en prinsipal. Der det er flere prinsipaler kan det oppstå motstridende signaler og forventninger, som igjen kan føre til store lojalitetsproblemer hos agenten (Brehem og Gates, 1997). Leder og medarbeider utfører ulike arbeidsoppgaver, og har ulikt nettverk og ulike kontakt med interessentene. Prinsipalen og agenten sitter derfor med særegen og asymmetrisk informasjon. Det er derfor ikke lett å måle om agentens adferd er optimal for virksomhetens mål. Vi kan skille mellom to typer asymmetrisk informasjon: «Hidden action» og «hidden information». Ved «*Hidden actions*» er lederen ikke i stand til å observere medarbeidernes gjøremål og adferd. For eksempel ser ikke Politisjefen hvordan lederen for operasjonssentralen utfører sin oppgave som leder, og lederen kan ikke i detalj se hvordan operatørene på operasjonssentralen takler sin jobb. Så har vi «*Hidden information*», - med det menes at lederen ikke har innsikt i medarbeidernes kunnskap om egne arbeidsoppgaver og adferd. Det kan bety at agenten ikke har samme kunnskap om arbeidet som prinsipalen. Det kan føre til manglende kunnskap hos agenten på mål innen økonomi, administrasjon, krav til kunnskap osv (Busch, 2011). Når prinsipalen observerer resultatet men ikke innsatsen til agenten, er det vanskelig å vite forholdet mellom innsats og resultat. Faktorene som påvirker dette er mange tilfeldige momenter og utenfor agentens kontroll. Prinsipalen mangler oversikt mellom innsats og resultat. Ved moralsk hasard kan det for eksempel føre til overførte kostnader som ved en god sykelønnsordning i virksomheten gir økt kostnad i form av høyt sykefravær (Opstad, 2013). Når en anvender prinsipal-agent perspektiv på relasjoner mellom den politiske/administrative ledelsen og bakkebyråkratene er det tydelig at det til tider kan råde en betydelig informasjonsasymmetri mellom ledelsen og bakkebyråkratene. Bakkebyråkratene har ofte svært god innsikt i arbeidet, og utfører gjøremål i direkte samspill med publikum/brukerne i målgruppen, - ofte under forhold som ikke kan direkte observeres av prinsipalen. Kontakten mellom bakkebyråkratene og målgruppen foregår på bakkebyråkratens kontor. Dette kan føre til at bakkebyråkratene kan være vanskelig å lede. Informasjonsasymmetri kan variere og noen oppgaver er vanskelig å måle kvaliteten på, mens andre oppgaver er lett å måle i forhold til gitte mål. Bakkebyråkratene vil påvirkes av om de har flere prinsipaler sett ut fra prinsipal-agentteori. Det antas at prinsipal-agent relasjonene er enkle og hierarkiske i statlige organisasjoner. Men multiple prinsipal-problemer kan også oppstå i statlige forvaltninger eller organisasjoner som

er organisert i et formelt hierarki (Winter et. al, 2008). Summen av alt dette muliggjør opportunistisk adferd. Sannheten er at prinsipalen har svær begrenset anledning til å kontrollere agentens arbeidsoppgaver og dens adferd. Og de vil alltid være risiko for opportunistisk adferd hos agentene (Busch, Vanebo, 2011).

Ulik risikoaversjon er også et område i prinsipal-agent teori som kan skape store problemer. Hvis agenten er villig til å ta større risiko enn det prinsipalen har lagt til grunn, kan det føre til et bedre tilbud for brukerne. Det kan føre til uønsket resultat for prinsipalen. Dette medfører at agenten kan ha brutt regler og vært innom gråsoner for å nå et mål som ikke er gitt fra prinsipalen. Vi har gjennom de siste årene hatt noen eksempler på at det har vært foretatt investeringer i for eksempel aksjer som har medført alt for stor risiko i forhold til det en offentlig etat bør utsettes for. Og asymmetrisk informasjon fører til at opportunistisk adferd kan oppstå. Ulike mål og nyttemaksimerende adferd viser at det nås andre mål enn det opprinnelige oppsatte. Dette kan føre til at kostnadene også er utenfor de oppsatte forutsetninger for arbeidet (Busch, 2011). I offentlig sektor er det ofte mange prinsipaler og agenter på samme tid. Politikerne er prinsipaler i relasjon til rådmannen. Rådmannen er agent, men samtidig er rådmannen også administrativ leder og prinsipal for f. eksempel brannsjef og de øvrige seksjonslederne i den enkelte kommune. Prinsipalen har dermed flere ledd med agenter under seg, disse har ikke nødvendigvis felles forståelse av prinsipalens mål og handler sannsynligvis ikke i «takt». Prinsipalen må da tilpasse sin styring litt i forhold til den ulike agenten. Det er mange prinsipaler og lang kjede før tjenestene når brukeren. Brukeren er velgeren inn i det politiske systemet og kan være med å påvirke representantene i politikken. Kostnader øker på for prinsipalen hvis agenten gjør en dårligere jobb enn prinsipalens opprinnelige mål (Opstad, 2011). Agentkostnader deles i to hovedtyper: *Prinsipalens styringskostnader* og *resttap*. Kontroll og styringsrutiner som etableres og driftes for å holde oversikt på agentens aktivitet mot prinsipalens måloppnåelse. Det kan være måling av resultater, rapporteringsrutiner og kontroll av agentens adferd. Kostandene dette påfører virksomheten er ekstra kostnader utover opprinnelige mål (Busch, 2011). Prinsipalen har desentralisert måloppnåelsen til agenten, og de økte styrings og kontroll rutinene gir fortsatt ikke nok kunnskap til prinsipalen om hva agenten utfører. Denne formen for økt kontrollbehov kan føre til utilsiktede effekter som redusert handlefrihet for agenten. Agenten kan også oppfatte økt kontroll som hinder for måloppnåelse. Dette fører også til økte kostnader. Den økte ressursbruken som prinsipalen påfører virksomheten kalles styringskostnader (Opstad, 2013). Resttaper er kostnader som påløper når agenten ikke handler med samme strategi og mål som prinsipalen ville gjort med samme informasjonsgrunnlag. Hvis agenten setter seg andre mål enn prinsipalen, fører agentens adferd til redusert måloppnåelse for prinsipalen. Hvis offentlig ansatte velger å gjøre en dårligere jobb enn de er i stand til, vil resultatet føre til redusert kvalitet og verdiskapning. Reduksjonen av måloppnåelse i produksjon av offentlige tjenester representerer resttaper.

Hvis agenten prioriterer de samme målene som bevilgende myndigheter i det politiske systemet, og vært svært målrettet og optimalt mot å nå målene kunne resttapet blitt tilnærmet null (Busch, Vanebo, 2011).

I styringen av en virksomhet er det viktig å se på ønsket om å senke resttapet opp mot de kostnadene et slikt tiltak krever. Summen av prinsipalens styringskostnader og resttapet utgjør agentkostnader (Opstad, 2013). Målet for en virksomhets styring er å arbeide mot lave agentkostnader. Agenten vil føle seg bundet på hender og føtter ved en høy andel av styring. Prinsipalen vil ikke oppnå bedre resultater på grunn av alle ressursene som benyttes for å kontrollere agenten. Motspillet mellom prinsipalen og agenten foregår på ulike måter. Makt og kontroll kan for mange prinsipaler være vanskelig å gi slipp på og de kan bli usikre, søke kontrollfølelse og ikke villig til å gi fra seg arbeidsoppgaver. Kanskje har de tillit til kun seg selv? Prinsipaler som ikke har et godt beslutningsgrunnlag påfører virksomheten høye styringskostnader og tar beslutninger på feil grunnlag. Agenten og prinsipalen har til tross for uenigheter krav på seg til å delta i felles arbeid for å nå virksomhetens mål. Det er mange måter prinsipalen kan styre på. Opstad (2013) beskriver disse punktene hvor flere av de overlapper hverandre og sier mye om samme sak. Vi finner allikevel viktige nyanser. Prinsipalens mange styringsvalg kan påføre virksomheten betydelige styringskostnader og kan føre til redusert samarbeid i virksomheten. Dette kan være ressurskrevende for en virksomhet som ikke er en del av et reelt marked eller har reell konkurranse. Når det gjelder spesifisering av mål, kan prinsipalen la agenten tolke innholdet i målsettingen fritt. Et annet alternativ er at prinsipalen detaljstyrer agenten med detaljerte mål og arbeidsoppgaver. Det kan for eksempel være krav til svartid på de ulike nødnummerne for nødmeldetjenesten. Det må være tydelighet på beslutningsnivå som er gitt mellom prinsipalen og agenten. Det betyr grad av delegering og bruk av ressurser. Dette gjelder alle typer beslutninger som for eksempel ansettelse, budsjetter, planlegging av arbeidstid/overtid, budsjetter til vedlikehold/innkjøp og fagutvikling på avdelings- og individnivå. Prinsipaler kan pålegge sine agenter konkrete oppgaver med tydelige og konkrete mål. Dette fører til innskrenket frihet og agenten bruker sin arbeidstid på å utføre målstyrte arbeidsoppgaver. Dette kan føre til at målene blir ut fra prinsipalens oppfatning av hensiktsmessige mål, og ikke nødvendigvis en god løsning på de overordnede målene som er gitt for virksomheten. Instruksjoner kan være hemmende for agenten i å løse virksomhetens oppgaver. Mange detaljer gitt fra prinsipalen om hva agenten skal gjøre samt når og hvordan. Dette kan gi agenten en svært låst arbeidshverdag. Når det gjelder rapportering i det offentlige, skal de ulike regionale helseforetak rapportere til helsedirektoratet om hvilke mål og oppgaver som er utført. Hvis oppgavene ikke er mulig å løse som planlagt vil prinsipalen ha informasjon på hva som har sviktet. Dette kan også være forklaringer fra agenten med detaljer rundt bruk av vikarer og bruk av innleid ekstra arbeidskraft. Det er viktig at alle i en organisasjon opplever samstemthet og lagfølelse. En etablering av felles kultur kan føre til at alle i organisasjonen holder kurs mot felles

overordnede mål. Og det er lettere å styre inn mot måloppnåelse og smidig arbeid i felles takt. Prinsipaler i ulike ledd i organisasjonen kan premiere når arbeidsoppgaver løses i tråd med gitt mål for virksomheten. På den andre siden kan det innføres sanksjoner om agenten avviker fra virksomhetens målstrategi. Målet med denne ordningen er at agenten skal etterstrebe å arbeide i tråd med gitte mål for virksomheten. Prinsipalen kan gjennomføre strukturendringer i organisasjonen. Dette kan omhandle alt fra ledelsens sammensetning, organisering av seksjoner, beslutningsprosedyrer, arbeidsoppgaver til og med nedleggelse av organisasjonen. Vi har de siste årene sett resultat av denne typen aktiviteter i Norge. For eksempel har Politiet lagt strategi for drastiske organisasjonsendringer gjennom Politireformen (NOU 2013:9). I den offentlige forvaltning ser vi økning i administrasjon, som for eksempel opprettelse av Statens Helsetilsyn. Prinsipalen kan velge å flytte på agenter, eller i ytterste konsekvens forlange at agenten slutter om det utvikles u hensiktsmessig mye støy i organisasjonen (Opstad, 2013). Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent er en stor utfordring.

## Makt

Makt er udefinerbar, eksisterer i ulike former og kan utøves på ulike måter. Og det eksisterer ulike holdninger til makt både blant ledere og medarbeidere. Lederens holdninger til makt har direkte betydning lederens adferd, som igjen påvirker resten av organisasjonen. Makt kan være usynlig og stille, men samtidig effektiv. Den mest kjente og vanlige måten å utøve makt i politikken på er å overtale eller motivere en annen aktør. Virkemidlet for denne typen maktutøvelse er diplomatiet. Hvis vi ser mot internasjonal politikk er utenriktjenestens oppgave å formidle norske interesser overfor andre land. Dette kan gjøres ved for eksempel å presentere Norge for å danne et godt omdømme, men interessen fremmes først og fremst ved ulike formelle forhandlinger med representanter fra andre land. Om overtalelse ikke strekker til for å nå målet kan sterkere virkemidler tas i bruk. Neste hovedkategori makt er økonomiske virkemidler, også kjent som bytemakt. Her påvirkes motparten i politikken ved å tilby ulike goder i form av belønning, eller på den andre siden påføre motparten ulike kostnader/sanksjoner. Her kan det også benyttes makt i form av trusler eller løfter. Det er avgjørende forskjell på et løfte om belønning mot det å faktisk få belønning. Og det er stor forskjell på å true med straff eller å gjennomføre straff. Det er også viktig å vurdere effekten av straff og belønning. Begge deler må være troverdige og mulig å gjennomføre (Hovi, 1998). Den mest brutale maktformen vi kjenner er å yte vold. Internasjonalt er denne politiske maktbruken mest utbredt gjennom krigføring. Det er i internasjonal politikk mest vanlig å studere utøvelsen av krigføring som makt. Maktutøvelse i det daglige er heldigvis mest utbredt gjennom det milde via overtalelse og økonomiske virkemidler. Og unntak og konsekvenser der makt benyttes i krigføring er udelt dramatiske maktmidler. Politiske mål



med å få en stat eller organisasjon til å endre adferd er å anvende makt som trussel. Denne maktutøvelsen medfører usikkerhet og betydelige kostnader i maktutøvelsen. Maktbegrepet eksisterer i relasjoner mellom ulike aktører og evnen til å påvirke egenskaper ved sosiale strukturer. Vi ser her et tydelig skille mellom maktutøvelse og maktressurser. Det er ikke nok å inneha store maktressurser, men man må inneha evne og vilje til å anvende maktressursene. Ressursmengden gir føringer for hvilke mål en stat kan sette seg. Høy andel ressurser kvalifiserer til tilnavnet supermakt/stormakt, disse kan sette seg større mål enn småstater kan (Claes, Hveem og Tranøy, 2012). Maktbegrepet er svært sentralt i forståelsen av hvordan samfunnet og dets organisasjoner fungerer på. Makt er et uttrykk for alle fenomener som vedlikeholder eller endrer relasjoner og strukturer skapt av mennesker (Christensen og Jensen, 2008). Fordeling av makten påvirker samarbeidet mellom interessentene. I offentlig sektor med knappe ressurser og konstant ønske om økt belønning er makt avgjørende for evnen til å oppnå mål som gir nytteverdi for egen gruppe eller organisasjon. Politikere har mye makt i den forstand at offentlig sektor er avhengig av midler og politisk støtte til sin organisasjon. Makt endres over tid, og konstant indre og ytre endring fører til endringer i maktforholdet i og omkring offentlig sektor (Busch, Johnsen og Vanebo, 2009). Makt kan ikke defineres inn i en konkret størrelse, og er ikke lett å identifisere eller definere. Makt har mange ulike komplekse uttrykksformer. For å forstå maktens mangfold er det nødvendig med analyser. Dette for å forklare og forstå maktens ulikheter og kompleksitet. Christensen & Jensen (2008) forklarer makt med en 6 trinns analysemodell. Denne modellen er basert på teoretiske perspektiver hentet fra sentral litteratur om makt. Litteraturen beskriver makt med begrep som herredømme, autoritet, tvang, disiplin, dominans, normdannelse, manipulasjon, styring med mer. Spennet i disse begrepene definerer innrykket av det komplekse i maktbegrepet. I analyse av maktbegrepet belyses komplekse og dynamiske maktforhold ved å avdekke forutsetninger for ulike analysevinkler. Og vi søker etter om makt kan defineres som noe substansielt eller som noe relasjonelt. Forutsetning for analyse og dens innfallsvinkel bør avhenge av den konkrete situasjon man ønsker å analysere. Og vi kan ikke si at den ene forutsetning er mer gyldig enn den andre. Det er i forbindelse med selve beslutningsprosessen vi ser direkte maktutøvelse, beslutningen kan tidfestes. Vi kan anta at interesser ivaretas på disse arenaene. Og det er svært interessant å undersøke om det eksisterer vesentlig tyngde av et maktforhold som vi ikke kan avdekke på annet vis.

## Tillit

Å studere tillitsprosesser er en inngangsport til å studere samhandling og utvikling av felles forståelse i et arbeidsfellesskap. Utvikling og vedlikehold av tillit handler om å innfri gjensidige sosiale forventninger. Tillit er en kvalitet man har, gir, får eller gjør seg fortjent til. Det er personer som fatter tillit, den påvirkes av personlige og sosiale erfaringer, men kan ikke utelukkende knyttes til den ene eller den andre (Luhmann 1979). Tillit dannes når vi tør å

tro at vi deler samforståelse med den andre, og at vi opplever at ens forventninger om dette blir innfridd i akseptabel grad (Giddens, 1993, Möllering, 2006).

## Lobbing

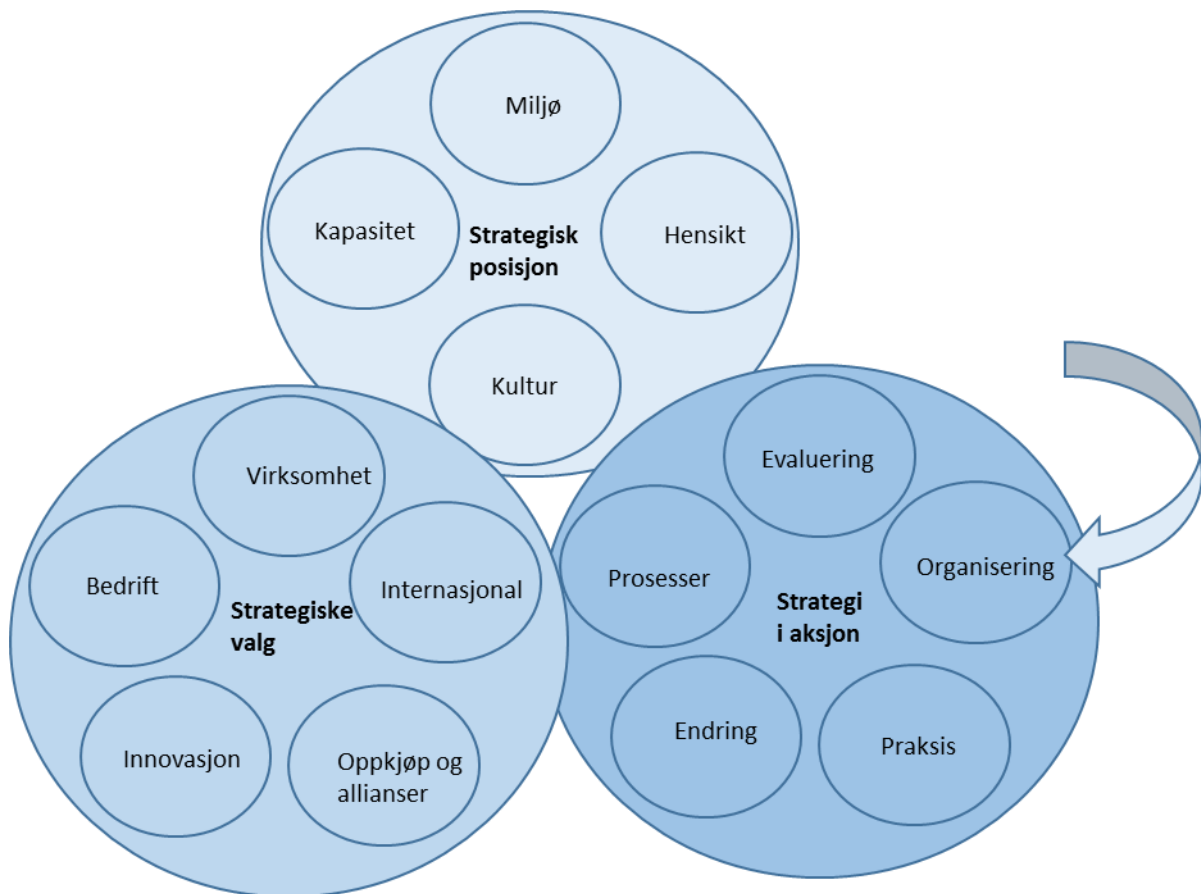
Ordet lobby har ingen klar og tydelig definisjon, men viser i norsk sammenheng vanligvis til uformell kontakt mellom de folkevalgte og interesseorganisasjoner, foretak eller enkeltpersoner. Selve ordet kommer fra engelsk og betyr korridor eller vestibyle, vi kan beskrive det som å «ta en prat ute i gangen», men lobbyvirksomhet er mer enn bare «en prat». Den som «lobber» (lobbyisten) forsøker å påvirke eller utstyre representanten med gode argumenter i saker som behandles i Stortinget (Stortingets informasjonsseksjon, [www.eidsvoll1814.no](http://www.eidsvoll1814.no)).

Interesseorganisasjoner har i tillegg til sin regelmessige kontakt med statsforvaltningen også kontakt med Stortinget. Dette fenomenet kalles lobbyisme. Vanligvis uformelle kontakter mellom de folkevalgte og interesseorganisasjoner, foretak eller enkeltpersoner (Christensen et al, 2010). Lobbyister kommer med opplysninger som gjør det lettere for stortingsrepresentanter å se hva som kan bli konsekvensene av ulike avgjørelser. Ofte kan det utvikle seg et lengre samarbeidsforhold mellom lobbyister og representanter. Noen mener at dette er en demokratisk og viktig måte å veilede stortingsrepresentantene på i det vanskelige og uoversiktlige arbeidet. Andre frykter at vi kan få en udemokratisk situasjon hvor bare de rike og mektige, som har råd til å leie profesjonelle lobbyister, vil bli hørt. De fleste sakene som behandles i Stortinget, kommer inn som forslag fra regjeringen. Derfor er det mange som forsøker å påvirke dem som utarbeider regjeringens forslag. De driver lobbyvirksomhet i departementene. Men siden det er Stortinget som formulerer de endelige detaljene og tar beslutningene, er det også mange som «lobber» på Stortinget. (Stortingets informasjonsseksjon, [www.eidsvoll1814.no](http://www.eidsvoll1814.no))

## 2.3. Strategi

Strategi er nøkkelen til organisasjoners framtidvisjoner, og hvilken utgave de ønsker å framstå som, - eller utvikle seg mot i framtiden. Å anvende strategi er viktig for alle organisasjoners overlevelse, også for de som jobber i organisasjonene. Å definere langsiktig strategi for en organisasjon er en omfattende prosess og kan ikke beskrives i korte definisjoner (Johnson, 2014). Fremtidsorienterte strategiske beslutninger omhandler organisasjoners langsiktige kurs ifølge Chandler (1962) og Mintzberg (1994). Det er lederens vesentlige oppgave å sette foretakets langsiktige mål, samt å iverksette tiltak og ressursfordeling for å nå målene (Bolman og Deal, 2014). Helt tilbake i antikken skulle skillet mellom strategisk, taktisk og operasjonelt nivå tilsvare ansvarsområdene i hierarkisk ledelse, dette er fortsatt gjeldende i dag. I vår tid har strategisk ledelse vært mer framtrædende de siste

20 årene. Og står sterkt i å utfordre ledelsespraksis i offentlig sektor innen alle ulike nivå (Busch, 2013). Klausen (2004, 2009) beskriver at strategisk ledelse etter intensjonene er etablert, langsiktig, helhetlig og prioritert lederskap, og høyst nødvendig i alle nivå. Og at politiske og administrative prioriteringer må utarbeides i et langsiktig og helhetsorientert perspektiv. I de nordiske land er det ikke lenger et rent spørsmål om produktivitet og effektivitet, noe som ofte fører til besparelser og oppsigelser, det kan være svært demotiverende. Og det er i utviklingen av staten viktig at det investeres i nyteknik. Og denne utviklingen krever at det benyttes en kombinasjon av strategisk ledelse, innovasjon og entreprenørskap. Freedman (2013) sier at strategi kan benyttes om alt, og at absolutt alle må ha strategi. Og at strategi forbindes med å ha en plan for å kontrollere og oppnå bestemte mål. Målet med å anvende strategi som vedvarende plan for tilpasning for å komme bedre ut enn en ville gjort uten tilsiktet anvendelse av strategi. I praksis er det svært viktig å klargjøre foretaket eller organisasjonens tydelig grunnlag for eksistens. Dette for at ansatte og interessentene skal ha reell klarhet i hensikten med organisasjonen og ha tydelig forankring i organisasjonens misjon. Visjonen er organisasjonens ambisjon, ide og bilde om hva organisasjonen ønsker å stå for i framtiden. Tydelighet og bevisstgjøring om ønsker for framtiden. Organisasjonens strategiske idealtilstand som en bevisstgjørende drøm (Busch, 2003/Jonson, 2008). For eksempel kan vi se på Politiets offisielle hjemmeside på internett at visjonen er: *Vi bidrar til et tryggere samfunn*. Et annet eksempel er SAMLOK sin visjon: *Vi ønsker å være et fyrtårn i utviklingen av nødmeldetjenesten*. I Exploring Strategy (2014) beskrives strategi som et resultat av en rekke trinnvise beslutninger som utvikles til et mønster av strategi over tid. Men selve definisjonen på strategi er: «The long term direction of an organisation». «The Exploring Strategy model» er strukturert i en tredelt modell som beskriver koblinger mellom strategiens utfordringer. Modellen skal bidra til forståelse av organisasjoners strategiske posisjon, strategiske valg og strategisk handling. Dette skal gi kunnskap og forståelse av organisasjoners strategiske helhetsbilde og alle forholdene som påvirker strategien (Johnson, 2014).

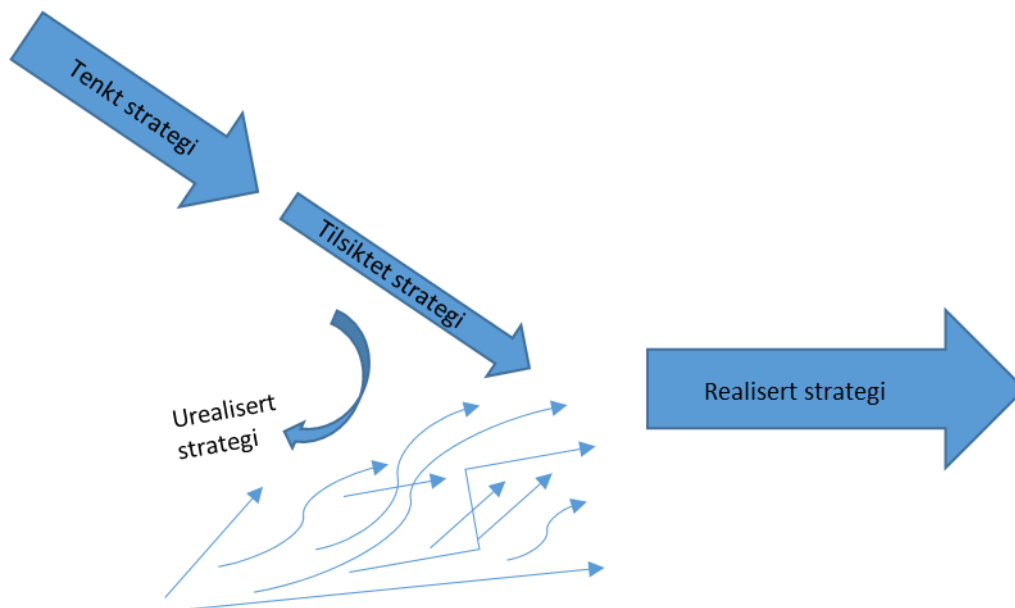


Figur 3: Exploring strategy model (Johnsen, 2013)

I figuren representerer Strategisk posisjon, organisasjonens forhold til omgivelsene dens strategiske kapasitet, ressurser, kompetanse, kultur, organisasjonens formål. Strategiske valg involverer organisasjonens strategiske muligheter og hvilke muligheter for endring og hvilke strategiske metoder organisasjonen kan tenkes å forfølge. Strategisk handling er hvordan organisasjonens strategi er utformet og hvordan de blir implementert (Johnson, 2014). Vi skal se nærmere på denne modellen men har valgt å avgrense oss fra å studere hele modellen, og vil ikke gå i detaljer i alle de nevnte punktene i hver sirkel. Vi skal se nærmere på organisasjonens handlingsstrategi og den prosessen som foregår i utviklingen av lederens strategiske handlingsprosess slik pilen viser.

#### Tilsiktet og framvoksende utviklingsprosess.

Den svært kjente ledelsesforskeren Henry Mintzberg (2009) har utviklet modellen for tilsiktet og framvoksende strategisk utvikling. Summen av disse to hovedstrategiene utgjør realisert strategi.



Figur 4: Tilsiktet og fremvoksende strategier (Mintzerg, 2009)

### Tilsiktet strategi

Vi skal nå se nærmere på tilsiktet strategi og strategisk ledelses visjoner og kommandolinjer i offentlig sektor. Den strategiske lederen i offentlig sektor er utfordret med å måtte bruke mye tid på å bygge egen kompetanse og etablere sin påvirkning i utvikling av organisasjonen. Ved å anvende strategisk ledelse som kommando kan det være at den strategiske utviklingen dikteres av lederen. De negative konsekvensene av dette kan utsette organisasjonen for høy risiko og benytte irrelevante strategier. Skal man anvende strategi som visjon er det viktig for lederen å få med seg de ansatte og skape rom for at de skal fungere bedre sammen. En god arbeidshverdag skaper motivasjon for alle i organisasjonen. Som beslutningstager er det viktig å bringe inn ulike momenter i utviklingen av strategi. Å vekte ulike dimensjoner i sin strategiske utvikling bør være nøye gjennomtenkt. Det kan være viktig anvende tidligere erfaringer, synliggjøre tallfestet målbar aktivitet og være tålmodig i implementering av sine nye strategiske beslutninger. For at lederen skal utvikle dypere påvirkningskraft i offentlige organisasjoner er det vesentlig å holde fokus mot å utvikle offentlig tjenesteproduksjon, både for interessentene, de ansatte, samarbeidspartnere og utvikle nye relasjoner for å utvikle organisasjonen videre. Tilsiktede strategier utvikles også gjennom formell strategisk og systematisk planlegging. Systematisk analyse og søken etter hvordan utvikling av strategi kan føre organisasjonen videre mot ønsket strategisk mål. Strategi som pålegges lederen og organisasjonen fra eksternt hold er ofte besluttet utenfor organisasjonen og kan være bestemt gjennom systematisk strategisk planlegging.

### Framvoksende strategi

Strategisk ledelse er ofte beskrevet som tilsiktet strategi som er ledelsens intensjon og langsiktig planlegging. En annen forklaring på strategi er oppdukkende eller fremvoksnede strategi. Denne utvikler seg over tid som resultat av mange beslutninger. Dermed utvikles det strategi mønster som blir tydelig over tid. Topp ledelsen i en organisasjon plukker opp framvoksende strategi fra lenger ned i organisasjonen i stedet for å utvikle all strategi på toppen av hierarkiet i organisasjonen. Framvoksende mønster for denne strategien kan bestå av en mer formell kontekst som resultat av beskrivelser fra rapporter og strategisk planverk. Logisk tilvekst i strategiutviklingen kan være en bunn-topp eksperimentell utvikling og dermed er dette en eksperimentell læringsprosess som fører til den totale strategien (Johnsen, 2011).

Den teoretiske pluralismen av endringsteorier kan virke kaotisk. Antonsen og Beck-Jørgensen tar utgangspunkt i to dimensjoner: Hvorvidt endringsprosessen er planlagt eller ikke, og om den er toppstyrt eller initiert av andre i organisasjonen. Videre stilles dette opp i en matrise hvor dimensjonene *impulsretning* og *intensjonalitet* blir utgangspunktet for differensiering av teoriene (Antonsen og Beck-Jørgensen, 2000). Vi vil i vår sammenheng benytte oss av planlagte, ikke-hierarkisk styrte endringer, kalt rational choice-teorier. Dette er teorier som bygger på en klar intensjonalitet. Her åpnes det opp for at det ikke kun er én, men flere rasjonelle aktører. Disse går inn i et samspill uten noen hierarkisk instans. Hver for seg forfølger disse aktørene sine egne klare og konsise mål. Antonsen et al. (2000) presenterer tre ulike varianter av rational choice-teorier. Vi velger å fokusere på den som betraktes som en videre utbygging av rasjonell reformteori slik Busch et al. gjengir den (Busch, 2013). I rasjonell reformteori reflekteres det ikke over hvorfor ansatte eller underliggende enheter følger ordre ovenfra. Teorien tar det for gitt at det finnes en lojalitet overfor autoriteter. Den videreutviklede varianten av rasjonell reformteori som vi finner under rational choice-teorier konstituerer alle aktørene. Deriblant også ansatte og underordnede virksomheter. Disse betraktes som selvstendige aktører med egeninteresse og er fri til å gjøre det som passer dem. Etersom man tenker at aktørene vil maksimere egen tilfredsstillelse, kan den overordnede myndighet ta utgangspunkt i denne egeninteressen og dermed oppnå ønsket atferd. Dette kan gjøres ved å ta i bruk incitamentsstrukturer som spesifiserer hvordan atferd belønnes eller straffes. Man betrakter her forholdet mellom over- og underordnet som et prinsippal-agent-forhold. Som et kontraktsforhold.

### Innovasjon

I de siste årene har begrepsbruken endret seg, og man har i det offentlige gått over fra å snakke om reform og endring til å snakke om innovasjon og fornying. Man finner flere eksempler på dette i forvaltningspolitikken: «Verdiskapende innovasjon i offentlig sektor» og

«Strategier og planer for innovasjon og fornyelse i offentlig sektor» (Statskonsult, 2006). Man kan tenke seg at denne nye språkbruken innebærer et nytt syn på forvaltningspolitikken (Busch et al, 2011). Johnsen & Johnsen peker på at begrepet innovasjon kan forstås på minst to måter, men velger å definere innovasjon som noe eget og noe helt nytt (Busch, 2011). Ordet innovasjon kommer fra det latinske ordet «innovare». Det betyr å fornye eller lage noe nytt (St.meld. nr. 7, 2008-2009). Schumpeter (1942) definerer først innovasjon som introduksjon av en ny vare, metode, nytt marked, ny råvarekilde og utforming av en ny type organisasjon eller industri. Senere definerer han innovasjon som å sette sammen kjente ting (teknologier) på en ny måte, heller enn nyskaping gjennom å utvikle nye måter. Rogers (1995) definerer innovasjon som «*en idé, en praksis eller et objekt som oppfattes som nytt av et individ eller en annen enhet som skal ta det i bruk*» (gjengitt etter Busch et al, 2011:229). Endring og innovasjon skilles ved at innovasjon står for noe som er nytt. Men det kan være at sammensetningen er ny i et gammelt system. Denne vide oppfatningen man finner her har falt helt bort i enkelte definisjoner man finner i den norske politikken. Mulgan som arbeidet mye med strategi og innovasjon i Storbritannia beskrev innovasjon som nye ideer som virker (Mulgan og Albury (2003). Med litt flere ord sier de at vellykket innovasjon er å skape og iverksette nye prosesser, varer og tjenester og iverksette nye leveringsmetoder som fører til vesentlige forbedringer i produktivitet, effektivitet eller kvalitet. Johnsen & Johnsen legger også til bedre fordeling og rettferdighet (Busch, 2011). Vi vet lite empirisk om innovasjon i offentlig sektor. I det private måler man innovasjon via ressursinnsats til forskning og utvikling, antall patenter eller spørreundersøkelser. Det blir vesentlig å skille innovasjon i det private og det offentlige marked, og frigjøre seg fra begrepet slik det blir benyttet i det private. I offentlig sektor kan innovasjon like gjerne knyttes til endringer mellom tjenesteyterne, brukerne og styringssystemene. Det vil si de administrative egenskapene (Busch, 2011). Det er nødvendig med entreprenører i offentlig sektor for å evne å utøve endringsledelse. Entreprenørskapets roller og funksjoner består av innovasjon, kapitalanskaffelse, beslutningstaking og risikotaking. Det må evne å benytte kompetanse som kunnskap og ferdigheter og personlige egenskaper i nettverket. Entreprenørskapet må ha en egen motivasjon med økonomisk utbytte eller for å realisere sin egen drøm, og sørge for muligheter og gode rammebetingelser. Entreprenøren må inneha egenskaper som kreativitet, initiativ, høy prestasjonsevne, risikovilje, ha gode lederegenskaper og utvise god kommunikasjonsevne for å utøve innovativ atferd og strategisk ledelse (Donckelse og Miettinen, 1990).

### Wicked problems

Vi velger å bruke wicked problems som en sekkebetegnelse og ser av teorien at ulike teoretiker deler begrepet inn i ulike termer. Vi tar utgangspunkt i fire hovedbolker med Tame problems, Wicked problems, Super-wicked problems og Messes/spaghetti problems. Tame

problems er enkle å definere, du vet når du har en løsning og det er mulig å evaluere etter prøving og feiling (Weber). Wicked problems er for komplekse til at de kan løses innen statens ordinære sektorgrenser, de er vanskelige eller umulige å løse fordi løsningene ikke er komplette, er motstridende eller endrer seg. Typiske wicked problems finnes i fattigdomsproblematikken, terrorisme, naturkatastrofer og folkehelse. Super-Wicked problems kjennetegnes ved at tiden løper uten sentral autoritet som kan fasilitere løsning som tradisjonelle kriser, ebola etc. den fjerde benevnes som Messes eller Spaghetti. Det er vanskelig å definere problemet tydelig, det finnes ikke feil eller riktig løsning, men god eller dårlig der det ikke er mulig å avgjøre om løsningen er god på kort sikt. Det er ikke mulig å prøve og feile og tradisjonelle problemløsninger virker ikke. Problemet endrer raskt karakter og staten er uten erfaring for å håndtere dem, og alle problemer er ulike (Horn og Weber).

### Kompetanseledelse

Kompetanse handler om potensial, det vil si om å være i stand til å mestre oppgaver, møte krav og oppnå definerte mål ved å trekke på egne ressurser. Alle medarbeidere og alle organisasjoner er avhengige av kompetanse i en eller annen form. Det vil si relevante kunnskaper, ferdigheter, evner eller holdninger for å utføre oppgaver og nå mål. Slik samfunnet utvikler seg er det eneste som er sikkert er at det stadig er endring. Strategisk kompetanseledelse inneholder planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre at organisasjonen og den enkelte medarbeider har og bruker nødvendig kompetanse for å nå definerte mål. I faglitteraturen og i praksis finner man utallige begreper som omhandler kompetanse. Når kompetanse defineres som et potensial ser vi ifølge Lai (Lai, 2013) at all kompetanse handler om handling, endring og læring. Hovedkategorier av kompetanseformer er faglig kompetanse, lederkompetanse, personlig kompetanse og sosialkompetanse. Vi vil fokusere på faglig og lederkompetanse slik Lai definerer det: Faglig kompetanse: *«kompetanse som er direkte relevant for å kunne utføre gitte oppgaver og funksjoner på en faglig (yrkesmessig, teknisk, praktisk) fullgod og formålstjenlig måte»*. Lederkompetanse: *«Kompetanse som er relevant for oppgavemessig, personalmessig eller strategisk ledelse, herunder beslutningstaking, organisering, måldefinering, motivering og tilrettelegging for måloppnåelse.»* I hvilken grad faglig kompetanse også krever faglig kompetanse er det stor uenighet om (Lai, 2013).

### 2.4. Den konseptuelle foretaksmodellen

Vi vil benytte den konseptuelle foretaksmodellen som en rammemodell i oppgaven. Modellen gir en helhetlig tilnærming og viser de faktiske forhold som finnes i organisasjoner. Ved å bruke den konseptuelle foretaksmodellen og dens delsystemer og prosesser, kan komplekse organisasjonsprosesser operasjonaliseres ved endring i foretaket. Busch et al (2007) sier at



formålet med å benytte denne modellen er for det første at modellen gir fokus på sentrale aspekter i organisasjonen. For det andre fordi modellen peker på hvordan disse systemene er koblet sammen. Den gir derved grunnlag for integrasjon på flere nivå. Den analytiske foretaksmodellen kopler strategi og organisasjon sammen. Den representerer en forenkling og oversikt, samtidig som den viser kompleksiteten. De fire systemene i modellen; koalisjonssystemet, ledelsessystemet, adferdssystemet og transaksjonssystemet er til slutt koblet opp mot organisasjonens omgivelser. Endringsledelse må rettes mot både alle delsystemene og relasjonene i omgivelsene, slik modellen nedenfor viser (Busch, 2007). Erik Johnsen sier at uansett hvilket ledelseskonsept man benytter i vrimmelen av konsept, metoder og modeller man kan velge i, er det også i offentlig sammenheng nødvendig å beherske både økonomisk og politisk ledelse (Johnsen, 2002).

I sin disputas om Endringsledelse i den offentlige sektor med vekt på økonomistyring, påviser Jan Ole Vanebo at foretaksmodellen gir nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å lede endringsprosesser. Men sier videre at dersom et av de fire delsystemene i modellen ikke fungerer, så kan man glemme alt om en ledet endringsprosess (Vanebo, 1999).

Koalisjonssystemet representerer interessentene som gjennom avtaler konstituerer organisasjonen. Dette utgjør det politiske systemet (Busch, 2011). Forholdet mellom organisasjonen og dens interesser reguleres gjennom formelle eller uformelle kontrakter. Kontraktene vil angi hvilke belønninger organisasjonen skal levere, og hvilke motytelser interessentene skal bidra med. Det er viktig å definere nøkkelinteressene som dominerer i koalisjonen. Disse representerer vinnerkulturen i koalisjonssystemet og representerer kraften i form av visjoner, posisjoner og aktiv deltagelse mot å nå strategiske mål. Vi vil i dette systemet finne grunnlaget for sentrale målsettinger, og konflikt- og harmonifelter. Organisasjonen må hele tiden forholde seg til politiske prosesser, og det utøves makt og dannes allianser. Systemet representerer kobling mellom organisasjonen og øvrige deler av både de tekniske og de institusjonelle omgivelsene i tillegg til de aktive interessentene. Med begrenset tilgang på ressurser og ulike mål hos interessentene blir politiske prosesser skapt. Man vil finne en viss grad av konflikter og maktbruk i alle organisasjoner, og interessentene vil forsøke å ta makt med intensjon om å sikre egne interesser. Dette ser vi tydelig i politiske organisasjoner som Stortinget, departement, direktorat og underliggende etater. Det utøves makt, og konflikter blir synliggjort i disse systemene (Busch, 2007). Det er to forhold man må ha fokus på for å avdekke endringskraften som finnes i koalisjonssystemet; interessentenes vurdering av nåværende og fremtidige bidrag-belønningsstrømmer og konsentrasjonen av makt blant interessentene. En tilstand der både kunder, ansatte og eiere er fornøyd, vil det neppe utøves stort endringspress mot ledelsen. Dersom tilstanden er det motsatte, vil det ligge latent en høy grad av endringskraft i organisasjonen (Busch, 2007).

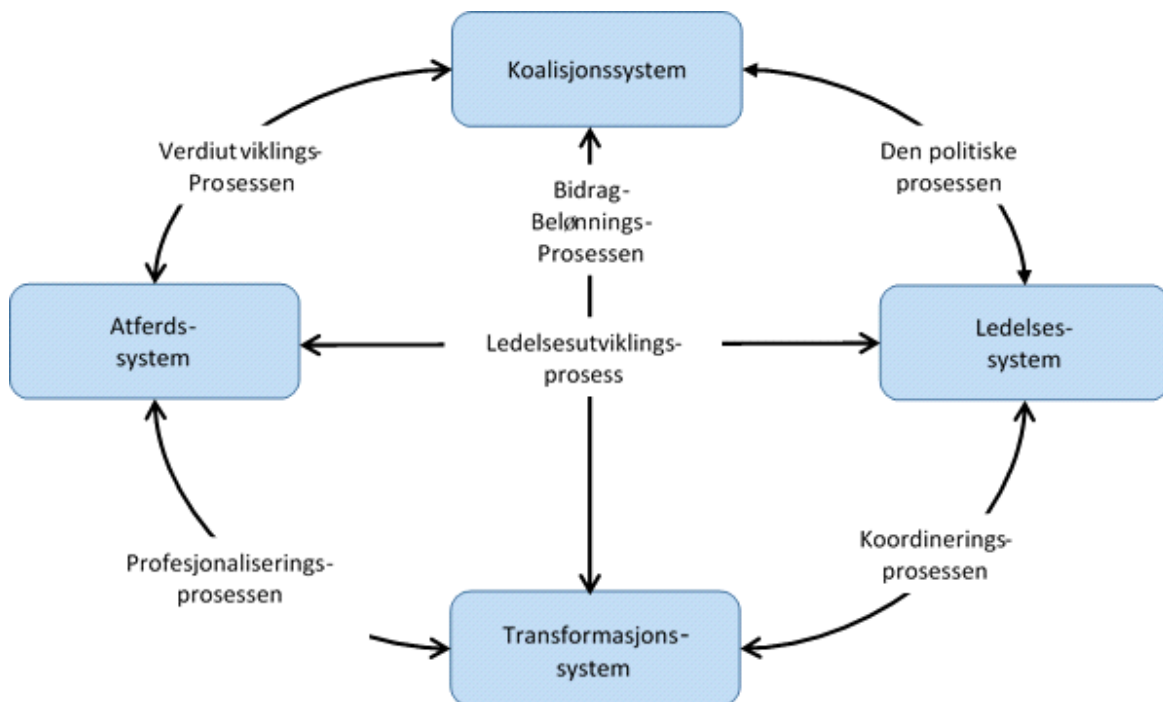
Transformasjonssystemet omfatter en kontinuerlig bidrag- belønningsprosess som representerer teknologi, struktur og kunnskap som er utviklet i systemet. Det betyr at kunden/publikum skal få de varer og tjenester de har krav på, og behov for. De ansatte skal få

den belønning de har krav på etter avtale og leverandørene skal få belønning for sin leveranse. Transformasjonssystemet er nødvendig for å produsere disse belønningene. Alle skal ha sine belønninger, og disse må produseres. Vi finner teknologiske løsninger og alle organisasjons- og styringsstrukturer som er etablert for å koordinere og styre transformasjonsprosessen i dette systemet. Det mest synlige er produksjon av varer og tjenester til kunden (Busch, 2007). Hvis tilsiktet teknologi og organisasjonsstruktur ikke fungerer optimalt vil det resultere i dårlige produkter til interessentene. Dette fører til at organisasjonens mål ikke innfris som igjen gir negativ effekt på arbeidsmiljøet. Dette frembringer endringskraft i de tre andre systemene (Busch, 2007).

Atferdssystemet representerer de kognitive og motivasjonelle og emosjonelle egenskapene som menneskene bringer inn i organisasjonen. De personlige egenskapene vil i stor grad påvirke delsystemene. Det kan blant annet være kunnskaper, motivasjon, følelser, verdier og normer. Disse egenskapene er sentrale i alle forhandlinger, de står for produksjon av belønninger, og de utøver ledelse. Derfor vil en virksomhet aldri fremstå som et helt rasjonelt system. Til enhver tid vil virksomheten være preget av den atferd som utøves. I tillegg til formelle strukturer vil organisasjonskulturen påvirke atferden (Busch, 2007). For å utnytte strategiske endringsprosesser i tråd med organisasjonens mål er utviklingsenergi og forpliktelse to sentrale dimensjoner. Dette gir en organisasjonskultur som er preget av sterk resultatorientering. I adferdssystemet må ledelsen arbeide mot å etterleve organisasjonens verdier, normer, regler og virkelighetskonstruksjoner. De ulike institusjonene vil dermed ha en sterk stilling i samfunnet og opprettholder sin legitimitet i samfunnet (Busch et al, 2007). Det fjerde systemet i den konseptuelle foretaksmodellen er Ledelsessystemet. Dette systemet er utviklet for å sette mål både for seg selv og de andre tre delsystemene. Ledelse er derfor en nødvendig funksjon i alle organisasjoner. Man kan benytte mange innfallsvinkler når studier rettes mot ledelsesprosessen. Vi benytter Erik Johnsens operasjonelle ledelseslære som definerer ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker (Johnsen, 1975). Ledelsesprosessen vil stadig foregå blant aktører med forskjellige virkelighetsoppfatning og forståelsesrammer. Ledelsen må skape forståelse og aksept for organisasjonens visjon, mål og midler. Skal det skapes ny konstruksjon av virkeligheten, må ledelsen ha handlingskapasitet som gjør det mulig å bidra til en rekonstruksjon av aktørens forståelse, eller kognitiv struktur. Ledelsen må bidra til refortolkning. Dette kan være helt nødvendig for å skape grunnlag for en god kommunikasjon. Å skape et felles språk har stor betydning. Ikke bare det å finne felles begreper, men å utvikle en felles forståelse av organisasjonen, omgivelsene og de ledelsesutfordringer de står ovenfor. Meningsskaping er et sentralt ord i Johnsens ledelsesteorier. Denne meningsskapingen må skje på flere arenaer og nivåer i organisasjonen. Det må både utvikles selvstendige ledelsesmiljøer og skapes forbindelser mellom miljøene. Fokuset rettes dermed mot ledelsesfunksjonen og ikke den enkelte leder (Johnsen, 1975). Det betyr at skal virksomheten bli et ledet system, kreves det at ledelse blir bevisstgjort i det enkelte individ (Johnsen, 1998),

og at det utøves ledelse av ledelsesprosessene. Endringskraften i ledelsessystemet er altså knyttet til den totale ledelsesfunksjonen i alle nivåer i organisasjonen. Og det er summen av lederatferd som skaper endringskraft (Busch et al 2007). Dette beskrives nærmere i kapittelet om ledelselærens idealmodell.

De fire delsystemene; koalisjons-, transformasjons-, atferds- og ledelsessystemet vil gi organisasjonen et bilde av dagens ståsted. De vil kunne svare på spørsmålet om «Hvem er vi?». Det neste steget er spørsmålet «Hvordan fungerer vi?» Altså foretakets misjon. Prosessene mellom de ulike delsystemene viser hvordan organisasjonen fungerer. Prosessene er svært viktig ved endringsledelse. Endringer i ett system spres over til de andre systemene. Gjennom en gjensidig avhengighet vil det bli skapt et komplekst mønster av endringsprosesser i organisasjonen, slik modellen nedenfor initierer. Endringsledelse innebærer å arbeide med alle disse delsystemene og prosessene. Så vil det variere fra situasjon til situasjon hvor hovedinnsatsen skal settes inn. Men uansett hvor man legger hovedfokus, er det viktig å være bevisst på at alt inngår i en større helhet. Endringsledelse må derfor være en helhetlig integrert prosess der man har fokus på de spesielle problemområder, men er oppmerksom på å at problemet settes inn i en større helhet slik Vanebo påviser i sin disputas (Vanebo, 1999). I den konseptuelle foretaksmodellen blir de seks viktigste prosessene presentert slik modellen nedenfor viser. Vi har i vår forskning valgt å avgrense oss fra koordineringsprosessen, profesjonaliseringsprosessen og verdiutviklingsprosessen og vil benytte oss av den politiske prosessen, bidrags- belønningsprosessen og lederutviklingsprosessen (Busch, 2007).



Figur5: Sentrale prosesser mellom de fire delsystemene (Busch, 2007).

Den politiske prosessen skaper kobling mellom ledelsessystemet og koalisjonssystemet. Denne prosessen består i at koalisjonssystemet tilfører ledelsessystemet nødvendig makt for at den profesjonelle ledelsen skal få organisasjonen til å fungere som en ledet organisme. Ledelsen deltar aktivt i forhandlinger med de ulike interessentene. Gjennom dette kan de påvirke både prioriteringer av interesser, maktfordeling og maktbruk i organisasjonen. Bidrag- belønningsbalanseprosessen kobler koalisjonssystemet og transformasjonssystemet. Interessentene overfører sine bidrag til transformasjonssystemet og får sine belønninger i retur. Ledelsesutviklingsprosessen skaper koblingen mellom ledelsessystemet og atferdssystemet. I denne prosessen vil atferdssystemet tilføre ledelsessystemet kognitiv, emosjonell og motivasjonell energi. Noe som kan gi både god og dårlig lederatferd. Samtidig vil ledelsessystemet tilføre atferdssystemet en utvikling av disse egenskapene som rettes mot å ivareta organisasjonens eksistens. Altså en ledelsesutvikling som over tid fører til at ledelsesfunksjonen tilføres kognitiv, emosjonell og motivasjonell energi som forbedrer organisasjonens funksjon (Busch, 2007).

## 2.5. Endringsledelse

Disse prosessene vi finner i den konseptuelle foretaksmodellen viser at endringsledelse er en kompleks prosess. Dette er det viktig å være oppmerksom på når en arbeider med komplekse organisasjoner. Og som vi tidligere har beskrevet, er det ulikt når man bør legge vekt på de ulike delsystemer og prosesser. Johnsen påpeker at det er mange seriøse forskere og organisasjonsledere som peker på at den store utfordringen er å gjennomføre sine visjoner. Det er et implementeringsgap. Dette gapet må fylles ved å gjøre det spennende og lønnsomt å drive ledelse. For eksempel ved å drive individuell kompetanseutvikling. Johnsen sier det krever et «ledelseskjørekort» som består av fem komponenter: 1) Ledelsesbevissthet, 2) individuell lederatferd, 3) skapelse, vedlikeholdelse og utvikling/avvikling av et ledelsesmiljø, 4) relatering av ledelsesmiljøer til hverandre, ledelseskommunikasjon og ledelsesprosess og 5) Innsikt i og beherskelse av både grunnleggende og mer spesifikke ledelsesteknikker og –metoder (Busch, 2011). Fokus på forholdet mellom mål og resultater bør enhver organisasjon ha. Er mål og resultater i balanse, kan man på kort sikt nyte status quo. Likevel kan det være fruktbart å stoppe opp ved refleksjonen om målene er ambisiøse nok. Oppnår man ikke målene, tvinges organisasjonen til å handle, enten å justere ned kravene eller målene, eller proaktivt sette i gang endringsprosesser. «Endring innebærer en bevegelse fra status quo» sier Busch (Busch, 2007:11) Innen endringsledelse blir det helt sentralt å identifisere, analysere, og benytte energi som ikke tidligere er utnyttet for å skape ny energi. Både interne og eksterne endringskrefter. I følge Bush et al kan endringer i prinsippet foregå på tre måter: utnytte uutnyttet energi gjennom høyere motivasjon, frigjøre energi i u hensiktsmessige strukturer og fastlåste konflikter eller tilføre ny energi gjennom nye

interessenter. Tradisjonelt har organisasjonsendringer og endringsledelse hatt fokuset på motstand av endringer, mens Bush et al tar et annet utgangspunkt. Deres tilnærming er at alle organisasjoner har en misjon, et formål eller et oppdrag som krever strategier og strategisk ledelse for å løse oppdraget.

*«Med endringsledelse forstår vi ledelsesmessige grep for å sikre organisasjonens eksistensberettigelse gjennom nødvendig tilpasning og ønsket utvikling»* (Bush, 2013:17).

Endringsledelse blir dermed satt inn i et strategisk perspektiv. De endringene som gjennomføres skal tilpasse organisasjonen til nye rammebetingelser, gi medarbeiderne nye arbeidsbetingelser, sørge for bedre lønnsomhet for eierne eller skape bedre produkter og tjenester for kundene. Jacobsen definerer endringsledelse som *«ledelse av prosesser hvor stabile rutiner og prosesser brytes opp, at etablerte oppfatninger utfordres, og at maktforhold endres»* (Jacobsen, 2004:213). *«Ledelse uten strategi forekommer svært ofte og er fullt mulig, men en strategi uten ledelse blir bare en plan.»* (Malterud, 2015)

Busch (2007) tar utgangspunkt i organisasjonen som et åpent system når de beskriver endringsledelse. Med der mener de at det er en strøm av transaksjoner mellom organisasjonen og dens interessenter. Og at organisasjonen kontinuerlig justerer sine aktiviteter i forhold til særpreg ved omgivelsene. Med dette perspektivet kan en organisasjon defineres slik Scott gjør det (1992:25):

*«Organisasjoner er et system av gjensidig avhengige aktiviteter som kobler sammen skiftede koalisjoner av deltakere; systemet er en del av – avhengig av en kontinuerlig utveksling med og konstitueres av – de omgivelsene som de opererer innenfor».*

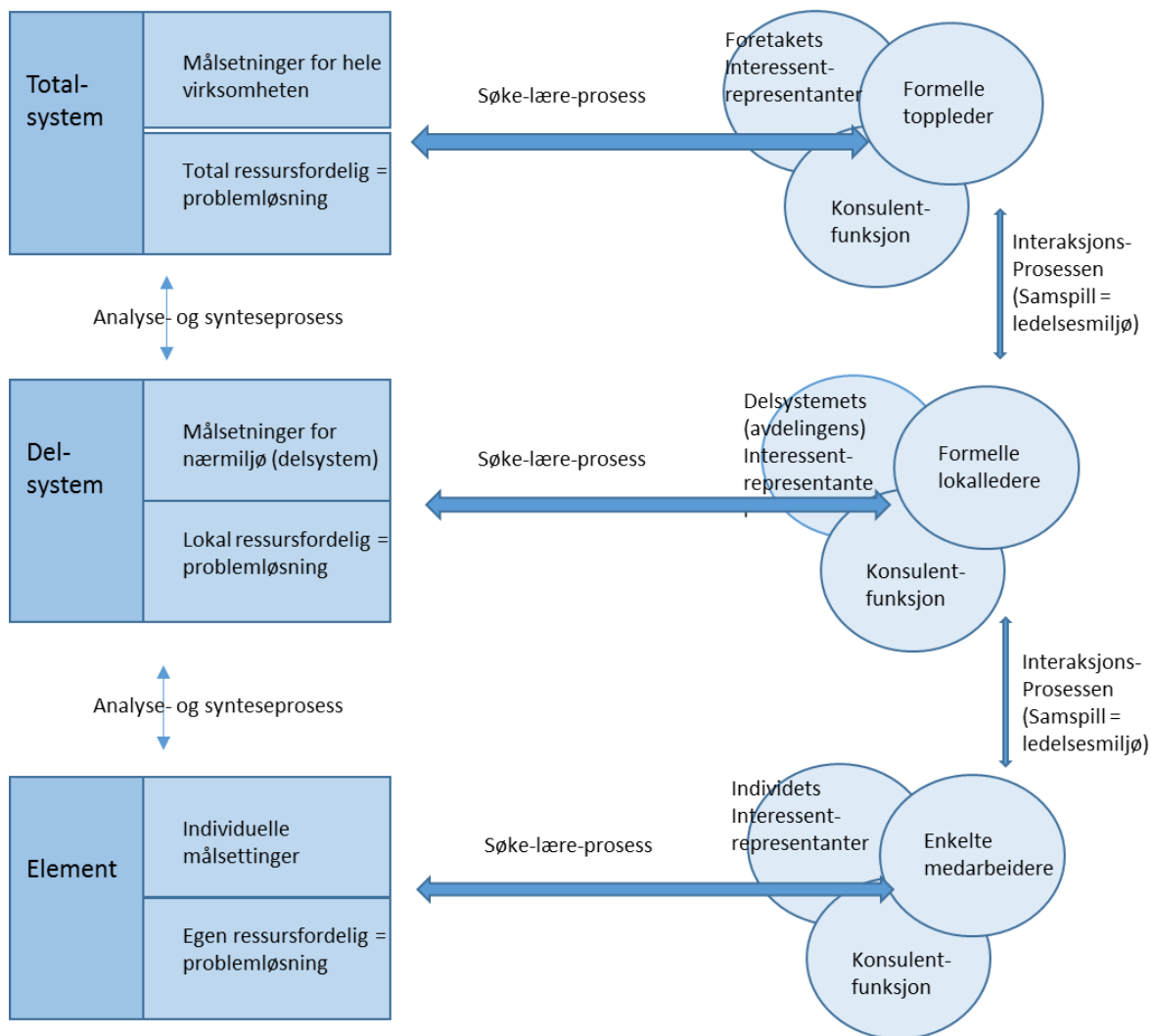
## Implementering

Når det gjennomføres endring og/eller innovasjon i organisasjoner, er det nødvendig å ha fokus på hvordan implementeringsprosessen skal foregå. Implementeringsforskning har fulgt mange ulike spor, og den kan virke rimelig fragmentert. Søren Winter har forsøkt å integrere en rekke av de viktigste teoriene i implementeringsforskningen i en samlet modell (Winter, 2008). Det viktigste spørsmålet implementeringsforskningen må stille, er, hvorfor lykkes implementeringen somme tider og steder, men ikke alltid? Hvorfor er det variasjoner i implementeringsresultatene? *Den integrerte implementeringsmodell* fokuserer på noen forklarende uavhengige variabler som kan forklare variasjoner i implementeringsresultatene. For det første på politikdesignets betydning for implementeringsprosessen og dens resultater. Noen beslutninger kan være umulige å implementere fra starten, uansett hvor stor innsats implementeringsaktørene gjør. For det andre påvirkes resultatene av organisatorisk og Inter organisatorisk atferd i forhold til lovgivningen og dens mål. Er det mange forskjellige myndigheter og organisasjoner med ulike interesser i implementeringen av politiske beslutninger, er det mange muligheter for forvriddning av lovgivers intensjoner. Ledelse har også en selvstendig betydning når mål skal omsettes til handling. Hvilken grad av

informasjonsasymmetri kan oppstå? For det fjerde har ofte bakkebyråkratene en selvstendig rolle i tjenesten som skal leveres borgerne. Dette gjør bakkebyråkratene til svært viktige politisk beslutningstagere med stor betydning for implementeringsresultatene (Winter, 2008). Svensken Benny Hjern utviklet i 1980-årene implementeringsnettverk som en bottom-up-prosess. Dette sammen med en krets av internasjonale forskere (Hjern og Porter 1981; Hull og Hjern 1987). De fokuserte på at implementering og problemløsning ofte foregikk i lokale nettverk. Disse nettverkene besto dels av bakkebyråkrater fra forskjellige myndigheter og lovgivningsområder. Forskningen gikk dermed ut på å kartlegge disse nettverkene og deres bidrag inn i implementeringen og/eller problemløsningen ved hjelp av en relativt beskrivende, induktiv caseorientert inngang (Winter, 2008).

### 2.5.1. Ledelselærens idealmodell

Vi har tidligere skrevet om ledelsesbegrepet og at dagens ledere bør lede *sammen med* andre fremfor *gjennom* andre. Det er viktig å skille mellom lederatferd og lederens atferd. Lederatferd kan alle medarbeidere utøve fra tid til annen. Ledelse utøves dermed også av personer som ikke formelt sett er ledere. Når man så samler all den lederatferd man finner i organisasjonen finner man den samlede ledelsesprosessen (Busch, 2007). Altså den atferden som Johnsen sier benyttes til målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill (Johnsen, 1975), - det vil si ledelse. En formell leders oppgave blir å lede ledelsesprosessen, og sørge for at denne ledelsesprosessen fungerer på en tilfredsstillende måte. Det vil si å ikke bare ha ansvar for egen lederatferd, men for at alle som har forutsetninger til å bidra i ledelsesprosessen gjør nettopp det i sitt ansvarsområde. De bør sørge for et miljø der målene holdes høyt og den totale kompetansen brukes aktivt i problemløsning. En god leder makter å ivareta ledelsesprosessen – det vil si klarer å utvikle en god ledelsesprosess innenfor sitt formelle ansvarsområde. (Busch et al, 2007). Lederrollen krever at de tre kjernekomponentene; mål, problemløsning og språkskapende samspill knyttes opp mot de tre nivåene; individet (den ansatte), gruppen (avdelingen) og organisasjonen. Busch bruker begrepene element, delsystem og totalsystem for de tre nivåene (Busch, 2007), og presenterer *ledelselærens idealmodell* slik vi skisserer nedenfor.



Figur 6: Ledelselærens idealmodell (Busch, 2007)

I denne modellen tas det utgangspunkt i en interessemodell på hvert av nivåene; total-, delsystem og element. På hvert nivå vil det foregå problemløsning som i prinsipielt kan bestå av tre ulike prosesser: Søke/lære, analyse/syntese og interaksjon. En søke-lære-prosessen er rettet mot å skape en utvikling som gjør det mulig å betjene interessentene med de ressursene som finnes. «Søke-læreprosessen er særpreget av at det er vanskelig å finne en tilfredsstillende løsning ut fra foreliggende kompetanse og innsikt. Det er derfor behov for å iverksette mer omfattende læringsprosesser hvor ulike løsninger testes» (Busch, 2007:28). Mellom hvert nivå finner man en interaksjonsprosess. Det vil si et samspill i hele organisasjonen der interessentene på de ulike nivåene trekkes inn i prosessen. Deretter foregår en analyse- syntese-prosessen mellom de ulike nivåene som vil samordne mål og ressursgrunnlag. *Analyse/syntese-prosessen er en rasjonell prosess hvor personer med nødvendig innsikt analyserer problemet for å finne tilfredsstillende løsninger».* (Busch, 2007:28) Dette for å sikre at målene er i samsvar med hverandre, og at den totale ressursfordelingen er i

samsvar med totalsystemet. Gjennom dette blir organisasjonen et system av analyse-syntese-prosesser, interaktive prosesser og søke-lære-prosesser. Man kan betrakte hvert av nivåene; totalsystem, delsystem og element som en koalisjon som har sine interessegrupper med mål og krav til problemløsning og mål oppfylgende atferd. På elementnivå er det enkelte individet i samspill med kollegaer og medarbeidere som utgjør koalisjonen. På delsystemnivå utgjør avdelingen koalisjonen, mens man på totalsystemnivå kan bruke begrepet storkoalisjon. Når det foregår en analyse- syntese prosess mellom hvert av nivåene innebærer det at det må gjennomføres systematiske analyser for å avdekke alle interne avhengigheter, samtidig som det opprettholdes et helhetssyn på organisasjonen. Ut fra modellen ser vi at også konsulentfunksjonen er sentral. Dette fordi konsulenten skal ivareta interaksjonen mellom nivåene, og har et ansvar for at samspillet mellom aktørene på hvert nivå blir ivaretatt. Søke-lære-prosessene har sentrale roller for å knytte mål- og ressurs situasjonen sammen med ledelsen i samspillet. Ledelsen må her i fellesskap finne den beste måten å forvalte ressursene på, eventuelt frigjøre ny energi for å opprettholde sitt eksistensgrunnlag (Busch et al, 2007).

## 2.6. De fire fortolkningsrammer

Vi har valgt å bruke den firedelte modellen utarbeidet av Bolman og Deal (2014), der organisasjonen ses på fra fire ulike synsvinkler. Undersøkelser har vist at dersom ledere evner å bruke flere fortolkningsrammer kan det knyttes til større effektivitet hos ledere, og dermed gi et bedre resultat. (Bensimon 1989 og 90, Birnbaum 1992, Bolman og Deal 1991, 1992a og 1992b, Heimovics, Herman og Jurkiewicz Coughlin 1993 og 1995, Wimpelberg 1987) De fire synsvinkler, fortolkningsrammer, briller, som alle er ord som brukes om denne teorien, er:

Den strukturelle rammen (fabrikk) er en av de eldste og mest utbredte tenkemåtene, der klare forståtte mål er perspektivet (Fredrick W. Taylor 1911, Max Weber). Denne rammen forteller noe om hvordan man bør organisere og strukturere grupper og team for å oppnå best mulig resultater. (Bolman og Deal, 2014). De ansatte kjenner sine roller og relasjoner, og det skapes en god og effektiv organisasjon gjennom å utvikle en hensiktsmessig organisasjonsstruktur. (Hymne, 2014) Strukturen er et grunnriss for mønsteret av formaliserte forventninger og samhandling mellom interne deltagere (ledere, administratorer, underordnede) og eksterne deltagere (kunder, konkurrenter, administratorer, reguleringsinstanser eller pasienter). Den strukturelle rammen legger vekt på autoritet – den lovlige, formelle retten til å ta beslutninger som er bindende for andre. Lederens hovedoppgave vil være å fokusere på oppgaver, fakta og logikk mer enn på personlighet og følelser. Ledelsen trenger ikke være den strenge autoritære, men finne strukturer eller prosesser, konkretisere og implementere målet slik at egen og samhandlende organisasjoner er opplært i hva god pasientflyt er (Bolman & Deal, 2014).



Human-resource (familie) rammens grunnsyn er at organisasjonen må utformes gjennom samspill med sikte på å ivareta både individenes og organisasjonens behov (Hymne, 2014). I noen situasjoner der det er særlig viktig å forstå mennesker og ta høyde for menneskeperspektivet ved et forløp vil denne rammen være nyttig. Man tenker seg at organisasjonen er til for å tilfredsstille menneskenes behov, og at organisasjoner og menneskene trenger hverandre. Er det dårlig forhold mellom organisasjonen og de ansatte går det ut over en av partene. Ledelsens hovedoppgave er å gi støtte, bry seg, lytte, myndiggjøre ved medvirkning og integrering. Mens den strukturelle rammen fokuserer på at de ansatte må plasseres ved de klart definerte rollene og relasjonene slik at de kan nå felles mål, ønsker Human-resource å forandre mennesker slik at de kan utvikles. Denne rammen tar i betraktning menneskets sterke og svake sider, med fornuft og følelser, ønsker og frykt, og kan i større grad ta hensyn til pasienter og ansatte i spesialisthelsetjenesten (Bolman og Deal, 2014). En politisk leder vil bygge relasjoner og overbevise samhandlende organisasjoner, for deretter å forhandle ved behov. Dersom dette ikke fungerer vil de kunne gå inn med skjønnsom makt. Den politiske ramme (jungel) tenker at organisasjonen er en levende politisk arena med en kompleks variasjon av individuelle interesser og gruppeinteresser. Det er legitimt å ha ulike interesser og da må det skje en forhandling. Det er i disse forhandlingene at mål fastsettes. Dermed blir det viktig å ha gjennomslagskraft politisk. Som leder må man alltid velge det beste, klare å skape relasjoner, og ikke minst forhandle. Mens Human resource ser på konflikter som noe som ikke stemmer, sier den politiske rammen at det er en naturlig del av virksomheten. Denne rammen tror ikke på ”den beste løsningen” for alle parter. Spørsmålet er hvem som har mest makt og er de dyktigste forhandlerne, og satser dermed ikke på å løse konflikter men på strategi og taktikk. En politisk leder trenger å kunne lage handlingsplaner, kartlegge det politiske terrenget, bygge seg et støttenettverk, forhandle og kjøpslå, håndtere relasjoner til både allierte og motstandere (Bolman og Deal, 2014). Den symbolske rammen (tempel) dreier seg om å lage en kultur og bygge en lagånd gjennom seremonier, ritualer og teater. Symbolske rammen betrakter organisasjonskulturen som skapt gjennom sosial interaksjon hvor virkeligheten tolkes i symbolsk perspektiv (Hymne, 2014). Dermed handler det om å være synlige, energiske, lage felles slagord og historier som bygger en felles kultur med samhørighet og mening. Lederens oppgave vil være å gi inspirasjon og ”noe å tro på”, og dermed gjøre organisasjonen til den beste (Bolman & Deal, 2014).

## 2.7. Oppsummering teori

For å bygge opp under våre empiriske funn om hvordan SAMLOK kan benyttes for fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten, har vi valgt å anvende utviklingen som har vært i offentlig sektor. Fra den dominerende styringsformen med tradisjonell hierarki (PA) frem til NPL. I tillegg har vi valgt å benytte prinsippal-agentteori for å forstå hvordan offentlig sektor fungerer. Deretter strategi for å forstå hvorfor organisasjoner skal ha strategier for

fremtiden. Den konseptuelle foretaksmodellen som rammemodell på faktiske forhold i SAMLOK. Videre ledelseslærens idealmodell som fokuserer på ledelse av ledelsesprosessen og viser hvordan ledelsen skal skape endringer i SAMLOK. De fire fortolkningsrammer benytter vi for å forstå at en leder bør anvende ulike briller for å se utviklingen og evne endring. Når vi nå har dannet et teoretisk bakteppe, vil vi først beskrive hvilken metode vi har benyttet i vår analyse av SAMLOK for fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten.

### 3. Metode

Vi vil i dette kapittelet beskrive teori knyttet til valg av metode. Metode kan betraktes som et hjelpemiddel for å samle inn og beskrive empiri eller data om virkeligheten (Jacobsen, 2005). I tillegg begrunner vi grunnleggende begreper innenfor metodefaget. Det er med på å underbygge våre valg og viser hvordan vi har kommet frem til disse. Vi har forsøkt å knytte teorien opp mot vår forskning slik at leseren bedre skal forstå våre valg.

Undersøkellesmetodene vi har valgt, dokumentanalyse og semistrukturerte gruppeintervju vil bli beskrevet i dette kapittelet. Metodekritikk vil også være en del av dette metodekapittelet. Enhver forskning har en ytre referanseramme. Begrepene: *Virkelighet*, *sannhet* og *kunnskap* danner grunnlag for enhver metodisk tilnærming. Det er derfor viktig at vi først gir en forklaring på disse begrepene og hvordan vi velger å forholde oss til dem. Vi vil videre kartlegge begreper som beskriver ontologi, epistemologi og metode.

#### 3.1. Ontologi

Ontologi er læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut (Jacobsen, 2005). Det er vanskelig, om ikke umulig å komme frem til en omforent forståelse av hvordan verden faktisk ser ut. Mye tyder på at man nærmer seg en analyse av at virkeligheten bare i begrenset grad kan undersøkes empirisk. Dette har skapt grunnlag for debatt og ulike synspunkter som handler om hvorvidt sosiale systemer består av lovmessigheter, eller om alt vi studerer er unikt i flere hundre år. Man skiller mellom en *positivistisk* retning som mener det finnes en objektiv sosial virkelighet og sannhet, uavhengig av hvordan vi oppfatter dette. Dernest en *konstruktivistisk, hermeneutisk* retning som mener at denne virkeligheten er skapt av oss, at den ikke eksisterer uavhengig av menneskelig persepsjon, tenkning, diskurs eller lignende. Positivism tar altså utgangspunkt i en grunnforestilling om at man gjennom forskning skaffer til veie kunnskap som en objektiv, ikke-menneskeskapt virkelighet. Verden er med andre ord objektivt til stede uavhengig av oss selv (Nyeng, 2008). Konstruktivismen kritiserer denne form for vitenskap som hevder å gi oss et skinn av naturvitenskaplig objektivitet. Man tar heller utgangspunkt i et syn at vitenskapen studerer sosiale fenomener som er skapt av folks måte å se og omtale dem

på, og at vitenskapen selv er med i denne skapelsesprosessen av sosiale og økonomiske fakta (Nyeng, 2008).

Å slutte seg til en positivistisk eller hermeneutisk tradisjon representerer det vitenskapsteoretiske hovedvalget en forsker innenfor enhver menneskevitenskap står ovenfor sier Nyeng (2008). Valg av ontologisk utgangspunkt får betydning for hva man leter etter når man skal gjennomføre en undersøkelse: Er man ute etter å finne generelle lovmessigheter, eller er man ute etter en forståelse for det spesielle og det unike (Jacobsen, 2005). Det er viktig å foreta denne betraktningen for temaet vi har valgt. Når vi studerer hvordan SAMLOK-prosjektet i Drammen kan benyttes for videre ledelse med økt effektivisering av Nødmeldingstjenesten, vil vi med stor sannsynlighet påvirkes av ny kunnskap, og dermed få ny forståelse. Vårt tema vil med andre ord medføre studier av mennesker, og slike studier vil i liten grad fange opp universelle lover slik man gjør i naturvitenskapen (Jacobsen, 2005). Vårt tema vil derfor bli mindre generelt, mer tidsavgrenset og mer avhengig av kontekst. Dermed blir kunnskapen mer unik og vi har derfor valgt en hermeneutisk, konstruktivistisk tilnærming. I følge hermeneutikken ser og forstår vi alltid det nye i lys av det vi allerede kjenner (Nyeng, 2008). Nyeng viser til at hermeneutikken handler om å fortolke meningsfulle fenomener. Den kan sies å være både en filosofisk tradisjon og en avgrenset forskningsmetodisk tilnærming. Holdningen til at menneskelige handlinger, sosiale fenomener og institusjoner ikke har en fast essens som vi kan avdekke, men er størrelser som varierer mellom kulturer. De er underlagt folks oppfatninger av seg selv og sine omgivelser og blir et poeng på ontologisk nivå. Med en hermeneutisk tilnærming vil vi ha som utgangspunkt at virkeligheten er konstruert av menneskene i SAMLOK-prosjektet. Denne vil vi studere ved å undersøke hvordan menneskene oppfatter virkeligheten.

### 3.2. Epistemologi

Epistemologi betegnes av Jacobsen (2005) som «læren om kunnskap». Hvordan, og i hvor stor grad det er mulig å tilegne seg kunnskap om virkeligheten (Jacobsen, 2005).

Så lenge det finnes ulike oppfatninger om hvordan verden faktisk ser ut, vil det også være uenighet om i hvilken grad det er mulig å samle inn kunnskap om denne verden. Her skiller Jacobsen mellom en positivistisk og en fortolkningsbasert tilnærming hvor positivismen tar utgangspunkt i at alt kan studeres empirisk ved hjelp av sansedata (se, høre og føle). Meninger og personlige opplevelser av interessenter blir i denne tilnærmingen avvist som upålitelig data (Jacobsen, 2005). På denne måten kan man gjennom stadig forskning kartlegge en objektiv virkelighet ved bruk av objektive teknikker. Resultater fra ulike undersøkelser kan så kobles, og man kan få en stadig bedre oversikt over de lovmessigheter som samfunnet styres av (Jacobsen, 2005). Den fortolkningsbaserte tilnærmingen tar derimot utgangspunkt i at det ikke finnes én objektiv virkelighet som er lik for alle, men at det bare finnes ulike forståelser av virkeligheten. Fortolkning av og meningsdannelse i spesielle sosiale fenomener står sentralt

når man skal forstå virkeligheten. Dette vil også si at det ikke finnes lovmessigheter som vil gjelde på tvers av tid og rom og alt må forstås i sin spesifikke kontekst (Jacobsen, 2005). Ovenstående viser at man innenfor epistemologien finner tilbake de samme momentene som ble beskrevet i avsnittet om ontologi. Ontologi og epistemologi henger altså tett sammen. Dette finner man også tilbake hos Nyeng (2008), som påpeker at ontologien legger premissene for et kunnskapssyn eller epistemologi.

Med vår ontologi som bakgrunn er det naturlig for oss at det epistemologiske retningsvalget hører innunder hermeneutisk metode. Vi må forsøke i vår oppgave å søke forståelse av relasjoner og fenomener innen de sentrale begrep som er beskrevet i SAMLOK prosjektet. I denne sosialt konstruerte virkelighet, vil det være umulig å gå frem positivistisk og finne en objektiv generaliserende sannhet. Vi tror ledelsesprosessen med dens mål for effektivitet og legitimitet kun kan kartlegges ved å studere ledelsen i SAMLOK Drammen, og at det ikke finnes en objektiv sannhet for ledelsesprosessen. Derfor en hermeneutisk fortolkning.

Innenfor kvalitativ metode snakker man ofte om den hermeneutiske sirkel (Johannessen, 2010). Det innebærer at man kontinuerlig beveger seg mellom helhet og del. Elementer som egen forståelse og kontekst blir hele tiden trukket inn i tolkningen. Kjernen i den hermeneutiske forståelsen er at mening bare kan forstås i lys av konteksten man befinner seg i (Nyeng, 2010). Vårt ontologiske og epistemologiske ståsted er at det vi kan få kunnskap om henter vi ut fra intervjuene med de informantene vi har valgt ut samt dokumentene vi har lagt til grunn.

*«Kunnskap skapes gjennom dynamiske prosesser i sosial interaksjon. Den er subjektiv av natur og har dype røtter i individuelle verdisystemer. Kunnskap er essensielt knyttet til menneskelig handling, og den kunnskapsutviklende prosessen avhenger v hvem som deltar, og hvorfor de gjør det.»*

Alfred North Whitehead.

### 3.3. Metodevalg

For å samle empiri som hjelper oss å svare på oppgavens problemstilling, må vi velge en metode som er godt egnet. I vår oppgave omhandler problemstillingen ledelsesfunksjonen i SAMLOK, og hvordan dette prosjektet skal føre til en bedre og mer effektiv tjeneste for nødstilte og publikum. Man må på et tidlig stadium ta stilling til om det er tjenlig å gå i bredden eller dybden. Både kvalitative og kvantitative forskningsdesign har sine styrker og svakheter. Når vi gjennomfører vår undersøkelse er det viktig å fokusere på *gyldighet - validitet*; at vi faktisk måler det vi ønsker å måle, og på *pålitelighet - reliabilitet*; at vi kan

stole på informasjonen vi har samlet inn. Disse begrepene vil vi gå nærmere inn i under kapittel 3.8 der vi beskriver kvalitetssikring.

Vi har nå fastslått vårt ontologiske og epistemologiske syn der vi mener den hermeneutiske vitenskapsteorien vil passe best for vår avhandling. Vi ønsker å skape forståelse for faktorer som påvirker effektiviseringen av SAMLOK, og vil se på hvilken metode som er best egnet for vår forskning.

### 3.3.1. Induktiv eller deduktiv tilnærming

Hvilken strategi er best egnet til å få tak på virkeligheten? Deduktiv tilnærming innebærer en forventning fra forskeren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut, og samler seg empiri for å sjekke om forventningen stemmer (Jacobsen, 2005). Forskerens forventning dannes på bakgrunn av tidligere empiriske funn og teorier. Ulempen med denne strategien kan være at forskeren kun leter etter informasjon som underbygger de forventningene som forskeren hadde i utgangspunktet, og viktig informasjon, kanskje til og med den viktigste informasjonen kan bli oversett (Jacobsen, 2005). Deduktiv strategi er en lukket strategi. *«Fordelen er at forskeren blir tvunget til eksplisitt å formulere sine forutsetninger knyttet til hvilken informasjon som er relevant eller ikke»* (Jacobsen 2005:36). Når forskeren går motsatt vei; fra empiri til teori kalles alternativet induktiv tilnærming. Forskeren samler inn datamateriale med «et åpent sinn» uten en forutinntatt forståelse av virkeligheten (Jacobsen, 2005). Derneft bearbeides funnene og blir utgangspunkt for at nye teorier dannes. Fordelene med denne strategien er at informasjonen ikke blir begrenset ut fra en forutinntatt holdning, men sikrer en korrekt gjengivelse av virkeligheten fra alle informantene. Innvendingene mot denne tilnærmingen er spørsmålet om det er mulig for forskeren å ha et åpent sinn uten forutinntatte holdninger. *«Forskere vil alltid måtte foreta en avgrensning av informasjon, enten bevisst eller ubevisst»* (Jacobsen, 2005:35). Hvilken strategi vil så egne seg best for vår forskning? Vi mener en induktiv tilnærming vil være det som egner seg best. Dette på grunn av vårt ontologiske og epistemologiske ståsted slik vi tidligere har beskrevet. Vi har i vår problemstilling spurt om ledelsesprosessen i og effekten av SAMLOK.

Forskningsspørsmålene inneholder temaer som omhandler strategi, innovasjon og endringsledelse, forankring og handlingsrom. I dette ligger det ingen forutinntatthet om hvordan virkeligheten ser ut, kun et åpent sinn. Gjennom dokumentene vi har lagt til grunn i vår dokumentanalyse, finner vi ingen forutforståelse av akkurat disse spørsmålene. Vi vil som forskere dermed gå fra empiri til teori. Dette har hele veien ført til at vi stadig er vært på jakt etter ny teori som kan belyse empirien når nye spørsmål som kom opp underveis skulle belyses. Vi har dermed vært i bevegelse på hvordan finne svar på vår problemstilling. Induktiv og deduktiv tilnærming skiller seg mest på hvor åpne de er for ny informasjon. Heller ikke den induktive tilnærmingen gir en korrekt beskrivelse av virkeligheten. Alt må fortolkes minst to ganger. Likevel innebærer induktiv tilnærming et fortolkningsnivå mindre,

og man kan dermed anta at forskeren står nærmere virkeligheten enn ved den deduktive metoden, og dermed er en anbefalt metode (Jacobsen, 2005).

Vi vet ikke på forhånd hvordan virkeligheten ser ut, og har dermed ikke forventning til ledelsesprosessen i SAMLOK. Vi er nødt til å skaffe oss ny empiri, lett etter teorier om temaet og har dermed valgt å benytte induktiv metode.

### 3.3.2. Kvantitativ eller kvalitativ metode

Kvantitativ eller kvalitativ tilnærming handler om informasjonen vi samler inn skal være tall eller ord (Jacobsen, 2005). Kvantitativ metode tenker at virkeligheten kan måles, og informasjonen som samles inn kan uttrykkes ved bruk av tall. Naturvitenskapen ligger i bunn av denne metoden, der tallfesting er viktig for å kunne forstå fenomener (Jacobsen, 2005). Kvalitativ metode sier noe om kvalitet eller spesielle egenskaper ved det fenomenet som undersøkes. De vil ofte være individualistiske der vi får informasjon fra enkeltindivider, og er en metode som egner seg godt når vi skal undersøke fenomener som vi ikke kjenner særlig godt, som det er forsket lite på og når vi ønsker å forstå fenomenet mer grundig (Johannessen et. al, 2010). Vi har tatt utgangspunkt i kvalitativt studie, og da en oppfatning av at virkeligheten er subjektiv. Det er svært sentralt og ikke glemme hvordan ontologisk ståsted og valg av metode henger sammen. Man må legge til grunn en undersøkende, etterprøvende vitenskapelighet, men det må være et bevist forhold til ståsted, kunnskapsbehandling og metode. Vi finner det hensiktsmessig å benytte en kvalitativ induktiv tilnærming. Vi skal ikke her prøve om våre data er generelt gyldige, men avdekke hva som kan være faktorer rundt ledelse og effektivitet i SAMLOK.

*«Hvis forskeren mener at alt er individuelle og kontekstavhengige fortolkninger av virkeligheten, vil alltid en kvalitativ tilnærming være den beste» (Jacobsen, 2005:32)*

Vi mener den kvalitative metoden vil egne seg godt fordi den vil avklare et uavklart tema nærmere, og vi kan få en mer nyansert beskrivelse i vår undersøkelse. Jacobsen sier videre at kvalitative tilnærminger egner seg godt der vi ønsker å se sammenhengen mellom individ og kontekst. Nettopp det vi ønsker å gjøre i vår forskning. Det er vanskelig å få til et stort antall respondenter da kvalitativ metode er ressurskrevende. Vi vil derfor gjøre en dokumentanalyse der vi anvender ord, setninger og fortellinger som er nedtegnet av andre, og som gir oss viktig informasjon om bakgrunnen for -, og rapporter direkte fra SAMLOK. Når vi skal samle ny empiri vil vi benytte oss av semi-strukturerte gruppeintervju. Vi ønsker åpne intervju da vi ikke har forforståelse i betydningen av hva som faktisk foregår med ledelsesprosessen i SAMLOK, men trenger å skaffe ny empiri. Vi må velge egnet mengde respondenter, slik at vi ikke får for stort, nyansert og komplekst datagrunnlag og mister oversikten. Vi har derfor valgt å intervjuere ledere, mellomledere, prosjektledere og fagutviklere i og rundt SAMLOK.

Samt representanter fra Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap, Justis og Beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

### 3.3.3. Oppsummering av våre metodiske valg:

<b>Våre metodiske valg:</b>	
<b>Ontologi</b>	<b>Konstruktivistisk</b>
<b>Epistemologi</b>	<b>Hermeneutisk</b> (fortolkningsbasert tilnærming)
<b>Metode</b>	<b>Induktiv</b>

Tabell 1: Oppsummering metodiske valg.

### 3.4. Forskningsdesign

Hvordan velge riktig forskningsdesign? Mange forhold spiller inn og påvirker valg. Jacobsen (2005:87) sier at man alltid skal stille seg spørsmålet: «Er det undersøkelsesopplegget vi velger egnet til å belyse den problemstillingen vi ønsker å undersøke?» Jacobsen sier videre i forhold til reliabilitet: «Kan det undersøkelsesopplegget vi har valgt påvirke de resultat vi kommer frem til?» Vårt formål med designet er innenfor noen rammer å sikre mest mulig pålitelig informasjon. Vi befinner oss på mesonivå når vi analyserer SAMLOK i nivå 2 og 3 i ledelseslærens idealmodell og makronivå, nivå 1 med regjering, departement og direktorater i studie av SAMLOK (Busch, 2007). Og vi har valgt en eksplorerende/utforskende problemstilling. Kjennetegnet ved denne form for problemstilling er at den er problemidentifiserende og diagnostiserende, og formålet er å avdekke noe. Designet er spesielt anvendelig i situasjoner hvor man står ovenfor et fenomen man ønsker å vite mer om, men ikke har noen klare ideer om hvordan fenomenet eller problemet skal analyseres. Der hensikten er å utdype noe vi vet lite om, få oversikt over situasjonen på et tidspunkt og utviklingen over tid (Jacobsen, 2005). Ved valg av undersøkelsesdesign er det vanlig å skille mellom intensive og ekstensive design. Intensiv benyttes når studien går i dybden på noen få



enheter, mens ekstensivt design benyttes der studien går i bredden. Vårt valg er en forskning som går i dybden og ikke i bredden, altså en intensivt, utforskende studie.

Jacobsen definerer det å gå i dybden slik:

*«Å gå i dybden er et forsøk på å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheten og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i» (Jacobsen 2005:90).*

### 3.5. Case studier

Vi har valgt case studie da vi setter fokus på en spesiell enhet, og ifølge Jacobsen er case-studier egnet i flere tilfeller:

*Når vi ønsker å gå dypere inn i en hendelse for å forstå denne. Når vi ønsker å beskrive en spesiell organisasjon, kommune eller en klasse. Vi er opptatt av konteksten. Når vi ønsker å utvikle en ny teori. Vi kan, ved å gå i dybden, danne nye hypoteser som senere kan testes i andre studier (Jakobsen, 2005).*

Vårt studie er avgrenset til å gjelde prosjektet i Drammen, vi ønsker å forstå SAMLOK. Derfor passer vårt studie under de første punktene til Jacobsen; når vi ønsker å gå dypere inn i en hendelse for å forstå dette casen, når vi ønsker å beskrive en spesiell organisasjon og vi er opptatt av konteksten (Jacobsen 2005). Forskningen er dermed et single case-studie. Vi ser for oss at de funn vi vil gjøre i undersøkelsen kan benyttes til komparativ analyse i en annen sammenheng. For eksempel dersom dette prosjektet blir gjeldene praksis for Nødmeldetjenesten i resten, eller deler av Norge.

### 3.6. Dokumentanalyse

Jacobsen opererer med tre grunner for å velge dokumentanalyse som kilde:

*Når det er umulig å samle inn primærdata. Når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse. Når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt eller gjort. (Jacobsen, 2005)*

De dokumenter vi legger til grunn er kilder av høy troverdighet. Vi vil likevel betrakte de som sekundærdata. Det er kilder som i teorien betegnes som førstehånds, offentlige og institusjonelle kilder (Jacobsen, 2005). Vår bakgrunn for å velge dokumentanalyse som metode er Jacobsens andre og tredje grunn; vi vil ha tak i hvordan andre har fortolket en situasjon eller hendelse, og hva mennesker faktisk har sagt eller gjort. Vi vil gjennom



dokumentene få informasjon om hva regjeringen og andre instanser har sagt om ledelse og effektivitet av nødmeldetjenesten. Som nevnt betrakter vi kildene å inneha stor troverdighet, men er klar over at mulige feilkilder finnes. Det er mulig å tolke vedtak på andre måter enn lovgiverne gjorde da de fattet vedtak. Det vil være mulig for feiltolkninger av NOU-ene og av Sluttrapporten for Nødmeldetjenesten, samt øvrige dokumenter. I tillegg til våre feiltolkninger, kan kildene være preget av deltagerens forforståelse, eller forskerne kan ha lagt til grunn feilkilder.

Nedenfor har vi listet opp dokumentene vi har benyttet oss av. De delene av dokumentene som vi har brukt i analysen vises til videre i kapittel 5, samt vedlegg. Sluttrapport, Nasjonal nødmeldingsprosjekt: «Anbefalinger - En forbedret norsk nødmeldingstjeneste» NORUT, (10/2014): «Raskere og riktigere nødhjelp», NOU 2012:14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, NOU 2013:9: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*, NOU 2015:1: *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*, NOU 2015:17: *Først og fremst*, OECD (2005), *Modernizing Government. The way forward*, Regjeringen.no (2014-2015): *Prop. 1 S. St. meld. Nr. 22 (2007-2008) Samfunnsikkerhet – Samvirke og samordning*, St.meld. nr. 7 (2008-2009): «*Et nyskapende og bærekraftig Norge*», Utredning 2004: *Forenkling og effektivisering av nødmeldetjenesten*, NOU 2013:9: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*, Rapport 10/2015: *Oppfølging av erfaringer etter 22. juli 2011*, Helsedirektoratet, Intervjuguide

### 3.7. Semi-strukturerte intervju

I tillegg til dokumentanalyse vil vi benytte oss av datainnsamling ved intervju. Vi foretok et prøveintervju, der vi var åpne og for hva respondentene formidlet. Etter dette prøveintervjuet fant vi behov for å strukturere intervjuene noe og benyttet derfor semi-strukturert intervju videre. Dette for å være fleksible og følge opp relevante tema som dukket opp underveis, med retning mot det vi ønsket å få svar på gjennom datainnsamlingen. I et semi-strukturert intervju har vi et mål om en guidet samtale heller enn bruk av standardspørsmål. Semi-strukturerte intervjuguider er fleksible og gir anledning til å følge opp, gå i dybden og forfølge utsagn om fakta, synspunkter og ideer fra informantene. Ved bruk av åpne spørsmål i intervjuet kan forskeren kartlegge begreper, uttrykk og praksiser. En slik form for intervjuguide med åpne spørsmål, kan gi tilgang på data en ikke visste var av interesse (Yin, 1994). I de videre intervjuene ønsket vi å gi respondentene retning, og lagde intervjuguide for semistrukturerte intervju for de andre nødetatene i SAMLOK. Å velge ut hvem som skal være med i denne undersøkelsen er en viktig del av vår samfunnsforskning. Vårt formål gjennom kvalitativ metode er å komme så nær målgruppen som mulig. Målgruppen vår er ledelsen i politi, helse og brann-redning i SAMLOK, i tillegg til direktorat og departement. I teorien er det vanskelig å vite hvor mange respondenter vi har behov for, men for å få kvalitet i vår forskning bør vi

ha minimum 8-10 respondenter. Det er på forhånd vanskelig å vite om dette er tilstrekkelig for vår forskning i SAMLOK. Det er som regel kostnadskrevende der undersøkeren må flytte seg fysisk fra sted til sted påpeker Jacobsen (2005). I tillegg er det viktig å gjøre intervjuet i så hjemlige omgivelser som mulig for respondenten, da mye forskning har vist at konteksten intervjuet foregår i kan påvirke innholdet. Kunstige omgivelser kan gi kunstig svar som igjen kan føre til at informasjonen ikke er pålitelig. (Jacobsen, 2005). Jacobsen sier videre at ingen kontekster er nøytrale, alt påvirker intervjuet i en eller annen form. Dermed er det umulig å si at en kontekst er bedre eller dårligere enn en annen. (Jacobsen, 2015). Vi starter med intervjuene ansikt-til-ansikt, der begge masterstudenter var tilstede. Intervjuene foregikk på politihuset i Drammen, der SAMLOK holder til, og i Statens hus Drammen der Justis- og beredskapsdepartementets representant holder til. I tillegg gjennomførte vi telefonintervju med en respondent fra DSB og to respondenter fra HOD. Vi gjorde lydopptak av intervjuene slik at vi hadde mulighet for mest mulig øyekontakt underveis i intervjuet. Vi vet at noen respondenter kan bli bundet når de vet at det tas lydopptak, men vi ønsket likevel å gjennomføre dette for å sikre oss all informasjon. Vi opplevde å få noe ny og nyttig informasjon da lydopptakeren ble avslått, men velger å ikke benytte det i vår analyse. Vi var i tillegg nøye med å føre notater underveis i intervjuene, også for at det skulle bli mulig å finne igjen tema og spørsmål i lydopptakene. Målet vårt var å gjennomføre intervjuguiden på ca. en time, men vi ønsket ikke at intervjuene skulle miste relevant informasjon, og var derfor innstilt på at intervjuene kunne ta inntil halvannen time. For å sikre at vi fikk med oss all informasjon som informantene kom med, samt strukturere intervjuene slik at de ble bedre egnet til analyse, valgte vi å bruke tid på å transkribere intervjuene. I følge Kvale (1997) er dette den vanlige prosedyren. Transkripsjon har en tendens til å bli betraktet som selve det solide, empiriske materialet i et intervjuprosjekt. Det er viktig å være oppmerksom på at enhver transkripsjon fra en kontekst til en annen medfører en rekke vurderinger og beslutninger (Kvale, 1997). Vi fant dette nyttig da vi skulle analysere. Det var enkelt å sortere og hente ut empiri fra transkripsjonen. Vi startet vår prosess med å tenke individuelle åpne intervju, men fikk et godt gruppeintervju med politietaten der både visepolitimester og operasjonssentralens leder deltok. Dette var et åpent for-intervju for å teste om vår metodetilnærming fungerte i praksis. Resultatet av dette intervjuet ble at vi ønsket å videreføre valgt metode med de andre respondentene sli at de kunne supplere hverandre under intervjuet. Gruppeintervju kan være hensiktsmessig i tilknytning til kunnskapsgenerering og eksplorering, når målet er å utdype fremfor å generalisere. «Den spontane samhandlingen som oppstår blant gruppedeltakere, produserer innsikt som sjelden eller aldri kan oppnås gjennom andre metoder» (Brandth, 1996). Generelt sett vil gruppeintervjuer kunne oppleves som mer krevende for intervjueren enn individuelle intervjuer. Men målsettingen om at vi ønsket spontane uttalelser ble styrende for vi valgte denne tilnærmingen. Respondentene kunne supplere hverandre, og vi kunne få tak i ulik eller lik vektlegging av det informantene kom med. I intervjuene med fagutviklerne, direktoratet og departementene valgte vi igjen åpen

struktur, men med en retning i spørsmålene om hvordan ledelsen hadde ivarett forankring for SAMLOK i departement og direktorat. Vi hadde som mål å etablere nødvendig tillitsrelasjon til våre intervjuobjekter. Vi ønsket at intervjuobjektene skulle åpne seg, slik at vi fikk «rett fra levra» informasjon om SAMLOK. Vårt mål var at respondentene skulle møte uforberedt til intervju for å skape rom for spontane svar. Vi mener å ha fått fra svar som ikke var kamouflert eller kunstig iscenesatt (Jacobsen, 2015). Derfor fikk ikke respondentene tilsendt spørsmålene på forhånd.

Vi har gjennomført intervjuer med visepolitimester og leder ved politiets operasjonssentral, Daglig leder og tidligere daglig leder av 110-sentralen (brann), Leder av AMK, fagutviklere fra politi og AMK, samt prosjektledelsen av Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt – Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOM) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Dette gir i alt 11 informanter, hvorav 5 ledere, 2 fagutviklere, 2 fra HOD, 1 fra DSB og 1 fra prosjektgruppen/prosjektledelsen/JD.

Informantene ble valgt ut i forhold til at det skulle være representanter fra ledelsen av alle de tre yrkesgruppene, prosjektledelsen som har fulgt SAMLOK samt satt i verk prosjektet Nasjonal Nødmeldetjeneste, fagutviklerne fra de ulike yrkesgruppene. Planen vår var å intervju respondentene fra selve SAMLOK. Underveis i vår prosess avdekket vi behovet for å intervju respondentene fra direktorat og departement. Med bakgrunn i at SAMLOK er resultat av grasrotprosjekt, ble vi interessert i hvordan det var forankret oppover i det politiske systemet, og det ble en viktig del av problemstillingen vår og det vi ønsket å svare på ved å fokusere på hvordan erfaringene fra SAMLOK kunne benyttes for den fremtidige ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten i Norge.

For at vi skal få en helhetlig oppgave har vi valgt å beholde de tre undersøkelsesområdene slik intervjuguiden foreligger, og slå sammen noen av spørsmålene innenfor undersøkelsesområdene slik at vi får nok informasjon til å gjennomføre en god analyse innen hvert spørsmålsområde. Vi laget en intervjuguide til ledere og medarbeidere i SAMLOK, og en annen til departement og direktorat da det var litt ulik empiri vi ønsket vektlegge. Begge intervjuguidene ligger i sin helhet som vedlegg.

### 3.8. Kvalitetssikring

Det finnes ingen perfekt forskningsprosess skriver Jacobsen. I enhver undersøkelse er det viktig å ha en kritisk vurdering av både metoden som brukes og de funn og konklusjoner vi kommer frem til (Jacobsen, 2005). Derfor er det nødvendig å redegjøre for hvilke svakheter som knytter seg til denne forskningsoppgaven, og de undersøkelsene vi vil gjøre i vårt arbeid. Er de valide - gyldige? Og er de reliable – til å stole på? Som samfunnsforsker er det viktig å ha et kritisk blikk på metoden og på de data som er samlet inn. Stille spørsmål om vi benytter oss av den rette metoden for å forske på det vi er opptatt av. Vi vil videre se på intern og

ekstern gyldighet for å vurdere validiteten i undersøkelser, deretter vurdere om funn er reliable.

### 3.8.1. Intern gyldighet

Med gyldighet og relevans mener vi at vi faktisk måler det vi ønsker. *Intern gyldighet* innebærer om resultatene kan oppfattes som riktige (Jacobsen, 2005). Dette kan testes på to måter; gjennom å kontrollere sine funn mot andre, og selv gå gjennom sine funn på en kritisk måte. Når vi konfronterer de funn vi har gjort med de vi har undersøkt, gjør vi en *respondentvalidering*. Er funnene vi har gjort gjenkjennbare for respondenten? Når det er mulig i forskningen kan det sendes notat til respondentene for å sikre at funnene er valide. I vårt tilfelle vil vi sende et notat til informantene i ettertid med de funnene vi har gjort. Det gjøres først i slutten av april 2016, og dermed vil ikke respondentvalidering være mulig i vår undersøkelse. Det kan også være nyttig å sjekke egne konklusjoner med andre fagfolk; *validering gjennom kontroll mot andre fagfolk*. NOU-ene, Sluttrapporten, og de øvrige dokumentene vil være nyttige verktøy å benytte oss av, samtidig som vi pr. i dag ikke har funnet forskning eller dokumenter som går på vårt undersøkelsestema.

Vi må også spørre oss om vi har valgt rett kildemateriale. Som tidligere nevnt er de skriftlige kildene vi legger til grunn i vår forskning førstehånds, offentlige og institusjonelle kilder ifølge teorien (Jacobsen, 2005). Og vi må stille oss spørsmålet om vi har valgt riktige respondenter for intervjuene.

### 3.8.2. Ekstern gyldighet

Med ekstern gyldighet menes det i hvilken grad funnene fra undersøkelser kan generaliseres (Jacobsen, 2005). I utgangspunktet skal ikke kvalitative metoder generalisere fra et utvalg til større enheter, men heller gå i dybden og få tak i generelle fenomener (Jacobsen, 2005). Vi finner to ulike typer generalisering: *teoretisk* og *statistisk generalisering*. Den kvalitative forskningen har sin styrke i den teoretiske generaliseringen, fra empiri til teori. Den statistiske generaliseringen er mer utfordrende å få til ved kvalitative undersøkelser. Dette fordi vi undersøker få enheter, og disse er ofte trukket ut av en bestemt årsak; sin organisering, sine kunnskaper, stillinger og kan ikke karakteriseres som representative.

### 3.8.3. Validitet og reliabilitet

Det er viktig å vurdere om funnene i undersøkelser er reliable. Som forsker må man stille seg spørsmålet om det er noe ved undersøkelsesopplegget som kan påvirke resultatene (Jacobsen, 2005). Jacobsen sier at den beste måten for å øke validitet og reliabilitet er å triangulere, å kombinere kvantitativ og kvalitativ metode (Jacobsen, 2005). Vi har ikke tenkt å triangulere i

vår undersøkelse, men satser på en ren kvalitativ metode. Mange tilhengere av kvalitativ metode vil si at det er umulig å gjenta samme funn fordi kvalitativ metode er kontekstavhengige. Det vil si at resultatene vil være avhengige av den spesielle sammenhengen, den spesielle relasjonen mellom intervjuer og intervjuobjekt, stedet intervjuet finner sted, tidspunktet etc. Fenomener endrer seg og kan ikke kopieres. En slik påstand krever at vi setter spesielle krav til pålitelighet (Jacobsen, 2005). Jacobsen gjengir et slikt krav definert av Hammersley & Atkinson som *refleksivitet*:

*(...) vi innser at vi deltar i den sosiale verden vi studerer. (...) Vi har ingen mulighet til å stille oss utenfor den sosiale verden vi studerer, og heldigvis er det ingen nødvendighet. (...) I stedet for å se på forskningssituasjonens reaktivitet utelukkende som en feilkilde, kan vi utnytte den i positiv retning (Jacobsen 2005:230).*

I tillegg til å triangulere kan man legge vekt på evne til *refleksivitet* for å styrke påliteligheten i undersøkelsens funn. Dette betyr å utnytte kunnskap om hva som kan skje i ulike situasjoner ved innhenting av informasjon, og forklarer hvordan dette kan prege situasjonen (Jacobsen, 2005). Dette innebærer at vi som forskere må klargjøre vår rolle, og vise evne til å reflektere over rollen. Det er med på å øke troverdigheten til undersøkelsen. Åpenhet er et sentralt begrep her. Når vi som forskere er åpne rundt valg av metode og på hvilken måte resultatene kan påvirkes av dette vil troverdigheten til undersøkelsen styrkes gjennom de drøftinger og refleksjoner som gjøres. Det er viktig å være åpne om dem, og på den måten vil det være enklere å vurdere funn som fremkommer i undersøkelsen (Jacobsen, 2005).

*Dokumentanalyse*: Her kommer vurderingen om man har tilgang på de riktige dokumentene. Det må også vurderes om dokumentenes bruk av data passer til forskningsspørsmålene man har. I tillegg er det en vurdering om man kan stole på de kildene data kommer fra (Jacobsen, 2005:183). En svakheten i vår forskning er at vi har gjennomført en åpen induktiv metode studie med semistrukturerte gruppeintervju. I vårt valg av metode ved første intervju var vi helt åpne i forhold til struktur. Dermed fikk respondentene stort handlingsrom og anledning til å påvirke sin informasjon. I den videre intervjuprosessen evnet vi som forskere å se at det var nyttig å strukturere intervjuene i større grad. Det førte til at våre intervju endret seg mer mot semi-struktur, men allikevel med åpenhet for å ta opp oppdøkkende påvirkning i tematikk. Dette har gjort det meget utfordrende i forhold til å sortere og strukturere respondentenes informasjon. Som ferske forskere mener vi likevel det har vært smart å gjennomføre vår forskning med åpenhet, da vi mener å se at dette har vært nødvendig for å etablere tillitsrelasjon til våre respondenter. En av årsakene til dette var at vi først langt ut i vår masteroppgave fant løsningen og god struktur for hvordan vi ønsket å bygge opp vår avhandling. Respondentene har i stor grad påvirket vår beslutningsprosess i forhold til hva vi har funnet viktig å vektlegge i ledelsesprosessen i SAMLOK, og det har gjort at vi stadig har vært i bevegelse. I analysen, kapittel 5 har vi valgt å benytte store deler av sitatene

respondentene har kommet med. Dette har vi valgt fordi vi mener empirien vi innhentet belyser våre undersøkelsesområder og vi ønsket å formidle flere av utsagnene direkte slik at vi i minst mulig grad endret på empirien. Vi mener dette er viktig informasjon for å analysere vår problemstilling. Som nevnt var vår førte intensjon å intervju ledere og fagutviklere i SAMLOK, men valgte underveis i prosessen å innhente empiri fra departement og direktorat. Dette fant vi viktig for å analysere på hvilken måte det øverste forvaltningsnivået var en del av SAMLOK og gjorde dette til en del av problemstillingen vår. Derfor har vi valgt å gå bredt ut i vår analyse.

#### 4. Casebeskrivelse

*«Det var egentlig gode kollegaer på tvers av de tre etatene som begynte å se muligheter, sammen med alle de tre etatene. Alle trengte nye sentraler. Tok det med hjem til sin tjeneste. Så ble det omgjort til et prosjekt – mange brikker falt på plass ganske fort takket være en sjef, politimesteren, som gikk for dette. I tillegg til at alle tre skulle på nødnett. Jfr. De tekniske rommet. Utøya nesten på grensen til oss, AMK dekker Buskerud. Hadde da vært sammen et par års tid, åpnet dørene, samhandlet, de to andre etatene i Nedre Eiker klarte aldri å samsnakke med AMK, det klarte vi.» (c).*

Beslutningsgrunnlaget for samlokalisering av nødmeldetjenesten i Søndre Buskerud (SAMLOK) strekker seg tilbake til midten av 2000 tallet. En idé dukket opp og de lokale lederne i nødetatene brann, politi og helse gjorde så dette prosjektet kom i stand. Formålet var å utnytte samlokaliseringen til å gi effektiv felles leveranse av nytt nødnett som alle nødetatene skulle etablere. Det ble bygd en ny etasje på toppen av Drammen Politistasjon til dette formålet, og i mars/april 2009 ble SAMLOK åpnet. Praktisk gjennomføring ble i all hovedsak: opprettholde de tre nødnummer 110,112 og 113, atskilte operasjonssentraler for de tre nødetatene, men vegg i vegg. Dermed fikk de opprettet et felles kontaktpunkt ved felles aksjoner. De fikk her tilgang på felles møterom, oppholdsrom, opplæringsrom m.m. Det ble et stort samarbeid på innkjøp av teknisk utstyr med tilhørende support og opplæring, og felles teknisk rom i 6. etasje på politihuset i Drammen. De brukte tid på å etablere og utarbeide rutiner for å ivareta taushetsplikten hos den enkelte etat. Gevinster de mener å høste av SAMLOK er bedre tilbud til befolkningen der de kan gi riktig bistand raskest mulig. Forbedret samhandling, kompetanseutveksling og en bedre ressursutnyttelse for samfunnet. De mener nærheten styrker kommunikasjonen og ikke minst at resultatet av SAMLOK-prosjektet kunne ha direkte påvirkning på flere nasjonale avgjørelser med tanke på fremtidig organisering av nødmeldetjenesten. Dermed ble visjonen for SAMLOK satt:

*«En samlokalisert nødmeldingssentral skal gi bedre tjenester med økt trygghet til befolkningen, og være et fyrtårn i utviklingen av nødmeldetjenesten i Norge».*

Ledelsen i SAMLOK så nye muligheter for samvirke mellom de tre nødetatene ved å kunne utnytte felles leveranse av nødnett, identifisere synergieffekter mellom de tre etatene. Utvikle nye metoder og økt kvalitet for samarbeid på operativt nivå. SAMLOK ønsket også å fungere som ressurscenter for samlokalisering av nødmeldesentraler nasjonalt. De så muligheter i utvikling av operatørrollen som fagfelt og økt ressurseffektivisering i form av å utnytte logistikk kapasiteten bedre. I St. meld. Nr. 22 «Samfunnssikkerhet» (2007-2008) står det at

*«Samlokaliseringen i Drammen bør gi et godt grunnlag for å kunne trekke ut erfaringer og læring som både regjeringen og andre kan ha nytte av i arbeidet med å planlegge for felles nødmeldesentraler».* (St.meld. 22, 2007-2008)

## 5. Analyse

Vi vil i analysekapittelet ta utgangspunkt i vår problemstilling for å diskutere våre tre undersøkelsesområder på en logisk og systematisk måte. Dette gjør vi ved å dele undersøkelsesområdene i tre delkapitler. De viktigste kvalitetskriteriene i vår analyse er å anvende valgt teori for å forklare våre empiriske data. Vi vil deretter belyse våre analytiske resonnementer og med bakgrunn i dette svare på vår problemstilling med egen stemme. Vi har utformet en tabell som belyser våre tre undersøkelsesområder for hvordan SAMLOK kan benyttes for fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten. Vi har lagt frem teori vi mener er viktig for å forklare våre tre undersøkelsesområder og vist våre empiriske funn. Vi vil gjennom vår analyse gjenta strukturen i hvert av de tre undersøkelsesområdene slik: Først gjengi spørsmålene vi stilte, deretter gi svar på spørsmålet med egne ord og sitat fra empiri så analysere empiri og anvende utvalgt teori som verktøy for å komme i dybden av vår forskning. Til slutt vil vi oppsummere og konkludere for hvert undersøkelsesområde.

Undersøkelses-område	Teori	Funn
<b>Formål SAMLOK</b> Bakgrunn  De viktigste forutsetningene for suksess?	Public Administration som ledelsesteori (Brunsson, 2009)  Innovasjon – ny ide og organisasjon, entreprenørskap og entreprenører (Shumpeter, 1942), (Goal, 1998), (Donckels og Miettinen, 1990)  Koalisjonssystemet, den politiske prosessen og ledelsessystemet (Busch,2007)  Wicked problems (Weber, )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utfordringer md å løse «wicked problems».</li> <li>• Årsak til SAMLOK – setter sammen kjente ting på ny måte.</li> <li>• Egenskaper vi ser lederne som entreprenører i SAMLOK innehar.</li> <li>• Lederne i SAMLOK forhandlet frem avtaler og kontrakter og tilfører ledelsessystemet tilstrekkelig makt.</li> </ul>



<p>Forhold og likeverd</p>	<p>Styringsnettverk (Sørensen, 2005)</p> <p>Ledelseslærens idealmodell, ledernivå forankring (Busch, 2007)</p> <p>Makt påvirker samarbeid (Busch, 2007)</p> <p>Endringsvilje (Busch, 2007)</p> <p>Tillit utvikler felles forståelse (Giddens, 1993, Luhmann, 1979)</p> <p>Planlagt tilsiktet strategi som visjon (Mintzberg, 2008)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SAMLOK har ulike typer av Wicked problems, dette øker i takt en verden i endring.</li> <li>• Det dannes et relativt stabilt horisontalt nettverk mellom de tre etatene i SAMLOK.</li> <li>• Koalisjon og styringsnettverket i SAMLOK har støtte fra deler av ledelsesnivå 1, som er fragmentert.</li> <li>• Jevn maktbalanse</li> <li>• Avgjørende for suksess i SAMLOK.</li> <li>• SAMLOK har lyktes i å skape tillitt.</li> <li>• Er i hovedsak 6. etasje på politihuset.</li> </ul>
<p><b>Ledelse</b></p> <p>Hvilken kompetanse har lederne?</p> <p>Hva er de viktigste elementene i god ledelse og hvilket handlingsrom har ledelsen fått?</p> <p>Hva er det viktigste bidraget fra din etat? Hva har etaten bragt inn til SAMLOK og hva har de andre etatene bidratt med?</p>	<p>Ledelsessystemet, Atferdssystemet og Ledelsesutviklingsprosessen (Busch, 2007)</p> <p>Ideallærens ledelsesmodell med tre ledelsesnivåer (Busch et al, 2007)</p> <p>Nettverkssamarbeid (Danelund, 2009)</p> <p>Ledelses- og fagkompetanse</p> <p>De fire fortolkningsbriller (Bolman og Deal, 2014)</p> <p>Tilsiktet strategier (Mintzberg, 2008)</p> <p>Endringsstrategi, og ledelsens oppgave å lede ledelsesprosessen, ledelseskompetanse, endringsvilje (Busch et al, 2007)</p> <p>Fremvoksende strategier (Mintzberg, 2009)</p> <p>Prinsipal-agentteori (Opstad, 2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Setter mål for SAMLOK</li> <li>• De ansattes personlige egenskaper bringes inn og utnyttes i den totale ledelsesprosessen. Dette øker den totale lederatferden i SAMLOK.</li> <li>• Svært ulik ledelseskompetanse i de ulike nivåene i SAMLOK.</li> <li>• I SAMLOK er både ledere og operatører opptatt av nettverkssamarbeid. Utfordrende med etatsvis utdanning av redningspersonell.</li> <li>• Lederne vært bevisst på å utvikle fagkompetanse og noe ledelseskompetanse, men ikke lagt en strategisk plan for utvikling av ledelseskompetanse.</li> <li>• Prosjektleder og øvrig ledelse i SAMLOK evner å skifte mellom ulike briller for å få frem de beste i organisasjonen.</li> <li>• SAMLOK lagt strategi for ledelsesutvikling nivå 3, men ingen tilsiktet strategi for mellomlederne.</li> <li>• Stor endringsvilje blant alle i SAMLOK.</li> <li>• Kritikk fra Helse-Norge har ført til fremvoksende strategi for å sørge for kvalitet i alle ledd hos helse i SAMLOK.</li> <li>• Lederne som prinsipal evnet å anvende utnyttet energi, og sørget for felles</li> </ul>



<p>Hvordan kan nødmeldetjenesten ledes videre?</p>	<p>Tillit (Giddens, 1993, Möllering, 2006)</p> <p>Fra PA (Weber) til New Public Leadership/NPL (Brookes, 2010)</p> <p>Styringsnettverk (Sørensen, 2005) Innovasjon (Schumpeter 1942, Roger, 1995) Samfunnsøkonomi (Ringstad, 2011) Utøvelse av makt (Hovi 1998)</p> <p>Innovasjon (Schumpeter, 1942, Roger, 1995) Prinsippal-agentteori (Opstad, 2013)</p>	<p>helhetlig forståelse mellom leder og operatør.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Høy grad av tillit i SAMLOK har ført til felles satsning på fagutvikling.</li> <li>• Ulik utvikling i de tre etatene fra PA til NPL-ledelse. SAMLOK i større grad utviklet seg mot New Public Leadership mens nødmeldetjenesten nasjonalt kan synes å fortsatt høre innunder Public Administration.</li> <li>• Godt fungerende styringsnettverk i SAMLOK.</li> <li>• SAMLOK lyktes i å etablere en organisasjon med samfunnsøkonomiske gevinster.</li> <li>• Ledelsen sørget for et innovativt miljø.</li> <li>• Asymmetri i relasjonene i forvaltningen.</li> </ul>
<p><b>Effekt</b> Effektivitet - hva har dere oppnådd med SAMLOK?</p> <p>Har SAMLOK økt forståelse/kunnskap for samhandling</p> <p>Videre utvikling av SAMLOK – veien videre for nødmeldetjenesten</p>	<p>Koalisjonssystemet Transformasjonssystemet Bidrag- belønningsprosessen (Busch, 2007)</p> <p>Ledelseslærens idealmodell (Busch, 2007) Makt (Claes, 2012) Innovasjon (Johnsen, 2011) Tillitt (Giddens, 1993, Möllering, 2006) Styringsnettverk (Danelund, 2009) Kompetanseledelse og kompetanseoverføring (Lai, 2013)</p> <p>Fremvoksende strategi (Mintzberg, 2008)</p> <p>Interne og eksterne nettverk (Busch, 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vellykkede kontrakter for felles mål</li> <li>• Smart og enkel prosess i nivå 1 og 2</li> <li>• Økonomisk gevinst</li> <li>• Det reelle ansvaret i nivå 1, 2 og 3</li> <li>• Jevn maktfordeling</li> <li>• Ny struktur med felles innhold</li> <li>• Gjensidig tillitt</li> <li>• Vellykket etablering i nivå 1 og 2</li> <li>• Strategi og fagutvikling koblet sammen</li> <li>• Formidabel kunnskapsutvikling mot felles nye prosedyrer og nye samarbeidsmåter</li> <li>• Økt felles forståelse</li> <li>• Utstrakt effektivisering ved bruk av Index som utspørringsverktøy i alle tre etater</li> <li>• Rendyrking av nødmeldetjeneste som fag</li> <li>• Effektene som dukker opp og gjør at SAMLOK evner felles utvikling</li> <li>• Fungerende internt nettverk, komplisert eksternt nettverk</li> <li>• Redusert svartid</li> <li>• Effektivisering av responstid</li> </ul>

Tabell 2: Undersøkellesområde, teori og funn.

## Del 1 Bakgrunn, suksess og samstemthet slik det oppleves i SAMLOK prosjektet

### a) Fortell kort om bakgrunnen for SAMLOK

For å svare på vår problemstilling vil vi presisere undersøkelsesområde 1. For å få kunnskap om bakgrunnen for SAMLOK spurte vi informantene om hva de ønsket å oppnå med SAMLOK, hva som var viktig med SAMLOK, kriteriene for suksess samt forholdet mellom de ulike etatene med samstemthet.

### b) 6. etasje i politihuset i Drammen

Vi vil videre i dette kapittelet gjengi essensen av de svarene vi har fått fra informantene og dokumentene. Først fra 110 (brann), deretter 112 (politi) og 113 (helse), fagutviklerne i SAMLOK, Direktorat for Sikkerhet og Beredskap (DSB), Helse og Omsorgsdepartementet (HOM) og Justis- og Beredskapsdepartementet (JD). Dokumentene NOU 2012:14, Sluttrapporten fra Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt (2014) og Prop. 61 LS (2014-2015) – Endringer i politiloven er dokumentene vi vil anvende som empiri i vår analyse.

#### Brann:

Det som var likt for alle tre etatene i nødmeldetjenesten var at alle etatene måtte gjøre noe med sin infrastruktur for å lede og effektivisere nødmeldetjenesten. Det var utfordrende å samle tre etater, men dette lyktes de i. Ledelsen i brann tenkte umiddelbart at dette var smart. All endring er skummelt, derfor var operatørene i brann mer skeptiske. De var ikke like sikker på at samlokalisering var smart. De hadde trygge jobber slik det var. Leder for nødmeldetjenesten i brann fikk føringer fra sine ledere om å utvide sitt ansvarsområde, samt å samlokalisere seg med de andre i nødmeldetjenesten. Operatørene fikk forståelse av at dette var smart og utviklet seg til å bli positive til samlokalisering. På veien til samlokalisering ble det etablert ulike grupper der alle ansatte var med. Det var ikke bare sjefene som bestemte. Og årsaken var at ingen enkeltpersoner var i stand til å etablere samlokalisering alene. Suksessen i endringsarbeidet har med ledelse og ansatte og økonomisk velvilje fra kommunen å gjøre. Alle innså at de var vinnere, og ikke så mye som stoppet arbeidet mot samlokalisering. De innså fordelene ved effektivisering og stor økonomisk gevinst. Noe også ordførere og rådmenn skjønnte. Det har lettet prosessen for brann og førte til at det ble bevilget penger til å gjennomføre prosjektet. Brann ser at de organisatoriske utfordringene har vært større for helse og politi. Helse har hatt store utfordringer oppover og stått i motgangen. Deler av ledelsen i brann kjenner folk i justisdepartementet, så de gikk direkte til politiavdelingen og rednings- og beredskapsavdelingen som gav uttrykk for at samlokalisering var en svært god ide og uttrykte at samlokalisering hadde vært et ønske i over tjue år. Samlokalisering ble ikke godt mottatt i POD. POD har ikke vært, og brann antar at dette har en sammenheng med at POD

ikke støttet opprettelsen av SAMLOK. I utredningen til politireformen råder Justisdepartementet å se mot strukturen i SAMLOK for etablering av nye operasjonssentraler. Men POD har ikke tatt hensyn til JDs råd i politireformen.

Sitat fra brann:

*«Brokete med små etater – men så klarte vi å samle dette... . Det var endringsvilje og påtrykk fra brann om å bli større og bedre. Jeg fikk føringer fra mine ledere om at dette måtte jeg få til».*

Når det gjelder implementeringen og anerkjennelsen oppover i systemet sier brann:

*«Vi kjenner folk i Justisdepartementet, så vi gikk bakveien til politiavdelingen og rednings- og beredskapsavdelingen som er svært positive til samlokalisering. Når vi snakket med de var de villige til å sette penger inn - Øi, de sier de skal gjøre dette vi har prøvd på i tjue år... . Sett i gang! SAMLOK ble ikke godt mottatt i POD. POD har ikke vært her, mulig dette henger ved at de opprettet SAMLOK, gikk forbi POD og tok seg til rette. Merkelig når alle direktorater og ministre har vært her, men POD aldri har vært her. De som er ansvarlige vil ikke komme hit. Og hver gang de har måttet komme sender de en underavdelingsleder – artig assa! Besøk kommer fra utlandet, men ingen fra POD altså.»*

*«Med brann som forholder seg til DSB, gøy å se den effekten. De kom asap for å se. I andre avdelinger må man gi pålegg for at etaten skal samarbeide. Følte vi ble motarbeidet fra enkelte direktorater, men det til tross kom folk sigende. Kunne ikke stå imot å besøke SAMLOK dersom det ikke skulle bli flaut... . Det begynte gæærn't, så ble det et furteprosjekt. Nei takk til nytenkning fra POD!»*

*«Hadde vi ikke fått penger hadde det ikke blitt noe av. Det er nok med en negativ person som kunne stoppet det. Det er ikke vanskelig å stoppe ting, men når det blir for bra greier man ikke å stoppe det. Det er det som er veldig spesielt her. Det holder med en overlege som sier at her kommer folk til å dø, men vi var ikke der.»*

*«Likeverdige? Vi hadde jo flere nybygg og tenkte at politiet kunne komme dit, men tror nok det vill vært vanskelig for politiet å komme til brannstasjonen. Politiet sier nok at det er det samme hvor de sitter, det er merkelig det der, jeg kan ikke forstå det. I Bodø bygger de felles nødmeldesentral på brannstasjonen, gærninger altså, det kommer til å dø folk i lassevis der. Det er litt rart. Men etatene imellom er vi likeverdige her, men sånn ellers, politiet må være på politistasjonen, men tydeligvis ikke i Bodø.»*

### Politi:

SAMLOK er et grasrotprosjekt. Bakgrunnen for SAMLOK oppsto ved at gode kollegaer på grasrota, på tvers av de tre nødetatene begynte å se muligheter som kunne spire frem. Alle de tre nødetatene i Drammen hadde behov for å oppgradere sine sentraler. Hovedårsaken til ideen med samlokalisering var at lokale ledere så at her var det mulig å spare mye penger. I tillegg skulle alle tre nødetatene implementere nødnett. En av de store fordelene ved å samlokalisere var å kunne dele teknisk rom som er vesentlig for nødnett, og med dette spare store summer. Relasjonene mellom nødetatene var også svært gode før etableringen av SAMLOK. Det har aldri eksistert andre forutsetninger hos nødmeldetjenesten i Drammen enn andre steder i landet for å lykkes med SAMLOK. Litt skepsis var det dog i etableringen av SAMLOK. Spesielt fra helse og brann som måtte flytte ut fra sine lokaler og inn i den nye etasjen på politihuset. Svært spesielt å flytte inn på politihuset. Det har vært noe motstand på veien, men ikke nok til å ødelegge for etableringen av SAMLOK. Det var nok større motstand hos helse og brann enn det var i politiet. Politidirektoratet (POD) har vært skeptiske til SAMLOK, de har vært litt upartisk og tilbakeholden. Man tenker seg at grunnen kan være at ideen ikke kom fra POD. Men har aldri stoppet SAMLOK, og prosjektet har fått lov til å utvikle seg.

Ledelsen i de tre etatene inngikk en kontrakt som ble omgjort til et prosjekt. Mange brikker falt på plass ganske fort takket være en sjef, politimesteren, som gikk for dette. Politimesteren var umiddelbart positiv til SAMLOK, og resten av ledelsen kom mer og mer med etter hvert. Halvparten av kollegaene var skeptiske fra starten, mens den andre halvparten var positivt med fra begynnelsen. I etableringsprosessen opplevde politiet at helse var skeptiske til flytte ut av sykehuset. Politiet kunne like gjerne flyttet inn på sykehuset, men da ville forutsetningen vært at dette kom opp i tidlig planleggingsfase. Det har vært viktig å definere fagmiljø. Politiet ser ikke det store behovet for resten av organisasjonen i politiet ved større hendelser, og er dermed ikke fysisk avhengig av å være på politihuset. Bakgrunnen for at SAMLOK ble lokalisert på politihuset var den største gevinsten med tanke på sikkerhet. Dette har ført til sikkerhetsklarering av de som jobber i SAMLOK også fra brann og helse. Personell i nødetatene uten sikkerhetsklarering kan ikke jobbe der, eller komme på besøk. Politiet poengterer i midlertidig at de ikke har avdekket noen ulemper ved SAMLOK. Samarbeidsånd og velvilje er hele grunnlaget for SAMLOK. Visjonen i SAMLOK er å være et fyrtårn i utviklingen av nødmeldetjenesten. Dette mener de helt klart å ha fått til. Med felles kjøkken, lunsjrom, garderobe møtes i det uformelle samarbeidet og bygger grunnlag for gode relasjoner og derav samhandling. Dette har ført til at etatene jobber veldig godt sammen. Samarbeid på tvers av etatene er nøkkelen i SAMLOK. Det er i SAMLOK et tydelig felles mål om en bedre, effektiv og profesjonell nødmeldetjeneste til publikum. Suksessen i SAMLOK er læringseffekten mellom nødetatene. Med teamarbeid og utvikling. Politiet sier de har lært mye av helse på nettopp det å jobbe i team, og blitt bedre på å prioritere ressursene for å jobbe

mer i team. Dette gjør også at operasjonsleder kan vite hva som foregår i sitt ansvarsområde og har fått et mer overordnet blikk.

#### Sitat fra politiet:

*«Det var egentlig gode kollegaer på tvers av de tre etatene som begynte å se muligheter, sammen med alle de tre etatene. Alle trengte nye sentraler. Tok det med hjem til sin tjeneste. Så ble det omgjort til et prosjekt – mange brikker falt på plass ganske fort takket være en sjef, politimesteren, som gikk for dette. I tillegg til at alle tre skulle implementere nødnett, jamfør det tekniske rommet (leder for politiets operasjonssentral).*

*«Menneskelig kontakt mellom nødmeldesentralene er avgjørende og tillitten mellom nødetatene kan kun skapes mellom menneskene i SAMLOK.»*

*«Politimesteren som hadde ansvar de første fire årene var veldig romslig i forhold til hvordan nødmeldetjenesten driftet SAMLOK. Samme har det vært også fra helse og brann. Ledelsen har hele tiden støttet opp med: Kjør på – dette blir bra – kjør på. Veldig greit.»*

*«Oppover i ledelsen i politiet har det vært velvilje hele veien i SAMLOK»*

*«Litt skepsis var det dog i etableringen av SAMLOK. Åssen skulle detta gå..... Så skjønner de etterhvert at her oppe i 6. etasje er vi likestilt.... Likeverdige parter er alle nødetatene i SAMLOK» «Det var som satte i gang hele spire til tanken.»*

*«Vi kunne gjerne sittede i et hus på vidda i SAMLOK, bare vi får sitte sammen. Vi bruker lite av vår indre organisasjon i større hendelser. Kommunikasjon mellom politi og nødmeldetjenesten ville gått uproblematisk uansett.»*

*«Vi ser bare gevinster..... Fylkesmannen i Buskerud har støttet SAMLOK. Han vil vi skal bestå.»*

*«Ikke en eneste bakdel har det vært i SAMLOK. Og man har ikke avdekket noen ulemper. Samarbeidsånd og velvilje er hele grunnlaget for SAMLOK.»*

#### Helse:

I 2005 kom informasjon om implementering av nytt nødnett i Norge. Dette fordret behov for mer plass for teknisk utstyr hos alle i nødmeldetjenesten. Daværende klinikk-sjef i Vestre Viken Sindre Mellesmo var initiativtaker og primus motor for å etablere dialog mellom nødetatene i nødmeldetjenesten for å se på muligheter for felles løsning og samarbeid. Med det var det sådd frø som begynte å spire og gro. Hver etat tok ideen om SAMLOK inn i egen organisasjon nedover i rekkene. Det ble derav forankret på gulvet hos nødetatene, og starten på SAMLOK var et faktum. På dette tidspunktet hadde nødetatene lite med hverandre å gjøre, bortsett fra ved avvik- og klagesaker. Sosiale arrangementer som «Blålysfester» var den

uformelle kanalen og samarbeide på. Etter dette begynte SAMLOK å spire som en praktisk løsning for å spare penger og etablere en god felles teknisk løsning for å etablere nødnett. Det neste som skjedde i prosessen var lokalisering av SAMLOK. Det ble bestemt skulle være hos politiet. Noe de øvrige etatene syntes var greit. Vi oppfatter at helse sier det var politiet som la føringene, også ved lokasjon ved samlokalisering. Det ble etablert små sammensatte grupper som jobbet med struktur, økonomi etc. Disse gruppene driftet av de ansatte er ifølge helse hele årsaken til suksess i SAMLOK. Endringsvilje hos de ansatte/bakkebyråkratene har vært helt avgjørende for suksessen. Prosjektledelsen, ledet an av politiet, deltok i alle de ulike prosessene. Det å bli kjent med hverandres fag og etablere økt forståelse har ført til at SAMLOK begynte å gro for alvor. Daglige uformelle treff ved kaffemaskinen, garderoben, korridor og møter som skjer hver dag gjorde at det virkelig begynte å spire.

Nasjonalt sett er SAMLOK slaktet over mange år, stått alene og blitt kritisert av alle i helse. Derfor var det særdeles viktig for helse i SAMLOK å håndtere taushetsplikten. Dette gjorde de blant annet ved å strategisk plassere 110-sentralen i midten. Dette var ikke tilfeldig. Det viste seg raskt at taushetsplikten ikke var noe problem, men noe etatene med økende kunnskap respekterte fullt ut. Vestre Viken blir lagt merke til fordi det leveres sterke faglige resultater. De er innovative i forhold til utvikling av verktøy til å måle av responstid, som er et krav. Det har vært viktig å levere, ikke bare på samvirke men også på kvalitet i AMK-faget fordi de har hatt alles øyne på seg. AMK i SAMLOK fikk utviklet et målingsverktøy som heter «Bliksund/AMK stat». Dette benyttes nå av hele AMK-Norge for å registrere tid og aktivitet i tjenesten. De ansatte i AMK har hatt en enorm endringsvilje. Visjonen om å være et fyrttårn i nødmeldetjenesten, og gjøre noe som ingen har gjort før har vært et ønske både hos ansatte og ledere. Dette har fulgt endringsprosessen både før SAMLOK ble etablert og visjonen har ved gjennom hele SAMLOK-prosessen.

#### Sitat fra helse:

*«På det tidspunktet (da SAMLOK ble etablert red.merk) hadde nødetatene lite med hverandre å gjøre i det daglige. Bortsett fra avvik og klagesaker.» «Endring hos de ansatte er helt avgjørende. Faggruppe, gruppe for infrastruktur og gruppe for sosialisering/bli-kjent-med fellessamlinger, quiz, bowling, til fag.»*

*«Vi startet en visjon om å være gode, det ville både de ansatte og ledelsen.»*

*«Jajajaja. Det er så gøy. Det har skjedd sååå mye..... Det er ikke mye uenighet. Politiet sier det er tre likeverdige parter, i SAMLOK er de det men operasjonssentralen for politiet måtte ligge på politihuset. Det er noe med den holdningen.»*

*«For SAMLOK i Drammen kan politimesteren sitte på Blokksberg. En politimester er en konsernleder, det viktigste er at nødmeldetjenesten er samlokalisert.»*

#### DSB:

DSB sier Nødnett var hovedårsak og utgangspunkt for å etablere SAMLOK. Daværende stabssjef i Buskerud politidistrikt fikk sin politimester til å gå tungt inn, og fikk med styret i Vestre Viken 110 og sykehuset i Buskerud. Alle trengte nye fasiliteter for å implementere nytt nødnett. Dette var et nedenfra og opp prosjekt fra alle etatene.

#### Sitat fra DSB:

*«DSB støttet SAMLOK med et ubetinget ja, - en god idé».*

*«Det er noe med å sitte sammen, spise matpakka sammen og møtes i ganger, dra opp dørene litte grann og si at det er en hendelse på gang, og be om en liten prat. Så gjør de tre lederne på vakt det, og gjennomfører felles aksjoner med felles plan for å bistå nødstilte. Det neste effekten DSB ser er fagutviklingen som har utviklet seg med gode felles rutiner og planverk. Det de lykkes med i SAMLOK er nettopp å skape gode tjenester for befolkningen.»*

#### Justis- og Beredskapsdepartementet:

Økonomisk intensiv med bakgrunn i nytt nødnett. Samtidig et ønske om bedre nødmeldetjeneste for publikum.

#### Helse- og Omsorgsdepartementet:

SAMLOK er ikke etablert på initiativ fra HOD. Grasrotprosjekt initiert av etatene lokalt, altså sykehus, politi og brann. Departementet kom in på et senere tidspunkt, men har aldri vært inne i SAMLOK styringsmessig.

#### NOU 2012:14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen

For å få til god katastrofehandtering nødetatene imellom forutsettes felles rolleforståelse, god kommunikasjon og samhandling.

#### Sluttrapport, Nasjonalt nødmeldingsprosjekt, 2014:

Sluttrapporten for Nasjonalt Nødmeldeprosjekt synliggjør et betydelig forbedringspotensial med økt kvalitet av nødmeldingstjenesten. Det skal bidra til bedre tjenester i alle de tre etatene. Utredningen har gjort funn som tilsier at samlokalisering kan gi positive virkninger: Den tverretatlige / tverrfaglige kompetansen forbedres, samvirket på tvers av etatene forbedres, utveksling av informasjon mellom etatene både før, under og etter hendelser blir enklere, lokaler og andre felles ressurser utnyttes med kostnadseffektivt, det tverretatlige nødmeldingsfaget videreutvikles på operativt nivå, tverretatlig koordinering på ledelsesnivå forbedres.

### Sitat Sluttrapport:

Utredningen identifiserte følgende samfunnsbehov:

*«Det er behov for lett tilgjengelig og robuste nødmeldingssentraler med høy faglig kompetanse som til enhver tid er i stand til å håndtere et stort volum av ordinære hendelser samt de store ekstraordinære hendelsene. Det er behov for en nødmeldingstjeneste som er organisert på en måte som sikrer godt samvirke i og mellom nødetatene og andre aktører. Det er behov for effektivt å utnytte offentlige ressurser, herunder tilrettelegge for god samfunnsøkonomi i tjenesten. Utredningen viser videre til at det haster med å iverksette forbedringstiltakene, og beskriver behovene for forbedring slik: «Det haster å bygge robusthet i norsk nødmeldingstjeneste. Dagens nødmeldingstjeneste klarer ikke å ivareta godt nok samvirke mellom nødetatene. For å ivareta brukernes tillitt til tjenesten må det iverksettes tiltak nå. Pågående overordnede OU-prosesser i nødetatene er ikke godt nok koordinert med den strategiske utviklingen av nødmeldingstjenesten. Det er utviklet felles mål for nødmeldingstjenesten som viser hvordan forbedringene i tjenesten kan måles for å se om tiltakene har ønsket effekt. Grunnlaget for målene er: Tidsbruk i sentralene. Reduksjon i antall misforståelser og feil knyttet til samvirke.»*

Når utredningen analyserer muligheter og alternativer for forbedring, finner den fem punkter på Ikke-organisatoriske forbedringer: *«Sikre rett kapasitet i tjenesten, Øke kompetanse, Forbedret teknologi, Bedre styring og forvaltning, Lik og riktig forståelse av lovverk.»*

### NOU 2015:17: «Først og fremst»:

For å redde liv er tid en kritisk faktor som kan ha stor betydning for pasientens overlevelse og rehabiliteringspotensialet. Det er viktig at befolkningen får rask svar når de ringer nødmeldetjenesten. En velfungerende akuttmedisinsk kjede er viktig for nødstilte. En god nødmeldetjeneste som folk kjenner og vet hvordan de skal kontakte er en grunnleggende forutsetning. Viktigste er imidlertid at akuttkjeden har høy kvalitet, er godt organisert og fungerer på en forutsigbar måte. Nødstilte må komme i kontakt med kyndige fagfolk som er trent i samhandling og vet hvilken rolle de har i akuttkjeden.

#### c) Analyse undersøkelsesspørsmål 1.

*«Regjeringen er opptatt av bedre samhandling og samordning til beste for innbyggerne i offentlig tjenesteproduksjon. Samarbeid på tvers er det opplagte svaret».*

(Jan Tore Sanner, Regjeringen.no)

Vi vil i undersøkelsesområde 1, analysere bakgrunnen for SAMLOK, hva som har vært forutsetning for suksess, samt opplevelsen av samstemthet og likeverd etatene imellom. Som ramme for drøfting i del 1, fokusere på koalisjonssystemet og den politiske prosessen som



kobler koalisjonssystemet og ledelsessystemet sammen. Ledelsessystemet har i vårt undersøkelsesområde 1, en funksjon ved aktiv deltagelse i den politiske prosessen og påvirker gjennom dette interesser, maktfordeling og maktbruk i SAMLOK.

Offentlig sektor skal forvalte felles oppgaver og felles verdier i samfunnet, og har gjennomgått en radikal utvikling (Brunsson, 2009). Med NPM har man fått en fragmentert offentlig sektor, med redusert mulighet for helhetlige løsninger (Christensen, 2007). Dette understrekes etter 22. juni-kommisjonens rapport der det erkjennes at forvaltningens evne til å gjennomføre vedtatt politikk og praktisering av mål og resultatstyring i offentlig sektor er svekket som følge av markedsorienteringen NPM representerer (NOU 2015:1) Dette gjør det også vanskelig å løse «wicked problems» som er en del av det daglige virke i nødetatene. Parallelt med dette ser vi også at verdensbildet endrer seg raskt. Når vi tenker wicked problems i verdensbilde ser vi disse øker, har et større og mer uforutsigbart omfang. Dette vil vi plassere i teorien som super-Wicked problems, der tiden løper ut og Messes/spaghetti der det er vanskelig å definere problemet og problemet endrer raskt karakter der tradisjonell problemløsning ikke virker (Leirset, 2014). Dette ser vi et eksempel på senest 26.04.16 da det i Sverige ble satt beredskapsstab bestående av Säkerhetspolisen (SÄPO), Nationale operative avdelingen (NOA) som tilsvarer norsk sikkerhetspoliti og Kripos. SÄPO skal ha fått informasjon fra Irakisk sikkerhetstjeneste om at syv, åtte IS terrorister har tatt seg inn i Sverige for å utføre terror i Stockholm. Et angrep mot såkalt «myke mål», det vil si sivile, kan være nært forestående (Tv2.no). Vi har ingen erfaring med å håndtere disse Spaghetti-problemene. Dette så vi 9/11 2001 med det vi ser som deby for nettopp denne type problem, 22. Juli da regjeringskvartalet og Utøya ble utsatt for terror og terrorangrepet i Paris 13. november 2015. Teorien viser at det ikke er mulig å prøve og feile, og tradisjonelle problemløsninger virker ikke. Alle problemene er unike og vi er uten erfaringer til å håndtere dem. Når slike større uforutsette hendelser inntreffer er det nettopp nødmeldetjenesten som er første offentlige instans for å starte arbeide slik at nødstilte får og livreddende hjelp og bistand. Nødmeldetjenesten er en fragmentert tjeneste med ulik organisering tilhørende to departement og tre direktorat. Vi mener å se at dette gjør det utfordrende å innfri felles mål om å redde liv og gi bedre tilbud til befolkningen med riktig bistand raskest mulig.

Respondentene forteller at daværende klinikkjef i Vestre Viken Sindre Mellesmo var initiativtaker og primus motor for å etablere dialog mellom nødetatene i nødmeldetjenesten, for å se på muligheter for felles løsning og samarbeid. Med det var det sådd frø som begynte å spire og gro. Hver etat tok ideen om samlokalisering inn i egen organisasjon og nedover i rekkene. På dette tidspunktet hadde nødetatene lite med hverandre å gjøre bortsett fra avvikk- og klagesaker. Idéen fra ledelsen i grasrota førte til at et smart innovasjonsprosjekt om samlokalisering av nødmeldetjenesten i Drammen førte til etablering av en koalisjon som dannet et styringsnettverk (Sørensen, 2005). Ordet innovasjon kommer fra det latinske ordet

«innovare» som betyr å fornye eller lage noe nytt (St.meld. nr. 7 2008-2009). Schumpeter (1942) definerer innovasjon som å sette sammen kjente ting på en ny måte, slik nødmeldetjenesten viser i idéen om samlokalisering. Adresseavisen fra 02.2012 peker på at det fra Brussel i EU-oversikt over innovasjon og forskning sies at Norge plasseres i gruppen med moderat innovasjon. Når det gjelder offentlig sektor i Norge mener vi se at dette eksempelet stemmer godt overens med våre funn med at nødmeldetjenesten har vært preget av fragmentert styring og lite innovasjon. Nødmeldetjenesten mener vi ut fra våre funn bærer preg av den tradisjonelle hierarkiske modellen for styring også i 2016, mens vi synes vi ser at SAMLOK evnet å benytte NPL med nettverksledelse som modell (Danelund, 2009). Vi unders på om tilsiktet strategi som visjon i norsk nødmeldetjeneste har vært: «*Squeeze the lemon insted of planting a new tree?*». For at innovasjon skal effektueres mener vi offentlig sektor må evne å ta i bruk entreprenørskap, og lage handlingsrom for at entreprenørene kan utnytte sine kvaliteter. Vi ser at styringsnettverket i SAMLOK har evnet å fungere som entreprenører ved å skaffe tilstrekkelig økonomiske ressurser, som agent vært villig til å ta risiko i prosjektet, tatt de grunnleggende beslutningene for å etablere SAMLOK som en ny innovativ organisasjon i 6. etasje på politihuset i Drammen (Goal, 1998).

*«Hadde vi ikke fått penger hadde det ikke blitt noe av. Det er nok med en negativ person som kunne stoppet det. Det er ikke vanskelig å stoppe ting, men når det blir for bra greier man ikke å stoppe det. Det er det som er veldig spesielt her. Det holder med en overlege som sier at her kommer folk til å dø, men vi var ikke der» (b).*

Vi mener at lederne i SAMLOK i sin lederatferd har lyktes i å skape endringskraft. Vår forskning synes å vise at entreprenørene i ledelsessystemet har vært kreative, initiativrike, ytt stor prestasjonsevne, vært risikovillige og utøvd god kommunikasjonsevne (Donckels og Miittinen, 1990). Vi antar at om dette prosjektet ikke hadde blitt noe av, måtte etatene etablert egne tekniske rom. Våre respondenter sier at alle de tre nødetatene hadde behov for å oppgradere sine sentraler for å etablere og implementere nødnett. Samlokalisering ville gi alle de tre etatene muligheter til stor økonomisk gevinst ved å dele teknisk rom.

*«Det var egentlig gode kollegaer på tvers av de tre etatene som begynte å se muligheter, sammen med alle de tre etatene. Alle trengte nye sentraler. Tok det med hjem til sin tjeneste. Så ble det omgjort til et prosjekt – mange brikker falt på plass ganske fort takket være en sjef, politimesteren, som gikk for dette. I tillegg til at alle tre skulle implementere nødnett, jamfør det tekniske rommet (c).*

Vi mener å se at lederne i de tre nødetatene dannet styringsnettverket i koalisjonssystemet, vi antar at de her representerer det teorien beskriver som relativt stabil horisontal sammenbinding av gjensidig avhengige autonome aktører (Sørensen, 2005). Vi synes vi ser

at i styringsnettverket forhandlet de tre lederne fram avtaler og kontrakter mot felles mål. Dette førte til en politisk prosess mot ny organisering (Busch, 2007) som resulterte i 6. etasje på politihuset i Drammen. Gjennom den politiske prosessen får ledelsessystemet i SAMLOK tilført nødvendig makt for å kunne lede etablering og drift av den nye organisasjonen. Vi synes å se at de kontinuerlige politiske prosessene noe ulik i de tre etatene. Vi mener å se at lederne i SAMLOK tar på seg de politiske «brillene» eller fortolkningsrammen. Vi antar at da SAMLOK skulle etableres og tre nødetater skulle bli til en felles samhandlende organisme, var det en levende politisk arena med en kompleks variasjon av individuelle interesser og gruppeinteresser. Det er legitimt å ha ulike interesser og da må det skje en forhandling. Og i disse forhandlingene settes mål, det blir derfor viktig å ha gjennomslagskraft politisk (Bolman og Deal, 2014). Våre funn peker mot at lederne har kartlagt det politiske terrenget og håndtert relasjoner til allierte og motstandere, og har hele veien evnet å skifte «briller» å ta i bruk andre fortolkningsbriller som human-resource og strukturelle når det har vært behov for det. Men politisk forhandling og makt er nødvendig for ledelsessystemet da dette påvirker samarbeidet mellom interessentene i SAMLOK (Busch, 2007). Vår empiri viser at koalisjonen hadde bred støtte fra mange ulike aktører i forvaltningen i ledelselærens idealmodell nivå 1 (Busch, 2007). Daværende stabssjef i Buskerud politidistrikt fikk sin politimester til å gå tungt inn, og fikk med styret i Vestre Viken 110 og sykehuset i Buskerud. SAMLOK fikk også støtte fra Fylkesmannen i Buskerud, ordførere og rådmenn som mente at samlokalisering var smart. Det har lettet prosessen for brann og førte til at det ble bevilget penger til å gjennomføre prosjektet. «*Jeg fikk føringer fra mine ledere om at dette måte jeg få til*» (b). Vi antar at samlokaliseringen kunne tatt lengre tid, eventuelt kanskje ikke blitt noe av dersom de ulike aktørene ikke hadde gitt sin støtte til etableringen av SAMLOK. Vi kan anta utfra våre funn at når en endringsprosess blir forankret i ledelsen i totalsystemet, er det lettere å gjennomføre enn om man ikke får støtte fra nivå 1. Sluttrapporten (2014) peker på at det der er behov for effektivt å utnytte offentlige ressurser, og tilrettelegge for god samfunnsøkonomi. Vi mener å se at koalisjonen i SAMLOK evner å være smart og innovative og i forhold til føringer som legges frem fra forvaltningen i dag.

Den største suksessfaktoren vi ser i etableringen av SAMLOK var at prosjektlederen evnet å lede samarbeid og utvikling, og var ydmyk og inkluderende ovenfor de andre nødetatene. Vi mener å se at han nettopp lykkes i å etablere et godt grunnlag i ledelsessystemet med å etablere målformulerende, problemløsende og språkskapende adferd (Busch, 2007).

I vår forskning ser vi at alle respondentene i SAMLOK peker på etableringen av ulike arbeidsgrupper med ulike ansvarsområder som jobbet med struktur, økonomi, teknologi, sosialt etc. Disse gruppene ble driftet av de ansatte, og er ifølge respondentene hele årsaken til suksess i etableringen av SAMLOK. Endringsviljen hos bakkebyråkratene har vært helt avgjørende for suksess. Vi ser at prosjektlederen evner å etablere aksept for mål, middel og visjoner i etableringsfasen. Vi mener å se at prosjektlederen evner å identifisere, analysere og

benytte energi som tidligere ikke er utnyttet for å skape ny energi i videre drift av samlokaliseringen. I følge Busch (2013) er dette sentralt for å lykkes i å gjennomføre endringsprosesser. Vi mener å se at den strategiske endringen som er gjennomført i etableringen fører til at SAMLOK etableres og utvikles til en velfungerende organisasjon. Og vi synes å se at de har gjennomført vellykkede endringsprosesser der alle ansatte har bidratt og vært direkte inkludert.

*«Her oppe tror jeg de har hatt stor fremgang i å etablere stor elastisitet, med stor tillit der man får til å spille hverandre gode» (i).*

SAMLOK kan ha lykkes i å skape tillit slik teorien beskriver at tillit dannes når medarbeiderne i nødmeldetjenesten deler samforståelse med sine kollegaer. Vi mener å se at de evner å utvikle og vedlikeholde tilliten fordi de evner å innfri de gjensidige forventningene de har til hverandre (Luhmann, 1979). *«Menneskelig kontakt mellom nødsentralene er avgjørende og tilliten mellom nødetatene kan kun skapes mellom menneskene i SAMLOK»* (d). Vi mener å se at tilsiktet strategi i all hovedsak er selve 6. etasje på politihuset. I ledelsessystemet er det utviklet mål, middel og visjoner og med strategi anvendt som visjon synes vi å se at de har lykkes i å få med seg de ansatte med mål om å skape rom for å fungere bedre sammen i SAMLOK (Mintzberg, 2009).

Våre forskningsresultater rundt temaet likeverd i SAMLOK mener vi å oppfatte er sprikende og ulikt for alle de tre etater i 6. etasje på politihuset. Makten mellom de tre nødetatene vil endre seg over tid. Og teorien beskriver at de involverte partene i SAMLOK utsettes for konstant indre og ytre endring i maktforholdet. Dette kommer tydelig fram i resultatene vi har funnet:

*Jajajaja. Det er så gøy. Det har skjedd sååå mye.... Det er ikke mye uenighet. Politiet sier det er tre likeverdige parter, i SAMLOK er de det men operasjonssentralen for politiet måtte ligge på politihuset. Det er noe med den holdningen.» (e).* *«Politiet la da som nå føringene fr samarbeidet. Det måtte ligge på politihuset. Det synes de øvrige etatene var greit» (e).* *«Litt skepsis var det dog i etableringen av SAMLOK. Åssen skulle detta gå... .. Så skjønner de etterhvert at her oppe i 6. etasje er vi likestilt.... Likeverdige parter er alle nødetatene i SAMLOK» (c).*

*«Likeverdige? Vi hadde jo flere nybygg og tenkte at politiet kunne komme dit, men tror nok det ville vært vanskelig for politiet å komme til brannstasjonen. Politiet sier nok at det er det samme hvor de sitter, det er merkelig det der, jeg kan ikke forstå det. I Bodø bygger de felles nødmeldesentral på brannstasjonen, gærninger altså, det kommer til å*

*dø folk i lassevis der. Det er litt rart. Men etatene imellom er vi likeverdige her, men sann ellers, politiet må være på politistasjonen, men tydeligvis ikke i Bodø» (b).*

Forutsetningene for å etablere SAMLOK i Drammen var ikke annerledes enn de ville vært ved samlokalisering av nødmeldetjenesten andre steder i Norge. «På det tidspunktet SAMLOK ble etablert hadde nødetatene lite med hverandre å gjøre bortsett fra avvik og klagesaker».

*«Det er ikke skjørt, men er det personer som ikke går sammen er det skjørt. Skjærer det seg på direktørnivå i de ulike etatene er det skjørt. Men også blant mellomledere og bakkebyråkrater kan det være grobunn for at SAMLOK blir vanskelig å videreutvikle. Det er svakheten at det ikke er noe overordnet som sier hvor vi skal. Det mangler vi jo. Det er den kritiske biten. I teorien kan helse komme å si at AMK skal flytte, eller vi vil ikke ha mer med politi og brann og gjøre. Da kan de låse glassdøra og ikke samarbeide mer. Da er SAMLOK i oppløsning. Dette har ikke vært noe tema så langt. Ikke en eneste bakdel har det vært i SAMLOK». (d)*

Dette kunne vært en problemstilling i starten da SAMLOK ble etablert, men når først SAMLOK er etablert antar vi at det ikke eksisterer økonomi til å splitte samlokaliseringen. Det ville fått store økonomiske kostnader som det med en 20-årskontrakt ikke bare er å gå fra. «Samarbeidsånd og velvilje er hele grunnlaget for SAMLOK». (c) «Vi startet en visjon om å være gode, det ville både de ansatte og ledelsen». (c) Dermed ser vi at samlokaliseringen ikke er skjør med tanke på kostnadsspørsmålet, mens vi ser at i bakgrunn i ledelsesprosessen med å inkludere de tre etatene i samlokaliseringen at en inkluderende, smarte tanken i SAMLOK fører til etablering av innovativ tenkning som er bærekraftig er det som kan være skjørt. Det er her det er personavhengig – en videre utviklingen av SAMLOK og ikke selve samlokaliseringen.

#### d) Delkonklusjon 1.

I analysen om bakgrunn, suksess og samstemthet slik det oppleves for ulike parter i SAMLOK prosjektet, har vi først fokusert på bakgrunn og årsak til SAMLOK ble etablert. Vi har vist til at med New Public Management som styringsverktøy har offentlig sektor utviklet seg til å bli fragmentert, med redusert mulighet for helhetlige løsninger, og dermed store utfordringer med å løse «wicked problems» for publikum. I tillegg til dette er verden i endring og vi ser et ustabilt verdensbilde. Med økende grad av «spagetti-problems» som for eksempel flyktningkrise og terror, virker ikke tradisjonelle problemløsninger som strategi for nødmeldetjenesten. Vi ser at den øvrige nasjonale nødmeldetjenesten bærer preg av tradisjonell hierarkisk styring også i 2016, og lurer på om tilsiktet strategi som visjon muligens har fremstått som:

*«Squeeze the lemon instead of planting a new tree».*

Lederne i SAMOK dannet styringsnettverk i koalisjonssystemet. De forhandlet fram avtaler og kontrakter med tydelige felles mål gjennom den politiske prosessen. Teorien om den konseptuelle foretaksmodellen for strategisk endringsledelse viser at dette legger til rette for å nå målet i å lykkes i å etablere 6. etasje. De politiske prosessene som har foregått er uoversiktlig og det finnes ikke tydelige svar på hvordan de ulike prosessene fungerer og hvilke aktører som deltar i hvilke prosesser. Vi ser at brann, helse og politi har ulike roller i koalisjonssystemet og ledelsessystemet, der vi mener å se at koalisjonen fra politi og brann har hatt en tydeligere rolle i ledelsessystemet enn helse.

Vi mener å ha funnet at lederne i SAMLOK har fremstått som gode entreprenører og etablert godt handlingsrom og tilført makt til ledelsessystemet. De har lyktes i å skaffe tilstrekkelige ressurser, vært villig til å ta risiko, tatt gode strategiske beslutninger om å endre nødmeldetjenesten til å bli en smart organisasjon i 6. etasje i politihuset i Drammen. Justis- og Beredskapsdepartementet understreker også dette ved å si at ledelsen i SAMLOK har vært ekstremt tøffe. SAMLOK ble resultatet av en innovativ idé, der det oppsto en ny organisasjon med mål om å spare penger ved etablering av nødnett.

Vi mener å ha sett at de lokale lederne slik ledelseslærens idealmodell beskriver, har fått god støtte fra ulike ledere i regjering, og ulike departement og direktorat, både i etablering og ledelse av SAMLOK. Men her ser vi ikke et enhetlig og ryddig bilde, det er også her fragmentert. Det er mange aktører i ulike myndighetsnivå, der noen legger sterke føringer, og andre som Helse- og Omsorgsdepartementet mener at de ikke skal ha noe ledende funksjon for SAMLOK. Respondentene ga uttrykk for at de opplevde en tilnærmet jevn maktbalanse mellom de ulike etatene. Vi mener å se at makten er i konstant endring i ulike prosesser på ulike nivå. Dette gir et fragmentert og uoversiktlig bilde, og sier mye om hvorfor styringsnettverk kan være svært komplisert å forstå. Men felles for suksessen i SAMLOK mener vi er at det har vært stor endringsvilje for alle involverte parter i alle nivå i SAMLOK, og det har vært avgjørende for suksessen i SAMLOK. Det samme opplever vi å ha sett når det gjelder gjensidig høy tillitt. Koalisjonen lykkes i å inngå kontrakter og sette seg mål, og enes om 6. etasje på politihuset som infrastruktur. Det fører til at SAMLOK etablerer seg som organisasjon og evner å etablere felles tilsiktede endringsstrategier. De utvikler deretter felles visjon for nødmeldetjenesten, og vi mener at dette viser en av årsakene til at styringsnettverket i SAMLOK lykkes:

*«En samlokalisert nødmeldingssentral skal gi bedre tjenester med økt trygghet til befolkningen, og være et fyrtårn i utviklingen av nødmeldetjenesten i Norge».*

## Del 2 Hva har ledere i SAMLOK fokusert på for fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten?

### a) Spørsmål om ledelsesprosessen

For å svare på vår problemstilling vil vi presisere undersøkelsesområde 2. Hvilken kompetanse har lederne, og hva er de viktigste elementene i god ledelse? Hva slags handlingsrom har ledelsen fått og tatt, og fra hvem? I tillegg stilte vi spørsmål om hva som var det viktigste bidraget fra informantens etat. Hva etaten hadde bragt inn til SAMLOK og hva de mente de andre etatene hadde bidratt med. Vi spurte også om hvordan de som ledere tenkte å prioritere fremover.

### b) «Det er ikke nok å flytte sammen»

#### Brann

Det er ingen tradisjon i brann for å utvikle lederkompetanse. De øverste ledere blir hentet inn, gjerne fra forsvaret, slik er det gjort i SAMLOK. Det er ikke krav til lederen, ikke fagutvikleren, det eneste er operatøren. Operatørene har krav om befalskurs 1. Når du har vært brannmann i to år får du åtte ukers grunnkurs på brannskole. Etter åtte år får du befalskurs 1, deretter befalskurs 2 som gjør at du kan være uttrykkningsleder. Nå utredes muligheten for å endre måten å tenke på ved å starte fagskole på denne utdanningen. Men DSB har ingen tanker om å opprette lederutdanning utover dette. Operatørene ble tidligere rekruttert fra de som ikke kunne være operative. De som for eksempel hadde vondt i benet og ikke kunne løpe. Når det gjelder god ledelse er alt det uformelle som foregår mellom lederne i gangen og muligheten til å ta tak i oppdukkende saker umiddelbart en styrke for godt lederskap i SAMLOK. Før SAMLOK var kommunikasjonen mellom ledelsen i etatene en lang prosess.

#### Sitat fra brann:

*«Det er så bra, for det er så dårlig! (Latter) Det er brannvesenet vettu, der er det kurs!*

*Praktiske fag.»*

*«På innsiden er det den som har vært brannmann lengst og som er mest sinna som får lederjobben. Han holder gutta i øra, og sånn blir det minst mulig støy.»*

*«Å være operatør det var straffa liksom. Ta telefonen – faan – hvor vanskelig er det da? Så skjer det at operatørene møter fagutviklerne..... Da skjer det liksom noe.»*

*«Heldigvis skjer det en forandring. Det ser vi her, det har vært så artig å følge med på.»*

*«Fagutviklingen for 110-sentralen har hatt mye å si. I Brann hadde vi en operativ leder og en daglig leder, måtte så først få tak i teknikker for å få på plass det. Så kom vi hit og så helse som hadde fagutvikler! Hæ! Seriøst, - vet dere ikke hva dere skal gjørra? På samme måte som vi ikke skjønnte hvorfor helse ikke hadde en leder inne på operasjonssentralen, både politi og brann måte vi ta innover oss at dersom vi skulle øke kvaliteten måtte det være noen som fokuserte på det».*

### Politi

Samarbeid på tvers av etatene er en nøkkel i SAMLOK. Med to hovedmål; publikum og fag. Ledelseskompentanse i politiet er tilfeldig, og i politiet er det mye ledelseskompentanse fra politihøgskolen. I SAMLOK har lederne ulik balast i de tre nødetatene og vi jobber veldig godt sammen i dag. Lederne må samarbeide godt og påvirke operatørene i nødmeldetjenesten. Politiet har 12 operasjonsledere som har opplæring og fungerer som definerte ledere i operasjonssentralen. Det er høye krav til å få den rollen. Opplæringen består av operatørkurs, fartstid og lang erfaring i etaten. Nå er det etablert et studie på høgskolen for operasjonsledere, men det er ikke noe krav at operasjonsledere må ha det kurset. Muligens blir det det etter hvert. Det er også et eget studie for å bli operatør, men kapasiteten på politihøgskolen tilsier at det ikke vil bli et krav på mange år.

Ledelsen i politiet er avhengig av at de ansatte har innsikt i SAMLOK som prosjekt, ellers kan det oppstå misforståelser og uklarheter underveis i prosjektet. For å lykkes i dette må lederne samarbeide godt for å skape felles forståelse og for å påvirke alle operatørene. Lykkes ledelsen med dette vil kvaliteten i nødmeldetjenesten øke ved å samlokalisere. Her er det mye å hente i god ledelse. Den største suksessfaktoren i etableringen av SAMLOK var at prosjektlederen evnet å lede samarbeid og utvikling, og var ydmyk og inkluderende ovenfor de andre nødetatene. Når tre etater skal flytte sammen var det viktig å føle på enhet og samspill i etableringen av SAMLOK. Det er viktig å prioritere tid på kultur og relasjonsbygging. Det uformelle samarbeidet betyr masse i hverdagen. Dette er ikke målbart, men nødvendig for suksessen i SAMLOK. Det er svært viktig å kjenne ansiktene til de man skal samhandle med.

Nybrottsarbeid er det ingen mal på, det er personavhengig. I tillegg har lederne i de ulike etatene noen å snakke med for å løse situasjoner man opplever som leder.

Politiet poengter at prosjektlederen tilfeldigvis var politimann, men det kunne vært en prosjektleder fra hvilken som helst etat. Det kreves svært mye for å jobbe som en velfungerende operatør i sentralen. Utfordringen er å utøve god ledelse og kommunikasjon i døgndrift med turnusarbeidere. Det er en utfordring å få til gode løsninger på dette. Når det gjelder arbeidet lederne imellom er det på kryss og tvers etter behov. Lederne har god kommunikasjon innad i etaten og ut mot de andre etatene i de ulike ledelsesnivåene. Menneskelig kontakt mellom sentralene er avgjørende, og tilliten mellom nødetatene kan kun



skapes av menneskene imellom i SAMLOK. Alle har vært så innstilt på å etablere og jobbe for godt samarbeid. Fagutviklerne har vært svært viktige for SAMLOK.

Helse hadde med fagutviklere inn i SAMLOK. Som følge av å se det arbeidet fagutvikler gjorde for helse, gjorde brann og politi en innsats for å få midler til å etablere fagutviklere i sin etat. Fagutviklerne er pådrivere i den daglige utviklingen og bringer opp viktige tema som det jobbes videre med. Oppover i ledelsen i politiet har det vært velvilje hele veien i SAMLOK.

Den store svakheten og den kritiske biten er at det ikke er noe felles overordnet styrende organ. Dette er mangelen i SAMLOK. De har hatt besøk av tre statsråder og mange andre prominente og viktige gjester.

#### Sitat fra politi:

*«Når det gjelder oss lederne imellom er det på kryss og tvers etter behov. Vi har god kommunikasjon innad i etaten, og mellom de andre etatene i de ulike ledelsesnivåene» (d).*

*«Øverste nivå er det mest kritiske for prosjektet. De kan beslutte og overstyre SAMLOK sin eksistens. Helse er kjempegira på at dette skal gå bra» (d)*

*«Vi skulle ønske å få til mer samøving og bedre opplegg rundt det» (c).*

*«POD har vært svært skeptiske til SAMLOK, litt upartisk og tilbakeholden mulig fordi ideen ikke kom fra POD. POD har aldri stoppet SAMLOK og det har fått lov å utvikle seg» (c).*

*«Politimesteren som hadde ansvar de første fire årene var veldig romslig i forhold til hvordan nødmeldetjenesten driftet SAMLOK. Samme har det vært også fra helse og brann. Ledelsen har hele tiden støttet opp med: Kjør på – dette blir bra – kjør på. Veldig greit» (d)*

*«Oppover i ledelsen i politiet har det vært velvilje hele veien i SAMLOK» (c)*

#### Helse

Ledelse er et fag og mye teori med mange verktøy som skaper refleksjoner. Ledelsen for helse i SAMLOK synliggjør ledelseskompetanse fra flere områder. Ledelseskurs fra BI, interne lederutviklingskurs i Vestre Viken, Nasjonalt topplederprogram fra Helse Sør-Øst. Dette har utviklet forståelsen for det å være leder, og har med det blitt mer målrettet og tydelig, besluttsom og inkluderende. Det har vært viktig med påfyll parallelt med å jobb som leder. Helse opplever et stort handlingsrom uten detaljstyring, og med tydelig mandat og driftsansvar. Både klinikkdirektøren og ledelsen i Vestre Viken HF har endret seg mot romslighet for ledelse og handlingsrom. Dette har resultert i gode prosesser i ledergruppene.

Som bidrag til SAMLOK har politiet bidratt med struktur og operasjonslederrollen. Også dette med å ta tak i hendelser og personell i etterkant med debrief og defuse. Dette har helse lært mye av, der AMKs tradisjon er å kun gjøre dette i katastrofesammenheng. Tradisjonen har vært at de som jobber pre-hospitalt ute, oftere blir ivaretatt mens AMK-ansatte blir glemt. Politiet har her lært helse svært mye. Brann har bidratt med brannkunnskap rundt hendelser, first responder og «Mens du venter på ambulanse» prosjektene.

#### Sitat fra helse:

*«Enhetsleder og drift av AMK var til å begynne med detaljer i forhold til nå. Driven og mine egenskaper fungerte da greit.» «Kollegaer sa til meg da jeg kom tilbake fra topplederprogrammet at noe hadde skjedd. Jeg har nok blitt mer selektiv og definitivt mer besluttsom. Jeg har mål og det har blitt uinteressant med snikk-snakk» (e).*

*«Jeg tror at det å være en tydelig leder er alfa og omega for å få gjort noe. Dette i balanse med empati og forståelse» (e).*

*«Være tydelig så ingen tviler på hvor man vil so leder, og hvordan men vil lede sin avdeling. Det er en essensiell ting» (e).*

*«Maktspillet som pågår i politisk beslutningsprosess er det nok ikke skrevet et ord om, og beslutningsprosessene tas i uformelle fora. Det er derfor ikke lett å følge maktspillet for SAMLOK som ikke har sterke krefter inn i politikken» (e).*

#### Fagutviklerne

Vi ønsker å plassere empirien fra fagutviklerne i Del 2: ledelse i SAMLOK, i sammenheng med handlingsrommet som er tatt og gitt, samt hva de tre nødetatene har bidratt med inn i SAMLOK. Det viktigste for fagutviklerne – er det gitte, frie, handlingsrommene der de styrer egen hverdag opp mot målene som er satt. Dette innebærer kvalitetssikre lydlogg og utvikle tverretattlig samhandling. De har i alle år hatt jevnlig møter, disse er intensivert veldig de siste årene. Ledelsen har satt av tid når det er behov for dette. For mennesker er ikke alltid endringsvillige og endringsdyktige, det er noe du må jobbe med. Da må det komme fra en plan som alle de tre etater er enige om. Med et sterkt fokus på kvalitet. I kjeden som redder liv, er alle viktige ledd, både helse, brann og politi. Inne på sykehuset opplever SAMLOK at det er svært få som engasjerer seg i nødmeldetjenesten. Det samme med politiet.

Rekrutteringsprosessen er enklere og mye mer attraktiv etter SAMLOK da stort fagmiljø trekker kompetente mennesker. Når det gjelder spørsmål om hvilken påvirkning SAMLOK har oppover, kan man se på politireformen som ikke tar hensyn til SAMLOK, til tross fra råd fra JD om å se nettopp til SAMLOK i oppbyggingen av nye politidistrikt.

Det hadde vært enklere om det hadde kommet føringer ovenfra. Toppledelsen i POD har aldri besøkt SAMLOK. Når de skulle komme har de sendt noen nedover i systemet.

Sitat fagutviklerne:

«Lettere å samhandle fag med noen man er samlokalisert med enn om man ikke er det» (f).

«Vi så at 22. juli tok oss, og nødnett tok oss» (g).

«Politiet trenger også en dedikert person til å ha fokus på faget. Politiet var traust, i sine lyseblåskjorter, litt gammeldags, alt vi har lært av AMK hadde vi ikke lært om vi ikke hadde sittet sammen. Når alle tenker likt kommer det ikke nye ideer, det må man ha. Så det har vært en kjempeverdi det at vi har sittet sammen, og at vi fikk en fagutvikleren til å drive faget videre og at vi fikk input fra helse. Politiet tar oppdukkende ting, og tenker ikke mål på samme måte som helse» (f).

«Samlokaliseringen i seg selv legger bare ting til rette. Den skaper ingenting hvis du ikke gjør noe fysisk med samlokaliseringen. Du kan godt flytte inn i samme bygg. Det vil det nok være mange steder i Norge på grunn av den nye politireformen. Men det gjør ingenting. Så er det viljen og kultur og hardt arbeid for å få dette til» (f)

«Løfte blikket – se helheten – det er til det beste for pasienten og publikum» (g).

«Vi har opplevd massiv motstand. Vi har blitt sett på som grusomme mennesker av helse, fordi noen mener vi har fjernet oss fra helse. Det er ikke få i Norge som mener at det vi driver med IKKE er til beste for pasienten, mens vi i SAMLOK merker ingen forskjell i nødmeldetjenesten» (g).

«Vi mener at det beste er at vi sitter sammen. Og vi mener det er helt feil at det blir som nå, med brann og politi, vi vet j ikke hvor mange helse som blir med. Det er dette vi vil, vi ønsker SAMLOK over hele landet. Det vil gi oss mulighet til å gjøre jobben vår på best mulig måte. Og vi ser nå, hva vi har fått til i løpet av så mange år, vi brukte mange år der vi ikke hadde tid til det virkelige faget, får det var så mye i det å få samlet i lokale» (g).

«Samme som vi opplever i Helse, direktoratet vært skeptiske mot oss i mange år, men vi tror vi har klart å formidle noen av gevinstene ved å være samlokalisert, tror ikke det er så mye motstand som det har vært. Vi har nok vært en verkebyll i mange år, ikke bare for de som er i direktoratet, eller som kan påvirke dem. Vi er ikke bedt inn i laget der man drikker kaffe med hverandre. Vi merker det. Det har alt å si – hvem som snakker med hvem» (g).

«Vi er her for å være gode til enhver tid» (g).

«Vi må tørre å innrømme at vi ikke er så gode, og finne ut hva vi kan gjøre med det» (g)

### Departementet for Sikkerhet og Beredskap

DSB støttet ideen om SAMLOK ubetinget. De har hele veien vært opptatt av å bli orientert i prosjektet, og deltatt i ledelsesprosessen hele tiden. DSB sier at måten SAMLOK er organisert på skaper god nødmeldetjeneste for nødmeldetjeneste.

### Sitat fra Departementet for Sikkerhet og Beredskap:

*«DSB mener SAMLOK er en suksess». «Det er noe med å sitte og spise matpakka sammen, møtes i gangen. Dra opp dørene å si: nå har vi en hendelse på gang – skal vi snakke sammen lite grann?» (h).*

### Justis- og Beredskapsdepartementet

JD sier at viktige kriterier for at SAMLOK har lyktes er at de har klart å etablere en stor elastisitet, med stor tillitt der man klarer å spille hverandre gode. Der de har fokusert på å forankre i de lokale ledd i virksomheten. I Vester Viken helseforetak og Søndre Buskerud politidistrikt og Vestre Viken IKS. Ledelsen har vært veldig opptatt av involvering av de ansatte i prosessen. JD uttaler seg ikke videre om forankring oppover i systemet, om den kunne vært gjort annerledes, men har oppfattet at det har vært ulik grad av suksess i denne forankringen. At de beslutningene som har blitt tatt har blitt tatt på tross av at de høyere makter har vært helt med, og JD berømmer ledelsen i SAMLOK for dette. SAMLOK har bidratt med innovasjon og et innovativt miljø. Etablert et miljø for endringsvilje som har gitt effekter. Selv om det er svært utfordrende å vinne frem oppover. JD uttaler at styringsplattformen kanskje ikke er systematisert for å drive like enhetlige tjenester. Selv om det er det nødmeldetjenesten skal for publikum.

### Sitat fra Justis- og Beredskapsdepartementet:

*«Ledelsen i SAMLOK har vært ganske tøffe. Fantastisk!» sier JD. «Jeg er faktisk svært imponert over helse som gikk den veien. Og der var det mye motstand. Jeg synes at de har vært ekstremt tøffe som har stått i det, tatt det valget og virkelig stått i det. Det skal de ha. Det krever litt av ledelsen dette» (i).*

*«Min opplevelse er at de tre etatene er helt likeverdige» (i).*

### Helse- og Omsorgsdepartementet

SAMLOK er ikke initiert av HOD, men av de lokale etatene i Drammen sier HOD. Departementene kom inn i dette på et senere tidspunkt. Nasjonalt nødmeldingsprosjekt anbefalte på det sterkeste å etterstrebe samlokaliseringmodell. Anbefalingene var også at HOD skulle utrede organisering for medisinsk nødmeldingstjeneste. Den ferdigstilles august 2016. I AMK miljøet på nasjonalt nivå er de fleste lederne positive til endringer. Men da primært til samlokalisering med egne ressurser som for eksempel pasientreiser. HOD mener

det vil foregå lokale prosesser på organisering av nødmeldetjenesten. Også etter rapporten om fremtidig organisering som kommer i august. Departementet går ikke inn med direktiv for organisering. De prosessene som har gått har vært ledet av JD. JD og HOD er likeverdige departement. Men for videre beslutning må det løftes opp på regjeringnivå. Et departement leder ikke et annet. Hvis Norge skal beslutte SAMLOK på nasjonalt nivå, må det gjennomføres i regjeringen. En utredning om SAMLOK på nasjonalt nivå foregår i fellesskap og løftes til regjering for beslutning.

Sitat fra Helse- og Omsorgsdepartementet:

*«SAMLOK skulle aldri styres fra HOD.....HOD har ingen totaloversikt over hvem som er for og mot SAMLOK» (j).*

*«SAMLOK har gitt mye positiv output, vi har hørt mye bra og det har ikke kommet noe konkret negativt ut av SAMLOK-prosjektet. Overveiende positive signaler har HOD fått fra SAMLOK. Det å bli kjent med hverandres kultur, drøfte, diskutere, være sammen og ha et fellesmiljø har vært et suksesskriteriet.....Det å ha et felles møterom, lunsjrom har tydelig vært fordrende for arbeidet i SAMLOK» (j).*

NOU 2012:14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen:

I større grad enn mangel på ressurser, er det behov for lovgivning, organisering eller store verdivalg, handler om ledelse, samhandling, kultur og holdninger.

Kommisjonen at den forskjellen enkeltmennesket kan gjøre er stor, og at det haster å ta tak i tiltak som anbefales for å gjøre både enkeltpersoner og samfunnet rustet til fremtidige utfordringer. For lav bemanning på operasjonssentralen er etter kommisjonen oppfatning en av de viktigste enkeltfaktorene som bidro til manglende ledelse og koordinering.

Kommisjonen påpeker videre at fraværet av velfungerende kommunikasjonsmidler er en annen faktor. Politiet var ikke i stand til å snakke sammen.

Kommisjonenes gjennomgang har reist fundamentale spørsmål om politiets beredskap, systemer og ledelse. Om politiet har etablert nødvendige planer og systemer for beredskap. Om planverket brukes aktivt nok av politiet og ikke minst ledelsen i politiet? Er de nødvendige forberedelser innen krisehåndtering gjort i form av øvelser, og er grunnleggende beredskapsforberedende tiltak gjennomført?

Sitat fra NOU 2012:14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen:

*«God katastrofehandtering forutsetter god kommunikasjon, samhandling og felles rolleforståelse nødetatene imellom. Når en katastrofe inntreffer, må redningsarbeiderne og etatene være samkjørte..... Flere av helse- og redningsarbeiderne som deltok i redningsaksjonen 22/7, har fremholdt behovet for et oppdatert felles planverk for samarbeid og samvirke mellom de forskjellige nødetatene ved store ulykker».*

*«Videre mener kommisjonen at det er en utfordring at dagens utdanning for redningspersonell stort sett gjennomføres etatsvis. Skal redningspersonell samhandle optimalt  
Kommisjonen slår fast at det «ble utvist stor gjennomføringsevne i den uoversiktlige situasjonen som oppsto..... Det var en klar rolleforståelse mellom ledelse og personell og personellet imellom».*

#### Sluttrapport fra Nasjonalt nødmeldingsprosjekt, 2014:

Nødmeldetjenesten i Norge fungerer ser der samvirket mellom etatene ikke fungerer godt nok, der ting går galt eller er lite effektivt. I Norge har operatørene høy faglig kompetanse. Her skiller Norge seg fra en rekke land som har valgt å utdanne operatører uten faglig bakgrunn og erfaring. Utredningen viser at dette er det viktig å ivareta. Men utredningen viser også at: Behovsanalysen viser at det må gjennomføres jevnlig målrettede tverretatlige øvelser og individuell *trening* i nødmeldingstjenesten.

Utredningen viser at etatene har ulik opplæring av operatører. Dette gjelder også internt innad i etatene. Slik får brukerne ulik behandling med varierende kvalitet, effektivitet og opplevelse. Det er også gjennomgående at alle de tre etatene sliter med rekruttering. Det bør vurderes standardiserte, enkle og effektive verktøy for å annonsere og selektene søkere. Feilrekruttering gir betydelige konsekvenser. Utredningen har gjort funn som tilsier at samlokalisering kan gi positive virkninger: Den tverretatlige / tverrfaglige kompetansen forbedres, samvirket på tvers av etatene forbedres, utveksling av informasjon mellom etatene både før, under og etter hendelser blir enklere, lokaler og andre felles ressurser utnyttes med kostnadseffektivt, det tverretatlige nødmeldingsfaget videreutvikles på operativt nivå, tverretatlig koordinering på ledelsesnivå forbedres

#### Sitat fra Sluttrapport fra Nasjonalt nødmeldingsprosjekt, 2014:

*«Konsekvensen når tjenesten ikke fungerer vil kunne være alvorlig både for enkeltpersoner og for samfunnet som helhet. De tre nødetatene har ingen felles strategi for oppfølging og utvikling av samvirket i rednings- og nødmeldingstjenesten. Det er imidlertid tegn på at en felles oppfatning av nødmeldingsfaget på tvers av etatene er under utvikling»*

*«Politidirektoratet er enig med utredningens funn om at størst mulig grad av samlokalisering vil gi størst effekt på kvalitet, effektivitet og brukerretting i nødmeldingstjenesten. En samlokalisering av politiets operasjonssentraler med 110 – sentralene og AMK vil på nåværende tidspunkt kunne påvirke sentrale prosesser i norsk politi. Uten en grundig konsekvensanalyse av samlokalisering, reserverer Politidirektoratet seg imot å anbefale samlokalisering mellom operasjonssentraler og 110 – sentralene. DSB støtter anbefalingen idet de mener at det er viktig å få til en reduksjon i antallet sentraler og en fullstendig*

*samlokalisering for brann, politi og helse. De ser ingen grunn til å reservere seg mot samlokalisering, verken med politiet eller med helse»*

NOU 2015:17: «Først og fremst»

De akuttmedisinske tjenestene skal være koordinerte og samordnet med øvrige etater, hovedredningssentralene og andre myndigheter. Det innebærer også at de ansvarlige virksomhetene skal sikre personelle nødvendig opplæring og trening i å utføre egne arbeidsoppgaver og trening i samhandling og samarbeid mellom alle leddene i den akutte kjeden. Helsedirektoratet sier det vil kreve en ny type kompetanse preget av mer endringsvilje og endringsevne.

Akuttmedisinforskriften beskriver at de ulike tjenestene må koordineres og samordnes med de øvrige nødetatene, hovedredningssentralene og andre myndigheter. I mange situasjoner er det et nært samarbeid mellom de tre nødetatene – helse, brann, redning og politi. Dette er helt avgjørende for et godt resultat. NOU 2015:17 beskriver multiple utfordringer knyttet til samarbeidet i dag. Etatene har ulik begrepsforståelse. Nødmeldetjenesten styrer ressursene ulikt og ulike sambandsrutiner. Samarbeidet må utvikles, dokumenteres og trenes på alle plan, det vil si mellom virksomhetslederne, nødmeldesentralene og de utøvende tjenestene. Dette gjelder ikke minst nødetatenes evne til samhandling og samarbeid ved store hendelser. NOU «Først og fremst» foreslå en betydelig satsing på å løfte kvalitet og styrke ledelse og organisering av blant annet nødmeldetjenesten. Uten kompetente ledere blir ikke kravet ra myndighetene implementert. Uten ledelsesressurser er det lite rom for organisasjons- og fagutvikling, dialog og erfaringsinnhenting inn mot nødmeldetjenesten.

c) Analyse undersøkelsesområde 2.

I analysen av undersøkelsesområde 2 velger vi å fokusere på ledelses- og atferdssystemet og interaksjonen mellom disse med ledelsesutviklingsprosessen slik den er beskrevet i den konseptuelle foretaksmodellen (Busch, 2007). Når vi forsker på ledelsessystemet i SAMLOK vil vi benytte oss av ledelselærens idealmodell (Busch, 2007) som rammeverktøy for å studere de tre ledelsesnivåene i organisasjonen, samt prosessene som kontinuerlig pågår mellom alle nivå på ulike måter. Alle i organisasjonen utøver ledelse i alle ledd slik teorien viser, dette utgjør den totale lederadeferden i SAMLOK (Busch et al, 2007). Vi vil først drøfte ledelselærens nivå 2, altså delnivå som består av de øverste lederne i SAMLOK og nivå 3 elementnivå der ledelse utøves mellom de ansatte. Fagutviklerne er et godt eksempel på ledelsen som utøves i dette nivået.

Vår forskning mener vi viser at i SAMLOK er både ledere og operatører opptatt av nettverkssamarbeid og kunnskapsutveksling mellom nødetatene.

Ledergruppen i SAMLOK (nivå 2) møtes formelt 1 gang i måneden, lederne sitter i samme korridor og ser hverandre til daglig. Ved store hendelser kan lederne lett etablere stab på SAMLOK. Vi ser at lederne som prinsipaler i SAMLOK har en bred ledelseskompetanse som er fragmentert og etatsvis med ulikt fokus. Gjörvkommissjonen peker på utfordringen ved at etatene utdanner redningspersonell etatsvis. De hevder:

*«Skal redningspersonell samhandle optimalt på et skadested, er opplæring og utdanning på tvers av etatene nødvendig. Det nevnte planverk kan brukes som et utgangspunkt for felles opplæring for nødetatene» (NOU 2012:14:189).*

I brann mener vi å se det er liten tradisjon for å utvikle lederkompetanse (Lai, 2013). De øverste lederne er ofte hentet inn, gjerne fra forsvaret, men det er ingen krav til lederen kun til operatøren med befalskurs 1. Selv sier brann:

*«Det er så bra, for det er så dårlig! (Latter). Det er brannvesenet vettu, der er det kurs! Praktisk fag. Når du har vært brannmann i to år så får du grunnkurs. Da får 8 uker på brannskole. Når du har vært brannmann i 8 år, så får du befalskurs 1, så får du befalskurs 2, som gjør at du kan være uttrykningsleder. Alt er kursbasert. Nå utredes muligheten for å starte fagskole på dette. At du utdannes før du er brannmann. En helt annen måte å tenke på. Så nei, det er ikke noe. DSB har tanker om å legge opp til en lederutdanning oppå dette her. De har gjort om på noe av utdanningen nå. Men ledere, sånn som oss, vi blir hentet fra utsiden som regel. Men på innsiden er det den som har vært brannmann lengst, og som er mest sinna som får lederjobben. Han holder de andre gutta i øra. Sånn blir det minst mulig støy. Vi kommer fra forsvaret og har blitt hentet inn fordi vi har noen egenskaper. Operatørene ble tidligere hentet ut fra de som ikke kunne være operativt, de som hadde vondt i beinet, eller som ikke kunne løpe. Å være operatør, det var straffa liksom. Ta telefon-faen – hvor vanskelig er det da?» (b).*

Vi mener likevel å peke på at brann har et sterkt fokus på ledere med ledelseskompetanse (Lai,2013), nettopp ved at de henter inn kompetanse utenfra. Ved at formelle ledere blir hentet inn, for eksempel fra forsvaret mener vi å se at DSB har en bevissthet om strategisk ledelse (Busch, 2007), og sørger for at det er kompetanse på å utføre en god ledelsesprosess med tilsiktet strategi (Mintzberg, 2008). Politiet sier at hovedtyngden av ledelseskompetansen kommer fra egen etat med kurs og utdanning fra politihøgskolen. Det er høye krav til operasjonsleder (nivå 3), der opplæringen består i operatørkurs, fartstid og lang erfaring i etaten. Vi mener å se at dette kan være årsak til vårt funn der politiet refererer:



*«Politiet var traust i sine lyseblå skjorter, litt gammeldags» (f). Vi mener politiet i SAMLOK kunne bidratt med bredere lederkompetanse (Lai, 2013) om de hadde lagt strategiske planer for lederutvikling med mer lederutdanning fra utsiden av egen organisasjon.*

Helse sier at til å begynne med fungerte det helt greit med «driven» og de personlige lederegenskapene som grunnlag for å drifte AMK. Med utviklingen av SAMLOK har det blitt økt behov for ytterligere kompetanse på ledelse, et fag som inneholder mye teori og mange verktøy.

*«Etter hvert har jeg sett viktigheten og opplever at det å ha teori og ledelsesfag er viktig. Veldig mye bevisstgjøring med faglig påfyll som har endret meg som leder. Kollegaer sa til meg da jeg kom tilbake fra topplederprogrammet at noe hadde skjedd med meg. Jeg har nok blitt mer selektiv og definitivt mer besluttsom. Jeg har mål og det er blitt uinteressant med snikk snakk.» (e).*

Gjennom vår forskning antar vi at det ikke er noe felles tilsiktet strategi (Mintzberg, 2008) for kompetanseutvikling for mellomlederne i SAMLOK. Noe fokus har alle etatene, men slik vi ser det ingen langsiktig strategi for utvikling med formelle krav av ledelseskompetanse. Dette mener vi kan henges på manglende tradisjon for strategisk kompetanseplanlegging i offentlig sektor. Vi ser at dette gjenspeiler vår kunnskap om at offentlig sektor framstår som fragmentert og dårlig ledet, nettopp i bakgrunn om manglende ledelseskompetanse. Johnson påpeker at det er viktig med individuell kompetanseutvikling (Busch et al, 2007). I SAMLOK peker vår forskning mot at det eksisterer tilsiktet strategi for aktiv kompetanseutvikling på nivå 3, nettopp ved at det arrangeres fagdager hver syvende uke for alle operatørene i nødmeldetjenesten. Våre funn viser at det også foregår individuell fagutviklingen i hver etat med individuell opplæring. Dette har brann adoptert av helse. Vi mener her å se at ledelsen har fokus på å forstå ansattes behov, og legger forholdene til rette slik at medarbeiderne kan utvikles og tar i bruk human-resource rammen slik Bolman og Deal beskriver det og definerer denne rammen som en familie (Bolman og Deal, 2014). Alle respondentene viser at de har felles oppfatning av at fagutviklerne fremstår som selve limet i fagutviklingen i SAMLOK. Det var helse som hadde med denne rollen inn i SAMLOK, og både brann og politi så at dette var svært nyttig og opprettet egne stillinger for fagutviklere i sine etater. Fagutviklerne er pådrivere i den daglige fagutviklingen og bringer opp viktige tema som det jobbes videre med i nettverkssamarbeidet (Danelund, 2009).

*«Fagutviklingen for 110-sentralen har hatt mye å si. I Brann hadde vi en operativ leder og en daglig leder, måtte så først få tak i teknikker for å få på plass det. Så kom vi hit og så helse som hadde fagutvikler! Hæ! Seriøst, - vet dere ikke hva dere skal gjørra? På samme måte som vi ikke skjønnte hvorfor helse ikke hadde en leder inne på*

*operasjonssentralen som både politi og brann, måtte vi ta innover oss at dersom vi skulle øke kvaliteten måtte det være noen som fokuserte på det» (b).*

Vi mener å se at fagutviklerne er pådrivere i den aktive søke-læreprosessen og realiserer utvikling av faget i nødmeldetjenesten i SAMLOK (Busch, 2007). Endringsvilje hos de ansatte er helt avgjørende (Busch, 2007). Operatørene i nivå 3 ble inkludert i SAMLOK-prosjektet, og bidro gjennom faggrupper der alle ansatte var med i utvikling av felles fagfokus med ulike grupper for infrastruktur, økonomi, gruppe for sosialisering/bli-kjent-med fellessamlinger, quiz, bowling og faggrupper. Ledergruppen i SAMLOK satt i prosjektgruppe ledet av prosjektlederen fra politiet. Summen av disse gruppene utgjør hele suksessgrunnlaget for at SAMLOK ble etablert som et velfungerende prosjekt. Det er tydelig enighet om dette blant våre respondenter både i og utenfor SAMLOK. Vi mener vi ser at ledelsen tar i bruk den symbolske rammen fra de ulike fortolkningsrammene, der de lager en felles kultur og bygger lagånd med samhørighet og mening. Ledelsen gir medarbeiderne i SAMLOK inspirasjon og «noe de tror på», og dermed gjør de SAMLOK til den beste utgaven av seg selv (Bolman og Deal, 2014)

*«Da prosjektet startet så vi ikke effektene vi kunne oppnå. Hva skjer her vi hadde tanker rundt å bli bedre kjent og dermed samhandle bedre. Og bli bedre kjent med hverandres fag og etablere økt forståelse. Da vi flyttet sammen begynte det å gro for alvor. Daglige uformelle treffene ved kaffemaskinen, garderoben, korridor og møter som skjer hver dag gjorde at det hele begynte å spire. Dette gjør mye for de ansatte og ikke minst ledelsesmessig» (e).*

Vi ser at prinsipalene som ledere i nivå 2 og 3 evner å anvende uutnyttet energi gjennom å skape høyere motivasjon ved å inkludere alle i deltagelse av SAMLOKs utvikling. Vi mener å se at SAMLOK har behov for strategisk ledelse for problemløsning for å sikre nødvendig tilpasning mot ønsket utvikling av organisasjonen (Mintzberg, 2009). Medarbeiderne får her nye arbeidsbetingelser ved å delta i videreutviklingen, dermed utnyttes den totale lederadferden som eksisterer i SAMLOK (Busch, 2007). Vi mener å se at de ansattes personlige egenskaper i atferdssystemet med kunnskap, motivasjon, følelser, verdier og normer bringes inn i nettverkssamarbeidet og er helt sentrale i den totale ledelsesatferden og ledelsesprosessen (Busch, 2007). Dette mener vi ledelsen i SAMLOK har vært dyktige til, der den enkelte ansatte bidrar til utvikling og ledelse. Vi mener dette er en smart ledelsesmodell for å øke den totale lederatferden. Ledelsen oppgave blir dermed å lede ledelsesprosessen, og ha fokus på felles mål i lederutviklingsprosessen som går mellom ledelsessystemet og adferdssystemet i organisasjonen. Ved å etablere de ulike faggruppene har ledelsen i SAMLOK ledet sammen med sine medarbeidere, i stedet for gjennom de ansatte. Med NPL er tiden nå inne for å lede fremfor å styre. At det er viktig å utvikle fleksibilitet i SAMLOK som

gjør det mulig å justere strukturelle og prosessuelle forhold i takt med samfunnsutviklingen for øvrig (Brookes, 2010).

*«Hovedgrunnen til suksess er at de ansatte har hatt en enorm endringsvilje. Uten det ville utviklingen og indre drive vært mye lavere. Vi startet med en visjon om å være gode, det ville både de ansatte og ledelsen. Og vi har sammen bestemt at vi ønsket og ønsker å være et fyrtårn i Nødmeldetjenesten. Vi skal være et fyrtårn og gjøre noe som ingen har gjort før, - og det skal vi gjøre veldig bra. Visjonen forelå lenge før SAMLOK ble etablert. Ved innflytting i SAMLOK ble det forankret på nytt. Denne visjonen har vært levende gjennom hele SAMLOK prosessen, og den har vært levende for alle ansatte og ledere hele veien» (e).*

I vår forskning ser vi at AMK har vært svært målbevisste og fokusert på fagkompetanse i nødmeldetjenestefaget (Lai, 2013). Med massiv kritikk og negative fortegn fra øvrige helse-Norge mot AMK i SAMLOK mener vi å se at det som framvoksende strategi har vært svært viktig å levere kvalitet i alle ledd. Vi finner at deres tilsiktede strategi (Mintzberg, 2008) har bestått av å skrelle bort alt av «utenom-AMK ting» som for eksempel intern varsling av traumer, brannvarsling, intern nød, innmelding fra ambulanser og alt av sentralbord-funksjon. Ledelsen har som prinsipal for operatørene som agenter definert kjerneoppgaver for AMK i SAMLOK (Opstad, 2013). De definerte kjerneoppgavene består av å svare på nødtelefon 113, gi veiledning fra medisinsk index, utalamere nødvendige ressurser og opprettholde beredskap. Alt annet defineres som «ikke-oppgaver». Med dette mener vi å finne at AMK i SAMLOK lykkes i å produsere en nødmeldetjeneste som representerer reell beredskap og bistand til nødstilte, bidrar til å redde liv raskere enn før de flyttet inn i 6. etasje på politihuset.

*«Mange av disse nevnte overflødige oppgavene er galemathias å bruke tid på i nødmeldetjenesten. Hva har disse oppgavene med en AMK-sentral å gjøre?» (e).*

Vi mener å se gjennom vår forskning at helse i SAMLOK med denne satsingen på nødmeldetjenestefaget evner å etablere høy grad av tillit hos politi og brann i SAMLOK (Giddens, 1993, Möllering, 2006). Med dette mener vi å se en effekt i at fagutviklerne har evnet å rendyrke faget videre i felleskap og ut i den enkelte nødetat i SAMLOK.

Med utgangspunkt i endringene og utviklingen AMK i SAMLOK har gjennomført for å rendyrke nødmeldetjenesten, ser vi at de henger med i utviklingen av trenden fra PA – NPM – NPL (Brookes, 2010). Vi synes å se ut fra våre funn at tradisjonen i AMK-faget fortsatt virker dårlig ledet og fragmentert, og kan antas å høre innunder tradisjonell hierarkisk styring i AMK Norge utenfor SAMLOK.

22. juli-kommisjonen pekte på at gjennomføringskraften, altså holdninger, kultur og lederskap i forvaltningen må bli bedre, og at dette er vel så viktig som økte bevilgninger. 22. juli-

kommisjonen pekte også på at man synes å være mer opptatt av prosess enn resultat. Dette kan reflektere en generell ledelsesutfordring i staten. Når det gjelder god ledelse er alt det uformelle som foregår mellom lederne i gangen og muligheten til å ta tak i oppdøkkende saker umiddelbart en styrke for godt lederskap for å avdekke og utføre endringer i SAMLOK (Busch, 2007). Før SAMLOK var kommunikasjonen mellom lederne i nødetatene en lang og tidkrevende prosess. Vi ser at med SAMLOK som styringsnettverk har lederne i de ulike nødetatene noen å dele erfaringer med, og kan snakke med sine gode kollegaer i gangen for å løse utfordringer i det daglige (Sørensen, 2005). Politimesteren som hadde ansvar de fire første årene var veldig romslig som prinsippal i forhold til hvordan agentene i nødmeldetjenesten driftet SAMLOK (Opstad, 2013). Alle i ledelsen i SAMLOK har hele tiden støttet opp med: «Kjør på, dette blir bra – kjør på» (b). Mennesker er ikke alltid endringsvillige og endringsdyktige, det er noe det kreves at man jobber med for å skape en felles problemløsende og språkskapende kultur i ledelsessystemet (Busch, 2007). Vår forskning viser at JD mener at SAMLOK har lyktes i å etablere samspill med stor elastisitet, tillitt der man klarer å spille hverandre gode (Luhmann, 1979).

*«Samlokaliseringen i seg selv legger bare ting til rette. Den skaper ingenting hvis du ikke gjør noe fysisk med samlokaliseringen. Du kan godt flytte inn i samme bygg. Det vil det nok være mange steder i Norge på grunn av den nye politireformen. Men det gjør ingenting. Så er det viljen og kultur og hardt arbeid for å få dette til.» «Løfte blikket – se helheten – det er til det beste for pasienten og publikum.» (f, g)*

Justis- og Beredskapsdepartementet sier:

*«Ledelsen i SAMLOK har vært ganske tøffe. Fantastisk! Jeg er faktisk svært imponert over helse som gikk den veien. Og der var det mye motstand. Jeg synes at de har vært ekstremt tøffe som har stått i det, tatt det valget og virkelig stått i det. Det skal de ha. Det krever litt av ledelsen dette» (i).*

Vi synes å se at handlingsrommet i SAMLOK har vært stort, også innad i hver etat i nødmeldetjenesten. En av de store styrkene for ledelsesprosessen i SAMLOK er slik vi ser det at ledelsen har evnet å anvende endringsstrategier for å utvikle nødmeldetjenesten. Det utvikles dermed langsiktige planer som lederne i SAMLOK kan følge for å nå målene de har satt for utvikling av nødmeldetjenesten (Freedman, 2013). Ledelsen som prinsippal får dermed en felles agenda og forståelse for hensikten med SAMLOK. Vi mener dermed ledelsen kan drifte SAMLOK med et langsiktig felles perspektiv, og fortløpende anvende trinnvise beslutninger for å lykkes (Johnsen, 2014).

*«Dagens styring og ledelse av politiet fungerer ikke tilfredsstillende. Det synes som at fraværet av langsiktig strategiske mål, og planer for norsk politi bidrar til en kortsiktig og hendelsesstyrt styring av politiet. Utvalget mener at politiet må gis et større handlingsrom og et tydeligere handlingsgrunnlag for å organisere, styre og lede virksomheten. Dette er viktig for å utløse en større grad av initiativ og gjennomføringsevne» (NOU 2013:9).*

Dette betyr at regjeringen som prinsipal må utvikle mål og sørge for problemløsende og språkskapende samspill (Opstad, 2013). Den fragmenterte og trauste forvaltningen i departement og direktorat ned til nødmeldetjenesten mener vi kan være en viktig faktor til at nødmeldetjenesten ikke framstår som en ledet organisasjon som helhet.

Vi mener å se at POD leder etter prinsippene i PA med tradisjonell offentlig administrasjon og hierarkisk styringsfunksjon (Weber, 1921). NOU 2015:1 understreker nettopp dette at dagens forvaltning i utgangspunktet bygger på den tradisjonelle hierarkiske forvaltningsmodellen. Vi mener det kan bety at makten både er gitt og tatt i toppen av hierarkiet hos POD, og handlingsrommet nedover i hierarkiet dermed blir svært begrenset. Dersom ledelsen i POD hadde evnet å utvikle seg i tråd med samfunnet for øvrig, og sett mot NPL så kan vi anta at POD kunne vært mer innovasjonsorientert samt evnet å anvende fremvoksende strategi fra grasrota. Dermed opptrådt som en prinsipal i forvaltningsnivå 1 med god innsikt i ledelsesprosessen og behov for strategisk endringsledelse i nivå 2 og 3 (Busch, 2007). Toppledelsen i POD har aldri besøkt SAMLOK slik statsråder og toppledere fra ulike departement og direktorat har gjort. Et eksempel på makten som tøves i forvaltningen mener vi å se i en hendelse fra 2012 da Justis- og Beredskapsminister Grete Faremo nærmest avsetter avsetter daværende politidirektør Øystein Mæland på direktesendt TV. Odd Reidar Humlegård ble deretter hentet inn som politidirektør på kort varsel. Humlegård gikk inn som politidirektør i 2012, med en klar strategisk plan om å sette sammen en ny toppledelse og forsterket ledergruppe: *«Jeg vil nå sette sammen en ny toppledelse md operativ erfaring fra særorganene og politidistriktene. Det har manglet litt»*. Vi mener å se utfra SINTEF-rapportene at etter at Humlegård ble politidirektør på permanent basis satte han i gang omstruktureringen av POD og sommerhalvåret 2013 ble flere sentrale lederstillinger lyst ut og besatt. I disse stillingene fikk POD tilført tung kompetanse fra eksterne utdanningsinstitusjoner og privat sektor. Med dette mener vi å se at Humlegård tilfører ledelsen i POD det han har gitt uttrykk for at han ønsket å gjøre som politidirektør. NOU 2013:9 bekrefter at politiet er under et betydelig endringspress. Grunnleggende utviklingstrekk i samfunnet utfordrer politimodellen og stiller nye krav til hva som er god polititjeneste. Utvalget mener at politiet ikke i tilstrekkelig grad er organisert, styrt og ledet for å møte denne utviklingen. For å utvikle et bedre og mer effektivt politi i fremtiden, må politiet gis et større handlingsrom til å organisere, styre og lede virksomheten. Samtidig må politiets egen evne til å gjøre nettopp dette forbedres (NOU 2013:9). Vi mener å se i vår

forskning at vi får dette bekreftet gjennom SINTEF rapport 1, 2014 og rapport 2 fra 2015 i deres prosjekt om evaluering av Seksjon for kriminalitetsbekjempelse i Politidirektoratet. Ansatte i POD uttaler seg slik:

*«Det er ingen her som har hovedoversikten. Vi bli ikke ledet. Jeg har ingen oppfatning av at jeg blir ledet, og jeg gjør som jeg vil... ..». «Feilen lederskapet gjør er at alt annet enn det indre liv er viktig. Toppene snakker bare med Hverandre, det tar all deres tid. Hele innenriksministerietsystemet er ikke her».*

SINTEF rapport 1 (2013) konkluderer sine funn blant annet slik:

*«På undersøkelsens tidspunkt oppleves avdelingen lederskap som svært lite relasjonelt orientert, og uten å vise de ansatte tillit. Mange ansatte i seksjonen etterspør et avdelingslederskap som foretar prioriteringer, kommuniserer strategi og anerkjenner de ansatte».*

Når presset ble for stort og POD følte de måtte sende representanter til SAMLOK da både statsråder og andre departement og direktorat hadde vært der, sendte POD representanter fra langt ned i systemet.

*«POD har vært svært skeptiske til SAMLOK, litt upartisk og tilbakeholden mulig fordi ideen ikke kom fra POD. POD har aldri stoppet SAMLOK og det har fått lov å utvikle seg» (d).*

Dette mener vi gjenspeiler seg i den offentlige forvaltningen med fragmentert og uoversiktlig kultur for å lede organisasjoner i mange nivå med uklar prinsippal-agentposisjon slik en av respondentene i SAMLOK sier det:

*«Utfordringen vår er at man går litt i utakt, det er en mild beskrivelse. Man går i kjempeutakt. Innad i- og på tvers av departementene er man helt i utakt. Så er det direktoratene som er i fullstendig utakt. Det gjør dette så vanskelig. I helse har vi et direktorat som ikke støtter noe som helst i SAMLOK. De har vært imot dette på lik linje med Gilbert og gjengen. Mange sterke krefter i Helsedirektoratet som snakker SAMLOK veldig ned. Helsedepartementet er positive, men har dårlig eller lite dialog med Helsedirektoratet. De er fullstendig i utakt. Politidirektoratet har ikke engang vært på besøk hos SAMLOK. De har vær imot SAMLOK fra dag en. Det er tungt og veldig vanskelig med makta som er så motstridende. Ingen i SAMLOK er så gode på lobbyvirksomhet, men i Vestfold derimot er de nok bedre på lobbying. Det er flere i Vestfold som har forbindelser. Man hører hvordan politikere kjøpslår og det er vel egentlig ganske råttent, men det er vel sånn det er da» (e).*

I vår forskning ser vi at DSB har aktivt monitorert i hele ledelsesprosessen (Busch, 2007). De har holdt seg orientert om prosjektet og støttet ideen om SAMLOK ubetinget. Vi mener å avdekke at DSB mener SAMLOK har lyktes i å utvikle publikums nødmeldetjeneste med store gevinster i et samfunnsøkonomisk perspektiv (Ringstad, 2011).

Våre funn viser at JD ser det har vært store utfordringer i ledelsesprosessen mot nivå 1. Vår forskning peker mot at JD mener SAMLOK har snudd kritikk og motgang til å effektivisere og anvende strategisk ledelse mot bærekraftig utvikling av nødmeldetjenesten i SAMLOK. Og berømmer ledelsen i SAMLOK for å ha bidratt med innovasjon og et innovativt miljø slik Shumpeter (1942) og Roger (1995) definerer innovasjon.

HOD uttaler at de har hørt mye overveldende positivt om SAMLOK, men departementet går ikke inn med noe direktiv for organisering. De prosessene som har gått har vært ledet av JD. Våre funn peker mot at dersom organisering av nødmeldetjenesten skal løftes til nivå 1, må det legges på regjeringens bord. Regjeringen må som prinsippal evne å lede ledelsesprosessen mot at nødmeldetjenesten får nasjonal standard (Busch, 2007). Dermed ser vi at erfaringene fra innovasjonsprosjektet SAMLOK kan løftes til nasjonalt nivå. Regjeringen som prinsippal kan dermed legge til rette for videreføring av en inkluderende nasjonal standard for bærekraftig utvikling for fremtidens nødmeldingstjeneste. Vår forskning peker mot at det ville være smart organisering av regjeringen som prinsippal slik at agentene i nødmeldetjenesten kan anvende tilsiktet strategi, for felles utvikling og av videreføring av SAMLOK på nasjonalt nivå (Opstad, 2013). Vi mener å se at slik kan nødstilte sikres hjelp med høy kvalitet og nasjonal standard uansett hvor de befinner seg i landet.

*«Maktspillet som pågår i politisk beslutningsprosess er det nok ikke skrevet et ord om. Og beslutningene tas i uformelle fora. Det er derfor ikke lett å følge maktspillet for SAMLOK som ikke har sterke krefter inn i politikken» (e).*

#### d) Delkonklusjon 2.

Vi har i undersøkelsesområde 2 analysert lederne kompetanse, hva respondentene uttrykker er god ledelse, hvilket handlingsrom lederne i SAMLOK har gitt, tatt eller fått og hva egen etat har bidratt med for at SAMLOK skal fremstå som en ledet organisasjon. Det første spørsmålet vi stilte var hvilken kompetanse har lederne i SAMLOK. Og vi fant at det er ulik lederkompetanse i SAMLOK. Kompetansen er tilfeldig, og det er angivelig ingen overordnet tilsiktet strategi for å utvikle lederkompetanse hverken i fellesskapet, eller individuelt i hver enkelt etat. I brann er det ingen egen tradisjon for å utvikle lederkompetanse, og mellomledere er hentet inn fra forsvaret. Politiets ledelseskompetanse er tilfeldig og den kompetansen de har er fra egen etat på politihøgskolen. Helse sier at ledelse er et godt verktøy men at det ikke er et krav om lederkompetanse for å bekle stillingen som leder i SAMLOK. Etter hvert som

SAMLOK utviklet seg, ble det et økende behov for ledelseskompetanse og faglig påfyll for å kunne lede utviklingen av SAMLOK, og at dette er en pågående prosess. For å anvende erfaringene fra SAMLOK ser vi et tydelig behov for å utvikle strategi for kompetanseheving og lederutvikling for fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten. Fremtidens nasjonale nødmeldetjeneste har behov for mer formell kompetanse om tjenesten skal fremstå som en ledet organisasjon.

Vi stilte deretter spørsmålet om de viktigste elementene i god ledelse i grasrotprosjektet. I etableringen av SAMLOK er det prosjektlederen som får skryt for å ha etablert kulturen for god ledelse. Dette virker å ha smittet over på lederne i SAMLOK, og de har deretter lyktes i å etablere god lederkultur for innovasjon i SAMLOK. Vår forskning viser at handlingsrommet i SAMLOK har vært stort, både innad i hver etat og i det totale nettverket. Dette ser vi har ført til de tre nødetatene følte seg hjemme i 6. etasje på politihuset og ble til en felles enhet. Dette er et resultat av samspill og felles språk som igjen har ført til felles forståelse og økt kunnskap etatene imellom. Effekten av det uformelle samarbeidet trekkes fram som et helt nytt fenomen, og har ikke eksistert mellom nødetatene tidligere. Summen av nettverket og god ledelse mener vi gir direkte effekt i balansering av maktfordeling, og fører til gjensidig høy tillit i SAMLOK. Tilliten er unik og skapt av individene i styringsnettverket. Den er personavhengig og krever vedlikehold, noe vi mener de lykkes i her. Våre funn bekrefter at også fagutviklerne er en smart funksjon som bidrar til gjennomføringskraft, kvalitet og utvikling. Fagutviklerne mener vi å se er selve limet for utviklingen mellom nødetatene i SAMLOK. Vi mener også det har vært lederdeltagelse fra alle i grasrotprosjektet SAMLOK. De har utviklet vinnerkultur i nettverket, der ledelsen tar i bruk gode ideer, arbeidsmetodikk og organisering på tvers av nettverket. Vi synes å se at lederne i SAMLOK har en god evne til å anvende ulike fortolkningsrammer for å lede styringsnettverket. Og mener definitivt at summen av inkluderende lederadferd er viktig og anvendelig for framtidig strategisk ledelse. Erfaringene på god ledelse er overførbare for fremtidig ledelse og effektivisering i Nasjonal nødmeldetjeneste.

Vi ønsket å finne ut hvordan forvaltningen, regjeringen, direktoratene og departementene har støttet opp om ledelsesprosessen av SAMLOK. Vår forskning, teori og dokumentanalyse viser tydelig at forvaltningen er traust og fragmentert og fører til uoversiktlig ansvarsfordeling. Og evner ikke å anvende framvoksende strategi fra SAMLOK for effektivisering og ledelse av nødmeldetjenesten. Det har vært tre statsråder på besøk i SAMLOK. Og DSB har hele tiden holdt seg oppdatert og støttet ledelsen ubetinget, og mener SAMLOK har lyktes i å utvikle kvalitet i nødmeldetjenesten med målbare resultater. En helt annen holdning finner vi hos POD. Toppledelsen har ikke besøkt SAMLOK til tross for gjentatte invitasjoner. Vår studie av NOU 2013:9 viser en mulig forklaring på at POD ikke har støttet ledelsen i SAMLOK. Politidirektør Humlegårds tilsiktede strategi om å innføre ny og betydelig forsterket kompetanse i toppledelsen i POD er nå gjennomført. Endringen har medført mye støy i POD



som følgen av nye ansettelser, dette har smittet over i politiets organisasjon forøvrig. I en rapport fra SINTEF dokumenteres det at ansatte etterspør langsiktig ledelse, anerkjennelse av ansatte og planlegging av strategiske mål og at dette ikke fungerer i dag. Endringene i POD har ført til ny organisering av politiet også ute i politidistriktene. Det foregår nå omfattende politireform for effektivisering og bedre ledelse i politiets organisasjon. Dette mener vi kan være en forklaring på hvorfor POD ikke har evnet å inkludere SAMLOK som en framvoksende strategi og støttet ledelsen i Politiet i Drammen. POD har kanskje hatt mer enn nok med å få oversikt i egen «stue»? Vi synes dette er vanskelig å forstå, da SAMLOK gjennom vår forskning viser seg å være det største innovasjonsprosjektet i for nødetatene og nødmeldetjenesten noen sinne. Justisdepartementet bekrefter SAMLOK som et revolusjonerende innovasjonsprosjekt og viser til Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt som nettopp kan dokumentere dette på flere områder. JD gir dermed uforbeholden støtte til ledelsen i SAMLOK om at de framstår som en svært velfungerende organisasjon. HOD omtaler SAMLOK som et velfungerende prosjekt, noe kjent men som ikke direkte angår direktoratet. De uttrykker at det har vært stor motstand mot SAMLOK på nasjonalt nivå i helse Norge. Dette tror vi kan være et resultat av at HOD ikke tar i ledelsesprosessen for fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten. De ønsker ikke å komme med direktiv eller slutninger om hvordan de kan støtte ledelsen i SAMLOK. Vi konkluderer med at forvaltningen også her framstår som fragmentert. Og for å etablere en helhetlig ledet nødmeldetjeneste i Norge mener vi regjeringen komme med at overordnet beslutning for hvordan Norsk nødmeldetjeneste skal ledes. Regjeringen sier nettopp det – at samhandling på tvers av etater er det opplagte svaret for ledelse og effektivisering i offentlig sektor.

### Del 3 Effekter av SAMLOK i nødmeldetjenesten

#### a) Spørsmål om effekt av SAMLOK

For å svare på vår problemstilling vil vi presisere undersøkelsesområde 3. For å få informasjon om SAMLOK har ført til en mer effektiv nødmeldetjeneste spurte vi respondentene om hvilken effekt de mener å ha oppnådd med SAMLOK. Om SAMLOK hadde bidratt til bedre ressursbruk for nødetatene og om SAMLOK hadde ført til økt kunnskap og forståelse for samhandling. Vi spurte om krav til bemanning og svartid, og til sist spurte vi om hvordan de skulle få til en videre utvikling av SAMLOK og hvordan prosjektet skulle tas videre.

b) Redde liv er det som står først

Brann

SAMLOK var å flytte sammen, det hele startet med at nødetatene skulle dele på anskaffelse av nødnett, det førte til økonomisk gevinst for alle i Nødmeldetjenesten. Det var nye mennesker som skulle snakke om nytt samarbeidsmønster i et unikt prosjekt og effekten ble SAMLOK. Kravet om implementering av nødnett ble svært krevende. Fagutviklerne kjenner til alt som skjer i SAMLOK fra alle de tre nødetatene. De er kontinuerlig oppdatert på nye krav som skal inn i sentralene. Fagutviklerne fungerer som en booster og er selve limet i SAMLOK for å få gjennomført prosjekter og delprosjekter. Effekten av deres arbeid gjør at nødmeldetjenesten raskt ser resultater, og dette skaper enorm motivasjon. En annen effekt for brann er erfaringene fra kollegaene i de andre nødetatene som drev med nødmeldetjeneste. Dette førte til en anerkjennelse av operatørfaget og bevisstgjorde brannvesenet på å håndtere sine innringere, noe de ikke hadde tenkt på før de kom inn i SAMLOK. Det var stor ubevisst kvalitetsforskjell mellom de tre etatene da de flyttet sammen, noe som har endret seg nå. 22. juli 2011 var den fatale dagen for terroraksjonen på Utøya som tok helt kvelertak på nødmeldetjenesten. Kommunikasjonen innad i SAMLOK førte til rask felles forståelse av at dette var en stor terror situasjon. Uten samlokalisering hadde ikke nødetatene mulighet til å komme i kontakt med hverandre denne dagen. Det var ikke mulig å ringe ut og det utviklet seg raskt en oppfatning om at dette var en katastrofehendelse som angikk alle nødetatene. En stor effekt i SAMLOK etter 22. juli 2011 var at det ble installert skyvedører mellom de tre sentralene i 6 etasje. Fagutviklerne utarbeidet felles utspørringskort og nye rutiner for teamarbeid samt videreutvikling av sertifiseringsprogram for operatørene. Ingen av lederne hadde egentlig tid til dette, men tok allikevel tak i utviklingsarbeidet. Bakgrunnen for økt samvirke var også at ressursene ikke fant hverandre etter hendelsen ved Utøya terroren. I SAMLOK ble det et kvantesprang i fagutviklingen. Brann har vært lite flinke til å tenke bemanning i forhold til hendelser.

Sitat fra Brann:

*«Når operatørene på de andre etatene stiller som spørsmål nummer to; hvilken farge er det på røyken, - da har vi kommet langt. Om det er damp er det ikke så viktig, om det er bensin er det farlig. Skjønner at dette er viktig. Det er det ikke så mange andre sentraler som spør om. Men det er kjempeviktig. Det har med deling av kompetanse å gjøre, og da må man sitte sammen. Felles utspørringskort gjør at AMK stiller de samme spørsmålene som politi og brann ville stilt, i hvert fall innledningsvis. Og i hendelser der det er behov for trippevarsling benyttes disse på to ulike måter. Det kan gjennomføres med innringer og uten innringer. Og når man sitter sammen kan den som mottar samtalen stille de spørsmålene som den enkelte fagsentralen ville gjort. Da dekker en operatør de spørsmålene alle i nødmeldetjenesten ville spurt. Livreddende først. Deretter livssikrende som stort sett er brann, deretter politiet med*

*etterforskning. Det er mye læring mellom etatene der. Dette er kjempebra opplæring etatene imellom» (b)*

*«Vi skjønnte at vi ikke var så gode som vi trodde». «Nå er det lett å snakkes, prates i gangen» (b).*

*Ved krav til bemanning sier brann: «Brann har 500.000. Det er mye automatiske brannalarmer, og kan drive med tilleggstjenester. Sitter helt annen bemanning på brann enn andre etatene. Finnes ikke nasjonal standard. Det er fundert noe, men vi er sterkt uenig i dette. Brann er alltid overdimensjonert på grunn av de automatiske brannalarmene. Men den store jobben er testingen av alle disse alarmene. Pengene man får for dette disponeres til å bemanne» (a).*

*Etatens krav til svartid? (AMK har krav om at 90% av nødsamtalene skal besvares innen 10 sek. Selvepålagt. Ingenting fra nasjonalt hold. Vi startet på 10 sek, er ned i 8 nå. Men vi har et gjennomsnitt på 4,5 sek. Responstid på 90 sek. Fått ned uttrykkingstiden for alle med 2 minutter» (a).*

### Politi

En av de store effektene med å samlokaliseres var at nødmeldetjenesten kunne dele teknisk rom i etableringen av nødnett. Dette er en vesentlig økonomisk gevinst og utløsende for ideen om hele SAMLOK prosjektet. Alle nødetatene ser store gevinster av SAMLOK i Drammen. Som en effekt av at helse hadde fagutvikler så politi og brann verdien og kopierte denne fagfunksjonen. Dette felles arbeidet har ført til at fagutviklerne avdekker gevinster i SAMLOK hele tiden, dette er viktig for å synliggjøre effekten SAMLOK har i nødmeldetjenesten. Trippelvarsling med felles startkort er et resultat av fagutviklernes arbeid. Det har ingen betydning hvilket nødnummer det ringes til. Nødstilte får de samme spørsmålene uansett hvilken operatør eller nødetat det snakkes med. Prosjektet med utvikling og implementering av felles index pågår fortsatt. Politiet har en tradisjon for at det er helt tilfeldig hvor god samtalen på 112 sentralen blir. Noen er flinke operatører men vi har ikke hatt gode systemer for å systematisere nødsamtalene. Alle i sentralene gir bare positiv tilbakemelding om å jobbe i SAMLOK. Den største gevinsten er at alle nødmeldingssentralene ligger vegg i vegg. Utøya ligger på grensen til Søndre Buskerud. 22. juli 2011, da terroren inntraff mottok politiets nødsentral i SAMLOK over 60 innkommende telefonsamtaler pr. minutt. Alt av sambandsmidler var overbelastet og det var ikke mulig å ringe ut. Innringerne ble stående i telefonkø eller kastet ut av køen. SAMLOK var årsaken til at nødetatene fikk oppdatert hverandre og lagt en plan sammen. Samkjøring av aksjonen uavhengig av sambandsmidler var en stor og avgjørende suksessfaktor denne dagen. Andre steder der nødetatene ikke er samlokalisert, ville man ikke fått dette til. Helse kom svært godt

ut av evalueringen i NOU 2014:12 (Gjørvrapporten) med bakgrunn i SAMLOK og det arbeidet som ble gjort der. De fikk tilgang til alle de opplysningene de trengte for å mobilisere tilstrekkelig med ressurser. Alvoret ble i relativt tidlig fase tydelig for alle de tre nødetatene, dette førte til tidlig samordning og utkalling av ressurser. Politiet poengterer at denne effekten ikke hadde vært mulig uten SAMLOK. Tilliten mellom nødetatene i SAMLOK kan kun skapes mellom menneskene som jobber der. Grunnlaget dannes i 6. etasje der det er etablert felles møterom, lunsjrom, kjøkken og garderobe. Det er ikke definert offisielle krav til bemanning av operasjonssentralen i politiet. Operasjonsleder må til enhver tid vite hva som foregår i Søndre Buskerud politidistrikt, og har et overordnet blikk. Vi har back-up system. I helgene er de tre operatører som er det absolutte minimum. Politiet har i dag 12 operasjonsledere som har opplæring og fungerer som definert leder i operasjonssentralen. Det er høye krav til å få den rollen. Opplæringen består av operatørkurs, fartstid og lang erfaring i etaten. Politihøgskolen har etablert egen utdanning for operasjonsledere, dette arbeidet har fagutviklerne i SAMLOK deltatt i å utarbeide. Det er ikke krav at operasjonsledere må ha dette kurset, men det kan komme. Det er også utviklet et eget studie for å bli operatør. Men kapasiteten på Politihøgskolen tilsier at dette ikke vil bli et krav på mange år. Politidirektoratet har nå begynt å definere bemanningskrav. Årsaken var 22. juli 2011 – Utøya, der det var en sommervikar på jobb, ensom og alene på vakt i operasjonssentralen i Nordre Buskerud Politidistrikt. Politiet ser at de skulle hatt verktøy for å dele nødvendig informasjon med de andre nødetatene. Dette ville vært effektivt for flåtestyring og for å utnytte felles ressurser bedre. Teknisk er det helt uproblematisk, dette ville vært enkelt og er i dag hyllevare sier politiet. Tilgang på teknisk informasjon om hverandres ressurser i felles oppdrag som tid, sted og hva som skjer. Det vil være en formidabel kostnad å implementere dette i alle nødetatene men utbytte med dette kunne utnyttet de ressursene nødetatene har på en mye mer effektiv måte med stor gevinst for publikum. Den eneste felles ressurs helse og politi har i dag er forsvarrets redningstjeneste med Sea King-helikopter. En annen effekt man nå ser tydelig er tydelig mangel på å kvalitetssikre samøving. Nødetatene i SAMLOK skulle ønske å få mer samøving og bedre kvalitet rundt dette. Øvelse er utrolig viktig for å være samspilt i skarpe oppdrag.

#### Sitat fra politi:

*«Kjempeenkelt når helse tar sin del av samtalen. Vi prøver å være to med greier det ikke alltid på grunn av høyt arbeidspress. Vi har tiltakskort, med det er annerledes en medisinsk index. Vi har så ulike oppdrag med enormt spenn og har så ulike saker. Det har ikke vært noe godt verktøy for å håndtere nødsamtaler for politiet. Å kunne sikre at operatøren ikke må handle tilfeldig. Dette er tidkrevende å endre. Vi må være mer samkjørt og omforente i hvordan vi bruker språk og utarbeider felles forståelse» (f).*

*Det er ikke definert noen krav til bemanning i politiet. Fram til nå har Politidirektoratet begynt å definere bemannings krav» (f).*

*«Nå har vi begynt å vurdere om brann kan bistå politiet i å besvare nødtelefoner ved store hendelser. Dette er noe vi ønsker på sikt. Men vi er ikke der ennå» (f).*

*«Vi er på langt nær i mål med utviklingen av SAMLOK, vi må utvikle oss videre. Det er mye å hente» (g)*

### Helse

Effekten for nødmeldetjenesten har ført til store endringer sier respondentene i Helse. Politiet har utviklet seg til å bli virkelig gode, så har brann sett at de andre nødetatene sparer tid og gjort sine grep. Vi ser med dette at utviklingen av nødmeldetjenesten har blitt et fag med et sterkt fagmiljø og fokus på fagutvikling i SAMLOK. Man ser synergieffekten til det fulle, noe man ikke ville fått til uten samlokalisering. Resultatet i SAMLOK er endring av kultur hos alle de tre etatene i nødmeldetjenesten, og direkte læring av hverandre. Alle de tre nødetatene har mye å ta tak i, helse mener deres største styrke er fokus på fag og fagutvikling. I motsetning til politiet som før SAMLOK hadde lite fokus på sin fagutvikling. En stor synergi for politiet er at politihøyskolen har benyttet de tre fagutviklerne i SAMLOK til utvikling av operatørfaget i politiet som har blitt eget studie på politihøyskolen. For fagutviklingen av nødmeldetjenesten videre er man avhengig av erfaringene man har gjort fra fagutviklingen i SAMLOK. Bemanning i nødmeldetjenesten har ingen nasjonale krav. Tidligere var det aldri under 4 på jobb på dagtid i Vester Viken AMK, på kveld og natt var de 2 og 3. Som en effekt av SAMLOK er dette nå bemannet opp og de er nå aldri under 4 operatører i AMK-sentralen, og bemanner alltid opp til 6 på dagtid og 4 på kveld og natt. Ingen nasjonal plan eller mal for grunnbemanning per 100 000 innbygger. Det er lenge siden lavbemanning var forsvarlig og dette er så forskjellig fra AMK til AMK. Krav til bemanning per 100 000 vanskelig. Helse etablerte for 3 år siden et prosjekt der de tok et utvalg lydlogger i stort omfang og studerte operatørens kunnskaper og bruk av Norsk Medisinsk Index. Det ble deretter gitt tydelig føring om krav til bruk av index som eneste utspørrings verktøy i nødsamtaler. Det ble gitt ny grundig opplæring med index som mal, og foretatt ny gjennomgang av lydlogg i etterkant for å måle om kvaliteten på nødsamtalene var mer samstemt med gitte sorteringskriterier. Tidligere beskriver helse at det var betydelig feil og manko i utspørringen i nødsamtaler. Effekten av dette prosjektet har ført til at AMK operatørene nå følger Norsk Medisinsk Index og har kriterietreff som gir riktig respons i forhold til å prioritere bruk av fastlege, legevakt, ambulanse, luftambulans samt behov for støtte fra de andre nødetatene. Helse mener dette har ført til økt ressursutnyttelse og en mye bedre nødmeldetjeneste for publikum.

Sitat fra helse:

«Etter at vi flyttet sammen i SAMLOK begynte det meste å spire som en effekt for å spare penger og etablere gode felles løsninger» (e).

«Målet var å spare penger i første omgang. Så kom det opp spørsmål rundt andre tema. Hva annet kunne være gevinster av samlokalisering» (e)

«Da prosjektet startet så vi ikke effektene vi kunne oppnå» (e).

«Det viste seg raskt at det ble lite spørsmål rundt hendelser der taushetsplikten

«Hallo! Hvem er vi her for? Vi må fortsette det gode samarbeidet. Og vi har ikke sluttet å tro på det. Så nå er strategien videre å holde på troen og de 3 minuttene som spares på å varsle og sende ut ressurser. Vi teller hjertekompresjoner vi i de tre minuttene. Det er mange kompresjoner på 3 minutter. Det fortsetter vi å tro på. Vi har kjempetrøkk på samvirke og fortsetter å dokumentere viktige tall. Dette gjør en forskjell. Trøkk på eget fag fortsetter i svært høy grad. Vester Viken blir lagt merke til også fordi vi leverer sterke faglige resultater» (e).

«Vi er innovativ i forhold til utvikling av verktøy til å måle responstid som er et krav. Hele AMK Norge har fått kravet men ingen har respondert. Ingen gjorde en dritt med det. Hvordan skal vi måle dette, har vi verktøy for å gjøre disse målingene? Vi var på ballen og fikk utviklet et verktøy som nå hele AMK Norge benytte for å måle sin tid og aktivitet. Bliksund/AMK stat heter det, - også Trondheim har tatt dette i bruk nå. Poenget er hvorfor har vi vært fokusert på fag? Jeg som leder og de rundt meg er svært fokusert på fag. Men også for at vi har blitt så kritisert og har hatt alles øyne på oss. Men med negative fortegn. Vi fikk en enorm drive på at her må vi levere ikke bare på samvirke men også levere kvalitet på AMK faget» (e).

«Vi har her i mange år rendyrket AMK faget i motsetning til veldig mange andre. Vi har fjernet alt av utenom AMK ting som å drive å varsle traumer på sykehuset, callinger for å nå leger og legevaktssentraler. AMK Norge er så ulikt sammensatt og har ulike oppgaver. AMK i SAMLOK har definert kjerneoppgaver og vært tro til det det vi faktisk skal holde på med. Svare 113, gi veiledning, utalarmering av ressurser, opprettholde beredskap. Alt annet er ikke-oppgaver. Her har vi vist fram at vi har skrellet bort traumevarsling, brannvarsling internt på sykehuset, alt av intern nød, innmelding av pasienter til akuttmottak og legevakt. Nå meldes alle pasienter direkte. Alt av sentralbordfunksjon er nå skrellet vekk. Vi setter fortsatt opp konferanser mellom eks lege og jordmor ved behov. Men kun i akutte hendelser. Ingen legevaktfunksjoner er lenger blant våre oppgaver. Alt av innleggelser til de ulike sykehus går utenom AMK. Mange av disse nevnte overflødige oppgavene er galematias å

*bruke tid på i Nødmeldetjenesten. Hva har disse oppgavene med en AMK sentral å gjøre?»  
(e)*

*«Det har vært en konsekvens at vi flyttet inn i SAMLOK, her blir vi sett i kortene her er folk ute etter å ta oss. Vi har derfor måttet gjort en stor innsats på å sikre det vi gjør» (e).*

*«Vi vil nå kunne oppnå en ekstremt nøyaktig dokumentasjon i bakgrunn for kriterievalg. Man må klikke på spørsmål og tiltak som gjør at dokumentasjonen i AMK blir svært nøyaktig» (e).*

*«Vi har ikke tid til å jobbe i team sa politiet i starten. De sparer 2 min og 40 sek på å omstrukturere sine prosesser til å jobbe i team. Så oppdaget politiet i SAMLOK «Fader – dette går raskere!». Lyspunkter, det går opp lys for folk!» (e).*

### Fagutviklerne

Fagutviklerne ble etablert som en effekt av SAMLOK. Helse hadde fagstillingen etablert og effekten ble at alle etatene fikk hver sin fagutvikler. Deretter har de utviklet felles funksjon og er en del av selve limet i utviklingen av nødmeldetjenesten i SAMLOK.

Brann fikk adoptere sertifiseringsprogrammet for å re sertifisere operatører av Helse. Så enkelt kan kunnskap overføres når nødetatene er samlokalisert. Fagutviklerne påpeker at man ikke kan tenke «jeg vil gjøre det som er aller best for akkurat min fagetat akkurat nå». Man må åpne blikket å se at det er tre som skal samhandle om det samme til beste for pasientene. Løfte blikket – se helheten – det er til det beste for pasienten og publikum som nødstilte. Fagmiljøet gir en større profesjonalitet der det er lukrativt å jobbe fordi det er et spennende tverrfaglig miljø. Dette trekker ansatte – og rekrutteringen er god. Det er stor søkertilgang, og SAMLOK kan velge hvem de vil ha. Man må jobbe med samvirke hele tiden for å få de store gevinstene. Effekten er at de nå kan dokumentere gode tall. Fagutviklerne poengterer ivaretagelsen av taushetsplikten som ar vært svært godt ivaretatt de seks årene i SAMLOK. Når det gjelder effektivisering av ressursbruk, har politiet lært mye av helse. De har utvidet, og operasjonssentralen har blitt profesjonalisert, og driver med flåtestyring slik som helse gjør. Dette har tatt lang tid. Først nå er det forståelse for at det er operasjonssentralen som har operasjonelle ansvaret for mannskapet. Det hadde ikke vært så lett om de ikke visste hvordan helse drev med sin flåtestyring. Det er med arbeidsmetodikk, og det med å lære av hverandre og se på hvilke lure ting de gjør på de andre etatene. Sitter man alene er det ingen som speiler deg. Man må tørre å innrømme, og det mener fagutviklerne er svakheten i nødmeldetjenesten i Norge. Å tro de er gode nok. Å tro at dette er det beste som kan leveres, og ikke være interessert i å strekke seg etter noe bedre. Kvalitet i nødmeldetjenesten koster både tid og penger.

#### Fagutvikler sitat:

*«Man kan si mye om kaffetraktereffekten, men det er viktig. Redde liv er det som står først for alle de tre etatene» (g).*

*«Vi må tenke at sparer vi et minutt så er det bra. Hvis du ligger under vann så er det minuttet viktig. Har du en hjertestans – så kjører det politibiler rundt med hjertestartere. Men det skal ikke vi vite eller ha oversikt over. Det er jo galskap. Vi er jo ute etter å redde liv. Så hvorfor kan ikke politiet da skru av og på hvor de er i kartverket sitt, med tanke på om de er på skjult oppdrag. Så kan vi kanskje bruke de på en hjertestans på torget om de står der, så redder vi et liv. Vi må ikke tenke at vi har levert det beste. Slik vi har tenkt etter vi fikk indexen for 20 år siden: dette er max. Det er det ikke tror jeg. Tørre å bli bedre» (g).*

#### DSB

DSB ønsker og ser svært gjerne at helse tilsluttes SAMLOK fremover. DSB har svært god erfaring med samhandlingen mellom etatene i SAMLOK. Gjennom etablering og implementering av nødnett har DSB, Hdir, HOM og POD etablert og utviklet kommunikasjon seg imellom på tvers av departement/direktorat. En effekt er at etatene nå har økt felles forståelse for hvordan nødnett skal fungere, og har utviklet seg til at etatene nå er mye nærmere hverandre enn de var før nødnett. Effekten av dette har ført til utvikling av nye rutiner og prosedyrer i fellesskap. DSB har hele veien fremsnakket SAMLOK, og mener dette er den rette måten å jobbe på. Effekten av å samlokaliseres generer kontinuerlige prosesser som resultat av felles møterom, lunsjrom, uformelle treff i gangen, utvikling av samhandling, samsnakk og gode samarbeidsmåter.

#### Sitat fra DSB:

*«Det er noe med å sitte sammen, spise matpakka sammen og møtes i ganger, dra opp dørene litte grann og si at det er en hendelse på gang, og be om en liten prat. Så gjør de tre lederne på vakt det, og gjennomfører felles aksjoner med felles plan for å bistå nødstilte. Det neste effekten DSB ser er fagutviklingen som har utviklet seg med gode felles rutiner og planverk. Det de lykkes med i SAMLOK er nettopp å skape gode tjenester for befolkningen» (h).*

*«DSB var tidlig med i prosessen, og støttet SAMLOK med et ubetinget JA. En god idé» (h).*

*«DSB mener SAMLOK er en suksess» (h). «DSB har ikke hørt annet enn positivt om SAMLOK» (h).*

*«Hvordan ledelsesprosessen har fungert mellom POD, H.dir og SAMLOK, det tørr jeg ikke svare på.» (h).*



#### Justis- og Beredskapsdepartementet:

Effekten av SAMLOK dokumenteres godt i Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt, og JD kan bekrefte at SAMLOK absolutt er en velfungerende virksomhet. Viktige kriterier for at SAMLOK har lyktes er kultur for stor elastisitet og resultatet er stor tillit der man får spille hverandre god. I SAMLOK har de etablert stor respekt for hvem som har ansvar for hva. De har respekt for hverandre, og det kommer publikum til nytte. Å få til endringer på tvers av tre etater og to sektorer er kjempeutfordrende, veldig krevende og muligens er det enklere å få tilgivelse enn tillatelse. Hvordan de ulike departementene har forholdt seg til SAMLOK kan ikke JD si så mye om, men har hørt at det har vært ulik grad av suksess. Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt synliggjør effektene av SAMLOK med å anbefale størst mulig grad av samlokalisering av alle de tre etatene i nødmeldetjenesten. Tallene som nå er lagt frem beviser at nødmeldetjenesten har blitt mer effektiv. Med det har SAMLOK klart å kvantifisere hvor effektive de har blitt i enkelte typer hendelser. Når man jobber sammen, har tillitt og respekt ligger det til rette for å tenke sammen om hvordan man kan utvikle nødmeldetjenesten videre. SAMLOK har her bidratt med innovasjon og et innovativt miljø og etablert et miljø for endringsvilje som har gitt store effekter. Det kan være vanskelig å si om denne effekten ikke har vært tatt ut noen andre steder i landet, men det har man ikke sett. Det er viktig å se på de erfaringer som er gjort når man skal videreutvikle nødmeldetjenesten. Nødmeldetjenesten er en diger virksomhet med et enormt potensiale. Styringsplattformene er kanskje ikke systematisert for å drive enhetlige tjenester selv om det er det nødmeldetjenesten faktisk skal i forhold til publikum.

#### Sitat fra Justis- og Beredskapsdepartementet:

*«Helse-Norge sier Nei. De tror ikke på samlokalisering. De mener det er bedre å sitte sammen med pasientreiser eller akuttmottaket i nærheten av landingsplassen av helikopteret. Det er ganske interessant altså» (i).*  
*«SAMLOK kan være en aktuell pilot for å samle nødetatene» (i).*  
*«De har visstnok gjort en del arbeid rundt felles prosedyrer» (i).*

#### Helse- og omsorgsdepartementet

HOD viser til Nasjonalt Nødmeldeporsjekt som anbefaler på det sterkeste å etterstrebe samlokaliseringsmodell for nødmeldetjenesten. HOD har ingen totaloversikt på hvem som er for eller mot SAMLOK, men prosjektet har gitt mye positiv output og HOD har hørt mye bra og det har ikke kommet noe konkret negativt ut av SAMLOK-prosjektet. Effekten av felles møterom, lunsjrom, bli kjent med hverandres kultur, drøfte, diskutere i et felles miljø har vært et suksesskriteriet. Det sies mye bra om bedre kommunikasjon rundt akutte hendelser. HOD ønsker ikke å uttale seg om krav til bemanning i nødmeldetjenesten. De mener det ikke kan komme fra departementet.

### Sitat fra Helse- og Omsorgsdepartementet

«Overveiende positive signaler har HOD fått fra SAMLOK» «(j)

### NOU 2012:14: «Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

NOU 2012:14: Kommisjonen oppsummerer i fem punkter, grunnleggende forutsetninger som er avgjørende for etatenes prestasjoner: *Evne til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten, evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak, evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull, potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi har ikke vært godt nok utnyttet, ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig* (NOU 2012:14:16).

### Sluttrapport, Nasjonal nødmeldingsprosjekt (2014)

Sluttrapporten fra Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt (2014) synliggjør et betydelig forbedringspotensialet med økt kvalitet av nødmeldingstjenesten. Det skal bidra til bedre tjenester i alle de tre etatene. Samvirke mellom etatene er i hovedsak de positive virkningene, mens de negative virkningene er i hovedsak etatsinterne utfordringer. Utredningen gir anbefalinger om at det raskt kommer opp et tverrfaglig forprosjekt for å planlegge forbedringer innen: kapasitet, kompetanse, teknologi, styring og forvaltning, lik og riktig forståelse av lovverk, organisering. Utredningen viser at samlokalisering av de tre nødmeldingssentralene kan gi betydelig samvirkegevinst. Det anbefales å samlokalisere politiets operasjonssentraler og 110 – sentralene ved etableringen av nye politidistrikt, og at disse to etatene har samme geografiske virkeområde. Utredningen anbefaler videre at Helse- og omsorgsdepartementet utreder optimal organisering av den akuttmedisinske nødmeldingstjeneste. Analysen viser at størst mulig grad av samlokalisering er lønnsomt. Nettonytten større dess flere av etatene som samlokaliseres. Behovsanalysen viser at det haster med å bygge opp kapasiteten. Analysen viser at brukere mener det tar for lang tid før de får svar fra nødmeldingstjenesten i normalsituasjoner. Kapasiteten er ikke tilstrekkelig, særlig i AMK og politiets operasjonssentraler. 110 – sentralene har bedre kapasitet og ikke så stor belastning som de andre to sentralene. I tillegg må vi forvente at etterspørselen vil øke i takt med befolkningsveksten, og at kompleksiteten i alle tre etatene vil øke.

På bakgrunn av dette kom utredningen med konkrete anbefalinger for å forbedre kapasiteten: Antall operatører, koordinatører og operative ledere i AMK, politiets operasjonssentraler og 110 sentralene må dimensjoneres ut fra hvor mange innbyggere sentralen skal dekke i en normalsituasjon og i tillegg ha kapasitet til kontinuerlig kompetanseheving og å takle ekstraordinære hendelser. Det må etableres tekniske løsninger der flere sentraler innenfor en etat kan utnytte hverandres ressurser for å løse en ekstraordinær situasjon.

Utredningen anbefaler at det vurderes nasjonale standarder for opplæring av operatører i alle nødetatene både når det gjelder etatsspesifikke temaer og samvirke med andre etater og

aktører. SAMLOK Drammen gir positive resultat. Bedre samhandling, mindre kulturforskjeller, bedre kommunikasjon både før, under og etter hendelser. Mer lik strategisk utvikling.

#### Sitat fra Sluttrapporten Nasjonalt nødmeldingsprosjekt (2014)

*«Det er behov for lett tilgjengelig og robuste nødmeldingssentraler med høy faglig kompetanse som til enhver tid er i stand til å håndtere et stort volum av ordinære hendelser samt de store ekstraordinære hendelsene».*

*«Det er behov for en nødmeldingstjeneste som er organisert på en måte som sikrer godt samvirke i og mellom nødetatene og andre aktører».*

*«Det er behov for effektivt å utnytte offentlige ressurser, herunder tilrettelegge for god samfunnsøkonomi i tjenesten».*

*«Det er ikke dokumentert hvorvidt den etatsfaglige utøvelsen av tjenesten blir påvirket ved en samlokalisering av nødmeldingssentralene»*

#### NORUT:

SAMLOK-styret besluttet på prosjektavslutningsmøtet at SAMLOK skulle ha fokus på tre områder i den videre utviklingen: bedre samhandling, felles tekniske løsninger og tverrfaglig kompetanseheving. Prosjekt SAMVIRKE ble igangsatt for å styrke dette arbeidet.

SAMVIRKE dreier seg først og fremst om å gjøre noen enkle bygningsmessige inngrep for å skape enda bedre muligheter for samhandling og å styrke de organisatoriske forutsetningene for samarbeid. Hver nødmeldingssentral har sitt eget rom og sitter adskilt av en glassvegg.

Gjennom prosjekt SAMVIRKE ble glassveggen gjort større og det ble satt inn skyvedører av glass for å kunne åpne opp mellom sentralene ved behov. SAMVIRKE har også snudd litt på arbeidspultene. De organisatoriske utviklingsgrepene dreier seg om å styrke det faglige samarbeidet og i første omgang utvikle fem felles utspørrings- og handlingsverktøy for samhandling i det daglige.

#### NOU 2015:17: «Først og fremst»

I den nye akuttmedisin forskrift stilles det krav om å sette i gang umiddelbar trippelvarsling ved behov for innsats fra flere nødetater, det vil si ved større hendelser.

Ambisjonsnivået for ny teknologi for nødmeldetjenestene bør gjenspeile dagens muligheter, og det må legges til rette for at man i en nødsituasjon kan sende inn digital informasjon som bilder, video og GPS-posisjon til nødetatene. Utviklingen på dette område går raskt og det vil trolig bli viktig verktøy i nødmeldetjenesten. Varsling om ulykke kan for eksempel ledsages av bilde og video.

c) Analyse av undersøkelsesområde 3.

*Det er behov for effektivt å utnytte offentlige ressurser, herunder tilrettelegge for god samfunnsøkonomi i tjenesten (Sluttrapport 2014:9).*

I vår videre drøfting av effekten av SAMLOK, hva de har oppnådd og en videre for nødmeldetjenesten vil vi benytte teori fra den konseptuelle foretaksmodell med koalisjonssystemet, transformasjonssystemet og bidrag – belønningsprosessen som ramme. Da lokale ledere fikk en felles idé om å etablere SAMLOK var deres første tydelige mål å oppnå økonomisk besparelse ved å etablere felles teknisk rom for å implementere nødnett. Vi mener å se at effekten av å dele på kostanden i implementeringen ble umiddelbar da de lyktes i å etablere SAMLOK.

Vi mener å se at det har vært stor grad av enighet gjennom hele prosessen. For oss er det ukjent om det er den politiske prosessen som har ført til denne enigheten, eller om det har vært enighet fra starten. Vi kan anta at de har lyktes i å etablere et balansert maktforhold, med gjensidig tillitt til hverandre. Lederne i grasrota som i ledelseslærens idealmodell defineres som nivå 2 (Busch, 2007), inngikk koalisjon i form av kontrakter, formelle og uformelle avtaler. Det ble formulert tydelige overordnede mål der vi kan anta at de har fått til en god maktbalanse (Claes, 2012). Våre funn peker mot at effekten av gjensidig tillit har ført til transparente forhandlinger. Dette ser vi har ledet videre mot felles endringsstrategi for å etablere SAMLOK som innovativt prosjekt for å utvikle nye måter å jobbe sammen på i nødmeldetjenesten. Teori fra Schumpeters sier at innovasjon er å sette sammen kjente ting på en ny måte (Johnsen, 2011:250). Vi mener det er belegg for å hevde at det skjer både større og mindre innovasjoner i SAMLOK med smart og inkluderende effekt. Der vi mener å se at ledelsen har et tydelig mål for organisering og struktur av SAMLOK, og det skapes en god og effektiv organisasjon gjennom å utvikle en hensiktsmessig organisasjonsstruktur for samlokalisering og etablering av felles nødnett. Vi mener at vår teori støtter opp om våre funn i koalisjonssystemet, og synes å se effekten av at brannsjef, visepolitimester og klinikkssjef i helse har lyktes i å etablere SAMLOK som en velfungerende virksomhet i den politiske prosessen. Vi mener at våre funn peker mot at lederne i koalisjonen har etablert et godt bidrag inn i prosessen, slik at transformasjonssystemet kan produsere belønninger i den videre prosessen i SAMLOK. Teknologisk felles utgangspunkt for å etablere SAMLOK var i sin helhet den nye etasjen som utgjør «6 etasje» på toppen politihuset i Drammen. Effekten av denne nyvinningen var at alle etatene i nødmeldetjenesten fikk felles struktur ved å flytte inn til splitter nye sentraler med nytt nødnett og felles teknisk rom. 6 etasje inneholdt også felles møterom, kjøkken, garderober samt felles korridor der alle lokale lederne hadde samlokalisert sine kontor. På dette tidspunktet har vi blitt fortalt at «Da prosjektet startet så vi ikke effektene

*vi kunne oppnå» (e) «Man kan si mye om kaffetraktereffekten, men den er viktig. Redde liv er det som står først for alle de tre etatene» (f).*

Effektene av SAMLOK dokumenteres godt i Nasjonalt nødmeldingsprosjekt (Sluttrapport, 2014), og JD som prosjektledelse bekrefter at SAMLOK absolutt er en velfungerende, effektivisert virksomhet. *«Etter at vi flyttet sammen i SAMLOK begynte det meste å spire som en effekt for å spare penger å etablere felles gode løsninger» (e).* Fundamentet for tilliten mellom operatørene i de tre etatene er forankret i den enkelte etats fagkyndighet – de har en strukturell tillitsbasis. Analysen av SAMLOK som NORUT har foretatt viser at i tillegg til å ha felles oppgaveforståelse og tillit innad i nødetaten, så skaper samlokalisering over tid muligheter for å utvikle felles oppgaveforståelse, felles kunnskaper og felles tillitsgrunnlag på tvers av nødetatene (NORUT, 2014). *«Tilliten mellom nødetatene i SAMLOK kan kun skapes mellom menneskene som skapes der. Og grunnlaget dannes i 6. etasje» (c).* Tillitt er en kvalitet man har gjort seg fortjent til i SAMLOK, slik vår teori beskriver at tillitt dannes med bakgrunn i at de i SAMLOK deler samforståelse og at felles forventninger innfris i akseptabel grad (Giddens, 1993, Möllering, 2006).

22. juli 2011 ble AUFs sommerleir angrepet av terror på Utøya. Vår forskning viser at effekten i SAMLOK gjorde at nødetatene fikk oppdatert hverandre og lagt en plan sammen. Uten samlokalisering hadde ikke nødetatene hatt mulighet til å nå hverandre denne dagen. Alle telefonlinjer var opptatte og det ble registrert 60 inngående samtaler pr. minutt. Nødetatene i SAMLOK kunne samkjøre aksjonen uavhengig av sambandsmidler, og dette ble en avgjørende suksessfaktor denne dagen. Helse fikk her tilstrekkelig informasjon til å mobilisere tilstrekkelig med ressurser. Nødmeldetjenesten fungerte her slik vi ser i teorien som et velfungerende styringsnettverk (Danelund, 2009) og kunne dermed nødstilte til unnsetning. Etter 22. juli hendelsen så nødetatene behov for å utvikle muligheten for ytterligere økt samhandling. Effekten av dette ble at de bygde om veggene mellom de tre sentralene og det ble dermed skyvedører i glass i stedet for tett vegg og vanlige dører. Strukturen de har etablert har vært fordrende for utviklingen i SAMLOK. Under planlegging av samlokalisering av de tre operasjonssentralene, var de svært bevisste på strukturen i 6. etasje. Brann ble fysisk satt i midten mellom politi og helse. Dette fordi det hadde vært stort fokus, og sterk kritikk av samlokalisering på grunn av taushetsplikten. På grunn av de kritiske øynene SAMLOK har hatt på seg, har de hatt stort fokus på å ivareta faglig dyktighet. Vår antagelse er at nettopp dette kritiske blikket har ført til et stort fagfokus, og på at de *«skal være best i klassen.» (e).* AMK i SAMLOK har derfor hatt et stort fokus på å rendyrke faget i motsetning til mange av de øvrige AMK sentralene. *«Vi har fjernet alt av utenom AMK ting som å drive å varsle traumer på sykehuset, callinger for å nå leger og legevaktssentraler. AMK Norge er så ulikt sammensatt og har ulike oppgaver. AMK i SAMLOK har definert kjerneoppgaver og vært tro til det det vi faktisk skal holde på med. Svare 113, gi veiledning, utalarming av ressurser, opprettholde beredskap. Alt annet er ikke-oppgaver. Her har vi*

*vist fram at vi har skrellet bort traumevarsling, brannvarsling internt på sykehuset, alt av intern nød, innmelding av pasienter til akuttmottak og legevakt. Nå meldes alle pasienter direkte. Alt av sentralbordfunksjon er nå skrellet vekk. Vi setter fortsatt opp konferanser mellom eks lege og jordmor ved behov. Men kun i akutte hendelser. Ingen legevaktfunksjoner er lenger blant våre oppgaver. Alt av innleggelse til de ulike sykehus går utenom AMK.*

*Mange av disse nevnte overflødige oppgavene er galematias å bruke tid på i*

*Nødmeldetjenesten. Hva har disse oppgavene med en AMK sentral å gjøre?» (e) Fordi helse opplever at de blir sett på med kritiske blikk, der de opplever at folk er etter ute etter å ta dem, har helse måttet gjort en stor innsats på å sikre den faglige kvaliteten på det de utfører.*

Effekten av SAMLOK var at også brann og politi fikk fagutviklere som deretter har utviklet felles funksjon mot å bli en del av selve limet i utviklingen av nødmeldetjenesten i SAMLOK.

Her mener vi så se kompetanse som er direkte relevant for å kunne utføre gitte oppgaver og funksjoner på en faglig, fullgod og formålstjenlig måte (Lai, 2013). Brann sa da de oppdaget at helse hadde en egen fagutvikler i sin bemanning: «*HÆ! Seriøst, vet dere ikke hva dere skal gjørra?» (b) Både politi og brann tok innover seg at dersom de skulle øke kvaliteten på fag,*

*måtte det være noen som fokuserte på det. Fagutviklerne påpeker at man ikke kan tenke «..jeg vil gjøre det som er aller best for min fagetat akkurat nå» (g). Man må åpne blikket å se at det er tre som skal samhandle om det samme til beste for publikum. Løfte blikket – se helheten, det er til det beste for pasienten og publikum. «Viktige kriterier for at SAMLOK har lyktes er kultur og stor elastisitet der resultatet er høy tillit der man får spille hverandre god» (JD).*

Ved å ha fokus på fag har de i SAMLOK i tillegg til å ha fokus på eget fag, og profesjonalisert og tydeliggjort eget fag, fått ny og økt kunnskap om de andre etatenes fag. Politiet sier at effekten av kunnskapsutvekslingen er at ikke lenger har betydning hvilket nødnummer det ringes til. Nødstilte får det samme spørsmålet uansett hvilken operatør eller nødetat det ringes til. Politiet har en tradisjon for at det er helt tilfeldig hvor god nødsamtalen på 112 sentralen blir. Noen er dyktige operatører, men politiet har ikke hatt gode systemer for å systematisere nødsamtalene.

Vi mener dette har hatt stor betydning for fagutviklingen og en god samhandling mellom de tre nødetatene. Dette vil vi anta er svært utfordrende å få til dersom man ikke jobber så tett sammen som man gjør i SAMLOK. Dette mener vi er en effekt av framvoksende strategi (Mintzberg, 2009) som de i SAMLOK lykkes å anvende effektene av for å utvikle fag i nødmeldetjenesten. Økt fokus på kunnskap har ført til at helse har gjennomført et prosjekt der de har sett på hvor god de var på å anvende Norsk Medisinsk Index, AMK sentralenes utspøringsverktøy. Resultatet av det prosjektet var at operatørene fikk oppdatering og ny kunnskap om å anvende Index mer effektivt og med kvalitet som gav nye resultater mot bedre ressursbruk. I NOU 2015:17 *Først og fremst* beskrives behovet for bedre beslutningsstøtte for tilordning av riktig responskriterier. Om resultat av implementering av elektronisk medisinsk Index sier helse: «*Vi vil nå kunne oppnå en ekstremt nøyaktig dokumentasjon i bakgrunn for*

*kriterievalg. Man må klikke på spørsmål og tiltak som gjør at dokumentasjonen i AMK blir svært nøyaktig».*

Dette førte videre til utvikling felles Index-startkort for brann, helse og politi som anvendes ved hendelser der alle tre etatene kobles inn i samme nødsamtale med innringer.

*«Når operatørene på de andre etatene stiller som spørsmål nummer to; hvilken farge er det på røyken, - da har vi kommet langt. Om det er damp er det ikke så viktig, om det er bensin er det farlig. Skjønner at dette er viktig. Det er det ikke så mange andre sentraler som spør om. Men det er kjempeviktig. Det har med deling av kompetanse å gjøre, og da må man sitte sammen. Felles utspørringskort gjør at AMK stiller de samme spørsmålene som politi og brann ville stilt, i hvert fall innledningsvis. Og i hendelser der det er behov for trippelvarsling benyttes disse på to ulike måter. Det kan gjennomføres med innringer og uten innringer. Og når man sitter sammen kan den som mottar samtalen stille de spørsmålene som den enkelte fagsentralen ville gjort. Da dekker en operatør de spørsmålene alle i nødmeldetjenesten ville spurt. Livreddende først. Deretter livssikrende som stort sett er brann, deretter politiet med etterforskning. Det er mye læring mellom etatene der. Dette er kjempebra opplæring etatene imellom». (b)*

Effekten av dette ble at også brann og politi fikk innført deler av Index tankegangen i sine sentraler i SAMLOK. I den nye akuttmedisinforordningen av 20. mars 2015 stilles det krav om å sette i gang umiddelbar trippelvarsling ved behov for innsats fra flere nødetater, det vil si ved større hendelser (NOU 2015:17). Teorien beskriver denne kompetanseoverføringen som strategisk kompetanseledelse og får dermed realisert sine mål å bli mer effektive (Lai, 2013). Nasjonalt nødmeldingsprosjekt synliggjør effektene av SAMLOK og viser til tallene som nå er lagt frem. De viser at nødmeldetjenesten har blitt mer effektiv (Sluttrapport, 2014).

*«Hallo! Hvem er vi her for? Vi må fortsette det gode samarbeidet. Og vi har ikke sluttet å tro på det. Så nå er strategien videre å holde på troen og de 3 minuttene som spares på å varsle og sende ut ressurser. Vi teller hjertekompressjoner vi i de tre minuttene. Det er mange kompressjoner på 3 minutter. Det fortsetter vi å tro på. Vi har kjempetrøkk på samvirke og fortsetter å dokumentere viktige tall. Dette gjør en forskjell. Trøkk på eget fag fortsetter i svært høy grad. Vester Viken blir lagt merke til også fordi vi leverer sterke faglige resultater» (e)*

*«Vi har ikke tid til å jobbe i team sa politiet i starten. De sparer 2 min og 40 sek på å omstrukturere sine prosesser til å jobbe i team. Så oppdaget politiet i SAMLOK*

*«Fader – dette går raskere!». Lyspunkter, det går opp lys for folk!» (e)*

*«Vi må tenke at sparer vi et minutt så er det bra. Hvis du ligger under vann så er det minuttet viktig. Har du en hjertestans – så kjører det politibiler rundt med*

*hjerterstartere. Men det skal ikke vi vite eller ha oversikt over. Det er jo galskap. Vi er jo ute etter å redde liv» (f).*

Dette gav også økt bevissthet rundt flåtestyring og effektivisering i bruk av ressurser i nødetatene, som for eksempel ambulanse og luftambulans og andre utrykningsenheter. Helse har over mange år utviklet og jobbet med sin flåtestyring. Politiet i SAMLOK ble dette mer bevisst da de oppdaget hvordan helse organiserte sin flåte av ressurser ute. Det har tatt tid å få forståelse for at det er operasjonssentralen som har det operasjonelle ansvaret for politiets mannskap ute. Tømmer man et område for ressurser er det ingen andre tilgjengelig. Nå har beredskapen bedret seg og patruljene ute beveger seg omkring i ulike områder etter behov. Vi mener å se at dette er en direkte effekt av SAMLOK mot effektivisering av ressursutnyttelse for politiets mannskaper ute. Vi antar at det ikke hadde vært lett om det ikke var for erfaringene og kunnskapen de kunne hente hos helses flåtestyring.

Når det gjelder nasjonale krav til bemanning i nødmeldetjenesten er det ingen standard som beskriver fastsatte krav for noen av nødetatene. Vi oppfatter at dette kan være økonomistyrte og ulikt etter behov. I SAMLOK er det for helse sin del bemannet opp og de er aldri under 4 operatører i AMK. Politiet ønsker økt bemanning og jobber med dette for SAMLOK, og det utarbeides krav til nasjonal standard i forbindelse med politireformen. Vi oppfatter at alle respondentene synes det er vanskelig å uttale seg om bemanning i nødmeldingssentralene per 100 000 innbygger. HOD sier de ikke ønsker å uttale seg om nasjonale krav til bemanning og mener dette ikke kan komme fra departementet, og har en formening om at dette må besluttes ute hos den enkelte etat. De uttrykte videre at skulle det komme nasjonale føringer for bemanning i nødmeldetjenesten måtte temaet bringes opp på regjeringens bord.

Nasjonal standard for krav til svartid eksisterer ikke og er selvpålagt for brann, målt snitt på svar nødtelefon er snitt på 4,5 sekunder. Politiet har ingen overordnede krav så langt, men dette sees på i forbindelse med Politireformen. For helse sin del er det krav om å besvare 90 prosent av nødsamtalene innen 90 sekunder. I SAMLOK har de gjennomført målinger på svartiden hos de ulike etatene. Dette har gitt en effekt med at i SAMLOK er svartid viktig for en god tjeneste til publikum og nødstilte som forventer å få raskt svar når de ringer nødetatene. Det er viktig å se på de belønninger som er produsert i SAMLOK når man skal videreutvikle nødmeldetjenesten. JD poengterer at nødmeldetjenesten er en diger virksomhet med et enormt potensiale. Utfordringen er at styringsplattformene ikke er systematisert for å drive enhetlige tjenester selv om det er det nødmeldetjenesten faktisk skal i forhold til publikum. Organiseringen av offentlig forvaltning som er overordnet nødmeldetjenesten er fragmentert. Med to departement, tre direktorat og etatsvis ulik organisering av nødmeldetjenesten ser vi utfordringer med å etablere et velfungerende styringsnettverk (Danelund, 2009). Koalisjonen i det interne nettverket i SAMLOK som grasrotprosjekt, altså nivå 2 i ledelseslærens idealmodell (Busch, 2007), har direkte interesse og nærhet til SAMLOK, mens koalisjonen i det eksterne nettverket som består av direktorat og



departement i nivå 1 er mer komplisert (Busch, 2011). Dette mener vi å se i vår forskning, og Sluttrapporten synliggjør et betydelig forbedringspotensial med økt kvalitet i nødmeldetjenesten og gir anbefalinger om at det raskt kommer opp et tverrfaglig forprosjekt for å planlegge forbedringer innen kapasitet, kompetanse, teknologi, styring og forvaltning, lik og riktig lovverk, organisering. Utredningen viser at samlokalisering av de tre nødmeldingssentralene kan gi betydelig samvirkegevinst. Dette mener vi ut fra vår forskning at SAMLOK har gjort gode erfaringer på. NOU 2015:17 peker på at ambisjonsnivået for ny teknologi for nødmeldetjenesten bød gjenspeile dagens muligheter, og at det må legges til rette for at man i en nødsituasjon kan sende digital informasjon som bilder, video og GPS-posisjon til nødetatene. Utviklingen på dette område går raskt og det vil trolig bli viktig verktøy i nødmeldetjenesten. Varsling av ulykke kan for eksempel ledsages av bilde og video. Respondentene påpekte behovet for teknisk verktøy de mente ville være kostbart, men svært effektivt for å utnytte de felles ressursene med stor gevinst for publikum. Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner uttalte 26.11.2014 at vi gjør mye for å samordne, men mye samordning skjer for sent og for lite effektivt. utfordringen er at samordningsbehovet øker og utfordrer tradisjonelle sektorgrenser (regjeringen.no)

#### d) Delkonklusjon 3.

I vår drøfting av hvilke effekter SAMLOK har oppnådd som kan bidra til å effektivisere nødmeldetjenesten, mener vi at det har avdekket flere funn som indikerer dette. Den lokale ledelsen i SMLOK inngikk vellykkede kontrakter og satte samstemte tydelige mål for samlokaliseringen. Vi mener å se en transparent, smart og enkel prosess der de sammen så at de kunne høste stor økonomisk gevinst ved å etablere felles teknisk rom da nødnett skulle implementeres i alle tre nødetater. Vi mener å se at struktur og organisering mellom lokale lederne og operatørene raskt ble plassert og implementert i SAMLOK. Og ser at den kompliserte fragmenteringen mellom to direktorat og tre departement, utfordrer beslutning om framtidig organiseringen av Nasjonal nødmeldetjeneste. Dersom samlokalisering av nødmeldetjenesten skulle besluttes som enhetlig standard på nasjonalt nivå mener vi det må løftes opp til regjering for endelig beslutning.

I våre funn ser vi en jevn maktfordeling blant nødetatene med gjensidig tillitt med effekt mot å lykkes i strategisk planlegging og endring i SAMLOK. Vi mener dette gir grunnlag for videre utvikling av innovasjon i styringsnettverket. Og resulterer i grunnlag for kunnskapsutvikling, kompetanseutvikling, med felles prosedyrer og felles samarbeidsmåter. Dette mener vi å se har også har gitt effekt inn i den enkelte nødetats fagområde og ført til betydelig rendyrking av nødmeldetjenestefaget. Summen av dette mener vi fører til direkte økt felles forståelse for etatene seg imellom. Den konseptuelle foretaksmodellen har gitt oss innsikt i de ulike prosessene som til enhver tid pågår i SAMLOK og effektene av det som foregår i de ulike delsystemene. Dette mener vi gir utvalg i alle nivå i den kontinuerlige felles

utviklingen evner å nyttiggjøre både tilsiktet og fremvoksende strategi som fører til en felles realisert strategi. Dette gjør at de interne nettverkene fungerer ukomplisert i bidrag-belønningsprosessen. For publikum og nødstilte antar vi de viktigste effektene av SAMLOK kan være redusert svartid og effektivisert responstid og en samlet forbedret nødmeldetjeneste. Vi mener at SAMLOK har evnet å effektivisere offentlige ressurser, funnet nye løsninger for å levere en bedre nødmeldetjeneste til publikum.

## 6. Konklusjoner

I vår analyse om hvordan SAMLOK kan benyttes som fremtidig ledelse og effektivisering av nødmeldetjenesten har vi delt analysen i tre undersøkelsesområder. Vi har først analysert bakgrunn til at SAMLOK har blitt etablert, de viktigste forutsetninger for suksess og om opplevelse for samstemthet. Deretter har vi forsket på ledelse og hvilken ledelseskompetanse som finnes i SAMLOK og hva de selv mener er de viktigste elementene i god ledelse. Vi har også spurt om hvilket handlingsrom ledelsen har fått, gitt eller tatt gjennom prosjektet. Deretter hva egen etat har bidratt med inn i styringsnettverket. Vi spurte også om hvordan de mener nødmeldetjenesten som koalisjon bør ledes videre. I det tredje undersøkelsesområdet spurte vi om effektivitet og hva ledelsen i nødmeldetjenesten har oppnådd med SAMLOK. Vi spurte om SAMLOK har bidratt til økt kunnskap og forståelse for samhandling mellom nødetatene? Deretter spurte vi om hva de tenkte om veien videre for nødmeldetjenesten.

*«Squeeze a lemon instead of planting a new tree?»*

Skal vi fortsette å drifte nødmeldetjenesten på en tradisjonell og traust hierarkisk måte? Som vi nå ut fra vår forskning vet er dårlig ledet, med lavere effektivitet enn ved nettverksledelse i nødmeldetjenesten. Eller skal vi nå anvende SAMLOK som det fyrårnet de ønsker å være for innovasjon og nytenkning? Og med det anvende moderne ledelsesformer som New Public Leadership. Våre funn viser at ledelsen i etableringen av SAMLOK evnet å tenke nytt og innovativt med styringsnettverk som arbeidsform. De mobiliserte all ledelseskompetanse menneskene i nettverket hadde. Benyttet seg av all lederkompetanse i hele organisasjonen samt den totale ledelsesadferden i SAMLOK. Resultatene i vår forskning viser at alle i SAMLOK har vært svært endringsvillige der prosessen har gått overraskende lett og vi mener den har vært svært godt ledet.

Våre funn har vist at SAMLOK er en smart og bærekraftig organisering av nødmeldetjenesten som burde kunne benyttes til videre ledelse for samlokalisering av nødmeldetjenesten i Norge for øvrig. Men vi tror ut fra våre funn at om dette skal skje er man avhengig av at topplederne, i regjeringen, to departement, og tre direktorat må legge en felles strategisk tilsiktet plan gjeldene for hele nødmeldetjenesten i Norge. Det er besluttet på overordnet nivå at politi og

brann over hele landet skal inn i styringsnettverk og samlokaliseres med felles nødmeldesentraler. Det vi synes er merkelig et at helse har valgt å vente med å beslutte framtidig organisering, og har ikke deltatt i å planlegge fremtidens nødmeldetjeneste sammen med politi og brann. I våre funn der det tydelig at nødmeldetjenesten har blitt mer effektiv i SAMLOK. Målbare tall viser at nødstilte får hjelp raskere, og nødetanene som har fått bredere kompetanse ved å utnytte hver enkelt nødetats fagkompetanse. Vi mener vi å ha vist at publikum og nødstilte får en bedre tjeneste. Økt totalberedskap og samfunnsøkonomisk gevinst.

Vi vet nå at samlokalisering av nødmeldetjenesten bidrar til å redde flere liv, styrker kjeden som redder liv, og resulterer i en svært godt ledet og effektiv nødmeldetjeneste med målbare resultater. Slik at «*Hjelp – hvem er vi her for?*» viser at nødmeldetjenesten er til for samfunnet, publikum og nødstilte. Et prosjekt med svært mange kokker, minimalt med søl, svært mange gode resultater. Vi mener SAMLOK bør anvendes i videre utvikling av nødmeldetjenesten på nasjonalt nivå. Ta i bruk nødetatenes totale lederevner for å koordinere og samhandle på tvers av nødetatene, tørre å være gode til enhver tid! Nok er nok, og vi ser ikke behov for flere norske utredninger eller direktiver. Med våre funn mener vi det det nå bør ledes og fattes beslutning på regjeringens bord, samlokalisering av alle nødetatenes nødmeldetjeneste i hele Norge. Brann, politi og helse samlokalisert under samme tak, for bedre nødmeldetjenestetjeneste til nødstilte og publikum. Vi avrunder med:

*«Vi må ikke i redselen for å gjøre noe galt, ende opp med og ikke gjøre noen ting!»*

*Statsminister Erna Solberg, 2014*

## Litteraturliste:

- Antonsen, M. og Beck-Jørgensen, T. (red.) (2000): *Forandringer i teori og praksis. Skiftende bilder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bentzon, K.H. (red.), (1988): *Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Bogason, P. og Sørensen, (red) (1998): *Samfundsforskning Bottom-Up: Teori og metode*. Roskilde: Universitetsforlaget.
- Bolman, L.G, Deal, T.E. (2014): *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse: Strukturer, sosiale relasjoner, politikk og symboler*. Oslo: Ad Notam
- Brehem, John & Gates, Scott (1997): *Working, Shirking and Sabotage. Beureucratic Response to a Democratic Public*.
- Brookes, S. & Grint, K. (2010): *A new public leadership challenge?* New York: Palgrave Macmillian.
- Brunsson, N. (2009): *Reform as routine. Orgnizational change and stability in the modern world*. Oxford: Oxford University Press.
- Busch, T, Johnsen, E og Vanebo, J.O. (2009): *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, T, Johnsen, E, Klausen, K.K. og Vanebo, J.O. (2011): *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T, Johnsen, E, Valstad, S.J, Vanebo, J.O. (2000): *Strategisk ABCD: analyseverktøy for strategisk ledelse: Arbeidshefte til boka Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T, Johnsen, E, Valstad, S.J, Vanebo, J.O. (2007): *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T. (2013): *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudenter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T, Vanebo, J.O, Johnsen, E, Klausen, K.K, Murdock, A, Heichlinger, A. (2013): *Public management in the twenty-first century: trends, ideas and practies*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, S. og Jensen, P.R.D. (2008): *Kontrol i det stille, om magt og ledelse*. Fredriksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2007): Introduction – theoretical approach and research questions. I T. Christensen & P. Læg Reid (red.): *Transcending New Public Management. The transformation of public sectors reforms*. Surrey: Ashgate.
- Christensen, Tom, M. Egeberg, H. O. Larsen, P. Læg Reid, P. G. Roness (2010): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Claes, D.H, Hveem, H, Tranøy, B.S. (2012): *Global økonomi, krise og politisk styring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Elmore (1985): *Policy implementation in federal and unitary systems*. Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Elmore, R.F. (1982): *Backward mapping: Implementation research and policy decisions*. Chatham House Publishers.
- Freedman, L. (2013): *Strategy*. Oxford: Oxford university press.
- Giddens, A. (1993): *The Consequences of Modernity*, Cambridge: Polity Press
- Gustavsson, L. (1987). *Renewal of the public sector in Sweden. Public Administration*.
- Hjern, B. og Porter, D. (1981): *Organization Studies*.
- Hovi, J og Underdal, A, (2008): *Internasjonalt samarbeid og Internasjonal organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hull, C. og Hjern, B. (1987): *Helping small firm grow. An implementation perspective*. Lodon: Croom Helm.
- Jacobsen, D.I. (2004): *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Johannessen A, Tuft P.A. og Christoffersen, L. (2010): *Introduksjon til Samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, E (1975): *Teorien om ledelse*. København: Cams.
- Johnsen, E, (1998): *Ledelse i det 21. Århundrede*. København: Cams.
- Johnsen, E. (2002): *Managing the Managerial Process. A Participative Approach*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, G, Whittington, R, Scholes, K. (2011): *Exploring strategy*. Harlow: FT Prentice Hall.
- Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lai, L. (2013): *Strategisk kompetanseledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lipsky, M. (1980): *Street levelbureaucracy: Dilemmas of the individual in the public service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Luhmann, N. (1979): *Trust and Power*, John Wiley & Sons Ltd
- Mintzberg, H. (2008): *Strategy Safari*. England: Financial Times Prentice Hall.
- Mulgan, G. og Albury, D. (2003): *Innovation in the public sector*. London: Cabinet Office
- Möllering, G. Trust. (2006): *Reason, Routine, Reflexivity*, Oxford: Elsevier
- Nyeng, F. (2004): *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Olsen, J.P. (1991): *Modernization Programs in Perspective. Governance*. Oslo: TANO
- Oppstad, L. (2013): *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform. A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Ringstad, V. (2011): *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Sand, I.J. (2004): *Stat og ledelse i det polycentriske samfund*. Samfundslitteratur.

Sørensen, E. (2003): *Netværksstyring*. I.B. Jæger, & E. Sørensen (red.), *Roller der rykker – politikere og administratorer mellom hierarki og nettverk*. København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*. Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Vanebo, J.O (1999). Endringsledelse i offentlig sektor med vekt på økonomistyring. Ph.D.-avhandling, handelshøjskolen i København.

Weber, H. (1921): *The City*. Tyskland

Winter, S. og Lehman, V. (2008): *Implementering af politik*. Århus: Academica

Yin, R.K. (1994): *Case study Research. Design and Methods*. Thousand: Oaks

## Andre kilder:

Nasjonalt nødmeldingsprosjekt (2014), Sluttrapport, «Anbefalinger - En forbedret norsk nødmeldingstjeneste» Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

NORUT (2014): «Raskere og riktigere nødhjelp» Tromsø

NOU 2012:14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2013:9: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU 2015:1: *Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2015:17: *Først og fremst*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

OECD (2005), *Modernizing Government. The way forward*.

Regjeringen.no (2014-2015): *Prop. 1 S*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

St. meld. Nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

St.meld. nr. 7 (2008-2009): «*Et nyskapende og bærekraftig Norge*». Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

Hymne, G. (2014): *Forelesning ved MPA studiet, Trondheim*

Malterud, T (2015): *Forelesning ved MPA studiet, Trondheim*

## Internettsider:

<http://www.eidsvoll1814.no/?aid=9067805> Tekst: Stortingets informasjonsseksjon (benyttet februar – april 2016)

<http://www.minervanett.no/strategisk-styring-og-ledelse-i-norsk-offentlig-sektor/> (benyttet februar – april 2016)

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/solberg-regjeringen/naa-faar-norge-en-egen-sikkerhetssjef/a/23492148/> (benyttet februar – april 2016)

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/JD/Vedlegg/Nodnummerkonferanse/SAMLO\\_K\\_](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/JD/Vedlegg/Nodnummerkonferanse/SAMLO_K_) (benyttet februar – april 2016)

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no), Ansvarsområde og oppgaver. (benyttet februar – april 2016)

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)/ Behov for forbedringer i nødmeldetjenesten i Norge. (benyttet februar – april 2016)

[http://pluss.vg.no/2016/04/29/2388/2388\\_23670895\\_SINTEF](http://pluss.vg.no/2016/04/29/2388/2388_23670895_SINTEF) (2014) *Evaluering av politifagavdelingen i politiet*. (benyttet februar – april 2016)

## VEDLEGG:

### Intervjuguide:

#### Undersøkelssområde 1: Bakgrunn, suksess og samstemthet

- Fortell kort om bakgrunnen for SAMLOK
  - Hva ønsker dere å oppnå?
  - Hvilken tenkning ligger bak?
- Hvordan skal dere få til videre utvikling av SAMLOK?
- Hva mener du/dere er viktig
- Opplever dere at dere i de tre etatene tenker forskjellig?
  - Hvordan skal dere jobbe som ledere for å realisere og gjennomføre målene i det videre arbeidet?
- Hva er de viktigste forutsetningene for suksess?
- Hvordan tenker du som leder å prioritere fremover?
- Hvordan er graden av samstemthet (mellom etatene)?
- Er det områder du opplever uenighet på i forhold til strategisk/operasjonell tenkning?

#### Undersøkelsesområde 2: Hva har ledelsen fokusert på?

- Hvilken kompetanse har lederne?
  - Fagkompetanse (settes i parentes om behovet for å spørre om dette)
  - Ledelseskompentanse (denne er viktig)
- Hva er de viktigste elementene i god ledelse?
- Hva slags handlingsrom (medvirkning – frihet) har ledelsen fått i prosjektet?
- Hva opplever du som det viktigste bidraget fra din etat?
  - Hva har dere bragt inn til SAMLOK
  - Hva mener du er de andre etatenes bidrag inn?
- Hvordan kan SAMLOK ledes videre?

#### Undersøkelsesområde 3: Effekter av SAMLOK i nødmeldetjenesten

- Hva har dere oppnådd?
  - Effektivitet
  - Har SAMLOK bidratt til bedre ressursbruk for nødetatene?
  - Brukes ressursene rett?
- Krav til bemanning av etaten pr. 100.000 Etatens krav til svartid? (AMK har krav om at 90% av nødsamtalene skal besvares innen 10 sek.)
- Har SAMLOK endret behov for bemanning/svartid?
- Har SAMLOK gitt økt forståelse og samhandling?
- Hvordan mener du prosjektet skal tas videre?
  - Hvordan mener du dette skal skje?



### **Intervjuguide DSB, JD og HOM.**

1. Hvordan er deres kjennskap til SAMLOK
  - a. Hvordan har DSB/JD/HOM vært involvert i struktur og drift av SAMLOK?
2. Har det vært jevnlig kontakt/rapportering fra SAMLOK til departement/direktorat?
3. Tenker dere på SAMLOK som en suksess?
4. Hva er de viktigste faktorene for suksessen?
5. Hva tenker dere om en videre utvikling av SAMLOK?
6. Opplever dere at de 3 etatene og 2 departementene tenker ulikt? Hvordan er graden av samstemthet?
7. Finnes felles mål mellom JD/HOD/ de tre direktoratene.
8. Er dette et felles satsingsprosjekt?
9. Hva tenker dere om veien videre?
10. Har dere tanker rundt krav til bemanning?