



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2017
30 studiepoeng
Handelshøyskolen

Samordning på tvers av sektorer og nivåer innenfor beredskapsledelse i Østfold

Coordination across sectors and levels within emergency management in the Ostfold region

Ida Mathilde Nervik
Master i økonomi og administrasjon

Forord

Denne masteroppgaven er mitt avsluttende arbeid etter to år som masterstudent ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, Handelshøyskolen. Studiet har vært utført våren 2017 med hovedprofil strategi og ledelse.

Etter en periode med mye lesing, skriving og omskriving er masteroppgaven klar for levering. Det har vært en intens periode som har vært både slitsom og spennende, og med en bratt læringskurve i forhold til hele prosessen med å produsere en masteroppgave og ikke minst det faglige.

En stor takk går til Sykehuset Østfold som er oppdragsgiver av tema og som også er min arbeidsgiver. Å høre om det var temaer sykehuset ønsket å forske på var mitt førstevalg siden det er relevant både for meg i mitt videre arbeid og for min arbeidsgiver. Stor takk til beredskapsleder/avdelingssjef for prehospital avdeling Bo Skauen for hjelp med tema, forslag til informanter, korrektur og for hjelp til alt jeg lurer på.

Jeg vil også rette min takknemlighet til mine informanter og respondenter som velvillig har delt av sine erfaringer, meninger og kunnskaper. Deres engasjement og kompetanse imponerer meg og har vært avgjørende for slutføringen av oppgaven.

Takk til min veileder førsteamanuensis Nicolay Andre Melsæter Worren for god veiledning og innspill i prosessen.

Sist, men ikke minst, går en stor takk til min mann Trond Vegard og mine tre gutter Theo, Emil og Ludvik Olai for stor tålmodighet, hjelp og forståelse i denne perioden. Nå skal vi slappe av og kose oss i sommer!

Ås 15. mai 2017

Ida Mathilde Nervik

Sammendrag

Verden endrer seg. Noe blir bedre og noe blir verre. Vi lever i et sårbart samfunn og samfunnssikkerheten er noe som både opptar de fleste av oss og er en trygghetsfaktor i hverdagen. Myndighetene har ansvaret for samfunnssikkerhet, men det ligger også et ansvar på hver og en av oss å skape felles sikkerhet og den enkeltes sikkerhetsfølelse. Nødetatene har det operative ansvaret for krisehåndtering ved uventede hendelser i Norge. Samfunnssikkerhetsarbeidet styres av de overordnede prinsippene for likhet-, nærhet-, ansvar- og samvirke. Prinsippene skal sikre best mulig forebygging og håndtering av kriser, men får kritikk for å skape en fragmentert beredskap i et samfunn som er basert på ministerstyre og lokal autonomi. Spesialisering og lokalt selvstyre skaper horisontale samordningsutfordringer i beredskapsarbeidet. I tillegg til de utfordringene samfunnssikkerhetsarbeidet medfører har nødetatene i Østfold ulike organisasjonsstrukturer på sine beredskapsledelser og ulik begrepsbruk.

Hensikten med denne oppgaven er å studere hvordan ansatte ved nødetatene i Østfold håndterer samordning av beredskap på tvers av ulike sektorer til tross for de utfordringer som ligger til grunn. Studiet består av to problemstillinger. Den første er *“hvilke erfaringer har ansatte i nødetatene i Østfold med samordning på tvers av sektorer, mellom etater med oppgaver/roller på ulike nivåer og ulik begrepsbruk?”* I tillegg har Sykehuset Østfold HF valgt å sentralisere sitt operasjonelle nivå AMK til Oslo Universitetssykehus HF. Med utgangspunkt i dette er den andre problemstillingen *“hva viser erfaringene av at Sykehuset Østfold HF valgte å plassere AMK i et annet helseforetak?”*

Studiet baserer seg på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder med syv halvstrukturerte dybdeintervjuer, et gruppeintervju, dokumentanalyse, observasjon av et samarbeidsmøte og en spørreundersøkelse.

Empiri fra studiet viser at de fleste ansatte anser samordningen blant nødetatene i Østfold som god, men har forbedringspotensial. Flernivåstyring og styrende prinsipper kompliserer samfunnssikkerhetsarbeidet, mens øvelser, formell og uformell kontakt fremheves som de viktigste punktene for å styrke horisontal samordning, samvirke og for å skape en felles språkplattform. Ansatte ved nødetatene i Østfold ser ut til å ha funnet en del suksesskriterier som motvirker den fragmenterte beredskapshverdagen som inndeling i ulike sektorer medfører. Erfaringene viser at sentraliseringen av AMK har gått overraskende greit, og at det har gitt en økt profesjonalisering og økt beredskap ved hendelser. Største ulempe for helse er uenigheter rundt ressursstyringen.

Terminologi

AMK	Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral: medisinsk nødmeldetjeneste som betjener nødnummeret 113
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
HF	Helseforetak
ILKO	Innsatsleders kommandoplass
NOU	Norges offentlige utredninger
NPM	New Public Management
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
Nødnett	Digitalt kommunikasjonsnett for nødkommunikasjon
OLH	Operativ leder helse
OUS	Oslo universitetssykehus HF
PBS	Politiets beredskapssystem
PLIVO	Pågående livstruende vold
SØ	Sykehuset Østfold HF
WOG	Whole-of-Governmet

INNHold

1.	INNLEDNING	1
1.1	Bakgrunn.....	2
1.2	Problemstilling	3
1.3	Definisjon og avgrensning.....	4
1.3.1	Avgrensning	5
1.3.2	Oppgavens struktur	6
2.	TEORI.....	7
2.1	Samfunnssikkerhet	7
2.1.1	Hovedmål for regjeringen.....	8
2.1.2	Prinsipper.....	8
2.2	Samordning.....	9
2.2.1	Spesialisering.....	10
2.2.2	Flernivåstyring.....	12
2.2.3	Negativ og positiv samordning.....	13
2.2.4	Horisontal og vertikal samordning.....	13
2.2.5	Wicked problems	14
2.2.6	New Public Management og Whole-of-Government	15
2.3	Samvirke.....	15
2.4	Instrumentell og institusjonell tilnærming.....	17
2.5	Organisering av beredskapsledelse	18
2.5.1	Taktisk.....	18
2.5.2	Operasjonelt.....	18
2.5.3	Strategisk.....	19
2.5.4	Politisk.....	19
2.6	AMK og sentralisering.....	20
2.6.1	Sentralisering.....	20
3.	METODE	22
3.1	Kvalitativ og kvantitativ metode	22
3.2	Valg av metode.....	22
3.3	Utfordringer ved kvalitativ og kvantitativ metode.....	24
3.4	Datagrunnlag.....	25
3.4.1	Utvalg av informanter	25
3.4.2	Intervjuguide	27

3.4.3	Dybdeintervju.....	27
3.4.4	Gruppeintervju.....	28
3.4.5	Observasjon.....	29
3.4.6	Dokumentanalyse	29
3.4.7	Spørreundersøkelse.....	29
3.4.8	Lydopptak og transkribering	30
3.5	Etikk	31
3.6	Validitet og reliabilitet.....	32
3.7	Analyse.....	34
4.	EMPIRI	37
4.1	Forståelse av begrepene samordning og samvirke	37
4.2	Samordning på tvers av sektorer	39
4.3	Ulike organisasjonsstrukturer innen beredskapsledelse	48
4.3.1	Beredskapsorganisering	48
4.3.2	Sykehuset	51
4.3.3	Politiet.....	52
4.4	Felles begrepsforståelse	53
4.4.1	Samvirke	55
4.4.2	Dokumentanalyse av evalueringsrapport etter øvelse	61
4.5	Erfaringer i forbindelse med flytting av AMK.....	62
5.	DISKUSJON	74
5.1	Hvordan opplever ansatte samordningen?.....	74
5.2	Hvordan påvirker tilhørighet til ulike sektorer ansattes muligheter for samordning innen beredskap?	76
5.3	Skaper ulike organisasjonsstrukturer i beredskapsledelse utfordringer for ansatte?... 83	
5.4	Hva bidrar til å skape en felles begrepsforståelse blant nødetatene?	88
5.5	Sentralisering av AMK	90
6.	AVSLUTNING.....	94
6.1	Konklusjon.....	94
6.2	Videre arbeid	96
	Referanser.....	97
	Vedlegg.....	102

TABELL 1 FORUTSETNINGER FOR SAMVIRKE	16
TABELL 2 FORDELER OG ULEMPER VED SENTRALISERING.....	21
TABELL 3 FORDELER OG ULEMPER VED DESENTRALISERING	21
TABELL 4 KVANTITATIV OG KVALITATIV METODE	22
TABELL 5 MÅL PÅ SENTRALTENDENS OG SPREDNING. KILDE: JACOBSEN (2005)	35
TABELL 6 HVA GJØR ORGANISASJONEN FOR Å TILRETTELEGGE FOR SAMORDNING?	41
TABELL 7 HVA GJØR DU FOR Å TILRETTELEGGE FOR SAMORDNING?	42
TABELL 8 STØRSTE UTFORDRINGER I SAMORDNING MELLOM NØDETATENE.....	46
TABELL 9 VIKTIGSTE FAKTORER FOR ET GODT SAMVIRKE PÅ SKADESTEDET	57
TABELL 10 EVALUERINGS-PUNKTER FLYEX -16.....	61
TABELL 11 STØRSTE FORDELER SOM FØLGE AV AMK FLYTTING	63
TABELL 12 STØRSTE ULEMPER SOM FØLGE AV AMK FLYTTING.....	66
TABELL 13 FORKLARINGER FRA INFORMANTER OM ENDRINGER I RØDE/GULE TURER	69
TABELL 14 HOVEDFUNN "HVORDAN OPPLEVER ANSATTE SAMORDNINGEN?"	75
TABELL 15 OVERSIKT OVER TERRITORIELL ORGANISERING POLITI, BRANN OG HELSE	79
TABELL 16 HOVEDFUNN "HVORDAN PÅVIRKER TILHØRIGHET TIL ULIKE SEKTORER ANSATTES MULIGHETER FOR SAMORDNING INNEN BEREDSKAP?"	82
TABELL 17 HOVEDFUNN "SKAPER ULIKE ORGANISASJONSSTRUKTURER UTFORDRINGER FOR ANSATTE?"	88
TABELL 18 HOVEDFUNN "HVA BIDRAR TIL Å SKAPE EN FELLES BEGREPSFORSTÅELSE BLANT NØDETATENE?"	90
TABELL 19 HOVEDFUNN "SENTRALISERING AV AMK"	93
FIGUR 1: HVOR JOBBER DU?	30
FIGUR 2 SAMORDNING MELLOM NØDETATENE.....	39
FIGUR 3 SAMORDNINGEN MELLOM ØSTFOLDS NØDETATER ER GOD	40
FIGUR 4 SAMORDNINGEN MELLOM ØSTFOLDS NØDETATER ER GOD – FORDELT PÅ ETATER.....	41
FIGUR 5 FORBEREDT PÅ BEREDSKAPSHENDELSE - INTERVJU.....	47
FIGUR 6 FORBEREDT PÅ BEREDSKAPSHENDELSE.....	47
FIGUR 7 FORBEREDT PÅ BEREDSKAPSHENDELSE – FORDELT PÅ ETATER	48
FIGUR 8 PROBLEMER I FORHOLD TIL AT NØDETATENE HAR FORSKJELLIG STRUKTUR OG BENEVNELSER PÅ SINE BEREDSKAPSLEDELSER	49
FIGUR 9 PROBLEMER I FORHOLD TIL AT NØDETATENE HAR FORSKJELLIG STRUKTUR OG BENEVNELSER PÅ SINE BEREDSKAPSLEDELSER – FORDELT PÅ ETATER	50
FIGUR 10 ULIK BEGREPSBRUK INNEN DE ULIKE NØDETATENE SKAPER UTFORDRINGER FOR SAMVIRKE	53
FIGUR 11 ULIK BEGREPSBRUK INNEN DE ULIKE NØDETATENE SKAPER UTFORDRINGER FOR SAMVIRKE – FORDELT PÅ ETATER.....	54
FIGUR 12 FELLES FORSTÅELSE AV HVA ET GODT SAMVIRKE ER PÅ ET SKADESTED.....	56
FIGUR 13 FELLES FORSTÅELSE AV HVA ET GODT SAMVIRKE ER PÅ SKADESTED – FORDELT PÅ ETATER.....	56
FIGUR 14 VIKTIGST FOR GODT SAMVIRKE PÅ ET SKADESTED	57
FIGUR 15 STOR GRAD AV TILLIT	59
FIGUR 16 STOR GRAD AV TILLIT – FORDELT PÅ ETATER	59
FIGUR 17 HVA ER STØRSTE FORDEL SOM FØLGE AV AMK FLYTTINGEN?	63
FIGUR 18 HVA ER STØRSTE FORDEL SOM FØLGE AV AMK FLYTTINGEN? – FORDELT PÅ ETATER.....	64
FIGUR 19 HVA ER STØRSTE ULEMPE SOM FØLGE AV AMK FLYTTINGEN?	66
FIGUR 20 HVA ER STØRSTE ULEMPE SOM FØLGE AV AMK FLYTTINGEN? – FORDELT PÅ ETATER.....	67
FIGUR 21 ANTALL TURER FORDELT PER ÅR OG HASTEGRAD	68
FIGUR 22 ANTALL TURER KJØRT PER MÅNED I 2016 FORDELT PÅ HASTEGRAD.....	68
FIGUR 23 ANTALL OPPDRAG PER ÅR FORDELT PÅ HASTEGRAD 2003-2016.....	70
FIGUR 24 ØSTFOLDS BEFOLKNING 2003-2016. KILDE STATISTISK SENTRALBYRÅ (2017)	70
FIGUR 25 HELSEEKSPRESSEN 2014-2016	71
FIGUR 26 DØGNFORDELING BEREDSKAP JUNI 2014 TIL MAI 2015.....	72
FIGUR 27 DØGNFORDELING BEREDSKAP JULI 2015 TIL MAI 2016.....	72

1. INNLEDNING

Et endret risikobilde med økt usikkerhet, uforutsigbarhet og sårbarhet har også endret oppmerksomheten rundt samfunnssikkerhet. I Norge ligger det offentliges ansvar for operativ håndtering av kriser og ulykker på nødetatene. Sentrale myndigheter setter føringer og definerer prinsipper for hvordan kriser skal forebygges og håndteres av nødetater og andre etater, for eksempel kommuner, frivillige organisasjoner, luftambulansen og sivilforsvaret. Samordning - det at etater klarer å planlegge sammen og koordinere sine tiltak – blir pekt på som en viktig faktor for å få en effektiv beredskap, men i praksis har man ikke alltid lykkes. Etatene som har ansvaret for samfunnssikkerhet har høstet mye kritikk for dårlig samordning mellom sektorer og nivåer.

Samordning er et aktuelt og omdiskutert tema. Det er et stort politisk fokus på samordning i samfunnssikkerhetsarbeidet, og det er utgitt mange stortingsmeldinger og statlige rapporter om temaet. Til tross for det store fokuset på samordning mellom ulike forvaltningsnivåer og sektorer er det lite forskning å finne på samordning spesifisert på lokalt nivå mellom nødetater. På lokalt nivå har forskning i hovedsak omhandlet samvirke mellom nødetater på skadested.

Østfolds nødetater har ulike måter å organisere beredskapsledelsene, og det er ulike benevnelser knyttet til en del sentrale ledelsesfunksjoner innenfor de tre sektorene. I 2015 valgte Sykehuset Østfold HF (SØ) å organisere sitt operasjonelle beredskapsnivå, akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK), utenfor eget helseforetak (HF). Den 15. juni 2015 ble AMK Østfold flyttet til Oslo universitetssykehus og ble en del av en AMK sentral som betjente nødnummeret 113 for Oslo og Akershus. SØ valgte å sentralisere nødmeldings- og kommunikasjonstjenesten, men har beholdt ambulansetjenesten i eget foretak. Sentralisering av AMK er et omdiskutert tema, og fremtidens organisering av AMK er blant annet utredet for helse- og omsorgsdepartementet (Helse- og omsorgsdepartementet 2016), hvor det blant annet er anbefalt å redusere antall AMK-sentraler.

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan ansatte opplever samordningen mellom nødetatene i Østfold, samt AMK i Oslo, og finne ut hvordan de styrende

prinsippene for samfunnssikkerhetsarbeid påvirker ansattes muligheter for samordning mellom ulike sektorer og nivåer hos de ulike etatenes beredskapsledelser.

1.1 Bakgrunn

Temaet har sin bakgrunn fra SØ som ønsker å undersøke forholdet mellom nødetatens ulike beredskapsstrukturer. Dagens situasjon viser at det er bruk av ulike begreper og ulik organisering av beredskapsledelsene ved de ulike nødetatene. SØ har definert fire nivåer i lokal beredskapsledelse, mens politiet har definert tre nivåer (vedlegg 1). SØ benytter begrepet taktisk ledelse på sin beredskapsledelse inne på sykehuset, mens politiet benytter begrepet taktisk ledelse på sine innsatsledere på hendelsessted. Operativ leder helse (OLH) er SØs ledelse på hendelsesstedet, og de betegnes som operativt nivå i beredskapsstrukturen til SØ. Hvordan er grensesnittet mellom de fire nivåene til helse sammenlignet med de tre nivåene hos politiet? Det er usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser det kan gi at det er ulike benevnelser, nivåer og organisasjonsstrukturer mellom de ulike nødetatens beredskapsorganisering og hvordan det påvirker samordningen. I tillegg til ulike benevnelser på beredskapsnivåer er det ulik begrepsbruk blant sentrale lederroller i beredskap og på hendelsessted. SØ ønsker å undersøke hvordan ansatte i nødetatene blir påvirket av ulikhetene blant nødetatene.

SØ har gått over på en løsning hvor AMK er plassert utenfor eget helseforetak, og dermed styres egne ressurser utenfor egen organisasjon. Overflyttingen av AMK skapte store debatter og det var stor uenighet om AMK skulle flyttes eller ikke. AMK er definert som operasjonelt nivå i beredskapsorganiseringen ved SØ og SØ ønsker å undersøke ansattes erfaringer og utfordringer knyttet til sentraliseringen av AMK.

Nødetatens beredskapsorganisering og samordning har betydning for samfunnssikkerhetsarbeidet og beredskapen i Østfold. Samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge er i noe grad styrt av overordnede føringer, men med varierende retningslinjer mellom de ulike politiske områdene.

Oppgaven undersøker hvordan de ulike faktorene i samfunnssikkerhetsarbeid og beredskapsledelse påvirker ansattes oppfatninger av og muligheter for samordning av beredskap mellom nødetatene i Østfold.

1.2 Problemstilling

SØ hadde to problemstillinger innen beredskapsledelse de ønsket undersøkt. Det ene var hvordan ulikheter knyttet til måten beredskapsledelsene er organisert på og hvordan dette påvirker samordningen mellom etatene, og det andre var hvilke erfaringer man sitter med etter å ha sentralisert AMK. De to temaene er knyttet sammen ved at AMK er definert som sykehusets operasjonelle nivå, og er dermed en del av beredskapsledelsen til sykehuset. For oppgaven er det derfor tatt utgangspunkt i to problemstillinger i dette studiet, hvorav den ene har fire delspørsmål.

Det er flere forhold som påvirker samordningen mellom nødetatene i Østfold, og det ønskes undersøkt med den ene av studiets overordnede problemstillinger:

Hvilke erfaringer har ansatte i nødetatene i Østfold med samordning på tvers av sektorer, mellom etater med oppgaver/roller på ulike nivåer og ulik begrepsbruk?

Med bakgrunn i problemstillingen er det utformet fire delspørsmål som skal bidra til å besvare den overordnede problemstillingen:

I utgangspunktet er det interessant å undersøke hvordan ansatte i hver etat opplever samordningen mellom nødetatene for å belyse i hvilken grad samordning praktiseres:
Hvordan opplever ansatte samordningen?

Inndeling i ulike sektorer medfører spesialisering, og spesialisering kan føre til et fragmentert beredskapsarbeid (Christensen & Lægreid 2006; Rykkja 2010).

Ministerstyre og lokalt selvstyre fører til at hver etat selv er ansvarlige for å utarbeide sine beredskapsplaner (Fimreite & Lægreid 2004; Fimreite & Lægreid 2007).

Nødetatene i Østfold tilhører ulike sektorer og er spesialister innenfor sine områder samtidig som de er gjensidig avhengig av hverandre og i forhold til den avhengigheten etatene har til hverandre er det knyttet usikkerhet til hvordan ansatte føler de er påvirket av at nødetatene tilhører ulike sektorer.

Hvordan påvirker tilhørighet til ulike sektorer ansattes muligheter for samordning innen beredskap?

Nødetatene i Østfold er preget av ulike måter å organisere beredskapsledelsene og Lunde (2014) mener ulike organisasjonsstrukturer mellom beredskapsorganisasjoner kan være en utfordring for tydelig kommunikasjon og forståelse på tvers av etatene og

det er usikkerhet knyttet til om ansatte påvirkes av nødetatenes ulikheter på beredskapsledelsene:

Skaper ulike organisasjonsstrukturer i beredskapsledelse utfordringer for de ansatte?

En god samordning (forberedelser) kan bidra til å lette samvirke (håndteringen) på et hendelsessted (Fimreite & Lægreid 2004 & Berlin og Carlström 2009). Siden etatene er spesialiserte innen sine fagområder oppstår det en gjensidig avhengighet for å kunne utføre en del av oppdragsmengden. Det medfører et behov å forstå hverandres roller og oppgaver, og det er derfor aktuelt å undersøke hvilke kriterier de ansatte mener er grunnleggende for å skape et godt samvirke og god samordning på tross av ulik begrepsbruk:

Hva bidrar til å skape en felles begrepsforståelse blant nødetatene?

Den andre av studiets overordnede problemstillinger omhandler sentraliseringen av AMK, og hvilke erfaringer de ansatte sitter med i etterkant av flyttingen av AMK.

Hva viser erfaringene av at Sykehuset Østfold HF valgte å plassere AMK i et annet helseforetak?

1.3 Definisjon og avgrensning

I oppgaven benyttes en bred definisjon av samfunnssikkerhet og begrepet omfatter sikkerhets- og beredskapsarbeid på alle nivåer, både store og små hendelser, og herunder forebygging, håndtering og ettervirkninger av kriser, samt risikoforståelse og håndtering. I NOU (2016:19, s 292) defineres samfunnssikkerhet slik:

«Vern av samfunnet mot hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller av bevisste handlinger».

I St.meld. nr. 22 (2007-2008, s 5) står det at «regjeringen vil legge vekt på samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå».

Samordning har vært i fokus lenge, men fikk ny aktualitet etter 22. juli. I 22. juli rapporten (NOU 2012:14) ble det pekt på at det var for svak samordning og for svakt samvirke. Kapitlet om «Ressursene som ikke fant hverandre» (NOU 2012:14, s 134) har skapt sterke reaksjoner og stor debatt.

Nødetatene er spesialiserte, og har dermed ulike fagkompetanse. Organisasjoner spesialiseres for å oppnå økt kvalitet og kompetanse (Difi 2014). For å oppnå en effektiv og god beredskap er det behov for samordning mellom nødetatene for å unngå at etatenes beredskapssystemer går i ulike retninger, dobbeltføres eller motvirker hverandre. Nødetatene må jobbe mot det samme målet, og tilpasse seg hverandre. Samordning i denne oppgaven defineres som at ulike aktiviteter, oppgaver og planer som hver etat utøver i forbindelse med samme problemstilling skal tilpasses hverandre og ikke motvirke hverandre.

Ordet samordning kan være vanskelig å skille fra andre tilsvarende ord som for eksempel samhandling, samarbeid, koordinering, samvirke osv. Ordene brukes ofte om hverandre og betydningen og forskjellen på ordene er ofte uklare. I offentlige dokumenter, for eksempel stortingsmeldinger og NOU-er, med tema som er knyttet mot samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering er det ordet samordning som benyttes fremfor for eksempel koordinering eller samhandling. Annen litteratur og teori om samfunnssikkerhetsarbeid benytter også samordning fremfor de andre begrepene. Det samme gjelder begrepet samvirke. Samvirke benyttes i utstrakt grad i offentlige utredninger og rapporter, samt i etatsmiljøene. Det fjerde prinsippet for samfunnssikkerhetsarbeid er samvirkeprinsippet og ble etablert etter 22/7 hvor etatene fikk kritikk på grunn av manglende samvirke. Til sammenligning benyttes også begrepene samordning og samvirke i svenske offentlige dokumenter fremfor andre begrep. Samordning kan betraktes som forberedelser, ved å tilpasse hverandres planer og koordinere oppgaver, mens samvirke er selve håndteringen av hendelser. Begrepene blir ytterligere definert under kapitlene 2.2 Samordning og 2.3 Samvirke.

1.3.1 Avgrensning

En stor hendelse kan inkludere flere etater og organer enn brann, helse og politi avhengig av størrelse, tiden hendelsen utspiller seg i og ut fra type hendelse. Samordning vil derfor også inkludere for eksempel kommunene, sivilforsvaret, luftambulansene osv., i tillegg til nødetatene. Men ut fra oppgavens omfang og tidsbegrensning er tema avgrenset til å se på samvirke og samordning på lokalt nivå mellom nødetatene, og herunder med et fokus på helse og politi. Regionalt og sentralt nivå er kun med som eksempler for å illustrere i hvilken grad føringer på disse nivåene påvirker lokalt nivå, men det føres ingen diskusjoner om samvirke og samordning som

skjer innenfor regionalt og sentralt nivå. Oppgaven er begrenset til å kun se på nødetatene i Østfold og AMK sentralen i Oslo.

1.3.2 Oppgavens struktur

Kapittel 1 inneholder en innledning, problemstillingen og definisjoner og avgrensning.

Kapittel 2 er et teorigapittel hvor relevant teori vil bli gjort rede for. Kapittel 3 forklarer hvilke metoder som er brukt og hvordan de er benyttet. Kapittel 4 viser resultatene fra undersøkelsen. Kapittel 5 er et diskusjonskapittel hvor undersøkelsens resultater diskuteres i forhold til oppgavens teori. Kapittel 6 er et avslutningskapittel med hovedfunn, konklusjon og forslag til videre forskning.

2. TEORI

I teorikapittelet presenteres teori som er relevant for oppgavens problemstillinger og tema. Hensikten med teorikapittelet er å gi et teoretisk grunnlag for å kunne diskutere studiens resultater. Samfunnssikkerhet og betingelser for samfunnssikkerhetsarbeid, ulike former for samordning og samordningsutfordringer, samvirke, institusjonelle og instrumentelle tilnærminger, organisering av beredskapsledelse og sentralisering av AMK er teoretiske temaer i oppgaven.

2.1 Samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet er noe som angår oss alle, og som har stort politisk fokus. Ulike deler av samfunnet er sårbart i større eller mindre grad. Å oppleve samfunnet som trygt for liv, helse og materielle verdier er viktig for de fleste. Samfunnssikkerheten kan styrkes ved å redusere sårbarheten i samfunnet og gjøre samfunnet forberedt på å kunne håndtere uønskede hendelser. Beredskap er en viktig del av samfunnssikkerheten, og kan bidra til å både forebygge og håndtere uønskede hendelser. Forebygging er en viktig samfunnsoppgave, og en godt rustet beredskap kan gi en bedre håndtering av hendelser når samfunnet opplever en krise, og det er behov for å stille med ekstra innsats.

Sårbarheten i samfunnet kan ikke kun ses i nasjonal sammenheng, men må ses i en internasjonal sammenheng siden forhold utenfor Norge kan påvirke sårbarhetsutviklingen nasjonalt. Alle har et ansvar for samfunnssikkerheten, helt fra den enkelte borger til lokale, regionale og sentrale forvaltningsnivåer.

Samfunnet stiller stadig høyere krav til offentlig forvaltning, og ønsker tilgjengelige, koordinerte og tilpassede tjenester, som medfører at de ulike instansene må samordnes (Difi 2014). Brann, helse og politi er de etatene som oftest samvirker ved hendelser, fra mindre hendelser som brann og trafikkulykker til mer komplekse og omfattende hendelser. Forebygging, redusering, hindring og håndtering av samfunnssikkerhetsutfordringer kan ikke utføres av enkeltetater og regjeringen er opptatt av å styrke samordningen mellom etatene for å møte fremtidens risiko- trussel- og sårbarhetsbilde (St. Meld. nr. 22 2007-2008). Nødetatene har lang tradisjon for samvirke gjennom en utvikling side ved side, og kan dermed ha overkommet en del samvirkehinder (Berlin & Carlström (2009).

For å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet er det gjennomført flere organisatoriske endringer og i St.meld. nr.22 (2007-2008) beskrives det at blant annet Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har fått faglig rapporteringslinje til Justisdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er blitt etablert. DSB har en støtterolle for planlegging hos de enkelte etater og bistår Justisdepartementet med å tilrettelegge for samordning på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Justisdepartementet har et overordnet samordningsansvar (St. Meld. nr. 22 2007-2008).

I NOU (2016:19) deles uønskede hendelser inn i tre kategorier; tilsiktede hendelser (spionasje, terrorisme, kriminalitet), utilsiktede store uønskede hendelser forårsaket av menneskeskapte ulykker og utilsiktede uønskede hendelser forårsaket av naturhendelser. Det er knyttet risiko til uønskede hendelser og dersom det knytter seg risiko til et bestemt forhold, og risikonivået er ukjent, vil det være høy grad av usikkerhet angående hvor høy risiko det er. Identifikasjon og vurdering av risiko kan bidra til å fastsette risikonivået, og enten kan risikoreducerende tiltak foretas eller man må akseptere risikoen (NOU 2016:19). Forhold som ikke er identifisert og man ikke vet eksisterer er det også knyttet risiko til (Aven et al. 2008).

2.1.1 Hovedmål for regjeringen

I St.meld. nr. 17 (2001-2002) beskrives arbeidet med samfunnssikkerhet som og så langt som mulig forhindre kriser, og håndtere kriser som oppstår så godt som mulig. Ut fra dette perspektivet er det satt opp tre hovedmål for regjeringen i St.meld. nr 17 (2001-2002) s 4.;

1. Effektiv forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner
2. Effektiv håndtering av kriser
3. God organisering av samfunnets beredskapsapparat

Begrepet samfunnssikkerhet har en bred betydning, og omfatter alt fra begrensede til større krisehendelser og som kan fremstille fare for liv, helse og materielle verdier, samt sikkerhetsutfordringer som kan true nasjonen.

2.1.2 Prinsipper

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap har grunnlag i fire overordnede prinsipper. I st.meld. nr. 17 (2001-2002) ble de tre overordnede prinsippene ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet, innført. Prinsippene legger

grunnlaget for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid. Ansvarsprinsippet innebærer at den som til daglig har ansvaret også har ansvaret i en krise. Herunder ligger også ansvaret for beredskapsplanleggingen og håndteringen av ulykker og kriser. Fimreite m. fl. (2014) forklarer at ansvarsprinsippet innebærer en relativt god samordning innenfor en sektor eller departement, men svak horisontal samordning på tvers av sektorer eller departementer. Likhetsprinsippet innebærer at organiseringen skal være så lik som mulig under en krise som til daglig. Likhetsprinsippet underbygger ansvarsprinsippet ved å understreke at ansvarsforhold internt i en organisasjon og mellom organisasjoner ikke endres under en krise. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser håndteres på lavest mulig nivå (St. meld. nr. 17 2001-2002, St.meld. nr. 22 (2007-2008)). De tre prinsippene skal være styrende for arbeidet med både årsaksreduksjon og konsekvensreduksjon, men det presiseres også i meldingen at det kan oppstå hendelser som ikke kan håndteres av organisasjoner alene. I Meld. St. 29 (2011-2012) ble et fjerde prinsipp introdusert, samvirkeprinsippet. Erfaringer fra hendelser og øvelser har vist et tydelig behov for samvirke mellom ulike aktører ved krisehåndtering. Det fjerde overordnede prinsippet for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid har dermed blitt etablert på lik linje med de tre eksisterende prinsippene. Samvirkeprinsippet innebærer at hver myndighet eller etat selv er ansvarlige for å sikre samvirke med andre relevante aktører. For aktører på sentralt, regionalt og lokalt nivå er det behov for å samordne på tvers av ansvarsområder for å utnytte ressurser på tvers av sektorer så godt som mulig ved beredskapsarbeid og krisehåndtering (Meld. St. 29 2011-2012).

2.2 Samordning

Samordning kan defineres ulikt i ulike sammenhenger, og det er vanskelig å finne en definisjon på samordning. Stortingsmeldinger, NOU-er og rapporter som er utarbeidet i forbindelse med samordning mangler også ofte en klar definisjon på samordning. Knoff (1985) definerer samordning som «en systematisering eller organisering av det hver enkelt utøver gjør overfor en og samme problemstilling, slik at alle tiltak er vel tilpasset hverandre og ikke motvirker hverandre». I SOU (2007:31, s 50) defineres samordning som at aktivitet som drives av ulike offentlige organisasjoner må implementeres ut fra et felles utgangspunkt og at selve gjennomføringen ikke er karakterisert av divergerende mål. Tilpasning i forhold til hverandre for å arbeide mot det samme målet uten å hindre hverandre er grunnlaget for samordningen. Samordning kan ofte forveksles med koordinering, og koordinering omtales som synonym til samordning (Norsk

synonymordbok 2017). Uhr (2011) beskriver samordningens hensikt som å koordinere organisasjoner med hverandre. Koordinere (Koordinere, Store norske leksikon 2009) defineres som å plassere organisasjoner riktig i forhold til hverandre og bringe organisasjonene i et samvirkende system.

Samordning er ikke et nytt område for nødetatene. Allerede i St. meld. nr. 86 (1961-1962) ble det satt fokus på samordning i redningstjenesten. Det poengteres at *«samarbeidet mellom redningsinstitusjonene på forhånd – før den enkelte nødsituasjon inntreffer – er ikke i særlig grad koordinert (eller overhodet regulert)»* (St. meld. nr. 86 (1961-1962) s. 30).

Mye har skjedd siden den gang, men dette til tross, nyere forskning viser at det fortsatt er samordningsutfordringer innen samfunnssikkerhetsområdet. Rykkja (2010) peker på følgende funn fra forskningen innen området for samordning og samfunnssikkerhet; et tilbakevendende problem, ulike etater og nivåer arbeider parallelt, vertikal samordning dominerer, horisontal samordning er en utfordring og samordning krever ledelse. Området for samfunnssikkerhet er preget av uforutsigbarhet. Subjektive elementer som risiko og trusler, mangel på ressurser og utfordringer i forhold til prioriteringer, kompetanse og kunnskap kan vanskeliggjøre samordningsarbeidet.

Rykkja (2010) fremhever også faktorer som samordningen er avhengig av for å lykkes; operasjonalisering, kommunikasjon, problemforståelse, interesser og etablering av felles mål.

2.2.1 Spesialisering

De overordnede prinsippene har medført en økt spesialisering innen de ulike sektorene. Ansvarsprinsippet tilsier at hver etat har ansvaret for å håndtere beredskapsarbeid innenfor sitt eget område, men krisehåndtering kan sjelden løses uten et samarbeid mellom flere etater. Spesialisering innen forvaltning kan deles i fire spesialiseringsprinsipper; funksjon, sektor, målgruppe eller geografi (Fimreite et al. 2014). De forskjellige spesialiseringsprinsippene krever forskjellige samordningsformer (Rykkja 2010). Ulike nivåer, sentralt, regionalt eller lokalt, kan ha ulike styringsprinsipper og det kan ha stor innvirkning på samordningen og samspillet mellom ulike samordningsmekanismer. Som regel er det slik at økt spesialisering medfører økt behov for samordning (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010) siden oppgaver ofte går på tvers av spesialiseringsområder. Spesialisering kan deles i

horisontal og vertikal spesialisering. Horisontal spesialisering innebærer å fordele ansvar og oppgaver på et forvaltningsnivå til flere organisasjoner eller spesialenheter innen samme nivå. Vertikal spesialisering fordeler ansvar og oppgaver mellom forskjellige hierarkiske nivåer (Fimreite et. al. 2014). Områder som omfattes av den samme organisasjonen har større sannsynlighet for å være samordnet enn de som hører til ulike organisasjoner (Egeberg 2003), og forvaltningsforskning viser at mulighetene for samordning påvirkes av i hvilken grad enheter skilles klart fra hverandre eller om de integreres tett (Fimreite & Læg Reid 2004). Det antas at spesialisering medfører effektivitetsgevinster (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010). Dette understøttes av Lawrence og Lorsch (1967) undersøkelse som viste at det var høyere sannsynlighet for at organisasjoner som både har høy grad av differensiering og høy grad av integrering er mer effektive.

Klassisk organisasjonsteori omhandler de samme problemstillingene som spesialisering innen samfunnsikkerhetsarbeid. Lawrence og Lorsch (1967) omtaler differensiering og integrasjon som grunnleggende konsepter for komplekse organisasjoner. Integrering defineres av Gareth (2007) som prosessen for å koordinere ulike oppgaver, funksjoner og enheter så de jobber sammen og ikke har motstridende formål. På samme måte som økende spesialisering krever mer samordning krever differensiering behov for større grad av horisontal integrering. Organisasjoner kan differensiere enheter for å bli spesialiserte og mer effektive, men spesialiseringen fører ofte til kommunikasjonsproblemer mellom de ulike enhetene og kan føre til at ansatte innen en enhet ser tidsramme og målsettinger ut fra eget perspektiv (Gareth 2007). Tilgjengelig tid og ulike mål oppgis som hemmende faktorer for integrering (Lawrence & Lorsch 1967).

Relasjoner og fellesskap som utvikles og stimulerer til samarbeid i territorielle organisasjoner kan bli svekket av sektorbaserte strukturer. Organisasjoner basert på geografiske enheter kan vanskeliggjøre samordning intersektorielt, og motsatt kan sektorbaserte organisasjoner skape konflikt på tvers av geografiske organisasjoner (Egeberg 2003) fordi sektorielle organisasjonsstrukturer kan svekke fellesskapene og relasjonene som bygges opp i geografiske enheter og geografiske enheter gir sterkere konfliktlinjer som vanskeliggjør en utvikling av intersektoriell samordning (Fimreite & Læg Reid 2004). Selv om det kan være vanskelig å samordne organisasjonene basert på

de to ulike spesialiseringsprinsippene er det også muligheter for å oppnå samarbeid mellom organisasjoner delt opp etter spesialiseringsprinsippene. Det norske systemet er bygget på et sterkt sektorbasert system og ved en styrking av det sentrale nivået over de organisasjonene som er basert på geografiske områder kan det oppnås bedre integrasjon (Egeberg 2004).

Egeberg (2003) mener det er viktig å undersøke hvilke atferdsmessige og politiske konsekvenser som utvikles av ulike strukturelle utforminger og at strukturelle hierarkier kan ha stor betydning og påvirkning på hvordan informasjonsutvikling, samordning og konflikthåndtering utføres.

Aspøy (2014) setter spørsmålsteget ved om det i for stor grad settes og følges opp virksomhetsspesifikke mål fremfor å ta hensyn til at ulike instanser i fellesskap kan utvikle felles tiltak og resultater.

All menneskelig organisert aktivitet gir behov for spesialisering og samordning (Mintzberg 1979), kompliserte oppgaver som skal utføres må først deles opp og deretter samordnes (Rykkja 2008). Å samordne planverk på områder hvor flere etater kan bli involvert i hendelser gir grunnlag for å skape en felles oppfatning av hvordan oppdrag kan løses på beste måte og mest effektivt, samtidig må man være klar over at hver enkelt må bruke sin erfaring og kunnskap for å løse ulike oppdrag (Räddningsverket 2008).

2.2.2 Flernivåstyring

Innføring av flernivåstyring har gitt nye former for styring ved at formell myndighet blir fordelt nedover til regionale og lokale nivåer (Marks & Hooghe 2003).

Flernivåstyring er knyttet opp mot spesialisering og samordning. Flernivåstyring fører i større grad til en gjensidig avhengighet både vertikalt mellom ulike forvaltningsnivåer, horisontalt på samme forvaltningsnivå og mellom offentlig og privat sektor (Marks & Hooghe 2003; Rykkja 2008; Fimreite et al. 2014). Flernivåstyring bygger på at makt fordeles og gjennomføring av politiske vedtak utføres på regionale eller lokale nivåer. Politiske vedtak som berører flere organisasjoner krever at det utvikles nettverk mellom ulike aktører for utførelse av politiske vedtak. Nettverk kan utformes både horisontalt og vertikalt, mellom ulike offentlige organisasjoner eller mellom offentlige og private organisasjoner. Nettverkene kan bestå av ulike spesialiserte enheter som må samordne for å løse ulike problemstillinger i tilknytning til for eksempel

samfunnssikkerhetsarbeid. Samfunnssikkerhetsarbeid og beredskap fremheves som et spesielt utfordrende område innen flernivåstyring siden et flernivåsystem som er basert på ulike spesialiseringsprinsipper og ulike former for samordning skaper utfordringer for hvordan regulering skal utføres (Fimreite et al. 2014). Flernivåstyring gir en økt fragmentering av offentlig sektor (Rykkja 2008) siden flernivåstyring fører til en økt sektorisering med spesialiserte enheter som er avhengige av hverandre og må samordnes for å utføre en del av sine oppdrag. En økt fragmentering fører til et behov for en effektiv samordning. Egne autonome organisasjoner etableres, og er ansvarlige for egen virksomhet i et fristilt system hvor det ligger forventninger om at organisasjonene har klare grenser, mål og resultater (Fimreite & Læg Reid 2007). Når forvaltningssystemet stadig oftere står overfor tverrsektorielle utfordringer fører fristillingen til en utfordring for samordning både vertikalt og horisontalt, og hemmer en overordnet tverrsektoriell tenkning (NOU 2016:19). I Norge har den vertikale statlige samordningen vært sterk, mens den horisontale samordningen mellom sektorer har vært mindre utviklet og vanskeligere (Rykkja 2008).

2.2.3 Negativ og positiv samordning

Mayntz og Scharpf (1975) omtaler negativ samordning som at ønske om å samordne er større enn viljen til å samordne, og alle er enige om at det er et behov for å samordne, så lenge det ikke berører ens egen organisasjon (Læg Reid & Serigstad 2006; Fimreite et al. 2014). Negativ samordning er en minimumsløsning for å unngå konflikter, motsatsen er positiv samordning som bygger på sammenhenger gjennom integrerte tiltak og virkemidler (Bouckaert, Peters og Verhoest 2010; Fimreite et al. 2014).

2.2.4 Horisontal og vertikal samordning

Horisontal samordning er samordning mellom ulike sektorer som er på samme forvaltningsnivå, for eksempel mellom politi, helse og brann. Vertikal samordning er mellom ulike forvaltningsnivåer, for eksempel mellom sentralt, regionalt og lokalt nivå (Fimreite & Læg Reid 2004). Samordning på sentralt nivå skiller seg ofte fra samordning på lokalt nivå. På sentralt nivå er det ofte politisk utforming gjennom mål (Fimreite & Læg Reid 2004), og det benyttes i hovedsak en vertikal samordning gjennom byråkrati og hierarki ved lovgivning, tildeling, kontroll, tilsyn og veiledning (Rykkja 2010). På lokalt nivå innebærer samordning at tiltak iverksettes og at alle skal få en felles forståelse (Fimreite & Læg Reid 2004). Rykkja (2010) mener samordning er mer utbredt, men fortsatt utfordrende, på enkelte nivåer enn andre, blant annet på lokalt nivå gjennom

etablering av nettverk, gjensidig tilpasning, standardisering, opprettelse av møteplasser og øvelser. Samordning horisontalt mellom ulike sektorer oppleves som mer krevende enn samordning innen egen sektor (Difi 2014).

Slik samfunnet har utviklet seg er det et større press på tverrsektorielle problemer enn tidligere på grunn av utviklingstrekk som globalisering, terror, klima og demografiske endringer, som har ført til en etterspørsel fra nasjonalt og internasjonalt hold om en bedre horisontal samordning (Difi 2014). Krisehåndtering innebærer innsats fra flere sektorer og en god horisontal samordning gjør instansene som skal løse kriser i bedre stand til effektiv håndtering av kriser ved at de kjenner hverandres oppgaver, ansvarsområder og jobber mot felles mål. Ulike kriser som oppstår i samfunnet, som involverer flere politikkområder eller sektorer, synliggjør ofte utfordringer knyttet til samordning. I St.meld. nr. 19 (2008-2009) fremkommer det at for at statsforvaltningen skal nå sine mål krever det at sektorer må samarbeide og samordne sine virkemidler. I Difi rapporten (2014) vises det til at til tross for at politikkområder er sektordelt stilles det få krav til å finne tverrsektorielle løsninger.

På etatsnivå foreligger det positive erfaringer med egne direktørnettverk for å bidra til å finne praktiske løsninger på tverrsektorielle problemer (Aspøy 2014).

Hensyn til personvern kan hindre informasjonsflyt mellom etater, og kan være et hinder for horisontal samordning (Aspøy 2014).

2.2.5 Wicked problems

Rittel & Webber (1973) introduserte begrepet «wicked problems». Difi (2014) har oversatt begrepet «wicked problems» til gjenstridige problemer, og gjenstridige problemer vil bli benyttet som benevnelse videre i denne oppgaven. Gjenstridige problemer er ofte tverrsektorielle, og årsaker og virkninger er ofte usikre og tvetydige. Et problem kan forstås på ulik måte av ulike interessenter, og de ulike perspektivene kan være relevante i ulik grad ut fra ulike synspunkter (Rittel & Webber 1973).

Problemer må derfor ses i sammenheng med de ulike interessenters forståelse. Noen av de vanskeligste offentlige problemstillingene er ofte karakterisert av å være komplekse, det finnes ingen objektive riktige løsninger og de er kontinuerlige (Head 2008). Et problemområde kan være relevant for flere sektorer, og kjennetegnes ofte ved dette (Khademian & Weber 2008; Difi 2014). Ansvarlig etat må inkludere øvrige berørte etater for å utvikle en felles forståelse for problemet. Ved å utvikle en felles forståelse av

problemet forstår etatene de andres ståsted og kan bidra til å utvikle en utvidet forståelse sammen for å legge grunnlag for å samordnes om for eksempel nye retningslinjer. Rykkja (2010) beskriver samordning av samfunnssikkerhet som et særlig gjenstridig problem, som går på tvers av sektor og nivå. Bak et problemområde kan det ligge flere årsaker og motstridende mål, og på grunn av kompleksiteten til et gjenstridig problem fører det ofte med seg andre uforutsette problemstillinger på grunn av avhengigheten til andre områder, som dermed kan medføre behov for nye tiltak på uforutsette områder. Gjenstridige problemer fokuserer på å håndtere problemer fremfor å løse problemer, siden gjenstridige problemer i utgangspunktet er i kontinuerlig forandring.

2.2.6 New Public Management og Whole-of-Government

På 1980-tallet var det en rekke land som introduserte New Public Management (NPM) i sine styringssystemer. Hensikten var å minske eller fjerne ulikhetene mellom offentlig og privat sektor ved å bruke metoder og prinsipper fra privat sektor for å effektivisere offentlig sektor, og da spesielt gjennom mål og resultatstyring (Hood 1995). Selv om NPM har som mål å effektivisere offentlig sektor gjennom mål og resultatstyring har NPM hindret effektivisering på andre områder. Prinsippene bak NPM har skapt organisasjoner basert på formål, som medfører spesialiserte sektorer uten overlappende roller eller funksjoner. Som et resultat er sektorene fragmenterte, selvcentrerte og har samordningsutfordringer (Christensen & Lægreid 2006; Rykkja 2010).

Whole-of-government (WOG) har kommet som en reaksjon på de negative effektene fra New Public Management (Christensen & Lægreid 2006), og har et økt fokus på horisontal samordning og en mer integrert tjeneste mellom offentlige organisasjoner (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010).

2.3 Samvirke

Samvirke er et velanvendt begrep innen samfunnssikkerhetsarbeidet og ordet samvirke kan ha ulik betydning for ulike personer i ulike situasjoner (Uhr 2011). Danmark (2000, s 15) definerer samvirke som «at man sammen med andre, ofte personer med annen utdanning, og som er styrt av andre regelsystemer i andre organisatoriske posisjoner, arbeider sammen om et felles mål. Samvirke er altså bevisste handlinger som utføres sammen med andre i en klart avgrenset gruppe i forbindelse med et definert problem og formål». Videre beskriver han følgende forutsetninger for samvirke:

Forutsetninger for samvirke

- Tydelig og klar ledelse
 - Klar målsetting
 - Tilstrekkelig med ressurser
 - Ulikheter innen metoder, organisering og regelverk er identifisert
 - Forskjeller må reduseres eller tilpasses
-

Tabell 1 Forutsetninger for samvirke

I SOU (2007:31, s 50) defineres samvirke som «den dialogen som skjer mellom ulike selvstendige (frittstående) og sideordnede samfunnsaktører for og samordnet oppnå felles mål». Samhandling og samvirke kan ofte brukes om samme tema og samhandling omtales av Noack (2014) som direkte kommunikasjon mellom to eller flere aktører ved bruk av ulike typer midler som for eksempel tale og ansiktsuttrykk. Forskjellen i begrepene slik de er definert her ligger i at når ulike aktører samvirker er det for å arbeide sammen og oppnå felles mål fremfor å kun ha en kommunikasjon uten spesifisert målsetting.

De ulike etatene har spesialkompetanse og kunnskap innen sine egne områder, og etatene arbeider sammen under ulike ledere på et skadested. Ved en hendelse skal etatene komplettere og forenkle hverandres oppgaver i så stor utstrekning som mulig (Räddningsverket 2008).

Samvirkebegrepet fremstår omtrent som et mantra for en optimal tilstand i styrings- og måldokument uten nevneverdig fordypning eller forklaring, men det er mange barrierer for godt samvirke, for eksempel forskjeller i organisasjonsstrukturer, hierarkier, etiske koder, regler og ulik fagkunnskap (Berlin & Carlström 2009).

Studiet til Berlin & Carlström (2009) viser at tydelig regulering og tillit mellom aktørene leder til samvirke og spesifikke krav om samvirke hindrer barriereeffekter. Tydelige og definerte regler og ledelsesroller gir trygghet og forutsigbarhet. Personlig kjennskap og uformelle nettverk bygger tillit og forutsigbarhet. Fimreite & Lægreid (2004) mener at stor grad av tillit og et sterkt fellesskap antas å redusere behovet for formelle kontroll- og samordningsformer ved at faktorer som gode nettverk, sosial kapital og høy tillit kan bidra til å skape felles normer og informasjonsutveksling. Ved å øve sammen lærer de ulike etatene å kjenne hverandres fullmakter, oppgaver, språk og kultur, som bidrar til å tilrettelegge for samvirke (Räddningsverket 2008). Berlin & Carlström (2009) utdyper

at deres undersøkelse viser at motsetningene instrumentelle verdier som hierarki og styring og institusjonelle verdier som kulturelle faktorer begge gir trygghet og orden.

Hver etat må forstå sitt ansvar, mandat og oppgavefordeling, og det er viktig å utarbeide en felles språkplattform for å kunne gi og tyde instruksjoner og kommunisere ut i fra hverandres forutsetninger, behov og kunnskaper. For å få til dette kreves det felles refleksjon, tette kontakter, gjensidig vilje til forståelse og øvelser (Räddningsverket 2008).

Uspesifiserte og uavklarte krav fører ofte til forventninger for hvordan motparten bør samvirke med en selv, men uten en felles forståelse for hvordan oppdrag skal håndteres med andre etater kan forsøk på å samvirke heller føre til frustrasjon (Berlin & Carlström 2009). Uspesifiserte krav og uklare roller kan føre til usikkerhet, konkurranse, prestisje og rivalitet, mens rutiner, regler og definerte roller fører til tillit, rolleutvikling og personlig kjennskap.

2.4 Instrumentell og institusjonell tilnærming

Fimreite et al. (2014) beskriver to forskjellige tilnærminger til arbeidet med forebygging og håndtering av kriser og hvordan generell utforming og gjennomføring av samfunnssikkerhetspolitikk foregår. Videre forklarer de at den instrumentelle tilnærmingen er rettet mot de formelle ordningene. Et instrumentelt perspektiv benytter konsekvenslogikk ved å forsøke å forutsi hvilke konsekvenser som kan oppstå av handlinger som utføres. I den institusjonelle tilnærmingen er det uskrevne og uformelle roller, normer og verdier som har etablert seg over tid som er gjeldende. Det institusjonelle perspektivet bygger på erfaringer med tidligere praksis og hva som oppleves som akseptabelt innen handlingsmiljøet; det som er passende er logikken for det institusjonelle perspektivet (Fimreite et al. 2014, March og Olsen 1989). Fimreite et al. (2014) poengterer at det ofte er flere faktorer i et komplekst samspill som gjør at man i ytterst få tilfeller kan se samfunnssikkerhets- og krisearbeid i utelukkende et av perspektivene, men at perspektivene må ses i sammenheng for å forstå krisers årsaker, forløp og håndtering.

Konteksten for samordning kan gi ulike oppfattelser av hva og hvem samordningen gjelder for, institusjonelle og instrumentelle trekk kan påvirke konteksten (Rykkja 2010).

2.5 Organisering av beredskapsledelse

Lunde (2014) forklarer at det er anbefalt å dele en beredskapsorganisasjon i tre nivåer; taktisk, operasjonelt og strategisk. For offentlige organisasjoner er det i tillegg alltid et fjerde nivå, politisk. Nivåene Lunde (2014) beskriver er de som er oftest benyttet av ulike beredskapsorganisasjoner nasjonalt og internasjonalt. Han beskriver videre at ulike begrepsstandarder mellom ulike beredskapsorganisasjoner kan være en utfordring for tydelig kommunikasjon og forståelse. Krisehåndteringssituasjoner er ofte stressende og det skjer mye i omgivelsene samtidig som man er avhengig av å kommunisere med hverandre. Når flere ulike fagmiljøer skal kommunisere sammen er det viktig å bruke et tydelig og entydig språk for å i størst mulig grad unngå misforståelser og tvetydig tolkning. Kommunikasjon som misforstås kan medvirke til uønskede konsekvenser. Flere beredskapsnivåer er avhengige av budskap som formidles under krisehåndtering og en begrepsstandardisering kan motvirke at misforståelser skjer som følge av for eksempel ord og forkortelser med samme betydning, personer som tror de vet betydningen av uttrykk eller en uvillighet til å innrømme uvitenhet. Operativt nivå beskrives som en problematisk betegnelse i beredskapsorganisering siden alle nivåer i utgangspunktet kan bli betegnet som operativt gjennom aktiv planlegging, beslutningstaking og iverksetting av tiltak.

2.5.1 Taktisk

Lunde (2014, s 80) definerer taktisk ledelse som «ledelse av individer i innsats for å begrense skader på mennesker, miljø og økonomiske verdier eller omdømme gjennom utførelse av konkrete oppgaver». Innsatspersonell kan tilhøre ulike taktiske enheter, og ledelsen på taktisk nivå vil ofte være samlet under en utpekt leder på et sted. Den som leder taktisk nivå blir vanligvis utpekt av operasjonelt nivå eller dette er definert på forhånd. To viktige oppgaver innen taktisk ledelse er direkte ledelse og samordning av ressurser som skal bidra til å minimere skade på mennesker, miljø, økonomi eller omdømme (Lunde 2014).

2.5.2 Operasjonelt

Lunde (2014, s 82) definerer operasjonell ledelse som «ledelse, koordinering og støtte av taktiske enheters innsats under en beredskapssituasjon for å sikre at innsatsen er effektiv, koordinert og i samsvar med virksomhetens strategiske føringer». Lunde (2014) skriver videre at operasjonell ledelse blir beskrevet som et bindeledd mellom taktisk og strategisk nivå, og sørger for at det taktiske nivået ivaretar sitt ansvar og

utfører sine oppgaver etter føringer som er gitt av det strategiske nivået. I tillegg til å være en ledende og koordinerende støtteenhet har operasjonelt nivå ansvar for at taktisk nivå håndterer hendelsen tilfredsstillende. Mens det taktiske nivået ofte er synlig for omgivelsene gjennom arbeidet på et skadested og det strategiske nivået er synlig gjennom kontakt med media, er det operasjonelle nivået som regel tilbaketrasket fra omgivelsene i arbeidet med en beredskapshendelse. Til tross for at det operasjonelle nivået er det tilbaketrukne nivået for omgivelsene er det ofte dette nivået som opplever det største presset innenfra og et fokus på å ha en godt trent operasjonell beredskapsledelse kan derfor være formålstjenlig.

2.5.3 Strategisk

Strategisk ledelse definerer Lunde (2014, s 85) som «overordnet ledelse av beredskapsorganisasjonen under en beredskapssituasjon for å forhindre eller begrense de negative konsekvensene beredskapssituasjonen kan få på virksomhetens økonomiske eller samfunnsmessige verdi, omdømme og videre drift». Kommunikasjon ut mot ulike interessenter, for eksempel myndigheter, ansatte, pårørende, media osv., er en oppgave som utføres av det strategiske nivået under en beredskapshendelse. For å kunne ivareta helhetstenking og overordnet styring under en beredskapshendelse bør strategisk beredskapsledelse ha en nødvendig distanse til hendelsen, og sørge for en prosess som sikrer at de definerte strategiske målene nås (Lunde 2014). Videre skriver Lunde (2014) at strategisk beredskapsledelse bør bestå av organisasjonens øverste ledelse eller en egen beredskapsenhet som er gitt myndighet til å ivareta oppgaver og ansvar som ligger på det strategiske nivået. Strategisk beredskapsledelse er på mange måter sammenfallende med strategisk ledelse utenom hendelser gjennom et fokus på å ivareta organisasjonens langsiktige interesser og ivareta organisasjonens forhold til omgivelsene.

2.5.4 Politisk

Politisk ledelse definerer Lunde (2014, s 86) som «ivaretagelse av kommunale, regionale, nasjonale eller internasjonale fellesinteresser under en beredskapssituasjon». Det politiske nivået fokuserer innsatsen mot felleskapets interesser og omgivelser, og mottar rapporter og holdes oppdatert av det strategiske nivået. Regjeringen har det politisk overordnede ansvaret for beredskap og krisehåndtering. Innenfor hver sektor er det den enkelte statsråd som er ansvarlig og i henhold til ansvarsprinsippet beholder

statsrådene det samme ansvaret under beredskapshendelser og krisehåndtering (Meld. St. 13 2015-2016).

2.6 AMK og sentralisering

Justis- og beredskapsdepartementet ønsker å samlokalisere nødmeldingstjenesten for politi og brann (Prop.61 LS 2014-2015), og det ble vedtatt av Stortinget den 10.06.15 etter Innst. 306 S (2014–2015). Det er også vedtatt at nødmeldetjenesten for brann skal ha tilsvarende geografiske områder som de de nye politidistriktene. I Prop.61 LS (2014-2015) er det også anbefalt at det skal legges til rette for at AMK sentraler kan samlokaliseres på de nye stedene hvor brann og politi blir samlokalisert.

I løpet av de 10-12 siste årene har helse halvert antall AMK sentraler, og utviklingen er lik i Sverige, Finland og Danmark hvor nødmeldetjenesten blir samlet i større og færre nødmeldingssentraler (Prop.61 LS 2014-2015). I proposisjonen omtales utviklingen som en mulighet for å skape en bedre og mer effektiv nødmeldingstjeneste og at nødmeldingstjenestene for nødetatene bør samlokaliseres og tilpasses med samsvarende geografiske områder tverrsektorielt mellom nødetatene.

I St. Meld. nr. 22 (2007-2008) fremgår det at Regjeringen ønsker å innføre felles nødnummer og nødmeldingstjenester mellom brann, helse og politi i Norge. I 2014 la Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt frem en anbefaling til Justisdepartementet om å ikke innføre et felles nødnummer. I samme rapport anbefales det også å videreføre ordningen med etatsinterne nødmeldingssentraler samtidig som de anbefaler å redusere antall nødmeldingssentraler og samlokalisere nødmeldingstjenestene i størst mulig grad. DSB ønsker fortsatt å innføre et felles nødnummer (Aftenposten 2014). Samlokalisering er mindre omfattende enn å innføre et felles nødnummer for Norge, men gir en del av de samme fordelene. Til sammenligning har EU felles nødnummer, 112, som et felleseuropeisk nødnummer for nødetatene (St. Meld. nr. 22 2007-2008). Dette nummeret gjelder også for de øvrige nordiske landene.

2.6.1 Sentralisering

Samfunnssikkerhet og krisehåndtering har ulike faktorer og kjennetegn ved seg som medfører fordeler og ulemper både fra en sentralisering og desentralisering. Eksempler på faktorer er hierarki, standardiserte prosedyrer, klare ansvarslinjer, rask informasjon, kjennskap til lokale forhold, tilgjengelighet, overordnede strategiske avgjørelser, kommunikasjon og mediehandtering (Rykkja 2014).

Rykkja (2014) beskriver fordeler og ulemper ved sentralisering og desentralisering:

SENTRALISERING	
FORDELER	ULEMPER
<ul style="list-style-type: none"> • Raskere beslutninger sentralt • Strategiske beslutninger, prioriteringer, koordinering, samordning og implementering blir lettere • Forenklet kontroll og mindre byråkrati • Likheter og rettferdighet i resultat og prosess • Standardisering • Bedre utnyttelse av kompetanse • Forutsigbarhet • Oversiktlige ansvarsforhold 	<ul style="list-style-type: none"> • Avstand fra topp til bunn • Informasjonsproblem • Demokratiproblem

Tabell 2 Fordeler og ulemper ved sentralisering

DESENTRALISERING	
FORDELER	ULEMPER
<ul style="list-style-type: none"> • Raskere beslutninger lokalt • Lokal tilpasning, makt og ansvar til de som kjenner problemene lokalt • Nær problemløsning • Større grad av lydhørhet overfor befolkning • Likeverd fremfor likhet • Interesse for oppgaver lokalt • Mer variert kompetanse • Frigir tid for strategiske oppgaver lokalt • Rettferdig, minsker konflikter, beskytter minoriteter • Økt konkurranse mellom ulike deler av forvaltningen • Mer tillit 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer kompleksitet; flere nivåer og ledere • Mindre effektivitet, høyere kostnader • Mer byråkrati, uoversiktlig, motstridende signaler • Destabiliserende effekt • Variasjon i omfang, kvalitet og praksis • Mindre likebehandling, forutsigbarhet og praksis

Tabell 3 Fordeler og ulemper ved desentralisering

Teoridelen viser at det er mange faktorer som spiller inn på hverandre og er avhengige av hverandre i forhold til samfunnsikkerhet og samordning. Det er ulike former for samordning, og komplekse oppgaver og gjenstridige problemer kan bidra til samvirke- og samordningsutfordringer.

3. METODE

Hensikten med metodekapittelet er å gå gjennom hvilke valg som er gjort for studiens undersøkelse basert på ulike metoder, datagrunnlag, metodekritikk, etikk, analyse, validitet og reliabilitet.

3.1 Kvalitativ og kvantitativ metode

Silverman (2011) beskriver vanlige antakelser om kvalitativ og kvantitativ metode ved følgende karakteristikker;

METODE	
KVALITATIV	KVANTITATIV
<ul style="list-style-type: none">• Bruker ord• Er opptatt av meninger• Induserer hypoteser fra data• Casestudier	<ul style="list-style-type: none">• Bruker tall• Opptatt av oppførsel• Starter med hypoteser• Generalisering

Tabell 4 Kvantitativ og kvalitativ metode

Han forklarer videre at det er problematisk med en ren inndeling av de to metodene. Kvantitative studier bruker ord for å forklare så vel som tall, ordene brukes for å tolke de statistiske tabellene og grafene. Undersøkelser i kvalitative studier er opptatt av meninger og hvordan personer oppfatter seg selv eller andre og kvantitative studier er opptatt av oppførsel ved å for eksempel se hvordan personer samhandler med hverandre. Generalisering kan komme som et resultat av casestudier. Men det kan allikevel ikke hevdes at det ikke er en forskjell på de to metodene, og det ligger ofte en forventning til forfattere av ulike studier basert på hvilken metode som er benyttet. For kvantitative analyser forventes det ofte at de begynner med en hypotese, har et stort utvalg og et stort statistisk materiale. I motsetning starter ofte kvalitative studier med å studere fenomener ut fra et valgt tema som utvikler seg til hypoteser, basert på materialer som observasjon, intervjuer eller dokumentanalyse, utvalget er begrenset, resultater vises som tolkning gjennom skriftlig materiale, og dersom tallmateriale brukes er det ofte i en enkel form for å identifisere avvikende tilfeller fremfor å utvikle statistiske tester.

3.2 Valg av metode

Utgangspunktet for oppgaven er kvalitativ metode. Kvalitativ metode kan benyttes for å beskrive og analysere samordningen mellom nødetater. Problemstillingen er åpen, og

utforskende. Svaret er ukjent. Den kvalitative forskningen kan bidra til å studere personers erfaring, verdier og kunnskap.

Kvalitativ forskning er en utledende forskning hvor problemstillinger ofte dannes ut fra resultater av datainnsamling og analyse fremfor å samle inn data for å teste forhåndsdefinerte hypoteser eller teori (Askheim & Grenness 2008, Silverman 2011).

I dette studiet er problemstillingene åpne, svarene er uvisse. Gjennom intervjuer med informanter søkes det informasjon som skal belyse temaet i oppgaven. Utgangspunktet for dette studiet er derfor kvalitativ metode. Jacobsen (2005) mener en fordel ved kvalitativ metode er at det legger få begrensninger på hva en informant kan si. I forhold til dette studiet er dette en fordel da det er informanters meninger, kunnskap og erfaring som ønskes belyst i forhold til tema. Gjennom kvalitativ metode er hensikten å undersøke hvordan personer tolker og forstår en situasjon (Jacobsen 2005).

Tema baserer seg på et behov fra Sykehuset Østfold om å undersøke samordning mellom nødetater som er inndelt i ulike sektorer og beredskapsnivåer. Fokus er å finne ut hvilke erfaringer ansatte i nødetatene i Østfold har fra samordningen og samvirke med de andre etatene. Den andre problemstillingen skal undersøke ansattes erfaringer etter flyttingen av AMK.

Problemstillingen som omhandler sentraliseringen av AMK kan i utgangspunktet være aktuell for både kvalitativ og kvantitativ analyse avhengig av hvordan problemstillingen vinkles. Det var mye delte meninger angående flyttingen av AMK, og de som var mot kom med store protester og argumentasjoner for hvorfor AMK ikke kunne flyttes, mens de som ønsket å flytte AMK kom med argumentasjoner for flytting. Det kunne vært utført en kvantitativ studie ved å lage hypoteser basert på argumentasjonene som kom i forkant for å se i hvilken grad det viste seg å stemme. Men problemstillingen i dette studiet ønsker ikke kun å se på de forhåndsdefinerte argumentasjonene, men heller se på hvilke erfaringer som er gjort i etterkant, også ved å inkludere fenomener som ikke ble belyst i forkant. Siden AMK er definert som operasjonelt nivå for Sykehuset Østfold undersøkes også samordningen mellom AMK og berørte etater.

Samordning i samfunnsikkerhet er et område hvor det foreligger mye teori og forskning på ulike nivåer. Nivået oppgavens problemstilling baserer seg på derimot

foreligger det lite kunnskap basert på empiri. Å starte med en kvantitativ undersøkelse med et spørreskjema kan derfor virke lite hensiktsmessig i denne sammenheng.

Selv om utgangspunktet for dette studiet var kvalitativ analyse er det i tillegg gjort en kvantitativ undersøkelse basert på resultatene som har kommet frem fra den kvalitative metoden. Basert på de resultatene som har kommet frem fra intervjuene og noen av spørsmålene i intervjuguiden er det laget et spørreskjema som er sendt ut til ansatte innen politi, brann og helse.

3.3 utfordringer ved kvalitativ og kvantitativ metode

Bruk av kvalitativ metode for første gang kan medføre utfordringer for forskeren, og eksempler på utfordringer kan være betydningen av forskerens egen rolle, betydningen av utvalg og den systematiske prosessen som utføres i forbindelse med analysearbeidet (Malterud 2002). Forskeren må i størst mulig grad utføre intervjuet uten forutinntatte holdninger, samtidig som intervjuet skal være fokusert. Silverman (2011) påpeker at beskrivelser av kvalitative studier ofte gir en implikasjon på at studiet påvirkes av forskerens egne verdier i motsetning til kvantitative studier som objektivt rapporterer virkeligheten. Omvendt kan det argumenteres for at det ikke er ønskelig eller mulig å ha en slik verdiløshet i samfunnsvitenskapelig forskning (Silverman 2011).

Materialet ved et kvalitativt intervju kan bli stort og uoversiktlig, og en stegvis prosess der datainnhenting og analyse følger hverandre kan forebygge at prosjektet får nærmest uoverkommelige mengder med data (Malterud 2002).

Kvalitative metoder er ressurskrevende, både intervjuer og transkribering er en tidkrevende prosess, og ofte er det derfor nødvendig å begrense antall informanter. Få informanter i en undersøkelse kan medføre utfordringer i forhold til representativiteten, om de er representative for andre enn seg selv og dermed fører til generaliseringsproblemer (Jacobsen 2005).

Jacobsen (2005) beskriver at en fare med kvantitativ analyse kan være at den gir et overfladisk preg fordi den skal nå ut til mange enheter og dermed ikke kan være for kompleks. En annen fare beskrives som at undersøkeren definerer hva som er aktuelt å svare på i undersøkelsen. For dette studiet er det utført dybdeintervjuer som til en viss grad kan motvirke de to farene siden informantene har kommet med hva de mener er

aktuelle faktorer som påvirker problemstillingene. Under dybdeintervjuene er det fremkommet kunnskap om fenomenet som skal undersøkes.

En kombinasjon av ulike tilnærminger blir av Jacobsen (2005) beskrevet som idealet, og det er to ulike måter å kombinere kvalitativ og kvantitativ metode. Den ene metoden er å inkludere åpne spørsmål i et spørreskjema eller at et intervju inneholder enkelte standardiserte spørsmål. Den andre er å utføre flere delundersøkelser ved for eksempel å starte med en kvalitativ undersøkelse for å innhente kunnskap og avklare tema for så å benytte kunnskapen til å utforme spørreskjema og teste fenomenene som er avdekket med en kvantitativ tilnærming. For dette studiet er det først utført kvalitative metoder for å innhente meninger og erfaringer fra ansatte siden det er det som er grunnlaget for problemstillingen og deretter er det testet ut ved hjelp av en kvantitativ tilnærming i form av et spørreskjema. Enkelte av spørsmålene i spørreskjemaet inneholder mulighet for å spesifisere andre valg enn det som er oppgitt for å få frem ulike synspunkter.

Videre i metodekapittelet vil både styrker og svakheter omtales under de ulike delkapitlene.

3.4 Datagrunnlag

Datagrunnlaget baserer seg på dybdeintervjuer, et gruppeintervju, dokumentanalyse og en spørreundersøkelse. Observasjon er også benyttet ved deltakelse på et samarbeidsmøte mellom prehospital ledelse i SØ og representanter fra AMK.

3.4.1 Utvalg av informanter

Informanter som velges til å delta i kvalitative intervjuer bør kunne uttale seg om det valgte temaet på en reflektert måte (Tjora 2012). I forhold til problemstillingen var det ønskelig å komme i kontakt med informanter fra alle nivåer av beredskapsledelsen til Sykehuset Østfold, fra de ulike nødetatene og AMK. Prosessen med utvelgelse ble utført i samarbeid med beredskapsleder ved Sykehuset Østfold, som har god kjennskap til sentrale roller innen alle etater og hadde gode innspill til aktuelle informanter.

Informantene er ikke tilfeldig plukket ut, men det er gjort et strategisk utvalg (Tjora 2012). Til sammen er det gjort dybdeintervjuer med totalt 10 informanter fordelt på politiet, sykehuset og AMK. Ut fra at dette er et studentprosjekt, oppgavens begrensede tidsramme og tema anses dette som en passende mengde intervjuer. Malterud (2015) beskriver at kvalitativ metode bygger på et strategisk utvalg av begrenset størrelse med informanter som kan gi relevant og variert informasjon. Hun mener videre at utvalget

dermed ikke behøver å være så stort som mulig, men bruker ordet «metning» for å beskrive når det er et passende antall deltakere. I de siste intervjuene var det lite ny informasjon som ble presentert, men mye hadde allerede blitt nevnt i de foregående intervjuene og det kan tenkes at det var oppnådd en «metning».

Informantene som har vært kontaktet har vist stor interesse for prosjektet, og det har vært en stor villighet til å stille på intervju. Flere av informantene har kommentert at de synes det er et svært spennende tema. Alle som har deltatt som informanter har velvillig delt av sine kunnskaper, meninger og erfaringer. De som har deltatt i intervjuene har mye erfaring, og samtalene under intervjuene har hatt god flyt. Informantene har blitt oppfattet som oppriktige, og alle informanter har sett tema fra en kritisk side og hva som fungerer godt, og delt sine oppfatninger på de ulike områdene. Informantene er i ulik grad involvert i de ulike temaene i oppgaven, men har sett de ulike områdene ut fra sine egne innfallsvinkler og ståsteder.

Det var to informanter som ikke ga tilbakemelding på henvendelse om å delta i studiet.

For å foreta et utvalg av respondenter til en kvantitativ undersøkelse beskriver Jacobsen (2005) tre forhold å ta hensyn til; om det er en eller flere målgrupper, hva som kjennetegner målgruppen og hvilket nivå målgruppen er på. Målgruppene for den kvantitative undersøkelsen som er utført i dette studiet er ansatte innen politi, brann og helse. Problemstillingen og undersøkelsesspørsmålene er aktuelle for alle tre etatene og det er derfor benyttet samme spørreundersøkelse til respondentene. De forespurte respondentene har kunnskap og erfaring fra studiets tema, og bør ha god mulighet og vilje til å svare på spørsmålene.

Spørreundersøkelsen er sendt ut til representanter ved de ulike etatene om å få et bestemt antall respondenter til å svare på undersøkelsen. Totalt ble det sendt ut forespørsel om å få 80 respondenter til å svare fra målgruppene. Av de 80 forespurte var det 57 som svarte på spørreundersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 71 %, som omtales som et godt resultat av Jacobsen (2005). Siden undersøkelsen er sendt til representanter for målgruppene er det usikkerhet knyttet til hvilke respondenter som har frafall.

3.4.2 Intervjuguide

En intervjuguide fungerer som en støtte under intervjuet, men bør ikke være for detaljert (Malterud 2002). Det er ulike måter å lage en intervjuguide, og den kan være strukturert, halvstrukturert eller åpen (Dalland 2000) og samtalen mellom intervjuer og informant kan spenne fra en ustrukturert samtale til en intervjuer som er relativt styrt av intervjuguiden (Askheim & Grenness 2008). Den åpne intervjuguiden inneholder kun temaene som ønskes tatt og leder til en samtale mellom informant og intervjuer (Jacobsen 2005). En halvstrukturert intervjuguide gir en plan for intervjuet som er mer åpen (Dalland 2000), og er utformet som en oversikt som kan fungere som en huskeliste under intervjuet (Askheim & Grenness 2008). En åpen, ustrukturert intervjuguide gir større muligheter for spontane og uventede svar (Dalland 2000), mens større grad av strukturering gir en enklere strukturering og analyse av data (Kvale 1996).

Intervjuene har blitt utført som halvstrukturerte intervjuer, delvis med spørsmål og begreper innenfor ulike temaer som ønskes belyst. Spørsmålene i intervjuguiden (vedlegg 3) har vært åpne og gitt rom for at informantene skal uttrykke sine erfaringer og meninger innen de aktuelle temaene. De åpne spørsmålene har gitt rom for at informantene kan komme med opplysninger de selv mener er interessante for temaet. Underveis i intervjuene kom informantene ofte inn på temaer som er aktuelle for problemstillingen, men som det ikke ble spurt direkte om. Informantene fortalte også ofte eksempler på forhold rundt temaene som ble tatt opp, enten av seg selv eller på forespørsel.

3.4.3 Dybdeintervju

Begrepet dybdeintervju kan benyttes som en fellesbetegnelse på flere ulike former for intervjuer som ikke er styrt av et ferdig oppsatt spørreskjema med forhåndsdefinerte svaralternativer (Askheim & Grenness 2008).

Utgangspunktet for å benytte dybdeintervjuer i dette studiet er med utgangspunkt i tema og problemstilling. Problemstillingen er åpen og utforskende. Svaret er ikke gitt, og det foreligger ikke forhåndsdefinerte hypoteser å teste mot. For å få ny kunnskap til å studere problemstillingen er studien avhengig av å motta ny informasjon for å belyse problemstillingen. Å undersøke informantenes erfaringer og meninger er derfor sentralt.

Dybdeintervjuer utføres med en informant om gangen og kan derfor være en tidkrevende metode for å samle inn data, og fører også til omfattende arbeid med transkripsjon og analyse (Malterud 2002). Det er flere faktorer som gjør dybdeanalyser krevende å utføre. Intervjuene utføres ofte på ulike fysiske steder ut fra hvor informantene ønsker å treffes, de må planlegges og avtales, og intervjuguide må utarbeides (Jacobsen 2005). Intervjuene utføres som regel ansikt til ansikt, kan ta fra 30 minutter til flere timer og er uten begrensninger på hva informanten kan fortelle (Jacobsen 2005). Alle intervjuene i studien har vært utført ansikt til ansikt og på ulike fysiske steder ut fra hvor det har passet best for informantene. Intervjuene er utført på forskjellige steder i Sarpsborg, og i Oslo. Enkelte informanter har blitt kontaktet direkte ved arbeidsplassen, andre har blitt kontaktet på mail. Avtaletidspunkt og møtested har informantene selv fått bestemme. Intervjuene tok fra 40 til 60 minutter å utføre.

3.4.4 Gruppeintervju

Jacobsen (2005) kaller et gruppeintervju for et intervju hvor man intervjuer flere enn en person samtidig, mens Askheim & Grennes (2008) kaller et intervju med 3-4 personer for en minigruppe. En minigruppe utføres i utgangspunktet på samme grunnlag som en større gruppe, men med mer tid til hver av informantene og informantene kan komme med flere synspunkter enn ved mange deltakere. Gruppeintervjuer kan ha fordeler ved at de skaper gruppedynamikk, avdekker holdnings- og meningsstrukturer, fordrer til spontanitet og gir mye dybdeinformasjon, men de kan også ha ulemper som at det ikke blir kvantifiserbar eller generaliserbar informasjon, enkeltpersoner kan være dominerende og gruppepress.

Det ene intervjuet ble gjennomført som et gruppeintervju på forespørsel fra en informant. Bakgrunnen for forespørselen var at informanten syntes det var hensiktsmessig å også involvere to andre nivåer av beredskapsledelse i organisasjonen. Dette var interessant og ble umiddelbart takket ja til. For studiets del bidro de ekstra informantene med å belyse flere av den aktuelle organisasjonens nivåer.

Opplevelsen av informantene som deltok under gruppeintervjuet var at de snakket fritt om sine meninger uten å bli påvirket av de andre som deltok. Underveis i intervjuet var det også diskusjoner blant informantene som fikk frem ulike synspunkter underveis. Det virket som informantene kjente hverandre godt og ikke var redde for å si sine meninger, noe som medførte en god gruppedynamikk og mye spontanitet og dybdeinformasjon.

Gruppeintervjuet varte i 80 minutter og tok derfor noe lenger tid å utføre enn dybdeintervjuene da det var flere som hadde meninger og erfaringer å fortelle om de ulike temaene.

3.4.5 Observasjon

Observasjon benyttes i utgangspunktet for å se på hvordan mennesker oppfører seg i ulike situasjoner (Jacobsen 2005). For dette studiet derimot var ikke hensikten å studere de involvertes oppførsel, men for å få tak i informasjon som ble diskutert under møtet. Forespørselen om deltakelse kom fra initiativtaker til møtet, og observasjonen ble utført som ikke-deltakende. Det ble ikke brukt lydopptak, men det ble notert underveis. Det var et par av deltakerne som virket som om de var oppmerksomme på min tilstedeværelse ved diskusjoner under dette møtet.

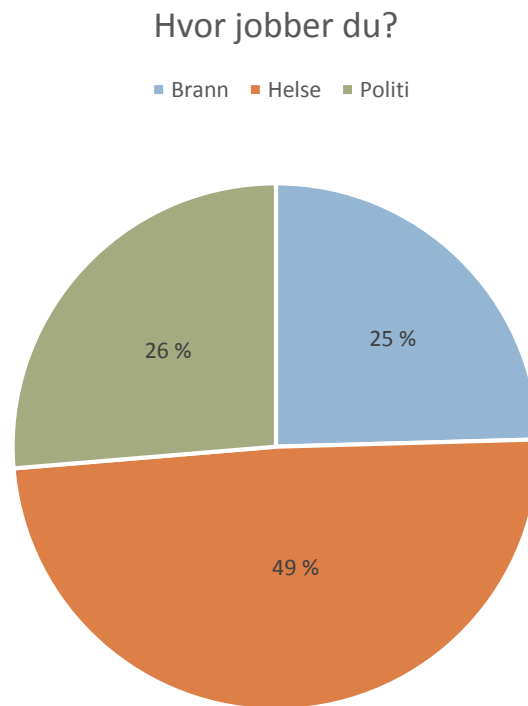
3.4.6 Dokumentanalyse

I forbindelse med flyttingen av AMK er det gjort en dokumentanalyse i form av statistikker på tall hentet fra AMIS og Bliksund. AMIS er arbeidsverktøyet til de som sitter på AMK hvor det blir registrert informasjon om alle ambulanseoppdrag. Rapporter fra AMIS benyttes som arbeidsverktøy for oppfølging av statistikk og som et strategisk beslutningsverktøy for ambulansetjenesten i Østfold. Bliksund er et rapporteringsverktøy for ambulansetjenesten. I tillegg er det analysert en evalueringsrapport for samvirke mellom eksterne aktører under fullskalaøvelsen FlyEX 2016.

3.4.7 Spørreundersøkelse

I motsetning til kvalitativ tilnærming kan ikke hver enhet behandles på en unik måte under en kvantitativ tilnærming (Jacobsen 2005). Spørreskjemaet består av forhåndsdefinerte kategorier som må presiseres før den empiriske undersøkelsen. Siden det er utført dybdeintervjuer i forkant av spørreundersøkelsen i dette studiet er spørsmålene og kategoriene utformet ut fra resultatene av intervjuene. Jacobsen (2005) beskriver den mest utbredte metoden som spørreskjema med lukkede svaralternativer. Spørreskjema som er benyttet i denne undersøkelsen er en kombinasjon av spørsmål med lukkede svaralternativer og spørsmål basert på de faktorene som har kommet frem under intervjuene. Spørsmålene som har lukkede svaralternativer er rangordnede spørsmål som er utformet som påstander (Jacobsen 2005), og forsøker å avdekke holdningene til respondentene for de ulike temaene. For de resterende spørsmålene er hensikten å undersøke hvordan respondentene setter forholdene som har kommet frem

under intervjuene opp mot hverandre ved at respondentene skal velge det de synes er det viktigste punktet for spørsmålet. For de spørsmålene er det inkludert et kvalitativt element ved at de kan huke av for «annet» og spesifisere sine synspunkter. «Vet ikke» er tatt med på de lukkede spørsmålene for å unngå at respondenter som er usikre skal velge vilkårlig eller hoppe over spørsmålet. I spørreundersøkelsen deltok totalt 57 respondenter.



Figur 1: Hvor jobber du?

Av de 57 som deltok i undersøkelsen var det 14 fra brann, 28 fra helse og 15 fra politi.

Når oppgavens empiri presenteres vil deltakere som har blitt intervjuet bli benevnt som informanter, mens de som har deltatt i spørreundersøkelsen benevnes respondenter.

3.4.8 Lydopptak og transkribering

Ved å bruke lydopptak blir all informasjon fra informanter under intervju tilgjengelig i etterkant samtidig som intervjuer kan delta mer aktivt og konsentrert for å få en god flyt og kommunikasjon under intervjuet og har mulighet for å få utdyping eller konkretisering der det er nødvendig. Informantene må informeres og skal godkjenne bruk av opptak, og det må opplyses om hva som skjer med opptakene i forhold til hvordan de brukes, oppbevares og slettes (Tjora 2012).

Alle informantene godkjente bruk av lydopptak under intervjuene. Sammen med forespørselen om intervju var det vedlagt et brev (vedlegg 4) som inneholdt informasjon om at det ville komme forespørsel om opptak under intervjuet, samt opplysninger om når studiet avsluttes og at alle data vil bli slettet når studiet er ferdig. Under det ene intervjuet ble det oppdaget problemer med opptaket, men det ble forsøkt rettet så diskret som mulig. Intervjuet ble gjennomført uten avbrytelser, men for den delen som manglet ble innholdet notert ned umiddelbart etter intervjuet.

Formålet med transkripsjonen er å ivareta budskapet informanten ønsket å formidle, og å beholde det opprinnelige materialet slik det ble oppfattet under intervjuet gjennom informantens meninger og erfaringer (Malterud 2002). Transkripsjonen skal omforme samtaler til tekst. Teksten er imidlertid bare en tekst, ikke samtalen selv (Kvale 1996). Samtalen som skjedde mellom informant og intervjuer, og deres opplevelse av den, er de virkelige rådata fra datainnsamlingen. Transkripsjonen må derfor i størst mulig grad ivareta det informanten ønsket å formidle under intervjuet. Ved en overføring av data fra samtale til tekst vil det skje en fordreining siden svært få personer snakker slik at det kan gjengis til en direkte tekst.

Transkriberingen har vært en tidkrevende prosess. Ut fra opptakene er det forsøkt i så stor grad som mulig å ta vare på informantenes opprinnelige budskap, og transkriberingen inneholder et høyt detaljnivå og inkluderer for eksempel pauser hvor informantene har stoppet opp for å tenke eller begynt å le. Det har vært en stor fordel å ta opp alle intervjuene ved lydopptak, både for å være tilstede under samtalen og for å sitte med et komplett sett med datamateriale i etterkant.

3.5 Etikk

«Etikk er læren om moral. Om hva som er rett eller galt» (Askheim & Grenness 2008, s 162). Egen adferd, om man opptrer redelig, ærlig oppførsel overfor informanter og samfunnsmessig ansvar er viktige etiske temaer under en studie.

Planleggingsfasen er første steget for å tenke på etiske vurderinger. Spørsmålet om hvem som har interesse av kunnskapen studiet skal frembringe er sentralt (Dalland 2000), og hvilke samfunnsmessige konsekvenser forskningen kan bidra med (Askheim & Grenness 2008). Tema for oppgaven ble gitt fra SØ. Siden jeg jobber i sykehuset var det ønskelig å finne ut om det er problemstillinger de ønsker å undersøke nærmere. Temaet som er valgt for oppgaven er et aktuelt tema både innenfor SØ og for andre

eksterne. Samordning er tema fra lokalt nivå og helt opp til styringsmaktene, men fokus i dette studiet ligger på lokalt nivå. Personene som er involvert i studien har bred erfaring og kunnskap innen området, og har vist stor interesse for tema. Forhåpentligvis kan oppgaven bidra med noen nye kunnskaper og perspektiver.

Etikk i egen adferd kan for eksempel innebære juks ved å endre på resultater for å få signifikante resultater eller interessante publiseringer, eller juks kan innebære uriktig bruk av kildekritikk og sitering, eller ikke skille klart mellom andres resonnementer og egne (Askheim & Grenness 2008). I utarbeidelsen av denne oppgaven er det i så stor utstrekning som mulig forsøkt å bevare informantenes opprinnelige kontekster. Ved bruk av andres teori er det oppført siteringer og kildebruk.

At informantene har gitt «informert samtykke» (Dalland 2000; Jacobsen 2005; Askheim & Grenness 2008) ses som et kjernepunkt i forhold til hva som er etisk akseptabelt i undersøkelser, og baserer seg blant annet på frivillighet, forståelse og tilstrekkelig informasjonsdeling til informanter. Hovedpunktet er at informanter skal ha tilstrekkelig informasjon til å forstå situasjonen informanten deltar i for å kunne gi sitt frivillige samtykke, og at den som utfører studiet skal sørge for at det ikke oppstår negative konsekvenser for informanter. I forbindelse med forespørsel om deltakelse i undersøkelsen er det sendt ut et brev med informasjon (vedlegg 4), som deltakere har gitt sitt svar ut fra. Det er poengtert at deltakelse er frivillig. Det er ingen som har bedt om tilleggsopplysninger ut over dette brevet.

Meldeplikttest hos NSD er utført i forbindelse med studiet, og resultatet ble ikke meldepliktig (vedlegg 5). Intervjuene er tatt opp elektronisk, men hverken spørsmålene under intervjuene eller transkribert data inneholder personopplysninger i direkte eller indirekte form. Intervjuguiden, spørreskjemaet eller datamaterialet inneholder ikke informasjon som navn, alder, bosted, kjønn, e-postadresser, telefonnummer eller lignende. Det foreligger heller ikke lister over intervjukandidater som kan knyttes opp mot datamaterialet.

3.6 Validitet og reliabilitet

Ved en kvalitetsvurdering av dataene dukker det opp spørsmål på om dataene er reliable og valide (Askheim & Grenness 2008). Dette innebærer om resultatene er til å stole på og om de er gyldige. Validiteten til datamaterialet kan påvirkes av hvilken metode som benyttes for innsamling av data, og siden datainnsamlingen er selektiv for

de ulike metodene vil valg av metode påvirke datamaterialets reliabilitet (Jacobsen 2005). Et godt dokumentert opplegg og prosess gir muligheter for å etterprøve resultatene av en undersøkelse, og det innebærer alt fra de kildene og metodene vi bruker i tillegg til de konklusjonene vi trekker (Askheim & Grenness 2008).

Undersøkelsesopplegget som er benyttet bør legges ved, og siden intervjuguiden og spørreskjemaet er å betrakte som dette studiets «instrumenter» er de lagt ved som henholdsvis vedlegg 3 og 6 (spørsmålene på spørreskjema i kombinasjon med analyse). Askheim & Grenness (2008) beskriver en kontinuerlig feedback-prosess for å sjekke reliabiliteten på datamaterialet, og under intervjuene ble det derfor lagt vekt på å enten stille oppklarende spørsmål eller gjentakelser for å sjekke at informasjonen ble korrekt oppfattet. Lydopptakene ble også benyttet som hjelpemiddel for god reliabilitet ved at det var mulig å høre gjennom opptakene flere ganger for å få med detaljer under intervjuene. En ytterligere reliabilitet kunne blitt oppnådd ved å kontakte informantene igjen i etterkant for å sjekke at resultatene stemte overens med informantenes budskap.

Kvalitative metoder har ofte utfordringer i forhold til reliabiliteten (Jacobsen 2005).

Informantene er gjerne få ved en kvalitativ undersøkelse, og ofte er det informantenes meninger og erfaringer som er interessant. Da kan det bli vanskelig å generalisere eller vite om svarene fra informantene er representative for andre enn de selv.

Validiteten ved kvalitative metoder kan defineres ved å spørre om vi undersøker det vi har til hensikt å undersøke, eller om datamaterialet viser resultater om de fenomener som er interessante for problemstillingen og som reflekterer formålet med undersøkelsen (Askheim & Grenness 2008). I forhold til intervjuene var det interessant å komme i kontakt med personer som har erfaringer, meninger og kunnskap i forhold til tema og problemstilling. Prosessen med å velge ut riktige kandidater er beskrevet under kapittel 3.4.1 utvalg av informanter. Det ble fort klart etter noen intervjuer at personene som er valgt ut har stor interesse, kunnskap, erfaringer og synspunkter om temaet. Etter totalt ti intervjuer opplevdes det som å ha fått et godt bilde av situasjonen rundt samordning på ulike nivåer og i ulike sektorer, samt fått beskrivelser på erfaringer etter flyttingen av AMK fra flere ulike hold. Informantene ga flere perspektiver og et nyansert bilde av fenomenet som ønskes undersøkt.

Ved å starte med en kvalitativ undersøkelse kan det styrke gyldigheten til spørreundersøkelsen siden det er større sannsynlighet for at de rette spørsmålene

stilles (Jacobsen 2005). De to undersøkelsene kan virke som kritiske tester til hverandre og dersom de ulike undersøkelsene gir de samme funnene er resultatene av undersøkelsen sterke og det bidrar til å styrke gyldigheten til funnene.

3.7 Analyse

En analyse skal finne ut hva som er viktig i dataene og gi en systematisering av empiri. Analysen skal finne empiri som kan besvare problemstillingen og finne empiri å undersøke i forhold til teorien som er brukt.

Malterud (2002) forklarer at det er en utbredt misforståelse at studier som benytter kvalitativ metode blir fritatt fra å bruke en forpliktende struktur siden det argumenteres for at det er helhetsinntrykket som skal vise de vesentlige resultatene. Derimot er det slik at en analyse som er bygget på en vitenskapelig tilnærming som er gjennomarbeidet strukturert og godt dokumentert er avgjørende for å unngå data som bygger på overflatisk synsing.

Analysen er koblingen mellom rådata og resultater, og analysen inneholder tolkning og gjengivelse fra det organiserte datamaterialet. Problemstillingen danner utgangspunktet for spørsmålene som stilles til materialet. Svarene identifiseres gjennom mønstre og kjennetegn som et resultat av systematisk og kritisk refleksjon (Malterud 2002).

En innholdsanalyse er en utberedt metode for å analysere data innen både kvantitative og kvalitative studier, men det er viktig å skille hvordan de brukes i en kvalitativ studie (Silverman 2011). Innholdsanalyse innebærer i dette studiet å etablere koder og kategorier med grunnlag i de transkriberte intervjuene. Å analysere ved bruk av koder og kategorier er en godt beskrevet og anvendt metode i analysearbeidet (Askheim & Grenness 2008; Silverman 2011; Tjora 2012). Oppsettet av kategoriene og kodingen i analysen må være logiske og presise nok til at en annen forsker ville kommet frem til tilsvarende oppsett med utgangspunkt i det samme materiale for å sikre reliabiliteten til resultatene (Silverman 2011).

I analysen ble det opprettet koder, ved bruk av ord og uttrykk, som beskrev avsnitt allerede fra det første transkriberte intervjuet. Kodingen fortsatte under transkripsjonene av de resterende intervjuene med de samme kodene, eller flere ble lagt til når det oppstod behov for nye koder. Når datamaterialet videre skulle kategoriseres ble kodene som var relevante for problemstillingen samlet i grupper. Resultatene fra

undersøkelsene bidro til en endring i studiets problemstillinger. Fremfor en hovedproblemstilling og en delproblemstilling endte det i to problemstillinger hvor den ene har fire delspørsmål. Temaene i de fire delspørsmålene danner strukturen i resultatdelen, og de fire delspørsmålene er grunnlaget for kapittelinnndelingen i diskusjonskapitlet for å få en struktur og rød tråd gjennom oppgaven. Tema for den andre problemstillingen er grunnlaget for kapitlene som omhandler sentraliseringen av AMK.

Koding benyttes også i kvantitative undersøkelser, men ved bruk av tallverdier fremfor ord og uttrykk (Jacobsen 2005). Spørreskjemaet kodes ved å tilegne tallverdier til de ulike svaralternativene i spørreskjemaet. I spørreskjemaet som er benyttet i dette studiet er det benyttet svaralternativer som er rangordnede og kategoriske (Jacobsen 2005). Svaralternativene som er rangordnede kan kodes ved å sette svaralternativene i stigende eller synkende rekkefølge. De kategoriske svaralternativene er vanskelig å kode ved hjelp av tallverdier og rangere i forhold til hverandre.

Etter spørsmålene er kodet kan det utføres en univariat analyse (Jacobsen 2005) som kan deles i to typer; fordelinger av data i absolutte og relative tall eller en analyse av variasjonen i svarene og hva som er det mest typiske svaret. For hvert av spørsmålene er det først laget en tabell med oversikt over antall respondenter som har svart på de ulike svaralternativene, deretter er det regnet ut proporsjoner og prosent. Ut fra utregningene er det laget diagrammer for presentasjon av data. Deretter er det utformet deskriptive statistiske mål ved bruk av det typiske svaret og variasjonen i fordelingene. Det typiske svaret måles ved sentraltendens, mens variasjon måles ved spredning (Jacobsen 2005).

	Mål på sentraltendens			Mål på spredning			
	Modus	Median	Gj.snitt	Normert modal %	Min-maks	Variasjonsbredde	Standardavvik
<i>Kategorisk</i>	•			•			
<i>Rangordning</i>	•	•	•	•	•	•	•

Tabell 5 Mål på sentraltendens og spredning. Kilde: Jacobsen (2005)

Modus er det svaralternativet flest har svart på, og i et stolpediagram vil modusen alltid være den høyeste stolpen. Modalprosent er prosentandelen av respondenter i modus. Modalprosenten går fra 0 til 100 og jo nærmere modalprosenten er 100 jo mindre er variasjonen. Normert modalprosent tar hensyn til antall svaralternativer for å gi et mer

korrekt bilde av variasjonen. Normert modalprosent varierer fra 0 til 1, og 0 er total spredning, mens 1 er ingen spredning. Median er midtpunktet i fordelingen.

Gjennomsnitt måler snittet av svarene, men det kan være problematisk dersom undersøkelsen inneholder verdier som i stor grad skiller seg fra øvrige resultater og påvirker resultatet betydelig. Minimum og maksimum viser hvor stor variasjon det kan være mellom ulike enheter, og variasjonsbredden er differansen mellom minimum og maksimum. Standardavviket viser hvor stort det typiske avviket er fra gjennomsnittet.

Tjora (2012) mener kvantitative undersøkelser ofte har fortrinn når det gjelder presentasjon da søyler og diagrammer ofte oppfattes som mer sikker viten enn tekst.

Fremstilling av empiri fra dataanalysen er et omdiskutert tema. "Sitater er for den kvalitative metoden hva tabeller er for den kvantitative" (Jacobsen 2005, s 203). Men ikke uten varsomhet, Malterud (2002) hevder at en resultatdel som i hovedsak består av sitater kan gi indikasjon på en ufullstendig analyseprosess. Sitater kan understøtte funn, men benyttes ikke som sannhetsbevis. Silverman (2011) mener sitater egner seg bedre for journaliser som ønsker å skape livlige historier. I oppgaven vil det bli benyttet enkelte sitater for å underbygge resultater i analysen, spesielt hvor informanter er bedt om å definere ulike begreper er det interessant å bruke sitater, men også andre steder.

4. EMPIRI

Empiri kapittelet starter med å forklare hvordan de ansatte forstår begrepene samordning og samvirke. I det første spørsmålet i intervjuguiden ble informantene spurt om definisjonen av begrepene samordning og samvirke siden begrepene er grunnlaget for spørsmålene videre i intervjuguiden, samt at det ble avklart betydningen av begrepene for dette studiet. Den ene problemstillingen undersøker hvordan tre faktorer; ulike sektorer, ulik organisasjonsstruktur og ulik begrepsbruk, påvirker de ansattes oppfatning av samordning mellom nødetatene i Østfold ved hjelp av fire delspørsmål. Resultatene fra undersøkelsen presenteres i delkapitler knyttet til de tre faktorene som undersøkes i denne studien. Delkapittel 4.2 viser resultater fra hvordan ansatte synes samordningen er mellom nødetatene og hvordan ulike sektorer påvirker samordning mellom etatene (knyttet mot delspørsmål 1 og 2). Delkapittel 4.3 viser resultatene for hvordan ansatte synes ulik organisering av beredskapsledelsene påvirker samordningen (knyttet mot delspørsmål 3). Delkapittel 4.4 viser resultatene fra hvordan ansatte synes ulik begrepsbruk påvirker samordning og samvirke (knyttet mot delspørsmål 4). Delkapittel 4.5 omhandler studiets andre problemstilling og viser erfaringene ansatte har etter sentraliseringen av AMK, samt en analyse av data med sammenligninger før og etter AMK sentraliseringen.

4.1 Forståelse av begrepene samordning og samvirke

Før informantene startet med å definere begrepene samordning og samvirke måtte de fleste tenke seg om en god stund. De fleste av informantene har en god forståelse av begrepet samordning, til tross for at kjennskapen de hadde til begrepet var varierende. Den gjentakende fremgangsmåten for en del av informantene var å definere ordet ved å dele ordet, for så å sette det i perspektiv i forhold til denne sammenhengen.

“Det ligger i begrepet at alt som har med sam- å gjøre så betyr det at ved å handle sammen eller ordne noe sammen så får man en tilleggsverdi utover at man gjør noe hver for seg”

En definisjon på samordning ble beskrevet på følgende måte:

“Da tenker jeg det må være gjort på forhånd, man må være samtrent og samkjørt før det smeller. For når det smeller, da tenker jeg på ulykker og større ting, hvis ikke man kan det da og vet hva man skal gjøre så er man ikke samordnet, og det vil ikke fungere på et større

sted heller. Samordne tenker jeg er at den ene vet hva den andre skal gjøre, og gjør og ikke skal gjøre og ikke gjør. Da tenker jeg i mitt hode at da er man samordna”

Felles tanker fra informanter rundt samordning var det som ordnes i forkant. Herunder var flere inne på planverk og at tjenestene må være ordnet slik at forholdene ligger til rette for samordning, at man koordinerer innsats på tvers av ulike enheter eller nivåer. Det må være tydelig hvilke roller de ulike har.

“Det jeg legger i samordning er at når hendelser eller oppgaver treffer flere virksomheter så har vi et behov for å snakke sammen om hvordan vi sammen best kan løse de oppgavene som skal løses for den det gjelder, og da må vi samordne oss for at politiet skal gjøre en best mulig jobb med politioppgavene og at helsevesenet skal gjøre en best mulig jobb med helseoppgavene, og da kanskje man må snakke om det. Det er det jeg helt konkret legger i samordning. Både i store hendelser og i små hendelser”

Hvilket behov det er for samordning var også flere informanter innom. Samordningen kan for eksempel være oppgaverelatert eller hendelsesrelatert, og det kan være forskjellige typer samordning ut fra typer hendelser og nivåer. Hvordan man skal treffe hverandre ved en hendelse må det lages en ordning for på forhånd så man vet hvilket nivå som kontakter hva, og gjør hva, når ulike hendelser inntreffer.

Samvirke ble også diskutert. Det var flere som informerte at de hadde enda mindre kjennskap til samvirke enn til samordning, andre var godt innforstått med begrepet. Noen brukte samme strategi for å definere samvirke og delte ordet for å finne betydningen, andre gikk rett på å fortelle hvilken betydning samvirke har for de.

“Forskjellige hender på samme pasienten, at en samvirker på skadested mange forskjellige etater gjør felles ting...ja, bilulykke da, og det kan holde på brann og ambulanse i samme vraket på samme pasient, det er for meg et samvirke. Man virker sammen, tenker jeg”.

Flere var inne på når samordning skjer og når samvirke skjer, og at man også kan samvirke om en beredskapssammenheng i forkant av en hendelse, men for å klargjøre begrepene var det en som oppga følgende forklaring:

“Vi samordner på forhånd, og så smeller det og så samvirker vi der ute”

En informant tok en oppsummering på de ulike begrepene etter å ha tenkt høyt rundt begrepene:

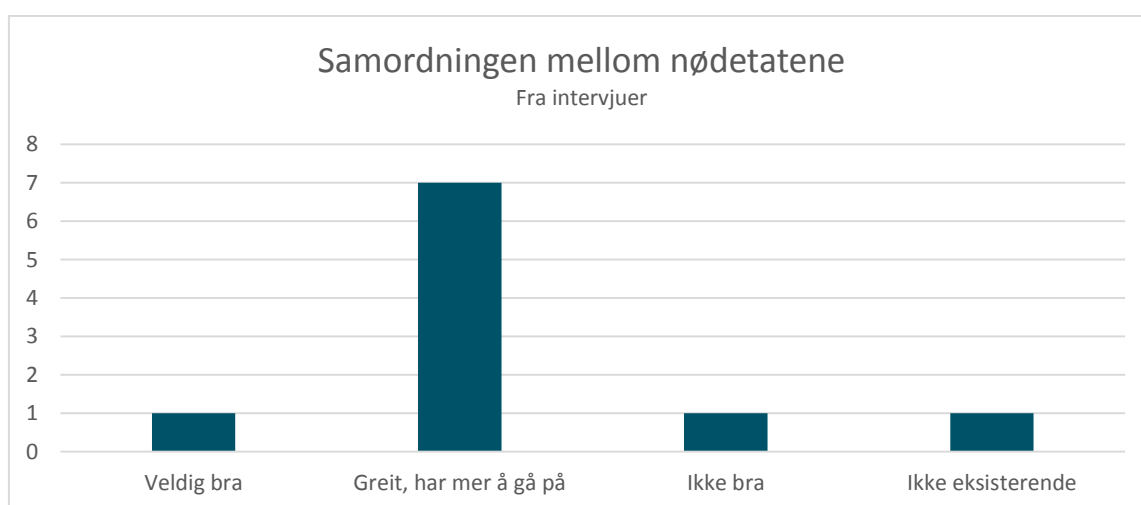
” Samhandle er at man gjør noe koordinert, ved å samordne har man på en måte en grunnstruktur som skal gi større verdi og samvirke er da man utøver selve aktiviteten”

Til tross for at de fleste informanter definerte ordene samordning og samvirke på en god måte, ble ofte de ulike sam-ordene brukt om hverandre videre i intervjuene. Et annet sam-ord som dukket opp i undersøkelsen, og som mange av informantene brukte, var ordet samforståelse og samforståelsen mellom etatene beskrives som god.

4.2 Samordning på tvers av sektorer

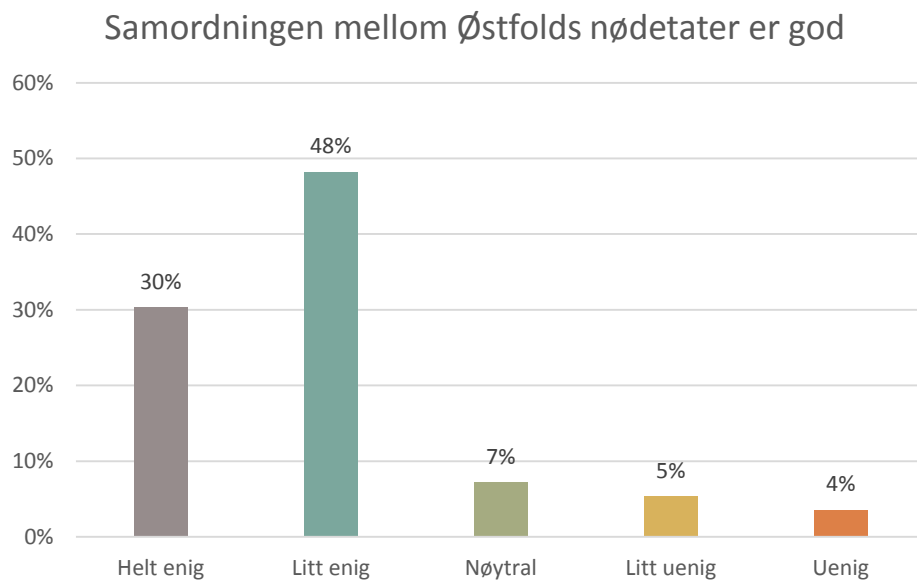
Alle informantene er enige i at det er et godt samarbeid mellom de ulike nødetatene, og at samordningen er blitt mye bedre de senere årene. I hvilken grad samordningen er god er informantene noe uenig i. Selv om samordningen har blitt mye bedre de siste årene er informantene enige i at samordningen fortsatt kan bli bedre. Tidligere var det fastere, adskilte rammer mellom nødetatene, men i senere tid har det blitt mer og bedre samordning. Ikke bare mellom nødetatene, men også for andre deler av samfunnet og mot myndigheter. Det er stadig mer komplekse hendelser som oppstår samtidig som det er et økt krav til samvirke og samordning. Det er også et økt samvirke i det daglige. Flere av informantene poengterer at de andre etatene bare er en telefon unna og at det er en lav terskel for å snakke med hverandre. Informantene er enige i at de har en god dialog, men at det mangler en fast agenda for samordning, spesielt på strategisk nivå.

”Vi har en ad hoc dialog på temaer som opptar nivåene, og det synes jeg funker bra, men strukturen for å ta tak i denne typen ting, den er ikke på plass”.



Figur 2 Samordning mellom nødetatene

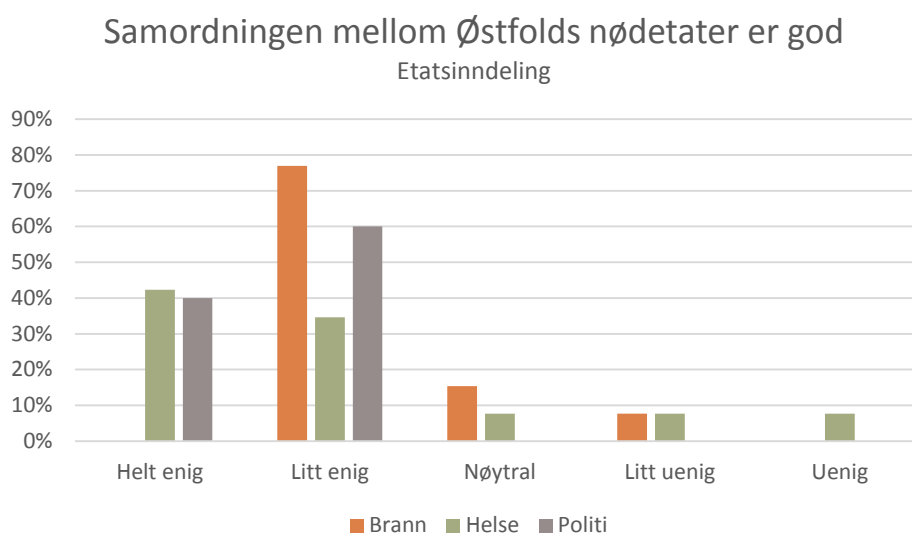
Resultatene som har kommet frem fra spørreundersøkelsen støtter oppunder resultatene fra intervjuene, figur 3 viser resultatene fra spørreundersøkelsen:



Figur 3 Samordningen mellom Østfolds nødetater er god

Modus er «litt enig» og modalprosenten er 52, men «helt enig» er også dominerende over de andre svaralternativene. Normert modalprosent er bare på 0,4 og angir over middels spredning, men det er to positive svaralternativer som skiller seg ut. Totalt synes 78 % at samordningen er helt eller delvis god, som gir en indikator på at de fleste er godt fornøyd med samordningen blant nødetatene i Østfold. Kun 9 % synes ikke samordningen er god. Median er på 2, som her tilsvarer «litt enig», siden det er mange som også har valgt «helt enig» fremfor de andre alternativene. Gjennomsnittet ligger på 1,93 og ligger dermed nærmere «helt enig» enn de andre alternativene.

Blant etatene er det helse og politi som er mest fornøyd med samordningen.



Figur 4 Samordningen mellom Østfolds nødetater er god – fordelt på etater

Helse har en modus på «helt enig», mens brann og politi har en modus på «litt enig». Ingen innen brann har valgt «helt enig». Resultatet viser at flesteparten av de ansatte mener det er en god samordning mellom nødetatene.

I forbindelse med hva egen organisasjon gjør for å tilrettelegge for samordning med andre etater var det stor variasjon på i hvilken grad informantene mener samordning skjer og hva som gjøres for samordning fra organisasjonens side. Ut fra resultatene kan det se ut til at taktisk nivå (innsatsledere brann og politi, og operative ledere helse) og operasjonelt nivå (politiets operasjonssentral og AMK) har størst grad av samordning. Strategisk nivå har liten grad av samordning. Informantene er bedt om å oppgi hva de synes egen organisasjon gjør i forhold til samordning:

Hva gjør organisasjonen for å tilrettelegge for samordning?

- Felles kurs
- Opprettelse av operativ leder helse funksjon
- Tverrsektorielle øvelser
- Fora mellom AMK, 110 sentralen og 112 sentralen
- Taktisk (operativ) leder forum
- Møter mellom brann, politi og helse
- Samarbeid på skadested
- Arbeid i forbindelse med PLIVO

Tabell 6 Hva gjør organisasjonen for å tilrettelegge for samordning?

Informantene ble også spurt hva de selv gjør i forbindelse med samordning. Svarene var varierende, og det var variasjon blant hvor mye ansvar informantene følte de hadde i forhold til samordning. Informantene har forskjellig utgangspunkt siden de har forskjellige stillinger og arbeider i ulike etater, så de er bedt om å forklare hvordan de samordner ut fra sitt eget ståsted.

Hva gjør du for å tilrettelegge for samordning?

- Samtrening med de andre etatene
- Tilrettelegger for medarbeidere så de har de fullmakter og mandater
- Kontakt med andre etater når det er nødvendig
- Oppdaterer og tilrettelegger planverk
- Tar imot innspill utenfra og tenker nytt i forhold til beredskapsorganisering
- Kommunikasjon mot andre innen organisasjonen og mot andre etater
- Daglige telefoner
- Møter
- Dele informasjon
- Ha med alle etater i planlegging i forkant av arrangementer

Tabell 7 Hva gjør du for å tilrettelegge for samordning?

I forhold til hvorfor samordning er viktig kommer det frem at siden intensjonen til alle som jobber i nødetatene er å hjelpe folk så er samordning viktig for alle som jobber i nødetatene. Ingen av nødetatene klarer å løse alle oppdrag alene. Nødetatene har oppdrag i det daglige som de løser alene, men veldig mange oppdrag genererer virksomheten til de andre nødetatene.

"Ingen av nødetatene klarer alene å løse sitt samfunnsoppdrag, da er man avhengig av andre og da må man samordne. Det har befolkningen krav på"

Sett fra helse sin side opererer politiet mye ut fra sin egen modell, mens helse og brann forsøker å tilpasse seg så godt som mulig. Brann og helse er mye likere organisatorisk enn politi når det gjelder fullmaktstruktur. Høyeste kompetanse på hva du skal gjøre sitter forrest, ikke på toppen, mens i politiet har de en omvendt pyramide, som var en av forholdene 22. juli kommisjonen pekte på ifølge en informant.

Sett fra politiet sin side vanskeliggjør organiseringen til helse samordningen. Det er mange å samordne med, for eksempel sykehuset, kommunale helsetjenester (legevakt, helsehus), luftambulansse o.l.

En informant fra helse mente det kom veldig mye kritikk mot politiet, og mye skryt mot helse i 22. juli kommisjonens rapport, og mener dette har ført til at helse ikke har hatt like stort fokus på samordning som politi, siden politi hadde flere kritiske punkter. Noen av informantene opplevde et veldig fokus på samordning etter 22/7, men føler at det har blitt mindre fokus på det igjen de siste 1-2 årene.

De fleste av informantene nevner PLIVO prosedyren i forbindelse med samordning mellom nødetatene, og trekker denne frem som et godt eksempel på nasjonal samordning. Den felles prosedyren er laget på direktoratsnivå, og det er bestemt på direktoratsnivå at dette er noe nødetatene skal gjennomføre sammen. I forbindelse med PLIVO er det felles instruktørutdanning, det er felles treninger og det siste som har kommet er at man i de kommende år også skal trene sammen. Det må festes på toppen, men til syvende og sist så handler det om økonomi. Sykehuset fant ikke midler til å delta i felles PLIVO utdanning i år. Politiet har fått føringer fra direktoratet at det skal øves PLIVO, så da utførte politiet PLIVO trening alene. Det oppgis at det heldigvis er sjelden man bruker PLIVO i reelle hendelser, men det er synd at det ikke gjennomføres felles PLIVO trening fordi at det gir en økt forståelse for hverandre i det daglige. Felles treninger bidrar til at man kjenner igjen ansiktene til hverandre, lærer om hverandres tankesett og kan bistå hverandre. PLIVO treningen nevnes som et godt eksempel på hvordan det fra direktoratsnivå kan legges til rette forhold for å gjennomføre felles trening, og det kommer som et ønske at det er flere områder som burde vært tilrettelagt på lik linje med PLIVO.

Luftambulansen nevnes som en god aktør med gode tverrsektorielle kurs, og i kombinasjon med pådrivere fra de ulike nødetatene er de en årsak til mye av samordningen som har skjedd mellom nødetatene i Østfold. Det har også medført at det har blitt skapt en møteplass for nødetatene der hvor de tidligere hadde lite felles opplegg.

Flere informanter peker på at samordning gjerne kan starte med det enkle, for eksempel ved hendelser man er ute på hver dag, som en trafikkulykke. Ved å starte med samordning og håndtering rundt de enkle hendelsene så blir det overført til en annen hendelse neste dag, uansett hva som måtte skje da, ved å endre tankesettet. Det poengteres fra informantene at å trene på de enkle tingene ikke krever så store økonomiske midler å gjennomføre. Men informantene ser utfordringen med at hverken

helse eller politi har personell som sitter og er uvirksomme og dersom man skal delta på en øvelse er det annet arbeid som må vike eller ikke bli gjort. Flere av informantene synes at det øves for lite og øvelsene er for store.

Etableringen av felles nødnett, det digitale kommunikasjonsnett for nødkommunikasjon, fremheves som et middel som har bidratt til bedre samordning ved at nødnett gir nødetatene en større forståelse for hverandre ved å være tettere knyttet opp mot hverandre. Øvelser på ulike scenarioer setter fokus på å få systemer og man ser en økende profesjonalisering.

Et interessant punkt som kommer opp fra både politi og helse, uten at de er spurt direkte om det, er hvilke oppgaver som er de fremste for politiet ved hendelser. Informanter fra helse synes til tider det kan virke som etterforskning er første prioritet for politiet, men informanter fra politiet beskriver at å redde liv og helse er politiets fremste oppgave, og tror helse innimellom tror det er viktigere for politiet med undersøkelser og etterforskning, men det er punkt nummer 2 eller 3 på lista. Informantene understreker at det viktigste for politiet også er å redde liv og helse.

Et eksempel hvor etatene burde vært samordnet, men ikke er det per i dag, er arbeid på høyhastighetsvei. Oppdragene som utføres på høyhastighetsvei er noe av det farligste arbeidet som utføres, både for de som er involvert i en ulykke og for andre trafikanter som kommer raskt opp i en hendelse. Utarbeidelse av hvordan slike oppdrag løses burde vært koordinert både lokalt og sentralt. Dette eksempelet blir tatt opp av informanter fra både helse og politi. Informanter fra helse savnet en felles prosedyre for håndtering av oppdrag på høyhastighetsvei, mens politiet har satt i gang et arbeid med å utvikle retningslinjer for hvordan dette skal utføres både på taktisk nivå hos politiet og sendt brev til politidirektoratet om å blant annet ta kontakt med samferdselsdepartementet og helsedirektoratet for å få utarbeidet nasjonale retningslinjer. En informant fra politiet poengterer at de har kjent på et trykk fra brann og helse angående temaet, og dermed sett behov for nasjonale føringer.

På operasjonelt og taktisk nivå eksisterer det to samarbeidsfora, et på hvert nivå. Taktisk forum er for de som har funksjon operativ leder helse, innsatsleder politi eller innsatsleder brann. Operasjonelt forum er for AMK sentralen, 110 sentralen og 112 sentralen. Informantene som er involvert i de to samarbeidsforaene virker i meget stor

grad fornøyd med samarbeidet og samordningen som følge av involveringen. I tillegg er det samarbeidsmøter mellom de to foraene.

Opprettelsen av funksjonen operativ leder helse oppleves som positivt for samordningen mellom etatene. Ved opprettelsen av operativ leder helse har også helse fått definert et ledernivå som er med i samarbeidsfora med de andre etatene.

På operasjonelt nivå, ved nødmeldetjenestene, er det en stor del av samordningen som også foregår utenom øvelser. Eksempler som oppgis er daglig kontakt, samordne prosedyrer og instruksjer, koble fagutviklere sammen i fagforum, felles instruktørstøtte og hospitering hos hverandre, samt at nødmeldetjenestene inviterer hverandre på de ulike kursene som holdes.

Det er nylig utført en brannøvelse mellom Sykehuset Østfold Kalnes og brannvesenet i Sarpsborg, og evalueringen av øvelsen tilsier at etatene ikke kjenner hverandres planverk og bygg godt nok, og det er et større behov for samordning.

Informantene kom med flere eksempler på hva som er de største utfordringene for samarbeidet mellom nødetatene. En informant oppga tid og penger som den største utfordringen og forklarte hvordan man kan oppnå bedre samordning på følgende måte:

“At nødetatene setter av tid til å møte hverandre, setter av tid til å planlegge sammen, setter av tid til å bli kjent, ikke på skadestedsnivå for å kalle det det, men på planleggingsbordet rett og slett. Man bytter planer og deler med seg, det tror jeg på. Å bidra til en god samordning. Det er egentlig en dyd og nødvendighet tenker jeg, hvis ikke man prater sammen så vet man jo ikke hva den andre gjør, det er jo selve nøkkelen”

Andre pekte på oppdelingen av kommuner som en årsak som vanskeliggjør samordning, at det ikke finns et felles sted å forholde seg til i forhold til kommunen, og herunder brannvesenet som er organisert kommunevis og at det derfor må samordnes med hver og en stasjon. Ulik kommandostruktur pekes også på som en utfordring i forhold til samordningen, dette med forståelsen for hverandre. Lovverk oppgis også som en årsak, det at etatene har forskjellig lovverk, og da spesielt i forhold til at helse har en unntaksbestemmelse i forhold til utveksling av informasjon, som gjør at informasjonsutveksling kan være krevende. Videre ble det påpekt at samordning bør utføres på ledernivå, at lederne samordner og så utfører medarbeiderne. Om ikke samarbeidet på tvers av ledernivå blant helse, politi og brann er godt så kan det gi

problemer for medarbeiderne når de er ute på oppdrag og oppdager at det er uenigheter i organiseringen. Alle må vite hvilke oppdrag de har når de drar ut, enten om det er på ulykke eller skuddveksling, og felles øvelser legger grunnlaget for hvordan etatene må samordnes.

Når det gjelder hvordan de ulike informantene samordner med de andre etatene er det store variasjoner. Enkelte oppgir at de tar tak i sakene de får beskjed om, mens andre tar noen møter innimellom.

Ulike linjer oppover nevnes som en utfordring for samordningen, at det er ulikt mellom nødetatene om det er statlig eller kommunal drift og at nødetatene tilhører ulike departementer og direktorater. Det kommunale brannvesenet har et direktorat over seg som på mange måter kan pålegge, men egentlig ikke siden det er brannsjefen som er sjef i sin kommune. Politiet er motsetningen hvor de har en linje med et direktorat over seg som kommer med føringer og så utføres det som ligger i føringene.

En oversikt over de største utfordringene er listet opp under:

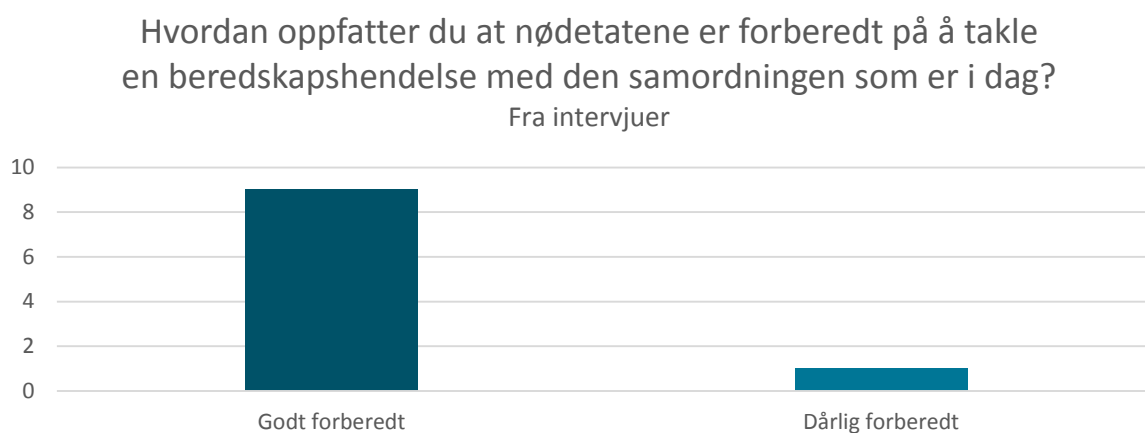
Største utfordringer i samordning mellom nødetatene
<ul style="list-style-type: none">• Tid til å møte hverandre• Økonomi• Mange å forholde seg til• Ulik struktur• Forståelse• Forskjellig lovverk• Helses taushetsplikt• Ressursbruk• Manglende samarbeid på tvers av ledernivå• Ulike linjer oppover (tilhørighet til ulike departementer og direktorater)

Tabell 8 Største utfordringer i samordning mellom nødetatene

Østfold er kjent for og har gode tradisjoner for å jobbe sammen ute. Flere informanter påpeker at Østfold er et lite fylke med 4-felts motorvei rett gjennom. Det er små forhold og nødetatene i Østfold er kjent for et godt miljø.

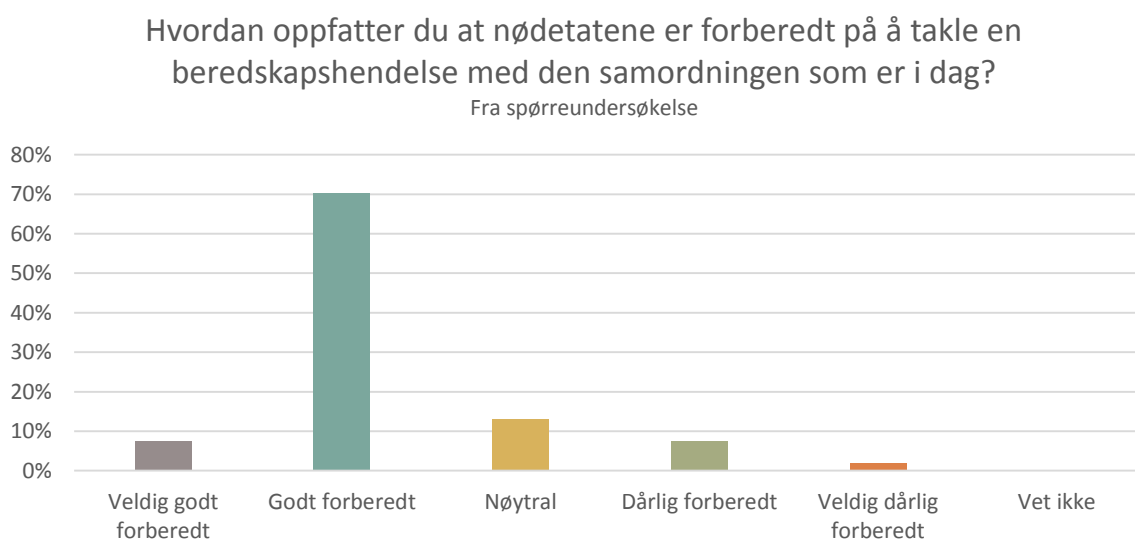
Alle informanter med unntak av en tror at nødetatene i Østfold i større eller mindre grad er godt forberedt på å møte en større beredskapshendelse. I hvilken grad avhenger av hendelsens størrelse og omfang, og om den for eksempel skjer på et eller flere steder.

Scenarioene kan alltid trekkes helt ut, men da handler det om en ekstrem situasjon eller en krigssituasjon og ikke normal beredskapssituasjon.



Figur 5 Forberedt på beredskapshendelse - intervju

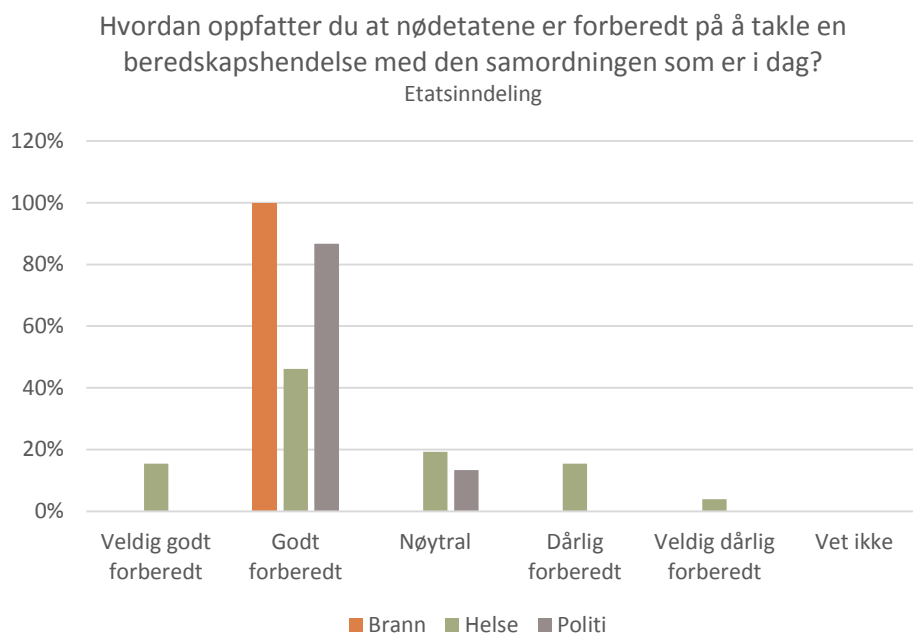
Spørsmålet om hvor godt forberedt ansatte oppfatter at nødetatene er forberedt ble også stilt i spørreundersøkelsen, se figur 6.



Figur 6 Forberedt på beredskapshendelse

70 % svarer at de synes nødetatene er godt forberedt på å takle en beredskapshendelse med den samordningen som er i dag. Det gir en modus som er godt forberedt, modalprosent 70 og normert modalprosent på 0,64 tilsier at det er liten spredning i resultatet.

Ved å se på de ulike etatene hver for seg har alle moduser på «godt forberedt», men det er noe variasjon. Brann har modalprosent 100 på «godt forberedt», og en normert modalprosent på 1, som betyr at det er ingen spredning, alle respondentene har krysset av for ett alternativ. Helse er de som har størst variasjon i resultatet.



Figur 7 Forberedt på beredskapshendelse – fordelt på etater

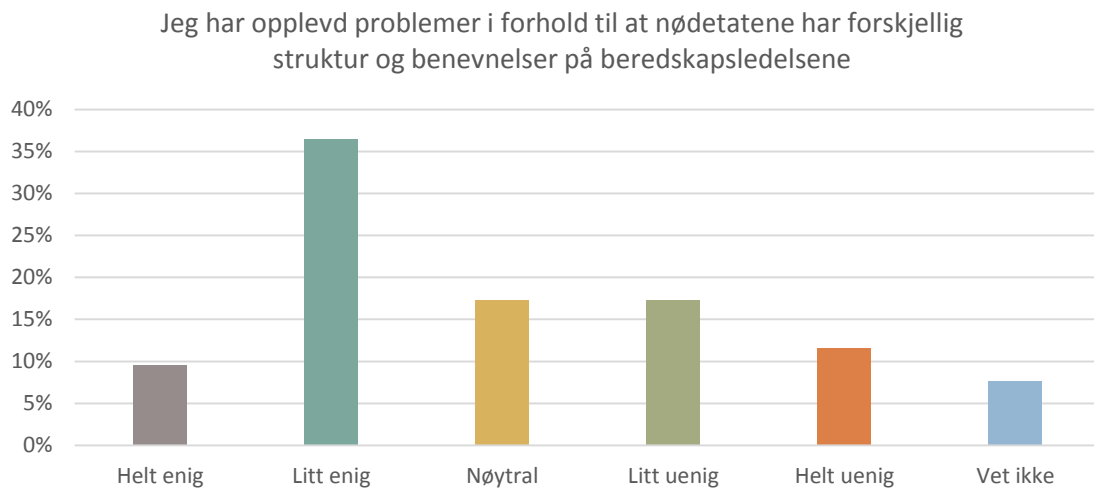
“Planlegge for det ukjente er vanskelig, og om man da er forberedt det vil jo tiden vise. Men rammene er der”

4.3 Ulike organisasjonsstrukturer innen beredskapsledelse

4.3.1 Beredskapsorganisering

Informantene synes i liten grad det skaper utfordringer at beredskapsorganiseringen mellom de ulike nødetatene har ulike benevnelser, men det medfører at man hele tiden må tenke seg om i forhold til hva man leser i planverk. For eksempel har sykehuset frem til nå benevnt sin beredskapsledelse inne på sykehuset som taktisk nivå, mens taktisk nivå for politiet er ute på skadestedet. De fleste hadde sett det som en fordel at benevnelserne hadde vært samordnet selv om det ikke har medført store utfordringer.

I spørreundersøkelsen viser modus at de fleste av respondentene er «litt enig» i at de har opplevd problemer i forhold at det er ulike strukturer og benevnelser på beredskapsledelsene. Modalprosenten er 37 og normert modalprosent er 0,244 så det tyder på at det er stor variasjon i svarene.

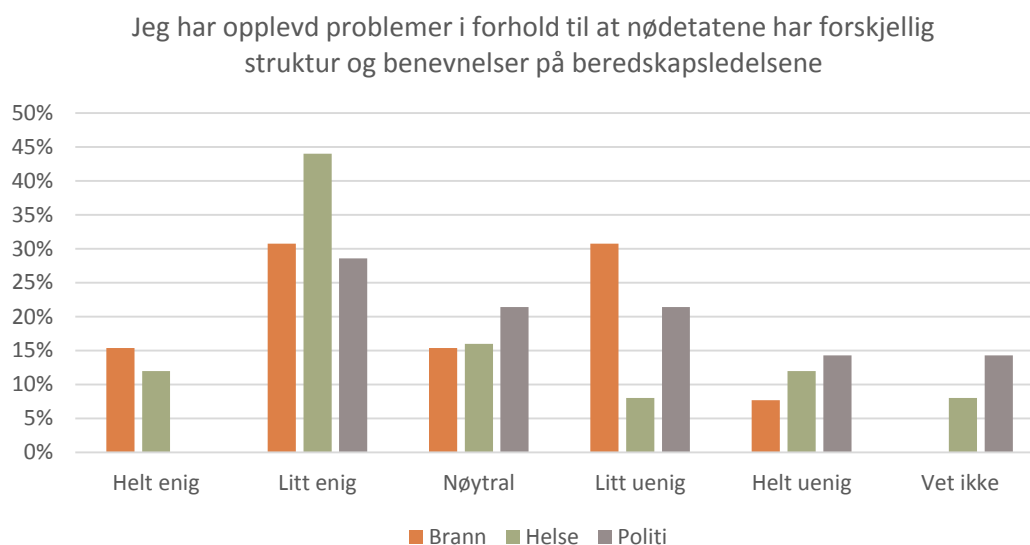


Figur 8 Problemer i forhold til at nødetatene har forskjellig struktur og benevnelser på sine beredskapsledelser

Median er tre, som tilsvarer nøytral. Gjennomsnitt er 3,21 som gir en vekt mot uenig. Minimum er 1 og maksimum er 6, variasjonsbredden er 5. Diagrammet viser at det er en spredning på alle svaralternativene, men med flest svar på «litt enig». De to svaralternativene innen «enig» har til sammen 46 % av respondentene trykket på, mot 29 % på de to svaralternativene for uenig. Det er derfor flere som opplever problemer med forskjeller i beredskapsledelsene enn de som ikke opplever det.

Brann og helse er de som opplever det som mest problematisk med ulikheter i beredskapsledelser. Selv om brann har 31 % svar på både «litt enig» og «litt uenig» er det flere som har valgt «helt enig» fremfor «helt uenig» med henholdsvis 15 % og 8 %.

Politiet har modus på «litt enig» med 29 % og 0 % på «helt enig», men de har en større andel totalt sett som er enten «litt uenig» eller «helt uenig», totalt på 36 %.



Figur 9 Problemer i forhold til at nødetatene har forskjellig struktur og benevnelser på sine beredskapsledelser – fordelt på etater

I motsetning til politiet har ikke helse hatt overordnede føringer for beredskapsorganisering, men har heller ikke hatt føringer for ledelsesorganisering i daglig drift. En informant kommer med et eksempel på at det ikke er lenge siden en avdelingssjef ikke var på samme ledernivå i Østfold og Vestfold, men at nå er det tilnærmet like benevnelser på ledelsesorganisering i daglig drift innenfor Helse Sør-Øst.

Oslo universitetssykehus (OUS) har ulik oppbygging av beredskap enn Sykehuset Østfold. Ved OUS er det en øverste beredskapsansvarlig med støtte fra en fra medisinsk side og en fra den operative delen. Videre har de en beredskapsleder i hver klinikk, også i prehospital klinikk har de en beredskapsleder i 100% stilling. I hver avdeling er det en beredskapsansvarlig, så for prehospital sin del vil det si at AMK, pasientreiser, ambulans og luftambulans har hver sin beredskapsansvarlig. Beredskapsansvarlige for avdelingene har dette som en funksjon. De beredskapsansvarlige i prehospital klinikk utgjør klinikkens beredskapsutvalg. Beredskapsutvalget har ukentlige beredskapsmøter hvor de går gjennom alle innmeldte arrangementer og treffer tiltak, ser på ressursbehov, erfaringer fra foregående uke og ser på hva som kunne vært gjort annerledes. Planlagt aktivitet og øvelser skal også legges inn i et årshjul.

En informant informerte om at nødmeldetjenestene for helse, politi og brann har forskjellige myndighetsområder. AMK og politiets operasjonssentral er de som beslutter

og leder, mens 110 sentralen fungerer mer som et slags sekretariat for vakthavende brannsjef ute.

4.3.2 Sykehuset

Noen av informantene hadde god kjennskap til de ulike beredskapsnivåene ved sykehuset, andre viste stor usikkerhet rundt beredskapsorganiseringen. En informant påpekte at under arbeidet med PLIVO prosedyren kom det opp at sykehusets definisjoner på beredskapsledelse ikke stemte overens med veiledere fra helsedirektoratet og PLIVO:

"I forbindelse med PLIVO og masseskade så kom jo definisjonen fra helsedirektoratet som ikke stemte med den definisjonen som sykehuset Østfold hadde, og det gjaldt blant annet at siden den taktiske ledelsen var inne på sykehuset...eh...mens egentlig så beskrev jo disse veilederne at den taktiske ledelsen var ute på skadestedet"

Flere informanter viste usikkerhet angående samordningen mellom de ulike beredskapsnivåene i sykehuset. Enkelte mente de var lite involvert i dette, og forholdt seg kun til sine egne nivåer. Andre hadde god kjennskap til området.

Informasjon som kom fram under intervjuene tilsier at dersom samordning er knyttet til å ha planer for hva som skal gjøres ved en hendelse så foreligger det en sterk overordnet samordning i sykehuset. I en gitt situasjon følger ikke nødvendigvis hendelsen planen, men evnen til å løse problemer er veldig stor i en kunnskapsbedrift som helse.

Samordningen er basert på grad av faglighet, kompetanse og profesjonsforståelse, for i motsetning til en del andre typer organisasjoner som har noe mindre historikk og mindre kulturelt betinget adferd, må det lages enda tydeligere samordningsregler, eller handlingsregler. Under store hendelser så er det en voldsom evne til å løse problemstillinger der og da, mye basert på at folk har mye kunnskap og finner alternative løsninger for alt de ikke kan lage en plan for under store hendelser. Samtidig så er utfordringen at hvis det lages en plan for hvordan man skal strukturere og samordne og den ikke baserer seg på de naturlige adferdsmønstrene til de ulike profesjonene, men som lager nye strukturer som er helt annerledes så vil man aldri kunne få god effekt av det, da blir det mer en tvangstrøye enn en mulighet. Det å finne riktig nivå er krevende og jo større sykehusene blir jo mer samordning trengs.

Samordningen kan overføres til det daglige liv også, en mer kompleks organisasjon involverer flere i hver enkelt behandling av pasienter, eller påvirker hvordan bygningen

samspiller med det tekniske, som samspiller med medisinsk utstyr, IKT og profesjonell kunnskap, og en økende kompleksitet fører til et økt behov for samordning. En felles forståelse for hvordan kjerneaktiviteten utøves må ligge som basis. Her poengteres det at sykehuset ser ut til å ha funnet en grei balanse, men at det ikke er en statisk tilstand. Det er alltid muligheter for å bli bedre og utvikles over tid ettersom organisasjonen forandrer seg.

“At det er en relativt god samforståelse i denne organisasjonen (sykehuset) for hvordan ting skal ordnes opp og samordnes i en gitt situasjon, det opplever jeg at det er relativt stor grad av”.

4.3.3 Politiet

Oppfattelsen er at samordningen innad i politiet er god. Informantene henviser til PBS og forklarer at en del er gitt ut fra føringer i denne. Ifølge informantene er det mye fokus på samordning innad i politiet, og det øves jevnlig.

“Når vi går over i katastrofe eller spesielle hendelser hvor vi setter stab og alt dette greiene her, så er det jo regulert da”.

De forklarer det store skillet i politiet med daglig linjedrift som er veldig organisert, mot beredskapsplaner som er regulert i henhold til PBS når det inntreffer katastrofe eller spesielle hendelser. De føler de har mye å gå på for å få det til å flyte godt, og får evalueringpunkter for forbedring ved øvelser. Men prinsippet er i utgangspunktet gjenkjennelig, når dagligdagse oppdrag og hendelser løses, både små og store, så er det de samme prinsippene som ligger til grunn som om man drar ut på et enkelt serviceoppdrag. Det operasjonelle tar imot oppdraget, vurderer og setter oppdraget ut på det taktiske, så er det kategorien av oppdrag som avgjør hvor mye trykk som skal settes på de ulike nivåene for å få utført oppdraget. Oppsummert sier informantene at de opplever de er godt samordnet innad i politiet, og at PBS er gjennomsyret hele veien så alle er omforent med hvilket nivå som gjør hva. De poengterer at de i politiet alltid har jobbet etter et hierarkisk ordresystem, og at dette kan være en årsak til god forståelse. Det er klart definert hvem som er leder på de ulike nivåene, og det er aldri noen tvil på rekkefølgen oppover og nedover, og politiet er nok den av nødetatene som har de rettste linjene opp og ned. Det som kan utfordre dette systemet er at politiet også begynner å få større spesialistmiljøer som nå får en annen kompetanse enn det ledelsesstrukturen har, og derfor legges ikke nødvendigvis detaljstyringen i

ledelsesstrukturen, men i ledelsesstrukturen så bestemmes de rette rammene. Så kommer dette igjen i konflikt med kontrollsystemet, hvordan et kontrollsystem skal samordnes med et tillitssystem.

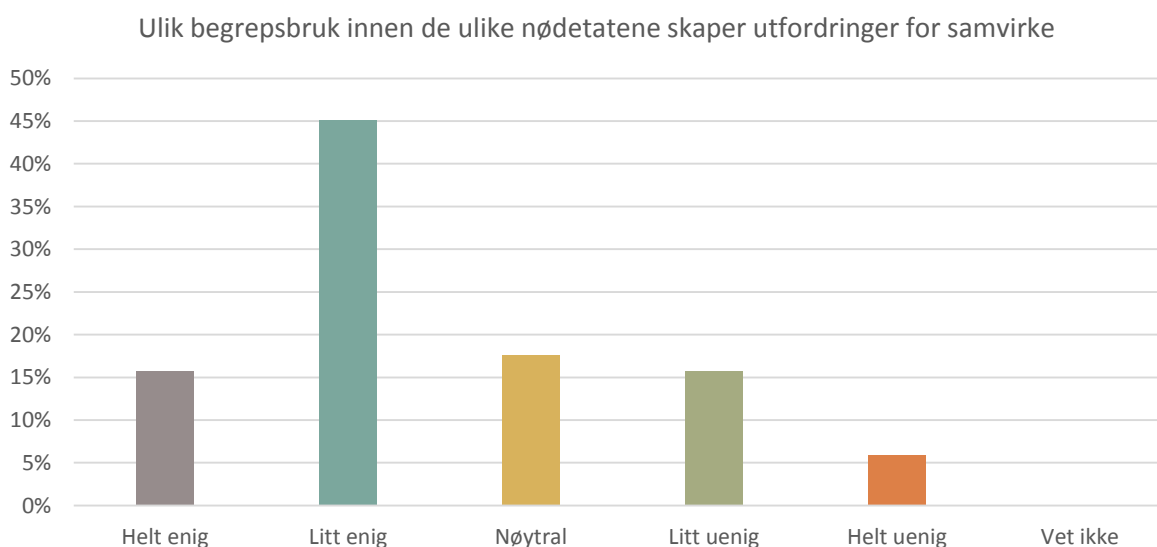
Selv om hovedlinjene er lagt er det flere spesifikke tiltak for samordning i organisasjonen. Det nevnes at de har samhandlingsmøter hele veien internt i organisasjonen, fra det operasjonelle til det taktiske nivået, jevnlig møter med politistasjonene rundt, og med seksjonssjefene der. Det eksisterer et eget fora hvor det kan diskuteres om saker de er enige eller uenige i. Mye av arbeidet består i å legge linjer og finne terskler for når for eksempel spesialister skal involveres, hvilke linjer som ligger til grunn når ulike funksjoner skal engasjeres, og når og hva som skal varsles i ulike diskusjoner. Det er det mye kontinuerlige diskusjoner og samordning rundt i organisasjonen.

4.4 Felles begrepsforståelse

De fleste av informantene synes ikke det har skapt problemer med forskjellig begrepsbruk blant nødetatene, men synes at det til tider kan ha vært utfordrende og at det kan snakkes forbi hverandre. En informant syntes kommunikasjonen i utgangspunktet går ganske greit, men spøkte litt om det med følgende kommentar:

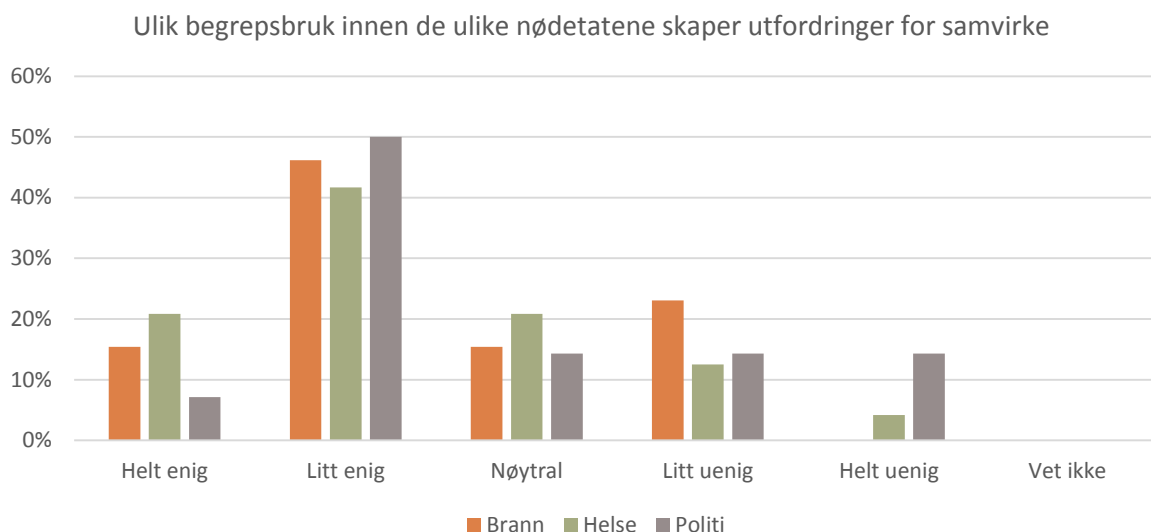
“Altså, politiet er mer militær og har mye sjargong og forkortelser, så snakker vi latin, bare for å hevne oss”

Modus er «litt enig» for om ulik begrepsbruk kan skape utfordringer for samvirke. Med



Figur 10 Ulik begrepsbruk innen de ulike nødetatene skaper utfordringer for samvirke

Med både en modus på «litt enig» og en median på 2 (litt enig) kan det antas at den typiske verdien ligger et sted i dette området. Men til tross for at både median og modus er på «litt enig» er normert modalprosent på 0,34, som tyder på at det er spredning blant svarene fra respondentene. Ved å se separat på etatene viser det seg at alle tre er ganske spredt.



Figur 11 Ulik begrepsbruk innen de ulike nødetatene skaper utfordringer for samvirke – fordelt på etater

At det benyttes ulike benevnelser på de ulike funksjonene, som for eksempel operativ leder, taktisk leder, skadestedsleder o.l., kan ha skapt noe forvirring i forhold til hva de ulike rollene faktisk innebærer når etatene har ulike benevnelser på sine roller.

“Jeg har jo foreslått at vi burde gjøre det sann som de har det i brannvesenet, at sjefen har gullhjelme eller sølvhjelme, for når du er på et område så vet du alltid hvem som er sjefen på brann, du bør ikke lete etter noen sanne vinkler eller stjerner på armen eller noe sant, den syns godt den hjelmen”

Enkelte av rollene til helse, operativ leder helse og fagleder helse, er beskrevet i PBS 1, men ikke alle funksjonene som er ute på skadestedet er beskrevet og det er flere av informantene som mener dette fører til forvirring, at ikke alle er klar over hva de ulike rollene innebærer. Et eksempel som kommer opp fra en informant er at informanten for eksempel heller ikke kjenner til alle brannvesenets funksjonsområder ute, og at det kan være et tegn på at samordningen ikke er god nok.

4.4.1 Samvirke

Å ha kjennskap til hverandre er det punktet som kommer opp som viktigst for et godt samvirke blant alle informantene. At etatene trener sammen, det legges til rette for at de ulike etatene kan utføre sine oppgaver, kjennskap til hvilke oppgaver de ulike etatene skal løse og kunnskap om hverandres roller oppgis som viktige faktorer for samvirke. For å skape kjennskap for nye poengterte en informant følgende:

“Det er de erfarne sin oppgave å ta seg av de mindre erfarne når de kommer ut slik at de også kan lære”

Informantene viser også stor enighet i at klare lederroller er viktig for samvirke på et skadested, samt opprettelse av et kommandopunkt for lederne fra de ulike etatene. Informasjon og rapportering på tvers av etatene fremheves som viktig og at de som ledes må innordne seg etter ledelsen på skadestedet.

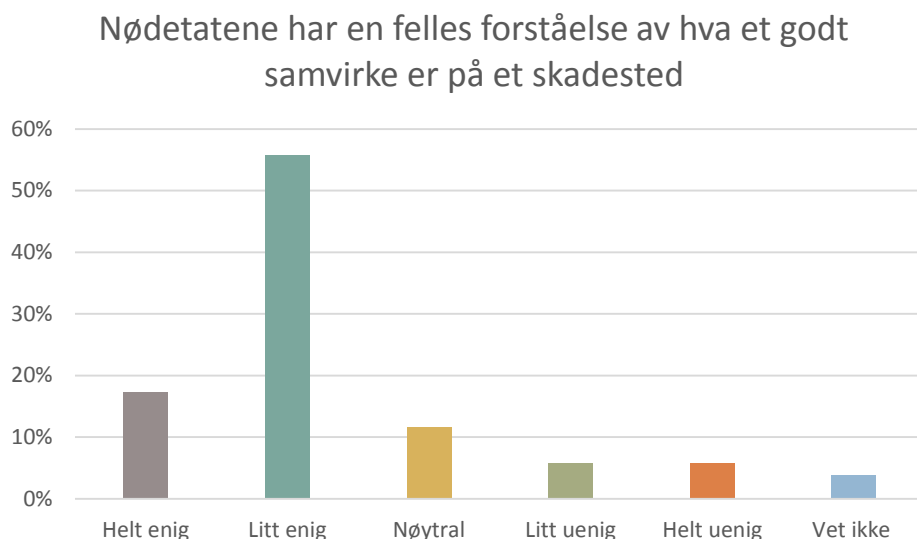
Den generelle oppfatningen gir inntrykk av at det er større forståelse enn tidligere. Enkelte begreper kan fortsatt skape forvirring eller misforståelser, men ulik begrepsbruk ikke er en barriere for samvirke. Det fremheves at det generelt i hverdagen ikke fremstår som et problem og om man ikke forstår så må man spørre hverandre.

“Man må være ærlig med hverandre og si; snakk norsk så jeg forstår hva du sier”

Alle informantene har inntrykk av at nødetatene har en felles forståelse av hva et godt samvirke er på et skadested. Informantene viser til at nødetatene ofte møter hverandre ved mindre hendelser, og at selv om det er mer koordinering når det er store hendelser, så blir de vant til å snakke sammen og blir kjent med hverandre ved de mindre hendelsene. Det er sjelden det er større hendelser og behov for mer koordinering i de daglige oppdragene, men det øves det på. Ved hendelser så kan det være enkeltpersoner som vanskeligjør samvirke, men det må tas med ledere for at ikke enkelte skal ødelegge for et godt samarbeid. Det oppgis også at godt samvirke på skadestedet kan være personavhengig og påvirkes av hvordan man kommer overens med øvrig innsatspersonell. Men informantene er enige i at grunnlaget for godt samvirke på et skadested legges i forkant av hendelser gjennom kjennskap og treninger, og uformell kommunikasjon:

“Den uformelle kaffekoppen, den er utrolig viktig!”

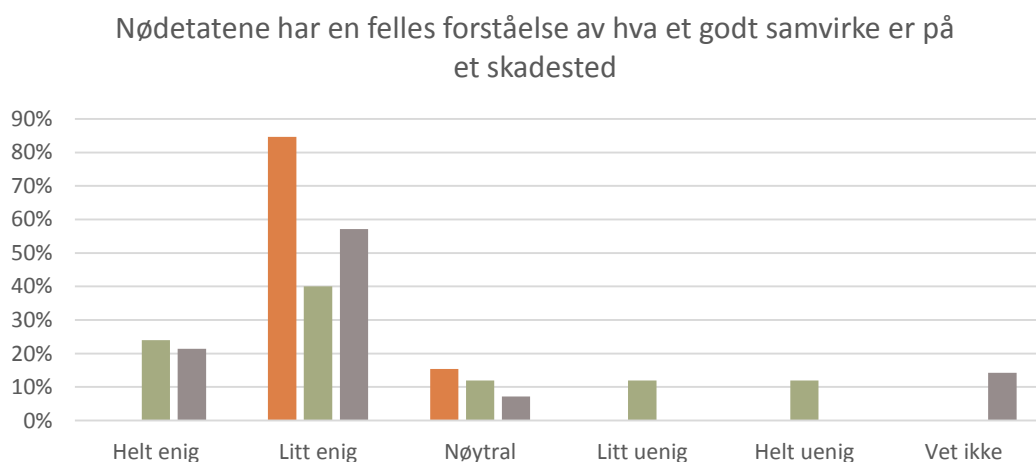
I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å svare på spørsmål om nødetatene har en felles forståelse av hva et godt samvirke er på et skadested. Resultatet viser at de fleste har inntrykk av at det er en felles forståelse for hva et godt samvirke er på et skadested.



Figur 12 Felles forståelse av hva et godt samvirke er på et skadested

Modus er «litt enig» med en modalprosent på 56. Det er også flere som er helt enige. Totalt sett er det 73 % av respondentene som har et positivt inntrykk av den felles forståelsen på et skadested. Det er et fåtall som ikke synes det er en felles forståelse. En normert modalprosent på 0,472 gir en middels spredning, men det er flere som har valgt helt enig og er positive enn de som er uenige.

Alle tre etatene har modus på «litt enig», men det er større spredning i resultatene fra politi og helse enn brann.



Figur 13 Felles forståelse av hva et godt samvirke er på skadested - fordelt på etater

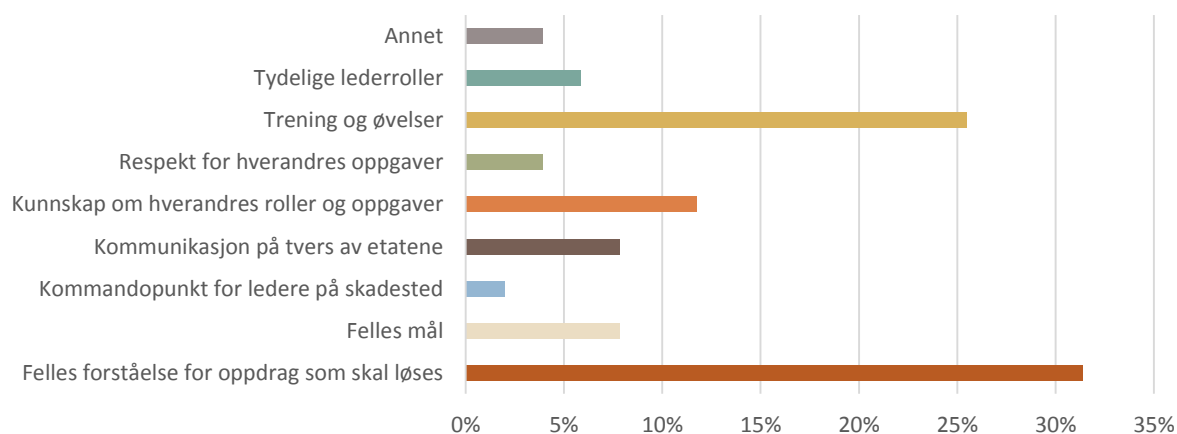
Viktigste faktorer for et godt samvirke på et skadested

- Personlig kjennskap
- Snakke samme språk
- Felles mål
- Treninger og øvelser
- Kunnskap om hverandres roller og oppgaver
- Kommandopunkt for ledere på skadested
- Felles forståelse for oppdrag som skal løses
- Respekt for hverandres oppgaver
- Kommunikasjon på tvers av etatene
- Snakke sammen daglig
- Tydelige lederroller

Tabell 9 Viktigste faktorer for et godt samvirke på skadestedet

Informasjonen som kom fram under intervjuene om hva som er de viktigste faktorene for et godt samvirke på skadested ble svaralternativene til spørsmålet i spørreskjemaet. Respondentene i spørreundersøkelsen skulle velge det de syntes er den viktigste faktoren for et godt samvirke.

Hva mener du er viktigst for å ha et godt samvirke på et skadested?

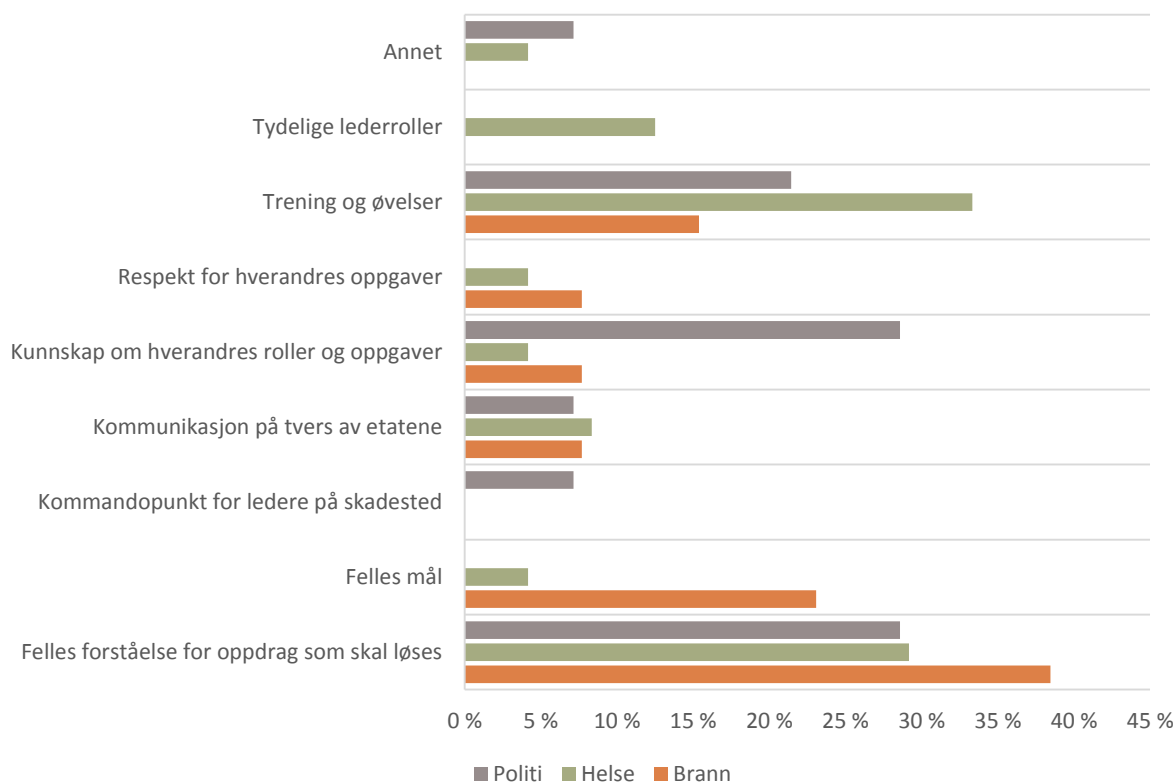


Figur 14 Viktigste for godt samvirke på et skadested

Det er to alternativer som skiller seg ut, og det er trening og øvelser og felles forståelse for oppdrag som skal løses. Felles forståelse for oppdrag som skal løses er modus med en modalprosent på 31. Normert modal er 0,224 som betyr at det er en stor spredning, noe som kan ses i diagrammet. 4 %, eller 2 respondenter, trykket «annet». Begge

svarene var relatert til at det er flere faktorer som er viktige for at samvirke skal fungere og at det ikke holder å oppgi kun et svar.

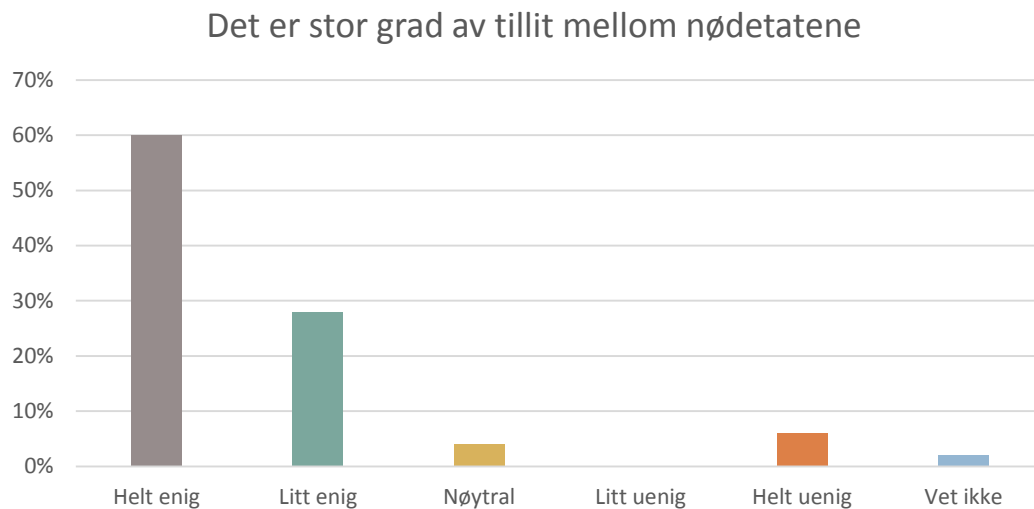
Hva mener du er viktigst for å ha et godt samvirke på et skadested?



Fordelt på etater vises det at de ulike etatene ar forskjellig modus for hva som er viktigst for å ha et godt samvirke på et skadested. Brann har modus felles forståelse for oppdrag som skal løses med en modalprosent på 38, politi er delt mellom kunnskap om hverandres roller og oppgaver og felles forståelse for oppdrag som skal løses med modalprosent 29, mens helse har modus trening og øvelser med modalprosent 33.

At det er stor grad av tillit mellom nødetatene er alle informantene enig i, og en poengterte at nødetatene mer eller mindre stoler blindt på hverandre. I den grad det ikke skulle være tillit må det være enkeltpersoner som har mindre evne til å kommunisere med andre. Taushetsplikten til helse blir nevnt flere ganger angående tillit, men de fleste konkluderer med at den ikke har noe med tilliten til hverandre å gjøre.

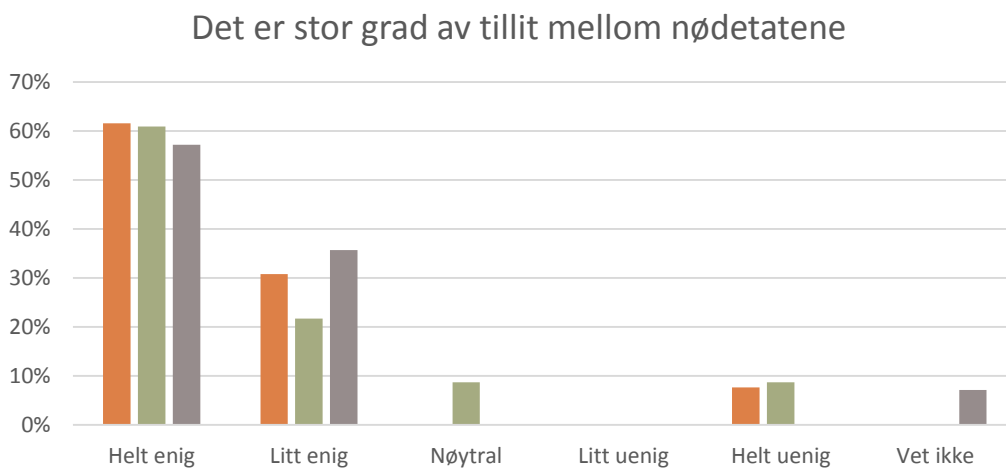
Resultatene fra spørreundersøkelsen bekrefter funnene fra intervjuene. Blant respondentene er det oppgitt at det er høy grad av tillit, og modus er «helt enig» på påstanden «det er stor grad av tillit mellom nødetatene».



Figur 15 Stor grad av tillit

Modalprosenten er på 60, og normert modalprosent er 0,52, som egentlig kan indikere at det er middels spredning, men i dette tilfellet er det to svaralternativer som skiller seg ut. Til sammen er det oppgitt 88 % for de to svaralternativene som oppgir ulik grad av enighet i at det er stor tillit mellom nødetatene.

Ved å se på etatene hver for seg viser dataene at det er stor enighet blant respondentene at det er høy grad av tillit. Alle etatene har modus «helt enig». Medianen er 1, som er kodet som «helt enig».



Figur 16 Stor grad av tillit – fordelt på etater

Taushetsplikten kommer opp som tema fra alle informantene uten at det spørres direkte angående taushetsplikten. Fra helse sin side er inntrykket at politiet til tider kan virke irriterte når de ikke får alle opplysningene de ønsker, mens politiet til tider føler frustrasjon for at de ikke får alle opplysningene de etterspør siden de er taushetsbelagte. Taushetsplikten går ikke på samvirke på skadestedet, men på det som skjer i etterkant. Det opplyses at det til tider kan være vanskelig med taushetsplikten i forhold til å vite hvor grensen går og hvor mye opplysninger som kan utleveres. Direktoratene har samordnet for å lage en felles veileder om taushetsplikt som skal lette informasjonsutvekslingen og det er laget eksempler som skal bidra til å vite hvor grensene for taushetsbelagte opplysninger går.

De to samarbeidsforaene på taktisk og operasjonelt nivå fremheves av informantene som arena for å utvikle personlig kjennskap, skape en felles forståelse for hverandres oppgaver og roller, skape en felles begrepsforståelse og gi en klar rolleforståelse av de ulike ledelsesfunksjonene. Foraene har bidratt til å skape så god kjennskap at mange er på fornavn når nødetatene treffes ute på hendelser. Informantene synes at dette gjør kommunikasjonen enklere, og det er lettere å spørre hverandre og vise usikkerhet i forhold til begreper eller oppgaver.

Mellom nødetatene eksisterer det også forskjellige uformelle nettverk, for eksempel er det flere som spiller innebandy på tvers av nødetatene eller møtes i en uformell halvliterklubb. Det har blant annet nylig vært gjennomført en innebandyturnering tverrsektorielt for nødetatene i Østfold. Flere av informantene peker på at både formell og uformell kontakt kan medføre at det er lettere å ta opp ting og man blir trygge på hverandre.

Nødnett har medført at alle tre nødetatene kommuniserer sammen på et felles kommunikasjonsnett. Innføringen av nødnett har medført et fokus på begrepsbruk på sambandet. Prosedyren for nødnett inneholder en oversikt over ekspedisjonsord og forskrifter for bruk av nødnettet. Informantene er delt i synet på hvilken effekt nødnett har hatt på begrepsbruken mellom de tre nødetatene. Dersom det hadde vært et større fokus på å prate riktig i det daglige og bruke ekspedisjonsordene som finnes på vei til ulykker så ville samvirke blitt betydelig bedre når det er mye å gjøre fordi man ikke roper på hverandre i riktig rekkefølge, bruker forskjellige måter å rope hverandre opp eller bruker andre ord og uttrykk så det kan føre til forvirring og misforståelser hvis det

er veldig mange som prater samtidig. Men i forbindelse med innføring av nødnett kom det også nye prosedyrer, for eksempel det felles sambandsreglementet, og i kombinasjon med nye nødnetterminaler har det fått stor innvirkning på hvordan kommunikasjonen er på nettet. En informant mener helse og brann har hatt stort utbytte av å komme på nødnett fordi de har lært en bedre sambandskultur ved å lytte på hvordan politiet bruker samband. Et felles kommunikasjonsverktøy er helt sentralt ved hendelser, og skaper en felles plattform blant nødetatene.

4.4.2 Dokumentanalyse av evalueringsrapport etter øvelse

I september 2016 arrangerte SØ en fullskalaøvelse med de andre etatene. Scenario var en flystyrt i et bolighusområde ved Rygge flyplass. SØ skulle øve på en masseskadesituasjon for første gang i nytt sykehus. En del av evalueringen fra denne øvelsen omhandlet samvirke mellom nødetatene på hendelsesstedet.

Evalueringspunkter samvirke FlyEX 2016	
Hva fungerte?	Hva fungerte ikke?
<ul style="list-style-type: none"> • Godt samvirke på tvers av etatene • ILKO ble etablert og fungerte godt ved skadestedet, ble flyttet senere (info fra brann) • Klar ledelse fra innsatsleder • Viktig med definerte innsatsledere fra alle etater • Mange tilgjengelige ressurser som kunne disponeres • Bra læringsutbytte før, under og etter øvelsen 	<ul style="list-style-type: none"> • Varsling av hendelser til alle etater må forbedres • Korrekt informasjon må bedres • BAPS skal kun brukes til tverrfaglig tidskritisk informasjon • Varierende oppklaring av sikkerhetsfaktorer fra brann og politi • Etterlevelse av å benytte forhåndsdefinerte punkter hindret effektiviteten • Uhensiktsmessig plassering av ILKO for langt vekk fra skadested ga manglende ledelse(helse) • Det er et større behov for avklaring av roller og samarbeid mellom politi og akuttmottak

Tabell 10 Evalueringspunkter FlyEX -16

Øvelsen ble karakterisert som en vellykket øvelsene, og deltakerne fremmer viktigheten av tverrsektorielle øvelser i etterkant av øvelsen.

4.5 Erfaringer i forbindelse med flytting av AMK

Informantene som er intervjuet hadde ulike synspunkter i prosessen på om AMK skulle flyttes eller ikke. Noen var mot, noen var todelt og noen var for. Per i dag er det ingen av informantene som er mot at AMK ligger i Oslo, men noen er todelt på hva de synes om at AMK er organisert i annet helseforetak. De fleste av informantene er positive. For respondentene er dette uklart da dette ikke var et spørsmål i spørreundersøkelsen.

AMK Østfold flyttet for to år siden og brann og politi er i den samme prosessen som AMK var for to år siden ved at de skal samlokaliseres i Ski. At de selv er i en prosess som de er mer eller mindre enig i kan være en påvirkende faktor for resultatene fra respondentene i spørreundersøkelsen.

Økt profesjonalisering pekes ut som den største fordelen med AMK flyttingen blant informantene, selv om en informant er uenig. Beredskapsmessig er det en stor fordel å tilhøre en stor sentral ved at sentralen blir større og mer slagkraftig. Ved å trykke på den store knappen så er Oslo mye nærmere enn de var før. Bemanningmessig var det for smått og for sårbart på AMK før flyttingen. Teknisk var det også sårbart tidligere, uten backup, nå er det en mye større enhet med en parallell enhet som kan overta driften om det oppstår problemer. Noen informanter føler de har kommet nærmere de andre stasjonene som er utenfor Østfold og at grensen sklir mer over i hverandre. Når AMK var lokalisert i Østfold var det vanskelig bemanningmessig og økonomisk, nå er ikke det lenger problem for Østfold. Driftsfordeler, flåtestyring og bedre oversikt over tilgjengelige ressurser nevnes også som fordeler. Nå utnyttes ressursene bedre innenfor Østfold, for før når det var AMK sentral i Østfold var det kunstige grenser mellom byene, nå sender AMK i Oslo den bilen som er mest fornuftig å bruke, og har nok en mer riktig bruk av bil.

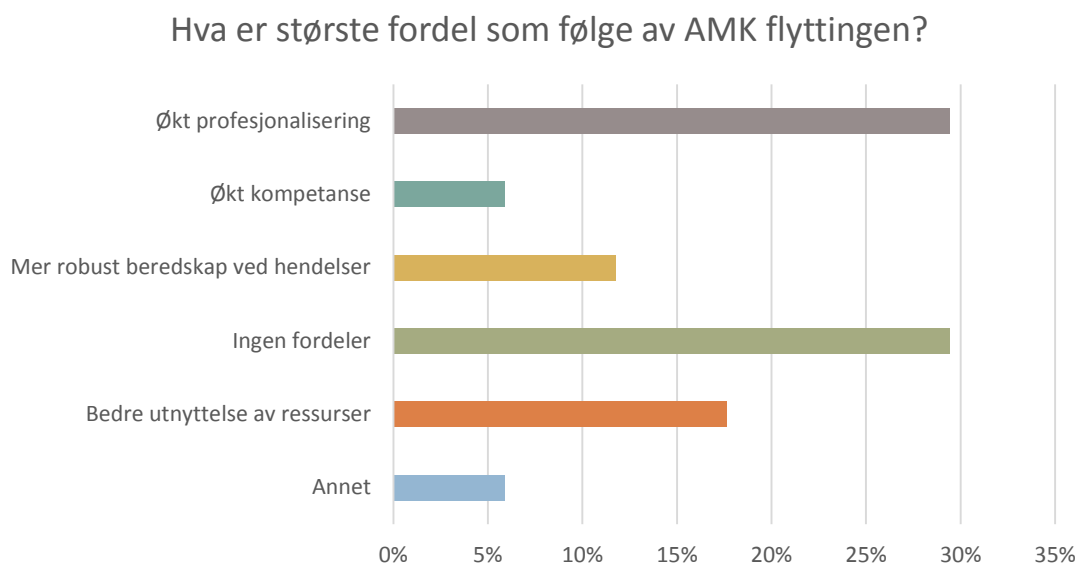
“Jeg mobber jo fortsatt de andre som har sin egen AMK sentral fortsatt (latter), og sier, hva er det du driver med, ikke sant, det er jo helt idioti, og det mener jeg bokstavelig talt at det er altså”

Største fordeler som følge av AMK flytting

- Bemanningmessig og økonomisk bedre
 - Profesjonell AMK sentral
 - Større beredskap ved hendelser
 - Mindre sårbare IKT løsninger
-

Tabell 11 Største fordeler som følge av AMK flytting

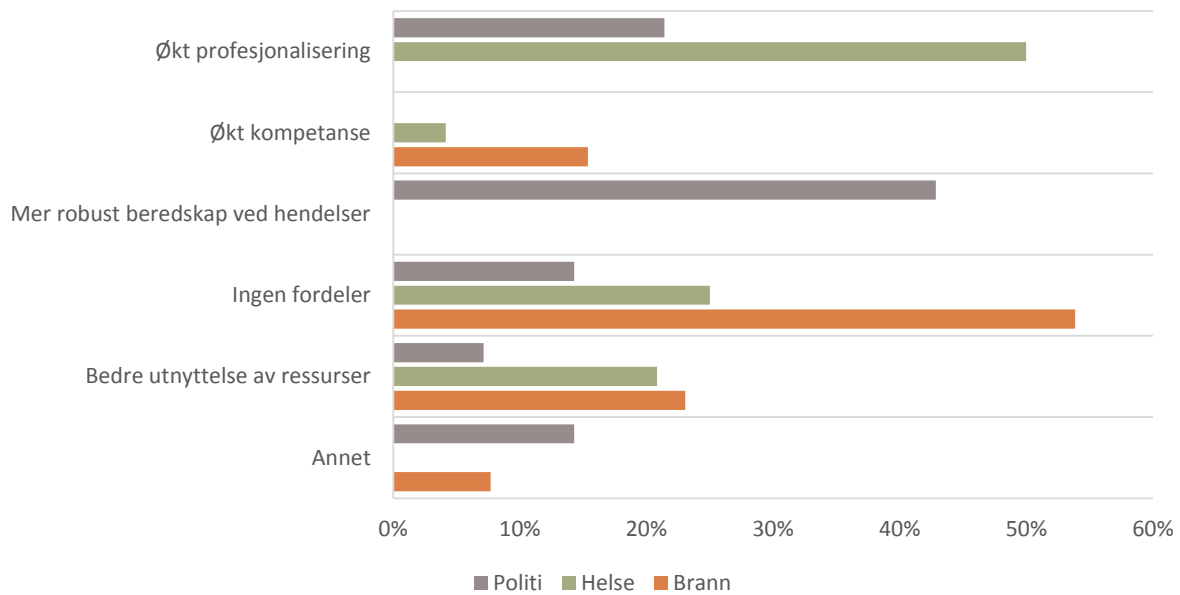
Fordelene som er oppgitt av informantene er grunnlaget for svaralternativene til spørsmålet om største fordeler ved sentraliseringen av AMK i spørreskjemaet. Respondentene som har svart på spørreskjema er delt i sine meninger om hva som er fordelene ved sentraliseringen og modus er både ingen fordeler og økt kompetanse.



Figur 17 Hva er største fordel som følge av AMK flyttingen?

Det er en lav modalprosent som gjør at det kan være vanskelig å si hva som er den typiske oppfatningen. Det er to toppunkter i diagrammet, og modus for dette spørsmålet er både økt profesjonalisering og ingen fordeler. Modalprosenten er 29 på begge. Den normerte modalprosenten er også lav, 0,148, som kan tyde på at det er en stor spredning, noe som bekreftes i diagrammet.

Hva er største fordel som følge av AMK flyttingen?



Figur 18 Hva er største fordel som følge av AMK flyttingen? – fordelt på etater

Det er store forskjeller i hva etatene ser som største fordel. Brann har modus «ingen fordeler» (54 %), helse har modus «økt profesjonalisering» (50 %) og politiet har modus «mer robust beredskap ved hendelser» (43 %). Det som færrest har valgt i brann er «økt profesjonalisering» (0 %) og «mer robust beredskap ved hendelser», for helse er det «mer robust beredskap ved hendelser» (0 %) og for politi «økt kompetanse» (0 %).

En respondent valgte annet som fordel og kommenterte at det kanskje ble slutt på den «misforståtte» taushetsplikten til helse. To andre valgte også annet og kommenterte «vet ikke» og «usikker».

AMK ser det som en fordel å ha fått nye kollegaer med en annen kunnskapsbase og som har hatt et nærmere forhold til primærhelsetjenesten. Det å ha fått inn godt voksne folk som har vært litt tøffere i klypa en de har vært vant til i Oslo har vært en spesiell erfaring, men de har god og lang erfaring og har bidratt positivt hos AMK Oslo.

Ulemper beskrives blant annet ved kulturelle forskjeller mellom AMK Østfold og AMK i Oslo, og at måten saker løses på er annerledes enn det man er vant til, men at sann er det å være sammen med noen andre og det må man tilpasse seg til. Det kommer opp at mange som kjører ambulanse føler at de kjører mye flere turer enn før og en informant tror det kan ha sammenheng med at legevaktene sorterte bort en del oppdrag som det ikke ble ambulanseoppdrag av tidligere. Samtidig så sier en informant fra AMK at de har

fått en fordel av å ha fått operatørene fra Østfold inn til seg fordi de har sett en økning i aktiv bruk av legevaktene etter sammenslåingen. Det fremkommer også at det oppleves som mye tyngre å få gjort endringer i prosedyreverk nå enn tidligere. Det er knyttet diskusjon til bruk av Østfolds beredskap i Oslo, og at noen føler de blir brukt over grensen for Østfold, men det poengteres at de ikke har sett tall for hvor mye Oslo og Akershus bruker av sin beredskap mot Østfold heller og at det i antall timer kan være tilsvarende. En annen informant opplyser at uansett hvordan organiseringen utformes vil det være en grense et eller annet sted. Også kryssing av landegrenser er et aktuelt tema og på tross av forskjellige regelverk prøver involverte aktører å bidra så godt de kan for å hjelpe hverandre. Også har det vært noen praktiske problemer, for eksempel som å få ut data og tall i forbindelse med ambulanseoppdragene. Manglende lokalkjennskap blir nevnt av et par informanter, og at man kanskje har blitt sendt feil et par ganger, men det virker ikke som om noen av informantene opplever dette som hverken et problem eller en utfordring. Lokal kjennskap var et av de store argumentene for å ikke flytte AMK under diskusjonene om sentralisering.

Når AMK Østfold flyttet tok ikke prehospitalet klinikk i Oslo over ambulansetjenesten, men kun nødmeldetjenesten. Her er det uenigheter blant informantene, og mens ambulansetjenesten i Østfold er opptatt av å opprettholde kontrollen over ressursene lokalt føler AMK at de kunne hatt fordeler av en flåtestyring på tvers av alle grenser for en optimal utnyttelse av beredskap og ressurser.

"Også sitter de med et dilemma nå på grensene til Akershus og Østfold fordi at vi bygger en ambulansetjeneste med den økonomien for at vi skal betjene vår del av befolkningen, og hvis vi kjører veldig mye inne i Akershus så har ikke vi egentlig økonomi til det, men det forutsetter at de sender like mye bil til oss, og det har vi egentlig ikke kontroll på da. Også setter de egentlig operatørene i en helt umulig stilling da, for begge to sier at du kan ikke gjøre det for at det er våre biler, men når du har en sjuk unge på et eller annet sted av grensen så sender du det som du kan"

Temaet skaper sterke reaksjoner:

"Jeg håper ikke, hvis det skulle være slik at vi i Oslo får beskjed om at vi skal bli større og ta nytt distrikt så jeg håper for alt i verden at ikke det innebærer at vi skal ta 113-biten og

koordinering av ressurser, men ressursene skal ikke være i samme organisasjon. Det håper jeg ikke, jeg anbefaler ikke den modellen”

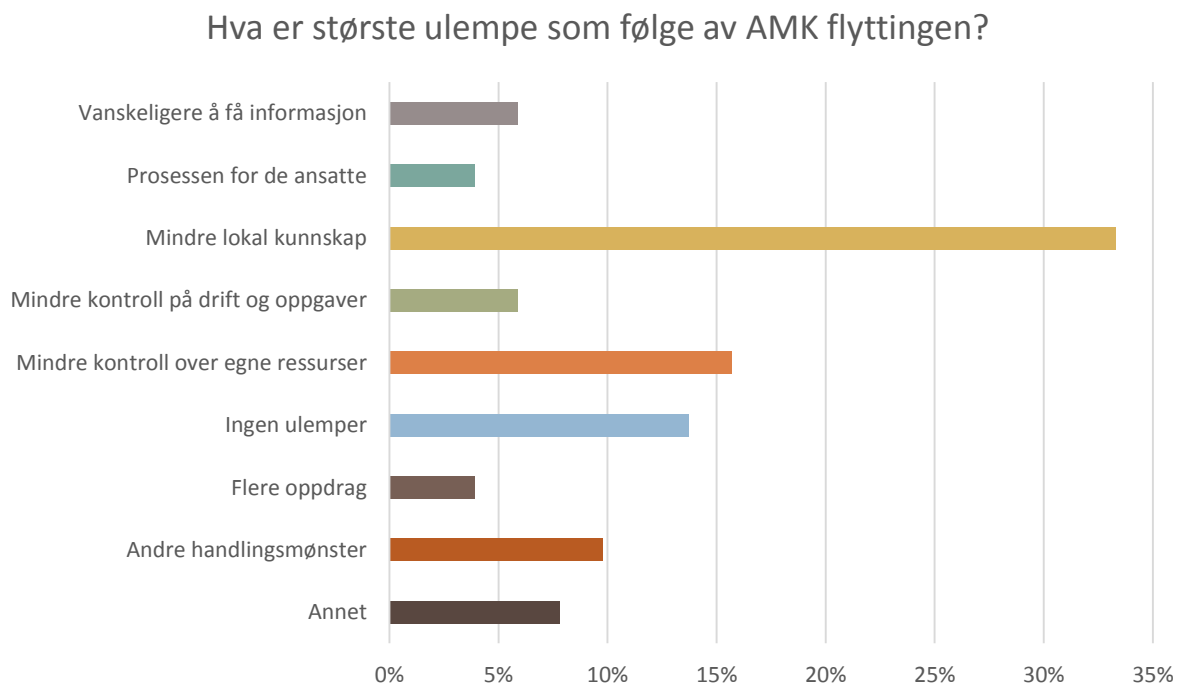
En informant fra AMK mener Østfold ikke lenger har den samme kontrollen de hadde tidligere uansett og at AMK har ansvaret i forskriftsform, men det de har igjen er bilene, utgiftene og en viss form for kontroll med eget personell.

Største ulemper som følge av AMK flytting

- Vanskeligere å få ut egne data og informasjon
- Andre handlingsmønstre
- Opplevelse av at det kjøres flere turer
- Usikkerhet knyttet til ressursstyring
- Vanskelig prosess for ansatte på AMK Østfold (lønn og turnus, ny reisevei, nytt sted, nye kollegaer, nye rutiner)
- Mistet kontroll på drift og oppgaver
- Lokal kunnskap

Tabell 12 Største ulemper som følge av AMK flytting

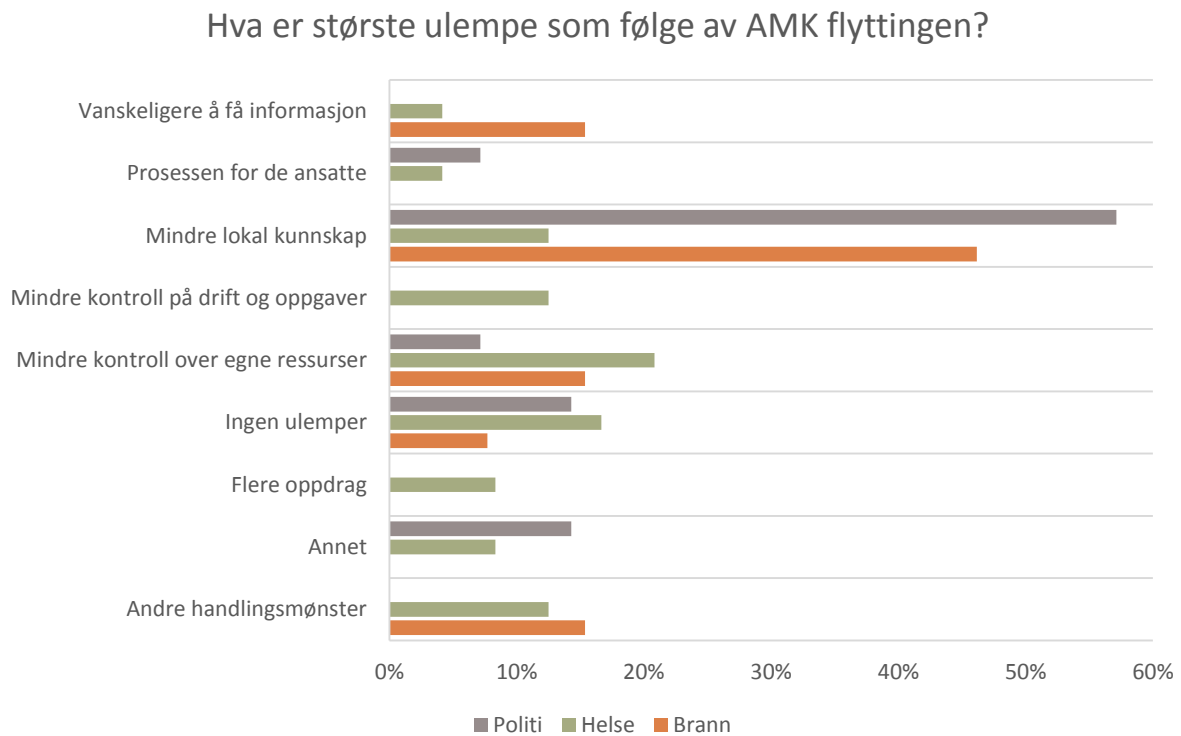
Spørsmålet i spørreundersøkelsen om største ulemper som følge av AMK flyttingen er også basert på resultatene fra intervjuene.



Figur 19 Hva er største ulempe som følge av AMK flyttingen?

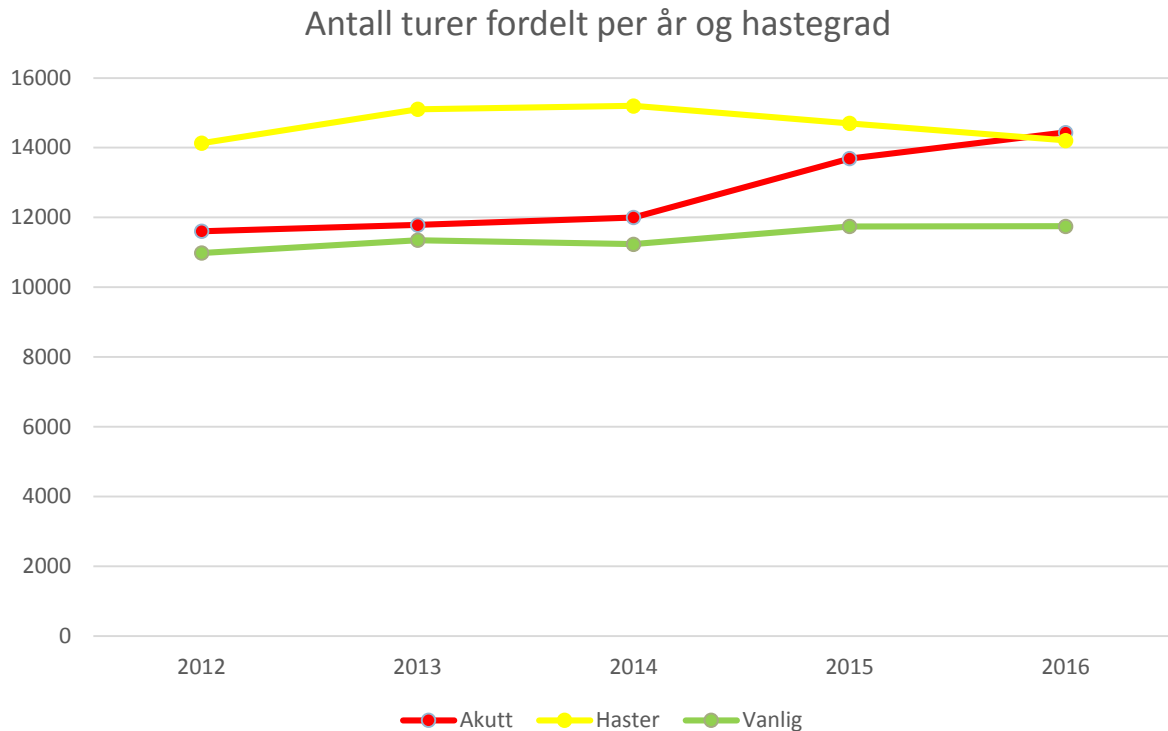
Modus for største ulempe er «mindre lokal kunnskap» med en modalprosent på 30 og normert modalprosent på 0,222 som tilsier at det er stor variasjon i resultatene, noe

som ses i diagrammet ved at respondentene har gjort mange ulike valg. Ved å se på fordelingen mellom etatene er det i hovedsak brann og politi som synes «mindre lokal kunnskap» er den største ulempen. Helse har modus på «mindre kontroll over egne ressurser». Helse er i større grad direkte påvirket av at det er mindre kontroll på ambulansene enn de andre etatene.



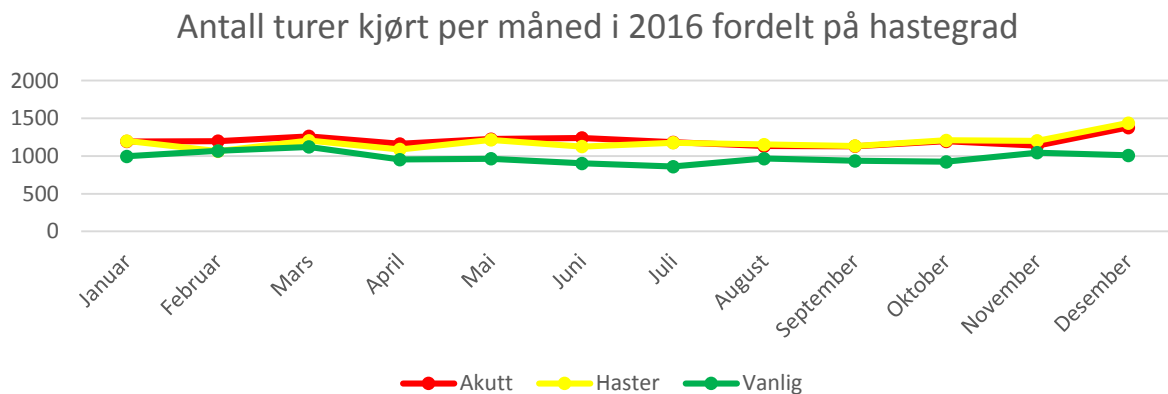
Figur 20 Hva er største ulempe som følge av AMK flyttingen? – fordelt på etater

Etter sentraliseringen av AMK er det skjedd en endring i kjøremønstre ved at det har blitt færre gule turer (hasteturer) og flere røde turer (akutte turer). På spørsmål om hvilken konsekvens det har for sykehuset er det delte meninger blant informantene. AMK Østfold ble flyttet 15. juni 2015, og som grafen viser er det skjedd en endring i 2015 hvor de røde oppdragene øker og de gule turene reduseres, og i 2016 er endringen så stor at grafene krysser hverandre. Endringen vises i grafen under:



Figur 21 Antall turer fordelt per år og hastegrad

Både gule og røde turer har hatt en økning fra 2012 til 2014. I 2012 og 2013 økte gule turer med henholdsvis 6,9 % og 0,6 %, mens utviklingen for røde var 1,6 % og 1,8 %. I 2015 skjedde det en større endring ved at gule turer ble redusert med 3,3 % og røde turer økte med 14,1 %. I 2016 har røde oppdrag økt med 5,4 %, mens gule oppdrag er redusert med på 3,3 %. Ved å se på grafen for 2016 fordelt per måned ser det ut til at utviklingen i røde og gule turer har begynt å stabilisere seg:



Figur 22 Antall turer kjørt per måned i 2016 fordelt på hastegrad

For informantene var det i stor grad uklart hvilken betydning dette egentlig har, og ingen av informantene som ble spurt om endringen i røde og gule oppdrag kom med den samme forklaringen eller konsekvensen.

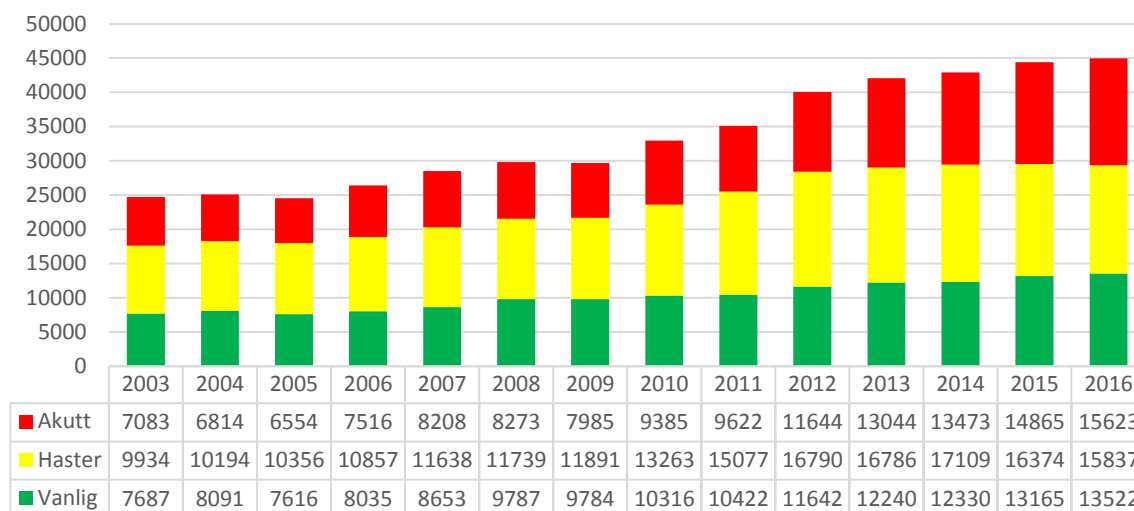
Oppsummering av informanters forklaringer og antatte konsekvenser på endringen i hastegrader	
Forklaringer	Konsekvenser
<ul style="list-style-type: none"> • Nivået blir mer korrekt etter hvert som man blir mer profesjonalisert på den medisinske siden • Kan være kulturelt betinget og det hadde nok uansett vært samme utvikling på grunn av samfunnets forventninger • Større press enn tidligere, operatører har kortere tid på avklaring • Strengere medisinsk miljø i forhold til ulike kriterier 	<ul style="list-style-type: none"> • Frigjort beredskap, bruker ikke så lang tid på å starte en tur når den er rød • Færre biler til å kjøre pasienter ut av sykehuset og pasientene hopper seg opp • Mindre biler i beredskap som kan medføre at det tar lenger tid før folk får hjelp • Hvis det er flere røde turer kommer det flere pasienter inn til sykehuset

Tabell 13 Forklaringer fra informanter om endringer i røde/gule turer

Noen av resultatene er dels motstridende, og der hvor en mener det blir frigjort beredskap, mener en annen at det blir mindre biler i beredskap som en følge av endringen i hastegrad på turer. Det påpekes også at det blir færre biler tilgjengelig til å kjøre pasienter ut av sykehuset, som medfører at pasienter hopper seg opp i sykehuset. Det får videre konsekvenser for sykehuset siden flere pasienter blir liggende over natten i et sykehus som skal ha kortere liggetid med pasienter raskt ut.

Utviklingen i antall oppdrag som ambulansetjenesten i Østfold kjører er økende. Grafen under viser utviklingen:

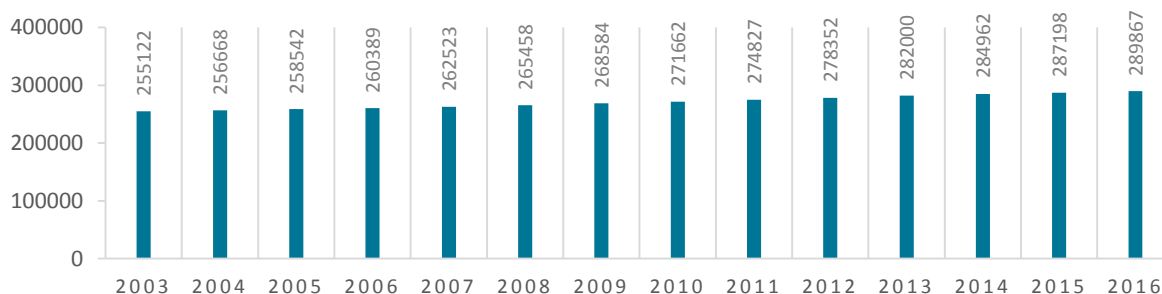
Antall oppdrag per år fordelt på hastegrad 2003-2016



Figur 23 Antall oppdrag per år fordelt på hastegrad 2003-2016

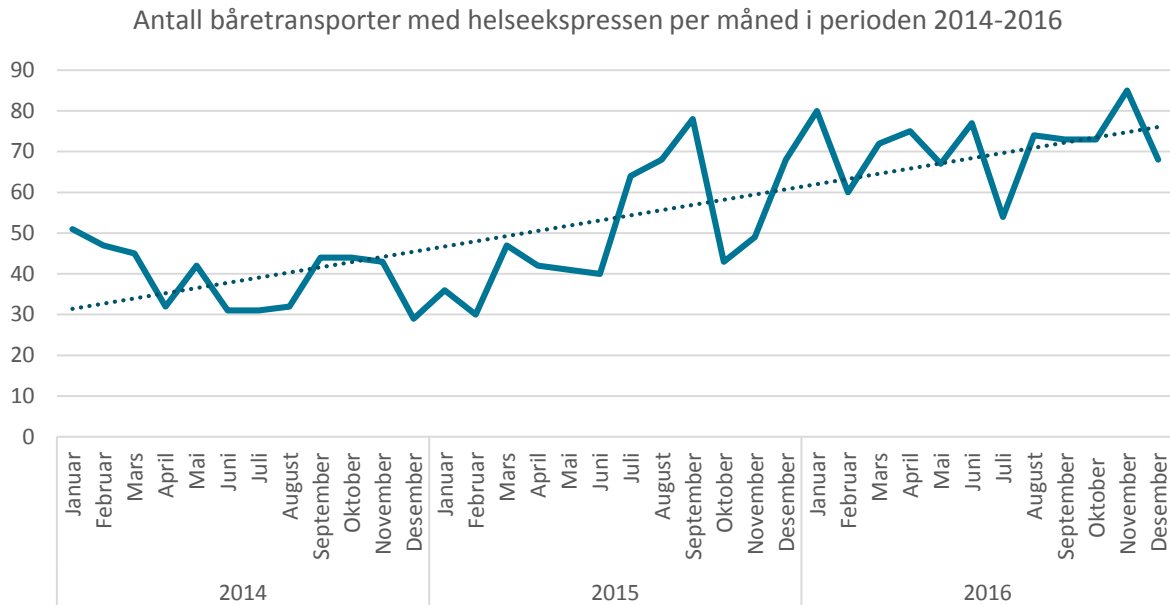
I et ti års perspektiv, fra 2006 til 2016, har antall oppdrag økt med 70 %. Til sammenligning har Østfolds befolkning i samme periode økt med 11 %. Ved å se på et fem års perspektiv har antall oppdrag økt med 28 %, mens befolkningsveksten er på 5,5 %.

ØSTFOLDS BEFOLKNING 2003-2016



Figur 24 Østfolds befolkning 2003-2016. Kilde Statistisk sentralbyrå (2017)

Helseekspressen frakter pasienter som skal til behandling, enten sittende pasienter eller båretransport, og er spesialbygget for å frakte pasienter. Helseekspressen som kjører mellom Østfold og Oslo frakter pasienter som skal til behandling i Oslo eller som skal sendes videre med taxi eller helseekspress til andre behandlingssteder. Transport med helseekspressen er svært kostnadsbesparende i forhold til å benytte ambulansetransport. Etter sentraliseringen av AMK er det sett en økning i antall båretransporter. Resultatene vises i grafen:

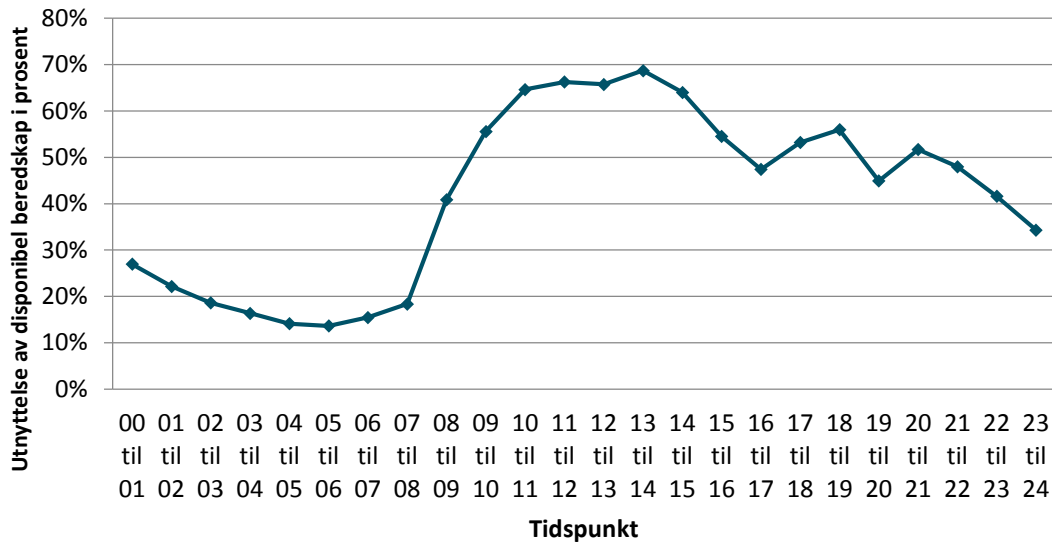


Figur 25 Helseekspressen 2014-2016

Ved å sammenligne et år før sentraliseringen (juni 2014 til mai 2015) mot et år etter (juli 2015 til juni 2016) er det en betydelig endring i antall båretransporter. Antall turer fra juni 2014 til mai 2015 er totalt 450, mens antall turer fra juli 2015 til juni 2016 er totalt 801, som gir en økning i antall turer på 78 %. Trendlinjen viser tydelig økningen. Perioden er tatt over et helt år for å unngå sesongvariasjoner og juni er ikke med siden AMK flyttet midt i juni 2015.

En viktig graf for ambulansetjenesten er den som viser brukt beredskap i prosent i forhold til disponibel beredskap. I beregningene som gjøres i forkant av denne grafen regnes faktisk tidsbruk i antall timer ut og sammenlignes mot beredskapstimene som totalt er tilgjengelig for ambulanseressursene i Østfold. Grafen er laget for tilsvarende periode som over for å se om det har skjedd endringer i beredskapen for ambulansetjenesten i Østfold etter sentraliseringen av AMK. Graf for perioden før sentralisering, juni 2014 til mai 2015:

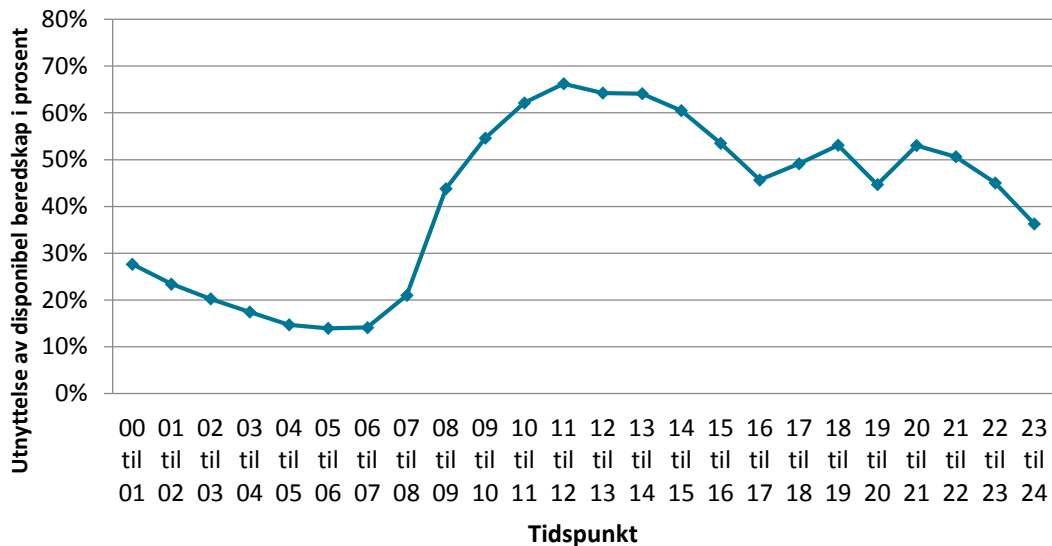
Døgnfordeling ambulanser i Østfold juni 2014 til mai 2015
Brukt beredskap i % i forhold til disponibel beredskap



Figur 26 Døgnfordeling beredskap juni 2014 til mai 2015

Tilsvarende graf er utarbeidet for perioden etter sentraliseringen, juli 2015 til juni 2016:

Døgnfordeling ambulanser i Østfold juli 2015 til mai 2016
Brukt beredskap i % i forhold til disponibel beredskap



Figur 27 Døgnfordeling beredskap juli 2015 til mai 2016

Grafene viser at det ikke er store forandringer. Grafene viser at oppdragene starter tidligere på dagen etter sentraliseringen av AMK, i syv tiden er det en økning fra under

20 % til over 20%, og i åtte tiden er det en liten økning. Tidligere var det en topp i ett-tiden hvor beredskapen ble brukt med opp mot 70 %, denne har flatet ut. Kurvene angir fortsatt det samme mønsteret etter flyttingen av AMK. Kurven synker fra kvelden og utover natten, og det er en nedgang og oppgang rundt vaktskifter (kl 16, 17 og 20). Det største presset og utnyttelsen av beredskapen er innen de samme tidsrommene for de to periodene.

5. DISKUSJON

I diskusjonsdelen vil funnene fra analysen bli drøftet opp mot eksisterende teorier i forhold til problemstillingen. De fire delspørsmålene til den første problemstillingen, *“Hvilke erfaringer har ansatte i nødetatene i Østfold med samordning på tvers av sektorer, mellom etater med oppgaver/roller på ulike nivåer og ulik begrepsbruk?”* danner strukturen for de fire første delkapitlene. Den andre problemstillingen, *“hva viser erfaringene av at Sykehuset Østfold HF valgte å plassere AMK i et annet helseforetak?”* diskuteres i det siste delkapitlet.

5.1 Hvordan opplever ansatte samordningen?

Samordning er et ord som kan være vanskelig å definere, og det finnes ingen entydig definisjon på samordning. Det har vært interessant å høre hvordan ansatte i de ulike etatene har definert ordet samordning og hvilke perspektiver de har på samordning.

Undersøkelsene viser at ansatte i nødetatene i Østfold synes samordningen mellom etatene er god. Men de ulike sam-begrepene skaper en del forvirring, og under intervjuene ble sam-ordene brukt om hverandre. Ved enkelte anledninger korrigerer informantene seg selv om de brukte et annet ord enn samordning eller samvirke, men i hovedsak virket det ikke som de fleste tenkte så mye over hvilket ord som ble brukt ved de ulike diskusjonene. Ord som dukket opp under intervjuene var samkjørt, samtrent, samforståelse, samhandle, samarbeide, samøvet, samspill.

Bortsett fra enkelte informanter og respondenter synes de fleste at samordningen mellom nødetatene i Østfold er god. Men selv om de synes samordningen er god ser de fleste at samordningen blant etatene har et forbedringspotensial.

Informantene var opptatt av at de har et godt miljø innen nødetatene i Østfold, og at de kjenner hverandre godt, og at det bidrar positivt i forhold til samordningen mellom etatene.

Ifølge Difi rapporten (2014) ligger ansvar for samordning hos ledere på alle nivåer, men spesielt toppledere. Flere av informantene ved sykehuset har vist usikkerhet rundt ansvarsavklaringen for den tverrsektorielle samordningen og resultatene fra undersøkelsen viser at det er liten grad av formelle strukturer for samordning på strategisk nivå i beredskapsledelse. Til tross for at det er liten grad av formell struktur

oppgir informantene at de har en god dialog og et godt samarbeid. Siden resultatene fra undersøkelsen viser at en hovedvekt av ansatte synes samordningen er god kan det virke som at samordningen som skjer på nivåene under strategisk bidrar til en god samordning i tillegg til at en god dialog også kan være medvirkende for å skape samordning.

Ulike situasjoner som utspiller seg i samfunnet påvirker behovet for samordning. For eksempel etter 22/7 er det flere ansatte som oppga at det ble et mye større fokus på samordning, men at det også i den tiden kom mer økonomiske midler for å prioritere samordning.

Totalt 77 % av de involverte i spørreundersøkelsen oppgir at de tror nødetatene i Østfold er godt forberedt eller veldig godt forberedt på å møte en stor beredskapshendelse med den samordningen som er i dag, til tross for at den horisontale samordningen mellom nødetatene kan bli bedre. For de som ble intervjuet tror ni av ti at nødetatene i Østfold er godt forberedt.

Aspøy (2014) påpeker at personvernet kan bidra til å gjøre informasjonsutveksling krevende, og skape utfordringer for samordningen. Informantene peker også på at helse taushetsplikt kan være krevende, både i forhold til å utvikle et godt samarbeid med andre etater og fordi det kan være vanskelig å vite hvor grensen for informasjonsutveksling går. Men for at alle pasienter skal føle seg trygge og beskyttet, og komme til sykehuset for å få den helsehjelpen de har rett på, er dette en nødvendighet.

HOVEDFUNN

- ✓ Samordningen blant nødetatene i Østfold, samt AMK i Oslo, betraktes som god, men har forbedringspotensial
- ✓ De fleste ansatte syns at nødetatene er godt forberedt på en større beredskapshendelse med den samordningen som er i dag

Tabell 14 Hovedfunn "Hvordan opplever ansatte samordningen?"

5.2 Hvordan påvirker tilhørighet til ulike sektorer ansattes muligheter for samordning innen beredskap?

Samfunnssikkerhet er grunnleggende viktig i et samfunn og for den enkeltes trygghet. Befolkningen er avhengig av nødetater som fungerer godt for å få den hjelpen de trenger og har krav på. Risiko- og sårbarhet i samfunnet skaper et felles grunnlag for samordning mellom sektorer. Nødetatene er gjensidig avhengig av hverandre og må samordne for å effektivt kunne forebygge og håndtere kriser. Denne avhengigheten mellom tjenester i det samfunnet vi lever i kan gjøre at problemer med samordningen kan gi konsekvenser for andre områder dersom en tjeneste ikke fungerer som den skal. Norge er basert på et ministerstyre med lokale autonome etater som medfører både vertikal og horisontal samordning (Fimreite & Læg Reid 2004; Fimreite & Læg Reid 2007). Med en slik struktur vil politikken som føres sentralt ha stor betydning for det lokale selvstyre, og for etater som er så avhengig av hverandre som nødetatene kan det være utfordrende å bli styrt av og tilhøre ulike politiske områder, noe flere ansatte har påpekt. Noe resultat av dette kan vises i strenge krav om strukturer, benevnelser og forhold for politiet og de to andre etatene, helse og brann, har liten grad av regelstyring, og står selv for utforming av beredskapsstrukturer på lokalt nivå. Øvelser nevnes som viktig for å kunne samordnes både av informanter og i teorien (Rykkja 2010), men dette året har ikke etatene hatt felles øvelse i for eksempel PLIVO siden SØ ikke har økonomiske midler til å delta på en PLIVO øvelse og politiet har fått føringer på at de skal gjennomføre PLIVO, som endte med at politiet måtte kjøre øvelsen alene. PLIVO eksempelet viser hvordan ulike prioriteringer og bevilgninger mellom de ulike sektorene påvirker ansattes muligheter for samordning. Ved å øve sammen utveksles kompetanse og erfaringer mellom etatene, og etatenes planverk blir testet i forhold til hverandre. For eksempel viste brannøvelsen mellom helse og brann i sykehuset at etatene ikke har nok kjennskap til hverandres planverk og bygninger. Øvelser blir dermed viktig for å teste planverkene opp mot hverandre, både for å se at de ikke overlapper hverandre og ikke har hull i forhold til hverandre. Øvelser kan dermed både bidra til en oppdatering av etatenes planverk, men kan også bidra til å skape en bevissthet rundt beredskap og krisehåndtering. Som flere av ansatte i etatene har pekt på øves det ikke nok, og når det først øves er det for store forhold og for mange komponenter som skal testes ut på en gang. Etter øvelsen FlyEX 2016 var et av

evalueringpunktene at det er behov for større grad av samordning mellom politiet og akuttmottaket, og at de kjente hverandres roller for dårlig.

Flernivåstyring fører til en økt gjensidig avhengighet både mellom vertikale nivåer og horisontale nivåer (Fimreite et al. 2014), og det medfører at flernivåstyring i kombinasjon med stor grad av fragmentering gir behov for effektiv tverrsektoriell samordning for å være bedre rustet til å møte hendelser som påvirker samfunnssikkerheten. På den ene siden søkes det integrasjon, styring og kontroll, mens det på andre siden ønskes fleksibilitet og selvstyre. I styringssystemet skal det både utvikles forbindelser gjennom lokale, regionale og sentrale nivåer samtidig som systemene skal tilpasses til ulike spesialiseringsprinsipper. Det at nødetatene ligger under ulike departementer og direktorater forplanter seg på mange måter nedover i organisasjonene, som blant annet viser seg når ulike sektorer ender opp med ulike mål, prioriteringer og midler i forhold til å drive med samfunnssikkerhetsarbeid. Aspøy (2014) mener organisasjonene i for stor grad setter egne mål fremfor å ha et fokus på felles målsettinger innen områder som er aktuelle for og berører flere etater, og man ender opp med selvsentrerte organisasjoner (Christensen & Lægred 2006; Rykkja 2010). Intervjuene viser at det er stor forskjell på hvilket ansvar ansatte føler de har overfor å ta initiativ eller bidra til samordning. Flere av ansatte mener samordning er et lederansvar og dette støttes av Aspøy (2014) som mener direktørnettverk er viktig for å finne tverrsektorielle løsninger på felles problemstillinger.

Samordningen innad i en organisasjon er som regel bedre enn samordning med andre utenfor organisasjonen (Egeberg 2003). Ministerstyre og spesialisering har medført en økt fragmentering med inndeling i ulike sektorer, som igjen medfører at aktører må gå utenfor organisasjonsgrensene for å samarbeide med andre. Faktorer som penger, tid, ressursbruk og personlige interesser har innvirkning på i hvilken grad samordning skjer. Det at nødetatene får ulike føringer, har forskjellig fokus og forskjellige budsjetter kan føre til forskjellige prioriteringer.

Prinsippene for samfunnssikkerhetsarbeid som bygger på ansvar-, likhet- og nærhet gir en kompleks situasjon for beredskapsarbeid, og kan gjøre samfunnssikkerhetsarbeidet vanskeligere ved å skape en usikker ramme gjennom ulike overordnede føringer og styring, og innenfor rammen er det mange deler som skal passe sammen og som er gjensidig avhengig av hverandre. Til tross for at prinsippene skaper et fragmentert

beredskapsarbeid er det stor enighet blant informantene at det er nødvendig at etatene skal være spesialiserte, men at grunnlaget for beredskap og struktur, og likhet blant etatene kunne vært vesentlig annerledes.

Ansvarsprinsippet gjør at de ulike etatene er ansvarlige for å bygge opp beredskapsplaner, og mange planer berører innsats fra andre etater. Dersom planene ikke er samordnet, men det ligger en antakelse om at de andre etatene har utarbeidet planer på eget initiativ for de ulike områdene, oppstår det problemer dersom andre etater ikke har, eller forstår, planer som berører tverrsektorielt arbeid. Dersom eierskap og ansvarsforhold er uklare kan det medføre en ansvarsfraskrivelse. At man er usikker og venter på andre skal ta initiativ på tverrsektorielle områder, eller mener at en selv ikke er ansvarlig og ikke tar initiativ på saker som er aktuelle for flere etater. Her viser studien tydelige motstridende data. Enkelte data fra analysen antyder at dette skjer i praksis, at det ligger en forutinntatthet om at de andre etatene har det i orden. Andre ønsker både en åpenhet for å kunne gi og få innspill i forbindelse med beredskapsarbeid for å tenke nytt på de planene som foreligger. Men det må understrekes at det er en liten andel av informantene som har snakket om dette. Siden organiseringen av norsk beredskap fører til en fragmentert beredskap er det desto viktigere at nødetatenes planer samsvarer ved at de ikke har store mangler i forhold til hverandre og heller ikke overlappes for mye. Eksempelet fra brannøvelsen på sykehuset mellom brann og helse viste at de to etatene kjenner hverandres planverk for dårlig, og det kan dermed være sannsynlig at de både har mangler i forhold til hverandre og kan integreres bedre.

De overordnede prinsippene for samfunnssikkerhetsarbeid har medført en spesialisering i de ulike sektorene (Fimreite et al. 2014). Dersom hver etat kun konsentrerer seg om sine egne ansvarsområder og oppgaver, og nedprioriterer innsats og ressursbruk på områder som berører flere etater kan samordningen svekkes, noe som bekreftes av Bouckaert, Peters & Verhoest (2010) som mener at en økt spesialisering medfører et økt behov for samordning. Overordnet samordningsansvar for beredskapsarbeid er delegert til Justisdepartementet (St. Meld. nr. 22 2007-2008), men samordningsansvaret på lokalt nivå bør defineres tydeligere. Av informasjonen fra undersøkelsen fremkommer det at det mangler struktur for samordning mellom nødetatene, men at de ulike etatene har god dialog. Dialogen virker dog til å i stor grad

være problemløsende ad hoc situasjoner fremfor en koordinering av samordningstemaer.

Resultatene fra studiet viser at operasjonelt og taktisk nivå har en mye større grad av horisontal samordning enn strategisk nivå, og strategisk nivå har størst grad av vertikal samordning.

Egeberg (2003) og Egeberg (2004) argumenterer for at sektorbaserte virksomheter møter utfordringer under samordning når enhetene har ulike geografiske områder. Studiens empiri synliggjør utfordringene de ulike enhetene møter når de skal samordnes. Politiet er organisert i tolv distrikter, hvor politidistrikt øst er Østfold, Follo og Romerike, helse består av fire regionale helseforetak, hvor sykehuset Østfold tilhører helse sør-øst som omfatter Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder og brannvesenet er organisert kommunevis.

	Politi	Helse	Brann
Distrikt/HF	Østfold, Follo og Romerike	Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder	Organisert etter kommuner
Nødmeldetjenester	Østfold, Follo og Romerike	Oslo, Akershus, Østfold	Østfold, Follo, Akershus

Tabell 15 Oversikt over territoriell organisering politi, brann og helse

Politiets operasjonssentral betjener politidistrikt øst, AMK betjener Oslo, Akershus og Østfold og Alarmsentral Brann Øst (ABØ) har foreløpig Østfold og Follo, men skal samlokaliseres og tilpasses med like geografiske områder som politiet når politiet skal sentralisere operasjonssentralen i Ski. Når de ulike spesialiserte sektorene må samordnes på kryss og tvers av hverandre og geografiske områder blir det mange ulike å forholde seg til, som kan vanskeliggjøre samordningsarbeidet.

Resultatene fra undersøkelsen viser at det eksisterer flere tverrsektorielle samarbeidsfora. AMK, brann og politi har eget fora på operasjonelt nivå hvor de møtes jevnlig. Samarbeidet som skjer i foraene oppleves som nyttig og som et godt middel for å

styrke samordningen mellom etatene. Problemene oppstår når de ulike etatene er utformet sektorbasert og er basert på ulike geografiske områder. For samarbeidsforaene på det operasjonelle nivået gir for det første de geografisk ulike områdene utfordringer ved at det må opprettes flere fora og for det andre at det blir flere personer å forholde seg til og samordne med. Politiets innsatsledere har også egne fora mellom sykehusets operative ledere og brannvesenets innsatsledere. Tilbakemeldingene er at dette er gode møter som bidrar positivt i forhold til å etablere kjennskap til hverandre og samordning. Difi rapporten om samordning (2014) understøtter funnene ved å konkludere med at slike samarbeidsfora bidrar til en utvidet kontaktflate og et godt samarbeidsmiljø, og gir gode kanaler for informasjons- og kunnskapsutveksling.

Gjenstridige problemer kjennetegnes ofte ved å være tverrsektorielle (Rittel & Webber 1973) og ved gjenstridige problemer er det ofte slik at den ene utfordringen fører til andre utfordringer i en rekke av uløste oppgaver, for eksempel, når er samfunnet sikkert nok? Når er beredskapen god nok? Man kan ikke planlegge for alle hendelser i detalj, men rammene rundt må sikres slik at man har kunnskap, forståelse og kjennskap nok til å møte hendelser når de inntreffer. Som Rykkja (2010) poengterer er det knyttet uforutsigbarhet, risiko, trusler og farer til samfunnssikkerhet, som bidrar til at samfunnssikkerhetsområdet vanskeliggjør samordningen og ender opp som gjenstridige problemer. Flere informanter poengterer at man ikke kan forutse alle scenarier, og at man ikke kan planlegge for alt. Selv om man ikke kan planlegge for alt er det viktig å legge de rette rammene og gi innsatspersonell det rette verktøyet for å håndtere ulike krisesituasjoner. Uhr (2011) argumenterer for at ulike hendelser påvirker hvilke personer og organisasjoner som er involvert samtidig. Innsatspersonell innen de ulike etatene besitter stor erfaring og kunnskap, så til tross for at et godt samordnet og oppbygget beredskapsplanverk er viktig, må det ikke lages planer og systemer som gjør at innsatspersonell mister evnen til å være fleksible og improvisere. Dette ble også belyst i evalueringsrapporten fra FlyEX 2016 ved at det var et for stort fokus på at forhåndsdefinerte punkter i planverket måtte benyttes, selv om dette ikke ble oppfattet som de mest effektive og praktiske plassene.

Størstedelen av informantene oppgir at det er høy grad av tillit mellom nødetatene, og ifølge blant annet Fimreite & Lægneid (2004) og Berlin og Carlström (2009) er tillit og kjennskap med på å gi et lettere samvirke. På den annen side kan dette bli

personavhengig og forholdene varierer etter hvem som er på vakt, noe som bekreftes av enkelte informanter. Noen informanter oppgir at det er personavhengig i hvilken grad samordning blir utført mellom nødetatene. Om det er en person som er veldig engasjert i beredskapsarbeid kan det være en faktor som påvirker samordningen.

Et planverk er stadig vekk under revisjon og i endring ettersom forholdene rundt endrer seg. Å forstå at samfunnssikkerhetsarbeid er gjenstridige problemer og at effektiv samordning kan bidra til enklere håndtering av gjenstridige problemer gir et godt grunnlag for samordning. De involverte aktørene må få en forståelse for hvordan de ulike etatene kan samordnes ved å belyse at interessentene som skal samordnes gjerne har ulike ståsteder og forståelse for de ulike problemene. Når tre ulike etater, som er spesialiserte i tre forskjellige områder, skal samvirke under hendelser, er det viktig å være klar over at de ulike instansene har forskjellig fokus på aktiviteter som skal utføres, selv om hovedfokus for alle tre i utgangspunktet er å redde liv og helse. Ved å samordnes gjennom aktiv planlegging og tilpasning til hverandre kan det gi forutsetninger for et bedre samvirke ved en hendelse. Å tilrettelegge strukturer som legger grunnlag for samordning kan gi fordeler både for å identifisere gjenstridige problemer og for å avklare ansvarsforhold i en tidlig prosess. Flere informanter har pekt på at det mangler gode strukturer for samordning mellom nødetatene og strukturene for samordning oppleves som delvis manglende på lokalt nivå siden to av nivåene, operasjonelt og taktisk, har mer formelle strukturer for samordning. Etter hvert som problemstillinger oppstår settes det fokus på de områdene som trenger forbedringer, men det er uklare forhold for iverksettelse av tiltak tverrsektorielt og det kan ende i at hver etat håndterer problemene internt der hvor det kunne vært koordinert. Ved en hendelse kan det hende ulike aktører løser oppdrag på ulike måter som kan medføre forvirring i forhold til ansvarsavklaringer. I motsatt fall kunne en koordinert samordning gitt tverrsektorielle fordeler som en mer smidig og effektiv oppdragsløsning. Felles forståelse for oppdrag som skal løses er det respondentene i spørreundersøkelsen syntest er det viktigste for et godt samvirke på et hendelsessted, etterfulgt av trening og øvelser. Om man ikke trener og øver sammen eller samordner sine planer blir det vanskeligere å oppnå en felles forståelse for oppdragene som skal løses, og for å få til en felles forståelse må man ha en tverrsektoriell samordning. Der hvor det er flere etater som har ansvar kan det enten oppfattes som om ansvarsområdene er uklare, eller problemene løses internt hos de enkelte etatene.

Resultatene viser ingen eller lite kontakt på tvers av beredskapsnivå på tvers av sektorer, det vil si at kommunikasjonen i forhold til samordning i hovedsak ser ut til å skje mellom like beredskapsnivåer når det er kommunikasjon på tvers av sektorer. Strategisk leder har kontakt med strategisk leder, beredskapsleder har kontakt med beredskapsleder osv. Flere av informantene poengterer at de har en veldig god dialog, og at de andre bare er en telefonsamtale unna. Men under intervjuene så virker det som dette er mer metode for problemløsning fremfor samordning. Informantene er i stor grad fornøyd med det tverrsektorielle samarbeidet, men det oppgis samtidig at det mangler strukturer for samordning. Det er liten tvil om at nødetatene kjenner hverandre godt og samarbeider godt i det daglige, og som flere av informantene sier; det vi skal gjøre ved en hendelse er i utgangspunktet det samme vi gjør til daglig, bare i større omfang.

Det at helse har fått dedikerte operative leder helse fremheves av flere informanter som positivt for samordningen. Blant annet så har samarbeidsfora på taktisk nivå blant helse, brann og politi blitt opprettet som følge av dette, og retningslinjer og prosedyrer utveksles mellom lederne på taktisk nivå etter at helse etablerte operativ leder helse funksjonen.

Både informanter og teori (Räddningsverket 2008; Rykkja 2010) fremhever øvelser som et viktig middel for samordning. Informanter påpeker at øvelser bidrar til å fremheve hull eller mangler i forhold til planverk og bidrar til å skape et felles tankesett og situasjonsforståelse. Problemet ligger i å finne økonomiske midler og ressurser til å utføre tverrsektorielle øvelser.

HOVEDFUNN

- ✓ Ulik tilhørighet politisk medfører utfordringer for samordningen for ansatte på grunn av ulike prioriteringer og fokus innenfor de ulike sektorene, for eksempel i forhold til øvelser
- ✓ Ulike sektorer i kombinasjon med ulike geografiske områder skaper samordningsutfordringer for ansatte fordi de skaper et mer komplekst samarbeid
- ✓ Ulike samarbeidsfora på taktisk nivå og operasjonelt nivå skaper god tverrsektoriell samordning blant ansatte

Tabell 16 Hovedfunn "Hvordan påvirker tilhørighet til ulike sektorer ansattes muligheter for samordning innen beredskap?"

5.3 Skaper ulike organisasjonsstrukturer i beredskapsledelse utfordringer for ansatte?

Undersøkelsene viser at det er flere innen brann og helse som har opplevd problemer eller utfordringer med ulike beredskapsledelser enn i politiet. Politiet har sterkere overordnede føringer, og er blant annet i stor grad styrt av føringer i PBS 1 (2011). Brann og helse har ikke hatt slike føringer som politi, men det er i stor grad opp til de lokale enhetene å selv utarbeide måter å organisere seg på. Det er mulig at dette skaper en større usikkerhet rundt beredskapsorganisering. Det som er felles er de styrende prinsippene for samfunnssikkerhetsarbeid, som ligger til grunn for alt arbeid som gjøres i forbindelse med beredskap. For sykehuset sin del har måten de har vært organisert på til nå vært i henhold til nærhet, likhet og ansvarsprinsippene, men etter omorganiseringen høsten 2016 ble daglig drift avvikende fra beredskapsorganiseringen. I etterkant av dette er beredskapsorganisasjonen omorganisert slik at den faller sammen med organiseringen i daglig drift.

Samordningen mellom de ulike nivåene varierer i stor grad ut mot andre sektorer. Informasjonen fra informantene tilsier at det er bedre samordning mellom operasjonelt nivå hos politiet og AMK og mellom politiets taktiske nivå og sykehusets operative nivå, sett i forhold til de samarbeidsfora som eksisterer. På strategisk nivå fremkommer det ikke informasjon om at det foreligger faste rammer eller strukturer for samordning annet enn «en god dialog» som har blitt nevnt flere ganger under intervjuer. En informant ønsket bedre strukturer for dette nivået. Til tross for at taktisk og operasjonelt nivå har mer praktiserende samordning, så informantene på de nivåene også behov for mer struktur i forhold til samordning.

Der hvor helse har fokus på å skape en effektiv drift ved å gi lokale organisasjoner større handlingsrom gjennom desentralisering av makt og fleksibilitet er politiet i større grad knyttet mot sentral styring og standardisering, og Fimreite et al. (2014) poengterer at ulike organiseringer kan fungere ulikt for forskjellige organisasjoner basert på ulike vilkår og forutsetninger. For etatene i Østfold har det medført ulike organiseringer på samarbeidende beredskapsnivåer som kan gi utfordringer siden samfunnssikkerhetsarbeidet krever samarbeid og krysser organisatoriske grenser for situasjoner som ofte er komplekse og usikre. Organisasjoner må organisere seg både for å tilfredsstille krav om likhet-, nærhet-, ansvar- og samvirkeprinsippene, for å fungere

godt i det daglige og for å klare å effektivt håndtere krisesituasjoner. En god håndtering av kriser er ikke bare viktig for organisasjonen, men også for samfunnet. Heldigvis er det sjelden krisesituasjoner oppstår, men kriser har store konsekvenser når de inntreffer. En del av informantene og respondentene mener at ulikhetene blant etatene til tider kan være utfordrende eller forvirrende. Med den nye organisering innen helse vil det gi en standardisering mellom beredskapsnivåene til politiet og helse.

Flernivåstyringen i Norge har ført til at myndighet delegeres ulikt nedover i systemet når det gjelder beredskapsarbeid for nødetatene. Det medfører at det stilles krav til de lokale nivåene med et ansvar for å selv utarbeide beredskapsplaner og strukturer på et ulikt utgangspunkt og grunnlag for nødetatene. Siden de lokale nødetatene er underordnet ulike departementer, som i ulik grad gir føringer for beredskapsarbeid, har det dermed oppstått store forskjeller i beredskapsstrukturer og beredskapsarbeid. Politiet har nasjonale føringer for beredskapsarbeid, og er mye styrt ut fra PBS. Helse og brann har ikke bare ulik organisering i forhold til politiet, men de har også ulik oppbygging innen sine egne sektorer. Brannvesenet er i tillegg kommunalt, og er organisert etter kommuner. Flere av informantene påpeker det som utfordrende for samordningen når det er så mange å forholde seg til. Det medfører at den horisontale samordningen vanskeliggjøres. Flere informanter etterlyser ett kontaktpunkt inn mot Østfolds brannvesen, men uten en standardisering internt i brannvesenet kan det bli vanskelig siden de i større eller mindre grad har ulik praksis fra stasjon til stasjon. Spesialisering og lokalt selvstyre skaper dermed barrierer for horisontal samordning for de ansatte ved nødetatene i Østfold. I og med at både politi og helse har egne beredskapsledelser for sine organisasjoner i Østfold kunne en felles beredskapsledelse for brannvesenet, eller et Østfold brannvesen, ha bidratt til en enklere horisontal samordning mellom nødetatene.

Erfaringsutvekslingen mellom operasjonelt og taktisk nivå er systematisk og strukturert. På strategisk nivå viser undersøkelsen at det er en mer sporadisk kontakt. Til tross for at etatene er spesialiserte er de i stor grad avhengige av hverandre, og jobber tett sammen. Når det gjelder planverk er det mange deler av planverket som involverer alle tre etater, og som gjør at de samme utfordringene utspiller seg hos de enkelte aktører, om enn i ulik utøvelse. En erfaringsutveksling og samordning kan dermed gi fordeler for hver etats eget planverk. De ulike etatene tar stort ansvar for egne ansvarsområder, men om

de ikke ser det i sammenheng tverrsektorielt går det ut over felles problemløsning. En informant fra helse fortalte at det i liten grad blir brukt tid på å sette seg inn i sykehusets overordnede planverk siden det er mer enn nok å forholde seg til i forhold til eget lokalt planverk.

Informanter har pekt på at det innad mellom helseforetakene kan oppleves forvirrende og usikkert hvem man skal kontakte siden helseforetakene har ulik organisering av sine beredskapsnivåer, funksjoner og strukturer. Dette gjelder også utenom beredskap, hvor helseforetakene er organisert ulikt. Noen har for eksempel klinikkstruktur, andre har flat struktur. Skal de overordnede prinsippene følges, vil den daglige strukturen også medføre en ulikhet i beredskapsstrukturen. Videre har enkelte helseforetak egne beredskapsledere, andre har det som tilleggsfunksjon, noen har flere beredskapsledere og andre har en beredskapsleder for flere helseforetak. Oppbygging av beredskapsledelser på de ulike nivåene er også svært ulik mellom helseforetakene.

Ved en større hendelse samles innsatsleder politi, innsatsleder brann og operativ leder helse (OLH) fysisk i innsatsleders kommandoplass (ILKO), som betegnes som det operative nivået av helse og taktisk nivå av politiet. SØ har fire nivåer i sin beredskapsledelse, politiet har tre nivåer, illustrert i vedlegg 1. Politiet har overordnede nasjonale føringer for beredskapsorganisering, det har ikke helsesektoren. Helsesektoren har dermed stor grad av ulik beredskapsorganisering i de forskjellige helseforetakene siden helseforetakene utformer sin beredskapsorganisering på lokalt nivå.

Ut fra et teoretisk syn på oppbygging av beredskapsledelse (Lunde 2014) er det klare fordeler ved å definere sykehusets beredskapsledelse i samsvar med andre organisasjoners organisasjonsstrukturer og benevnelser for å oppnå en mer entydig kommunikasjonsmodell og begrense mulighetene for misoppfattelser i kommunikasjonen. Ut fra definisjoner forklart i oppgaven opererer sykehuset per i dag med benevnelser som ikke er i samsvar med de oppgavene som utføres på de ulike beredskapsnivåene. Men underveis i oppgaven kom det informasjon om at SØ har vedtatt å endre organiseringen av beredskapsledelsen. SØ ble omorganisert fra å ha tre ledelsesnivåer til fire ledelsesnivåer i sin daglige drift fra høsten 2016, og gikk fra å ha en flat struktur til en klinikkstruktur. I henhold til likhets-, nærhets- og ansvarsprinsippene er ikke organiseringen av beredskapsledelsen i samsvar med

overordnede føringer ved at beredskapsledelsen har annen struktur enn vanlig drift. Når ny organisering innføres vil beredskapsorganiseringen bestå av administrerende direktør som strategisk beredskapsleder, som sammen med enkelte stabsfunksjoner vil utgjøre strategisk beredskapsledelse. Avdelingsledere vil utgjøre det operative nivået som skal utføre oppgaver der hvor de til vanlig utføres, og de ute skal defineres som taktisk nivå. Basert på oppgavens teori er det gitt innspill til SØ om å vurdere benevnelsen operativ i beredskapsledelsen av to hovedgrunner. For det første kan begrepet operativt nivå i beredskapsledelse være problematisk i henhold til Lunde (2014), på grunn av at det arbeidet som utføres på alle nivåer i utgangspunktet kan bli betraktet som operativt. Aktiv planlegging, beslutninger og iverksetting av tiltak i krisehåndtering kan betegnes som operativt i motsetning til administrativt eller teknisk arbeid som utføres for å støtte den operative håndteringen. For det andre kan det være hensiktsmessig når organisasjonen skal gjennomgå en omorganisering, med alt arbeid dette medfører i forhold til oppdateringer av planverk og samordning, å utforme beredskapsorganiseringen i henhold til andre aktører. Som en informant nevnte så er det lettere å tilpasse helse til politiet enn å forsøke å endre politiet siden politiet har sterkere føringer enn det helse har. Det har også skjedd endringer innen beredskapsstrukturen til politiet de siste årene. I PBS 1 (2007) ble benevnelsen operativt nivå benyttet fremfor operasjonelt nivå, men i den nyeste versjonen av PBS 1 (2011) er benevnelsen endret til operasjonelt for nivået mellom taktisk og strategisk. Helse har en delvis en annen struktur enn politiet som kan bidra til noen utfordringer. For helse vil aktiviteten foregå både på skadestedet hvor ambulansetjenesten utfører aktiviteten og det er behandling av pasienter fra hendelsen inne på sykehuset etter hvert som pasienter ankommer sykehuset. Politiet har taktisk nivå ute på skadested med en innsatsleder, operasjonelt nivå med operasjonsentralen og en operasjonsleder og strategisk nivå med politimesteren som strategisk leder. Helse har noen faktorer som kompliserer strukturen i forhold til politiet. For eksempel defineres både AMK og avdelingsledere som operasjonelt nivå. I følge Lunde (2014) skal operasjonelt nivå utgjøre bindeleddet mellom taktisk og strategisk ledelse. Operasjonelt nivå vil bestå av alle avdelingssjefer som er berørte ved en hendelse, og de skal rapportere om sine nivåer til strategisk ledelse. Avdelingsledere på det operasjonelle nivået skal dermed rapportere fra innsatsen som skjer i sykehuset og opp til strategisk nivå i tillegg til å sørge for støtte, koordinering og ledelse av det taktiske nivået. Men sykehuset har ikke

definert seksjonene som har personell i innsats på sykehuset som taktisk nivå, det er kun de ute på skadested som er definert som taktisk nivå under en OLH. Men ut fra Lunde (2014) sin definisjon på taktisk ledelse kan det hevdes at de ulike seksjonene som utfører aktivitet inne på sykehuset også er et taktisk nivå siden taktisk nivå defineres som individer i innsats under en beredskapshendelse. Da dukker det opp spørsmål om seksjonsledere også må defineres som taktiske ledere i beredskapsstrukturen og rapportere til neste beredskapsnivå, som er avdelingsledere på operasjonelt nivå, for å sørge for å oppfylle likhetsprinsippet. I motsetning til politiet har ikke det operasjonelle nivået på sykehuset en definert leder, men utgjør en gruppe av ledere som enkeltvis skal rapportere i et datasystem til strategisk ledelse. Å få enkeltindivider, som allerede er under press i en stresset situasjon til å fokusere på dette uten ledelse, kan bli utfordrende. AMK har også en operasjonsleder tilsvarende politiets operasjonsleder, men de har ingen direkte kommunikasjon med Sykehuset Østfolds strategiske beredskapsledelse. AMK rapporterer til prehospitalet avdelings vakthavende leder. Ved en hendelse opprettes det en liaison som plasseres i strategisk beredskapsledelse, og som rapporterer om det som skjer på sambandet, samt kan innhente informasjon på forespørsel.

Til tross for at helse har en mer komplisert struktur enn politiet vil beslutningen om å endre beredskapsorganiseringen føre til en økt likhet mellom sektorene, og en større standardisering av benevnelser og begrepsbruk.

Informantene og respondentene har et noe delt syn basert på undersøkelsens resultater i forhold til om ulik beredskapsstruktur og begrepsbruk skaper utfordringer eller problemer. Informantene fikk gjennom intervjuene mulighet til å forklare og de opplyste at selv om de ikke syntes det skaper problemer har det til tider vært utfordrende eller skapt forvirring.

Samordning er en løpende prosess, og omorganiseringen av beredskapsstrukturen til helse er et eksempel på dette. Endringen medfører ikke bare at helse må endre på sitt eget planverk, men andre som helse samordner med må også endre sine egne planverk i henhold til nye benevnelser og kontaktpersoner.

HOVEDFUNN

- ✓ Ulik beredskapsstruktur kan medføre forvirring eller til tider være utfordrende for ansatte, men skaper sjelden problemer
 - ✓ Dialogen på alle nivåer er god blant ansatte i de ulike etatene, men enkelte nivåer mangler struktur for samordning
-

Tabell 17 Hovedfunn "Skaper ulike organisasjonsstrukturer utfordringer for ansatte?"

5.4 Hva bidrar til å skape en felles begrepsforståelse blant nødetatene?

Samvirke kan ha forskjellig betydning i forskjellige situasjoner for forskjellige personer, og det er stor sannsynlighet for at denne mangfoldigheten påvirker ulike instansers arbeid med å planlegge for, og praktisere samvirke. Det er flere faktorer som har bidratt positivt i forhold til å utvikle en bedre begrepsforståelse.

Berlin & Carlström (2009) viser til at høy tillit og personlig kjennskap i tillegg til tydelig regulering er viktige forhold for å skape et godt samvirke, mens Fimreite & Læg Reid (2004) mener at kjennskap og tillit til hverandre gir mindre behov for formelle strukturer. Informantene i undersøkelsen har påpekt det sosiale nettverket og personlig kjennskap som grunnleggende viktig for et godt samvirke. Men informantene peker også på tydelige rolleavklaringer som et viktig punkt, noe som bekreftes i Berlin & Carlströms (2009) studie.

Nesten alle informanter oppgir at de tror nødetatene er godt forberedt på å møte en stor beredskapshendelse slik som samordningen av nødetatene er i dag. Flere har nevnt at man kan ikke planlegge for alt, men det er viktig å ha overordnede rammer for hvordan man skal agere i gitte situasjoner. Å ha et grunnlag for å kunne håndtere ulike situasjoner som oppstår. Dette i kombinasjon med tillit og kjennskap til hverandre tverrsektorielt er det mange som poengterer som viktig. Samforståelse var et ord som stadig dukket opp i undersøkelsen, og informantene syntes at nødetatene har en veldig god samforståelse.

Samvirke «ute på hendelsessted» er i større grad preget av samordning, og ansvarsforhold og ledelsespunkter er godt avklart mellom etatene gjennom funksjonene OLH, Innsatsleder politi og brann. Samvirke mellom etater på skadeplass er preget av

mye kommunikasjon, og mange påpeker viktigheten av å ha en felles situasjonsforståelse.

Tverrsektorielle øvelser kan gi ansatte mulighet til å trene på viktige forhold og utfordringer knyttet til ulike tenkte hendelser. Som en informant påpekte utvikler de involverte i øvelser felles kunnskaper om problemstillinger som de kan ta med til helt andre situasjoner ved senere anledninger. FlyEX 2016 øvelsen ga både positive og negative evalueringspunkter på samvirke under øvelsen. De involverte aktørene mente at samvirke under øvelsen i hovedsak fungerte bra. Det ble fremmet viktigheten av dedikerte lederroller fra alle etatene, og at de som innehar lederrollene må være klare og tydelige. Under øvelsen var det en del ulike kommunikasjonsproblemer som oppstod.

Sett i forhold til resten av Norge er det små forhold og korte avstander i Østfold, og E6 går tvers gjennom fylket. Informanter har uttalt at miljøet mellom personell i nødetatene er kjent for å være godt, og det er mye formell og uformell kontakt, som gir et godt grunnlag for samvirke. Dermed kan barrierer for godt samvirke, for eksempel forskjeller i organisasjonsstrukturer, hierarkier, etiske koder, regler og ulik fagkunnskap, brytes ned (Berlin & Carlstöm 2009). Felles øvelser, interaksjon gjennom ord og handling, erfaringsutveksling og evalueringer gir gode forutsetninger for å skape en felles språkplattform og gi et bedre samvirke. Informanter påpeker at det øves for lite, og når det øves så øves det for stort.

I spørreundersøkelsen var det stor spredning på spørsmålet om hvilke faktorer som er viktige for et godt samvirke på et hendelsessted, og det var to som spesifiserte at det ikke er nok med å kun velge en faktor. Det kan indikere at det er flere faktorer som er viktige for å få til et godt samvirke og at det er kombinasjoner av årsaker til at et samvirke fungerer godt.

I nødetatene i Østfold er det etablert en sterk organisasjonskultur og tradisjoner som viser seg gjennom rutiner, regler, uformelle normer, verdier og identiteter. For etatene vil de institusjonelle verdiene ha stor betydning for hvordan kriser både forebygges og håndteres. Til tross for ulik tilhørighet er det etablert bånd mellom etatene og informanter har pekt på at det er et godt samarbeid mellom etatene.

Oppsummert er det generelle inntrykket at ulike strukturer og benevnelser kan føre til, og har medført, en del forvirring. Men til tross for dette oppgir de fleste informantene at det sjelden fører til problemer, men at man må tenke seg om to ganger.

HOVEDFUNN

- ✓ En felles begrepsforståelse etableres gjennom daglig oppdragsutførelse og kommunikasjon på nødnett
- ✓ Personlig kjennskap anses som den viktigste faktoren for samordning og samvirke
- ✓ Klare rollefordelinger og tydelige lederroller er viktig for samvirke
- ✓ Begrepsforståelse og tankesett utvikles gjennom felles øvelser og personlig kjennskap reduserer barrierer for å ta kontakt og vise usikkerhet

Tabell 18 Hovedfunn "Hva bidrar til å skape en felles begrepsforståelse blant nødetatene?"

5.5 Sentralisering av AMK

Regjeringen har mål om en mest mulig effektiv utnyttelse av fellesskapets ressurser og derav en effektivisering av offentlige tjenester (Capgemini 2014).

Vestre Viken (Drammen) har samlokalisert nødetatenes nødmeldingstjenester som et forsøksprosjekt. Brann og politi har stor synergi av denne samlokaliseringen, men grunnet taushetsplikten er det utfordringer for helse. Inntil nå har ikke denne modellen blitt videreført andre steder i Norge. Som følge av politireformen er dog brann og politi nå i ferd med å samlokaliseres. Informanter fra både politi og AMK ser fordeler i forhold til samordningen (for eksempel ved å skape relasjoner, tettere samarbeid og informasjonsutveksling i forhold til planverk, bli kjent med hverandres oppgaver/roller) mellom etatene ved å samlokaliseres med de andre etatenes nødmeldetjenester, men for helse vanskeliggjør regelverket rundt taushetsplikten en samlokalisering og skaper mindre synergieffekter for helse enn brann og politi. Det foreligger også utfordringer knyttet til nødmeldetjenestenes ulike geografiske områder, hvor AMK betjener et større geografisk område enn de andre, og det er usikkerhet knyttet til om AMK eventuelt skal samlokaliseres med Oslo politidistrikt eller Øst politidistrikt, om de i det hele tatt skal samlokaliseres. Justis- og beredskapsdepartementet ønsker i utgangspunktet felles nødmeldingssentraler, men en samlokalisering er et mindre omfattende vedtak (Prop.61 LS 2014-2015). Etatene ser fordeler i forhold til samordningen og samlokalisering. Der hvor det nå må samordnes på tvers av både sektorer og geografiske områder, og opprettes ulike fora for flere områder, kan en samlokalisering og samsvarende

geografiske grenser gi fordeler ved at det blir færre å forholde seg til, og at man er nære hverandre i det daglige. Informanter har poengtert viktigheten av å skape relasjoner og kjennskaper, og en samlokalisering forenkler muligheten både for den uformelle kaffekoppen og formelle strukturer.

Fordeler som økt effektivitet, lavere kostnader, bedre praksis, økt kvalitet, samordning og utnyttelse av kompetanse (Capgemini 2014 & Rykkja 2014) fremheves som fordeler både i teorien og blant informantene. Flyttingen av AMK har på en side vært lang og tung for operatørene som har mistet sin arbeidsplass og måttet tilpasse seg til et nytt arbeidsmiljø, en ny kultur og nytt sted, men på en annen side har det gitt fordeler som kompetanseutveksling og utvikling mellom to tidligere kulturer og en praksis som ser en større helhet. For Østfold sin del har de ikke lenger problemene med økonomi og bemanning som var knyttet til å ha egen AMK, og der hvor det bemanningsmessig kunne oppleves smått og sårbart er det i en felles AMK blitt mer stabilt og større forhold å støtte seg på. Informanter peker også mot at kunstige grenser mellom byer i Østfold ikke lenger blir hensyntatt og det oppleves som en bedre utnyttelse av ressursene.

Samordningen mellom AMK og de andre etatene oppleves også forbedret siden det blir færre å forholde seg til og man har kommet inn i et etablert nettverk. Disse punktene gjør at hovedinntrykket til informantene er at en større og mer robust AMK sentral er bedre i et beredskapsperspektiv og har gitt en økt profesjonalisering av AMK. AMK i Oslo har også en regional AMK funksjon ved store hendelser som gjør at de enten har en supportfunksjon eller overtar ansvaret ut fra hendelsens karakter. Den lokale kunnskapen var et stort ankepunkt blant motstandere mot å flytte AMK, men med dagens IKT-muligheter og systemer, i tillegg til at alle husstander nå har adresser er dette ikke lenger tema som problem. Teknologistandarden er blitt betydelig bedre og sikrere etter flyttingen, og der hvor systemene var sårbare er det nå et robust system og det er bedre muligheter for å utnytte mulighetene til moderne teknologi.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser en stor forskjell mellom etatene når det gjelder hvilke fordeler de mener er kommet som følge av flyttingen av AMK. Brann er de som i minst grad har merket noen fordeler etter flyttingen, mens politiet er de som har lavest svarprosent på svaralternativet «ingen fordeler». Politiet totalt sett ser den største fordelene som «mer robust beredskap ved hendelser», mens helse ser den største fordelene som «økt profesjonalisering».

I synet på ulemper ved å sentralisere AMK er informantene delt. En del av informantene ser ingen ulemper ved flyttingen. Mens for andre virker det som at det å miste kontrollen ser ut til å være den største ulempen blant informantene. Dette, og andre resultater fra undersøkelsen, inneholder flere faktorer som stemmer overens med Rykkjas (2014) fordeler og ulemper ved sentralisering. Lokal makt og ansvar gir større personlig kjennskap til hverandre, mens en sentralisering gjør at avstanden blir større og man mister den nære kontakten. Å bygge relasjoner og bli kjent er viktig og kan bidra til å øke tilliten. Fordi avstanden blir større og man ikke har kontroll på hvordan andres ressurser styres i forhold til egne kan det gå utover tilliten, og det oppstår usikkerhet i forhold til hvordan ressurser utnyttes. Løsningen som er valgt, hvor nødmeldingstjenesten er sentralisert og ambulansetjenesten er lokal, skaper det utfordringer for beste praksis. Beste utnyttelse av ressurser kan komme som motsetning til den lokale tilpasningen man tidligere var vant med. Standardisering som sørger for likhet for flere områder for å effektivisere driften kan medføre endringer i forhold til tidligere praksis. Ved å sentralisere AMK ønskes på en side effektiv styring og koordinering ovenfra, samtidig med innflytelse og påvirkning nedenfra.

Kompetanseutveksling har informanter påpekt som en gjensidig påvirkning for operatørene. De som arbeidet i Oslo har vært vant til en praksis og de fra Østfold har hatt en annen praksis, og operatørene har lært ulike praksiser av hverandre og kan utnytte kompetansen bedre. På en side må man gjøre ting annerledes og tilpasse seg til ny kultur og nye rutiner, og motsetningen blir at man blir mer spesialisert og får utvidet kompetanse. En sentralisering gjør at avstanden øker, og det kan medføre utfordringer med for eksempel informasjonsutveksling og kommunikasjon, som krever strukturer for samarbeid. Samarbeidsmøtene mellom ambulansetjenesten og AMK er både med på å skape personlig kjennskap og informasjonsutveksling.

Spørreundersøkelsen gir et noe annet inntrykk enn inntrykket fra informantene som ble intervjuet. Det var få av de spurte under intervjuene som syntes den lokale kunnskapen hadde noen særlig betydning og det ble argumentert for at med dagens tekniske muligheter er det ikke lenger et behov for den lokale kunnskapen. For politi og brann er den største ulempen oppgitt til å være «mindre lokal kunnskap». Helse har den største variasjonen blant etatene og har en ganske jevn spredning ut over alle alternativene. Helse har en liten topp på «mindre kontroll over egne ressurser» i spørreundersøkelsen. Under intervjuene var inntrykket helt klart at det å ha mindre kontroll over egne

ressurser fremstod som den største ulempen ved sentraliseringen av AMK, riktignok for helse sin del. Under observasjonen av samarbeidsmøte var også inntrykket av at det å miste kontrollen over egne ressurser var den største utfordringen for ambulansetjenesten i Østfold.

En analyse av ambulanseoppdrag viser at det har vært en betydelig økning i antall oppdrag de siste 10-15 årene. Økningen i antall oppdrag er betydelig høyere enn økningen i befolkningen. En informant mente at samfunnet endrer sine krav og forventninger, som kan være en medvirkende årsak til økningen. Det ble også oppgitt som en av årsakene til endringen i antall gule og røde turer etter flyttingen av AMK. Informantene hadde svært ulike synspunkter når det gjaldt både årsaker og konsekvenser til denne endringen i kjøremønster og det var ingen entydig forklaring som kom frem. Før AMK flyttet var det mye diskusjoner og forsøk på tiltak for å bedre utnyttelsen av båredelen på helseekspressen, men med varierende innvirkning. Umiddelbart etter AMK Oslo tok over skjedde det en positiv endring i bruken av båretransport med helseekspressen, som har gitt økonomiske besparelser for SØ siden en båretransport med helseekspressen er mye rimeligere enn en ambulansetransport, og i tillegg frigjøres beredskap for ambulansene som unngår å kjøre lange turer med pasienter inn til Oslo.

I grafen for døgnfordelingen av beredskapsprosent har det skjedd noen små endringer ved at turene ser ut til å starte noe tidligere, og en topp midt på dagen har blitt noe redusert. Ellers viser grafen det samme kjøremønsteret som tidligere, og brukt beredskap mot tilgjengelig beredskap ser ut til å være tilnærmet lik før og etter AMK flyttingen.

HOVEDFUNN

- ✓ Både de som var for og mot AMK flyttingen synes totalt sett at flyttingen har gått overraskende greit
 - ✓ Hovedgevinstene etter AMK flyttingen er en økt profesjonalisering og økt beredskap ved hendelser
 - ✓ Uenigheter og usikkerhet knyttet til ressursstyring av Østfolds ambulanser er den største ulempen ved sentraliseringen av AMK sett fra helse
-

Tabell 19 Hovedfunn "Sentralisering av AMK"

6. AVSLUTNING

Det ene formålet med oppgaven var å undersøke samordningen mellom ansatte som jobber i nødetatene i Østfold og AMK i Oslo. Det er flere kompliserende forhold for den horisontale samordningen gjennom flernivåstyring, sektorisering og de styrende prinsippene for samfunnssikkerhetsarbeid. I tillegg er det ulikt grensesnitt mellom nødetatene og varierende begrepsbruk. Ut fra dette er den ene av studiets problemstillinger:

Hvilke erfaringer har ansatte i nødetatene i Østfold med samordning på tvers av sektorer, mellom etater med oppgaver/roller på ulike nivåer og ulik begrepsbruk?

For å svare på problemstillingen er det utformet fire delspørsmål:

- *Hvordan opplever ansatte samordningen?*
- *Hvordan påvirker tilhørighet til ulike sektorer ansattes muligheter for samordning innen beredskap?*
- *Skaper ulike organisasjonsstrukturer i beredskapsledelse utfordringer for de ansatte?*
- *Hva bidrar til å skape en felles begrepsforståelse blant nødetatene?*

Det andre formålet med oppgaven var å undersøke hvilke erfaringer de ansatte har etter at AMK ble samlokalisert med AMK Oslo, ut fra dette er den andre problemstillingen:

Hva viser erfaringene av at Sykehuset Østfold HF valgte å plassere AMK i et annet helseforetak?

6.1 Konklusjon

I arbeidet med samfunnssikkerhet og samordning eksisterer det gjenstridige problemer som bidrar til å gjøre arbeidet med samordning mer utfordrende. Sektorbasert organisering gir en økt spesialisering og de grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhetsarbeid bidrar til å skape en fragmentert beredskap.

Ministerstyre og lokalt selvstyre medfører at nødetatene er delt i ulike sektorer, som bidrar til en spesialisering av tjenestene og gjør beredskapen fragmentert, men allikevel så er nødetatene gjensidig avhengige av hverandre. Ansatte peker på tverrsektorielle øvelser som en av de viktigste formene for samordning, men resultatet fra

undersøkelsen viser at en del av de ansatte synes at det øves for lite og for stort, og økonomi og ressurser oppgis blant annet som årsakene. Øvelser er viktig på flere måter enn for samordningen, og oppgis som grunnleggende viktig for å utvikle en felles begrepsforståelse og kjennskap til hverandre, som er oppgitt som to kritiske punkter for å ha et godt samvirke i tillegg til klare ledelsesroller. Personlig kjennskap og formelle og uformelle nettverk er av stor betydning for utvikling av felles begrepsforståelse blant ansatte og for at ansatte kan samordne med de andre etatene. Horisontal samordning blir vanskeligere for de ansatte når det er uklare ansvarsavklaringer og svake strukturer rundt samordning.

De ansatte i nødetatene kjenner hverandre godt, både gjennom daglig formell kontakt og ved uformell kontakt. Ved å kun se på begrepsbruk blant de ansatte i nødetatene som i denne oppgaven fremstår ikke ulik begrepsbruk som et problem i samordning eller samvirke, men det kan til tider være forvirrende. Men det skal også poengteres at det har skjedd mye for å bedre begrepsforståelsen, blant annet ved innføring av nødnett, større fokus på felles øvelser og økt fokus på samvirke.

Det oppgis i liten grad blant ansatte at ulik beredskapsstruktur hos etatene skaper problemer for samordningen, men at det kan skape en del forvirring og resultatene viser at man må tenke seg om to ganger ved tverrsektoriell samordning når det er ulikt antall beredskapsnivåer, de samme nivåene har ulike betegnelser og lederfunksjoner har ulike benevnelser.

Ansatte ved nødetatene i Østfold ser ut til å ha funnet en del suksesskriterier som motvirker den fragmenterte beredskapshverdagen som inndeling i ulike sektorer medfører, og da spesielt ut fra et institusjonelt perspektiv, men flere endringer, blant annet definerte ledere på taktisk nivå, har gitt grunnlag for å etablere sterkere strukturer for samordning.

Fordelene som fremheves ved sentraliseringen av AMK ser i stor grad ut til å overstige ulempene blant de som ble intervjuet. De som svarte på undersøkelsen var mindre positive totalt sett. Det er i stor grad en enighet om at flyttingen av AMK har ført til en økt profesjonalisering og det er beredskapsmessige store fordeler om det oppstår uventede krisesituasjoner. Den største ulempen for helse er at det foreligger en tillitsutfordring i forhold til utnyttelse av ressursene over fylkesgrensen og bruk av

«våre» og «andres» biler. Ansatte i de ulike etatene er delt i synet på de største ulempene. Men i det store bildet er inntrykket at både den lokale beredskapen av tilgjengelige ressurser blir opprettholdt og at ingen pasienter har tapt på overgangen.

6.2 Videre arbeid

New Public Management har påvirket den offentlige sektoren i Norge, men den senere tiden er det avdekket en del mangler som følge av reformen, og da spesielt i forhold til samordningsutfordringer. Whole-of-government skal gi fordeler i form av manglene til New Public Management og det kan være interessant å finne ut hvilke innvirkninger nye trender kan ha for samfunnssikkerhetsarbeid og beredskapsorganisering.

Samlokalisering av nødmeldetjenester med AMK er et aktuelt tema om dagen, som kan være interessant å forske på. Det er knyttet mye usikkerhet rundt hva som skjer med AMK nå som det er vedtatt at brann og politi skal samlokaliseres og tilpasses geografisk til hverandre. De nye nødmeldingssentralene for politi og brann skal klargjøres for AMK, og hva kan være grunner til at AMK eventuelt skal eller ikke skal samlokaliseres med de øvrige etatene.

Referanser

Aftenposten (2014): anbefaler ikke felles nødnummer. Oslo: Aftenposten. Tilgjengelig fra <http://www.aftenposten.no/norge/Anbefaler-ikke-felles-nodnummer-73352b.html> (lest 2.4.2017).

Askheim, O.G.A & T. Grenness (2008). Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag. Oslo: Universitetsforlaget.

Aspøy, A. (2014): Få motiver for samordning. Stat og styring (4): 54-56.

Aven, T., W. Røed & H.S. Wiencke (2008): Risikoanalyse. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Berlin, J. & E. Carlström (2009): Samverkan på olycksplatsen. Om organisatoriska barriäreffekter. Trollhättan: University Vest.

Bouckaert, G., B.G. Peters & K. Verhoest (2010): The coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management.

Capgemini (2014): Utredning om effektivisering mv av de administrative funksjonene i departementsfellesskapet. Oslo: Capgemini Norge AS.

Christensen, T. & P. Lægreid (2006): The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform. Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 6.

Dalland, O. (2000): Metode og oppgaveskriving for studenter. 3. utgave. Oslo: Gyldendal.

Danermark, B. (2000): Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten at samverka. Stockholm: Gothia.

Difi (2014): Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Rapport 2014:7.

Egeberg, M. (2003). How Bureaucratic structure matters: An organizational perspective. I: B.G. Peters og J. Pierre (eds.) Handbook of Political Administration, s. 116-126. London: Sage.

Egeberg, M. (2004). "An organizational approach to European integration. Outline of a complementary approach". European Journal of Political Research, (43): 199-214.

Fimreite, A.L. & P. Lægreid (2004): Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre. Notat for Lokaldemokratikommisjonen. Bergen: Rokkan-senteret.

Fimreite, A.L. & P. Lægreid (2007): Samordning – flernivåstyringens store utfordring. Working paper. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og Rokkansenteret.

Fimreite, A.L., P. Lango, P. Lægreid og L.H. Rykkja (2014): Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Oslo: Universitetsforlaget.

Gareth, R.J. (2007): *Organizational Theory, Design, and Change*. 6th edition. Toronto: Pearson Prentice Hall.

Head, B.W. (2008): Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, vol. 3 (nr 2): 101-118.

Helse- og omsorgsdepartementet (2016): Sentrale elementer vedrørende organisering av AMK-sentralene. Utredning. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

Hood, C. (1995): The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, (No. 2/3): 93-109.

Innst. 306 S (2014–2015): Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen). Oslo: Justiskomiteen.

Jacobsen, D.I. (2005): Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2. utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Khademian, A.M. & E.P. Weber (2008): Wicked problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, vol 68 (2): 334-349.

Knoff, H.M. (1985): Attitudes toward mainstreaming: A status report and comparison of regular and special educators in New York and Massachusetts. *Psychology in the Schools*, vol. 22 (4): 410-418.

Koordinere. (2009, 14. februar). I Store norske leksikon. Hentet 1. mai 2017 fra <https://snl.no/koordinere>.

- Kvale, S. (1996): Interviews: an introduction to qualitative research interviewing. Thousand Oaks: Sage.
- Lawrence, P.R. & J. W. Lorsch (1967): Differentiation and Integration in Complex Organizations. *Administrative Science Quarterly*, vol. 12 (1): 1-47.
- Lunde, I.K. (2014); Praktisk krise- og beredskapsledelse. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lægreid, P. & S. Serigstad (2006): Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway. *Journal of Management Studies*, vol. 43 (6): 1395-1413.
- Malterud, K. (2002): Kvalitative metoder i medisinsk forskning – forutsetninger, muligheter og begrensninger. *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 25 (122): 2468-72.
- March J.G. & J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Marks, G. & L. Hooghe (2003): *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*: Bache, I. & M. Flinders (eds.) *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*. Oxford University Press.
- Mayntz, R. & F.W. Scharpf (1975): *Policy-making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- Meld. St. 10 (2016-2017): Risiko i et trygt samfunn – samfunnssikkerhet. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 13 (2015-2016): Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Meld. St. 29 (2011-2012): Samfunnssikkerhet. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Mintzberg, H. (1979): *The structuring of organizations. A synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt (2014): *Anbefalinger – En forbedret norsk nødmeldingstjeneste*. Sluttrapport. Oslo: Nasjonalt Nødmeldingsprosjekt.
- Noack, Turid. (2014, 12. mars). Samhandling. I Store norske leksikon. Hentet 1. mai 2017 fra <https://snl.no/samhandling>.

Norsk synonymordbok (2017): Samordning. Hentet 1. mai 2017 fra <http://www.synonymordboken.postis.org/samordne.html>.

NOU (2012:14): Rapport fra 22. juli kommisjonen. Oslo: Departementenes servicesenter, informasjonsforvaltning.

NOU (2016:19): Samhandling for sikkerhet – beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid. Oslo: Forsvarsdepartementet.

PBS I (2007): Politiets beredskapssystem del 1:Håndbok i krisehåndtering. Oslo: Politidirektoratet.

PBS I (2011): Politiets beredskapssystem del 1: Retningslinjer for politiets beredskap. Oslo: Politidirektoratet.

Prop. 61 LS (2014-2015): Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen). Oslo: Det kongelige justis- og beredskapsdepartement.

Räddningsverket (2008). Räddningstjänst i samverkan – ansvar och uppgifter för räddningstjänstansvariga myndigheter och samverkande organisationer. Karlstad: Räddningsverket.

Rittel, H.W.J. & M.M. Webber (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences (4): 155-169. Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company.

Rykkja, L.H. (2010): Samordning – muligheter og utfordringer. NFR/Demosreg: Midtveiskonferanse 18.-19. februar 2010.

Rykkja, L.H. (2014): Organisering for samfunnssikkerhet – sentraliseringens dilemmaer. Samfunnssikkerhetskonsferansen 2014, 9. januar 2014, Universitetet i Stavanger.

Silverman, D (2011): Interpreting Qualitative Data. 4th edition. Great Britain: SAGE Publications Ltd.

Statistisk sentralbyrå (2017): Folkemengde og befolkningsendringer. Hentet den 5. mai 2017 fra: <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>

St. meld. nr. 17 (2001-2002): Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St. meld. nr. 22 (2007-2008): Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St. meld. nr. 29 (2011-2012): Samfunnssikkerhet. Oslo: Justis- og politidepartementet.

St. meld. nr. 86 (1961-1962): Samordning av redningstjenesten. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Tjora, A. (2012): Kvalitative forskningsmetoder i praksis. 2. utg. Oslo: Gyldendal

Uhr, C. (2011): Samverkansbegreppet: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) (eds) Samverkan – för säkerhets skull!, s. 11-29. Karlstad: MSB.

Vedlegg

Vedlegg 1: Tidligere organisering av beredskapsledelse hos sykehuset Østfold og politi

Vedlegg 2: Ny organisering av beredskapsledelse hos sykehuset Østfold og politi

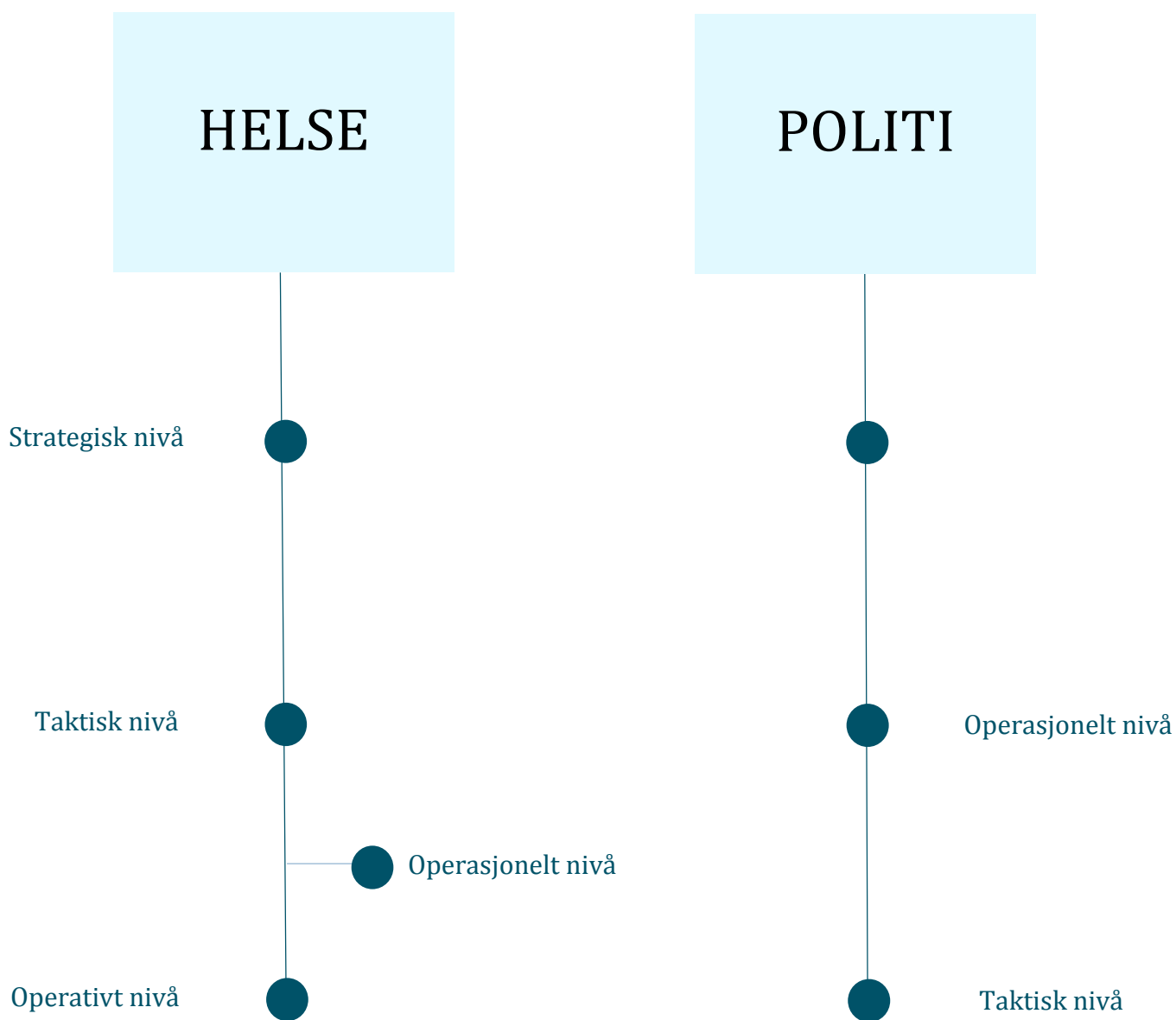
Vedlegg 3: Intervjuguide

Vedlegg 4: Informasjonsbrev til informanter

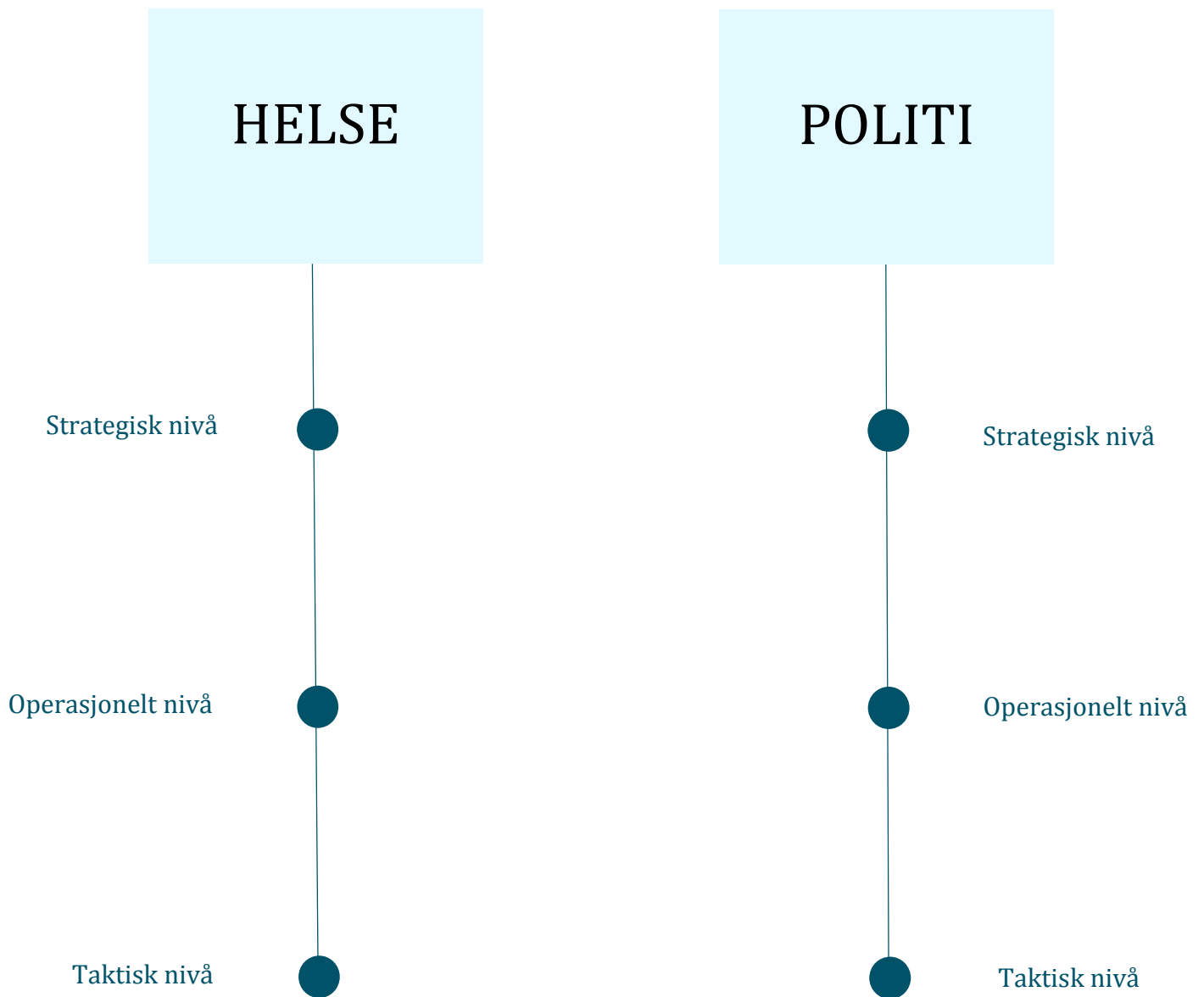
Vedlegg 5: NSD: Resultat av meldeplikttest: Ikke meldepliktig.

Vedlegg 6: Spørreundersøkelse med analyse

Tidligere organisering av beredskapsledelse helse og politi



Ny organisering av beredskapsledelse helse og politi



INTERVJUGUIDE

Problemstillinger

Hvilke erfaringer har ansatte i nødetatene i Østfold med samordning på tvers av sektorer, mellom etater med oppgaver/roller på ulike nivåer og ulik begrepsbruk?

Hva viser erfaringene av at Sykehuset Østfold HF valgte å plassere AMK i et annet helseforetak?

INTRODUKSJON

Introduksjon av tema og avklaring av lydopptak

SAMORDNING

1. Hva legger du i ordet samordning/samvirke?
2. Hva synes du om samordningen mellom de ulike beredskapsnivåene i organisasjonen?
3. Hva gjør organisasjonen for å tilrettelegge for god samordning?
4. Hva gjør du for å tilrettelegge for god samordning?
5. Hva synes du om samordningen mellom nødetatene?
6. Hva vil du si er de største utfordringene i samordningen mellom nødetatene?
7. Hvorfor er samordning viktig?
8. Hvordan samordner du med andre utenfor egen sektor?
9. Hvilke tiltak gjøres for samordning utenom øvelser?
10. Hvordan er planverket til din organisasjon samordnet med andre etater?
11. De styrende prinsippene for beredskapsarbeid får ofte kritikk for å skape en fragmentert beredskapshverdag, hvordan opplever du dette i forhold til samordningen med andre etater?
12. På hvilken måte opplever du at samordningen har endret seg?
13. Etter 22. juli har det kommet mye kritikk av samvirke mellom nødetater, har du merket noen endringer etter dette?
14. Hvordan oppfatter du at nødetatene er forberedt på å takle en beredskapshendelse med den samordningen som er i dag?

BEGREPSBRUK

1. Hvordan oppfatter du bruken av ulike begreper innen de ulike nødetatene?
2. Hva mener du er viktigst for å ha et godt samvirke på et skadested?
3. Har du inntrykk av at nødetatene har en felles forståelse av hva et godt samvirke er på et skadested?
4. Er det mye fagspråk på skadestedet som gjør kommunikasjon og samvirke vanskelig?
5. Skaper ulik begrepsbruk innen de ulike nødetatene problemer for samvirke mellom nødetatene? Hvis ja, kan du utdype?

BEREDSKAPSORGANISERING

1. Har du opplevd problemer i forhold til at nødetatene har forskjellig struktur og benevnelser på sine beredskapsledelser? Hvis ja, beskriv nærmere.
2. Hvordan opplever du at sykehuset har annen beredskapsstruktur enn politiet? Har dette skapt problemer?
3. Har dette skapt problemer i en reell situasjon? Hvis ja, beskriv nærmere.
4. Har du kjennskap til andre etaters planverk?
5. I hvilken grad opplever du det er tillit mellom nødetatene?
6. Hva synes du om beredskapsplanene som finnes i organisasjonen i dag?

AMK

1. Hva synes du om at AMK er organisert i annet helseforetak?
2. Kan du fortelle om hvilke fordeler som har kommet som følge av flyttingen av AMK?
3. Kan du fortelle om ulemper som følge av flyttingen av AMK?
4. Hva er de største endringene som følge av AMK flyttingen?
5. Hvordan opplever du at AMK er i annet HF i hverdagen?
6. Etter flyttingen av AMK er det skjedd en endring i kjøremønster ved at det har blitt færre gule turer og flere røde turer, hvilke konsekvenser vil du si at dette har for Sykehuset Østfold?

EVENTUELT

1. Er det noe annet du tenker jeg burde spurt om?
2. Er det noe mer du ønsker å fortelle?

Informasjonsbrev til informanter

Informasjonsskriv for deltakelse i forskningsprosjekt

Samordning på tvers av sektorer og nivåer innenfor beredskapsledelse

Bakgrunn og formål

Prosjektet er min avsluttende masteroppgave ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, fakultet Handelshøyskolen. Formålet med studiet er å se på samordning mellom nødetater i Østfold. Temaet er et aktuelt og omdiskutert tema i media og politisk. Hensikten med oppgaven er å undersøke hva slags innvirkning ulike sektorer, nivåer og begrepsbruk kan ha på samordningen mellom nødetatene. Temaet omfatter også flyttingen av Østfolds AMK-sentral til Oslo.

Hva innebærer deltakelse?

Intervjuet tar maks 60 minutter, og sted for intervjuet kan velges av informant. Det er ønskelig å bruke taleopptak under intervjuet, om dette godkjennes av informant.

Hva skjer med informasjonen?

Personer vil ikke bli gjenkjent i oppgaven, og data vil anonymiseres. Informasjonen som ønskes fra informant er erfaringer, syn og vurderinger.

Prosjektet avsluttes 15.06.2017, datamaterialet vil da slettes.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du trenger ikke å oppgi grunn om du ikke ønsker å delta eller trekke deg fra studien.

Dersom du har spørsmål i forhold til intervjuet kan du kontakte meg på telefon: 99 59 62 72 eller på e-post: ida.mathilde.nervik@so-hf.no.

Med vennlig hilsen
Ida Mathilde Nervik

NSD: Resultat av meldeplikttest: Ikke meldepliktig.



Resultat av meldeplikttest: Ikke meldepliktig

Du har oppgitt at hverken direkte eller indirekte identifiserende personopplysninger skal registreres i forbindelse med prosjektet.

Når det ikke registreres personopplysninger, omfattes ikke prosjektet av meldeplikt, og du trenger ikke sende inn meldeskjema til oss.

Vi gjør oppmerksom på at dette er en veiledning basert på hvilke svar du selv har gitt i meldeplikttesten og ikke en formell vurdering.

Til info: *For at prosjektet ikke skal være meldepliktig, forutsetter vi at alle opplysninger som registreres elektronisk i forbindelse med prosjektet er anonyme.*

Med anonyme opplysninger forstås opplysninger som ikke på noe vis kan identifisere enkeltpersoner i et datamateriale, hverken:

- direkte via personentydige kjennetegn (som navn, personnummer, epostadresse el.)
- indirekte via kombinasjon av bakgrunnsvariabler (som bosted/institusjon, kjønn, alder osv.)
- via kode og koblingsnøkkel som viser til personopplysninger (f.eks. en navneliste)
- eller via gjenkjennelige ansikter e.l. på bilde eller videoopptak.

Vi forutsetter videre at navn/samtykkeerklæringer ikke knyttes til sensitive opplysninger.

Med vennlig hilsen,

NSD Personvern

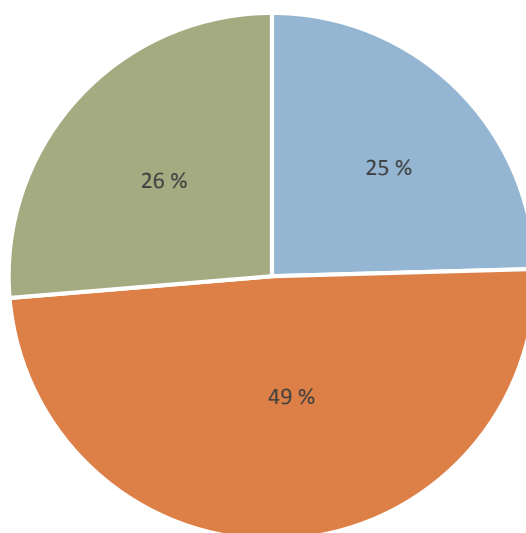
Vedlegg 6

Analyse av spørreundersøkelse

Spørsmål 1:

Hvor jobber du?

■ Brann ■ Helse ■ Politi



Hvor jobber du?		
Brann	14	25 %
Helse	28	49 %
Politi	15	26 %
Totalsum	57	100 %

Antall svar	
Besvart	57
Hoppet over	0

Modus	Helse
Modalprosent	37
Normert modal	0,235

Spørsmål 2:

Samordningen mellom Østfolds nødetater er god

Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent	Koding
Helt enig	17	0,31	31 %	1
Litt enig	28	0,52	52 %	2
Nøytral	4	0,07	7 %	3
Litt uenig	3	0,06	6 %	4
Helt Uenig	2	0,04	4 %	5
Totalsum	54	1	100 %	

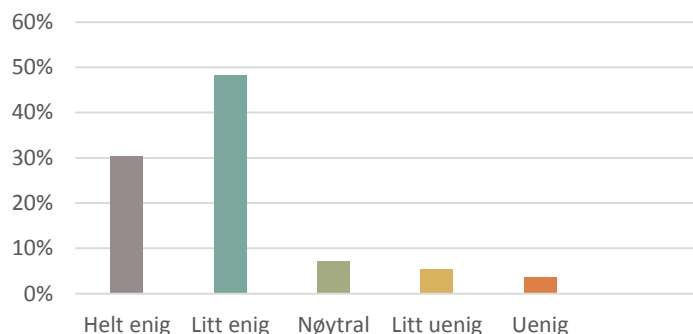
	Brann	Helse	Politi	Totalt
Helt enig		11	6	17
Litt enig	10	9	9	28
Litt uenig	1	2		3
Nøytral	2	2		4
Uenig		2		2
Totalsum	13	26	15	54

	Brann	Helse	Politi	Totalt
Helt enig	0 %	42 %	40 %	31 %
Litt enig	77 %	35 %	60 %	52 %
Litt uenig	8 %	8 %	0 %	6 %
Nøytral	15 %	8 %	0 %	7 %
Uenig	0 %	8 %	0 %	4 %
Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

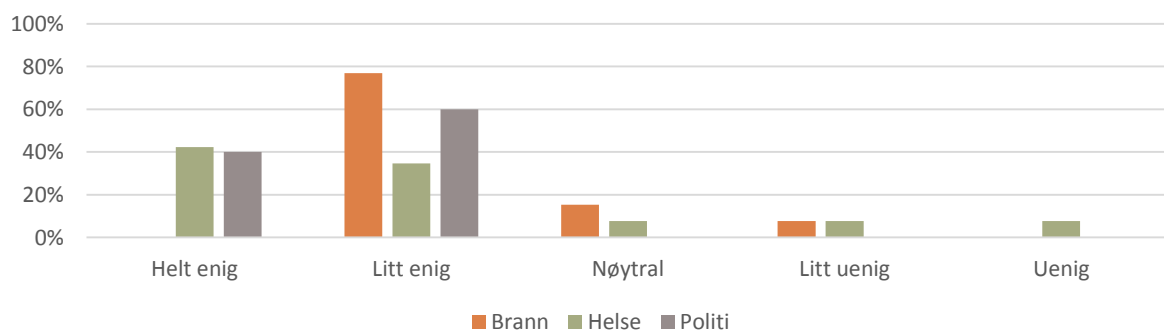
Statistikk

Modus	Litt enig
Modalprosent	52
Normert modal	0,4
Median	2
Gjennomsnitt	1,93
Minimum	1
Maksimum	5
Variasjonsbredde	4
Standardavvik	0,94

Samordningen mellom Østfolds nødetater er god



Samordningen mellom Østfolds nødetater er god



Spørsmål 3:

Hvordan oppfatter du at nødetatene er forberedt på å takle en beredskapshendelse med den samordningen som er i dag?

Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent	Koding
Veldig godt forberedt	4	0,07	7 %	1
Godt forberedt	38	0,70	70 %	2
Nøytral	7	0,13	13 %	3
Dårlig forberedt	4	0,07	7 %	4
Veldig dårlig forberedt	1	0,02	2 %	5
Vet ikke	0	0,00	0 %	6
Totalsum	54	1	100 %	

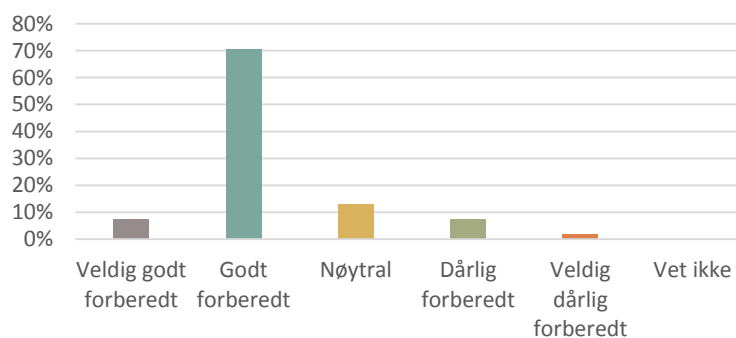
	Brann	Helse	Politi	Totalt
Veldig godt forberedt		4		4
Godt forberedt	13	12	13	38
Nøytral		5	2	7
Dårlig forberedt		4		4
Veldig dårlig forberedt		1		1
Vet ikke				
Totalsum	13	26	15	54

	Brann	Helse	Politi	Totalt
Veldig godt forberedt	0 %	15 %	0 %	7 %
Godt forberedt	100 %	46 %	87 %	70 %
Nøytral	0 %	19 %	13 %	13 %
Dårlig forberedt	0 %	15 %	0 %	7 %
Veldig dårlig forberedt	0 %	4 %	0 %	2 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %	0 %
Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

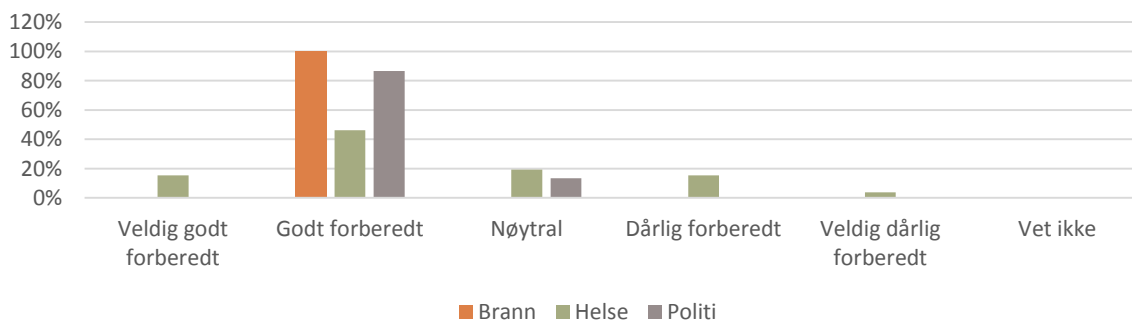
Statistikk

Modus	Bra
Modalprosent	70 %
Normert modal	0,64
Median	2
Gjennomsnitt	2,22
Minimum	1
Maksimum	5
Variasjonsbredde	4
Standardavvik	0,74

Hvordan oppfatter du at nødetatene er forberedt på å takle en beredskapshendelse med den samordningen som er i dag?



Hvordan oppfatter du at nødetatene er forberedt på å takle en beredskapshendelse med den samordningen som er i dag?



Spørsmål 4:

Hva mener du er viktigst for å ha et godt samvirke på et skadested?

Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent
Felles forståelse for oppdrag som skal løses	16	0,31	31 %
Felles mål	4	0,08	8 %
Kommandopunkt for ledere på skadested	1	0,02	2 %
Kommunikasjon på tvers av etatene	4	0,08	8 %
Kunnskap om hverandres roller og oppgaver	6	0,12	12 %
Respekt for hverandres oppgaver	2	0,04	4 %
Trening og øvelser	13	0,25	25 %
Tydelige lederroller	3	0,06	6 %
Annet	2	0,04	4 %
Totalsum	51	1	100 %

	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Felles forståelse for oppdrag som skal løses	5	7	4	16
Felles mål	3	1		4
Kommandopunkt for ledere på skadested			1	1
Kommunikasjon på tvers av etatene	1	2	1	4
Kunnskap om hverandres roller og oppgaver	1	1	4	6
Respekt for hverandres oppgaver	1	1		2
Trening og øvelser	2	8	3	13
Tydelige lederroller		3		3
Annet		1	1	2
Totalsum	13	24	14	51

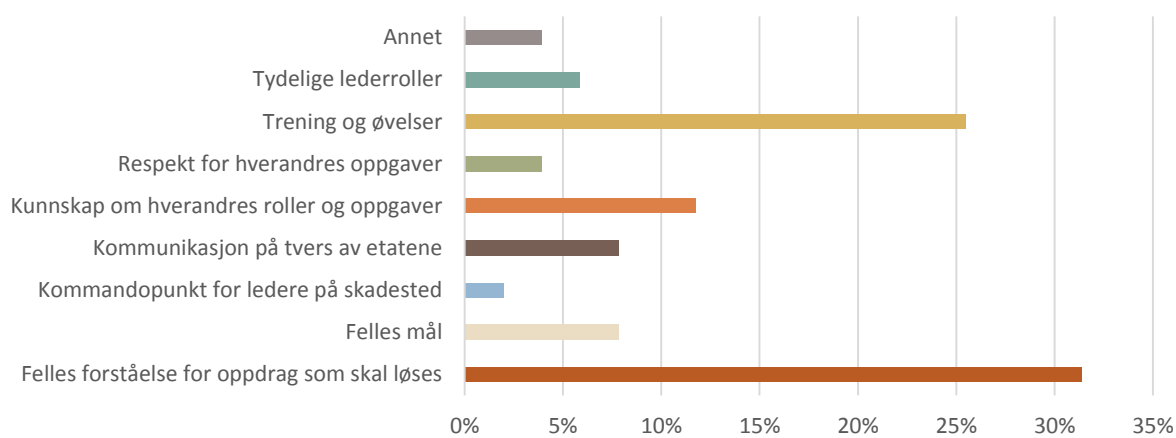
	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Felles forståelse for oppdrag som skal løses	38 %	29 %	29 %	31 %
Felles mål	23 %	4 %	0 %	8 %
Kommandopunkt for ledere på skadested	0 %	0 %	7 %	2 %
Kommunikasjon på tvers av etatene	8 %	8 %	7 %	8 %
Kunnskap om hverandres roller og oppgaver	8 %	4 %	29 %	12 %
Respekt for hverandres oppgaver	8 %	4 %	0 %	4 %
Trening og øvelser	15 %	33 %	21 %	25 %
Tydelige lederroller	0 %	13 %	0 %	6 %
Annet	0 %	4 %	7 %	4 %
Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

Spørsmål 4:

Statistikk

Modus	Felles forståelse for oppdrag som skal løses
Modalprosent	31
Normert modal	0,22375

Hva mener du er viktigst for å ha et godt samvirke på et skadested?



Spørsmål 5

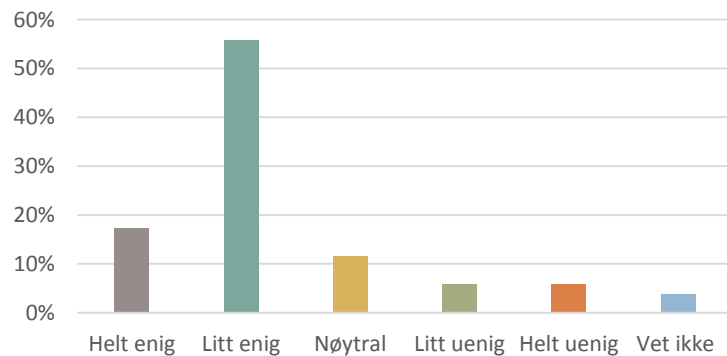
Nødetatene har en felles forståelse av hva et godt samvirke er på et skadested

Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent	Koding
Helt enig	9	0,17	17 %	1
Litt enig	29	0,56	56 %	2
Nøytral	6	0,12	12 %	3
Litt uenig	3	0,06	6 %	4
Helt uenig	3	0,06	6 %	5
Vet ikke	2	0,04	4 %	6
Totalsum	52	1	100 %	

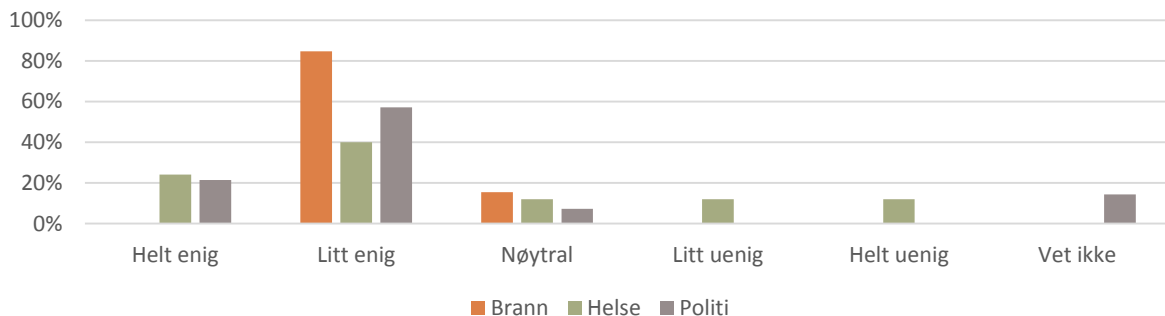
	Brann	Helse	Politi	Totalsum		Brann	Helse	Politi	Totalsum
Helt enig		6	3	9	Helt enig	0 %	24 %	21 %	17 %
Litt enig	11	10	8	29	Litt enig	85 %	40 %	57 %	56 %
Nøytral	2	3	1	6	Nøytral	15 %	12 %	7 %	12 %
Litt uenig		3		3	Litt uenig	0 %	12 %	0 %	6 %
Helt uenig		3		3	Helt uenig	0 %	12 %	0 %	6 %
Vet ikke			2	2	Vet ikke	0 %	0 %	14 %	4 %
Totalsum	13	25	14	52	Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

Statistikk	
Modus	Litt enig
Modalprosent	56
Normert modal	0,472
Median	2
Gjennomsnitt	2,31
Minimum	1
Maksimum	6
Variasjonsbredde	5
Standardavvik	1,19

Nødetatene har en felles forståelse av hva et godt samvirke er på et skadested



Nødetatene har en felles forståelse av hva et godt samvirke er på et skadested



Spørsmål 6

Ulik begrepsbruk innen de ulike nødetatene skaper utfordringer for samvirke

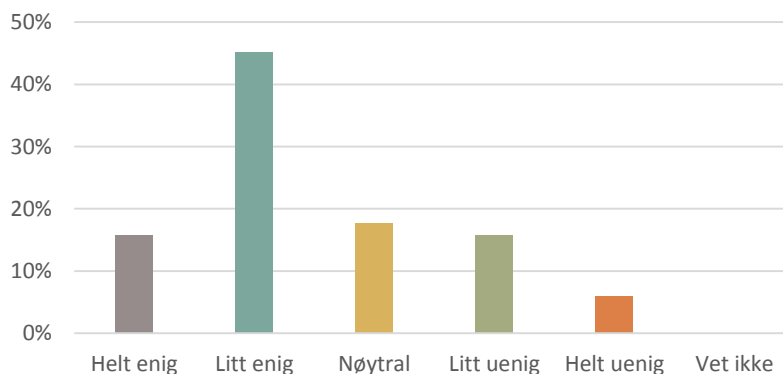
Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent	Koding
Helt enig	8	0,16	16 %	1
Litt enig	23	0,45	45 %	2
Nøytral	9	0,18	18 %	3
Litt uenig	8	0,16	16 %	4
Helt uenig	3	0,06	6 %	5
Vet ikke	0	0,00	0 %	6
Totalsum	51	1	100 %	

	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Helt enig	2	5	1	8
Litt enig		1	2	3
Nøytral	6	10	7	23
Litt uenig	3	3	2	8
Helt uenig	2	5	2	9
Vet ikke				0
Totalsum	13	24	14	51

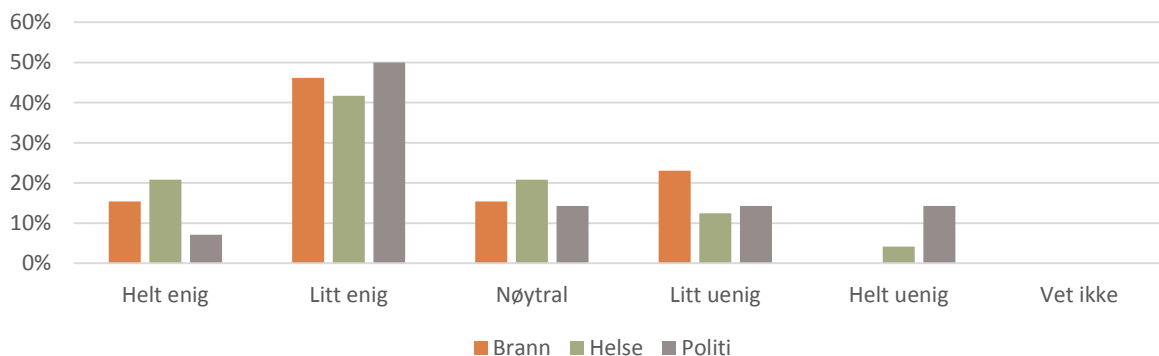
	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Helt enig	15 %	21 %	7 %	16 %
Litt enig	0 %	4 %	14 %	6 %
Nøytral	46 %	42 %	50 %	45 %
Litt uenig	23 %	13 %	14 %	16 %
Helt uenig	15 %	21 %	14 %	18 %
Vet ikke	0 %	0 %	0 %	0 %
Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

Statistikk	
Modus	Litt enig
Modalprosent	45
Normert modal	0,34
Median	2
Gjennomsnitt	2,49
Minimum	1
Maksimum	5
Variasjonsbredde	4
Standardavvik	1,09

Ulik begrepsbruk innen de ulike nødetatene skaper utfordringer for samvirke



Ulik begrepsbruk innen de ulike nødetatene skaper utfordringer for samvirke



Spørsmål 7

Jeg har opplevd problemer i forhold til at nødetatene har forskjellig struktur og benevnelser på beredskapsledelsene

Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent	Koding
Helt enig	5	0,10	10 %	1
Litt enig	19	0,37	37 %	2
Nøytral	9	0,17	17 %	3
Litt uenig	9	0,17	17 %	4
Helt uenig	6	0,12	12 %	5
Vet ikke	4	0,08	8 %	6
Totalsum	52	1	100 %	

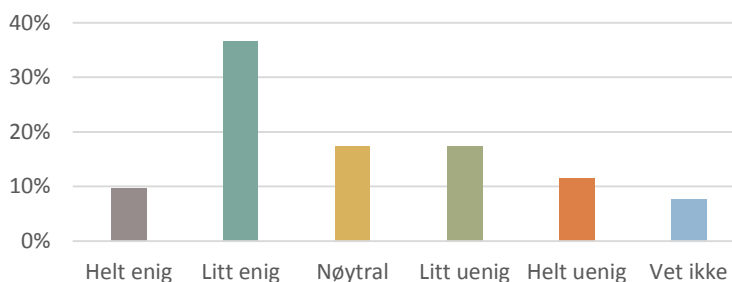
	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Helt enig	2	3		5
Litt enig	4	11	4	19
Nøytral	2	4	3	9
Litt uenig	4	2	3	9
Helt uenig	1	3	2	6
Vet ikke		2	2	4
Totalsum	13	25	14	52

	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Helt enig	15 %	12 %	0 %	10 %
Litt enig	31 %	44 %	29 %	37 %
Nøytral	15 %	16 %	21 %	17 %
Litt uenig	31 %	8 %	21 %	17 %
Helt uenig	8 %	12 %	14 %	12 %
Vet ikke	0 %	8 %	14 %	8 %
Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

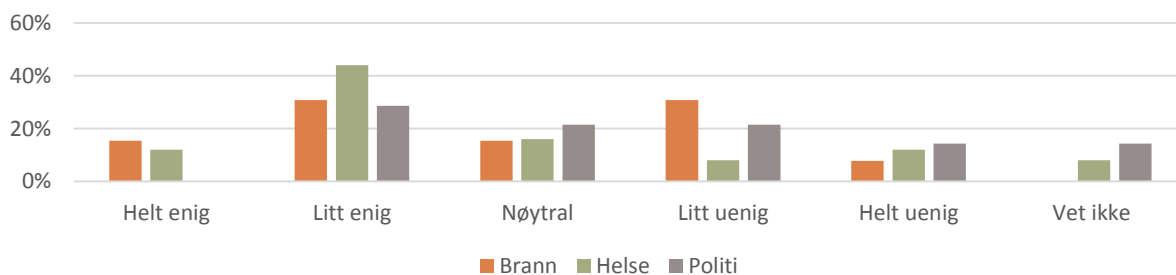
Statistikk

Modus	Nøytral
Modalprosent	37
Normert modal	0,244
Median	3
Gjennomsnitt	3,21
Minimum	1
Maksimum	6
Variasjonsbredde	5
Standardavvik	1,5

Jeg har opplevd problemer i forhold til at nødetatene har forskjellig struktur og benevnelser på beredskapsledelsene



Jeg har opplevd problemer i forhold til at nødetatene har forskjellig struktur og benevnelser på beredskapsledelsene

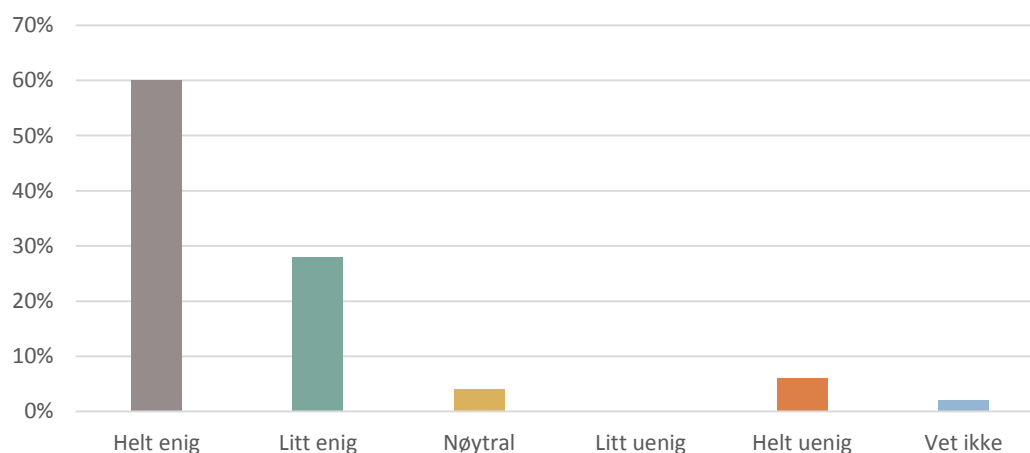


Spørsmål 8

Det er stor grad av tillit mellom nødetatene

Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent	Koding
Helt enig	30	0,60	60 %	1
Litt enig	14	0,28	28 %	2
Nøytral	2	0,04	4 %	3
Litt uenig	0	0,00	0 %	4
Helt uenig	3	0,06	6 %	5
Vet ikke	1	0,02	2 %	6
Totalsum	50	1	100 %	

Det er stor grad av tillit mellom nødetatene

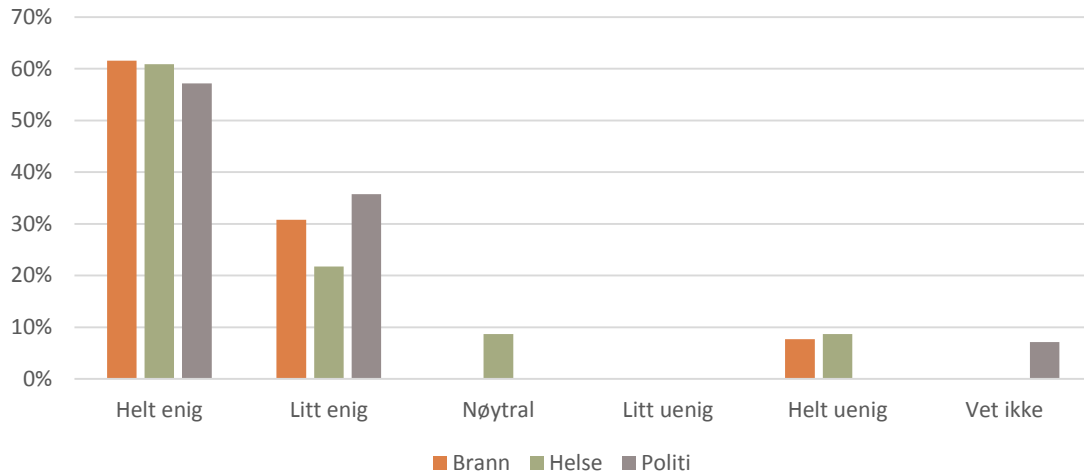


	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Helt enig	8	14	8	30
Litt enig	4	5	5	14
Nøytral		2		2
Litt uenig				0
Helt uenig	1	2		3
Vet ikke			1	1
Totalsum	13	23	14	50

	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Helt enig	62 %	61 %	57 %	60 %
Litt enig	31 %	22 %	36 %	28 %
Nøytral	0 %	9 %	0 %	4 %
Litt uenig	0 %	0 %	0 %	0 %
Helt uenig	8 %	9 %	0 %	6 %
Vet ikke	0 %	0 %	7 %	2 %
Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

Spørsmål 8

Det er stor grad av tillit mellom nødetatene
Fordelt på etater



Statistikk

Modus	Helt enig
Modalprosent	60
Normert modal	0,52
Median	1
Gjennomsnitt	1,63
Minimum	1
Maksimum	6
Variasjonsbredde	5
Standardavvik	1,08

Spørsmål 9

Hva er største fordel som følge av AMK flyttingen?

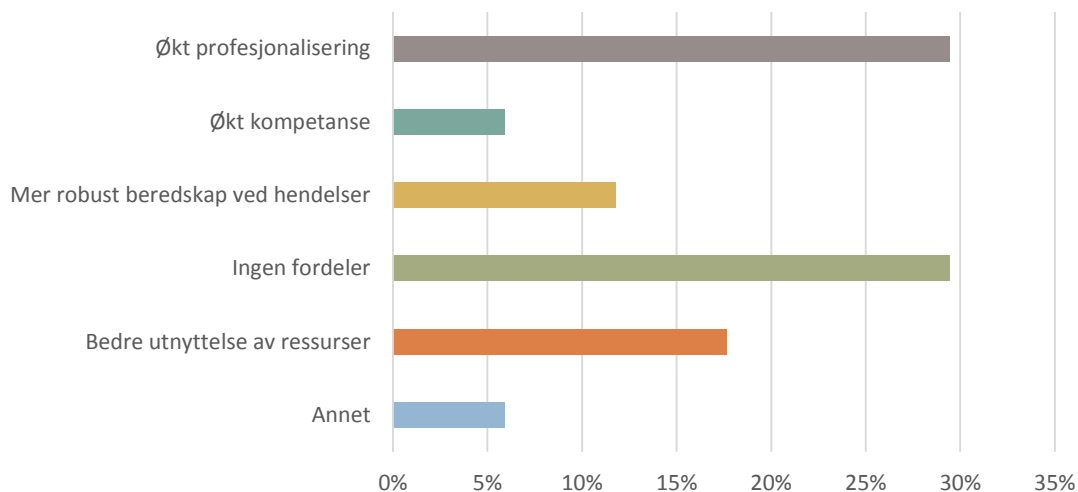
Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent
Bedre utnyttelse av ressurser	9	0,18	18 %
Ingen fordeler	15	0,29	29 %
Mer robust beredskap ved hendelser	6	0,12	12 %
Økt kompetanse	3	0,06	6 %
Økt profesjonalisering	15	0,29	29 %
Annet	3	0,06	6 %
Totalsum	51	1	100 %

	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Bedre utnyttelse av ressurser	3	5	1	9
Ingen fordeler	7	6	2	15
Mer robust beredskap ved hendelser			6	6
Økt kompetanse	2	1		3
Økt profesjonalisering		12	3	15
Annet	1		2	3
Totalsum	13	24	14	51

	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Annet	8 %	0 %	14 %	6 %
Bedre utnyttelse av ressurser	23 %	21 %	7 %	18 %
Ingen fordeler	54 %	25 %	14 %	29 %
Mer robust beredskap ved hendelser	0 %	0 %	43 %	12 %
Økt kompetanse	15 %	4 %	0 %	6 %
Økt profesjonalisering	0 %	50 %	21 %	29 %
Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

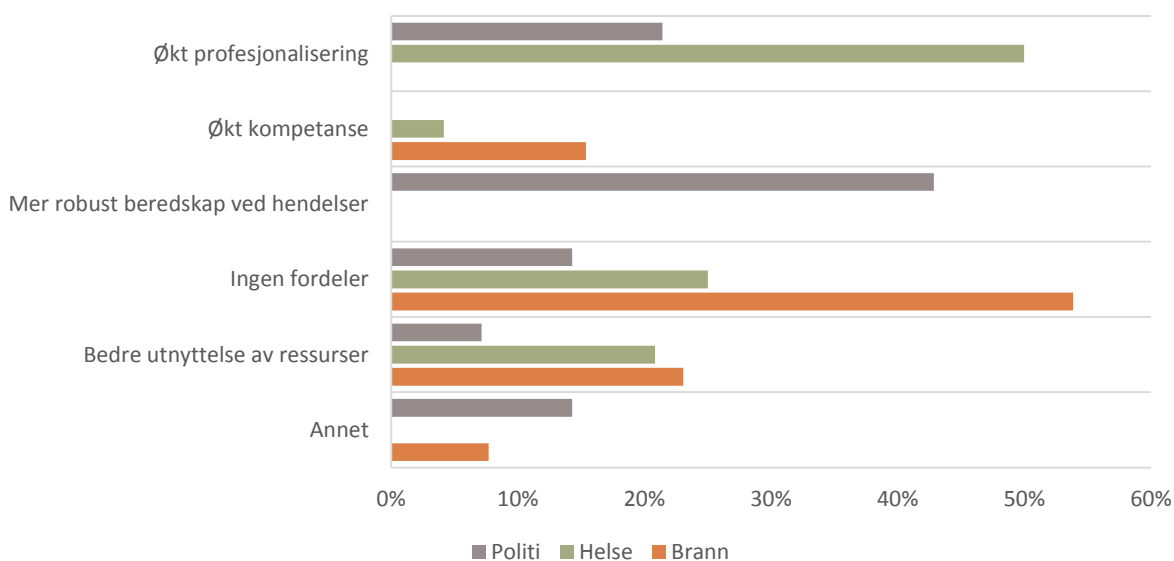
Spørsmål 9

Hva er største fordel som følge av AMK flyttingen?



Hva er største fordel som følge av AMK flyttingen?

Fordelt på etater



Statistikk

Modus	Ingen fordeler/Økt profesjonalisering
Modalprosent	29
Normert modal	0,148

Spørsmål 10

Hva er største ulempe som følge av AMK flyttingen?

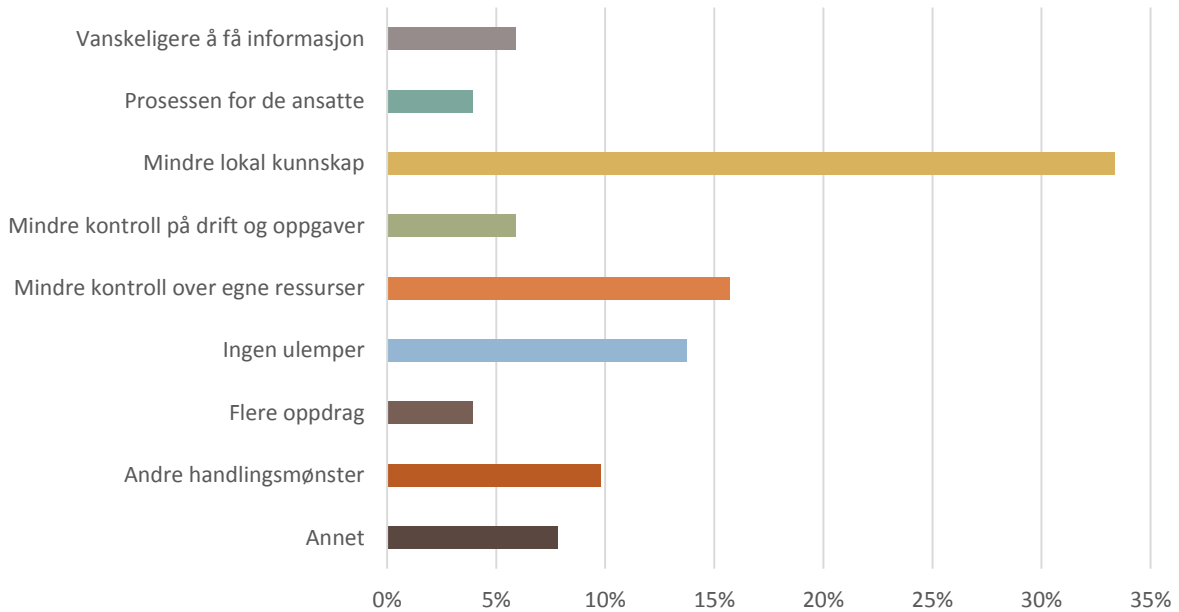
Svaralternativer	Antall respondenter	Proporsjon	Prosent
Andre handlingsmønster	5	0,09	9 %
Annet	4	0,07	7 %
Flere oppdrag	2	0,04	4 %
Ingen ulemper	7	0,12	12 %
Mindre kontroll over egne ressurser	8	0,14	14 %
Mindre kontroll på drift og oppgaver	3	0,05	5 %
Mindre lokal kunnskap	17	0,30	30 %
Prosessen for de ansatte	2	0,04	4 %
Vanskeligere å få informasjon (tom)	3	0,05	5 %
	6	0,11	11 %
Totalsum	57	1	100 %

	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Andre handlingsmønster	2	3		5
Annet		2	2	4
Flere oppdrag		2		2
Ingen ulemper	1	4	2	7
Mindre kontroll over egne ressurser	2	5	1	8
Mindre kontroll på drift og oppgaver		3		3
Mindre lokal kunnskap	6	3	8	17
Prosessen for de ansatte		1	1	2
Vanskeligere å få informasjon	2	1		3
Totalsum	13	24	14	51

	Brann	Helse	Politi	Totalsum
Andre handlingsmønster	15 %	13 %	0 %	10 %
Annet	0 %	8 %	14 %	8 %
Flere oppdrag	0 %	8 %	0 %	4 %
Ingen ulemper	8 %	17 %	14 %	14 %
Mindre kontroll over egne ressurser	15 %	21 %	7 %	16 %
Mindre kontroll på drift og oppgaver	0 %	13 %	0 %	6 %
Mindre lokal kunnskap	46 %	13 %	57 %	33 %
Prosessen for de ansatte	0 %	4 %	7 %	4 %
Vanskeligere å få informasjon	15 %	4 %	0 %	6 %
Totalsum	100 %	100 %	100 %	100 %

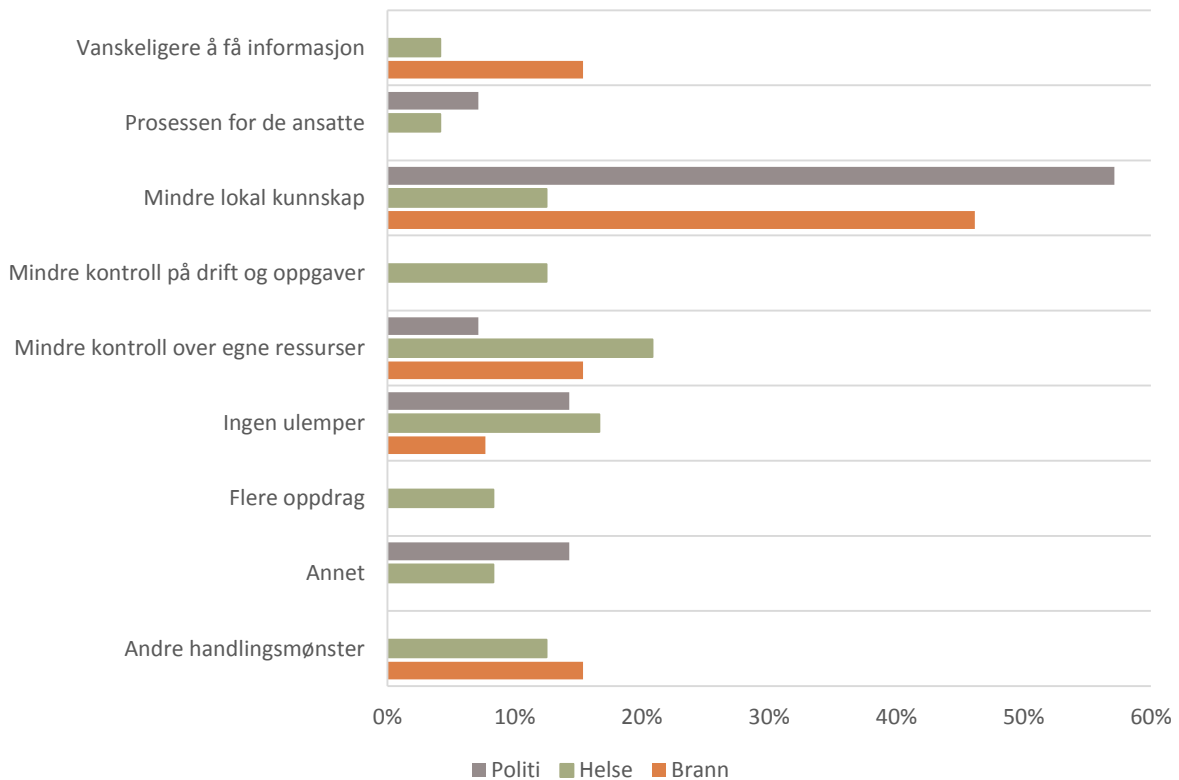
Spørsmål 10

Hva er største ulempe som følge av AMK flyttingen?



Hva er største ulempe som følge av AMK flyttingen?

Fordelt på etater



Spørsmål 10

Statistikk

Modus	Mindre lokal kunnskap
Modalprosent	30
Normert modal	0,222



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway