

# Forenet mangfoldighed?

*- En analyse af samarbejdsrelationerne  
i det danske totalforsvarssamarbejde*

**Udarbejdet af Mette Brødsgaard Larsen**

**September 2008**

*Vejleder Michael Hviid Jacobsen*

## FORORD

*Udarbejdelsen af dette speciale har været en rejse mod lyset! Det har været utrolig interessant og lærerigt, til tider frustrerende og generelt tidskrævende. Jeg vil gerne sige en stor tak til alle de respondenter, der afså tid til at tale med mig, på trods af fyldte kalendere. Jeg håber, at mine resultater på den ene eller anden måde kan komme jer til gode. Jeg vil ligeledes gerne takke Sektionschef på Institut for Ledelse og Organisation v/Forsvarsakademiet Jens Lund, for at gøre det muligt for mig at skrive mit speciale i samarbejde med instituttet, og konsulenterne Annemarie Damgård og Katrine Nørgaard for deres input og faglige sparring.*

*Jeg vil gerne benytte lejligheden til at også sige tak til en række mennesker, der har betydet meget for mig, ikke blot under udarbejdelsen af dette speciale, men også i hverdagen.*

*Tak til min familie fordi I altid tror på mig, og ikke er bange for at fortælle mig det.*

*Tak til mine festlige og faglige kolleger på studentergangen på Institut for Ledelse og Organisation, Laila, Mia, Lise og Rasmus, fordi I altid er parate til både faglig sparring og dans på bordene.*

*Tak til mine 2 yndlings sociologer Mette S. Christensen og Annette Brogaard for hep og pep, fordi I altid lægger øre til og ikke mindst fordi I altid sætter standarden så højt, at man ikke kan andet end at blive inspireret og motiveret i jeres selskab.*

*Sidst men på ingen måde mindst, en stor tak til min yndlings officer og 'lifecoach' Martin Kappel Andersen. Tak fordi jeg i enhver sammenhæng, personlig som faglig, altid kan forlade mig på din analytiske sans over norm. Tak for din kontinuerlige og uundværlige moralske opbakning uden hvilken jeg i mange sammenhænge enten ikke ville kunne have lettet fra jorden, eller ikke have landet sikkert.*

Mette Brødsgaard Larsen, September 2008

## **INDHOLD**

**Kontekst 6**

### **PROBLEMSTILLINGER 7**

**Den kulturelle faktor 7**

**Kulturelle barrierer 9**

**Enhedskultur vs. Mangfoldighed 10**

**Interessenter 11**

**Problemformulering og perspektiver 12**

**Projektdesign 15**

### **METODISKE OVERVEJELSER 15**

**Rammer 15**

**Formål og metodetilgang 16**

**Feltet og metodetilgang 17**

**Aktør-struktur forhold og analyseniveau 20**

**Validitet og reliabilitet 21**

**Arbejdsproces 22**

*Pilotundersøgelsen 22*

*Hovedundersøgelsen 24*

*Dataindsamling 25*

*Databehandling 26*

**Kildekritik 26**

### **ANALYSEBLOK 1 – TOTALFORSVARET SOM ORGANISATORISK FÆNOMEN 29**

#### **DET DANSKE NATIONALE TOTALFORSVAR 29**

**Totalforsvars-konceptets udvikling 29**

*Begrebets rødder 29*

*Vendepunktet 11. september 2001 30*

*I dag og i fremtiden 31*

**Formål og funktion 31**

*Formål 31*

**Funktion 32**

**Organisation og strukturer 33**

**Totalforsvarets aktører 34**

## **TOTALFORSVARETS ORGANISATORISKE KARAKTER 35**

**Begrebet organisation 36**

**Mål og formalisering 36**

**Teknologi og opgavetyper 38**

**Totalforsvaret som 'netværk' 40**

**Totalforsvaret som organisatorisk fænomen 43**

*'Den hybride organisationsform' 44*

## **ANALYSEBLOK 2 – KULTURELLE UDFORDRINGER FOR SAMARBEJDET**

### **TEORETISKE OVERVEJELSER 47**

**Kulturbegrebet 47**

**Integration, differentiering og fragmentering 50**

*Integrationsperspektivet 51*

*Differentieringsperspektivet 52*

*Fragmenteringsperspektivet 53*

**Det symbolske perspektiv 55**

*Spiralmodellen 56*

### **ORGANISATIONSKULTUR HOS AKTØRERNE 57**

**Politiet 57**

**Det kommunale redningsberedskab 62**

**Hjemmeværnet 67**

**Beredskabsstyrelsen 70**

**Brudflader 71**

*Ressource- og revirkampe 73*

*Organisationskulturs betydning 76*

**Øvrige kulturelle faktorer 79**

## **ANALYSEBLOK 3 – TOTALFORSVARET SOM BEGREB OG KONCEPT**

**Status på samarbejdet og samarbejdsviljen 83**

**Suboptimalisering vs. helhedssyn 84**

**Magt og konflikt 85**

*Konkurrencefølelse og ressourceknaphed 86*

**Institutionalisering 87**

*Betegnelsen totalforsvaret 89*

**Sammenhængskraft 90**

**Forenet mangfoldighed? 91**

**KONKLUSION 93**

**LITTERATUR 99**

**ABSTRACT 102**

**APPENDIKS A – Totalforsvarets struktur og aktører 104**

Det overordnede emne for dette undersøgelse er samarbejdsrelationer i det danske nationale totalforsvarssamarbejde. Totalforsvaret er betegnelsen for det beredskab der træder til i tilfælde af krig, katastrofer og ulykker. Vægten er lagt på, hvordan kulturelle og sociale faktorer kan påvirke og udfordre relationerne mellem beredskabsaktørerne.

## **Kontekst**

I dag rammer krig og konflikter ikke 'kun' soldater på slagmarken, men kan true vores samfund som sådan på mange niveauer. Selvom traditionelle krigshandlinger på dansk territorium er blevet meget usandsynlige er vi stadigvæk udsat. Bl.a. øger Danmarks internationale engagement truslen mod det danske samfund (Dalgaard-Nielsen 2006:3). Der er i øjeblikket en markant udvikling i gang på beredskabsområdet, det såkaldte totalforsvar, hvor der sker en bevægelse fra fokus på krig til fokus på terror, kriser og katastrofer. Efterhånden som samfundet bliver mere og mere afhængigt af teknologi og infrastruktur, bliver det mere sårbart. Der sker bl.a. en øget teknologisk specialisering, der øger afhængigheden mellem sektorer i samfundet, hvilket gør, at nedbrud i én sektor ofte har store konsekvenser for andre. Uforudsigelige terrorhandlinger, der er en bevidst udnyttelse af det moderne samfunds svaghed, intensiverer sårbarheden, og denne forstærkes af tendensen til at føre såkaldt 'total krig', hvor der ikke skelnes mellem civile og militære mål. (Astrup 2007:11-12).

Totalforsvaret er et beredskabssamarbejde der skal være med til at sikre, at vores komplekse samfund ikke bryder sammen under krig, krise eller katastrofer. Hovedaktørerne i dette beredskab er Politiet, Forsvaret (herunder Hjemmeværnet), brand, ambulance- og redningstjenester<sup>1</sup> samt den såkaldte Civile Sektors Beredskab, der bl.a. dækker over diverse forsyningsvirksomheder og sundhedsvæsenet. Beredskabet er lagt an på at være meget bredt dækkende, og i princippet kan alle myndigheder, organisationer, virksomheder og personer inddrages i beredskabet, hvis der er behov for deres kompetencer til at forhindre eller afhjælpe en krise. Tidligere kunne de største trusler mod det danske samfund i høj grad afværges og bekæmpes af Forsvaret alene. I dag gør den aktuelle karakter af potentielle hændelser og katastrofer, at konsekvenserne ikke kun vil være afgrænsede til én bestemt samfundssektor. Som nævnt ovenfor kan nedbrud i én sektor have en dominoeffekt på resten af samfundet. Det vil derfor være umuligt for enkelte organisationer eller myndigheder at udføre katastrofe eller terror afledte opgaver alene. Dette gør det nødvendigt med et bredt dækkende, fleksibelt beredskab bestående af mange forskelligartede aktører, der alle, så at sige, må være forberedt på det uforudsigelige, og på at samarbejde på kryds og tværs i hidtil ukendte konstellationer. Et funktionsdueligt og effektivt samfundsberedskab forudsætter altså i dag et velfungerende samarbejde mellem en række meget forskellige aktører/organisationer.

---

<sup>1</sup> Det kommunale redningsberedskab (Brandvæsen/Falck) og det statslige redningsberedskab (Beredskabsstyrelsen).

## **PROBLEMSTILLINGER**

I tiden efter terrorangrebet på USA 11. september 2001 er der kommet større fokus på samfundsmæssig sikkerhed. Denne sikkerhed er i dag et centralt tema i den politiske debat, og et emne som beslutningstagere i en lang række forskelligartede offentlige myndigheder forventes at forholde sig til og lægge vægt på. Risici i forhold til natur- og menneskeskabte katastrofer er noget der i høj grad optager og berører os alle, og præger i høj grad den aktuelle samfundsdebat. Der er derfor stort politisk fokus på beredskabssamarbejdet. Det ligger implicit i den aktuelle risikodiskurs, at det er af afgørende betydning for vores grundlæggende personlige og samfundsmæssige sikkerhed og velfærd, at kriseberedskabet fungerer så effektivt som muligt.

Historisk betragtet har statens vigtigste rolle altid været at udbyde sikkerhed til sine borgere, og der er bred enighed om, at hensynet til etableringen af et trygt og sikkert samfund er grundlæggende for alle øvrige diskussioner om, hvordan et samfund skal indrettes. (Herning et al. 2005:5, 11). Udviklingen i det danske samfund og verden omkring os betyder, at vilkårene for og forståelsen af samfundets beredskab ændrer sig. Grundet faktorer som terrortruslen, den teknologiske udvikling og klimaændringer står vi i dag overfor et markant ændret risiko- og trusselsbillede med nye asymmetriske, dynamiske og uforudsigelige trusler. Vores moderne samfund er blevet mere sårbart pga. en stigende teknologisk specialisering, og en større indbyrdes afhængighed mellem sektorer samt mellem vigtige infrastrukturområder. Jo mere komplekse systemer vi opbygger, jo mere alvorlig bliver konsekvenserne af et sammenbrud. Et nedbrud i én sektor kan hurtigt forplante sig og få betydning for integriteten og opgaveløsningen i andre vigtige sektorer. Dette indebærer, at risici og trusler i højere grad end tidligere går på tværs af geografiske og administrative grænser mellem myndighedsudøvere, hvilket øger betydningen af en overordnet styring samt koordination og ledelse indenfor beredskabssystemerne.

### **Den kulturelle faktor**

Vi vil senere komme nærmere ind på strukturerne i totalforsvaret, idet disse også har en betydning i forhold til interaktionen mellem beredskabsaktørerne. I denne undersøgelse lægges dog vægt på de kulturelle aspekter af samarbejdet, idet der her opereres med den antagelse, at kultur spiller en vigtig rolle for samarbejdsrelationerne i totalforsvarsregi. Denne antagelse underbygges bl.a. af medarbejdere ved Forsvarsministeriets 5. kontor<sup>2</sup>. Her efterlyses viden om (organisations-)kulturs betydning i forbindelse med samarbejdet. Ønsket om mere viden på området udspringer af deres

---

<sup>2</sup> 5. Kontor er oprettet 1. februar 2004, og har til opgave at bidrage hensigtsmæssigt til udviklingen af totalforsvaret.

oplevelse af, at kulturelle forskelligheder efterhånden er blevet en vigtig faktor i forhold til samarbejdsrelationer mellem beredskabsaktørerne. (Mundt. meddl. Kontorchef J.J. Hansen, 5. Kontor. 14.03.08). Den kulturelle vinkel på feltet er desuden stærkt underbelyst rent forskningsmæssigt (Dalgaard-Nielsen 2006:4-5, 10, 21).

Totalforsvarssamarbejdet får, som beskrevet ovenfor, større og større betydning for sikringen af et funktionsdygtigt dansk samfund i en tid, hvor natur- og menneskeskabte katastrofer er en allestedsnærværende risiko for os alle. Antagelsen om, at organisationskulturelle faktorer kan skabe udfordringer for dette beredskab gør det relevant at beskæftige sig mere dybtgående med kulturelle faktorer i totalforsvars sammenhæng.

Det er uden tvivl vigtigt at skabe konstruktive strukturelle rammer for totalforsvarssamarbejdet, men dette i sig selv skaber ikke automatisk en god samarbejdskultur. Strukturernes kan endog være med til at udløse stærke forbehold hos de respektive aktører i samarbejdet, fordi traditionelle organisatoriske værdier, normer, procedurer og ansvarsområder ofte udfordres af de nye strukturer. En organisation udgøres dog ikke kun af sine formelle strukturer, men også, måske endda i højere grad, af sin kultur. (Dalgaard-Nielsen 2006:8). Fra ledelsens side sættes der (jf. Holm-Petersen 2007) ofte fokus på det strukturelle og driftsmæssige når man skal have samarbejdsrelationer op at stå. Der er mange praktiske problemer, der skal løses, og ledelsen kan nemt komme til at fokusere på disse. For medarbejderne drejer de største bekymringer sig dog ofte om langt mere abstrakte forhold såsom fordeling af arbejdsopgaver/-områder, formålet med deres arbejde og deres organisations placering i et reelt eller forestillet hierarki. Det er således væsentligt at medtænke dette når man beskæftiger sig med samarbejdsrelationerne i totalforsvarsregi. Forskere har i denne sammenhæng ofte en tendens til at lægge vægt på det kvantificerbare efter devisen 'If you can't count it, it doesn't count!'. Man er dog i organisationsmæssige sammenhænge nødt til at være opmærksom på faktorer, der ikke umiddelbart eller kun vanskeligt kan kvantificeres (Jacobsen & Thorsvik, 2002:67). Dette gælder, efter min mening, især når man arbejder med totalforsvaret, der udgøres af en række aktører med forskellige organisationskulturelle værdier og normer. Vigtigheden af både at have fokus på strukturelle og kulturelle aspekter, hvis man vil fremme totalforsvarssamarbejdet, fremhæves også i den sparsomme eksisterende forskning på området (Dalgaard-Nielsen 2006:4-5, 10, 21; Astrup, 2007:8). Dette forhold styrkes af, at der ikke opereres med en traditionel bureaukratisk struktur for samarbejdet per se, men at rammerne i stedet defineres af forskellige love, retningslinjer, planer og procedurer o.l., der hver især dækker forskellige aspekter af beredskabsarbejdet, og som til en hvis grad er genstand for fortolkning.

## **Kulturelle barrierer**



Senior researcher ved DIIS Anja Dalgaard-Nielsen (2006) er den eneste der har beskæftiget sig akademisk med totalforsvaret ud fra et kulturelt perspektiv. Hendes konklusioner har fungeret som udgangspunkt og inspiration for denne undersøgelse, og har især understøttet antagelsen om, at organisationskultur spiller en vigtig rolle i forhold til samarbejdsrelationerne.

I følge Dalgaard-Nielsen lades der, på trods af gode vilkår og tradition for samarbejde mellem aktørerne, stadig noget tilbage at ønske i forhold til at skabe optimale vilkår for det danske totalforsvarssamarbejde (Dalgaard-Nielsen 2006:21). Dette skyldes, ifølge hende, blandt andet forskelle i organisationskultur hos de respektive større aktører i samarbejdet. Rapporten udspecificerer dog ikke hvilke udfordringer forskellene resulterer i. Dette vil være relevant at undersøge nærmere.

Det er muligt, at komme med nogle bud på 'karakteren' af de kulturelle barrierer eller udfordringer i forhold til samarbejdet, der kan/vil opstå i totalforsvarsregi. I større natur- eller menneskeskabte krisesituationer herhjemme må de respektive aktører i det samlede danske beredskab, der har forskellige kernekompetencer og organisationskulturer, samarbejde. En grundlæggende problematik i forhold til totalforsvaret er således det faktum, at man skal have mange forskellige organisationer til at arbejde sammen. Der er brug for en række forskelligartede kompetencer i beredskabet, men de skal arbejde mod samme mål og delvist inden for de samme rammer. Rammerne skal kunne rumme alle de forskellige aktører og forskellige virksomhedskulturer, og måder man gør tingene på. Udfordringen er således dobbelt: På den ene side er der behov for en mangfoldighed af forskellige og specialiserede funktioner. På den anden side er der behov for en tættere/stærkere koordination og ensartethed i procedurer og strukturer, så man kan sikre en målrettet og effektiv indsats. Det handler dog ikke 'blot' om at få de forskellige beredskabskulturer til at arbejde sammen, men om en grundlæggende rekonstruktion af den selvforståelse og de accept-regler (normer, værdier, succeskriterier, midler/veje til målet) man normalt bekender sig til i de forskellige aktørers organisationskultur.

Virksomhedskulturen hos en organisation kan have betydning for, hvorvidt fælles strukturer accepteres og dermed for effektiviteten af fælles planer. Forskellige opfattelser af faktorer som succeskriterier, mission og vision i forhold til totalforsvarssamarbejdet kan skabe misforståelser og vanskeliggøre den fælles indsats. (Dalgaard-Nielsen 2006:4). De eksisterende virksomhedskulturer og deres forståelse af sig selv og hinanden vil sandsynligvis til en hvis grad være kendetegnet ved en række modstillinger mellem 'Os' og 'Dem' og et ind-/udgruppe forhold til hinanden. Der vil være en tendens til netop at definere sig selv i kontrast til de øvrige sektorer. Det vil således ofte blive et vigtigt aspekt af ens egen organisations kulturelle identitet at fastholde, at man adskiller sig fra alle

andre, og at det er denne særlige kultur m.v. der bevirker, at opgaven overhovedet kan løses. (Pers. komm. Antropolog, Phd. K. Nørgaard, Forsvarsakademiet). Dette kan bl.a. føre til suboptimalisering, der kan være en udfordring i forhold til etableringen af det nødvendige beredskabsmæssige helhedssyn.

Generelt kan man i en situation, hvor forskellige organisationer skal samarbejde, forestille sig, at der kan opstå misforståelser på baggrund af forskelle i 'sprog' eller jargon og manglende kendskab til hinandens organisationskultur samt pga. fordomme, der har indflydelse på, hvordan man tolker 'de andres' udsagn og adfærd.

### *Enhedskultur vs. mangfoldighed*

Det er i mine øjne meget interessant, hvad der er sammenhængskraften i et system som totalforsvaret. Hvad får en sådant komplekst system med en mangfoldighed af aktører til at fungere efter hensigten? I hvor høj grad opfatter deltagerne i beredskabet sig som et fællesskab, og hvordan påvirker dette samarbejdsrelationerne? I følge Dalgaard-Nielsen (2006), er det vigtigt at fremme en fælles samarbejdskultur, både ledelsesmæssigt og generelt, der går på tværs af 'donororganisationerne', så man sikrer konsensus i forhold til mål, midler og metode. Herunder oparbejdelsen af et helhedssyn, og en fælles tro på nødvendigheden af at samarbejde på tværs af organisationer og etablerede strukturer. Dalgaard-Nielsen betegner denne fælles kultur '*culture of cooperation*'. Hvis ikke der skabes en sådan, påstås det i rapporten, vil friktioner mellem de forskellige organisationer kombineret med kampe om ressourcer og opgaver kunne ødelægge selv den bedste plan for et velfungerende samfundsberedskab. Det er derfor vigtigt at have øje for den kulturelle faktor i planlægning og strukturering af samarbejdet. (Dalgaard-Nielsen 2006:4, 9-10).

Jeg er enig med Dalgaard-Nielsen i, at det er nødvendigt med en forståelse hos beredskabsaktørerne i forhold til vigtigheden af at samarbejde på tværs, og nødvendigt med en vis grad af 'ensretning' og konsensus indenfor systemet, f.eks. angående mål og middel. Jeg stiller mig dog tvivlende over for, hvorvidt det er muligt at skabe en sådan helhedskultur i totalforsvarsregi, og hvorvidt dette egentlig er ønskværdigt. Man kan diskutere, hvor stor en grad af kulturel ensretning og fællesskabsfølelse det er muligt at opnå, når der er tale om en række forskellige organisationskulturer. Vi har her med organisationer at gøre der, løser meget forskellige opgaver, hvilket kan tænkes at lede til forskellige værdier og normer. Man må også indtænke den faktor, at vi har med stærke, selvstændige kulturer at gøre, der muligvis i højere grad vil vægte et internt værdifællesskab og en demarkation i forhold til andre organisationer. Alle har dybt rodfæstede traditioner, selvforståelser, værdier og normer, som det vil tage lang tid at påvirke. Man kan således stille spørgsmål ved i hvor høj grad totalforsvarskonceptet er institutionaliseret.

Spørgsmålet er også hvorvidt det er ønskværdigt at få skabt en sådan 'enhedskultur'. Konceptet totalforsvaret indebærer jo netop, at man her trækker på mange forskellige organisationer med divergerende kompetencer og specialer; det indebærer at man fokuserer på mangfoldighed frem for ensretning.

### **Interessenter**

Der er ingen tvivl om, at beredskabsområdet er gennemsyret af politik og kamp mellem forskellige dagsordener.

En vigtig interessant i denne sammenhæng er *regeringen*. Dens målsætning er et robust og sikkert samfund, der sjældent rammes af ulykker og katastrofer, og som kan håndtere de hændelser, der ikke kan undgås samt afhjælpe konsekvenserne af disse. Holdningen er, at et nutidigt beredskabssamarbejde må rette sig mod alle relevante ekstraordinære hændelser m.m., der kan true grundlæggende samfundsfunktioner. Dette kræver, at der arbejdes målrettet på at skabe sammenhæng i beredskabssystemet så man opnår et beredskabsmæssigt helhedssyn. Det nye risiko- og trusselsbillede menes at understøtte nødvendigheden af et sådant helhedssyn, idet en katastrofe i dag med stor sandsynlighed vil have en karakter og et omfang, der vil berøre store dele af samfundet. (Regeringen 2005 & 2007; BRS 2005:8, 25; Hansen 2007:6, 8, 9; FMN 2007:4; Scharf 2007:37). Der gives udtryk for, at et moderne samfund som det danske hele tiden må arbejde med at reducere sårbarheden og øge robustheden for at kunne modstå de nye udfordringer og risici som samfundet løbende stilles overfor. Et effektivt beredskab ses af regeringen således ikke som værende statisk, men noget man kontinuerligt må videreudvikle og nytænke i lyset af det aktuelle risiko- og trusselsbillede. (Regeringen 2005:5,9; BRS 2005:8).

Den fremherskende diskurs hos regeringen ser jeg som en naturlig konsekvens af den aktive udenrigspolitik den fører. Vores engagement i internationale missioner, og vores koalition med bl.a. USA og England, gør os mere sårbare som nation. (jf. bl.a. Dalgaard-Nielsen 2006:3-4). Vi er mere eksponerede end tidligere, og har oplevet, at selv ikke stærke nationer som USA og England kan vide sig sikre for terrorangreb. Totalforsvarstanken understøtter således regeringens generelle sikkerhedspolitik. Man kan diskutere, hvorvidt dette er en del af grunden til, at terror(-bekæmpelse) prioriteres højere end naturkatastrofer, selvom det trods alt er langt mindre sandsynligt, at Danmark udsættes for terror end for en naturkatastrofe.

*Medierne* spiller dog også, efter min mening, en stor rolle i skabelse og reproduktion af denne risikodiskurs. Det er i høj grad igennem medierne, at den almindelige borger, via eksperterne,

præsenteres for potentielle terror risici (jf. Arnoldi 2005). Terror, eller blot truslen derom, vil altid være en 'bedre' historie end naturkatastrofer fordi førstnævnte indebærer, at andre mennesker bevidst søger at gøre os ondt. En naturkatastrofe opfattes som 'mindre intentionel' så at sige, og vækker ikke en frygt i os på samme måde som terror.

Medierne spiller også en rolle i forhold til de respektive *beredskabsaktører*<sup>3</sup>, og man kan sige, at de i denne sammenhæng virker som et tveægget sværd; medierne kan være med til at fremhæve vigtigheden af og positive sider ved aktørernes arbejde, men er også de første til at slå ned på fejl og mangler ved samme. Aktørerne må antages generelt at være interesserede i, at vigtigheden af beredskabet fremhæves, idet dette legitimerer deres arbejde og eksistens, og øger sandsynligheden for (yderligere) tildeling af ressourcer. Denne interesse må forventes at have indflydelse på, hvordan de fremstiller deres eget arbejde udadtil.

*Befolkningen* som sådan må også ses som en, om end mere indirekte, interessent i beredskabsregi, idet denne ofte vil lægge pres på regeringen i forhold til diverse mærkesager, der opfattes som mere relevante end beredskabet. Her mener jeg også, at medierne spiller en stor rolle i forhold til, hvad der bliver italesat som vigtigt.

### **Problemformulering og perspektiver**

Hensigten med dette speciale er en afdækning af hvad der rør sig i totalforsvarsfeltet i forhold til samarbejdsrelationer og kulturelle faktorer, der har indflydelse på disse. Dvs. hvilke udfordringer og kulturelle barrierer for samarbejdet er vi 'oppe imod', og hvad er det der gør, at systemet fungerer, der hvor det er tilfældet. Jeg vil fokusere på, hvilke kulturelle faktorer der har indflydelse på samarbejdsrelationerne og hvordan faktorerne påvirker disse. Jeg ønsker også mere overordnet at diskutere og analysere totalforsvaret som begreb og koncept, især i forhold til sammenhængskraften i systemet. Jeg vil desuden beskæftige mig med totalforsvarets organisatoriske natur. Både fordi totalforsvaret er et atypisk organisatorisk fænomen, og fordi jeg mener, at belysningen af fænomenets karakter er relevant for afdækningen af de processer, dynamikker og relationer der finder sted her.

Der er ikke tidligere forsket på området, og denne undersøgelse vil derfor fungere som en indledende åbning af feltet, set fra en kulturel vinkel, frem for en tilbundsående afdækning af dette. Jeg har ikke ambitioner om at kunne afdække feltet 100%, men vil forsøge at tegne et billede af generelle mønstre, tendenser og diskurser hos de udvalgte hovedaktører i forhold til samarbejdet

---

<sup>3</sup> Mediernes rolle i forhold til totalforsvaret er et specialeemne i sig selv, og er kun overfladisk berørt i indeværende undersøgelse.

og samarbejdsrelationerne. Der er altså tale om de(t) første spadestik, der ikke går i bund, men er med til at tegne omridset af den konstruktion vi er i gang med at bygge.

*Problemformuleringen* udgøres af 3 spørgsmål. Besvarelsen af de to sidste spørgsmål bygger hver især på besvarelsen af de(t) foregående spørgsmål.

**Hvordan er det danske nationale totalforsvar tilrettelagt, og hvordan kan det karakteriseres som organisatorisk fænomen?**

**Hvori består de kulturelle udfordringer for totalforsvarssamarbejdet?**

**Hvori består sammenhængskraften i totalforsvarssamarbejdet, og hvad er udfordringerne for denne?**

Begrebet *udfordringer* skal forstås som de barrierer eller hurdler, der eventuelt skal overvindes for at samfundets beredskabsressourcer udnyttes optimalt og samarbejdet fungerer, så der opnås den ønskede synergi effekt. I dette speciale fokuseres hovedsagelig på udfordringer eller faktorer af en kulturel frem for en strukturel karakter. *Sammenhængskraften* dækker over den 'lim', der holder det komplekse system af organisationer samlet. Det er den der gør, at samarbejdet og dermed beredskabet fungerer, der hvor det er tilfældet. Sammenhængskraften kan i princippet både være af kulturel eller værdimæssig karakter, eller udgøres af strukturer, der dikterer, at man skal samarbejde.

*Spørgsmål 1* er relevant at besvare af flere årsager. For at kunne fortolke, forklare og forstå de sociale, kulturelle og organisatoriske processer og dynamikker, der finder sted i totalforsvarsregi, er det nødvendigt med en indsigt i og forståelse for, den kontekst disse udspiller sig i. Der findes ingen samlede, opdaterede beskrivelser af fænomenet i forhold til strukturerne og ingen beskrivelser af dets organisatoriske karakter. Begge forhold der, efter min mening, er vigtige i forhold til at analysere på relationerne mellem de aktører der udgør det samlede beredskab, idet de udgør de rammer, som aktørerne skal navigere i. Totalforsvarsfeltet er desuden både rent akademisk og for de fleste danskere et ukendt territorium. Det er ikke et felt man kan henvise til og forvente at folk har indsigt i på samme måde, som man kan gøre det med f.eks. sundhedsvæsenet. Det er altså relevant at indlede undersøgelsen med en beskrivelse af totalforsvarets strukturer, og redegøre for dens organisatoriske karakteristika.

*Spørgsmål 2* vil indebære en analyse af hvilke kulturelle faktorer der har indflydelse på og/eller udfordrer beredskabssamarbejdet, og hvordan disse påvirker samarbejdsrelationerne. Dvs. en afdækning af hvordan aspekter ved organisationskultur hæmmer, fremmer og udfordrer samarbejdsrelationerne. Udgangspunktet for at analysere på dette, er en diskussion af fremherskende træk ved organisationskulturen hos de respektive aktører med en afdækning af de selvforståelser, forforståelser, fordomme, værdier og normer, der er fremherskende hos aktørerne og generelt i feltet. Der vil ikke være tale om en decideret kulturanalyse i traditionel forstand, men en afdækning af kulturbundne holdninger, værdier og normer, og deraf afledt adfærd, der kan have indflydelse på samarbejdsrelationerne.

*Spørgsmål 3* lægger op til en mere abstrakt og overordnet diskussion af totalforsvaret som begreb og koncept, med henblik på at kunne udtale mig om beredskabskultur, helhedssyn og sammenhængskraft i systemet samt om hvilke udfordringer, der er for disse.

Jeg har afgrænset feltet til kun at dække det nationale beredskabssamarbejde, da den kontekst jeg ønsker at operere i er den danske frem for den internationale. Jeg har ligeledes valgt, kun at beskæftige mig med Forsvaret/Hjemmeværnet, Politiet, Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab, idet disse organisationer er dem der trækkes mest og hyppigst på i det samlede beredskab, og som dermed er hovedaktører. Jeg har fravalgt fokus på Den Civile Sektors Beredskab (Se afsnit om strukturen i totalforsvaret). Dette er hovedsageligt sket på baggrund af ressourcemæssige overvejelser, men også på baggrund af, at de civile aktører i højere grad indgår i totalforsvaret på ad hoc basis. Jeg har valgt at arbejde med totalforsvaret i et kulturelt perspektiv. Jeg vil i den sammenhæng pointere, at dette ikke betyder, at jeg ikke har øje for betydningen af strukturer i systemet, men blot at disse ikke er fokus for denne undersøgelse.

Samarbejdskonceptet totalforsvaret vil både blive benævnt totalforsvaret, det samlede eller fælles (samfunds-)beredskab og samfundsberedskabet.

Sociologien har, næsten pr. definition, i gennem tiden afvist militæret og relaterede aktiviteter som et passende forskningsobjekt. Dette til trods for, at der, efter min mening, er uanede muligheder for interessante og ikke mindst relevante sociologiske studier inden for det militære system, der indeholder et væld af kulturer, subkulturer og modkulturer, og som kan være udgangspunkt for studier af f.eks. magt, identitet, gruppeprocesser og risikodiskurser. Militæret har altid været, og vil sandsynligvis altid være, en del af samfundet, og jeg finder det derfor relevant at diskutere dets rolle

heri, og hvad der legitimerer dets tilstedeværelse. Jeg mener, at sociologer i høj grad kan bidrage til en vidensindsamling, der bl.a. kan fremme kendskabet til det militære felt og som kan ligge til grund for en debat om Forsvaret og militært relaterede aktiviteter. Det er således min hensigt, at dette speciale, blandt andet, skal udgøre et bidrag til denne vidensindsamling.

### **Projektdesign**

Problemformuleringen vil blive besvaret på baggrund af et kvalitativt datamateriale bestående af i alt 12 interviews med repræsentanter for hovedaktørerne, 1 fokusgruppe med repræsentanter for Politiet, feltobservation i forbindelse med en øvelse samt diverse uformelle møder og samtaler med interessenter. Desuden vil erfaringer fra min daglige gang på Forsvarsakademiet også indgå som en form for underliggende empiri i kraft af den indsigt det har givet mig i Forsvaret og relaterede områder. Teoretisk vil vægten blive lagt på organisationsteori/-sociologi og kulturteori.

I det følgende kapitel redegøres yderligere for mine metodiske overvejelser, dernæst påbegyndes analysen. Denne er inddelt i tre 'blokke', der svarer til de tre spørgsmål i problemformuleringen. I hver blok præsenteres den teori eller de orienterende begreber, der bruges for at besvare det respektive spørgsmål. Specialet indeholder derfor ikke et decideret teori-afsnit, men inkorporerer dette i analyseblokkene.

### **METODISKE OVERVEJELSER**

I det nedenstående redegøres for de metodiske overvejelser, der ligger bag udformningen af indeværende undersøgelse. Indledningsvist beskrives hvordan undersøgelsens formål og feltets karakter har indflydelse på den metodiske tilgang og arbejdsprocessen generelt. Dernæst redegøres for analyseniveau og aktør-struktur perspektivet i undersøgelsen samt overvejelser om validitet og gyldighed. Afslutningsvist præsenteres en række kildekritiske overvejelser og undersøgelsens arbejdsproces og overvejelser i forbindelse med dataindsamling og -behandling beskrives.

### **Rammer**

Undersøgelsen foretages i samarbejde med Institut for Ledelse og Organisation (ILO) ved Forsvarsakademiet, hvor jeg i februar 2006 startede som praktikant og siden har været ansat som projektmedarbejder. Udover at stå som et selvstændigt specialeprojekt, vil undersøgelsen også fungere som en overordnet afdækning/åbning af selve totalforsvarsfeltet og danne baggrund for ILO's videre forskning på området. Der er således tale om to sideløbende projekter, hvor konsulenter fra ILO har fungeret som ressourcepersoner og sparringspartnere. Det skal i denne

sammenhæng slås fast, at samarbejdet med Forsvarsakademiet på ingen måde hæmmer min akademiske objektivitet eller kritiske sans i forhold til Forsvaret og, at der på ingen måde har været et pres fra ILO's side, for at jeg skulle komme frem til bestemte resultater. Forsvarsministeriets 5. Kontor har ønsket fokus på området, men det har været op til mig selv at definere opgavens perspektiv og specifikke foci.

### **Formål og metodetilgang**

Min oprindelige indgang til specialets emne – det nationale danske totalforsvarssamarbejde – bundede i en undren over, 'hvad der rør sig' i dette sociologisk udforskede felt, især i forhold til kulturelle faktorer og deres betydning for samarbejdsrelationerne. Et organisationsteoretisk og organisationsudviklings perspektiv har således været givet fra starten. Det har fra min side været et klart mål med specialet at udføre sociologisk forskning, der kan gøre en forskel. Dette kommer bl.a. til udtryk i et ønske om, på baggrund af undersøgelsen, at komme frem til resultater der kan anvendes i totalforsvarsregi og, at kunne åbne feltet op for yderligere forskning. Det har været hensigten at undgå en decideret fejlfindings mission, men snarere at anlægge et mere fremadrettet udviklingsperspektiv.

Det jeg gerne vil belyse via denne undersøgelse er, *hvilke* kulturelle og sociale faktorer der har indflydelse på, dvs. hæmmer eller fremmer, samarbejdsrelationerne i totalforsvaret og *hvordan* disse faktorer påvirker og udfordrer relationerne, samt hvad der holder dette komplekse system sammen og i gang. Omdrejningspunktet for undersøgelsen vil således være at belyse noget af det, der kan siges at have indflydelse på samarbejdsrelationerne, ved at redegøre for og fortolke på holdninger, værdier, normer, selvforståelser, fordomme, diskurser o.l. hos de respektive aktører i samarbejdet. Disse faktorer har en subjektiv karakter, der gør det oplagt, at metoderne hvormed de udforskes, er kvalitative af natur. Jeg har derfor valgt at udforske feltet via en række kvalitative interviews, en enkelt feltobservation og en enkelt fokusgruppe med repræsentanter for de organisationer og myndigheder der indgår i det fælles beredskab<sup>4</sup>.

Det er min hensigt i højere grad at kunne udtale mig om overordnede mønstre og tendenser i relationerne mellem aktørerne, end om forhold der angår mere specifikke problemstillinger hos enkelte af aktørerne. Jeg vægter således et overblik over hele feltet frem for en mere dybdegående undersøgelse af ét specifikt aspekt af feltet. Dette valg bunder i høj grad i det faktum, at der ikke tidligere er forsket på området, og at der således ikke foreligger klart definerede variable og

---

<sup>4</sup> (De 12 interviews er vedlagt fuldt transskriberede, fokusgruppen er i referatform, se vedlagt CD).



'grydeklare' problemstillinger, der blot skal uddybes. Det er derfor nødvendigt at lave en undersøgelse, der åbner op for feltet og de problematikker, dynamikker og diskurser det indeholder, før man kan kaste sig ud i sådanne mere 'målrettede' undersøgelser. Det er min opfattelse, at kvantitative undersøgelser ikke er hensigtsmæssige i denne sammenhæng, da disse ikke i tilstrækkelig grad vil belyse de dynamikker og relationer, der er undersøgelsens fokus. Feltet er for komplekst, og var forud for denne undersøgelse for udforsket til, at man uproblematisk kunne reducere det til specifikke uafhængige og afhængige variable. (Se afsnittet kildekritik).

Jeg anlægger et socialkonstruktivistisk perspektiv på mit undersøgelsesobjekt. Jeg ser altså organisationerne og det der foregår i dem, som noget der både skabes af og fortolkes på af menneskerne der indgår i disse. Jeg beskriver verden som mine respondenter oplever den ud fra den forudsætning, at den afgørende virkelighed, er den de selv oplever. Denne tilgang sammenfattes i Thomas teoremet (Thomas 1931:50), der dikterer, at *"If men define situations as real, they are real in their consequences"*. Jeg vil forsøge at se igennem respondenternes umiddelbare erfaringer og fortolkninger af disse, og undersøge de mere eller mindre bevidste ræsonnementer der ligger bag. Undersøgelsens videnskabsteoretiske tilgang er således fænomenologisk og dermed fortolkende og forståelsesorienteret. Fænomenologien har som omdrejningspunkt at belyse både hvad der fremtræder og hvordan; den udforsker menneskers perspektiver på deres verden. I forhold til mit valg af metode, er der god overensstemmelse mellem et fænomenologisk perspektiv og brugen af kvalitative interviews, idet disse giver en enestående adgang til respondenternes grundlæggende oplevelse af deres verden (Kvale 1997:61-63).

### **Feltet og metodetilgang**

Min tilgang til feltet har i den indledende fase været præget af, at mit forudgående kendskab til hvad der foregår på totalforsvars området var begrænset. Selvom jeg i kraft af min sociologiske indsigt og kendskab til Forsvaret nok kunne have en formodning om, hvad der er på spil i feltet, måtte jeg nødvendigvis være åben over for, at der kunne optræde 'fænomener', som jeg ikke kunne forudsige. Mit metodevalg måtte derfor nødvendigvis være fleksibelt overfor sådanne uforudsete fænomener, hvilket gør en kvalitativ og eksplorativ tilgang til feltet oplagt for denne undersøgelse (jf. Kvale 1997:107). Da der, som nævnt, ikke tidligere er forsket i feltet, er det hensigtsmæssigt at arbejde eksplorativt og lade projektet være empiritungt. Jeg har således valgt i høj grad at 'lade feltet tale' og derefter bruge eksisterende teori til at tolke på det 'sagte'. Det er derfor hensigtsmæssigt at arbejde med en teorimosaik frem for en enkelt teori og et samspil mellem en sådan og empirien.

Totalforsvarsfeltet indeholder mange forskellige niveauer og facetter, og det er som sådan ikke muligt at trække en meget snæver teori ned over dette. (Dette ser jeg som endnu et argument for at arbejde kvalitativt fremfor kvantitativt). Det kræver derimod forskellige teorier/begreber at forklare eller belyse dets dynamikker og relationer. Feltet 'stritter' i mange retninger, og der dukker ofte nye interessante fænomener op i empirien, som igen kan forklares/belyses ved indragelsen af ny teori eller modifikation af den eksisterende. Der er mere specifikt tale om en kontinuerlig vekselvirkning mellem de observerede data og en vifte af teorier, der kan belyse det observerede. Analysen har på denne måde ikke *kun* foregået efter afslutningen af dataindsamlingen, men delvist også samtidigt med denne.

Den overordnede metodiske tilgang der anvendes i denne undersøgelse er den såkaldte *adaptive theory*. Tilgangen er lanceret af Derek Layder (1998) og er i princippet et brobygningsforsøg mellem dualismer som kritisk realisme/kritisk rationalisme og metodologisk kollektivism/metodologisk individualisme. Tilgangen søger desuden at overskride den kløft der er mellem vidensudvikling via henholdsvis deduktion og induktion. Den adaptive teori er således hverken decideret induktiv eller deduktiv; den er ikke enten-eller men både-og. (Jacobsen 2007:252, 264). Den adaptive tilgang udgør ikke en samlet metodologi, men repræsenterer et pragmatisk og eklektisk forhold til vidensproduktion. Tilgangen positionerer sig i spændingsfeltet mellem grounded og grand theory, men må ikke forveksles med middle-range theory. Adaptiv theory er dog 'middle-range' i den forstand, at den søger efter forbindelser mellem struktur og aktør og, at den ofte vil tage afsæt i studier af samfundets mellemlag, da det specielt er her struktur-aktør problematikker kan observeres. (Jacobsen 2007:263-64). Det adaptive i tilgangen skal både ses i forhold til teori og empiri og deres indbyrdes forhold. Den teori der, som udgangspunkt, anvendes i en given undersøgelse tilpasses eller formes på baggrund af en sensitivitet overfor datamaterialet. Man kan hermed tale om, at teorien adapterer sig til empirien. Samtidigt med den teoretiske adaptation bearbejdes og tilpasses data via eksisterende teori i form af teoretiske begreber, typologier og modeller. Der sker således en adaptation af virkeligheden til teorien. Den adaptive teori er både proces og produkt og både en tilgang og resultatet af denne, fordi det adaptive både viser hen til den teori der anvendes, og tilpasses i forhold til ens data og til den mere eller mindre tentative teori der er produktet af forskningen. (Jacobsen 2007:261-62). Der dikteres ikke en foretrukken dataindsamlingsmetode eller lægges op til en bestemt måde at gribe et adaptivt studie an på. Der lægges dog op til, at man lader sig vejlede af såkaldte 'orienterende begreber', der er dækker over teoretiske begreber eller kategorier der har en vis forklaringskraft i forhold til det studerede og dermed kan virke retningsanvisende for tematiseringer og indsamling af empiri. På denne måde benytter man

indledningsvist eksisterende begreber til at inspirere bearbejdningen af egen empiri, med henblik på at danne nye teoretiske konstruktioner. Denne teoretisering finder sted løbende igennem hele forskningsprocessen, og analysen kan derfor i praksis ikke skilles fra den generelle forskningsproces. (Jacobsen 2007:265-67, 271, 272).

Jeg vil, som sagt, lave en undersøgelse med basis i empirien, idet feltet er udforsket og undersøgelsen også har til formål at åbne feltet op. Teori optræder, jf. min adaptive tilgang, gennemgående i undersøgelsen som 'orienterende begreber', der har til formål at virke retningsanvisende for fortolkningen af datamaterialet, og som heuristiske redskaber i forbindelse med det efterfølgende analytiske arbejde. Jeg har i min analyse af datamaterialet fokuseret mere på, hvad der umiddelbart foldede sig ud af temaer og mønstre i dette, end på at trække bestemt teori ned over materialet. Processuelt har jeg under dataindsamlingen kun orienteret mig begrænset i forhold til teori og i højere grad forladt mig på min eksisterende sociologiske indsigt og organisationsteoretiske viden. Teorien har gennemgående i specialet fået en mere 'underordnet' rolle i forhold til empirien. Dette skal forstås på den måde, at jeg i højere grad har forfulgt de mønstre der har foldet sig ud i empirien, end jeg har kigget efter mønstre der på forhånd var defineret af teori. Man kan således argumentere for, at jeg i min tilgang til og brug af teori tenderer en modificeret grounded theory tilgang. Der er således på dette område tale om en *meget* fri og fleksibel brug af de adaptive principper (jf. Jacobsen 2007:261). Dette har ikke været bevidst, men skyldes bl.a. en vis 'forgabelse' i og fokus på empirien, der bunder i, at jeg var meget ivrig efter at få større indsigt i mit studieobjekt, og i at jeg følte, at det hovedsageligt var gennem dataindsamling jeg kunne få indsigt i strukturen og processerne i mit felt.

Undersøgelserprocessen indeholder både induktive/eksplorative og deduktive/elaborative elementer, men må altså siges at hælde mest til den induktive side, idet jeg, som udgangspunkt, i højere grad har taget afsæt i empirien end i decideret teori læsning. Jeg har desuden hverken til hensigt at verificere eller forkaste diverse teorier, men bruger derimod teori og begreber/kategorier til at belyse og forklare mine indsamlede data. Dermed ikke være sagt, at jeg er gået til feltet fuldstændigt uden forudgående antagelser om dette, hvilket jeg hverken anser som muligt eller hensigtsmæssigt.

Konkret tog jeg 'teoretisk' udgangspunkt i den eneste eksisterende artikel om samarbejdsrelationer i totalforsvarssamarbejdet, (Dalgaard-Nielsen 2006) hvori det erklæres, at der faktisk findes kulturelle barrierer der har indflydelse på samarbejdet aktørerne imellem. Efterfølgende lod jeg min sociologiske og organisationsteoretiske indsigt vejlede mig i den videre udforskning af feltet og i

uddybelsen af, hvori disse barrierer består. For at undgå at få et forkert billede af feltets relationer og dynamikker startede jeg ud med en noget 'teorisvag' tilgang og fokuserede på empirien. Jeg lod ikke mine forforståelser af feltet dominere, men dog vejlede mig i undersøgelsesproces og optik. Jeg startede således ud med nogle få meget brede kategorier/forforståelser/'teorier' og udbyggede og modificerede (adapterede) det potentielle teoretiske arsenal i takt med, at de empiriske observationer gjorde det relevant. Samtidigt med at de indsamlede data havde betydning for mine teoretiske overvejelser, virkede den adapterede teori altså som en vejledning for tilgangen til datamaterialet. Når nye fænomener, mønstre o.l. dukkede op i empirien, førte det således til nye overvejelser om, hvilke teorier og begreber der kunne have forklaringskraft i forhold hertil. Gennem hele undersøgelsesforløbet har min forståelse af det undersøgte ændret og udvidet sig. Der dukkede f.eks. ofte nye aspekter, dimensioner og indsigter op når jeg vendte tilbage til litteratur eller empiri, fordi jeg i mellemtiden havde fået en øget indsigt i og forståelse for begreber og sammenhænge samt mit studieobjekt som sådan.

Teoretisk arbejder jeg hovedsageligt med (organisations-)sociologiske tilgange, og fokuserer på gruppeprocesser, interaktion og kulturs betydning. Totalforsvaret er som nævnt ikke en organisation som sådan, men det er alligevel muligt at anvende organisations sociologisk teori i belysningen af de processer der foregår i feltet. De aktører der indgår i samarbejdet kommer fra organisationer og totalforsvaret udgøres af samarbejde mellem disse. Totalforsvaret har desuden træk tilfælles med 'rigtige' organisationer. Dette uddybes i analysen.

### **Aktør-struktur forhold og analyseniveau**

Jeg arbejder på et meso eller 'inter-organisationelt' analyseniveau frem for et decideret mikro eller makro perspektiv. Jeg beskæftiger mig med relationerne i mellem (og kultur og diskurser hos) aktørerne i totalforsvaret, dvs. de respektive organisationer, frem for enkeltindivider eller overordnede strukturer. Sat på spidsen ses undersøgelsens respondenter derfor ikke som individer som sådan, men som repræsentanter for den kultur og de værdier, normer, forforståelser og diskurser m.m., der eksisterer i deres hjem-organisation. Jeg antager således, at der eksisterer en sådan fælles kultur hos de respektive organisationer som respondenterne repræsenterer og, mere eller mindre bevidst, taler på baggrund af. Jeg inkluderer dog i denne antagelse, at der sandsynligvis, indenfor den samme organisation, også kan forekomme sub- eller modkulturer i forhold til den fremherskende organisationskultur, og at der vil forekomme kulturelle flertydigheder, der er åbne for forskellige fortolkninger. Jeg er opmærksom på, at forhold hos den

enkelte respondent, eventuelt kan have betydning for dennes syn på samarbejdsaktører og – relationer. Der tages så vidt muligt højde for dette i fortolkningen af respondenternes udsagn.

Jeg ser forholdet mellem totalforsvarsaktørerne og totalforsvarsstrukturerne som gensidigt påvirkende. Ressourcer og procedurer har betydning for aktørerne da disse på samme tid giver dem både muligheder og begrænsninger for at agere. Samtidigt er aktørernes handlinger med til at fortolke på strukturerne og 'indholdsudfylde' totalforsvarssamarbejdet. Hver gang aktørerne tager del i beredskabsarbejdet er de både med til at reproducere strukturerne for arbejdet og deres egen fortolkning af, hvad strukturerne indebærer. Man kan således argumentere for, at aktørerne *skaber* totalforsvaret hver gang de samarbejder, og at dette system således i høj grad eksisterer i kraft af, at aktørerne eksisterer og udfører deres opgaver (sammen). Aktørerne derimod eksisterer også som selvstændige agenter uafhængigt af deres rolle og opgaver i totalforsvars regi. Deres hverdag og opgaver påvirkes i høj grad af beredskabsstrukturer og -opgaver, men deres eksistens er ikke betinget af det fælles beredskabs arbejde.

### **Validitet og reliabilitet**

De fremkomne resultater er karakteriseret af at være min subjektive fortolkning og forståelse af mine respondenters holdninger og handlinger fremfor at være objektive kausalbeskrivelser. Ofte vil der også være tale om en hvis grad af dobbelt hermeneutik, idet jeg fortolker på interviewpersonernes fortolkninger af deres medaktørers holdninger og handlinger m.m. Forståelsen af samarbejdsrelationerne kommer således gennem et studium indefra og ikke gennem en undersøgelse udefra, hvor forskeren blot er observatør. Dette stiller krav til forskerens objektivitet, kritiske sans og evne til at 'træde et skridt tilbage', hvilket jeg har været meget opmærksom på.

Feltet er meget komplekst og mangfoldigt på flere niveauer og det er usandsynligt, at *alle* holdninger, værdier, normer, selv- og forforståelser er beskrevet fuldstændigt i indeværende undersøgelse. Dette er dog heller ikke min hensigt. Min undersøgelse er kvalitativ, fremfor hypotesetestende, og resultaterne vil være afhængige af de respondenter jeg har udvalgt, og hvad jeg har fundet det relevant at spørge dem om. Dette mener jeg dog ikke svækker undersøgelsens eksterne validitet (jf. Harboe 2001:70); Dataindsamlingen er gennemført med udgangspunkt i min overordnede problemstilling, og datamaterialet må siges at kunne udtale sig om de generelle tendenser og mønstre i forhold til, hvordan samarbejdsrelationerne aktuelt ser ud og opfattes af en række deltagere i samarbejdet. Jeg mener således også, at der er intern validitet i undersøgelsen, idet min empiri gør mig i stand til at besvare min problemformulering. (Harboe 2001:69). De adspurgte er

alle en del af en af de organisationer, der deltager i det fælles beredskabsarbejde, og har alle erfaring med samarbejdsrelationerne. Deres tilkendegivelser må således antages at være valide udsagn i forhold til besvarelsen af undersøgelsens problemformulering, såfremt de ikke af ukendte årsager har fordrejet sandheden. Det er i den sammenhæng min opfattelse, at respondenterne har haft tillid til mig og mit løfte om anonymitet. Respondenterne har alle udvist stor interesse for at deltage i undersøgelsen og dennes resultater. De har svaret velvilligt på mine spørgsmål, og endda berettet om forhold og hændelser de ikke nødvendigvis behøvede at afsløre for mig. Der har generelt været en god overensstemmelse respondenterne imellem i forhold til det billede, de hver især har tegnet af samarbejdsrelationerne i dag. Der har dog været en tendens til, at de respektive interviewpersoner har forstået nogle af de samme spørgsmål lidt forskelligt. Dette ser jeg dog ikke som en alvorlig udfordring for reliabiliteten (jf. Harboe 2001:71-74), men snarere som et udtryk for de forskellige organisationer eller 'kulturer' de hver især kommer fra, og en forskel i perspektiv, der er grundet, at de ikke alle sidder med samme type opgave eller på helt samme organisatoriske niveau.

### **Arbejdsproces**

De indledende øvelser bestod af skrivebordsresearch af aktører, struktur og opgaver i totalforsvaret samt deltagelse i et 2-dages seminar på Forsvarsakademiet, hvor de respektive aktører fortalte om deres arbejde. Det stod hurtigt klart, at der kun forelå en enkelt artikel (Dalgaard-Nielsen 2006), der beskæftigede sig med beredskabet fra en kulturel vinkel. For at kunne indskærpe undersøgelsens problemformulering og identificere relevante nedslagspunkter fandt jeg det derfor nødvendigt at udføre en pilotundersøgelse forud for selve undersøgelsen.

### *Pilotundersøgelsen*

Pilotundersøgelsen bestod af informant interviews med repræsentanter for de respektive organisationer i beredskabet og derudover observation ifbm. en stabsøvelse med deltagelse af hovedaktørerne. Alle interviewene var af ca. 1½ times varighed.

Udvælgelsen af respondenter blev foretaget med afsæt i min deltagelse i totalforsvarsseminaret på Forsvarsakademiet. Jeg antog, at de repræsentanter for beredskabsaktørerne man havde samlet i denne sammenhæng måtte være nøglepersoner i feltet og dermed relevante for mig at tale med. Jeg udførte 4 interviews; et med en repræsentant for Beredskabsstyrelsen (BRS), et med repræsentanter for Politiet (PO), et med en repræsentant for Hjemmeværnet (HJV) og et med en journalist fra DR der bl.a. har skrevet artikler om beredskabsarbejdet. Organisationerne BRS, PO og HJV er valgt

fordi de er hovedaktører i totalforsvaret og journalisten ud fra en forventning om, at han kunne komme med en informeret vurdering af samarbejdet 'set udefra'.

På baggrund af min skrivebordsresearch og undersøgelsens overordnede problemfelt udarbejdede jeg en vejledende interviewguide til pilotundersøgelsen. Jeg spurgte bredt, men forholdsvis direkte, ind til udfordringer, brudflader og dilemmaer i samarbejdet med de andre beredskabsaktører. Spørgeguiden har haft den samme grundkerne ved alle interviewene, men er blevet modificeret undervejs både på baggrund af ting, der kom frem under interviewet, som jeg også gerne ville diskutere med andre respondenter, og fordi nogle spørgsmål viste sig ikke at fungere efter hensigten, eller at være direkte irrelevante. Jeg har desuden tilføjet forskellige spørgsmål til de enkelte interviews på baggrund af hvem jeg skulle tale med, og hvad de specifikt kunne belyse og bidrage med. Interviewene var generelt meget 'ustrukturerede', idet jeg lagde vægt på at forfølge eventuelle interessante tanker og holdninger frem for stringent at holde mig til de præfabrikerede spørgsmål. Det var vigtigt for mig at få så mange interessante vinkler frem som muligt, der kunne give mig en ide om, hvor det ville være relevant at slå ned i forhold til udarbejdelsen af forskningsspørgsmål og en endelig problemformulering.

Som led i min indledende undersøgelse af feltet deltog jeg som observatør ved en såkaldt stabsøvelse på Aalborg politigård. Øvelsen indebærer gennemgangen af forskellige opdigtede, men realistiske, katastrofe scenarier, som deltagerne så skal forholde sig til og søge at afhjælpe ved fælles indsats, på samme måde som hvis krisen var virkelig. Deltagerne i øvelsen er repræsentanter for hovedaktørerne i det fælles beredskab i en region. Min deltagelse i denne øvelse gav et godt indblik i, hvordan samarbejdet er tænkt, og hvordan det reelt fungerer, samt i nogle af de dynamikker og problematikker der er på spil i feltet.

Pilotundersøgelsen var ikke tænkt som en decideret afprøvning af interviewguiden som sådan, men mine erfaringer fra denne har været med til at forme og give ideer til spørgsmålene i hovedundersøgelsen. De indsamlede pilot-data er brugt i analysen, hvor de har været relevante for besvarelsen af den endelige problemstilling. Som et led i indsnævringen af problemformuleringen og identificering af nedslagspunkter blev de transskriberede interviews bearbejdet i Nvivo (Software til computerassisteret kvalitativ dataanalyse). Denne bearbejdning var med til at anskueliggøre de mønstre og tendenser i forhold til samarbejdet, som kom frem under interviewene. I kodningen brugte jeg både kategorier, som jeg på forhånd havde opstillet, og nogle der emergerede fra datamaterialet under bearbejdningen af empirien. Bearbejdningen af data fra

pilotundersøgelsen dannede baggrund for en række forskningsspørgsmål eller indledende nedslagspunkter, som jeg brugte som retningsangivende støttepunkter i den første fase af hovedundersøgelsen. Disse blev, efterhånden som jeg arbejdede mig ind i feltet og datamaterialet, skærpet og endeligt afløst af den nuværende problemformulering.

### *Hovedundersøgelsen*

I hovedundersøgelsen udvalgte repræsentanter for Hjemmeværnet, Politiet, Beredskabsstyrelsen og det kommunale redningsberedskab, fordi disse aktører er hovedaktører i totalforsvaret. Jeg fandt frem til respondenterne ved at spørge deltagerne i pilotanalysen samt fra den første del af hovedundersøgelsen, om de kunne anbefale mig at snakke med andre, der arbejder med totalforsvaret enten i deres egen organisation eller hos samarbejdspartnere. Jeg udvalgte desuden respondenter via deltagerlisten fra det seminar på Forsvarsakademiet om totalforsvaret, som jeg deltog i, samt via mit personlige netværk.

Mit udvælgelseskriterie var først og fremmest at respondenterne, uanset organisatorisk niveau, havde hands-on erfaring med beredskabsarbejdet eller planlægningen af dette. Jeg søgte desuden en jævn geografisk spredning af respondenterne, for at kunne få indsigt i forholdene forskellige steder i landet, idet min pilotundersøgelse antydede, at der var geografiske forskelle på samarbejdsrelationerne. Jeg har således talt med folk fra både Nordjylland, Århus, Fyn og Hovedstadsområdet med vægt på Nordjylland og København.

I forhold til respondenternes organisatoriske niveau blev det hurtigt klart at fik man fat i folk på for højt niveau gik der for meget 'politik i den'. (Noget der dog generelt har vist sig svært helt at undgå, idet alle respondenterne på et eller andet niveau havde en dagsorden!) Det var dog heller ikke ideelt at komme for langt 'ned' i organisationerne, da personerne her ikke havde det nødvendige overblik i forhold til samarbejdet. Det er således mit indtryk, at det er personer i den øvre del af organisationerne der har det fornødne overblik og de bedste forudsætninger for at forholde sig reflektivt til samarbejdsrelationerne. Folk på manuelt niveau kan fortælle om (mere eller mindre isolerede) oplevelser 'i felten', men beskæftiger sig ofte ikke med samarbejdet i samme grad som deres ledere, der har det som deres hovedbeskæftigelse at få samarbejdet til at fungere. Folk på det manuelle, operative niveau har derfor ikke på samme måde forudsætningerne for at give et samlet billede af forholdene. Man kunne sikkert med fordel have interviewet folk fra forskellige niveauer i samme organisation, men dette har ikke været ressourcemæssigt muligt i denne undersøgelse, hvorfor jeg har prioriteret at tale med folk der har det store overblik. Det har været et spørgsmål om at finde en passende balance, hvilket jeg mener at have opnået. Jeg har således i forbindelse med



hovedundersøgelsen afholdt deciderede interviews, og en enkelt fokusgruppe, med folk på mellemlider eller chef niveau, og haft mere uformelle samtaler med folk på manuelt niveau. Jeg har desuden i sidste del af undersøgelsesforløbet haft et møde med chefen for 5. Kontor under Forsvarsministeriet for at diskutere nogle af mine observationer, og få input om arbejdet med samarbejdet på ministerielt niveau.

### *Dataindsamling*

Interviewene i hovedundersøgelsen var delvist strukturerede interviews og alle havde en varighed af ca. 1½ time. Jeg havde, på baggrund af de forskningsspørgsmål jeg havde opstillet efter pilotundersøgelsen, en række forhold jeg ønskede at få belyst, men forfulgte stadig til en hvis grad interessante 'sidespring' fra interviewguiden for at være åben for nye synsvinkler og informationer som respondenterne kunne komme med. Dette skete dog ikke i så høj grad som i pilotundersøgelsen. Jeg berørte ikke nødvendigvis emner i den rækkefølge interviewguiden dikterede, men lod i høj grad samtalen følge sin egen rytme. Nogle respondenter kom således af sig selv ind på emner jeg ville have spurgt ind til senere i interviewet.

Spørgsmålene i interviewguiden til hovedundersøgelsen (se vedlagt CD) var delt op i 8 kategorier; Samarbejdet med de andre, aktuel status og samarbejdsvilkår, personlige relationer og kendskab til de andre, regionale og niveaumæssige forskelle, ydre påvirkninger, udviklingsområder og forholdet til medierne. Spørgsmålene blev opstillet på baggrund af mine oprindelige forskningsspørgsmål, der var udledt af resultaterne fra bearbejdningen af data fra pilotundersøgelsen.

Spørgsmålene i interviewguiden til hovedundersøgelsen og selve guiden blev til en hvis grad modificeret igennem forløbet på baggrund af ting, der var dukket op i tidligere interviews som jeg gerne ville spørge ind til i de næste. Jeg holdt mig desuden åben for nye fænomener, som jeg ikke på forhånd havde forberedt spørgsmål om. Der foregik således en kontinuerlig kvalificering af guiden efterhånden som jeg kom mere og mere ind i feltet, og fik større indsigt i problemstillingerne.

Fokusgruppen bestod af en række politiinspektører, hvoraf nogle har været arbejdet under fyrværkeriulykken i Seest ved Kolding. Jeg stødte i forbindelse med undersøgelsen flere gange ind i den opfattelse hos respondenterne, at denne hændelse havde været en eye opener i forhold til forståelsen af, at det er vigtigt at alle aktører medvirker og samarbejder i forbindelse med en krise. Jeg fandt det derfor interessant at høre dem om, hvad der beredskabsmæssigt fungerede og ikke fungerede i forbindelse med afhjælpningen af ulykken. Til denne fokusgruppe udarbejdede jeg en

række spørgsmål, der hovedsageligt drejede sig om lessons learned i forbindelse med hændelsen, men som også spurgte ind til generelle forhold omkring samarbejdet.

### *Databehandling*

Analysen har i princippet foregået sideløbende med dataindsamlingen, idet jeg igennem hele forløbet har været refleksiv i forhold til hvordan det jeg har læst og observeret kan spille sammen. I tråd med min adaptive tilgang har der således været en kontinuerlig vekselvirkning mellem teoretiske overvejelser og empiri. Konkret er dette kommet til udtryk ved udformningen af diverse notater om observationer, interesseområder og mulige forklaringer m.m. samt udarbejdelsen af en række modeller over mulige sammenhænge i feltet. Selve analysen af de indsamlede data er foregået ved hjælp af Nvivo, der er et softwareprogram til computerassisteret kvalitativ dataanalyse. Bearbejdningen er foregået ved at lave kodninger i materialet og på baggrund af disse udlede mønstre, tendenser og teorier. Jeg har både arbejdet med kategorier som jeg havde opstillet på forhånd, bl.a. i forbindelse med pilotundersøgelsen og på baggrund af ovennævnte analyse notater, og med kategorier der viste sig relevante undervejs.

### **Kildekritik**

Da totalforsvaret er et område, hvor der ofte foregår ændringer, har den sikreste måde hvorpå jeg kunne skaffe sig aktuel og gyldig information om emnet vist sig at være gennem søgninger på Internettet (aktørernes samt diverse ministeriers hjemmesider) suppleret med informationer fra respondenterne. Ligesom det gør sig gældende for feltet som sådan, er det karakteristisk for litteraturen om totalforsvaret, at der ikke findes en samlet gældende beskrivelse af systemet. Man må således sammenstykke det samlede billede på baggrund af diverse artikler, lovbemærkninger, retningslinjer og redegørelser, der dækker forskellige aspekter af beredskabet. Den skriftlige litteratur, der findes om emnet, kan desuden være risikabel at bruge, da oplysningerne ofte er forældede på nogle punkter. Jeg har derfor været meget opmærksom på at sortere i oplysningerne i den anvendte litteratur om totalforsvaret.

Man kan ligne min undersøgelse af totalforsvarsfeltet med en nærmest etnografisk udforskning af en tæt, uudforsket jungle! Det har krævet mange hug med macheten at danne sig et bare nogenlunde tilstrækkeligt overblik over denne regnskov. Bare det at finde ud af, hvor det var mest relevant at starte med at hugge en vej, og hvad jeg præcist skulle søge efter undervejs, krævede en del research. Denne uigennemsigthed har resulteret i, at jeg ikke altid har taget de mest lige veje gennem feltet, fordi disse simpelthen ikke var synlige og logiske for mig før jeg, så at sige, via en zig-zag rute, var

kommet igennem krattet. Der har ligeledes været visse sprogproblemer i mødet med junglens indfødte, der hovedsageligt skyldtes indforståetheder og begrebsforvirring. Det samme begreb kunne dække over forskellige ting alt efter hvilket område af junglen jeg befandt mig i, og jeg oplevede ofte at respondenterne tog for givet, at jeg var inde i betegnelser, forhold og sammenhænge, der var logiske og naturlige for dem selv på grund af deres organisatoriske udgangspunkt, men som først til fulde gav mening for mig senere i forløbet. Det har kun i begrænset omfang været muligt at spørge andre til råds i forhold til feltet, og hvordan undersøgelsen burde gribes an, fordi ingen har været tilstrækkeligt inde i feltet og min vinkel på dette, til at kunne rådgive mig. Det har således ikke været muligt at følge trådte stier frem til interessante og relevante 'lysninger', hvilket bestemt ikke har været uinteressant, men til tider frustrerende og generelt meget tidskrævende.

De ovenfor beskrevne forhold har resulteret i, at jeg reelt først i undersøgelsens endelige faser har haft det overblik der skulle til for at tilrettelægge undersøgelsen mest hensigtsmæssigt. Set i bakspejlet kunne det således sandsynligvis have skærpet undersøgelsen kun at have beskæftiget sig med 2 geografiske regioner, og så dække samme type aktører begge steder. På denne måde ville man i regionen have snakke specifikt med dem, der faktisk arbejder sammen eller burde samarbejde, og kunne holde deres udtalelser op imod hinanden samt sammenligne regionerne. Dette er dog langt hen ad vejen også muligt på baggrund af det eksisterende datamateriale. Det ville desuden klart have været en fordel at have udført flere feltobservationer, idet jeg her ville have fået førstehånds indsigt i samarbejdsrelationer m.m., hvorimod viden den der fremkommer i interviewene altid vil være farvet af respondenternes tolkning af situationerne. (jf. Kvale 1997:110-111). Dette har desværre ikke vist sig muligt. Både på grund af mangel på relevante arrangementer og på grund af begrænset adgang til de eksisterende.

Jeg vil afslutningsvist knytte nogle kommentarer til min rolle som forsker og betydningen af min tilknytning til Forsvarsakademiet.

Der er ingen tvivl om, at min snart 3-årige ansættelse på Institut for Ledelse og Organisation ved Forsvarsakademiet (FAK) har givet mig indsigt i Forsvaret som felt og har kvalificeret mig i forhold til at forstå de andre aktører i totalforsvaret. Det har været utrolig lærerigt og spændende at arbejde på Instituttet, og jeg er ikke i tvivl om, at opgavetyperne der og det militære felt i sig selv, er det jeg ser mig selv arbejde med i fremtiden. Den 'konsulentånd' der mere eller mindre bevidst hersker på Instituttet, adskiller sig fra en mere generel akademisk ånd, idet der ved den førstnævnte er mere fokus på, at forskningsresultater konkret kan omsættes til praksis og på en kontinuerlig

vekselvirkning mellem teori/forskning og praksis. Denne tilgang tiltaler mig personligt meget. Det er utroligt tilfredsstillende at kunne bruge sine akademiske kompetencer på noget, der gør en forskel, når man som studerende er vant til at 'skrive til boghylden'. Alt i alt har min færden på FAK uundgåeligt påvirket min optik på og tilgang til forskningsobjekterne, og har uden tvivl været med til at nære mit ønske om, at de resultater jeg kommer frem til i specialet, også skal kunne anvendes i praksis. Jeg føler dog på ingen måde, at jeg har tilsidesat min rolle som sociolog, men det har krævet, at jeg af og til har måtte træde et par skridt tilbage, og 'luge lidt ud' i mit arbejde.

Min tilknytning til Forsvarsakademiet har uden tvivl lettet min adgang til feltet. På et praktisk niveau har det betydet forholdsvis nem adgang til kontaktoplysninger og anden information, der ellers ikke er umiddelbart tilgængelig. I en mere overført betydning har det, så vidt jeg har kunnet bedømme, virket legitimerende, at jeg kom fra FAK. Dette gør sig specielt gældende i min kommunikation med Forsvarsministeriet. Generelt var det min opfattelse, at det at jeg kom fra akademiet gjorde det nemmere for respondenterne at 'placere' mig. Det gjorde det nemmere at finde ud af 'hvad jeg var for en', og hvad jeg ville, fordi de allerfleste havde kendskab til FAK og det arbejde der udføres der. Jeg blev opfattet som en del af et større system, som de også selv var medlem af. Jeg gjorde det klart for alle respondenterne, at jeg både var tilknyttet Universitetet og FAK, men det er mit indtryk, at de i højere grad så mig som repræsentant for Forsvarsakademiet, og at det var den af mine 'roller' de følte sig bedst tilpas med. Det at jeg også var tilknyttet Aalborg Universitet blev umiddelbart taget vel imod, men jeg fornemmede en vis bekymring for en 'overakademisering' af problematikkerne omkring samarbejdsrelationerne på bekostning af den mere pragmatiske og handlingsorienterede tilgang til disse som konsulenter typisk opererer med. Denne reaktion er ikke overraskende taget i betragtning at respondenterne kommer fra organisationer der er meget hands-on og opgaveorienterede. Min FAK baggrund gjorde desuden, at en del respondenter havde en forventning om, at jeg havde en grundlæggende indsigt i deres arbejde og totalforsvaret som sådan. Dette førte i nogle tilfælde til den ovenfor nævnte indforståethed. I denne sammenhæng kom min indsigt i Forsvaret mig helt sikkert til gode i mine interviews med repræsentanter fra Hjemmeværnet.

I det følgende på begynder besvarelsen af de problemformuleringen. Analysen er delt op i 3 blokke, der modsvarer de 3 spørgsmål i problemformuleringen. Specialet har ikke et separat teori-afsnit. Teorien er i stedet inkorporeret i de respektive analyseblokke således, at der i disse præsenteres teori, der er relevant for at besvare det pågældende forskningsspørgsmål.

## **ANALYSEBLOK 1 – TOTALFORSVARET SOM ORGANISATORISK FÆNOMEN**

I det følgende besvares problemformuleringens spørgsmål 1; *'Hvordan er det danske nationale totalforsvar tilrettelagt, og hvordan kan det karakteriseres som organisatorisk fænomen'*.

Den første del af analyseblokken giver en beskrivelse af totalforsvaret, herunder redegøres for systemets formål og funktion samt for totalforsvarsbegrebets udvikling og det overordnede grundlag for samarbejdet mellem aktørerne i beredskabssamarbejdet. En yderligere uddybning af konceptets strukturer og elementer findes i Appendiks A.

I den anden del af analyseblokken diskuteres på baggrund af organisationsteori 'traditionelle' og unikke organisatoriske træk ved totalforsvaret, med henblik på at kunne give en karakteristik af totalforsvaret som organisatorisk fænomen.

### **DET DANSKE NATIONALE TOTALFORSVAR**

#### **Totalforsvarskonceptets udvikling**

##### *Begrebets rødder*

Et troværdigt dansk forsvar er op igennem historien aldrig blevet opfattet som et isoleret militært anliggende. Selve begrebet *totalforsvar* har rødder tilbage til tiden omkring 2. Verdenskrig. Betegnelsen blev anvendt første gang i 1948 i *"Betænkning vedrørende civilforsvarets organisation"* (Indenrigsministeriets Luftværnsudvalg). Heri påpeges, at den totale krig, dvs. en konflikt hvor der ikke skelnes mellem civile og militære mål, kræver et totalt forsvar, der effektivt samler alle samfundets ressourcer for at holde fjenden fra døren og samfundet funktionsdygtigt under krig. Formålet med totalforsvaret var altså oprindeligt tæt knyttet til ideer om den totale krig og territorialforsvar. (Petersen & Jacobsen 1997:216; FKO et al. 1998:3; Astrup 2007:10-11).

Under den kolde krig frygtede man i Vesten især et angreb fra landene i Warszawa pagten. Man lagde derfor i Danmark planer for, hvorledes de civile beredskaber og myndigheder samt politiet skulle støtte og samarbejde med de militære instanser hær, flåde, flyvevåben og hjemmeværn. Det militære forsvar skulle afvise fjendens angreb, og de civile elementer holde samfundet kørende under krigen. I 1986 defineres totalforsvaret således som: "Den samlede og koordinerede indsats på alle områder med henblik på at opretholde forsvarsviljen, og sikre den bedst mulige udnyttelse af alle militære og civile ressourcer til at forebygge krig, at forsvare landet og at opretholde et organiseret samfund, herunder at beskytte befolkningens liv og ejendom." Totalforsvar indebar altså dengang en fokusering på at bevare det danske samfund funktionsdygtigt under *krig*. Efter afslutningen af Den Kolde Krig var der ikke længere en reel og umiddelbar militær trussel mod Danmark. Der indtraf en slags sikkerhedspolitisk vakuum,

som først blev punkteret af terrorangrebet i USA 11. september 2001. Før denne dato havde man i Danmark ikke holdt kriseøvelser i ca. 10 år, og regeringen havde skrottet næsten alle planer vedrørende national krisestyring. Baggrunden for dette var vurderingen, at der ikke var stor nok risiko til at begrunde en generel pligt hos ministrene til at planlægge for dette. (FKO et al. 1998:3; Jensen & Wadskær Nielsen 2003:6, 7, 23; Astrup 2007:10; Herning et al. 2005:12; Petersen 2007:74).

### *Vendepunktet 11. september 2001*

Terrorangrebet på World Trade Center i 2001 samt de efterfølgende hændelser i Madrid, London og på Bali har resulteret i den største revurdering af det danske trusselsbillede siden afslutningen af Den Kolde krig, og har indvarslet en ny sikkerhedspolitisk dagsorden samt et øget fokus på terrorberedskab og det moderne samfunds sårbarhed. Naturkatastrofer som orkanen herhjemme i 1999 og tsunamien i Asien samt hændelser som fyrværkeriulykken i Seest i 2004 har også medvirket til at illustrere nødvendigheden af nytænkning på beredskabsområdet. I 2003 ændredes Beredskabsloven således, at den krigsmæssige planlægning m.v. blev ændret til planlægning for 'større ulykker og katastrofer', en såkaldt all hazards approach. (Herning et al. 2005: 6, 11; Astrup 2007:11; Petersen 2007:74-75).

Nedtoningen af sandsynligheden for en konventionel militær trussel inden for en overskuelig fremtid, bevirker en overordnet udvikling fra fokus på territorialforsvar til fokus på krisehåndtering. Totalforsvar dækker således i dag i højere grad over det såkaldte *homeland security*, der emfaserer sikringen af generel samfundsmæssig sikkerhed og velfærd for borgerne. Det helt centrale i revurderingen af beredskabet har været forskydningen fra forberedelse på mellemstatslig krig til fredstidsopgaver og en bredere krisestyring med vægt på helhedssyn og intersektorel koordinering. En ændring i Beredskabsloven i 2003 flytter beredskabets fokus fra krigs- til fredstidsopgaver og skiftet skinner også igennem i definitionen af totalforsvaret i det nyeste Forsvarsforlig fra 2004; "Generelt omfatter totalforsvaret udnyttelsen af alle ressourcer for at opretholde et organiseret og funktionsdueligt samfund, beskytte befolkningen samt samfundets værdier." Det understreges samme sted, at sikkerhedsudviklingen fordrer, at dansk forsvar styrker kapaciteten både i forhold til internationale deployerbare styrker og hvad angår evnen til at imødegå terrorhandlinger og deres konsekvenser. Totalforsvaret er løbende blevet tilpasset den sikkerhedspolitiske situation, men man har ikke ændret grundlæggende på kernen i konceptet. Denne er stadigvæk *samarbejde* mellem civile og militære kapaciteter. Hvor de civile elementer i national beredskabssammenhæng tidligere var en støttefunktion for de militære myndigheder er det dog i dag omvendt. (FMN 2007: 3, 4; Astrup 2007:11; Hansen 2007:2, 5, 7).

### *I dag og i fremtiden*

Tiden op igennem 1990'erne, efter afslutningen af Den Kolde Krig, og frem til terrorangrebet i 2001 var en periode, der var præget af uklarhed om opgaver, planlægning og uddannelse i forhold til beredskabet. I dag er der tilgængelig god gang i udviklingen, og de seneste år har været karakteriseret af omstruktureringer og institutionelle nyskabelser. Udviklingen har bl.a. resulteret i et ønske fra flere sider om at ændre betegnelsen 'totalforsvar' til noget mere tidssvarende og dækkende, der ikke giver så stærke associationer til krig og forældede sikkerhedspolitiske forhold. Der er ingen tvivl om, at reformprocessen vil fortsætte i de kommende år i forhold til både menneske- og naturskabte katastrofer. Forsvarsministeriet har i denne sammenhæng taget initiativ til udarbejdelsen af en 'formalisering' af det nye samarbejdskoncept på beredskabsområdet. De har været i gang med at udarbejde et paper, der skal have fokus på aktørernes samarbejdsrelationer og opgaver, set i lyset af de sidste års udvikling på området. Konceptet skal fremme den fælles forståelse for beredskabet i Danmark, reducere kulturkløfter, styrke overblikket over strukturerne samt understøtte regeringens politik på området og en mere helhedsorienteret beredskabsplanlægning. (FMN 2007:2; Hansen 2007:5, 13). Arbejdet er dog midlertidigt sat på standby pga. uenigheder hos aktørerne(!) om, hvorvidt formaliseringen af det nye samarbejdskoncept er nødvendigt. Det forventes, at arbejdet med det nye koncept genoptages i 2008, dog i en anden form end tidligere. (Mundtlig meddelelse, 14.03.08, Major Jens Jørgen Hansen, 5. Kontor.)

### **Formål og funktion**

Det er meget vigtigt at påpege, at totalforsvaret ikke er en organisation som sådan, men derimod en række samarbejdsrelationer mellem forskellige organisationer og myndigheder på beredskabsområdet. På nogle områder har dette samarbejdskoncept dog træk der minder om 'almindelige' organisationer, hvilket vil blive uddybet i næste kapitel i denne analyseblok.

### *Formål*

Som nævnt ovenfor er den aktuelle hensigt med totalforsvaret i dag at sikre den bedst mulige udnyttelse af alle danske samfundsmæssige ressourcer til at holde samfundet funktionsdygtigt under kriser og beskytte befolkningen samt samfundets værdier. (Bl.a. Forsvarsministeriet 2004; FKO et al. 1998:2-3). Totalforsvaret er vores 'våben' i kampen mod angreb hvor fjenden kan være alt lige fra terrorister til en større natur- eller miljøkatastrofe, der truer den danske befolkning eller samfundets integritet. Målet for det samlede beredskab er et robust og sikkert samfund, dvs. et samfund der kun sjældent rammes af større katastrofer, ulykker og andre hændelser, og som kan håndtere dem der indtræffer på trods af forebyggende tiltag. Det konkrete mål er dermed forebyggelse af større

ulykker og katastrofer i den udstrækning det kan lade sig gøre, planlægning for håndtering af de større hændelser der alligevel indtræffer, afhjælpning af konsekvenserne samt genetablering af normale tilstande så hurtigt som muligt. (Regeringen 2005:12; Hansen 2007: 8; Friis 2007: 30).

Totalforsvarskonceptet er et væsentligt element i dansk sikkerhedspolitik. Dette ses bl.a. i det seneste forsvarsforlig (2005-2009), hvori det påpeges, at den sikkerhedspolitiske situation i dag fordrer en styrkelse af både totalforsvaret samt evne og kapacitet i forhold til deployeringen af danske tropper i internationale fredsbevarende eller fredsskabende missioner. På grund af det asymmetriske trusselsbillede må det samlede danske forsvar kunne løse opgaver både nationalt og internationalt. Globaliseringen respekterer ikke landegrænser og indebærer en internationalisering af problemer som sygdomme, konflikter og forurening m.v. Disse kan hurtigt spredes og det øger sandsynligheden for, at forhold i fjerne dele af verden kan blive til trusler og risici, der har betydning for Danmark. Vi kan således ikke tillade os at ignorere problemer og konflikter i udlandet. (Hansen 2007: 7; Friis 2007:29 Scharf 2007:37).

### *Funktion*

Det aktuelle trusselsbillede fordrer, at et effektivt samfundsberedskab er meget bredspektret, og kan håndtere mangeartede og vidt forskellige skadestyper og kræver dermed inddragelsen af mange forskellige aktører med hver deres speciale og kompetencer. Det ligger således implicit i totalforsvarskonceptet, at der må opereres med et beredskabsmæssigt helhedssyn, og at forskellige aktører må samarbejde på tværs af traditionelle organisatoriske og administrative skillelinjer for at kunne afhjælpe og forebygge de uforudsigelige og asymmetriske trusler og risici. Beredskabet skal være integreret i hele samfundsplanlægningen. Det robuste samfund skabes i det daglige arbejde før ulykken sker. Det er, eller bør i hvert fald være, en kontinuerlig proces bestående af risiko- og sårbarhedsanalyser, beredskabsplanlægning, uddannelse og øvelser, der løbende evalueres og eventuelt revideres både lokalt, regionalt og centralt. (Regeringen 2005:12, 18).

Det er vigtigt, at der er kontinuitet fra den daglige opgavevaretagelse og til beredskabet i ekstraordinære hændelser. Der er en glidende overgang fra almindelige såkaldte driftssituationer til de situationer, der stiller særlige krav til planlægning og indsats. (FMN 2007:4). Man kan tale om, at der skrues op og ned for det beredskabsmæssige blus alt efter karakter og omfang af den ulykke eller katastrofe, der skal afhjælpes. Der er tale om det lave blus ved hverdagsopgaver, som de enkelte beredskabsaktører kan løse 'ved egen kraft'. Når indsatsen kræver deltagelse af flere aktører skrues der lidt mere op for blusset, og ved opgaver der kræver mange/alle aktører på banen samt omfattende ressourcer i forhold til mandskab, tid og materiel, er vi oppe på fuldt blus.



Forudsætningen for at blusset kan skrues helt op ved større hændelser er, at det daglige beredskab fungerer, at der er lagt planer for krisehåndtering, og ikke mindst at der eksisterer gode samarbejdsrelationerne mellem aktørerne.

Beredskabssamarbejdet kan også træde i kraft i forbindelse med større glædelige begivenheder som store koncerter, royalt bryllup eller besøg af udenlandske politikere.

### **Organisation og strukturer**

Planlægningen for samfundets videreførelse under krise foregår på mange niveauer og inddrager både myndigheder, organisationer, virksomheder og enkeltpersoner alt efter krisens karakter og konsekvenser. Totalforsvaret er da heller ikke en organisation med en meget fast og klar struktur, men snarere et 'adhokrati' der bygges op og implementeres omkring den aktuelle krise. Beredskabet består af samarbejdsrelationer og netværksforbindelser mellem de respektive organisationer og myndigheder. Beslutningskompetencen er decentraliseret og organisk, og koordinering sker ved gensidig tilpasning. Der lægges vægt på ekspertise og erfaring som bidrag til løsningen af 'organisationens' fællesopgaver. Styring, autoritet og kommunikation er udviklet i en netværksstruktur og er mere horisontal end vertikal i totalforsvaret som helhed.

Det danske beredskabssystem er strukturelt kendetegnet ved fraværet af en decideret, overordnet organisatorisk ramme. Der er i stedet tale om samarbejdsrelationer mellem beredskabsaktørerne Forsvaret, Politiet, Redningsberedskabet (statsligt v/Beredskabsstyrelsen og de kommunale brandvæsener/ambulancetjeneste) og den civile sektors beredskab. Rammer og procedurer for samarbejdet fremgår bl.a. af Beredskabsloven og i diverse retningslinjer samt ifbm. regeringens planer for beredskabet. I princippet bestemmer ingen over samarbejdet. Selv instanser som Forsvarsministeriets 5. Kontor og Beredskabsstyrelsen kan ifbm. aktørernes beredskabsplanlægning og -adfærd kun henstille til at denne ændres, hvis den er utilfredsstillende, men har i princippet ingen sanktionsmuligheder hvis henstillingen ikke følges. Kun i særtilfælde kan Statsministeren skære igennem og sige 'I skal'. Man opererer i Danmark, i modsætning til f.eks. USA, med et nationalt beredskabsparadigme i hvilket det ligger implicit, at dem der har med et bestemt område at gøre til daglig også er dem der bedst kan tage vare på dette under en krise.

Beredskabet på alle niveauer og i alle sektorer bygger på 3 overordnede principper; lighedsprincippet, nærhedsprincippet og sektoransvarsprincippet.

*Lighedsprincippet* dikterer, at der skal være størst mulig lighed mellem en given organisation under normale forhold og i tilfælde af ekstraordinære hændelser, således at omfanget af organisatoriske tilpasninger ikke bliver større end situationen tilsigter. (FMN 2007: 5).

*Nærhedsprincippet* dikterer, at beredskabsopgaverne bør løses så tæt på borgerne som muligt og dermed på laveste organisatoriske niveau. Den daglige opgavevaretagelse i kommuner, regioner samt lokale og regionale statslige forvaltninger er grundlaget herfor. (FMN 2007: 5).

*Sektoransvaret* omfatter som udgangspunkt primært de offentlige myndigheder. Private aktører inddrages på en række områder, og er formelt forpligtet til at yde bistand ved planlægningen eller udførelsen af opgaver inden for den civile sektors beredskab. Princippet dikterer, at den myndighed eller organisation der har ansvaret for en sektor under normale forhold, også har ansvaret for både det forebyggende og det afhjælpende beredskab på området. Det er alle myndigheders ansvar at planlægge for og forebygge større ulykker og katastrofer, hvor dette er muligt, at håndtere hændelser når det er nødvendigt og, at genoprette samfundets funktioner hurtigst muligt efter en krise er overstået. Pligten til at planlægge for et beredskab indebærer i dag, at en myndighed skal holde sig ajour med hele spektret af potentielle menneske- og/eller naturskabte risici og trusler mod kritiske funktioner og aktiviteter indenfor deres specifikke sektor. Det er således en del af sektoransvaret at overvåge risikobilledet inden for egen sektor såvel nationalt som internationalt, og dele viden om dette med andre sektoransvarlige myndigheder. (FMN 2007: 5, 6; Astrup 2007:3).

### **Totalforsvarets aktører**

Grundlæggende består totalforsvaret af fire elementer; Politiet, Forsvaret, Redningsberedskabet og Den Civile Sektors Beredskab. I denne undersøgelse fokuseres dog kun på 3 af disse elementer. Det drejer sig om *Politiet*, *Forsvaret* (Hjemmeværnet), og *Redningsberedskabet*, der består af det statslige redningsberedskab (Beredskabsstyrelsen) og det kommunale redningsberedskab (kommunale brandvæsener og ambulancetjenester/Falck). Vigtigheden af *Den Civile Sektors Beredskab* skal dog på ingen måde sættes i tvivl ved dette fravalg. Det er dette beredskab der i sidste ende skal sikre, at regeringen og samfundet som sådant kan fungere videre under en krise. Beredskabet indebærer planlægning for, hvordan vigtige samfundsfunktioner opretholdes på trods af unormale eller direkte truende forhold. Beredskabet skal således sørge for, at bl.a. social- og sundhedsvæsen, fødevarer forsyning, infrastruktur, energiforsyning, IT og tele, uddannelse og administration fungerer under kriser. Det civile beredskab er også underlagt

sektoransvarsprincippet. Det skal bemærkes, at betegnelsen Den Civile Sektors Beredskab er et planlægningsbegreb og ikke en organisatorisk ramme.

## TOTALFORSVARETS ORGANISATORISKE KARAKTER

Totalforsvaret er et komplekst fænomen. Det er min antagelse, at en forståelse af karakteren og naturen af det fænomen vi arbejder med er en forudsætning for at kunne gennemføre en kvalificeret og valid analyse af de dynamikker og processer der finder sted indenfor dette felt. Det er derfor nødvendigt, at tegne et billede af, hvad det er for et 'fænomen' vi arbejder med, og få belyst den kontekst og de rammer, som aktørerne skal samarbejde inden for. Vi har brug for, ved hjælp af teori, at få defineret metaforer og begreber, som vi kan tale om totalforsvaret med i analysen. Der er tale om en form for teoretisering i forhold til totalforsvaret som begreb og (organisatorisk) fænomen, der er med til at kvalificere analysen af samarbejdsrelationerne i feltet, samt skærpe vores forståelse af det fænomen, der analyseres på. Kapitlet indledes derfor med en diskussion af totalforsvaret som henholdsvis 'organisation' og 'netværk'. En diskussion af totalforsvaret som 'system' kunne ligeledes være relevant, men er udeladt her. Der opereres dog med den antagelse, at totalforsvaret kan betegnes et system, om end ikke i decideret Luhmannsk forstand. De enkelte aktører er i hinandens omverden, de er ikke et samlet hele. Man kan dog argumentere for at begge dele gør sig gældende; aktørerne er både samlet i et system (totalforsvarsregiet), der har 'resten af verden' som sin omverden, men de er også selvstændige systemer, der har hinanden som en del af den omverden de skal forholde sig til.

Både i den sparsomme litteratur og hos respondenterne i denne undersøgelse påpeges det, at totalforsvaret ikke er en organisation som sådan. I stedet bruges betegnelser som *planlægningskoncept*, *samarbejdskompleks* og *samarbejdsrelationer*. Totalforsvaret har både træk tilfælles med traditionelle bureaukratiske organisationer, og træk der er unikke. I det følgende vil jeg redegøre for, hvad der kendetegner en typisk organisation, og for hvorledes totalforsvaret stemmer overens med eller afviger fra dette billede, med det formål at nå frem til en karakteristik af totalforsvaret som 'organisatorisk fænomen', der senere kan anvendes i analysen. Den nedenstående redegørelse beskæftiger sig kun med strukturelle aspekter, men kan ses som en trædesten for den senere diskussion og analyse af, hvorvidt aktørerne *opfatter sig* som dele af en større (organisatorisk) helhed.

## **Begrebet organisation**

Vi lever i dag i et såkaldt organisationssamfund, hvor organisationer er allestedsnærværende. Begrebet organisation kan have flere betydninger. Selve fænomenet er historisk betinget og historisk bevægeligt både internt i organisationerne og i forhold til deres relationer til omverden. Organisationsformerne er påvirket af den tid de er opstået i. Der er således forskel på organisationer fordi de relaterer til og trækker på forskellige kontekster. Definitionen af organisationer bør derfor ikke betragtes løsrevet fra den praktiske, teoretiske, kulturelle eller historiske sammenhæng de optræder i. Dette gør sig også gældende for totalforsvaret, der siden fænomenets opståen har gennemgået strukturelle ændringer, og til dels også ændringer i forhold til opgaver og formål, på baggrund af den sikkerhedspolitiske og samfundsmæssige udvikling. Over de sidste 100 år er der generelt sket markante forandringer i de fremherskende organisationsformer, og der er ingen grund til at tro, at de former der eksisterer i dag er endestationen. (Bakka&Fivelsdal 2004:12-15; Scott 2003: 3, 7, 14).

Der er ingen almindelig enighed om, hvordan man bedst kan definere begrebet organisation. Der er dog en række elementer og træk, der går igen i de fleste beskrivelser af fænomenet. *Opgavetype, teknologi og mål* ses ofte som kernen i enhver organisation. (Jacobsen&Thorsvik 2002:30-31). I de følgende afsnit redegøres der kort for kernelementer og karakteristika ved typiske organisationer, hvorefter karakteristika ved totalforsvaret diskuteres i forhold til disse.

## **Mål og formalisering**

Et mål kan defineres som en beskrivelse af en fremtidig tilstand, man gerne ser realiseret. Hvis den tilstand der beskrives, er den ideelle situation for organisationen, kaldes disse mål ofte for visioner. I diskussionen af om en organisation fungerer godt eller dårligt baserer man ofte sin vurdering på, i hvilket omfang den formår at realisere sine mål. Graden af målrealisering beskrives ved hjælp af begrebet effektivitet, og der er derfor tæt sammenhæng mellem begrebet mål og begrebet effektivitet. Når man taler om tiltag, der skal øge effektiviteten, tænkes der således på tiltag, der bidrager til at øge graden af målrealisering. (Jacobsen&Thorsvik 2002: 43,30).

Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2002:12-13,30,51,54, 60; Bakka&Fivelsdal 2004:17) skelner man mellem en organisation og andre grupper på baggrund af, hvilket formål man samles om, og måden hvorpå deltageres aktiviteter er koblet sammen. En gruppe kan betegnes som en organisation når deltagerne har fælles opgaver og mål, der knytter dem sammen, og når der eksisterer procedurer og retningslinjer som koordinerer deltageres arbejde i forhold til disse mål. Grupper har også mål, men disse regnes for at være mere fleksible og diffuse end de mere stabile og gennemtænkte

målsystemer, der tilskrives organisationer. Man kan således sige, at en organisation er konstrueret bevidst med det formål at realisere et bestemt mål, og er opbygget på den måde man har anset for at være den mest effektive i forhold til at løse opgaven. 'Organiserethed' indebærer generelt at aktiviteterne er ordnet mod at nå bestemte mål. Organisationen er således principielt et redskab til at opnå et bestemt mål, men en organisation kan have flere mål på samme tid, og disse kan være i konflikt med hinanden. I og omkring organisationer vil der altid være forskellige grupper med forskellige målsætninger og ønsker for, hvad organisationen skal prioritere. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at betragte en organisation som en række forskellige koalitioner og grupper med mere eller mindre sammenfaldende interesser og mål.

Man vil ikke kalde en gruppe for en organisation, men man kan sige, at en organisation er en form for gruppedannelse, og der kan opstå grupper inden for en organisation. Graden af formalisering kan angive forskellen på grupper og organisationer. En gruppe er 'uformel', mens organisationer vil være præget af formalisering i form af nedskrevne regler, retningslinjer, procedurer, organisationsplaner, kontrakter o.l. Organisationer vil være mere komplekse end grupper, idet de indeholder forskellige komponenter, der er sammenkoblet på en bestemt måde. En gruppe er oftest mere 'spontan', og medlemmernes rettigheder og pligter er ikke kontraktbestemte og underskrevne. Alle grupper har dog en vis orden, ellers ville de ikke være grupper, men blot en tilfældig forsamling af mennesker. Det er ikke nok, at man befinder sig på samme sted. Man skal interagere eller samhandle regelmæssigt for at samkvemmet kan betegnes en gruppe. Medlemskabet af en organisation har således andre forudsætninger og konsekvenser end medlemskabet af en gruppe. Det at en organisation betegnes som formaliseret må ikke forstås på den måde at en organisation nødvendigvis er 'formalistisk'. Det er selve det forhold, at interaktionen er indrammet af regler og formelle aftaler, der adskiller processerne i en organisation fra de spontane processer i uformelle grupper. (Bakka&Fivelsdal 2004:16-17)

Kigger man på totalforsvaret i forhold til mål og formalisering er der både ligheder og forskelle i forhold til typiske organisationer.

Totalforsvarskonceptet er konstrueret bevidst for at nå et bestemt mål; et robust samfund og et bredt dækkende beredskab hvis ulykken alligevel sker. Aktørerne samles således i beredskabsmæssigt regi om fælles mål. På samme måde som en typisk organisation er et samlingspunkt for redskaber og kompetencer til at løse en bestemt opgave, 'indeholder' totalforsvaret en række kompetencer og specialer, der kan trækkes på når der skal løses beredskabsopgaver. Aktørerne er altså, om end kun ad hoc, samlet i noget der, sat på spidsen, kan kaldes en overordnet organisatorisk ramme, men de

er først og fremmest selvstændige organisationer, hvis eksistens ikke er afhængig af deres rolle som totalforsvars-/beredskabsaktører<sup>5</sup>. I modsætning til en typisk organisation er der ingen fælles ledelse, der samlet styrer de organisatoriske elementer (aktørerne), der indgår i beredskabssamarbejdet. Der er heller ingen umiddelbar magtstruktur imellem de organisatoriske elementer (aktørerne), og totalforsvaret er ikke struktureret ligeså 'stramt' og hierarkisk som en typisk organisation. Der eksisterer nogle overordnede rammer for samarbejdsinteraktionerne i Beredskabsloven og i regeringens planer for beredskabet, men i princippet er ingen tvunget til at samarbejde med andre. Aktørerne der bidrager til totalforsvaret har pligter og rettigheder, men ikke umiddelbart i forhold til hinanden. Der lægges i beredskabsplaner og retningslinjer op til samarbejde, men det er ikke obligatorisk, og der er ingen sanktionsmuligheder, hvis en af parterne ikke vil samarbejde. I nogle situationer vil det være naturligt at samarbejde fordi opgaveløsningen på et givent skadested kræver flere forskellige kompetencer, men ikke engang i disse situationer er et decideret og bevidst samarbejde en selvfølgelighed. Parterne kan i princippet vælge at koncentrere sig om deres egne opgaver uden at skæve til, hvordan et samarbejde kunne komme alle til gavn. Der eksisterer ikke kontrakter eller nedskrevne aftaler om samarbejdet og dets udformning *mellem* aktørerne, og der er således ikke tale om et formaliseret samarbejde. Der er dog tilfælde, hvor aktører i et område har indgået aftaler om f.eks. fælles øvelser og uddannelse, men dette er kommet i stand på baggrund af personlige relationer o.l. og er heller ikke obligatorisk.

### **Teknologi og opgavetyper**

Alle organisationer kan betragtes som produktionssystemer eller –enheder og må således alle løse en opgave/producere noget. Det kan være en konkret vare, men også mere immaterielle produkter som tjenesteydelser, viden eller beslutninger.

Alle organisationer må benytte sig af kompetencer og redskaber for at kunne løse deres opgaver og nå deres mål. Disse betegnes organisationens teknologi, og kan inddeles i to typer. Den første er de *fysiske maskiner og redskaber*, der benyttes i omdannelsen af råvarer til et færdigt produkt eller en ydelse. Den anden type er den *viden* og de *færdigheder* der er påkrævet for at kunne omdanne råvarer til de respektive produkter og ydelser. Teknologitypen har indflydelse på, hvordan en organisation fungerer, idet de regulerer den måde, hvorpå mennesker kan handle. Hvis produktionen hovedsageligt klares af maskiner begrænses medarbejdernes handlemuligheder og indflydelse. En produktion der forudsætter et menneskeligt skøn, kreativitet og erfaring vil derimod

---

<sup>5</sup> Det kan dog diskuteres hvorvidt andet end totalforsvarsopgaver er Hjemmeværnets eksistensberettigelse.

være mindre reguleret af maskiner og redskaber, og dermed give plads til en menneskelig faktor og individuelle vurderinger og handlinger. (Jakobsen&Thorsvik 2002: 35-37).

Vi må forvente, at organisationer der arbejder med forskellige opgaver er struktureret/organiseret forskelligt. En klassisk sondring mellem forskellige opgavetyper er sondringen mellem varer og tjenesteydelser. Vareproduktionen består af fremstillingen af fysiske objekter, mens tjenesteydelser er immaterielle. Tjenesteydelser forbruges i det øjeblik de produceres, hvorimod et konkret produkt kan produceres uafhængigt af den tid og det sted, hvor det skal forbruges. En tredje forskel på varer og tjenesteydelser er, at de sidstnævnte altid indebærer social interaktion mellem producent og aftager. Produktion af varer indebærer i mindre omfang kontakt mellem mennesker, og der er sjældent face-to-face kontakt mellem kunden og producenten. De ovennævnte forskelle mellem de to opgavetyper indebærer også en forskel i forhold til de anvendte arbejdskraft; Produktionen af tjenesteydelser er arbejdsintensiv, det er mennesker der producerer ydelserne, mens vareproduktionen i høj grad er baseret på maskiner og således er kapitalintensiv. (Jakobsen&Thorsvik 2002:15,31,32). Mennesker og social interaktion er altså de væsentligste faktorer for organisationer der producerer tjenesteydelser. Ydelserne er sociale processer, hvilket resulterer i, at nogle af de største udfordringer for organisationer med denne opgavetype vil være at sikre sig motiverede og servicemindedede medarbejdere. Kultur bliver i denne sammenhæng af stor betydning for motivationen, idet den angiver de normer og værdier, der sætter rammerne for den enkeltes tænkning og adfærd i forhold til graden af engagement. Kvalitetssikring kan således ske ved at sikre, at der formes en hensigtsmæssig kultur i forhold til de sociale processer der omgiver tjenesteydelsen. (Jakobsen&Thorsvik 2002:32-33).

De beredskabsaktører vi beskæftiger os med i denne undersøgelse har, selvom de har meget forskellige specialer, alle tjenesteydelser i forhold til borgerne som deres hovedopgave. Hele totalforsvarskonceptet som sådan må siges at indebære en service til borgerne og en støtte til samfundet generelt. Det ligger også implicit i konceptet, at der er tale om en integration af en meget bred vifte af teknologier i form af forskellige specialer, kompetencer og viden. For at kunne udgøre et beredskab, der i tilstrækkelig grad kan dække den brede vifte af potentielle risici og trusler samfundet står overfor i dag, er det nødvendigt med en mangfoldighed af teknologier, der går langt ud over, hvad en enkelt traditionel organisation rummer. Det er således et meget vigtigt træk ved totalforsvaret, at det netop rummer mange forskellige teknologier, kompetencer og specialer for at kunne dække bredt, i modsætning til traditionelle organisationer, der ofte anvender en meget specialiseret teknologi og har en mere snæver opgaveportefølje.

Opgavetyper og den anvendte teknologi resulterer i, at (organisations-)kultur og sociale relationer bliver en meget vigtig faktor, når man beskæftiger sig med totalforsvaret. Opgaverne sætter ofte den enkelte medarbejder og dennes (sociale) kompetencer i fokus. Det bliver således vigtigt, i hvor høj grad personen følger de normer og værdier organisationen 'påkræver' eller socialiserer sine medarbejdere ind i. I de organisationer vi beskæftiger os med, er en blanding af erfaring og kreativitet en forudsætning for effektiv og succesfuld opgaveløsning, selvom organisationerne er meget strukturerede og hierarkiske. Opgaverne er arbejdsintensive, og selvom redskaber ofte er en vigtig del af opgaveløsningen er medarbejderne den største ressource. Uden dem er redskaber som brandslanger, bårer, feltkøkkener, afspærringstape og 'salatfade' ikke til nogen videre nytte. Fordi vi har med mennesker at gøre, vil processer og dynamikker ofte være mere organiske og ukontrollerbare end ved 'samlebåndsarbejde'. Opgavetyperne og teknologierne kan skabe udfordringer for samarbejdet mellem beredskabsaktørerne, fordi det ikke blot er to maskiner vi skal have til at samarbejde, men derimod to eller flere forskellige kulturer. De organisationer der skal samarbejde i totalforsvarsregi må navigere i en kulturel mangfoldighed, hvor der er mange forskellige handlemuligheder i forhold til hvordan og med hvem, man kan og vil samarbejde.

### **Totalforsvaret som 'netværk'**

Op igennem 1990'erne og frem til i dag har begreberne netværk og networking fået en fremtrædende plads i beskrivelsen af aktuelle organisationsformer. Som respons på øget dynamik og kompleksitet i organisationernes omgivelser og opgaver er der sket en udvikling væk fra centraliserede og hierarkiske organisations- og ledelsesformer. I stedet dukker organisationsformer op, der er baseret på decentralisering i form af horisontale strukturer og netværksrelationer, og som generelt har træk, der fremmer fleksibilitet, innovation og omstillingsevne. Nogle forskere hævder, at en udstrakt organisation kan være uhensigtsmæssig fordi størrelsen fremmer en organisationsstruktur, der hæmmer fleksibilitet. Der argumenteres således for at mindre, specialiserede niche-virksomheder og netværksstrukturer vil være en fremherskende organisationsform i fremtiden. (Jacobsen&Thorsvik 2002:26, 79, 88; Nohria 1992:1).

Netværksstrukturer er, ligesom traditionelle organisationsformer, en form for arbejdsdeling og specialisering, men indebærer en helt anden tilgang til organisationsdesign end den man ser i 'traditionelle' organisationer. I sidstnævnte tages udgangspunkt i, hvordan opgaverne kan og skal løses *indenfor* organisationen, mens man i netværksstrukturer tager udgangspunkt i hvad man selv kan og bør gennemføre, og hvilke opgaver det vil være hensigtsmæssigt at lade andre organisationer udføre for sig. Netværksstrukturer er designet til at håndtere opgaver og omgivelser der kræver



fleksibilitet og omstillingsevne. En netværksstruktur kan således defineres som et formaliseret og stabilt samarbejde mellem forskellige organisationer omkring køb af varer og serviceydelser. (Jacobsen&Thorsvik 2002:78-79).

Netværksperspektivet på organisationer opererer med en række underliggende præmisser. Først og fremmest ses alle organisationer som netværk og må behandles og analyseres som sådan. Det er således ikke tilstrækkeligt at kigge på de formelle relationer, hvis man vil have et dækkende billede af de netværksrelationer, der er med til at forme en organisation. De uformelle og kontinuerligt emergende relationer er ligeså vigtige for at forstå en organisation og dens relationer til omgivelserne. Organisationerne i en organisations omgivelser er, i følge netværksperspektivet, nogle af de vigtigste elementer i en organisations omverden. Det er ikke nok blot at identificere disse, man må også kende relationsmønstrene mellem dem og den organisation man undersøger. Fra et netværksperspektiv er det heller ikke tilstrækkeligt at forklare en organisations ageren på baggrund af dens egenskaber. En aktørs forskellige handlinger, holdninger og adfærd forklares bedst med henvisning til deres position i forhold til andre organisationer i det/de netværk af relationer, som aktøren indgår i. Netværksperspektivet lægger vægt på, hvordan en aktørs position er faciliterende eller hæmmende for dennes handlinger, men afviser ikke muligheden for at aktøren kan ændre sin position. Netværk bliver konstant konstrueret, reproduceret og ændret som et resultat af aktørernes (sociale) handlinger. Relationsmønstre er langt hen ad vejen relativt stabile, men netværksforbindelserne (re-)konstrueres konstant, og nye forbindelser kan påvirke gamle forbindelser dramatisk. Netværk er således ligeså meget processer som de er strukturer, idet de kontinuerligt formes og genformes af de handlinger aktørerne udfører og er styret af interaktionen mellem problemer, mennesker og ressourcer. Af denne grund er netværksformen blevet kaldt en 'selvdesignende' organisation. (Nohria 1992:4-6; Baker 1992:398).

Når en organisation indgår i et netværk, hvor der ikke findes en formel kerne organisation taler man om et fladt netværk. Netværket består af samarbejde mellem selvstændige og jævnbyrdige organisationer, som er afhængige af hinanden på forskellige måder. Formålet er ofte at samle tilstrækkelige ressourcer til en opgave, og projekterne er ofte tidsmæssigt afgrænset. Det kan være kompliceret at organisere denne slags netværk, fordi der er meget lidt der binder de bidragende organisationer sammen. Et samarbejde mellem jævnbyrdige organisationer kan også finde sted igennem personlige netværk i form af relationer mellem enkeltpersoner i forskellige organisationer. Sådanne netværk vil typisk være decentraliserede, og kun formaliserede i meget begrænset omfang. Koordineringen mellem parterne sker her på grundlag af personligt kendskab, fælles normer og værdier samt tillid. (Jacobsen&Thorsvik 2002:226, 228-229).

Når en opgave deles op i mindre operationer opstår der et behov for koordinering af de forskellige delopgaver. Dette behov øges ved stigende horisontal differentiering; jo flere formelle enheder en struktur består af, jo mere horisontalt differentieret er denne. Det kan ofte være problematisk udelukkende at sætte sin lid til, at medarbejderne frivilligt samarbejder om at nå frem til et sammenhængende produkt. Manglende overblik og information samt divergerende interesser kan resultere i manglende helhedssyn. Ved denne form for decentralisering er der således fare for målforskydning eller suboptimalisering, hvor enkeltpersoner og grupper i højere grad koncentrerer sig om succesfuld udførelse af deres delopgaver på baggrund af organisationens specifikke speciale, end om den overordnede sammenhæng deres arbejde indgår i. Medarbejderne vil ofte være optaget af at producere gode resultater i forhold til de dimensioner, som de ved de bliver målt på. Det kan således være nødvendigt at etablere strukturer, der sikrer at der finder en koordinering sted.

(Jacobsen&Thorsvik 2002:79, 83, 87).

Et samarbejde mellem selvstændige organisationer forløber altså ikke nødvendigvis gnidningsfrit. I følge Jacobsen og Thorsvik (2002:230) er der 4 elementer der er centrale i forhold til at fremme samarbejde frem for konflikt i et netværk. Der skal være enighed mellem organisationerne om, hvem der tager sig af hvilke opgaver, og med hvilke metoder samt hvilke kunder man henvender sig til. Der skal også være ideologisk enighed mellem organisationer i netværket. Dvs. enighed om opgavens natur og formål, og hvilke midler og tiltag der er mest hensigtsmæssige i opgaveløsningen. Det 3. element er, hvorvidt organisationerne har en positiv opfattelse af hinanden og, at man opfatter sine samarbejdspartnere som nyttige. Endeligt er det også vigtigt, at arbejdskoordineringen er god samt at man rent faktisk samarbejder om projekter og opfatter denne koordinering som effektiv. Det er lettere for organisationer med organiske træk at deltage i jævnbyrdige netværk, og lettere at få et succesfuldt samarbejde op at stå i et miljø der er præget af tillid. Jo mere tillid jo højere grad af samarbejde og jo mindre konflikt.

Totalforsvaret indebærer et samarbejde mellem jævnbyrdige organisationer og opererer uden en formel kerne organisation. Vi kan således bruge betegnelsen *fladt netværk* om samarbejdsrelationerne mellem beredskabsaktørerne. En forskel på totalforsvarsamarbejdet og typiske netværksformationer er, at hvor de sidstnævnte overvejende networker på baggrund af profit og cost-benefit overvejelser, samarbejder beredskabsaktørerne på baggrund af mere utilitaristiske årsager. Man 'networker' fordi der er brug for flere kompetencer til opgaveløsningen end én organisation kan rumme. Aktørerne i totalforsvaret har ikke decideret valgt at indgå i dette netværk, og man kan diskutere, hvor intentionelt aktørerne 'networker'. Udenforstående kræfter, herunder

den sikkerhedspolitiske situation og et generelt samfundshensyn, har presset aktørerne i retning af en højere grad af samarbejde på tværs, og mere eller mindre dikteret dette 'tvangsægteskab'.

Indenfor 'totalforsvarsnetværket' er der en meget høj grad af horisontal differentiering og netværksforbindelserne mellem aktørerne er mindre formaliserede end i traditionelle flade netværk. Den lave grad af formalisering kommer også til udtryk i form af en manglende overordnet koordinering af samarbejdsstrukturene. På skadessted niveau er det, som nævnt tidligere, politiet der skal koordinere den fælles indsats, men på et mere overordnet niveau er der ikke faste strukturer for hvem der skal samarbejde og hvordan. Betegnelsen 'selvdesignende netværk' er i denne sammenhæng meget passende, idet man kan argumentere for, at der til hver specifikke beredskabsindsats, der kræver deltagelse af mere end én aktør, 'designes' ad hoc relevante netværksforbindelser alt efter hvilke kompetencer opgaveløsningen kræver. Der vil sandsynligvis over tid dannes mønstre og præferencer i forhold til samarbejdsrelationerne, som er med til at forme og reproducere netværksforbindelser mellem beredskabsaktørerne.

### **Totalforsvaret som organisatorisk fænomen**

Det er fristende at kalde totalforsvaret for en organisation. Det er et begreb, der, efter min mening, helt naturligt ligger lige for når vi skal kategorisere samfundsfænomener. Vi har en tendens til gerne at ville kunne kategorisere, det vi oplever. Vi grupperer og kategoriserer uden at tænke over det, og det er ikke altid, at vores grupperinger stemmer overens med opfattelsen hos dem vi kategoriserer.

På baggrund af det ovenstående, mener jeg, at vi må konkludere, at totalforsvaret ikke kan betegnes som en organisation som sådan. Strukturelt er aktørerne ikke tilstrækkeligt bundet sammen i hierarkier under en samlet fælles ledelse og graden af formalisering er meget lav. De bidragende organisationer har alle det mål at yde en service for borgerne, og være med til at sikre et robust samfund, men de har forskellige specialer og kompetencer, og de er ikke dele af én samlet organisation, der har de respektive beredskabsaktører som underafdelinger. Totalforsvaret er desuden ikke, i modsætning til en traditionel bureaukratisk organisation, en afgrænset helhed i forhold til dets omgivelser. Der er, efter min mening, heller ikke grundlag for betegnelsen gruppe på grund af den lave grad af intentionel interaktion og samhandling mellem aktørerne. Man kan godt som en samlebetegnelse tale om 'gruppen af beredskabsaktører', men så er det i højere grad en etiket man sætter på en gruppe virksomheder/organisationer, end en angivelse af et reelt organisatorisk fællesskab. Dette vil blive diskuteret i 3 analyseblok.

Totalforsvaret kan, til en hvis grad, ses som et såkaldt fladt netværk mellem relativt jævnbyrdige organisationer, men er dog mindre formaliseret end traditionelle netværk og har en lavere grad af

koordinering og intentionel interaktion. Netværksforbindelserne i totalforsvaret er mere præget af, hvilke kompetencer der er behov for i forbindelse med løsningen af en specifik opgave, end af faste mønstre og strukturer. Man kan således argumentere for, at totalforsvaret til en hvis grad er et 'pseudonetværk', der designes til lejligheden ved at samle nogle for situationen relevante aktører med specifikke kompetencer. 'Totalforsvarsnetværket' har desuden, modsat typiske netværk, ikke øget profit som sit formål, men opfylder derimod uegennyttigt en række samfundsmæssige behov.

På trods af ovenstående forbehold, er der dog, efter min mening, ingen tvivl om, at totalforsvaret er en form for organisatorisk *fænomen* eller nærmere betegnet en organisationsform. Spørgsmålet er blot, hvilken organisatorisk betegnelse eller metafor, der giver en passende beskrivelse?

Hvis man kigger på allerede eksisterende organisationsformer er Henry Mintzbergs (1979) to organisationstyper adhocratiet og den divisionaliserede organisation dem der udviser størst lighed med totalforsvaret. *Adhocratiet* er en organisationsform, der giver mulighed for at sammenbringe eksperter fra forskellige fagområder i ad hoc projektgrupper. Det er en meget organisk organisationsform præget af en svag formalisering og med en høj grad af horisontal specialisering. Ledelsen og beslutningskompetencen er decentraliseret og koordinationsformen er gensidig tilpasning<sup>6</sup>. *Den divisionaliserede organisation* er en organisation, der er sammensat af relativt autonome enheder under en fælles ledelse. (Sørensen 2006:148-150, 152-153; Bakka&Fivelsdal 2004:95,96). Totalforsvaret kan dog ikke til fulde dækkes af eksisterende organisationstyper og må betegnes som en ny unik organisationsform. Jeg har valgt metaforen '*Den hybride organisationsform*' for at understrege den sammensatte karakter og det, at totalforsvaret både har traditionelle organisatoriske træk og nogle helt unikke. Organisationsformens hovedtræk er beskrevet i det følgende. Modellen vil blive elaboreret yderligere i analysen, bl.a. i forhold til hvilke konsekvenser denne organisering har for relationerne mellem beredskabsaktørerne.

### *'Den hybride organisationsform'*

Totalforsvaret er et organisatorisk fænomen, der på flere niveauer består af en 'krydsning' af forskellige organisatoriske elementer. Det er en *hybrid* af en række donor-organisationer, der er forbundet i et system af ad-hoc samarbejdsrelationer. Det hybride ligger også i det, at organisationsformen både indeholder traditionelle, bureaukratiske træk og er ny og unik. Den hybride organisationsform er en pseudo organisationsform, hvis interne organisatoriske processer og relationer bedst kan beskrives som *flydende*; dvs. ikke-strukturerede, ikke-formaliserede,

fleksible, situationsbestemte, organiske og altid til forhandling. Der eksisterer organisatoriske rammer og strukturer, men de er udsat for en ikke-stabil fortolkning og meningsudfyldelse. *Der er i højere grad tale om 'organisering' end om en decideret organisation!* Det er en ad hoc forening eller integration af mangfoldighed. Det er i selve det, at man samarbejder, at der ligger et organisatorisk aspekt. Man kan tale om, at totalforsvaret eksisterer i et 'spændingsfelt' mellem de respektive organisationer i beredskabet. I det øjeblik der ikke foregår en konkret samarbejdsaktivitet, eksisterer totalforsvaret groft sagt kun som et koncept eller en form for normativ hensigtserklæring om samarbejde; en mere eller mindre tom 'skal' der kan indholdsudfyldes i forhold til en aktuel opgave der skal løses. 'Skallen' udgøres af de rammer, retningslinjer og formåls erklæringer der, trods alt, eksisterer for samarbejdet. Der eksisterer altså strukturer på området, men fortolkningen af dem og interaktionen omkring dem er ofte situationel og kontekstafhængig. Totalforsvaret kan betegnes som en hybrid mellem traditionelle og nye organisationsformer.

Der foregår en kontinuerlig konstruktion og dekonstruktion af relationer, der organisatorisk gør totalforsvaret flydende og flygtigt. Man kan således argumentere for, at totalforsvaret som organisatorisk fænomen kun eksisterer i det øjeblik to eller flere af aktørerne samarbejder om at løse en konkret beredskabsmæssig opgave, eller lægger planer for dette arbejde. Den hybride organisationsform er altså kendetegnet ved, at interne relationer, dynamikker og opgaver kontinuerligt konstrueres og rekonstrueres. Dette gælder både på kort sigt, f.eks. i forbindelse med ad hoc samarbejde om en aktuel opgave, og i et generelt udviklingsperspektiv.

Organisationsformen består af stærkt specialiserede, divisionaliserede enheder/organisationer, der samarbejder ad hoc om at løse en bestemt type opgaver, der kræver en bred vifte af specialer og kompetencer, og som derfor ikke kan løftes af én organisation alene. Det bærende princip er sektoransvaret og de bidragende organisationer er underlagt et minimum af *fælles* ledelse og formaliserede strukturer. Samtidigt med at aktørerne indgår i en række ad hoc samarbejdsrelationer med de andre aktører, fungerer de som individuelle, selvstændige organisationer med egne mål og daglige opgaver indenfor deres specifikke kompetenceområde. De deltagende organisationer er hierarkisk jævnbyrdige, og den hybride organisationsform kan, sat på spidsen, siges at bestå af forskellige 'subkulturer' med hver deres specialer, kompetencer og redskaber, som er samlet i et samarbejdskompleks indenfor en løs organisatorisk ramme, hvor ledelsen er stærkt decentraliseret. Den hybride organisationsform kan lignedes med et fladt, selvdesignende netværk, hvor aktørerne på ad hoc basis går sammen i relevante konstellationer, i forhold til hvilke kompetencer der er

---

<sup>6</sup> Et eksempel på gensidig tilpasning kan være to mænd der ror en båd, og som hver især må tilpasse åretagenes

nødvendige for at løse en aktuel opgave. Samarbejdet og (de flydende) netværksforbindelser, er ikke baseret på et ønske om øget profit, men på baggrund af et samfundsmæssigt behov.

De 'strukturer' der trods alt eksisterer indenfor den hybride organisation giver aktørerne stor handlefrihed. Der er kun i ringe grad plads til bureaukrati og anden rigid adfærd fordi opgaverne er så heterogene og uforudsigelige. Aktørerne opererer generelt i en kontekst af mangel på forudsigelighed, hvor det kun til en hvis grad er muligt at fastsætte procedurer. Der er desuden på grund af opgavetyperne brug for, at medarbejderne kan agere på baggrund af erfaring og personligt skøn samt være kreative, hvilket stramt fastlagte procedurer og bureaukrati ikke fremmer. Begrebet innovation ligger som en vigtig, (men hovedsageligt ubevidst), understrøm indenfor den hybride organisationsform. Der eksisterer konstant en risiko for nye, uventede og uforudsigelige trusler, i forhold til hvilke samfundet har brug for et dækkende beredskab. Dette kræver en fleksibel og innovativ beredskabsstruktur. Desuden fremmer innovation og kreativitet i forhold til samarbejdsrelationer opgaveløsningen, og innovation i opgaveløsningen kan skabe nye samarbejdsrelationer.

## **ANALYSEBLOK 2 – KULTURELLE UDFORDRINGER FOR SAMARBEJDET**

I denne del af analysen besvares spørgsmål 2; '*Hvori består de kulturelle udfordringer for samarbejdet?*' Analyseblokken består af 3 dele. Indledningsvist præsenteres den kulturopfattelse, de teoretiske indgangsvinkler samt orienterende begreber, der anvendes i denne analysedel. Dernæst følger en diskussion af de kulturelle faktorer, der har vist sig at have en indflydelse på samarbejdsrelationerne. En vigtig faktor er organisationskulturen hos de respektive beredskabsaktører, og anden del af denne analyseblok indeholder derfor en diskussion af de 4 hovedaktørers organisationskultur. Der er ikke tale om en decideret og udtømmende kulturanalyse i traditionel forstand, men om en *indkredsning* af kulturbundne mønstre i forhold til holdninger, værdier, positioneringer og selvforståelser, og deraf afledt adfærd, der kan have indflydelse på samarbejdsrelationerne og de respektive organisationers opfattelse af samarbejdet. På baggrund af redegørelsen for organisationskulturen hos aktørerne diskuteres nogle af de mest markante brudflader der opstår på grund af kulturforskelle. I analyseblokkens sidste del diskuteres andre kulturelle faktorer, der i denne undersøgelse har vist sig at have en betydning for samarbejdsrelationerne.

## TEORETISKE OVERVEJELSER

Formålet med dette kapitel er at præsentere teori og begreber, der har forklaringskraft i forhold til den indsamlede empiri samt redegøre for, hvilken forståelse af begreberne kultur og organisationskultur, der opereres med i denne undersøgelse. Der er ikke tale om en traditionel teori gennemgang men, jf. min adaptive tilgang, en præsentation af såkaldte *orienterende begreber* der kan belyse min empiri i analysen. Jeg abonnerer ikke på én bestemt teoretiker, men har til hensigt at opstille en såkaldt teori bricolage eller teori-mozaik. Hensigten er, med bidrag fra forskellige teorier og inddragelse af en række orienterende begreber, at nå frem til et bud på en samlet 'teori', der har forklaringskraft i forhold til de gennem empiri indsamlingen erfarede fænomener, og som dermed kan facilitere besvarelsen af problemformuleringen. Teoribidragene er udvalgt på baggrund af tendenser, mønstre og fænomener, der dukkede op under empiri indsamlingen forud for det egentlige analysearbejde samt på baggrund af undersøgelsens problemstilling.

### Kulturbegrebet

Den oprindelig betydning af kultur er 'at dyrke'. Den videnskabelige forestilling om kultur opstod som en naturlig reaktion mod oplysningstidens menneskesyn, hvor mennesket opfattedes som 'et stykke natur', og blev defineret på baggrund af ideer om regelmæssighed og ensartethed. Kulturbegrebet som sådan er således udviklet til at bibringe en forståelse af menneskenes forskelligartethed, og har som grundtanke, at mennesket socialt konstruerer forskellige forståelser af naturen og dermed af den virkelighed, der både omgiver det og skabes af det. Interessen for kultur i organisationer er den seneste anvendelse af kulturbegrebet, og ligger i forlængelse af en stadig mere vidtgående anvendelse af kulturbegrebet. I en organisationsmæssig sammenhæng udspringer begrebet af et opgør med en rationel, mekanisk organisationsopfattelse, hvor mennesker antages at være målorienterede, kalkulerende individer, der opfører sig i overensstemmelse med en foreskrevne formel kultur. (Schultz 1990:11, 12).

Der findes mange definitioner af, hvad organisationskultur er, og disse har forskellige optikker og lægger vægt på forskellige aspekter af kulturens rolle i en organisation. I indeværende undersøgelse kigger vi på, hvilken betydning (organisations-)kultur har når forskellige organisationer skal samarbejde på tværs om at løse en fælles opgave. Hvilke aspekter af organisationskulturen hos aktørerne har betydning i forhold til samarbejdsrelationerne og hvordan? Hvordan gør de respektive aktører sig henholdsvis lig hinanden og forskellige fra hinanden på baggrund af deres specifikke organisationskultur? Hvilke udfordringer kan forskelle i organisationskultur eventuelt bringe på

banen i interaktionen mellem aktørerne? Hvilke selvforståelser har man i forhold til sin egen organisation/kultur, og hvilke forforståelser har man af 'de andre'? Ved at anlægge denne slags spørgsmål åbnes der op for, at kultur er en ressource der kan anvendes. Kultur bliver noget man *gør*, en social konstruktion, og opfattes således som noget, der aktivt bruges til at skabe mening i og fortolke på adfærd, aktiviteter og hensigter; dvs. i forhold til social samhandling.

Organisationskultur er ikke noget man kan se, røre eller læse sig frem til. For at få et indblik i dette fænomen er en empirisk udforskning kombineret med teoretisk dekodning påkrævet. I denne sammenhæng støder vi dog på det problem, at der rent teoretisk ikke er enighed om hvad organisationskultur er og, hvordan det bør studeres. Der er ikke etableret et alment accepteret begrebsapparat til analyse af organisationskultur, og der er så mange forskellige definitioner på fænomenet, at der er tale om et begrebsligt kaos. Man er derfor gået bort fra opfattelsen af, at vi alle forstår det samme ved organisationskultur. Der er dog enighed om at fænomenet har empiriske konsekvenser og derfor, jf. Thomas teoremet, må studeres som noget virkeligt idet organisationskultur bliver virkelig i sin anvendelse. (Holm-Petersen 2007: 63-64; Schultz 1990:16). I denne sammenhæng er der efterhånden fremkommet en række teoretiske typologier eller organisationsteoretiske perspektiver. Der er tale om analytiske modeller, med hvilke man kan guide og fortolke den empiriske research. Centralt i kulturdebatten står perspektiverne funktionalisme og symbolisme. En række forskere arbejder desuden med et perspektiv, der bedst betegnes postmoderne.

*Det funktionalistiske perspektiv* ser organisationen som et kollektiv, der søger overlevelse gennem varetagelse af nødvendige funktioner. Organisationskulturen opfattes som et mønster af fælles værdier og grundlæggende antagelser, hvor hovedfunktionen vedrører intern integration og ekstern tilpasning. Kulturen ses således som en konsensuskabende, normativ integrationsmekanisme, der er med til at sikre organisationens overlevelse. Analyse af kultur inden for dette perspektiv kigger på hvad kultur gør, hvilke funktioner den har, hvordan den opstår, udvikler og ændrer sig. Perspektivet forsyner os således med kategorier, der er umiddelbart relevante for, hvordan organisationen fungerer. (Schultz 1990: 19,20-21).

I *det symbolske perspektiv* er organisationen et menneskeligt system, der udtrykker komplekse mønstre af handling. Kulturen er et mønster af socialt skabte symboler og meningsdannelse. Symbolismen fortolker organisationens hverdagsliv, og kulturen er det fortolkningsmønster, der binder medlemmerne sammen og skaber et fælles sprog. Handlinger finder sted ud fra sociale forestillinger om, hvilken betydning forskellige handlinger har, og den organisatoriske virkelighed bliver således en symbolsk konstruktion, hvor den fysiske verden omdannes til et symbolsk univers.



Subkulturer omfatter, i dette perspektiv, ikke nødvendigvis forskellige afgrænsede dele af eller grupper i organisationen, men kan opfattes som konkurrerende fortolkningsmønstre. Den samme person vil i nogle tilfælde tilhøre en kultur og i andre tilfælde en subkultur. Perspektivet åbner op for studier af flertydighed i medlemmernes fortolkninger, idet den samme handling kan tilskrives mange forskellige betydninger. (Schultz 1990: 19,21, 69).

Det såkaldte *postmoderne perspektiv* adskiller sig markant fra de tre andre tilgange, idet dette fordrer et radikalt forskelligt syn på kultur. I forhold til organisationskultur er der således fokus på en dekonstruktion af mening, symboler og selve kulturbegrebet som sådan. Perspektivet opererer med organisationer forstået som non-rationelle, men disciplinerede, instrumenter. (Helge Albrechtsen, Københavns Universitet, Pers. Komm. 03 2008).

Mangfoldigheden i kulturdebatten skaber ofte en situation, hvor fortalere for de forskellige teoretiske tilgange konkurrerer om at have 'den rigtige' forståelse af organisationskultur. Det er dog, i følge Schultz (1990:22), ufrugtbart kun at arbejde udfra én enkelt kulturopfattelse, idet man hermed risikerer at ignorere eller overse alternative tolkninger i og med, at en bestemt teoretisk tilgang ofte vil søge sin egen bekræftelse. Problematikken kan illustreres med John Godfrey Faxe's<sup>7</sup> parabel om seks vise, men blinde, inderes første møde med en elefant, og deres forsøg på at beskrive den. Mændene rører hver især ved forskellige dele af elefanten, og definerer hele dyret på baggrund af den lille del de har fat i. Én mener således at en elefant kan lignedes med et træ; han rører ved et ben. En anden, der har fat i en stødtand, mener dyret bedst kan sammenlignes med et spyd. En tredje holder i et øre, og erklærer, at en elefant er som en vifte. De sidste tre har henholdsvis fat i halen, torsoen og snablen, hvilket resulterer i, at de respektivt opfatter elefanten som et reb, en mur og en slange. Mændene giver sig til at skændes om, hvis opfattelse der er den rigtige, og er alle overbevist om, at de selv har ret; de har jo tydeligt mærket, hvordan elefanten er.

Pointen er, at mændene hver især har ret i tolkningen af den lille del de har rørt ved, men samtidigt er de alle galt afmarcheret i forhold til den korrekte beskrivelse af det fænomen de kigger på. Overført til organisationskulturelle studier kan man bruge lignelsen til at argumentere for, at man ved kun at arbejde med et enkelt perspektiv kan risikere at skævvride fortolkningen af kulturelle fænomener. Hvis man derimod inddrager flere perspektiver uddyber og udvider man sin forståelse betragteligt (jf. Martin 1992:14).

Kultur operationaliseres traditionelt som konsensus omkring grundlæggende antagelser og værdier, uden at der tages hensyn til andre forhold, der også omfattes af kulturfænomenet, og uden at tage

---

<sup>7</sup> Amerikansk poet, 1816-1887.

hensyn til den kulturelle mangfoldighed, der ofte præger organisationer. (Jacobsen&Thorsvik 2007:115). I forbindelse med empiri-indsamlingen til denne undersøgelse er det blevet tydeligt, at der, i forhold til organisationskultur, er meget mere på spil end blot konsensus eller blot inkonsistens eller ren kulturel flertydighed og mangfoldighed. Det er således min påstand, at anvendelsen af komplementære teoretiske perspektiver er hensigtsmæssigt i forhold til at kunne afdække de kulturelle fænomener i systemet på tilstrækkelig vis. Der er fremkommet eksempler på både kulturel konsistens, inkonsistens og flertydighed i de undersøgte organisationer, og der er således både fænomener, der bedst beskrives ud fra en funktionalistisk vinkel, forhold der kan indfanges ved at anlægge et symbolsk-tolkende perspektiv og elementer og aspekter der bedst kan belyses ud fra en mere postmoderne tilgang. Dette forhold resulterer i en 'mangfoldig' kulturforståelse. Den i undersøgelsen anvendte kulturdefinition indebærer, at kultur ikke er en uforanderlig størrelse, men er noget der kontinuerligt er til forhandling; der sker hele tiden en konstruktion, reproduktion og dekonstruktion på forskellige niveauer. Definitionen giver dog samtidigt plads til, at en organisation kan være præget af mere stabile forforståelser, værdier og normer. Disse kan være udsat for refleksion, skiftende fortolkninger og varierende grader af betydning, men er en gennemgående og relativt stabil del af organisationens kultur. Den kulturforståelse der opereres med i denne undersøgelse indebærer desuden, at kultur både kan virke differentierende og integrerende/konsensuskabende. Når kultur bruges aktivt til at adskille grupper i 'os' og 'dem' har kulturen en differentierende funktion; ved at beskrive nogen som havende en anden kultur, gør man det legitimt at distancere sig fra dem. Bruger man derimod kulturen til at fremhæve ligheder mellem grupper eller personer, har den en integrerende funktion.

På baggrund af det ovenstående er det min opfattelse, at organisationer både kan være præget af noget der er fælles (kulturelt), og af kulturel mangfoldighed. Jeg mener således, at der er brug for forskellige perspektiver på organisationskultur for at opfange alle nuancerne. Jeg derfor valgt at inddrage tre komplementære teoretiske perspektiver på organisationskultur i min indkredsning af organisationskulturelle mønstre hos aktørerne i totalforsvaret.

### **Integration, differentiering og fragmentering**

Joanne Martin (1992; 2002) introducerer tre forskellige socialvidenskabelige perspektiver på studier af organisationskultur, der komplementerer hinanden. Martin benævner perspektiverne Integrations-, Differentierings- og Fragmenteringsperspektivet. Et studie kan positionere sig som tilhørende ét af perspektiverne, eller arbejde med et multi-framework, hvor de tre perspektiver bringes i spil som supplement til hinanden. Det sidstnævnte er, som beskrevet ovenfor, tilfældet i indeværende

undersøgelse. De tre perspektiver kan også bruges til at illustrere, hvad der kendetegner en specifik organisationskultur. Der kan være tale om en integrerende helhedskultur, forskellige kulturelle modstillinger eller subkulturer, eller tilstedeværelsen af flertydige og overlappende kulturer. I det følgende beskrives perspektiverne og deres relevans for studiet af organisationskulturen hos aktørerne i totalforsvaret.

### *Integrationsperspektivet*

Dette perspektiv anlægger en funktionalistisk optik på kulturstudier. Kultur er noget organisationen *har*, og det giver ikke mening at tale om kultur uden at knytte begrebet til en gruppe eller organisation, der deler en række grundlæggende antagelser. Der er fokus på kulturelle manifestationer, der er udtryk for konsensus og som tegner et klart, fælles, homogent og afgrænset mønster af organisationskulturen. Kultur tillægges en vigtig integrerende funktion, idet den udgør den sociale lim der holder sammen på organisationen, modvirker usikkerhed og er med til at skabe en Vi-følelse. Det ligger implicit i perspektivet, at der på områder hvor der ikke er konsensus i forhold til grundlæggende antagelser og værdier, ikke kan tales om tilstedeværelsen af en kultur. Hvis der eksisterer konflikt eller flertydighed i forhold til noget i organisationen har gruppen pr. definition ikke en kultur på området. Inden for integrationsperspektivet er det et mål, at kultur er konsistent og harmonisk. Der fokuseres ofte på ledelsens værdier og deres indflydelse i forhold til skabelse af en bestemt kultur. (Holm-Petersen 2007:68-69; Jacobsen&Thorsvik 2007:129; Martin 1992:8-10).

Som eksempel på perspektivet kan nævnes Edgar Scheins kulturforståelse. Han arbejder med de tre niveauer 'grundlæggende antagelser', 'værdier' og 'normer', der samlet siger noget om et hele; de grundlæggende antagelser, der er delvist uerkendte, påvirker ubevidst organisationens værdier og i sidste ende artefakterne, der er det synlige udtryk for organisationens kultur. Det er forskerens opgave at afdække de grundlæggende antagelser. (Holm-Petersen 2007:69; Jacobsen&Thorsvik 2002:121-136). Perspektivet kritiseres for at antage, at der er en umiddelbart analyserbar og indlysende sammenhæng mellem grundlæggende antagelser, artefakter og værdier samt det at den forudsætter, at kultur er udtryk for et homogent og stabilt fællesskab. (Holm-Petersen 2007:69).

I forhold til analysen af organisationskultur i totalforsvarsregi kan et integrationsperspektiv være relevant i forhold til at identificere de aspekter af de respektive aktørers kultur, der er *konsensus* om, og ligeledes hvilke grundlæggende antagelser de kan tænkes at operere med når de indgår i samarbejdsrelationer. Denne optik kan altså sætte fokus på de værdier og normer der kendetegner

en organisation i forhold til interne dynamikker og (gruppe-)processer, og give os mulighed for at tolke på hvordan disse anvendes i forhold til eksterne relationer.

Integrationsperspektivet har som nævnt ikke øje for den kulturelle mangfoldighed og inkonsistens, der kan eksistere i en organisation. For at fange disse nuancer må vi inddrage Differentieringsperspektivet.

### *Differentieringsperspektivet*

I denne optik opfattes organisationskultur som noget der relaterer sig til forskellige klart definerede og ofte modstillede grupper i organisationen, f.eks. subkulturer. Det antages, at organisationer er fulde af interessekonflikter mellem grupperne, der kan have meget forskelligt syn på den samlede organisation, og både kan samarbejde med og modarbejde hinanden. Kultur ses således ikke som noget der er fælles for hele organisationen. Perspektivet understreger således eksistensen af manglende kulturel konsistens indenfor en organisation og manglende konsensus mellem dennes medlemmer. Der lægges ofte vægt på andre kilder til skabelsen af kulturelle værdier end ledelsen. Inden for differentieringsperspektivet er det centralt, at fornemmelsen af at være forskellig fra andre grupper er en del af udviklingen af en fælles identitet. I denne proces er selvkategorisering vigtig. For at man kan tale om en fælles kultur og identitet kræves det, at der er 'consciousness of kind' og en 'consciousness of difference' tilstede. Der skal således både være en klar bevidsthed om, at der er lighed mellem organisationens medlemmer og, at disse samtidigt er anderledes end de grupper de sammenholder sig med. Det pålægger i udgangspunktet gruppemedlemmerne selv at definere sig og agere som en gruppe. I denne sammenhæng er det arbejde gruppen udfører og betingelserne for arbejdet, med til at definere gruppens identitet og gruppens kultur. Man skal dog være påpasselig med at tilskrive en gruppe et fællesskab alene på baggrund af synlige karakteristika. Det at dele territorium, have ens baggrund, fælles interesser eller tilhøre en profession er i udgangspunktet ikke nok til at have en fælles kulturel identitet. Det at tilskrive en gruppe en bestemt kultur og/eller identitet forudsætter ikke blot at medlemmerne har fællesstræk, men også at det fælles identificeres ved at man modstiller sig i forhold til andre kollektiver. (Holm-Petersen 2007:72-73; Schultz 1990:18, Martin 1992:8-10).

I forhold til organisationskultur og samarbejdsrelationer i totalforsvaret kan man ud fra et differentieringsperspektiv belyse de forskellige kulturer/kulturelle grupper, der eksisterer internt hos de respektive aktører; herunder diverse gruppeprocesser og dynamikker både internt i en organisation og mellem organisationer. Der kan f.eks. være tale om forskellige grupper i en

organisation, der har modstridende holdninger til og opfattelser af samarbejdet med andre aktører. Inden for dette perspektiv kan også finde overvejelser sted angående hvordan de respektive aktører/organisationer definerer sig negativt i forhold til hinanden; bl.a. hvordan forskellige kulturer kan få medlemmerne til at 'tegne streger i sandet'.

Både Integrations- og Differentieringsprincippet antager, at kultur er et klart sammenvævet mønster og kan sættes lig med fraværet af flertydighed og uklarhed. Selv de inkonsistenser som Differentieringsperspektivet opererer med er entydige på den måde, at de altid opstilles som dikotomier i forhold til hinanden. (Martin 1992:8-10; Schultz 1990:18). For at kunne arbejde med organisationskultur som noget der kan være fragmenteret, flertydigt og indeholde uklarheder, inddrages det seneste skud på stammen indenfor organisationsstudier.

### *Fragmenteringsperspektivet*

Dette perspektiv har som sit omdrejningspunkt den kulturelle kompleksitet der præger mange organisationer i dag. Fokus rettes mod den usikkerhed og flertydighed der kan eksistere i forhold til medarbejdernes fortolkning af kulturen og kulturelle symboler i organisationen. Konstante informationsstrømme, varierende arbejdsvilkår og omskiftelige omgivelser skaber forvirring og usikkerhed hos medlemmerne, og komplicerer udviklingen af et kulturelt fællesskab ud over i afgrænsede situationer. Set fra et Fragmenteringsperspektiv er kultur ikke kendetegnet af harmoni eller enighed. Individuer deler nogle opfattelser, er uenige i forhold til andre og ignorerer helt tredje. Konsensus, konflikt og forvirring eksisterer samtidigt i organisationen og gør det vanskeligt at trække klare kulturelle og subkulturelle grænser. (Schultz 1990: 18).

Med gennembruddet af Fragmenteringsperspektivet kompliceres studiet af organisationskultur betydeligt. Kultur ses som et løst struktureret og ufuldstændigt system, der emergerer dynamisk i forbindelse med interaktion mellem organisationens medlemmer. Kultur er altså her ikke et komplet system af værdier og grundlæggende antagelser, der er relateret til faste grupperinger, men derimod noget der er ustabil, kontekstuel, situationelt og flertydigt. Alliancer er skiftende og individer kan have multiple og midlertidige 'medlemskaber' af kulturelle identiteter. Perspektivet kræver en radikal omformulering af det traditionelle kulturbegreb, fordi det dyrker begreber som flertydighed og fragmentering, og indebærer, at helt tilfældige og skiftende meningsdannelser kan være væsentlige træk ved en organisationskultur. Det fragmenterede består i, at det ikke på forhånd er muligt at opstille kategorier og forudsige handlinger på baggrund af disse. Man kan ikke på forhånd kalde en gruppe for et kulturelt fællesskab, men bør i stedet studere, på hvilke måder og i hvilke

sammenhænge, de selv definerer sig som et fællesskab. Inden for Fragmenteringsperspektivet kan samarbejdsproblemer ikke længere forklares på baggrund af forskellige eller modstridende grundlæggende antagelser. Det bliver i stedet interessant at afdække, hvad der udløser iscenesættelsen af forskelle, hvorfor og hvordan enheder definerer sig som anderledes end andre, og hvordan forskellene fastholdes. (Holm-Petersen 2007:79-81).

Det er kendetegnende for mange af de organisationsstudier der tilhører et fragmentationsperspektiv, at de ikke definerer begrebet kultur. Fremfor at handle om at afdække eller tegne et billede af en kultur kommer det til at handle om, hvordan sense-making finder sted i en kontekst af virkelighed der er både forvirrende og flygtig. Perspektivet sætter fokus på kulturers flygtighed og det arbejde der kan ligge i at skabe sammenhængskraft mellem grupper. Der foregår et kontinuerligt arbejde med at skabe, vedligeholde og ændre identiteter. Dette arbejde kan belyses ved at se på de Vi og De relationer der skabes i disse identitetsprocesser. Dahler-Larsen (1997:380) er fortalende for, at det gøres til et empirisk spørgsmål, hvorvidt og hvordan individer definerer sig som et Vi. Det er et interessant empirisk spørgsmål hvordan et organisationelt Vi accepterer, afviser, opfinder eller genskaber bestemte Vi typifikationer der tages til indtægt for organisationens identitet som sådan. (Schultz 1990:18; Holm-Petersen 2007:77-81).

I forhold til analysen af organisationskulturen hos totalforsvarsaktørerne er Fragmenteringsperspektivet meget relevant i forbindelse med begrebet 'Den hybride organisationsform'. Hvis man analyserer på aktørerne som en samlet enhed vil den 'kultur' der kan afdækkes i høj grad være fragmenteret, situationel og kontekstuel samt præget af inkonsistens, flertydighed og ustabilitet. Perspektivet vil også have relevans i en diskussion af de kulturelle fænomener og den kulturelle adfærd, der så at sige 'falder uden for kategori'. Der åbnes op for at belyse kulturelle fænomener og adfærd, der ikke bunder i en traditionel kulturforståelse, og derfor ikke 'giver mening' i en integrations- eller differentieringsoptik. Der åbnes ligeledes op for at tale om Vi og De grupperinger, der ikke finder sted på baggrund af en bestemt logik eller kulturel identitet, men som snarere er situationelle og kontekstuelle. Endelig kan det Fragmenterede perspektiv bidrage til at identificere udfordringer for samarbejdet, der *ikke* skyldes kulturforskelle. I følge Holm-Petersen (2007) er der en stærk tendens til altid at gøre kultur til 'skurken', hvis der er gnidninger mellem forskellige organisationer, afdelinger o.l. Baggrunden for dette er ifølge Holm-Petersen, at det hermed er nemt for ledere og ansatte at fralægge sig ansvaret for processer der er gået galt. I forhold til totalforsvaret kunne man i denne sammenhæng forestille sig, at der er tale om nogle 'ydre faktorer' der i samme, eller højere, grad som kulturforskelle spiller ind på samarbejdsrelationerne.

## Det symbolske perspektiv

For at 'indholdsudfylde' Integrations- og Differentieringsperspektiverne yderligere, specielt i forhold til orienterende begreber, inddrages aspekter af Majken Schultz's (1990) symbolske tilgang til kulturanalyse.

Dette symbolske paradigme antager, at mennesket søger og skaber mening omkring sig selv og sin omverden, og dermed er en aktiv skaber af sin egen virkelighed. Den sociale virkelighed er resultatet af en skabende proces, hvor mennesker fortolker eller definerer hinandens handlinger i stedet for blot at reagere på dem. I det symbolske paradigme opfattes organisationer som menneskelige systemer, hvor handlinger udføres på baggrund af sociale forestillinger om, hvilken betydning diverse handlinger har for medlemmerne. (Schultz 1990:69-70).

Det symbolske perspektiv antager, at virkeligheden er subjektiv og flerdimensionel, og åbner op for dannelsen af lokale mønstre, f.eks. subkulturer, indenfor organisationskulturen. Den samme virkelighed indeholder flere forskellige fortolkningsalternativer, der tilsammen skaber den socialt definerede virkelighed. Dette betyder ikke, at en sten ikke er en sten, men at det er den mening der tillægges stenen af medlemmerne i organisationen, der er vigtig. Perspektivet åbner således op for sameksistensen af mange små sandheder indenfor samme organisation. Indenfor dette perspektiv kan organisationskultur således ikke afdækkes én gang for alle, og er ikke noget man 'graver op' fra det organisatoriske dyb. Der er i stedet tale om en kontinuerlig proces, hvor man gennem serier af fortolkning søger at rekonstruere og indkredse medlemmernes meningsdannelser. (Schultz 1990:72).

Indenfor det symbolske perspektiv skelnes mellem flere typer af symboler; fysiske symboler, handlings symboler og verbale symboler.

De *fysiske symboler* udgøres af artefakter eller ting, der opfattes som noget andet og mere end hvad de er i instrumentel forstand. (Schultz 1990:74).

*Handlingssymboler* dækker over handlinger, der tillægges en betydning der rækker ud over deres instrumentelle indhold, f.eks. riter og ceremonier. Kun få ritualer er dikteret af den formelle struktur. De er oftere traditionsbundne regler for, hvordan man bør handle i bestemte situationer, og hvilken mening der skal tillægges andres handlinger. Ritualerne har typisk været tiltænkt et bestemt formål og en bestemt mening i en organisation, hvilket har indebåret at medlemmerne kunne skelne mellem rigtige og forkerte handlinger i forskellige situationer. Ritualerne kommer til udtryk som mosaikker af små handlemønstre i organisationen, og findes i mange forskellige situationer lige fra møder til hilsener. (Schultz 1990:75-76).

*Verbale symboler* er ikke sproget i sig selv, men sprogformer der har et symbolsk indhold som f.eks. myter, historier/sagaer, metaforer og talemåder. En myte er en fælles ureflekteret forklaring, der virker legitimerende i forhold til forskellige handlingsalternativer og er med til at reproducere det fremherskende kulturelle mønster. Dette gør myter centrale i forståelsen af hvordan organisationskultur påvirker organisatoriske handlinger. En myte har rødder tilbage i organisationens historie, men udvikles fortløbende for at kunne strukturere og forklare aktuelle erfaringer på en meningsfuld måde. Myter kan komme til udtryk på forskellige måder. Der kan være tale om en gentagende overførsel af engang succesfulde løsninger til andre situationer, uden at skelne til om løsningen også er hensigtsmæssig her. Myter kan også være med til at forklare organisationens nuværende 'tilstand' eller være retningsanvisende i forhold til, hvad fremtiden bringer, og hvad dette fordrer af organisationen i nutiden. Disse verbale symboler kan desuden være med til at udvikle og forandre medlemmernes verdensbillede. Nye hændelser og personer kan give anledning til formuleringen af nye myter eller skabe sprækker i det eksisterende verdensbillede. Med tiden vil disse erfaringer, der indledningsvist forstyrrede det kendte verdensbillede, blive en del af den accepterede opfattelse af hvordan verden ser ud. (Schultz 1990:76-77).

Indenfor det symbolske perspektiv taler man også om *sagaer* (Schultz 1990:78). Disse er bundet til organisationens konkrete historie, og er fælles fortællinger, der indgår i skabelsen og udviklingen af en fælles organisationsidentitet.

### *Spiralmodellen*

Indenfor det symbolske perspektiv kræver en forståelse af organisationskulturen en indlevelse i og indkredsning af medlemmernes fortolkningsprocesser. Operationaliseringen af denne proces sammenfattes i den såkaldte spiralmodel, hvor indkredsningen af organisationskulturen metaforisk kan beskrives som en kontinuerlig spiral. Det der skaber bevægelsen i spiralen er en aktiv fortolkning af empirien og en kontinuerlig 'dialog' mellem forskeren og datamaterialet og/eller organisationen. Ved at afdække og beskrive de mest afgrænsede og synlige nøglebegreber, (de respektive symboler beskrevet ovenfor), i organisationskulturen, åbnes der op for en yderligere afdækning og fortolkning af andre nøglebegreber indenfor denne. Man kan sammenligne metoden med det at skrælle lagene af et løg. Modellen forudsætter ikke en udtømning af begreberne, men en indkredsning af tilstrækkeligt mange tendenser og mønstre til at kunne komme med en fortolkning af organisationskulturen. Metoden til at danne sig et samlet billede af hele organisationen er udarbejdelsen af flere forskellige, ofte overlappende, spiralførløb. I en meget homogen kultur vil disse spiraler afdække mange fælles mønstre mellem kulturens symboler. Er kulturen mere



fragmenteret vil der danne sig et billede af flere forskellige verdensbilleder inden for den samme organisationskultur. (Schultz 1990: 82-86).

## **ORGANISATIONSKULTUR HOS AKTØRERNE**

Aktørernes organisationskultur og forskelle her imellem har vist sig at være en vigtig faktor i forhold til samarbejdsrelationerne i totalforsvaret. I dette kapitel diskuteres indledningsvist organisationskulturen hos de fire beredskabsaktører Politiet, det kommunale redningsberedskab, Beredskabsstyrelsen og Hjemmeværnet. Der er, som nævnt ovenfor, ikke tale om en decideret og fuldstændig kulturanalyse i traditionel forstand, men om en indkredsning af kulturbundne mønstre i forhold til holdninger, værdier, forforståelser og selvforståelser, og deraf afledt adfærd, der kan have indflydelse på samarbejdsrelationerne og de respektive organisationers opfattelse af samarbejdet. Afdækningen af disse mønstre foretages på baggrund af den til undersøgelsen indsamlede empiri i form af interviews med repræsentanter for de respektive aktører og mine generelle observationer og erfaringer i forhold til kulturen i de forskellige organisationer. Elementer af det symbolsk fortolkende perspektiv inddrages, hvor de har forklaringskraft i forhold til den beskrevne adfærd. Joanne Martins tre perspektiver på kultur er inddraget i kraft af den brede kulturdefinition/-optik, der opereres med, hvor kultur både kan manifestere sig som det der er konsensus om, som subkulturer og som fragmenterede menings- og fortolkningsmønstre.

Først præsenteres en indkredsning af kulturen hos de respektive aktører, med vægt på forhold der kan påvirke samarbejdsrelationerne. På baggrund heraf diskuteres efterfølgende en række brudflader, der opstår som konsekvenser af de forskellige organisationskulturer. Dette efterfølges af en diskussion af en række øvrige faktorer, der har vist sig at have en indflydelse på samarbejdsrelationerne i totalforsvarsregi.

### **Politiet**

Politiet har den koordinerende ledelse på et skadested, og er dem der sørger for, at de relevante materiel og personel ressourcer inddrages i opgaveløsningen.

I det danske samfund ses politiet generelt som en autoritet man har en vis distance i forhold til. Dette gør sig også til en hvis grad gældende i totalforsvarsregi. En respondent, der er repræsentant for Politiet, har bl.a. på et fælles kursus oplevet, at "[...] man kan godt mærke at i starten, der har de lidt afstand til 'uuh, det er politiet'. Man sidder lidt når vi kommer 'uuh Politiet', 'Politiet, de er også nogen værre nogen'. [...] Det er i øvrigt også noget man skal være opmærksom på, når man kommer som politimand nogle steder, at folk måske har den der 'Nå, der kommer autoriteten, hvad vil de nu sige er sådan og sådan'." (Politi 1, L 873-874; 881-

883). Rollen som politimand bærer altså i sig en form for 'naturligt givet' eller institutionaliseret autoritet, hvilket påvirker folks opfattelse, interaktion og adfærd og i forhold til organisationens medlemmer.

Udefra kan kulturen virke meget stærk, homogen og integreret. Organisationens medlemmer ser, for den uindviede, ens ud, og de omgiver sig med mange stærke fysiske symboler eller artefakter som for eksempel deres uniformer og køretøjer, og selv bygningerne udstråler ofte autoritet, styrke og utilnærmelighed. Et godt eksempel er Politigården i København. På trods af at kulturen umiddelbart virker meget integreret, lader der dog til at eksistere en del subkulturer/modkulturer internt i systemet, især baseret på forskellige funktioner, enheder og stationer. Dette skinner igennem når man taler med politifolk generelt, men har ikke manifesteret sig tydeligt i de afholdte interviews, hvor der i stedet jævnligt henvises til den frustration, usikkerhed og forvirring, som den ny politireform, der trådte i kraft i januar 2007, skaber internt i organisationen.

### *Selvforståelse og positionering*

Der er ingen tvivl om, at den foromtalte autoritet som forbindes med politi-rollen af både befolkningen og betjentene selv, har stor betydning for medlemmernes selvforståelse og deres generelle positionering i totalforsvarsregi. De ser sig selv som en edderkop, der sidder midt i det store spind og styrer og faciliterer de andre aktørers arbejde, eller som en kærlig storebror der holder styr på sine mindre søskende så familiens hverdag fungerer bedst muligt. (*Politi 1, L 287-190*). Politiet ser det som naturligt og mest hensigtsmæssigt, at det er dem der har den koordinerende rolle fordi det er det de laver til dagligt, og fordi de i sidste ende oftest er dem der står med ansvaret, f.eks. i forbindelse med en eventuel efterforskning.

"Jeg tror på, at vi får den største grad af ensartethed i hvordan vi løser vores opgaver, gennemskueligheden i den er langt større ved at vi gør det på den her måde som vi gør det nu. Altså man kan sige hvem er det, der er med fra start til slut? Det er nu engang Politiet! Vi vil være der som nogle af de første. Redningsindsatsen den varer en eller anden fase med noget oprydning og noget videre. Hele lægedelen, i hvert fald ude på selve skadestedet er af en eller anden rimelig tidshorisont, så er det løst. Afspærringen den kan måske trække lidt længere ud, men i bund og grund, til aller aller sidst hvor nogen skal drages til ansvar for det, det er jo politiet. Derfor er det måske smart nok, også set ifht. den lovgivning der nu engang ligger, med at det er nu en gang Politiets opgave at holde ro og orden og sikre, at der ikke sker forbrydelser og hvad ved jeg. Men det gør jo ikke at vi går ind og blander os i noget vi ikke har forstand på. Vi sørger bare for at være behjælpelige til, at dem der arbejder et specifikt sted, de har de optimale arbejdsvilkår til det." (*Politi 1, L 519-535*).

Vi har her at gøre med noget, der indenfor det symbolske perspektiv kaldes en myte eller en fælles ureflekteret hverdagsforklaring, der har rødder tilbage i organisationens historie. Politiet har altid været dem der har stået for at opretholde lov og orden i samfundet, og dette legitimerer og naturliggør, for dem selv, deres nuværende position i totalforsvarsregi, som dem der styrer og koordinerer i forhold til de andre. Der lægges dog meget vægt på, at alle aktørerne skal gøre det de er gode til, og at dem der har et område til dagligt også har det i krisetid samt at man ikke skal blande sig i de andres arbejde. "[Det] er vigtigere at vi løser opgaven godt, end at vi alle sammen kan bryste os af at være ledere" argumenterer en respondent. Han fortsætter:

"I Danmark har man valgt, at det er Politiet der har den koordinerende ledelse. Det betyder ikke, at de øvrige ikke har en ledelsesfunktion. Vi blander os ikke i skadestedet, hvor indsatsleder brand har domænet, fordi det er ham der sidder på det. Vi støtter ham og er med til at koordinere tingene, så han har den bedste forudsætning for at løse det. [...] Men derfor behøver vi ikke sidde i et stort plenum med 12-14 ledere der ud fra demokratiske spilleregler skal sidde og diskutere frem og tilbage. Sekunderne er utroligt dyre lige nøjagtigt i denne her fase, og der mener jeg, at der må man acceptere, at selvfølgelig løfter vi det her i fælles flok. Men vi har hver vores kerneområder hvor vi burde være rigtig rigtig dygtige. [...] det ville være fuldstændig utopi, hvis jeg skulle begynde og blande mig i, hvordan doktoren han skal putte plaster på. Det ved han 19 gange bedre end mig. Det tror jeg er vigtigt for os, at vi ligesom accepterer det, fordi så får vi et rigtig rigtig godt flow i det. Hvor det andet måske giver anledning til, at vi bruger unødigt tid, der kan risikere at koste liv." (*Politi 1, L 137-157*).

Man får umiddelbart tanken, at denne holdning delvist bunder i, at Politiet ikke selv vil have, at nogen blander sig i deres arbejde, og at de ved at holde på, at man skal gøre det man er bedst til, legitimerer og argumenterer for deres egen rolle som koordinerende ledelse på indsatsstederne. Det er mest hensigtsmæssigt for en effektiv og succesfuld løsning af opgaven at alle gør det de er vant til og dermed bedst til; ergo er det rigtigt og mest fornuftigt, at Politiet er dem der styrer og koordinerer.

Politiet lægger meget vægt på at de ikke vil udnytte deres magt/rolle. Alligevel ser man eksempler på, at de har brugt deres position til at 'skære igennem' i forskellige situationer (f.eks. *Politi 2, L392-398*), og deres generelle fremtræden kan virke magtfuld og en smule dominerende. Et eksempel på det sidste oplevede jeg under min deltagelse i en stabsøvelse på politigården i Aalborg. I øvelsen deltog repræsentanter for en række af beredskabsaktørerne, og scenariet fordrede at disse med jævne mellemrum samledes i staben omkring et bord for at diskutere forskellige løsningsmuligheder m.v. Ved disse seancer sad der altid en politimand for bordenden, idet politiet jo havde den koordinerende ledelse, og et 'menigt medlem' af staben, der også var betjent, satte sig altid ved siden af den anden betjent for bordenden. Dette gjorde, at Politiets tilstedeværelse i staben føltes ret

dominerende, og det havde uden tvivl været mere hensigtsmæssigt, hvis betjent nr. 2 var blevet 'længere nede' i rækkerne. Også under denne øvelse var det meget tydeligt, både kraft i af betjentenes adfærd og deres udsagn, at de var meget godt tilfreds med at have den koordinerende rolle, og at de følte, at det var naturligt og mest hensigtsmæssigt at den lå hos dem.

### *Værdier og holdninger*

Det er gennemgående hos respondenterne, at man ikke er meget for 'rundbordsdiskussioner' og lange demokratiske tovtrækkerier, men hellere vil 'ud over stepperne'. Det er en meget handlingsorienteret kultur. Som en respondent udtaler om situationen på et skadested "Der er ikke tid til pjat." På spørgsmålet om, hvad der eventuelt er af ulemper ved at arbejde sammen med nogen uden for ens egen organisation svarer en respondent da også:

"Ja hvis man skal sige en ulempe kan man sige at et demokrati er jo altid et langsommere stykke værktøj end et diktatorsystem. Men alt andet lige er demokrati bedre, så man kan sige, at hvis der er en ulempe ved det så er det, at der holdes mange møder. Det er en lang beslutningsproces for almindelige ting. Ting der skal besluttes og på plads. Der er en længere beslutningsproces end hvis man bare sagde 'Den vej kører vi'. Så i dagligdagen er det en ulempe, men så er man jo også så pragmatisk at når tingene de sker, så er det kommandoforholdene der kører. Så har vi ikke nogle problemer med det." (Politi 2, L 266-273).

En anden respondent giver ligeledes udtryk for, at han foretrækker ageren frem for diskuterer:

"Det vi ligesom siger, og det er ikke fordi vi vil sidde på magten eller noget, for det er tværtimod noget vi gør meget for ikke at gøre, men det betyder ikke noget om der er et kæmpestort ledelsessyndikat for opgaven er den samme og den vil blive løst på nøjagtig samme måde. Vi vil måske endda bare blive en lille smule forsinkede, hvis der er alt for mange kokke om maden. Fordi 'øøh jeg synes sådan og sådan' og 'hvad var det du sagde til pkt. 3?', det er der bare ikke tid til (*knipser hurtigt et par gange*). Så det er det vi i virkeligheden hentyder til, at vi vil super super gerne arbejde sammen, men vi skal frem over sletterne!" (Politi 1, L. 166-174).

Politiet har grundlæggende en meget ikke-emotionel og fornuftsbestemt tilgang til tingene. Der argumenteres hovedsageligt ud fra et logos perspektiv, hvor fakta og det rationelle tillægges størst værdi. Tingene skal bare fungere, og det er ikke hensigtsmæssigt at agere på baggrund af alt for følelsesbetonede overvejelser. Denne indstilling kom tydeligt til syne under fokusgruppen med repræsentanter for Politiet. Emnet er indsatsledelsen på et terror skadested. Normalt står brandvæsenet for den tekniske indsatsledelse og sikkerheden, men ved terrorhændelser står Politiet også for sikkerheden indtil de bedømmer, at det er sikkert at sende redningsberedskabet ind for at redde eventuelle ofre. Der diskuteres forskelle mellem Politiets og Brandvæsenets holdning til, hvorvidt man bør sende folk ind på et skadested for at redde en nødstedt kollega eller ej. Hvor

redningsberedskabet har den holdning, at de altid forsøger at redde deres mand ud uanset faren for de andre folk, og uanset om stedet er erklæret sikkert, mener Politiet, at det er meget uansvarligt og ufornuftigt. En deltager argumenterer således: ”På Politiskolen der lærer vi, at vi går ikke ind, hvis der er fare for, at vi selv kan blive slået ihjel. Det er jo fuldstændig tåbeligt! Så er vi jo ingen nytte til, men bare en byrde for dem der står udenfor.” (*Politi 3, s. 15*). En anden deltager tvivler på, at brandfolkene virkelig vil gøre det. Han begrundet det: ”Du kan ikke som Brandchef bagefter sige, at ’vi har mistet 12 brandfolk fordi vi skulle’.. det vil han jo ikke kunne forsvare med de retningslinjer der er. Så det er en håbløs situation at bringe sig i, hvis han prøver.” (*Politi 3, s. 15*). Heri ligger underforstået en holdning og et værdisæt der går på, at man følger, eller i hvert fald bør følge, de regler og strukturer der er stukket ud, uanset hvor gerne man vil redde en kollega eller en såret. En anden respondent tilføjer: ”Det er jo den kalkulerede risiko som man i stabene skal kunne træffe en beslutning om. Hvis der er risiko for, at det koster 10 mand at hente en derinde, der er deres bedste ven, der er det ledelsen der træffer beslutningen og siger nej.” (*Politi 3, s.15*). En tredje indskyder: ”Der er man nødt til at stå fast. Det er man.” Det er tydeligt, at vi her har at gøre med det der inden for det symbolske perspektiv kaldes for handlingssymboler. Dvs. et ’ritual’ der har til hensigt at hjælpe medlemmerne af organisationen med at skelne mellem rigtigt og forkert i bestemte situationer. Dette handlemønster præges ind i betjentene allerede på politiskolen, og bliver tilsyneladende et vigtigt og grundlæggende element i deres fælles ureflekterede beslutningsnormer, og legitimerer et handlingsvalg, der af udenforstående kan opfattes som koldt og kynisk, men som i realiteten er med til at beskytte politifolkene og mindske tab i organisationen.

På trods af denne meget rationelle og fornuftsprægede holdning er der dog ingen tvivl om, at man tager sig af sine egne, og har en stærk Vi-følelse og korpsånd. Dette kommer bl.a. til udtryk i en betragtning en repræsentant for det kommunale redningsberedskab har gjort sig:

”[...] det er sådan en uskreven regel, men den bliver praktiseret, at hvis nogle af vores egne kommer til skade, så slipper vi hvad vi har i hænderne for at hjælpe. Ligesom når Politiet har hvor der over radioen bliver kaldt ’Politifolk i knibe’. Om de var ved at skrive en fartsynder eller en butikstyv så slap de altså lige den dag, for så springer de [*Politiet*] ud i deres køretøjer og så kører de. Sådan er det.” (*Brand 4, L.240-244*).

Man kan forestille sig, at der i denne sammenhæng muligvis findes en styringsdiskurs og en operativ diskurs, hvor den første er mere rationel og dikterer, at man ikke går ind efter en kollega i en farlig situation, og den sidste at man har så stærkt et sammenhold, at man alligevel vil gøre alt hvad man kan for at komme en nødstedt kollega til undsætning.

Noget andet der indikerer et stærkt indre sammenhold og Vi-følelse er, at kulturen virker meget lukket over for udenforstående. Dette er delvist qua Politiets opgaver og metoder, som de ikke altid kan være åbne omkring overfor offentligheden, men skyldes også, efter min mening,

organisationens tradition for at være en autoritet og den kølige distance til 'de andre', som dette ofte medfører. Politiet er vant til at sidde for bordenden både konkret og i overført betydning, og har måske derfor svært ved at lade andre se dem over skulderen, og fortælle dem hvad de skal eller ikke skal gøre. Som en betjent forklarer:

”Det er svært at få Politifolk til at gå på to linjer og følge en ordre. [*Underforstået fra nogen 'udefra'*] Fordi hele vores uddannelse går på, at vi skal tænke selv, vi skal arbejde selv, vi skal være selvstændige og arbejde sammen. Det gør jo at vi bliver svære at høre lidt rundt med, men til gengæld kan vi også løse alle mulig opgaver altid. [...] man gider ikke en kæft trit og retning holdning. Sådan er det. Og man falder ikke på røven fordi der kommer en med et par stjerner. [*her menes folk fra Forsvaret*] Det er nok meget gængst for hovedparten af Politifolk. Hvis der kommer en og siger 'Jeg er kraftedeme direktør' 'Nå dét er du? Nu skal du bare lige se her!'. Det er sådan nok lidt holdningen til det. Man gider ikke sådan nogle der kommer på den måde.. Bare snak ordentligt.” (*Politi 2, L 494-512*).

Man bryder sig altså ikke om at blive herset med af nogen uden for organisationen, og man bryder sig endnu mindre om, at andre stiller sig til dommer over for politiarbejdet. Dette er medvirkende til, at Politiets organisationskultur kan virke meget tillukket. Dette har en repræsentant for Beredskabsstyrelsen bl.a. erfaret i forbindelse med en evaluering af den samlede beredskabsindsats under orkanen i 2005:

”[...] ved Politiet der oplever jeg en anden.. det er blevet bedre, men jeg har oplevet en virksomhedskultur der har været ekstremt lukket. Vi lavede sådan en undersøgelse af, hvordan det gik med at håndtere den orkan der var i starten af 2005. Og Politiet de stillede sig i den grad på benene. Det var den holdning, at der var ikke nogen der skulle undersøge hvordan Politiet havde gjort. Det skulle de nok selv gøre. Og så meldte de sig i øvrigt ud. Vi kunne rende og hoppe. Så måtte vi lave hvad vi kunne uden at se på deres rolle, selvom det jo er håbløst i et system, der er bygget op om, at det er dem der har den koordinerende ledelse. Men det var meget den der med, at 'Der er ikke nogen der skal vurdere politifolk. Det gør vi selv'. [...] Det kan godt være man er selvkritisk, men det er for nærmest dobbelt lukkede døre. I det omfang man er det.” (*Beredskabsstyrelsen 2, L252-264*).

### **Det kommunale redningsberedskab**

Det kommunale redningsberedskab dækker over brandvæsen samt rednings- og ambulancetjenesten, og dækkes nogle steder i landet af det private firma Falck. Redningsberedskabet står for den tekniske ledelse og sikkerheden på et skadested.

Folkene i redningsberedskabet opfattes også som autoriteter i samfundet, dog ikke helt på samme måde som Politiet. Brandmænd og ambulancefolk er i højere grad nogen man ser op til end nogen man frygter. Den autoritet der forbindes med brandmandsrollen er da også baseret mere på dennes faglighed end på en sanktioneringsmagt. (*Brand 3, L 608-614*). Både brandmænd og ambulancereddere

er faggrupper der er omgærdet af en hvis respekt og benovelse, og de fremstilles ofte som 'hverdagens helte'. En opfattelse de også selv tilslutter sig. (Se nedenfor). Medlemmerne af redningsberedskabet omgiver sig, ligesom Politiet, også med stærke fysiske symboler og artefakter i form af bl.a. deres uniformer, udstyr og køretøjer, hvilket er med til at positionere dem som en defineret (fag-)gruppe i samfundet.

### *Selvforståelse og positionering*

Brand- og ambulancefolkene ser sig selv som et kerneelement i beredskabet. De er specialister og eksperter. De har udstyret, uddannelsen og erfaringen, og der er ikke andre der er dygtige nok til at overtage deres opgaver. (F.eks Brand 1, L 176-178; Brand 4, L 180-183, 195-200, 254-273). Der er en tendens til, at nogle brandfolk ser sig selv som 'nr. 1' på et skadested, og der gives hos nogle udtryk for, at den koordinerende politimand blot er deres stik-i-rend-dreng eller 'ressourcebestiller': "Jeg siger bare 'Jamen jeg skal have folk væk! Gør det politimand.' 'Jeg vil godt have stoppet al trafik ind til området. Gør det!'" (Brand 3, L 142-146). Også i forhold til nogle af de andre elementer af det kommunale beredskab, bl.a. Falck og ambulancereddere, gives der hos nogle respondenter udtryk for et vist 'hierarki'.

"Det er altid en brandmand, der er indsatsleder. Dvs. det er ham der har den overordnede ledelse, og han har den i samarbejde med Politiet, som er den koordinerende ledelse. De andre er bare bydreng, ligesom Falckfolk og ambulancefolk eller hvad det nu er. Reddere, hvad der kommer til af folk, kranbiler, BMS og hvad man ellers skal bruge, de er vores værktøjer til at løse den her opgave." (Brand 3, L 238-242).

Denne opfattelse af redderne som entreprenører er dog, ifølge en Falckredder jeg talte med under stabsøvelsen i Aalborg, langt fra entydig, men varierer bl.a. på baggrund af hvordan samarbejdet fungerer i et område, og hænger også delvist sammen med, hvorvidt man har en ambulancetjeneste, der hvor man sidder som brandmand eller ej. Opfattelsen er altså en del af organisationskulturen nogle steder, hvorimod man andre steder fortolker og meningsudfylder forholdet brandmand-ambulanceredder anderledes. Der eksisterer både holdningsforskelle fra station til station og intern på de samme stationer.

Indenfor det kommunale redningsberedskab er der meget stor fokus på deres egen professionalisme og en stærk faglig stolthed. Der er ingen tvivl om, at vi her har at gøre med en 'helte-kultur' befolket af mænd der går ind i bygninger som alle andre flygter ud af, og som generelt risikerer liv og førerlighed i udførelsen af deres arbejde. Redderen jeg talte med under stabsøvelsen i Aalborg brugte betegnelsen 'Supermand-syndromet' og forklarer det således:

”Man er meget stolt af sit job, det er jo en drengedrøm! Man har små sejre hele tiden som Falckredder og brandmand. Man redder folk, og lindrer smerter, og sørger for psykisk førstehjælp. Man gør noget godt *hele* tiden. Det er specielle personer, der har de jobs. Man er ikke bange for at træde til, stopper trafik og vader lige ind i folks lejligheder, og føler hele tiden, at vi gør nogle gode gerninger.” (Pers. Komm, 11.10.07).

Denne følelse af at have en særposition i samfundet og besiddelsen af ’specielle evner’ kommer også til udtryk hos en anden af respondenterne:

”Jeg har rettigheder som indsatsleder til at gå ind i et hvilket som helst hjem uden dommerkendelse, uden at gøre noget som helst. Jeg skal bare have en mistanke om, at der er brand derinde. Så kan jeg overskride enhver ejendomsret. Jeg kan tiltvinge mig adgang, jeg kan save folks gitterlåger i stykker, jeg kan banke deres døre ind, jeg kan bryde ind i banker under mistanke om, at der er en brand. Uden at blive retsforfulgt.” (Brand 3, L 689-694.)

Her har vi at gøre med en organisatorisk myte, der legitimerer medlemmernes handlingsvalg og er med til at reproducere det dominerende kulturelle mønster, og det verdensbillede der er fremherskende i organisationen; Brandmænd og Falckreddere er dem der har specielle evner og beføjelser til at hjælpe borgere i nød, og som går ind, hvor andre ikke kan eller tør være. Deres rolle legitimerer handlinger, der normalt fordømmes af samfundet, som f.eks. det at overskride ejendomsretten eller ødelægge ting. Redningsfolkens verdensbillede og selvopfattelse træder tydeligt frem når det bliver udfordret. Men føler sig f.eks. meget stødt af Hjemmeværnets slogan ’Vi træder frem hvor andre viger tilbage’, fordi man føler, at det antyder, at redningsfolkene ikke gør deres arbejde godt nok. Det er et anslag mod redningsfolkens grundlæggende værdier, normer og deres professionelle stolthed og ære:

”Når vi har de store opgaver så går Hjemmeværnet jo ligesom ind og vil være redningsfolk også. De har slået sig frem på, at ’når andre træder tilbage så træder vi frem.’ Den sætning har stødt mange beredskabsfolk på ærmerne fordi er der noget vi ikke gør.. vi træder ikke tilbage! [...] De kunne lige så godt have taget en stor sten og smidt ned over tæerne på os! Der var *mange* der blev stødt over den der. For er der noget redningsfolk ikke gør.. Der er rigtig mange steder rundt omkring i verden hvor de dør, ikke? For deres arbejde. Der er også danske brandfolk der kommer til skade. Man går rigtig langt. Måske ikke dagligt, men det er tit man hører om brandfolk i vores rækker der har været inde hvor man, hvis man bagefter kigger med sikkerhedsbriller, siger ’Hør lige venner hvorfor gik I ind der?’ ” (Brand 3, L 260-266; 563-571).

Den forholdsvis stærke organisationsidentitet giver et godt sammenhold internt i organisationerne og en loyalitet overfor selve organisationen. Der er en høj grad af stabilitet fordi folk, som en respondent bemærker, ’nærmest bliver født ind og dør ud’. Der udvikles et stærkt bånd til dem man har vagter sammen med, fordi man er så meget sammen, og fordi det er dem man har både de gode



og hårde oplevelser sammen med. Der eksisterer dog interne grupperinger eller subkulturer i forhold til forskellige vagthold, rang og specialfunktioner. Man holder sig mest til de kolleger man deler en funktionsspecifik interesse og referenceramme med. Det lader dog ikke til, at dette er noget der er årsag til konflikter når man står ude på en opgave. (*Pers. Komm., Falckredder, 11.10.07*).

Der eksisterer dog subkulturer nogle steder baseret på 'nye' og 'gamle' medarbejdere, hvor de gamle i mindre grad er åbne overfor at samarbejde og lave øvelser med bl.a. Hjemmeværnet fordi man frygter, at disse vil bevæge sig ind på redningsområdet:

"Der er jo nogle af dem der er ok med det og tager med på dem, og så kan man også se at der er nogle der aldrig melder sig til ... Der ikke rigtig prioriterer det, ikke? ... Så bliver de væk. Så har *de* i hvert fald ikke været med til at.. fremme samarbejdet. Det er en anden måde at arbejde imod, ikke?" (*Brand 3, L 384-389*).

### *Holdninger og værdier*

Organisationskulturen i det kommunale redningsberedskab er grundlæggende mere 'følelsesladet' end hos f.eks. Politiet. I tråd med 'helte-kulturen' argumenterer man ofte med patos argumenter og ræsonnementer, der lægger vægt på følelser og stemning. Et eksempel på dette ses i den føromtalt diskussion i Politi fokusgruppen, hvor der blev diskuteret om man hentede folk ud fra et ikke-sikret skadessted. Den specifikke debat er tilsyneladende startet fordi brandfolkene har fået at vide af Politiet, at de *ikke* må gå ind på et terror-skadested før det er erklæret sikkert, og til det har svaret 'Jamen det gør vi! Politiet kan ikke standse os. Hvis vi vil ind i det område så kører vi derind.' (Politi 3, s.15). (Her skinner det også igennem, at redningsfolkene opfatter sig selv som havende en hvis autoritet og særposition, også i forhold til Politiets koordinerende ledelse). Her har vi igen at gøre med et handlingssymbol, der foreskriver regler for handlinger i bestemte situationer, og for hvilken mening, der skal tillægges andres handlinger. Det ligger dybt i redningsberedskabets organisationsidentitet, at man er dem der går ind i bygninger o.l. som andre flygter fra og redder nødstedte borgere, og de stejler derfor over at blive nægtet dette handlingsalternativ. Der er, som nævnt ovenfor, tale om en organisatorisk myte og et bestemt verdensbillede som hermed bliver udfordret. Som en betjent bemærker om redningsfolkene:

"Nu har jeg aldrig prøvet det, men jeg kunne da godt forestille mig, at hvis der ligger folk og skriger der henne, så kan jeg forestille mig med det gen man har som brandmand, at det vil være næsten umuligt at holde ham fra at løbe ind og hente ham." (Politi 3, s. 15).

Det stærke interne sammenhold og kammeratskab blandt redningsfolkene er med til at puste til følelserne, hvis en kollega kommer i knibe. Det ligger dybt i kulturen, at man altid tager sig godt af og hjælper sine egne, og det tager hårdt på folkene, hvis dette ikke er muligt. Et eksempel på dette

kommer frem i en betjents beskrivelse af reaktionen hos kollegerne til den brandmand, der mistede livet under slukningsarbejdet i en af fyrværkericontainerne under Seest ulykken:

”Det er dybt frustrerende for dem der står derude. Det er dybt traumatiserende for dem. De er ligeglade med hvad det koster dem selv, de skal bare ind og hente Max der ligger derinde i den container.” (*Politi 3, s.15*).

Man kan argumentere for, at redningsberedskabet har en mere åben og tilgængelig kultur end f.eks. Politiet, men i en situation hvor et medlem af dette beredskab kommer til skade, lukker kulturen sig til en hvis grad om sine egne:

”Der må vi sige, at lige nøjagtig hvis vores egne kommer til skade, så lader vi altså de andre ligge. Det har noget med moral at gøre. Arbejdsmoral. Holdmoral. Tænk dig hvis vi sætter nogle redningsfolk ind på en opgave der er så farlig at de kan komme til skade selv. Hvis der så er en der kommer til skade, hvis ikke vi gør noget for ham så falder moralen hos alle de andre. Det er sådan en uskreven regel, men den bliver praktiseret, at hvis nogle af vores egne kommer til skade, så slipper vi hvad vi har i hænderne for at hjælpe. [...] kommer en af dem i vores osteklokke til skade, så er det dem der bliver taget hånd om først. Og de får den bedste behandling. Er det et spørgsmål om, at vi skal skubbe en anden væk af en bære for at vi kan få vores egen på båret, meget meget firkantet sagt, så er det altså det vi gør. Så en brandmand med et brækket ben, hvis han falder ned af en stige og brækker benet. Han bliver altså behandlet. Hvis han ikke er ved at dø, og der ligger en der er ved at dø, så er vi jo så professionelle, så vi skal nok redde ham der er ved at dø. Men den anden bliver slet ikke glemt. Vi tager os af vores egne. Det gør vi. (*Brand 4, L 236-252*).

Den uskrevene regel der ligger i organisationskulturen og dikterer at man sørger for sine egne ve og vel, skaber rum for at få medlemmerne til at kaste sig ud i opgaver, som andre ikke kan eller vil løse. Den kan derfor, sat på spidsen, ses som et handlingsritual, der er med til at facilitere, at organisationen kan løse sine opgaver, i og med at ritualet sørger for en form for sikkerhedsnet for medlemmerne, og generelt er med til at holde moral og korpsånd oppe. Handlingerne er med til at holde sammen på den kulturelle identitet og organisationen som sådan. De skaber korpsånd og virker selvforstærkende, idet de reproducerer dominerende kulturelle værdier og normer.

Der er hos redningsfolkene en stærk modvilje mod at blande våben ind i selve redningsarbejdet. Man har ingen problemer med at Politiet bærer våben da det kan være nødvendigt for at udføre deres arbejde, men skal der lukkes beredskabsfolk ind i redningsberedskabets rækker er våben ikke accepteret. Som en brandmand forklarer:

”Jamen altså jeg kan jo helt klart i vores system sige, at vi vil ikke se våben. Politiet har våben, det er fint. Resten, hvis de skal ud og hjælpe os, så skal de ikke have nogle våben. Det kunne man også høre den gang vi skulle op i Løgstør. Nogle af Hjemmeværnsfolkene spurgte, om de skulle tage deres våben med. Altså.. hallo venner! Og det er jo kulturen.

Vi er redningsfolk. Vi vil *intet* have med magtanvendelse og gøre. Vi har Politiet. De har deres våben. De har deres beføjelser. Det er deres boldgade. Den anden vej, at der kommer nogle folk, der skal hjælpe os med en redningsopgave, og så gerne vil have deres riffel hængende over skulderen. Det er bare sådan en.. ja.. en negl ned af en tavle!" (*Brand 3, L 620-633.*)

Våben modarbejder på sin vis redningsfolkene arbejde; de tager liv og redningsfolkene kæmper for at redde og beskytte liv. Inddragelsen af våben i forbindelse med selve redningsarbejdet er ikke kompatibelt med redningsfolkene værdisæt og virker derfor uhyre malplaceret for dem.

## **Hjemmeværnet**

Hjemmeværnet er en militær organisation baseret på frivillige medlemmer. Organisationen har ikke selvstændige beredskabsopgaver som Politiet og det kommunale redningsberedskab, men dens personelressourcer kan rekvireres til støtte for henholdsvis Forsvaret og de civile beredskabsaktører.

### *Selvforståelse og positionering*

Hjemmeværnet er, som en organisation baseret på rekruttering gennem frivillighedsprincippet, meget afhængig af, at de har et positivt image i befolkningen. Organisationen er ligeledes meget afhængig af, at de andre beredskabsaktører ser dem som en kompetent, troværdig og relevant ressource, og trækker på dem, idet Hjemmeværnet ikke har en selvstændig opgaveportefølje. Alle undersøgelsens respondenter fra Hjemmeværnet har da også under interviewet holdt 'salgstaler', hvor de fortæller om, hvad organisationen kan gøre og har gjort, og argumenterer for dens relevans i dag. Der lægges meget vægt på det samfundsøkonomiske i at trække på Hjemmeværnet fremfor at have et stort og dyrt standby beredskab hos de andre aktører. Nedenstående citat er et typisk 'salgstale'-eksempel:

"Efter den kolde krig, efter '89, der har vi så fået en drejning i retning af at vi ER stadigvæk en militær organisation og vores primære rolle er at støtte Hæren, Søværnet og Flyvevåbnet i de nationale operationer, men vi har også fået et meget større ansvar for at støtte politiet, støtte beredskabet, støtte kommunerne. De opgaver vi kan støtte dem med er så de her mere civilprægede opgaver med at slukke brande, rydde op efter oliekatastrofer og rydde op efter storme. Hjælpe Politiet i relation til at afspærre et eller andet skadested. Vi evakuerer borgere, vi kan informere borgere, vi kan lave eftersøgninger af bortgåede personer. Vi kan trafikregulere ved større sportsbegivenheder, præsidentbesøg. Vi kan lave overvågning. Alle de her ting som skal gøres af nogen og som vil koste ufattelige ressourcer hvis Politiet skal løse dem alle sammen selv... Eller Beredskabet." (*Hjemmeværn 1, L 52-61*).

Også mange af respondenterne fra de andre beredskabsaktører bemærker, at det er et generelt træk ved hjemmeværnsfolkene, at de hele tiden gør opmærksom på, hvad de kan byde ind med.

Tendensen til hele tiden at promovere sig selv hænger i høj grad sammen med, at organisationen konstant må kæmpe for deres eksistensberettigelse:

”Vi arbejder ud fra nogle betragtninger om, at vi gerne vil byde os til. For vi har jo nogle ressourcer, og et af grundlagene for at vi har nogle ressourcer, det er selvfølgelig, at nogen bevilliger os pengene. Og hvis nogen bevilliger os pengene, så skal de have en grund til at gøre det. Så hvis vi ikke forstår at sælge vores budskab så fjerner de bare pengene.” (*Hjemmeværn 2, L 79-85*).

Den konstante gøren opmærksom på sig selv som ressource hænger dog også sammen med, at medlemmerne bruger meget tid på at dygtiggøre og uddanne sig. De har en hvis professionel stolthed, og vil meget gerne vil ud og vise hvad de kan. Som en respondent påpeger: ”Det der er motiverende, det er at gå og træne og så blive brugt af Politiet. En rigtig Politi har lyst til at give mig og mine kammerater en rigtig opgave. Det er et rigtigt menneske vi skal ud og lede efter. Det er motiverende.” (*Hjemmeværn 3, L 169-172*).

I oplysnings og hvervemateriale er det også tydeligt, at Hjemmeværnet ser sig selv som en vigtig ressource og som nogle der virkelig har en berettigelse og en plads i samfundet. Udsagn som ”Hjemmeværnet er robustheden i det danske totalforsvar” og ”Hjemmeværnet er stadig de eneste, der har ressourcerne til at dække, når det virkelig gælder” giver en ide om, hvordan man ser sig eller selv, eller i hvert fald hvordan man gerne vil opfattes.

De episoder hvor vænet har været indsat og gjort en forskel, bliver til det der, indenfor det symbolske perspektiv, kaldes organisatoriske sagaer, dvs. konkrete hændelser i organisationens historie som igen og igen henvises til. Disse sagaer indgår i skabelsen af fælles identitet i organisationen, og bruges i den aktuelle sammenhæng også til at projicere et positivt billede af organisation udadtil. Man er meget obs på at fortælle, at Hjemmeværnet stadig har en berettigelse selvom den Kolde Krig er ovre, hvilket bl.a. sker ved at henvise til indsatser som Seest ulykken, oversvømmelser i Løgstør og vandforureningen i Greve. Der er ingen tvivl om, at Hjemmeværnet til en hvis grad har måttet ’genopfinde’ sig selv, efter at truslen om en rød invasion er faldet bort. Det har været en balance imellem at kunne opretholde sin traditionelle selvforståelse som militær organisation, og inkorporeringen af de mere civil-prægede opgaver, der nu er en stor del af organisationens eksistensberettigelse:

”Det har da været en brat opvågning for mange medlemmer. De har ligesom holdt fast ved det gamle fjendebillede; ’Vi graver os ned, vi slås mod fjenden, og det er det vi er der for’. Så det er jo en supertanker der skal ændres. Det tager tid. Det har mødt nogen modstand rundt omkring, men flertallet der er det mit indtryk, at det forstår de godt, at det giver

langt mere mening. Og Hjemmeværnets fokusering mod totalforsvaret betyder jo ikke, at man skal glemme hvor man kom fra. Vi skal stadig kunne de militære færdigheder, vi skal stadig kunne betjene våben og stå og bevogte et objekt f.eks. [...] Det er ikke et 'enten-eller', det er faktisk et 'både-og'. Nu skal de både kunne det militære håndværk *plus* brand, redning og miljø og almindelig hjælp til Politiet." (*Hjemmeværnet 3, L109-120*).

### *Holdninger og værdier*

Kulturen i Hjemmeværnet er forholdsvist fragmenteret. Ledelsen melder klart ud, men ikke alt siver ens ned i rækkerne. Der hersker en relativt stor grad af autonomi selvom det er et militært system. Der er naturligvis visse strukturer og retningslinjer som alle må følge, men der er forskellige selvforståelser, traditioner og ritualer i de forskellige enheder, hvilket påvirker fortolkningen af reglerne og den generelle adfærd. Nogle steder fokuserer og værdsætter man f.eks. mest de mere civile opgaver, og i andre enheder hersker der en udpræget militær kultur. Som en respondent beretter:

F.eks. MOT-INF'erne (*Motoriseret infanteri, kamptropper*). Der bliver brugt rigtig mange timer, men MOT-INF'erne er også dem, der er mindst motiverede for denne her fokusering mod totalforsvaret. De vil jo gerne have angreb og løbe henover stepperne. Men de er ikke så vilde med redning og miljø. De ser sig ikke i rollen og stå og samle olie op på en strand eller fylde sandsække. De [*MOT-INF'erne*] er meget træge til at tage de her uddannelser. De andre almindelige hjemmeværnsfolk de er bedre motiverede. Men det er jo klart en MOT-INF'er vil ud og køre afruffet lastvogn. De ser sig ikke i rollen og stå og dirigere lidt trafik og gøre de andre ting der. [...] I forligsteksten står der faktisk, at det er primært indsatsstyrken der skal have de her uddannelser i brand og miljø, men det er bare omvendt i virkeligheden. Der er noget med hvordan man ser på sig selv, hvordan man opfatter sig selv.." (*Hjemmeværnet 3, L 138-157*).

Hjemmeværnet er baseret på et frivillighedsprincip og medlemmerne spænder lige fra kassedamer til folketingsmedlemmer. Der er forskel på hvilke værdier og holdninger folk bringer med sig ind i værnet, på hvilke opgaver de forskellige finder interessante og relevante, og på hvor meget engagement man lægger for dagen. Der vil derfor være forskel på de hjemmeværnsfolk, som de andre aktører møder. Hovedparten er dog folk, der gerne vil gøre en forskel, og som lægger mange timers frivilligt arbejde ved siden af arbejde og familiære forpligtelser:

"Hvis man spørger folk 'hvorfor er du i Hjemmeværnet' så er det i 9 ud af 10 tilfælde så får du svaret 'Det er for at gøre en forskel i hverdagen'. [...] de fleste siger jo i dag, ja hvis politiet har behov for hjælp med at lede efter en gammel dame oppe i Birkerød en dag, eller hvis der sker en stor brand, og der skal evakueres nogle mennesker eller sådan noget, så er det sgu da sådan noget man siger om at jamen 'nu har jeg da gjort en forskel i hverdagen'. [...] Der er oplevelsen, at hvis situationen er alvorlig nok, så kommer folk. Så stiller de op. Det kan være 1. Juledag! Hvis et fly styrter ned 1. Juledag og der er brug for mange, jamen hvis Politiet siger de skal bruge 100 eller 200 så står der 100 eller 200 i løbet af ganske få timer." (*Hjemmeværn 1, 371-389;449-451*).

En SFI-undersøgelse fra 2007 viser, at folk der er med i Hjemmeværnet generelt er mere aktive i forhold til andet frivilligt arbejde end resten af befolkningen. Nogle af Hjemmeværnets mest brugte slagord lyder *'Vi træder frem, hvor andre viger tilbage'* og *'Vi dækker når det gælder'*. Denne holdning er meget kendetegnende for den overordnede 'ånd' i organisationen. Organisationens rødder går tilbage til modstandsbevægelsen under 2. Verdenskrig, og noget af 'kampånden' fra dengang hænger stadig ved i organisationen, nu blot også bredt ud på de mere civile opgaver i beredskabsregi. Dette er med til at skabe et bestemt verdensbillede i organisationen og en bestemt organisatorisk myte i forhold til hvad hjemmевærnsfolk kan og ikke mindst gør; de træder frem når der ikke er andre der kan, og kan løse en bred vifte af opgaver til gavn for borgeren og samfundet.

### **Beredskabsstyrelsen**

Beredskabsstyrelsen dækker over det statslige redningsberedskab. De har en operativ del der bl.a. kan støtte med tungere materiel end det kommunale redningsberedskab samt personel, og en administrativ del der står for bl.a. planlægning, tilsyn og vejledning i forhold til beredskabet.

I den administrative del af Beredskabsstyrelsen, ser man sig selv som der dem der sidder inde med ekspertisen i forhold til krisestyring og metodikker og procedurer i forbindelse med beredskabsplanlægningen. De har det store overblik, og er med til at evaluere på nogle af indsatserne, og vil gerne være autoriteten i forhold til, hvad der er fornuftigt at gøre i den givne situation:

"Og så har vi også prøvet at være mere klare, at udmelde nogle klare holdninger til hvad er det vi synes er godt og hvad synes vi er skidt. Tager den der på os, at hvis der er nogen der skal have en holdning til, hvad der er godt og skidt beredskab, så er det os. Der er ikke nogen der siger de andre skal være enige med os, men hvis vi ikke gør det, hvem skulle så?" (*Beredskabsstyrelsen 2, L 191-195*).

"I den rolle vi har der er vi jo... det vi prøver det er at udvikle metoder og modeller. Altså... det kan være omkring beredskabsplanlægningen, det kan være omkring øvelser, prøve at udvikle noget der kan få tingene til at hænge sammen. [...] Fordi der er ikke rigtig andre der udfylder det der tomrum med at prøve at binde tingene sammen. Det er vores opgave i henhold til loven så det er meget naturligt. Jeg tror når vi snakker om den der rolle som vi har med at prøve at binde enderne sammen på det nationale niveau, så tror jeg vi har et relativt fornuftigt image efterhånden." (*Beredskabsstyrelsen 1, L 90-96*).

Den operative del af Beredskabsstyrelsen er delvist baseret på frivillige, og minder på nogle områder om Hjemmeværnet, med den store forskel at man i beredskabet er ubevæbnede. Der er tale

om en redningskultur, hvor man, ligesom det ses hos det kommunale redningsberedskab, ikke bryder sig om våben. Unge der ikke vil ind til militæret, militærnægtere, kan aftjene deres værnepligt på et af Beredskabstyrelsens centre. Ligesom hos Hjemmeværnet hersker der blandt de frivillige og faste medarbejdere en stor stolthed over det arbejde der udføres. Denne del af beredskabet er afløseren for Civilforsvaret og har i kraft af dette en lang tradition for at være dem der er specialister i miljøopgaver, brand og redning. Man ser sig selv som udfyldende et tomrum i forhold til det kommunale redningsberedskab idet man har tungere og mere specialiseret materiel og udstyr.

## **Brudflader**

I dette kapitel vil jeg præsentere nogle eksempler på de mere typiske brudflader i systemet og efterfølgende argumentere for, hvorfor disse i sidste ende bunder i en række organisationskulturelle forhold og ræsonnementer.

Ved nogle af de brudflader, eller konflikter om man vil, der opstår imellem aktørerne i totalforsvarsregi er det åbenlyst, at de er grundet i forskelle i organisationskulturen. Et eksempel er forholdet mellem det kommunale redningsberedskab og Politiet. Disse to aktører arbejder som hovedregel godt sammen, og den ene organisations arbejde vil ofte være forudsætningsskabende for den andens. Deres respektive fagspecialer ligger langt fra hinanden, de er autoriteter på hver deres område, og måske er det netop derfor, at samarbejdet fungerer mellem de to aktører. Der er dog alligevel situationer, hvor de to organisationer konflikterer på grund af forskelle i organisationskultur og værdier; Politiets rationelle og anti-emotionelle logos-ræsonnementer clasher med det mere emotionelle værdisæt og patos baserede handlingsrationaler hos brand- og redningsfolkene i forbindelse med adfærden på et skadested. Redningsfolkene har erklæret, at de vil bevæge sig ind for at redde en kollega ud fra et farligt område uanset om ordensmagten giver dem grønt lys eller ej. Politiet kan ikke se logikken i at risikere flere folk på at hente én nødstedt kollega, mens det ligger dybt i redningsberedskabets kultur at 'sådan gør man selvfølgelig'. Det, at man altid redder en kollega, er et meget grundlæggende træk ved deres kultur, og er, som nævnt ovenfor, med til at sørge for, at organisationen kan løse sine opgaver. Derudover udfordrer situationen Politiets autoritet og selvforståelse som der har en styrende rolle, ved at bevæge sig ind på et skadested, som disse endnu ikke har frigivet til den tekniske indsatsleder. De beskrevne forskelligheder vil uundgåeligt resultere i om ikke deciderede konflikter så i hvert fald i diskussioner, og kan i sidste ende skabe barrierer for samarbejdet og dermed hæmme den samlede beredskabsindsats.

Et andet eksempel på en brudflade opstået på baggrund af forskellige kulturelle selvforståelser og holdninger, ser man i episoden hvor Politiet ikke ville indgå i en evaluering af indsatsen omkring orkanen i 2005, som blev udført i Beredskabsstyrelses regi. Politiet har en lang tradition for at være autoriteten, og bryder sig ikke om at andre skal bedømme dem og deres arbejde. Beredskabsstyrelsen på den anden side, har bygget sin professionelle identitet op omkring at være dem der kan sige noget om hvad der er godt og skidt i beredskabsregi. I og med at Politiet 'melder sig ud' af evalueringen, underkender de Beredskabsstyrelsens kompetencer på området, hvilket naturligvis irriterer Styrelsen, og får en respondent til at beskyldte Politiet for 'organisatorisk selvtillidstrækkelighed'. (*Beredskabsstyrelsen 2, L 261-264*).

I de ovennævnte eksempler er det meget tydeligt at konflikterne er opstået på grund af modsætninger i aktørernes organisationskulturer. En uforholdsmæssigt stor andel af de brudflader og konflikter i forbindelse med totalforsvarssamarbejdet, som jeg er stødt på, lader dog umiddelbart til at dreje sig om revir- og ressourcekampe. Det er dog min opfattelse, at også disse gnidninger, i sidste ende, kan henføres til organisationskulturelle forhold. Min opfattelse er blevet sandsynliggjort på et møde med Kontorchefen for Forsvarsministeriets 5. Kontor, hvor jeg fremlagde en række forskellige kategorier, som jeg igennem min dataindsamling havde erfaret, havde betydning for samarbejdsrelationerne. Han kom med følgende kommentar om hans oplevelse af, hvilke problematikker der findes i feltet:

"Det er det de bøvler med i dagligdagen. Det er det der er knasterne. Det her er problemerne (*peger på min kategori der hedder 'Ressourcekampe m.m.'*), men det skyldes nogle af alle de andre ting der står her (*mine andre kategorier*). Det er det der generer dagligdagen, det er det der gør man bruger ressourcer forkert, det er det der gør man skal tage en masse kompromiser." (*Pers. Komm. 14.03.08*).

Han giver altså her udtryk for, at de problemer han typisk støder på er revir- og ressourcekampe, men har den opfattelse, at disse problemer opstår på baggrund af de andre faktorer jeg havde stillet op. Det drejede sig om kategorier som 'organisationskultur', 'manglende kendskab til de andre', 'personlige relationer' og 'betydningen af personer i nøglepositioner'.

I denne undersøgelse har de mest dominerende konflikter og brudflader været internt mellem den operative del af Beredskabsstyrelsen, Hjemmeværnet og Det Kommunale Redningsberedskab. Det er således organisationer, hvis arbejdsområder og kompetencer potentielt overlapper hinanden, der i totalforsvarsregi kaster sig ud i disse revir- og ressourcekampe. I det følgende vil jeg komme med eksempler på, hvordan disse konflikter manifesterer sig.



### *Ressource- og revirkampe*

En af de brudflader der ofte er dukket op i mine samtaler med respondenterne er ressource- og revirkampe mellem Beredskabsforbundets frivillige, altså den operative del af Beredskabsstyrelsen, og Hjemmeværnet. Følgende citater giver et oprids af situationen:

”Det der er helt typisk i den der bevillingskamp er jo at vi har Hjemmeværnet på den ene side med de bevæbnede frivillige, og lige på den anden side der er der et forbund der hedder Beredskabsforbundet med, hvad skal man sige, de ubevæbnede frivillige, og *Gud* hvor de kan bævle om tingene! Om bevillinger, om arbejdsopgaver og al den slags ting. [...] Nu Beredskabsforbundet de har i årevis arbejdet her med brand og redning og får sådan set ikke.. de har et landskontor der får.. jeg tror de får 12-13 millioner om året til at køre alt det der for, og så melder Hjemmeværnet sig på banen med nogle bevillinger på langt over ½ milliard om året. Det er jo en hård modstander. Og så føler de [*Beredskabsstyrelsen*] jo så, når de [*Hjemmeværnet*] begynder at blive uddannet i brand og redning, så føler de sig jo meget truet på deres livsbrød, og synes det er meget uretfærdigt det der foregår. Hvorfor kunne de ikke få nogle af de penge, og så kunne de rigtig uddanne og alt det der.” (*Brand 1, L 352-362*).

”[...] repræsentanter for Beredskabsforbundet har udtrykt, at Hjemmeværnet går på strandhugst i andres opgaveporteføljer, og at det kan man ikke være bekendt, og de andre er jo dem der er dygtige til det og uddannet til det, og nu kommer vi her og tror, at vi skal komme og overtage deres opgaver bare fordi der ikke er nogen krig i sigte længere.” (*Hjemmeværnet 1, L131-134*).

Problemet for Beredskabsstyrelsen er, at Hjemmeværnet med det nye forsvarsforlig fra 2004 har fået nye mere civile totalforsvarsopgaver oveni deres traditionelle militære kompetencer, og derfor er begyndt, at give hjemmeværnsfolkene nogle kurser i brand, redning og miljø. I og med at Hjemmeværnet har et meget større budget frygter man hos Beredskabsstyrelsen, at blive slået af banen på områder, som de traditionelt har haft som deres kernekompetencer. Beredskabsstyrelsen føler at nogle af de ressourcer, der går til Hjemmeværnet, var bedre givet ud på at forbedre forholdene, uddannelse og udstyr hos dem der traditionelt har ekspertisen på området. Ifølge respondenterne fra Hjemmeværnet har det aldrig været hensigten, at de nye kurser skulle true de andre aktører på brand, redning og miljø området. Det skal tværtimod ses som en ekstra støtte. En hjemmeværnsmand forklarer:

”De her uddannelser de varer samlet set en 60-70 timer tror jeg nok. Så det betyder jo ikke, at vi uddanner røgdykkere som hjemmeværnsfolk. Det gør vi ikke. Men vi uddanner nogle der kan hjælpe nogle andre. De kan modtage en instruktion, og så kan de udføre et stykke manuelt arbejde under ledelse hvem det nu måtte være, der har en opgave der skal løses. De er ikke så godt uddannede, det kan man simpelthen ikke nå og det er ikke meningen, at de kan gå ind og tage arbejde fra det frivillige redningsberedskab. Det har de jo kunne frygte lidt, altså ’Uha, hvad er det nu for noget Hjemmeværnet er i gang med’. Men det er slet ikke at tage opgaverne på den måde. Det er den dag at stormfloden raser, og der skal bruges en masse folk til at fylde sandsække. Det kan godt tage lang tid, og det kan godt være at

redningsberedskabets frivillige er de første der står og fylder sandsække, men hvad så efter 12 timer når de er trætte i overarmene? Hvem sætter man så ind? Så kan man bruge hjemmeværnet.” (*Hjemmeværnet 3, L 84-101*).

Det er desuden holdningen hos Hjemmeværnet, at man ikke kan sammenligne de to budgetter og at Beredskabsstyrelsen kun gør dette, for at give indtryk af, at de bliver underprioriteret:

”[...] Forbundet er jo en privat organisation. Det er jo en forening. De ynder bare at sammenligne deres budget med vores. Men Hjemmeværnets budget det dækker indkøb af firehjulstrækkere, gelindewagen, geværer og løn til mig og, hvis du er frivillig, kørepenge og kostpenge til dig. Jeg ved ikke hvordan budgettet er ude hos de enkelte kommuner, for så skal du ud og se hvad har den enkelt kommune købt af brandbiler, hvad med deres uniformer, hvad bruger de ude i den enkelte kommune til frivillige. Så skal du lægge alle de beløb sammen. Først da ved du om den ene får mere end den anden. [...] Man kan bare ikke sammenligne de to størrelser. Det vil jo være at sammenligne forsvarsbudgettet med budgettet for Dansk Militært Idrætsforbund! Man kan jo nok forstå der er forskel, men det giver ikke nogen mening at sammenligne. Det gør man selvfølgelig, fordi der er et formål med det. Det er jo fordi, at de gerne vil illustrere, at de får så lidt og gerne vil have noget mere. (*Hjemmeværnet 3, L 365-385*).

Det er i høj grad de samme forbehold overfor Hjemmeværnet der findes hos Det Kommunale Redningsberedskab. Også i denne organisation er Hjemmeværnets meget større budget en kilde til utilfredshed og bekymring:

” [...] nogen beredskaber føler, at de bliver snigløbet af en pengemagt de ikke kan hamle op med. Hjemmeværnet har qua tyskerne var her engang også nogle gevaldige bevillinger, og det gør jo, at beredskabsfolk de føler sig meget trykkede.” (*Brand 3, L 591-595*).

”Der er økonomisk.. og det er jo den balance som beredskaberne er lidt bange for, det er, at de har en pengekasse der er rigtig stor. Hjemmeværnsregionerne heroppe de købte jo 7 sanitetsvogne, sådan nogle trailere fyldt op med førstehjælpsgrej. Alt det nyeste, splinternye sanitetstrailere. Bare sådan én trailer det er måske samtlige frivillige i hele Nordjyllands budget. Så der truer de jo os på vores kerneydelse, redning. Det skaber sådan en.. skinger tone i det.” (*Brand 3, L 277-282*).

Det er generelt opfattelsen i redningsberedskabet, at Forsvaret, og herunder Hjemmeværnet, er en meget magtfuld organisation som det er svært at konkurrere med, og som man skal passe på med at lukke ind på sit kerneområde fordi de, efter den Kolde Krigs afslutning, er ude og lede efter nye arbejdsområder så de kan opretholde deres eksistensberettigelse:

”Og så er der beredskabskorpset og Forsvaret som vi jo nok egentlig forsøger at holde på en armslængdes afstand. [...] fordi vi synes egentlig de er sådan meget.. i deres desperation fordi deres kerneopgaver er forsvundet, synes vi egentlig de har bevæget sig ind på noget grund som grundlæggende ikke tilhører dem. Og med nogle opfattelser af tingene og

nogle strukturer.. i det hele taget en *power* som jo på mange måder er skræmmende! Så tordner de rundt i manegen. Jeg tror Hjemmeværnets informationsbudget er på størrelse med mit brandvæsens budget om året. Det er nogle tunge drenge at matche. Så det er jo magtfulde systemer at være oppe imod.” (*Brand 1, L 240-253*).

”Der er lidt berøringsangst i vores system mellem brandfolkene og så hjemmeværnsfolkene. Der er nogle af de gamle der sådan (*laver knurre-lyd*) ’Hvad skal vi med de hjemmeværnsfolk?’ [...] Jamen det er jo gammel.. ærekærlighed over sine arbejdsopgaver. At Hjemmeværnet måske *tager* nogle af opgaverne. Ikke at jeg tror de kan. Det er jo ikke uden grund at vi bruger flere år på at blive uddannet vel? De andre er ligesom uddannet med skydevåben og camouflage.” (*Brand 3, L 253-256*).

Det er en gennemgående opfattelse hos redningsberedskabets folk, at en af grundene til, at man uddanner hjemmeværnsfolkene i brand, redning og miljø er for at kunne tilbyde medlemmerne nogle interessante uddannelses tilbud og fordi det nye trusselsbillede i mindre grad i gør uddannelse i militære færdigheder relevant for soldaterne. (*F.eks. Brand 1, L89-98; 129-134*). Som nævnt ovenfor, har hjemmeværnsfolkene på ingen måde kompetencer i brand og redning der kan sammenlignes med, eller true de faste redningsfolk. Dette er nogle af redningsfolkene klar over, men man er alligevel bekymret for, at Hjemmeværnet trækker ind på deres kerneområde. Dette kan muligvis til dels bunde i, at nogle af hjemmeværnsfolkene ikke helt er klar over hvad de får af uddannelse, og at redningsfolkene derfor kan få et forkert billede af deres kompetencer på området:

”Der er jo nogle hjemmeværnsfolk så tror de, at når de har fået den der uddannelse i totalforsvar, så kan de alt. Så kan de nærmest ’gå væk med dig brandmand, nu skal jeg overtage det her.’ ... Og hvis de sidder og siger det til en der er med i redningsberedskabet som frivillig, så kan han måske ikke helt gennemskue, hvad er det egentlig for en uddannelse, og er det bare tågesnak der kommer fra hjemmeværnsmanden. Han tager måske ordene for pålydende og tænker ’Hold da ferie. Nu er de på vej ind for at overtage mit job. De kan en masse’. Det er med til at ødelægge begge dele. At nogle af hjemmeværnsfolkene ikke helt forstår deres vigtige, men begrænsede, uddannelse og rolle, og ham fra redningsberedskabet skal også kunne forstå, at Hjemmeværnet ikke er en trussel.” (*Hjemmeværnet 3, L272-283*).

Et andet ankepunkt fra redningsberedskabets side, mod den større tildeling af ressourcer til Hjemmeværnet er, at redningsfolkene er ude hos borgerne til dagligt, hvorimod Hjemmeværnet er indsat i meget sjældnere grad. Redningsfolkene er eksperterne/fagfolkene, og det vil derfor være mere samfundsøkonomisk at tildele dem ekstra ressourcer frem for Hjemmeværnet. En respondent mener ikke, at han nogensinde vil gøre brug af de hjemmeværnsfolk han kan rekvirere, bl.a. fordi der er mange frivillige brandfolk at trække på, og ikke mindst fordi han til hver en tid vil foretrække at arbejde med disse mere uddannede folk frem for hjemmeværnssoldaterne. Han tilføjer:

”Jeg føler i hvert fald at... ressourcefordelingen i det system her er fuldstændigt uhørt skæv. [...] Nu bliver de [*Hjemmeværnet*] alle sammen uddannet i noget brand og redning. Og når du ser på hvilke ressourcer nationen bruger på det, og så hvor relevant det kan blive.. altså jeg kan ikke forestille mig en situation hvor de skulle blive indsat. [...] Og så samtidigt når du tænker på at give dem alle de timers uddannelse, som koster et eller andet beløb pr. time, hvilken økonomisk belastning, det er for landet, så synes jeg det var bedre, hvis du havde besluttet dig for at du ville bruge de penge på nogle af de myndigheder, der er ude til dagligt og har kontakt til borgerne hver eneste dag. Som er ude i den spidse ende, og bliver udfordret hele tiden med nogle relevante opgaver. Giv os da nogle penge, det vil borgerne da have glæde af nu og her! Og vi kunne måske redde nogle menneskeliv og redde nogle værdier, i stedet for at uddanne en stor bred masse, der aldrig nogensinde bliver indsat.” (*Brand 1, L 102-125*).

Man oplever desuden nogle gange at hjemmeværnsfolkene ’bliver for autonome’ og på eget initiativ begynder at løse opgaver på et skadested. Dette giver gnidninger fordi det får redningsfolkene til at føle, at hjemmeværnsfolkene ikke respekterer, at brandmændene har den tekniske ledelse (*Brand 3, L 238-249*).

Der er også kampe om hvordan bevillingerne skal fordeles mellem det statslige og det kommunale redningsberedskab:

”Der kører jo den klassiske kamp mellem kommunerne og det statslige redningsberedskab. Vi så lige efter 11. September, hvor der kom nogle efterbevillinger som gik til Beredskabsstyrelsen. Der var kommunerne selvfølgelig voldsomt ude med kritikken og sige at ’det var da også’ og ’de tog bare det hele til sig selv’. Det kører nu i forbindelse med det beredskabsforlig vi lige har indgået, hvor man jo også fra kommunernes side, sådan lidt groft sagt, gerne vil afskaffe det statslige redningsberedskab og føre midlerne over til kommunerne. Det mener vi jo selvfølgelig er rent knald i låget.” (*Beredskabsstyrelsen 2, L 541-547*).

Redningsberedskabets argumenter for at de bør få tildelt flere ressourcer går bl.a. igen på, at midlerne bruges bedst hos dem der sidder med det daglige beredskab, og der udtrykkes desuden misfornøjelse over den måde hvorpå Beredskabsstyrelsen rådgiver ministeriet, som man mener i højere grad tilgodeser styrelsen. (*Brand 1, L 650-670*).

### *Organisationskulturs betydning*

Som det fremgår af det ovenstående, er systemet præget af en god del mistillid mellem aktørerne og ligeledes af ukendskab til de andre organisationers kompetencer og hensigter. Det kan virke som lidt af et paradoks, at man i et system indenfor det offentlige, der ikke skal være decideret profitkabende, men tilbyde borgerne og samfundet en service, går så meget op i tildeling af ressourcer og revirer. Forklaringen er, at tildeling af ressourcer er den måde man viser anerkendelse på i systemet. Alle vil gerne fremstå som nogen der gør deres arbejde godt, fordi man har en stor

faglig stolthed på sin organisations og sit fags vegne. Det er kendetegnende for den type organisationer vi har med at gøre i denne undersøgelse, at man har en lang tradition for at være 'selvkørende' og, at medlemmerne har en meget stærk identifikation med det de laver. Man arbejder ikke som brandmand, man ER brandmand. Kritiseres ens organisation, føler man, at kritikken også rammer en selv. Der er en stor fagprofessionel stolthed, og denne gør sig også gældende i de organisationer, der er baseret på frivillighedsprincipperne. Både hos Beredskabsforbundets og Hjemmeværnets medlemmer hersker der en stærk 'korpsånd'. Der eksisterer hos de respektive organisationer en kerneideologi baseret på formål og værdier. Værdierne er retningslinjer for adfærden, og formålet er begrundelser for virksomhedens eksistens, der går ud over det at tjene penge. Kerneideologien giver virksomheden en eksistensberettigelse (ThorsvikJacobsen 2002:124-125). Anerkendelsen er med til at styrke den fælles fag-identitet, der ligger som en myte i organisationens kultur; den er med til at legitimere gruppens Vi-følelse og forståelse af sig selv som kompetente fagfolk eller eksperter på et bestemt område, både indadtil og udadtil.

Alle organisationerne vil gerne have tildelt så mange ressourcer som muligt, så de kan løse endnu flere opgaver. Dette er med til at legitimere organisationens arbejde og position, og slå deres eksistensberettigelse fast. Det er med til at vise, at organisationen og dens kompetente medlemmer er vigtige eller måske endda uundværlige på området. Det er især vigtigt for offentlige organisationer, at de fremstår som legitime, da man er meget afhængig af, hvordan brugerne opfatter dem. Manglende legitimitet kan føre til tab af støtte (Thorsvik&Jacobsen 2002:200-202). Dette forhold gør bl.a., at alle de adspurgte respondenter har lagt vægt på, at det er vigtigt at fremstå positivt i medierne. Man ved, at hvis man her præsenteres som en kompetent og vigtig aktør, er der større sandsynlighed for, at befolkningen vil lægge pres på politikerne for at få dem til at prioritere området/organisationen.

Ressourcer giver også prestige, og man vil gerne have forbundet så meget prestige som muligt med ens egen organisation fordi man er stolt af den, og identificerer sig med den. Som en Falckredder fortæller: "Jeg ved jo at alle kratter for at få mest muligt. Der er prestige i.. kunne man nu få krattet ind så man havde et dobbelt så stort beredskab, det kunne være et brandvæsen, det kunne være Falck. [...] Det er jo en fjer i hatten for dem, at de kan sige 'Prøv at se her. Vi har et kæmpe stort beredskab.'" (*Brand 4, L498-505*).

På grund af den stærke fagprofessionelle stolthed føler man sig nemt uretfærdigt behandlet, hvis ressourcefordelingen opfattes som skæv til andre organisationers fordel. Hvis andre får flere midler end én selv, kan det næsten føles som en kritik, fordi ressourcefordelingen er en anerkendelse af ens arbejde, og færre midler kan opfattes som en underkendelse af organisationens position og faglighed. Endnu værre bliver det, hvis den organisation der 'bliver forfordelt' er en organisation man opfatter som værende på vej ind for at overtage en kerneopgave, selvom organisationen er

mindre kompetent til at løse den aktuelle opgave én selv. De andre skal ikke 'tro de er noget'. Dette er tydeligvis en af hoveddancerne mod Hjemmeværnet hos både Beredskabsforbundet og Det Kommunale Redningsberedskab. Der er også situationer, hvor en form for relativ deprivation finder sted, idet en organisation der har et tilstrækkeligt budget alligevel føler sig negligeret, fordi en anden organisation har flere midler at gøre med. Igen kan henvises til konflikterne mellem Hjemmeværnet og redningsberedskaberne.

Der er hos aktørerne en frygt for, at hvis man flere gange 'lukker andre ind' på sit område så ender de med at få ens opgaver og ressourcer. Derfor kæmper man meget for at fremstå som de eneste der succesfuldt kan løse opgaverne på det område man traditionelt sidder med. Man er således mere åben over for at samarbejde med de organisationer, der ikke umiddelbart truer ens kerneydelse og -kompetencer fordi de kan det samme. Som en Falckredder forklarer:

"Jeg tror faktisk forståelsen er større for Forsvaret end den er hvis det havde været et kommunalt brandvæsen. Altså som jo er en 'konkurlega', ikke? Altså lidt en konkurrent og også en kollega fordi vi arbejder med det samme. Det er der man er bange for, hvis de nu løser de opgaver her 10 gange, har de den så lige pludselig? Hvorimod Forsvaret, der ved man godt de er en ekstra hjælp. Fordi det *de* skal det er at forsvare landet. [...] Man er bange for, at man på sigt kan miste den opgave, hvis der er nogen der kan løse den ligeså godt. [...] Det er nok den største hæmsko, at nogen kan være bange for at på sigt kan opgaverne overgå til en anden myndighed, dvs. man kan miste sit arbejde." (*Brand 4, L 555-558; 602-611*).

Når andre bevæger sig ind på ens kerne fagområde føler man, at ens speciale udfordres og forfladiges. Hvis andre kan gå ind og overtage ens arbejde, måske endda med mindre uddannelse og erfaring, gør det jo én selv og organisationen til noget mindre specielt og vigtigt. Man har nogle kernekompetencer i organisationen, der, som nævnt, bl.a. er med til at definere medlemmerne som en gruppe. Organisationens har nogle mål, der nærmest bliver til fysiske symboler på dens organisationskultur. Det er noget man kæmper for og identificerer sig med. Beredskabsstyrelsens folk ser f.eks. sig selv som dem der er eksperter i brand, redning og miljø. Man reagerer derfor kraftigt når nogen udfordrer eller truer organisationens position på dette område. Dette kan komme til udtryk ved en form for 'dæmonisering' af den/de organisationer, som man føler, truer ens levebrød og faglige stolthed. I stedet for at tolke på organisationens adfærd ud fra fakta, indtager man en optik baseret fordomme og forforståelser. Der kan således i en organisation opstå en myte, der dikterer et negativt billede af den organisation man føler sig truet af. Denne myte dannelse kan desuden være med til at styrke sammenholdet internt i gruppen fordi den fremmer en 'Os' vs. 'Dem' følelse; en 'ydre fjende' styrker den interne gruppefølelse. Som eksempler kan nævnes begge redningsberedskabers forbehold mod Hjemmeværnet og opfattelsen af dette som en aktør, der

'tordner rundt i manegen' og meget bevidst lusker sig ind på de andres kerneområder for at styrke sin egen eksistensberettigelse. Det er en version af historien om Den Store Stygge Ulv mod De Små Grise, hvor Ulven har råd til et hus af sten, mens Grisene må nøjes med at markere deres jordlod med et stråhus. Man føler sig truet af Hjemmeværnets meget aktive gøren opmærksom på sig selv, og opererer med organisatoriske myter, der beskriver Hjemmeværnet som en aktør der puster og puster for at komme ind i redningsberedskabernes huse, nu hvor værnet selv til dels er blevet hjemløst. Den 'dæmonisering' der foregår bliver ikke mindre af, at man føler sig meget forskellige fra hinanden i kraft af kulturforskellen mellem en våben og ikke-våben kulturer.

Omgivelserne er altid en usikkerhedsfaktor man må håndtere, og i denne sammenhæng er prestige og indflydelse vigtig (Thorsvik&Jacobsen 2002:215). Jo flere ressourcer der tilføres organisationen, jo mere stabilitet får den, og dermed mindskes usikkerheden i forhold til omgivelserne. Ressourcer er magt til at slå organisationens position fast, og der kan opstå en selvforstærkende cirkel af anerkendelse af ens eksistensberettigelse og tilførsel af (yderligere) ressourcer. Vækst kan være en strategi til at mindske usikkerheden i forhold til omgivelserne. Jo større en organisation er, jo mere magt vil den have i forhold til omgivelserne, og dette vil øge stabilitet og forudsigelighed. Når flere aktører er konkurrenter på det samme marked, kan det være en fordel for den enkelte organisation at opnå en monopol-lignende position, da dette vil mindske usikkerheden. Usikkerheden kan også reduceres ved at man skaber sig 'flere strenge at spille på', og dermed udvider det marked man kan operere på. (Thorsvik&Jacobsen 2002:218-219). Et eksempel på det sidste er Hjemmeværnet, der ved at indlemme mere civile kompetencer i repertoire har udvidet deres markedsområde og derved styrket deres eksistensberettigelse. Uanset om dette er en bevidst strategi eller et samfundsøkonomisk ræsonnement, er der ingen tvivl om, at de andre aktører opfatter det som det første.

### **Øvrige kulturelle faktorer**

Der er en række andre kulturelle faktorer, udover organisationskultur, der har vist sig at have en stor betydning for samarbejdsrelationerne. Der er bl.a. tale om markante *regionale forskelle* baseret på variationer i opgaver og ressourcer. Der er indlysende forskel på risikodimensioneringen i en storby som København og i en lille provinsby. Dette giver forskellige vilkår for samarbejdet i de respektive landsdele. I de større byer er der flere ressourcer, man har flere af 'sine egne' tæt på som man kan trække på fremfor at gå udenfor organisationen. I de mindre byer kan man have større brug for at trække på hinanden, men kan være hæmmet af, at alle organisationerne har begrænset mandskab og ressourcer. F.eks. kan man komme ud for, at et større område kun dækkes af én landbetjent. Der har også vist sig at være forskelle på, hvordan samarbejdet opfattes og udføres på

henholdsvis *operativt og ledelsesmæssigt niveau*. På det ledelsesmæssige niveau har man i større grad forståelse for nødvendigheden af samarbejde og helhedssyn. Der kan dog tilgængæld på dette niveau opstå konflikter af mere politisk karakter. På det manuelle niveau kan der opleves en mindre grad af overblik og forståelse for samarbejdet samt en mere markant dem vs. os indstilling. På dette niveau er man dog bedre til at lægge sine uenigheder til side når man står over for en opgave der kræver at man løfter i flok.

De faktorer der, udover organisationskultur, har vist sig at have den største indvirkning på samarbejdsrelationerne er dog 'personlige relationer' og 'kendskab til de andre'. Disse vil blive diskuteret i det følgende.

Gode *personlige relationer* aktørerne imellem bliver af respondenterne gennemgående fremhævet som utroligt vigtige i forhold til at *fremme* samarbejdet og sammenhængskraften i systemet. Når de gode personlige relationer er tilstede, giver det både nogle rent praktiske fordele i og med, at man f.eks. ved præcis hvem i en organisation man skal ringe til når en bestemt opgave skal løses, og er samtidigt med til at nedbryde eventuelle kulturelle barrierer og afdæmonisere 'de andre'. Det er sværere at opretholde mere eller mindre ubegrundede fordomme om nogen, når man lærer dem at kende, og opbygger et tillids og respekt forhold til dem. De formelle strukturer giver skelettet for samarbejdet, men de personlige relationer er med til at skabe synergieffekt og 'merværdi'. Som nogle af respondenterne forklarer:

"Der mener jeg vi er nede ved noget der måske er essensen i det her samarbejde, men meget ofte ikke bliver belyst. Det er de personlige relationer. [...] altså få opbygget de der relationer til forskellige mennesker, så man bliver opfattet både saglig og troværdig. Det er jo vigtigt i et miljø som er så relativt snævert, som det jo alligevel er." (*Beredskabsstyrelsen 2, L 319-334*).

"Hvis man ikke havde det der personlige kendskab, så er der sådan en større afstand. Min autoritet er jo ikke blevet større af, at jeg kender ham. Altså han skal jo ikke, han har ikke pligt til at løse en opgave Det er noget der sker i et samarbejde, at han kan hjælpe mig, og jeg kan hjælpe ham. Det er bare nemmere, hvis man kender hinanden. Så er der allerede fjernet nogle barrierer ligesom, ikke? Og hvis man ikke kender hinanden personligt så at man i det mindste kender hinandens organisation." (*Hjemmeværn 3, L 447-452*).

Gensidig tillid og respekt, både fagligt og personligt, er vigtigt. Det fremmer samarbejdet, at der skabes rum for, at man kan melde ud hvad man kan og ikke kan bidrage med. Der skal være plads til, at man kan komme med forslag eller lege djævlens advokat i forhold til andre aktørers kerneopgaver uden at det opfattes som om man negligerer sektoransvaret. (*Politi 3, s. 2, 10*).



”Jeg har været på mange øvelser og på mange skarpe hændelser, hvor vi har kørt i koordinerede stabe og det var de samme mennesker der kom. Det var de samme og til sidst kendte man hinanden, og noget af det sidste jeg kan huske da vi fra en af de sidste hændelser vi havde, jeg kan ikke huske om det var en øvelse eller skarpt, da vi var færdige kiggede folk på hinanden og sagde ’hold kæft, vi glemmer helt hvor vi kommer fra! Nu er det en enhed der arbejder.’ Dette er jo fordi man har arbejdet sammen netop rigtig mange gange, der gør at man har det der kendskab til hinanden, og respekten for hvad hver især bidrager med. Når den er der så er tilliden der, og så triller det. Og så er vi faktisk et rigtig stærkt hold for så har vi rigtig mange ressourcer til rådighed.” (*Politi 3, s. 1-2*).

Respondenterne peger ligeledes på vigtigheden af, at *kende til de andre organisationer*. Dette gør sig både gældende i forhold til hvad disse kan bidrage med fagligt i forhold til en fælles opgaveløsning, men også i forhold til deres organisationskultur. Dette gør det nemmere at interagere med dem på en måde, hvor man ikke træder nogen over tærne, og dermed skaber barrierer og puster til eventuelle fordomme. Det er vigtigt at få en dialog i gang, frem for at man forskanser sig i de respektive organisationer:

”Det jeg synes der hæmmer muligheden for et effektivt samarbejde, det er manglende viden om hinanden, og det er manglende interesse for at opnå den viden om hinanden. Hvis man graver sig ned i hver sin skyttegrav så er det på forhånd dømt til at mislykkes. Det der fremmer det er dialog og det er fælles øvelser, fælles uddannelser, fælles indsættelser. Det skal man næsten pinedød tvinges til hvis det endelig skal være. Det med at få lov til at trække sig selv ind i sig selv og bare være sig selv nok, det er dræbende, og så får det aldrig nogensinde succes.” (*Hjemmeværn 1, L 603-608*).

Nogle respondenter har aktivt arbejdet på at komme til at kende deres samarbejdspartneres organisation, arbejdsgang, styrker og svagheder bedre:

”Det gør jo også, at vi nu så har vi en ide om hvilke ressourcer der er hos vores samarbejdspartnere, og det tror jeg også er smadder vigtigt. Man siger ’Kan I ikke lige’ ’Nej det kan vi faktisk ikke fordi vi har sådan og sådan’. ’Nå det var da for dårligt, hvorfor kan I ikke det?’. Det ved vi nu, at det kan man ikke fordi sådan og sådan. Det er også noget med at kende hinandens organisationer. Lidt på det kulturelle også, med at man siger det gør de. Det er deres måde at gøre tingene på. Og hvordan retter du henvendelse.. til sådan nogen. (*Griner*).” (*Politi 1, L 674-684*).

Det har i undersøgelsen også vist sig, at det har en betydning hvem der sidder på *nøglepositioner* i de forskellige organisationer. Det har stor betydning hvilke værdier der formidles ned igennem rækkerne. I de organisationer og i de områder hvor der sidder ildsjæle i vigtige positioner kører samarbejdet generelt bedre og er meget mere nuanceret og udviklet.

## **ANALYSEBLOK 3 – TOTALFORSVARET SOM BEGREB OG KONCEPT**

I denne afsluttende analyseblok besvares spørgsmål 3; 'Hvori består sammenhængskraften i totalforsvarssamarbejdet, og hvad er udfordringerne for denne?' Besvarelsen tager form af en mere generel og perspektiverende diskussion. Der vil blive diskuteret træk ved totalforsvarskonceptet, der har betydning for samarbejdet samt en generel diskussion af totalforsvaret som begreb og koncept, herunder betydningen af helhedssyn, iboende konfliktpotentialer, graden af institutionalisering, eksistensen af en fælles beredskabskultur og sammenhængskraften i systemet. Indledningsvist beskrives den aktuelle status på samarbejdet og samarbejdsviljen.

### **Status på samarbejdet og samarbejdsviljen**

Der er gennemgående enighed hos respondenterne om, at samarbejdet fungerer når man står i 'den skarpe ende', men at det kan blive meget bedre endnu.

"[...] jeg vil sige, at det [*samarbejdet*] har aldrig haft det bedre. Der er da masser af ting at arbejde med, men jeg synes der er rigtig meget der er kommet på plads. [...] Og så koblet sammen med at bevidstheden omkring beredskab vokser. Det gør den ikke af sig selv, der skal drives på hele tiden, men det går klart i den rigtige retning. Så på den måde kan man sige 'stemningen er god, men send flere penge!' " (*Beredskabsstyrelsen 2, L580-591*).

I forhold til samarbejdsviljen er der også enighed, om at den stille og roligt er i fremgang. En respondent forklarer denne udvikling med opståelsen af en samfundstrend, som har indebåret, at organisationerne i højere grad skal være rettet mod borgeren (*Brand 1, L 315-325*). Han tilføjer: "Altså det er en forståelse som jeg synes er i fremgang. Hvor folk ser nødvendigheden af det, og egentlig langt hen ad vejen gør sig nogle anstrengelser for det. Det kunne være bedre, men det ser heller ikke så dystert ud."

Der er dog stadig nogle faggrænser der skal rykkes, og det vil tage noget tid. Som en Redder forklarer: "Ja det [*samarbejdsvilje*] er der når først det går på, men der er altid en lille flig, og den lille flig som jeg kan høre, det er at 'Ja nu skal de ikke komme og tro, at de kan løse alle vores opgaver'. Det er Reddernes faglige stolthed og det kan også være dem fra Forsvaret, deres faglige stolthed." (*Brand 4, L421-425*).

Faktorer som bedre personlige relationer, bedre kendskab organisationerne imellem, flere øvelser og fælles uddannelse nævnes som midlerne til at mindske mistilliden, forbedre samarbejdet og give et større helhedssyn. Man må sige, at respondenternes udmeldinger om, at samarbejdet går udmærket, divergerer en smule fra det billede der tegnes af hvad de ellers siger. Det er min opfattelse, at man gerne vil kunne sige, at det går godt, og at man gør sit arbejde godt, men man kan ikke undgå at ens eventuelle frustrationer og 'kæpheste' slipper ud mellem sidebenene. Der er

desuden forskel på hvor godt man synes samarbejdet fungerer på et overordnet niveau, alt efter ens egen situation. Det påvirker ens holdning, hvis der er noget (eller nogen) man er utilfreds med, og hvordan det foregår i lokalområdet. Der er således regionale forskelle i forhold til, hvor godt samarbejdet fungerer. Jeg vil senere i analysen komme nærmere ind på, hvad det er der får samarbejdet til at virke når man står med en opgave, på trods af de beskrevne problematikker.

Tidligere har der været større problemer med faggrænser og magt- og revirkampe, hvor man i højere grad har fravalgt at trække på de andre aktører på grund af faglig stolthed og med henvisning til jurisdiktion:

”Altså jeg har oplevet forbedringer igennem årene.. som jeg også anså som nødvendige. Fordi det virkede meget som om at det var nogle etater og enheder, der i den grad vogtede over egne revirer, og ikke havde så meget lyst til at slippe informationer løs mellem hinanden. Og det bliver jo meget tydeligt når der skal opereres. Hvem er det der bestemmer mest og sådan noget. Der er jo meget testosteron i det her, og handyr. Så de skal jo måle sig op ad hinanden, og har ikke der øje for at behovet for at hjælpe sin kollega ved siden af kan faktisk være vigtigere for det samlede resultat end at jeg selv kommer i fokus. [...] Jeg har indtrykket af, at de nu vil hinanden noget mere. Jeg har også indtrykket af, for nu at sige det på godt dansk, at det har de fået besked på! Det kan jo være fremmede indenfor det her hierarkiske system.”  
(DR, L 25-40).

Samarbejdet har dog udviklet sig igennem årene. Perioden før 2003 karakteriseres som ustruktureret og har ikke i så høj grad været præget af samarbejdsvilje som den er i dag. Den positive udvikling startede i 2003/2004, hvor man begyndte for alvor at modernisere konceptet. Her kom det nye forsvarsforlig, kommunalreformen og politireformen, som alle har været med til at styrke samarbejdet strukturelt. Dette støtter opgaveløsningen i kraft af, at der bliver lavet retningslinjer for, hvem der gør hvad, og hvem der har hvilket ansvar osv. Der bliver i dag evalueret på større hændelser og lavet tiltag på baggrund af resultaterne. (*Beredskabsstyrelsen 1; L 116-145; 384-403; Politi 3 s. 14*). På trods af at strukturerne er ved at være på plads, og der er en voksende forståelse for nødvendigheden af samarbejdet, er der stadig mange ubesvarede spørgsmål der diskuteres. Der er stadig i nogle tilfælde tvivl om, hvordan man skal handle på baggrund af planer og strukturer:

”Hvad skal være kommunalt, hvad skal være statsligt, hvordan skal det statslige være delt op? Hvad skal snittet være mellem Forsvaret og Beredskabsstyrelsen? Hvornår må Hjemmeværnet gå med våben og ikke med våben? Hvordan skal vi bruge moderne teknologi, hvem skal sørge for det? Vi har jo ikke løst alle problemer. Vi har løst det der med, at det er inden for det her bord at vores arbejde er, ikke? ’Jeg er i den her ende af bordet, du er derovre. Når vi mødes, mødes vi herinde og gør det sådan.’ ” (*Beredskabsstyrelsen 1, L428-438*).

Man kan argumentere for, at der er træk ved selve totalforsvarskonceptet, der på baggrund af de aktuelle holdninger og ræsonnementer hos aktørerne, kan virke hæmmende for samarbejdet. I det følgende vil jeg diskutere konsekvenserne for samarbejdsrelationerne og sammenhængskraften ved nogle af disse træk.

### **Suboptimalisering vs. helhedssyn**

På baggrund af diskussionen af organisationskulturens betydning for samarbejdet i totalforsvarsregi kan man argumentere for, at der er organisationskulturelle forhold, der hæmmer et helhedssyn på beredskabsarbejdet, og som dermed også hæmmer samarbejdsrelationerne. Totalforsvarskonceptet kræver samarbejde mellem en række organisationer, der har en meget stærk fagidentitet og professionel stolthed. Organisationskultur bliver således, som beskrevet ovenfor, i nogen grad en udfordring for samarbejdet. Man er i organisationerne meget 'øm' over sin egen faglighed og formåen og de kerneområder man har. Man er bekymret for, at samarbejdet kan føre til, at man skal underlægges andre aktører eller dele kerneområder med dem på bekostning af ens egen organisation. Det foregår ikke gnidningsløst når flere stærke organisationer skal samarbejde, og frygter at skulle hugge en hæl og klippe en tå i samarbejdets og helhedssynets navn. Man afgiver ikke arbejdsområder uden kamp. På grund af professionel stolthed og den identitet man har bygget op omkring det, at man er eksperter på et område, ses en tendens til, at man har større fokus på organisationens egne opgaver og ikke arbejder ud fra et beredskabsmæssigt helhedsperspektiv. Det betyder simpelthen mere for en organisation, at den løser sine egne opgaver så godt som muligt. En del af forklaringen kan muligvis være, at når man lægger tid og ressourcer i egne opgaver er resultatet mere umiddelbart synligt, end hvis man blot er en lille brik i en større opgave. Denne differentiering foregår ikke nødvendigvis bevidst, men kan være en for organisationen selvfølgelig prioritering på baggrund af dens værdier og normer for, hvad der er veludført arbejde. Resultatet er under alle omstændigheder, at der ofte vil ske en målforskydning eller *suboptimalisering*. Dvs. at en division bliver så optaget af at følge egne mål, at den ikke i tilstrækkelig grad tager hensyn til koncernenes overordnede mål (Jakobsen&Thorsvik 2002:107). Der er i princippet intet i vejen med at gå op i at gøre sit arbejde så godt som muligt. Det er faktisk en af forudsætningerne for succes i totalforsvarsregi, at aktørerne dækker deres egne sektorer tilstrækkeligt, jf. sektoransvarsprincippet. Problemet opstår når en organisation bliver så lukket om sig selv i sin hægen om ekspertise og fagområde, at den ender med at hæmme løsningen af den overordnede opgave.

## Magt og konflikt

På grund af den måde totalforsvaret er struktureret på, er der ikke nogle ledelsemæssige, centrale organer, der kan udøve sanktioner over for de aktører, der ikke udviser den ideelle grad af helhedssyn. Der er således ikke meget der forpligter aktørerne til at prioritere samarbejde og helhedsperspektiv. Dette træk ved totalforsvars-konceptet kan således siges at hæmme samarbejdet. (Med tanke på organisationskulturen i de respektive beredskabsorganisationer, er det dog langt fra sikkert, at man ville tage godt imod et sådan ledelsesorgan.) I følge Thorsvik & Jacobsen (2002:215) har graden af magtkoncentration og betydning for, hvordan forholdet er mellem de organisationer der skal samhandle. Jo stærkere magten er koncentreret, jo mindre konflikt vil der være fordi en central magt kan udstede ordrer som alle skal følge. Der opstår især en risiko konflikt, hvis magten er fordelt nogenlunde lige mellem parterne. Dette må siges at være tilfældet indenfor totalforsvaret, og man kan derfor argumentere for, at konceptet har et iboende konfliktpotential. Totalforsvaret er altså et system præget af megen usikkerhed på grund af det manglende hierarki. Man må hele tiden kæmpe for sin ret, sit ståsted, prestige, ressourcer og magt.

Totalforsvaret kan, som nævnt i analyseblok 1, betegnes som et såkaldt fladt netværk, der er karakteriseret ved manglen på en formel kerneorganisation. For totalforsvarets vedkommende er der tale om et i høj grad horisontalt differentieret netværk, hvilket øger risikoen for suboptimalisering fordi medarbejderne er disponeret for at have fokus på resultaterne på de områder de bliver bedømt på. Som nævnt tidligere, er der i følge Jacobsen & Thorsvik (2002:230) nogle elementer der er centrale i forhold til at fremme samarbejde frem for konflikt i et netværk. Der skal bl.a. være enighed mellem netværksaktørerne i forhold til hvem der løser hvilke opgaver. I totalforsvaret opfyldes dette delvist qua aktørernes specialer, men det at nogle aktører melder sig på banen på andres kernearbejdsområder kan udfordre samarbejdet. Et andet element er, at man har en positiv opfattelse af sine samarbejdspartnere, og betragter dem som værende nyttige. Der er ingen tvivl om, at dette gør sig gældende for nogle af aktørerne, men igen kan man ikke sige, at dette opfyldes til fulde i totalforsvaret som sådan. Der er ingen tvivl om, at aktørerne generelt ser på samarbejdsrelationer ud fra en optik der er meget præget af hvordan forhold og vilkår er i den specifikke organisation; Føler man sig anerkendt og prioriteret, hvordan føler man, at man ligger magtmæssigt, hvad er ens position i systemet og har man haft nogle bestemte problematikker eller gode oplevelser med de andre aktører eller nogle af dem. Der er desuden variationer fra lokalafdeling til lokalafdeling og i mellem regioner. Et tredje element er, hvorvidt aktørerne rent faktisk samarbejder om projekter og opfatter denne koordinering som effektiv. Igen kan man ikke tegne et generelt billede i totalforsvarsregi. Der foregår en god del samarbejde, noget af nødvendighed og andet der i højere grad er faciliteret af positive (personlige) relationer mellem

aktørerne. Samarbejdet kan for nogen muligvis føles lidt som et tvangsægteskab, hvor partneren truer med at flytte ind og overtage nogle af de huslige pligter man har som sin ekspertise, og som er med til at definere over for én selv og andre, hvem man er. Det er desuden lettere at få et samarbejde op at køre i et miljø der er præget af tillid. Jo mere tillid jo højere grad af samarbejde og jo mindre konflikt. Her må man sige at miljøet der præger totalforsvarssamarbejdet i dag kommer lidt til kort, eftersom det er meget præget af mistillid. Man kan således argumentere for, at der aktuelt er større potentiale for konflikt end for samarbejde i mellem beredskabsaktørerne.

### *Konkurrencefølelse og ressourceknaphed*

Der eksisterer tilsyneladende en form for 'diskurs' i systemet, om at der er ressourceknaphed både i forhold til midler og arbejdsområder. Denne opfattelse, mener jeg, bundet i, at aktørerne i højere og højere grad føler, at der er opstået en konkurrencesituation omkring deres fag- og arbejdsområder i og med at flere aktører melder sig på banen, og der lægges op til at man i helhedssynet og samarbejdets navn skal lukke dem ind. Der er en følelse af, at der er ressourceknaphed på grund af konkurrencen om at fastholde eksistensberettigelse og kerneområder. Fordi man er så obs på at sikre sin egen eksistensberettigelse og hæger om sin egen organisationskultur/-identitet, der indebærer, at man har en forståelse af sig selv som ekspert på et område, føles det som om der er ressourceknaphed både i forhold til både penge og opgaver. I følge Thorsvik og Jacobsen (2002:215) kan ressourceknaphed føre til konflikter, fordi man tvinges til at kæmpe med hinanden om ressourcerne. Man kan diskutere om der reelt er ressourceknaphed i systemet, men i og med at nogle aktører føler, at de f.eks. ikke får nok ressourcer tildelt eller at andre uretmæssigt får mere, opstår der en følelse af ressourceknaphed, og en følelse af at der foregår en konkurrence om midlerne. Der iscenesættes forskelle hos de respektive aktører på grund af konkurrence følelsen. Organisationerne definerer sig hver især som nogle, der er specielle og uundværlige på et område, fordi de er bange for at miste sin position og eksistensberettigelse.

Et større helhedssyn ville muligvis afhjælpe konkurrencesituationen og følelsen af ressourceknaphed. Med tanke på den organisationskultur og deraf følgende selvforståelse der er fremherskende hos aktørerne, er dette sandsynligvis ikke noget der vil ske i den nærmeste fremtid. Der er en stærk understrøm af magt og jagt efter magt i systemet. Man holder ikke godvilligt op med at styrke sin egen position og tilgodese sig selv. Enhver er 'sig selv nærmest', i hvert fald indtil man bliver overbevist om, at øget samarbejde ikke skader ens egen organisations eksistensberettigelse, position osv. Organisationerne styrker deres identitet ved at modstille sig de andre aktører. Især når der opstår en konkurrence situation. Presset for øget samarbejdet kan faktisk, som situationen er nu, siges at føre til, at man lukker sig mere om sin egen organisation, definerer

sig skarpere som selvstændig enhed i forhold til 'de andre', hæger mere om og kæmper for at fastholde sin egen ekspertise og fag-identitet i stedet for at løse beredskabsopgaver under henvisning til et overordnet helhedsperspektiv. I stedet for at have fokus på, hvordan man kan udnytte hinandens ressourcer til både at løse sin egen og den overordnede opgave bedst muligt, lægger man vægt på de aspekter ved samarbejdet, som man føler truer ens organisation. Der er med andre ord tendens til at have fokus på begrænsningerne frem for mulighederne.

### **Institutionalisering**

Noget der kan være med til at hæmme sammenhængskraft og helhedssyn er det, at Totalforsvaret endnu ikke er blevet en institution, hverken i aktørernes optik eller i samfundet som sådan. Dette har indflydelse på, i hvor høj grad man føler sig som en del af noget, og har dermed betydning for sammenhængskraften i systemet, og aktørernes grad af og vilje til helhedssyn. Med henvisning til hybrid analogien, i forhold til totalforsvarets organisatoriske karakter, vil stilken på 'hybridplanten' totalforsvaret ikke udgøres af en stilk, der er en total sammensmeltning af de respektive aktører, men være en stilk der består af flere forskellige separate stilke, der er snoet mere eller mindre fast om hinanden.

Et af problemerne i forhold til at skabe sammenhængskraft er, at beredskabsaktørerne *ikke* ser sig selv som en del af en fælles gruppe. De føler sig ikke som en del af en overordnet totalforsvarsorganisation med fælles værdier, normer og kultur. Det ligger kun i meget ringe grad, som en del af organisationernes identitet, at de er en totalforsvarsaktør. Man kan godt som samlebetegnelse benævne de aktører, der potentielt kan indrages i beredskabssamarbejdet, 'gruppen af totalforsvarsaktører', men det vil blot være en etiket, en kategorisering, og ikke et udtryk for medlemmernes følelse af fællesskab eller gruppetilhørsforhold. Sat på spidsen kan man sige, at der er tale om det modsatte af et forestillet fællesskab; en forestillet uafhængighed. En gruppering der faktisk kan siges at eksistere, men som medlemmerne ikke ser sig selv som en umiddelbar del af. En 'in-gruppe' der består af selvstændige in-grupper, der ser hinanden som out-grupper!

De fleste organisationer tænker ikke umiddelbart i hverdagen på, at man er en del af totalforsvaret. Man udfører bare sit arbejde med fokus på at løfte egne opgaver tilfredsstillende. Man lægger dog af og til fælles planer og deltager i fælles øvelser og uddannelse, men det ikke noget der er 'begrebsliggjort' i hverdagen på en tydelig måde. Der er kun i ringe grad etableret og formaliseret regelbundne, rutineprægede eller standardiserede adfærdsmønstre. Man opfatter ikke sig selv som først og fremmest værende en del af totalforsvaret. (Man føler dog konkurrencen om ressourcerne!). Man er først og fremmest medlem af sin egen organisation, og det er herfra man trækker sin faglige

selvforståelse. Det at man indgår i dette overordnede beredskab, er ikke noget man har som en decideret fælles referenceramme sammen med de andre aktører, jf. det manglende helhedssyn.

Der vil selvfølgelig være nogle aktører der i højere grad end andre tænker totalforsvar. Dette gør sig f.eks. gældende for Beredskabsstyrelsen, der har planlægning m.v. i forhold til dette samarbejde, som et af sine kerneområder. Det har også i undersøgelsen vist sig, at der er forskel på, hvor meget og hvordan man tænker omkring totalforsvaret på det manuelle og det ledelsesmæssige niveau.

Man kan både argumentere for og imod muligheden for institutionaliseringen af totalforsvaret. På den ene side er det ikke *umuligt*, at organisationerne på et tidspunkt med siger stolthed 'Vi er jo en del af totalforsvaret'. Det kan måske i sidste ende blive noget der er med til at give prestige og et godt image. Man kan forestille sig, at der med tiden sker en institutionalisering af totalforsvarssamarbejdet i og med at diverse samarbejdsrelationer og processer gentages over tid, og bliver mere eller mindre rutineprægede. Dette vil dog tage tid. Organisationerne der udgør totalforsvaret er institutioner i sig selv og har dybe organisatoriske rødder og selvforståelser. Det vil tage lang tid at vende så store skuder. Institutionaliseringen afhænger også, efter min mening, til dels af, hvorvidt *befolkningen* forstår og tillægger konceptet værdi, og opfatter det som en institution i samfundet. Et pres fra borgerne om at beredskabet effektiviseres gennem øget samarbejde, kan i sidste ende bevirke at politikerne lægger pres på aktørerne. I dag er den almindelige borger som hovedregel ikke bevidst om, hvordan beredskabet fungerer eller at der skal samarbejdes, men har en tendens til at se på aktørerne som selvstændige institutioner. I mange tilfælde er man ikke engang klar over, at der eksisterer et sådan samarbejdskoncept<sup>8</sup>. Vi har tillid til at systemet fungerer. Så længe der ikke er skandaler i forhold til håndteringen af de kriser der opstår, tror jeg dog ikke, at totalforsvaret vil være et emne der optager danskerne. Dette til trods for den store fokus der er på potentielle terrorhændelser, klimaforandringer og den sikkerhedspolitiske situation. Der er dog ingen tvivl om, at indtrædelsen af en hændelse vil kunne italesætte beredskabets betydning, og dets funktionalitet og effektivitet ville i denne situation uden tvivl blive udfordret af medierne.

På den anden side kan man argumentere for, at der iboende i totalforsvarskonceptet ligger en hindring i forhold til institutionalisering. Kan konceptet overhovedet rumme denne betegnelse, eller indebærer det i bund og grund, at det aldrig bliver en institution fordi det er nødvendigt med 'metodisk åbenhed' i forhold til de kompetencer, der inddrages, og i forhold til relationer og processer omkring samarbejdet? Vi har jo med jo et system at gøre, der grundlæggende er kendetegnet ved, at dets medlemmer deltager ad hoc, dvs. pr. definition noget *ikke-*

---

<sup>8</sup> Dette har været meget tydeligt, når jeg har talt med folk om mit speciale emne!



institutionaliseret, men derimod et system hvor relationer og processer langt hen ad vejen er kontekstafhængige og situationelle af karakter.

Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at konkludere noget på området. Der foregår en kontinuerlig udvikling på området, og tiden må vise hvad der kan lade sig gøre.

### *Betegnelsen totalforsvaret*

Betegnelsen totalforsvaret har til en hvis grad vist sig at have betydning for ejerskabet i forhold til det at være en del af beredskabet. Generelt er tendensen hos de adspurgte respondenter, at de civile aktører (inklusive Politiet), i særdeleshed det kommunale redningsberedskab, ikke bryder sig om betegnelsen og gerne vil have det ændret (*Brand 1, L 755-770; Brand 4, L 855-867; Politi 2, L 684-696*), mens de militære ikke har de store problemer med udtrykket (*Hjemmeværn 1, L299-327; hjemmeværn 2, L 905-923; Hjemmeværn 3; L 825-840*). Det der generer de civile aktører er, at begrebet ikke umiddelbart dækker deres bidrag til beredskabet, men i højere grad giver associationer til krig og Forsvaret. Det er et udtryk for 'gammel strøm', og giver et utilsigtet fokus på militære opgaver frem for civile:

"Totalforsvar, alle tror forsvaret det er Flåden, Hæren og Luftvåbenet, men det er dem det mindst handler om. Det handler jo dybest set mere om alle dem der klarer det i det daglige, Politiet, redningsberedskabet, ambulancetjenesten, hospitaler, vand- og elforsyning. Det er jo det det handler om. Så forsvar er ikke noget godt udtryk." (*Brand 2, L 726-730*).

"Begrebet totalforsvar det er simpelthen antikveret. Jeg får sådan nogle usunde associationer til det begreb med noget med Joseph Göbbels og 'Wir wollen den totalen krieg' og den slags." (*Beredskabsstyrelsen 2, L 66-68*).

Der er ingen tvivl om at en stor del af modstanden mod betegnelsen *totalforsvaret* hos de civile beredskaber bundes i, at en betegnelse som '*totalberedskabet*' i højere grad vil positionere de civile aktører bedre. Dette er sandsynligvis også grunden til, at respondenterne fra Hjemmeværnet i mindre grad opponerer mod den gamle betegnelse. Igen spiller de forskellige organisationskulturer en rolle; Fra begge sider foretrækker man den betegnelse der bedst giver indtrykket af, at man selv er en vigtig aktør på området. Der er hos respondenterne generel enighed om, at folk i beredskabet som hovedregel ved hvad begrebet dækker over, men at dette ikke gør sig gældende hos den almindelige borger. Dette bruges hos de civile respondenter som et af hovedargumenterne for at ændre betegnelsen.

Der har siden januar 2004 været tiltag i gang i forhold til at finde en ny betegnelse, bl.a. i regi af Forsvarsministeriets 5. Kontor, men som deres kontorchef fortalte 'Vi er ikke nået så langt i den diskussion, og man ryger hurtigt tilbage til at bruge '*totalforsvaret*'. For at forklare og bløde

betegnelsen lidt op har man fra kontorets side i officielle breve o.l. brugt betegnelsen 'totalforsvaret – samfundets samlede beredskab'.

### **Sammenhængskraft**

Når man spørger respondenterne, hvad det er der trods de beskrevne problemer, gør at samarbejdet som hovedregel fungerer når man står ude i den skarpe ende, er svaret i overvejende grad, at derude arbejder man sammen fordi man er professionelle og fokuserer på vigtigheden af opgaven frem for interne stridigheder. Alle organisationerne har en resultat- og handlingsorienteret kultur, og der hersker således en hvis pragmatik under en fælles operativ indsats:

” [...] folk er jo generelt.. de indgår i kriseberedskabet uanset hvilken myndighed de kommer fra. Så bliver man meget hurtigt fanget af den her stemning, at her skal vi gøre noget, vi skal gøre en forskel, vi skal gøre det ordentligt. Det er ikke ligegyldigt om vi er her eller ej. Jeg oplever folk som meget ansvarsbevidste når man står i situationen. Vi kan altid skændes til daglig, men når vi står i situationen, så synes jeg folk er ret gode til at lægge deres organisationspolitik væk. Man bruger den ikke til i de allermest kritiske faser at fremme egne interesser. 'Nu handler det om at *jeg* ser godt ud'. Den synes jeg man er rimelig god til at lægge fra sig og til at arbejde sammen. Folk er dedikerede til opgaven. De siger 'Her er noget der skal løses, og nu kører vi på'.” (*Beredskabsstyrelsen 2, L 449-456*).

Man føler, at man repræsenterer sin organisation, og udfører derfor sit arbejde med stor dedikation og faglig stolthed. Det ligger grundlæggende i os alle, at vi gerne vil gøre vores arbejde godt. Når man er ude fokuserer alle organisationer på deres fælles formål; at hjælpe borgeren og sørge for et funktionsdygtigt samfund:

”Man har en opgave der skal løses, som man er meget engageret i. Man har en professionel stolthed i at løse den så fejlfrit som muligt. Den er ligedan hos Politiet, Forsvaret, brandfolk som den er hos os. Ingen af os bryder os om at lave noget lort. Det gør vi ikke. Vi er alle sammen public servants, fordi vi alle sammen har.. det er derfor vi alle sammen er kommet inden for de her fag. Vi vil lave et eller andet der støtter det her samfund. Det er vores opgave. Vi er ikke ude for at skulle tjene penge. Vi er ude for at lave noget der fungerer så det her samfund fungerer. Så i et operativt henseende der er vi stort set alle enige.” (*DR, L 247-253*).

Personlige relationer og kendskab til de andre fremmer sammenhængskraften, og succes oplevelser i forhold til samarbejdet har tilsyneladende ligeledes en selvforstærkende effekt, og styrker i sidste ende sammenhængskraften. Sektoransvaret fremhæves også som en kilde til sammenhængskraft; alle gør det de plejer og som de er gode til, og så kører det godt. På en måde drives samarbejdet af, at de respektive kulturer alle stræber efter at gøre deres arbejde så godt som muligt. Det er paradoksalt nok det samme, der kan være med til at hæmme samarbejdet, fordi den stærke

professionelle stolthed kan stå i vejen for, at man er åben på at trække på andre aktører og lade andre trække på en selv.

### **Forenet mangfoldighed?**

I dette perspektiverende afsnit diskuteres i hvor høj grad, og på hvilken måde man kan tale om eksistensen af en fælles beredskabskultur i totalforsvarsregi. Diskussionen tager udgangspunkt i Joanne Martins 3 perspektiver på kultur, der blev præsenteret i analyseblok 2. De 3 perspektiver afdækker hver især forskellige nuancer der komplementerer hinanden og samlet giver det bedst mulige billede af karakteren af en eventuel fælles beredskabskultur.

Hvis vi betragter totalforsvaret som et samlet hele vil der fra *et Integrations- eller funktionalistisk perspektiv* være meget lidt der kan betegnes som kultur, fordi totalforsvaret udgøres af en række selvstændige organisationskulturer, der ikke umiddelbart deler værdier og normer, og som opererer med forskellige organisatoriske handlingssymboler, myter og verdensbilleder. Der eksisterer ikke en 'bevidst' fælles kultur, men tværtimod en forestillet uafhængighed og individualisme. Der er heller ikke en overordnet fælles ledelse igennem, hvilken man kan lade nye værdier og normer sive ned i gennem systemet. Der er dog en fællesnævner, men den skal hentes i de højere luftlag. Det aktørerne har tilfælles, det der udgør noget man med lidt god vilje kan kalde beredskabskulturen, er snarere en bestemt *mentalitet* eller '*ånd*' end det er noget kulturelt i traditionel forstand. Der ligger i organisationskulturen hos alle aktørerne stærke værdier og normer i forhold til professionalisme og opgavefokusering. Medlemmerne udviser en stor dedikation og vilje i forhold til det at gøre en forskel, og gøre sit arbejde godt. Alle organisationerne har desuden til formål at sikre et funktionsdygtigt samfund både til hverdag og i ekstraordinære situationer, og de har alle fokus på at yde en service for borgerne.

Hvis vi ser på beredskabskulturen ud fra et Differentieringsperspektiv kan vi udvide beskrivelsen af systemet, i det vi her kan arbejde med en forståelse af kultur, som noget der ikke nødvendigvis er fælles for hele organisationen. De forskellige aktører i totalforsvaret kan således beskrives som forskellige 'subkulturer' i den overordnede beredskabskultur. Disse subkulturer er i høj grad defineret af det arbejde de udfører, og man definerer sig generelt som gruppe ved at erklære sig anderledes end 'de andre'. Der eksisterer således både en consciousness of kind internt i grupperne, og en consciousness of difference i forhold til de andre grupper. Nogle subkulturer kommer godt overens med hinanden. Andres forhold er i højere grad præget af (interesse-)konflikter, enten fordi

man ligner hinanden for meget (samme kompetencer og arbejdsområder), eller fordi man ikke ligner hinanden, (f.eks. våben vs. ikke-våben kulturer).

Inddrages Fragmenteringsperspektivet kan vi udvide og nuancere vores beskrivelse af totalforsvaret yderligere, fordi vi med dette perspektiv får blik for de processer, dynamikker, relationer, handlingsræsonnementer og fænomener, der ikke 'giver mening', hvis man opererer med et traditionelt blik på kultur. Hvis man insisterer på at betragte totalforsvaret som et samlet hele, som en hybrid organisationsform, er dette perspektiv det mest passende til at beskrive, hvad der foregår i feltet, netop fordi vi med dette perspektiv kan overskride det traditionelle kulturbegreb og i stedet tale om, at det er en mentalitet eller ånd, der er fælles for aktørerne frem for en decideret traditionel kultur. Kulturen i denne organisationsform kan netop beskrives, som løst struktureret og et ufuldstændigt system, der emergerer dynamisk i forbindelse med interaktion mellem medlemmerne. Konsensus, konflikt og flertydighed sameksisterer i organisationen, og individerne deler nogle opfattelser, og er uenige om andre. Der er mange forskellige fortolkningsmønstre på spil i forhold til de samme fænomener; en bestemt handling eller holdning hos en aktør kan f.eks. opfattes meget forskelligt af de respektive andre aktører. Alliancer er skiftende fordi de skabes, nedbrydes og udvikles på baggrund af mere eller mindre tilfældige hændelser, såsom hvilke andre aktører der er i lokalområdet, hvad historikken er mellem to eller flere aktører, graden af personlige relationer mellem folk i nøglepositioner osv. Netop fordi interaktion, relationer og processer er så situationelle og kontekstafhængige i denne hybride organisationsform, og fordi der er så mange fortolkningsmønstre på spil, giver det mere mening at tegne et billede af, hvordan medlemmerne sense-maker og fortolker i forhold til virkeligheden omkring dem, frem for at prøve at afdække en fælles kultur i traditionel forstand. Man kigger således på hvornår og hvordan medlemmerne ser sig selv som et fællesskab, og på hvad der udløser iscenesættelsen af forskelle. I denne undersøgelse er det tydeligt, at medlemmerne i højere grad fortolker andres handlinger, og definerer sig selv, på baggrund af deres egen organisationskultur og faglige kompetencer, end på baggrund af et bredere beredskabsfællesskab. Der sker tydeligt en iscenesættelse af forskelle når man får en følelse af ressourceknaphed og konkurrence om kerneområder, og når man frygter for sin eksistensberettigelse. Dette kommer bl.a. til udtryk ved en 'dæmonisering' af 'de andre'.

Hvorvidt man mener der er tale om en fælles beredskabskultur, og graden af denne, afhænger tydeligvis af hvilken kultur definition man anlægger. Udfra et traditionelt funktionalistisk kulturperspektiv vil graden af forening mellem aktørerne sættes forholdsvist lavt, fordi vi her er begrænset af en kultur definition der ser meget snævert på hvad der kan betegnes kultur. Med

Differentieringsperspektivet kan man sige at graden af beredskabskultur øges, i og med at man her åbner op for at betragte modstillede kultur-grupperinger som en del af et større kulturkompleks. Når Fragmenteringsperspektivet inddrages tegner der sig et billede af en meget nuanceret og mangfoldig beredskabskultur, hvor det, at der ikke er meget man har til fælles, i realiteten bliver et fællestræk ved beredskabskulturen. Mangfoldigheden forenes således i kraft af aktørernes forskellighed.

Vi kan konkludere, at man, hvis man anlægger et bestemt perspektiv, kan tale om en form for, om end meget tilnærmet og abstrakt, 'enhedskultur' i totalforsvarsregi. Man kan så diskutere i hvor høj grad det er nødvendigt med en sådan fælles overordnet kulturel ramme, når konceptet er baseret på, at selvstændige organisationer alle gør det de er gode til i det daglige, og når der opstår en krise. Det er dog tydeligt, at det er vigtigt for en succesfuld opgaveløsning, at aktørerne opererer under hensyntagen til et overordnet helhedssyn. Det er, efter min mening, et spørgsmål om balance. Det er både nødvendigt med selvstændige organisationer, hvis faglighed og arbejdsvilje i høj grad er drevet af interne organisationskulturelle værdier, selvforståelser og professionalisme samt ønsket om at gøre sit arbejde godt, og stå godt i forhold til konkurrenter, samarbejdspartnere samt befolkningen. Samtidigt er det en forudsætning, at aktørerne 'samles' i en form for fællesskab, hvor abstrakt det end måtte være, så der skabes forståelse for og accept af, at man nogle gange må ofre sig lidt på helhedssynets alter. Totalforsvaret kan godt fungere på baggrund af en meget abstrakt fællesskabsfølelse, hvis man fokuserer på at se muligheder i stedet for begrænsninger. Det er i denne sammenhæng nødvendigt, på det mere konkrete plan, at fremme tilliden og kendskabet til hinanden, og dermed åbne op for et samarbejde, der både fungerer *på trods af* forskellighederne og *på grund af* forskellighederne, i og med at man har forståelse for, at der er brug for alle. Det er vigtigt at pleje samarbejdet. Det udvikler sig ikke af sig selv, det kræver fortløbende vedligeholdelse. Kunsten er, at få det indlemmet i de respektive organisations kulturer, at det er vigtigt at indtage et helhedsperspektiv i forhold til beredskabsarbejdet. I den type organisationer vi har med at gøre er det hovedsageligt et spørgsmål om at 'omvende' de folk der bestrider nøglepositioner, idet de kan formidle værdierne ned igennem systemet til både nye og gamle medlemmer. Dette ligger dog nok, som nævnt, et godt stykke ude i fremtiden.

## **KONKLUSION**

Der er i denne undersøgelse foretaget en analyse af samarbejdsrelationerne i det danske nationale totalforsvar med fokus på totalforsvarets tilrettelæggelse og organisatoriske karakter, de kulturelle

udfordringer for samarbejdet og sammenhængskraften i systemet. Analysen er baseret på data fra kvalitative interviews med repræsentanter for hovedaktørerne i totalforsvaret; Politiet, det kommunale redningsberedskab, Hjemmeværnet og Beredskabsstyrelsen. I det følgende redegøres for de fremkomne observationer.

Der er gennemgående enighed hos respondenterne om, at samarbejdet fungerer når man står i 'den skarpe ende', men at det kan blive meget bedre endnu. Der er de sidste år sket en markant udvikling på området, men der er stadigvæk et stykke vej endnu før samarbejdet fungerer lige så ideelt som det er tænkt. Der er generelt en vilje til at samarbejde, men totalforsvaret er samtidigt præget af mistillid og ukendskab aktørerne imellem, og af et endnu ikke fuldt udviklet helhedsperspektiv hos disse i forhold til samarbejdet.

### *Totalforsvarets tilrettelæggelse og organisatoriske karakter*

Formålet med totalforsvaret er at sikre den bedst mulige udnyttelse af alle danske samfundsmæssige ressourcer til at holde samfundet funktionsdygtigt under kriser og beskytte befolkningen samt samfundets værdier. Det aktuelle trusselsbillede fordrer, at et effektivt samfundsberedskab er meget bredspektret, og kan håndtere mangeartede og vidt forskellige skadestyper og kræver dermed inddragelsen af mange forskellige aktører med hver deres speciale og kompetencer. Det ligger således implicit i totalforsvarskonceptet, at der må opereres med et beredskabsmæssigt helhedssyn, og at forskellige aktører må samarbejde på tværs af traditionelle organisatoriske og administrative skillelinjer for at kunne afhjælpe og forebygge de uforudsigelige og asymmetriske trusler og risici. Totalforsvarskonceptet er strukturelt kendetegnet ved fraværet af en decideret, overordnet organisatorisk ramme. Der er i stedet tale om ad hoc samarbejdsrelationer mellem de for en specifik opgave relevante beredskabsaktører. Samarbejdet er baseret på et princip om sektoransvar, der dikterer, at den myndighed eller organisation der har ansvaret for en sektor under normale forhold, også har ansvaret for både det forebyggende og det afhjælpende beredskab på området.

Det er vigtigt at pointere, at totalforsvaret ikke er en organisation som sådan, men snarere en organisatorisk ramme eller et samarbejdskoncept. Der er i højere grad tale om organisering end om organisation. Det er i selve det, at man samarbejder, at der ligger et organisatorisk aspekt. Totalforsvarets organisatoriske karakter kan ikke beskrives ud fra eksisterende organisationstypologier. De har derfor været nødvendigt at finde frem til en ny betegnelse eller organisationsmetafor, for at kunne give en dækkende beskrivelse af totalforsvaret som organisatorisk fænomen. Metaforen '*Den hybride organisationsform*' er valgt for at understrege den sammensatte karakter og det, at totalforsvaret både har organisatoriske træk tilfælles med

traditionelle bureaukratier, og nogle der er unikke for denne form for organisering. De interne organisatoriske processer og relationer i den hybride organisationsform kan bedst beskrives som kontekstafhængige og situationsbestemte; dvs. ikke-strukturerede, ikke-formaliserede, fleksible, organiske og altid til forhandling. Der eksisterer organisatoriske rammer og strukturer, men de er udsat for en ikke-stabil fortolkning og meningsudfyldelse. Aktørerne udgøres af hierarkisk jævnbyrdige, stærkt specialiserede, divisionaliserede enheder eller selvstændige organisationer, der samarbejder ad hoc om at løse en bestemt type opgaver, der kræver en bred vifte af specialer og kompetencer, og som derfor ikke kan løftes af én organisation alene. Det bærende princip er sektoransvaret, og aktørerne der indgår i samarbejdsrelationerne er underlagt et minimum af *fælles* ledelse og formaliserede strukturer. Den hybride organisationsform kan karakteriseres som et fladt, selvdesignende netværk, hvor aktørerne på ad hoc basis går sammen i relevante konstellationer, i forhold til hvilke kompetencer der er nødvendige for at løse en aktuel opgave.

#### *De kulturelle udfordringer for samarbejdet*

Aktørernes respektive organisationskulturer har vist sig at være en vigtig faktor i forhold til samarbejdsrelationerne i totalforsvaret. På baggrund af nogle organisationskulturelle forhold og ræsonnementer opstår der brudflader mellem aktørerne. En uforholdsmæssigt stor andel af de brudflader og konflikter der opstår i forbindelse med totalforsvarssamarbejdet lader umiddelbart til at dreje sig om revir- og ressourcekampe, men kan ultimativt føres tilbage til værdier, normer og selvforståelser, der ligger i aktørernes organisationskultur. Forklaringen på disse kampe i forhold til arbejdsområder og midler er, at tildeling af ressourcer er den måde man viser anerkendelse på i systemet. Anerkendelsen er med til at styrke den fælles fag-identitet, der ligger som en myte i organisationernes kultur; den er med til at legitimere gruppens Vi-følelse og forståelse af sig selv som kompetente fagfolk eller eksperter på et bestemt område, både indadtil og udadtil. På grund af den stærke fagprofessionelle stolthed, der er kendetegnende for alle beredskabsaktørerne, føler de sig nemt uretfærdigt behandlet, hvis ressourcefordelingen opfattes som værende til de andre organisationers fordel. Hvis en konkurrent får flere midler end én selv, kan det næsten føles som en kritik, fordi ressourcefordelingen er en anerkendelse af ens arbejde, og færre midler kan opfattes som en underkendelse af organisationens position og faglighed. Alle organisationerne vil gerne have tildelt så mange ressourcer som muligt, så de kan løse endnu flere opgaver. Dette er med til at legitimere organisationens arbejde og position, og slå deres eksistensberettigelse fast. Det er med til at vise, at organisationen og dens kompetente medlemmer er vigtige eller måske endda uundværlige på området. Ressourcer er magt til at slå organisationens position fast, og der kan opstå en

selvforstærkende cirkel af anerkendelse af ens eksistensberettigelse og tilførsel af (yderligere) ressourcer.

Der eksisterer hos aktørerne en frygt for, at hvis man flere gange 'lukker andre ind' på sit kerneområde, kan det i sidste ende resultere i at disse overtager ens opgaver og ressourcer. Det bliver således vigtigt at fremstå som den eneste organisation der succesfuldt kan løse opgaverne på det område man traditionelt sidder med. Man er således mere åben over for at samarbejde med de organisationer, der ikke umiddelbart truer ens kerneydelse og -kompetencer fordi de kan det samme. Hvis andre bevæger sig ind på ens kerne fagområde føler man, at ens speciale udfordres og forfladiges. Man reagerer derfor kraftigt når nogen udfordrer eller truer organisationens position på dette område. Dette kan komme til udtryk ved en form for 'dæmonisering' af den/de organisationer, som man føler, truer ens levebrød og faglige stolthed. I stedet for at tolke på organisationens adfærd ud fra fakta, indtager man en optik baseret fordomme og forforståelser. Der kan således i en organisation opstå en myte, der dikterer et negativt billede af den organisation man føler sig truet af.

Organisationskultur bliver altså en udfordring i forhold til samarbejdet, fordi de respektive aktører hæger om deres egen organisationskultur og den selvforståelse som ekspert på et område, der ligger i kulturen, hvilket bevirker, at man kaster sig ud i revir- og resourcekampe, som i bund og grund er kampe for anerkendelse og bekræftelse af den fagidentitet og de værdier der kendetegner organisationen. Disse kampe for anerkendelse hæmmer aktørernes helhedssyn og dermed samarbejdet.

Gode personlige relationer aktørerne imellem bliver af respondenterne gennemgående fremhævet som utroligt vigtige i forhold til at fremme samarbejdet og sammenhængskraften i systemet. Fraværet af disse faktorer har således en hæmmende effekt på samarbejdet i kraft af, at afstand avler modstand. Når de gode personlige relationer er tilstede, giver det både nogle rent praktiske fordele i og med, at man f.eks. ved præcis hvem i en organisation man skal ringe til når en bestemt opgave skal løses, og er samtidig med til at nedbryde eventuelle kulturelle barrierer og afdæmonisere 'de andre'. Det bliver ligeledes fremhævet at kendskabet til de andres organisationer, både hvad angår organisationskultur og faglige kompetencer, er en kulturel faktor, der har en positiv indvirkning på samarbejdsrelationerne.

#### *Udfordringer for sammenhængskraften*

Man kan argumentere for, at der er træk ved selve totalforsvarskonceptet, der på baggrund af de aktuelle holdninger og ræsonnementer hos aktørerne, kan virke hæmmende for samarbejdet.



På grund af, at totalforsvarskonceptet fordrer et øget samarbejde mellem en række organisationer, der har en meget stærk fagidentitet og professionel stolthed, ligger der iboende i konceptet et potentiale for manglende helhedssyn og suboptimalisering. På grund af professionel stolthed og den identitet man har bygget op omkring det, at man er eksperter på et område, ses en tendens til, at man har større fokus på organisationens egne opgaver, og ikke agerer på baggrund af et beredskabsmæssigt helhedsperspektiv. Det betyder simpelthen mere for en organisation, at den løser sine egne opgaver så godt som muligt. Der er i princippet intet i vejen med at gå op i at gøre sit arbejde så godt som muligt. Succesfuld opgaveløsning i totalforsvarsregi fordrer faktisk, at aktørerne, jf. sektoransvarsprincippet, dækker deres egne sektorer tilstrækkeligt. Problemet opstår når en organisation bliver så lukket om sig selv i sin hægen om ekspertise og fagområde, at den ender med at hæmme løsningen af den overordnede opgave og have en negativ effekt på sammenhængskraften.

Totalforsvaret er et system præget af megen usikkerhed på grund af dets manglende hierarki. Man må hele tiden kæmpe for sin ret, sit ståsted, prestige, ressourcer og magt. Man kan derfor argumentere for, at totalforsvarskonceptet har et iboende konfliktpotentiale. Dette gør sig også gældende i forhold til det, at konceptet indebærer et øget samarbejde mellem aktører, der operer på samme områder og har overlappende kompetencer; Dette resulterer i en form for 'diskurs' i systemet, om at der er ressourceknaphed både i forhold til midler og arbejdsområder. Denne opfattelse bunder i, at aktørerne i højere og højere grad oplever at befinde sig i en konkurrencesituation i forhold til deres fag- og arbejdsområder i og med at flere aktører melder sig på banen, og der lægges op til at man i helhedssynet og samarbejdets navn skal lukke dem ind. Der er en følelse af, at der er ressourceknaphed på grund af konkurrencen om at fastholde eksistensberettigelse og kerneområder. Ressourcekampene øger mistilliden i systemet og hæmmer dermed sammenhængskraften.

Noget der kan være med til at udfordre sammenhængskraft og helhedssyn er det, at totalforsvaret endnu ikke er blevet en institution, hverken i aktørernes optik eller i samfundet som sådan. Dette har indflydelse på, i hvor høj grad man føler sig som en del af noget, og har dermed betydning for sammenhængskraften i systemet, og aktørernes grad af og vilje til helhedssyn. Beredskabsaktørerne ser da heller ikke sig selv som en del af en fælles gruppe. De føler sig ikke som en del af en overordnet 'totalforsvarsorganisation' med fælles værdier, normer og kultur. Det ligger kun i meget ringe grad, som en del af organisationernes identitet, at de er en aktør i totalforsvaret. I denne

sammenhæng kan man også nævne selve betegnelsen totalforsvaret, der er genstand for utilfredshed hos især de civile aktørerne fordi de ikke føler, at den dækker deres bidrag men i stedet giver associationer til et Kold-Krigs scenario.

Når man spørger respondenterne, hvad det er der trods de beskrevne problemer, gør at samarbejdet som hovedregel fungerer når man står ude i den skarpe ende, er svaret i overvejende grad, at derude arbejder man sammen fordi man er professionelle og fokuserer på vigtigheden af opgaven frem for interne stridigheder. Alle organisationerne har en resultat- og handlingsorienteret kultur, og der hersker således en hvis pragmatik under en fælles operativ indsats. man føler, at man repræsenterer sin organisation, og udfører derfor sit arbejde med stor dedikation og faglig stolthed. Når man er ude fokuserer alle organisationer på deres fælles formål; at hjælpe borgeren og sørge for et funktionsdygtigt samfund.

## LITTERATUR

- Arnoldi, Jakob (2005) (*Medieskabt*) *Ekspertise medierne*. **Dansk Sociologi** nr. 3, 16. Årgang. November 2005. S. 9-24
- Astrup, Kristoffer (2006) **Totalforsvar på tværs af landegrænser**. DIIS Brief, oktober 2006.
- Astrup, Kristoffer (2007) **Totalforsvarssamarbejde i internationale instanser**. DIIS Report januar 2007.
- Baker, Wayne E. (1992). *The network organization in theory and practice*. I Nohria, Nithin & Eccles, Robert (red.) **Networks and organizations**. Harvard Business School Press
- Bakka, Jørgen Frode & Fivelsdal, Eigil (2004). **Organisationsteori. Struktur, kultur, processer**. 4. Udg. Handelshøjskolens Forlag.
- Beredskabsstyrelsen (BRS) (2005). **Helhedsorienteret beredskabsplanlægning, information, inspiration, praktik**. Beredskabsstyrelsen oktober 2005.
- Dahler-Larsen, Peter (1997). '*Organizational identity as a "crowded category". A case of multiple and shifting "we" typifications*'. I: Sackman, S.A. (red.), **Cultural complexity in organizations. Inherent contrasts and contradictions**. Sage Publications.
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2006) '*Structures and Cultures – Civil Military Cooperation in Homeland Security: The Danish Case*'. In Esther Brimmer (ed.) **Transforming Homeland Security. US and European Approaches**, Center for Transatlantic Relations, Politisch-Militärische Gesellschaft, DIIS
- Dalgaard-Nielsen, Anja (2006) **Culture of cooperation? Civil military relations in danish homeland security**. DIIS working paper 2006/2.
- Forsvarskommandoen (FKO) et al. (1998). **Totalforsvar i Danmark**. Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, FOV.
- Forsvarsministeriet (FMN) (2004) **Aftale om Forsvarets ordning 2005-2009** (Forsvarsforliget). 10 juni 2004.
- Forsvarsministeriet (FMN), 5. Kontor (2007). **Samarbejdskoncept på beredskabsområdet**. 1. Udkast, ej godkendt, ej publiceret.
- Friis, Niels (2007) '*Forsvarsforligets betydning for totalforsvaret*' i **Det nye totalforsvar**, (temanummer) **Militært tidsskrift** 136. Årgang, nr. 1, marts 2007. Det Krigsvidenskabelige Selskab. ss.29-36.
- Giddens, Anthony (1984). **The constitution of society**.
- Hansen, Jens Jørgen (2007) '*Udvikling af totalforsvaret*' i **Det nye totalforsvar**, (temanummer) **Militært tidsskrift** 136. Årgang, nr. 1, marts 2007. Det Krigsvidenskabelige Selskab. ss. 3-19.
- Harboe, Thomas (2001). **Indføring i samfundsvidenskabelig metode**. 3. Udgave. Samfundslitteratur.
- Herning, K., Horneman, J., Wamberg, J. & Wernberg-Tougaard, C. (2005) **Sikkerhed og sikring i Danmark. Post-konference strategirapport om national sikkerhed i Danmark**. Udarbejdet af Unisys A/S.
- Holm-Petersen, Christina (2007). **Stolthed og fordom Kultur og identitetsarbejde ved skabelsen af en ny sengeafdeling gennem fusion**. DSI rapport 2008.01

- Institut for Konjunktur –Analyse (IFKA)  
(2006) **Befolkningens holdning og kendskab til Hjemmeværnet**. September 2006.
- Jacobsen, Dag Ingvar & Thorsvik, Jan  
(2002). **Hvordan organisationer fungerer. Indførelse i organisation og ledelse**. 2. Udgave, Hans Reitzels Forlag.  
  
(2007). **Hvordan organisasjoner fungerer**. 3. Udgave. (Norsk). Fagbokforlaget Vigmostad&Bjørke A/S.
- Jacobsen, Michael Hviid  
(2007). *Adaptiv teori – den tredje vej til viden i* (red) Antoft, Jacobsen, Jørgensen & Kristiansen **Håndværk og horisonter**. Syddansk Universitetsforlag.
- Jensen, Martin Thomas & Nielsen, Sune Wadskjær  
(2003) **Det danske totalforsvarssamarbejde**. Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, FOV.
- Kvale, Steiner  
(1997). **En introduktion til kvalitative forskningsinterview**. Hans Reitzels Forlag.
- Layder, Derek  
(1998). **Sociological practice – Linking theory and social research**. Sage Publications.
- Martin, Joanna  
(1992). **Cultures in organizations. Three perspectives**. Oxford University Press.  
  
(2002). **Organizational culture. Mapping the terrain**. Sage
- Mintzberg, Henry  
(1979). **Structure in fives. Designing effective organizations**. Prentice-hall International.
- Nohria, Nithin  
(1992). *Is network perspective a useful way of studying organizations?* I Nohria, Nithin & Eccles, Robert (red.) **Networks and organizations**. Harvard Business School Press.
- Nielsen, Sune Wadskjær et al.  
(2005) **Vi sikrer Danmark – når katastrofen rammer**. Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste, FOV.
- Norgaard, Jan S.  
(2007) '*Hjemmeværnet i totalforsvaret*' i **Det nye totalforsvar**, (temanummer) **Militært tidsskrift** 136. Årgang, nr. 1, marts 2007. Det Krigsvidenskabelige Selskab. ss. 44-54.
- Petersen, Henning G.  
(2007) '*Forandringens vinde har blæst*' i **Det nye totalforsvar**, (temanummer) **Militært tidsskrift** 136. Årgang, nr. 1, marts 2007. Det Krigsvidenskabelige Selskab. ss. 20-28.
- Petersen, Henning G. & Echlon, Mads  
(2007) '*Øvelse gør mester*' i **Det nye totalforsvar**, (temanummer) **Militært tidsskrift** 136. Årgang, nr. 1, marts 2007. Det Krigsvidenskabelige Selskab. ss.73-80.
- Petersen, Henning G. & Jacobsen, Niels  
(1997) '*Totalforsvaret og det civile beredskab*' i **Militært Tidsskrift** 126. Årgang, nr. 3, august 1997. Det Krigsvidenskabelige Selskab. ss. 215-239.
- Regeringen  
(2005) **Et robust og sikkert samfund. Regeringens politik for beredskabet i Danmark**. Juni 2005.
- Regeringen  
(2007) **Regeringens redegørelse om beredskabet**. Maj 2007
- Scharf, Jakob  
(2007) '*Den nationale operative stab og de lokale beredskabscentre*' i **Det nye totalforsvar**, (temanummer) **Militært tidsskrift** 136. Årgang, nr. 1, marts 2007. Det Krigsvidenskabelige Selskab. ss. 37-43.
- Schein, Edgar H.  
(1994). **Organisationskultur og ledelse**. Forlaget valmuen.

- Scott, W. Richard (2003). **Organizations. Rational, natural and open systems.** 5<sup>th</sup> edition. Prentice hall.
- Schultz, Majken (2006). **Kultur i organisationer. Funktion eller symbol.** Handelshøjskolens forlag.
- Sørensen, Niels Bo (2000). **Organisationers form og funktion – om Mintzsbergs teori i en dansk sammenhæng.** 4. Udgave. Samfundslitteratur.
- Øvelsesledelsen KRISØV 2003 (2004) **Samlet evalueringsrapport. Krisestyringsøvelse 2003 (KRISØV 2003). 3.-7. November 2003.** Januar 2004.
- Øvelsesledelsen KRISØV 2005 (2006) **Samlet evalueringsrapport. Krisestyringsøvelse 2005 (KRISØV 2005). 7.-11. November 2005.** Marts 2006.
- Øvelsesledelsen KRISØV 2007 (2008). **Tværgående evaluering af krisestyringsøvelse 2007 (KRISØV 2007). September 2007.** Januar 2008.

## ABSTRACT

### *United diversity? - A study of co-operation relations in Danish homeland security*

This study of co-operation relations in homeland security focuses on three main points; the structural organisation and organisational character of homeland security, the cultural challenges brought on to the preparedness co-operation and, finally, the overall cohesion of the system. The study has concentrated on the co-operation of four larger collaborators. That is The Emergency Management Agency (Beredskabsstyrelsen), the Police, the municipal rescue preparedness and the national Home Guard.

The homeland security shall prevent, reduce and remedy any damage or injury inflicted upon human life, to property or upon the environment by accidents or disasters, including war or danger of war. The main principle of the preparedness is the sector responsibility which imply that every organisation who is responsible for a certain sector under normal circumstances is also responsible for this sector during a crisis. Homeland security is not an organisation per se, but an organisational framework consisting of co-operation relations between preparedness actors.

As to the organisational character of homeland security the conclusions of the study is, that we are dealing with a unique form of organising which can best be described by the methaphor 'the hybrid organisation form'. This relations and processes in this organisational form are context and situation dependent, that is non-structured, non-formalised, flexible, organic and always negotiable. The system is to be compared with a flat network, where the preparedness participants are hierarchically equal, and join the preparedness collaboration on an ad hoc basis according to the task at hand. There is no central management to sanction any possible lack of co-operation there might be.

The participants in the study agree, that when faced with a serious rescue task, the collaborators work relative well together, but there is still very much room for improvement. The biggest cultural challenge brought on to the co-operation by has shown to be the organisation culture of the collaborators it self. Because of the collaborators need for recognition of their own organisational values and effort, they have a tendency to focus on there own task to expense of a concern for the overall task. This is also the main impediment of the cohesion of the homeland security. The main force of cohesion has turned out to the professionalism of the collaborators and their ability to put differences aside and acknowledge the importance of the task at hand. During a crisis, the

interaction of the otherwise not always agreeing collaborators is characterised by a great degree of pragmatism, and everybody focuses on their common goal of helping citizens and securing a functional society.

## APPENDIKS A – Totalforsvarets struktur og aktører

Dette appendiks beskriver struktur, hovedelementer og ditto aktører i det danske nationale totalforsvar og er et supplement til beskrivelsen af totalforsvaret der forefindes i Analyseblok 1.

*Krisehåndtering* indebærer overvejelser over, hvordan en organisation forholder sig fra det øjeblik man konstaterer, at der findes en trussel eller der er indtruffet en ekstraordinær hændelse, der kræver overordnet ledelse og aktiv indsats fra myndighedens side. (FMN 2005:10). Afhængigt af den enkelte ekstraordinære hændelses eller trussels omfang og karakter kan krisehåndteringen ske på forskellige niveauer. Disse beskrives i det følgende 'oppefra og ned'. Figur 1 illustrerer elementerne i totalforsvaret fordelt på henholdsvis centralt/statsligt, regionalt/kommunalt og lokalt niveau.

På **centralt niveau** skal de enkelte ministre inden for deres område planlægge for opretholdelse og videreførelse af samfundets funktioner i tilfælde af ekstraordinære hændelser, jf. Beredskabsloven. De enkelte ministre fastsætter inden for hver deres faglige område vejledende retningslinjer for kommunernes og regionernes beredskabsplanlægning. Forsvarsministeren skal koordinere planlægningen vedrørende den civile sektors beredskab samt gennemføre planlægning der ikke påhviler andre myndigheder. Denne opgave er uddelegeret til Beredskabsstyrelsen. (FMN 2005:7).

*Regeringens krisestyringsorganisation* består af en række grupper og udvalg. Regeringens overvejelser ifbm. sikkerhedspolitiske kriser foregår i *Regeringens Sikkerhedsudvalg* med deltagelse af bl.a. statsministeren (formand), udenrigs-, indenrigs-, forsvars- og justitsministeren. Til støtte for dette udvalg er der nedsat et *Embedsudvalg for Sikkerhedsspørgsmål* med deltagelse af departementscheferne for ovennævnte ministerier samt cheferne for Politiets (PET) og Forsvarets (FE) efterretningstjenester. Som en del af det forhøjede beredskab efter 11. September blev der genetableret en *Kriseberedskabsgruppe* med statsministeren som formand og repræsentanter fra udenrigs-, indenrigs-, forsvars-, justits- og sundhedsministerierne, Rigspolitiet, Forsvarskommandoen, PET, FE, og Beredskabsstyrelsen med det formål at rådgive og anbefale omkring beredskabsmæssige forhold ifbm. krig og terroraktioner. Gruppen refererer til Embedsmandsgruppen for Sikkerhedsspørgsmål og kan fremsætte forslag til beslutninger til dette udvalg. (FMN 2007:12).



### *National beredskabsplan*

Efter 11. September besluttede man at afholde en øvelse i national krisestyring i 2003. Man besluttede desuden at lave en national beredskabsplan for hvilke opgaver forskellige myndigheder har i tilfælde af større ulykker eller katastrofer. Formålet med den Nationale Beredskabsplan, der blev udgivet for første gang i 2004, er at tilvejebringe et nationalt sikkerheds- og beredskabsmæssigt plankompleks, der tilgodeser en operativ anvendelse under alle forhold. Planen er primært tænkt anvendt i tilfælde af mere omfattende hændelser, der berører flere centrale myndigheder og kræver en koordineret indsats af disse. Den beskriver det overordnede ansvar for den detaljerede planlægning og gennemførelse af beredskabsforanstaltninger. Beredskabsplanen skal skabe overblik over den samlede nationale beredskabsopbygning og medvirke til at samarbejdet foregår hurtigt og effektivt. Den nationale beredskabsplan udgør en del af det overordnede beredskabsgrundlag, og skal suppleres med mere fagspecifikke beredskabsplaner indenfor de enkelte sektorer og myndigheder. Planen justeres til stadighed af Beredskabsstyrelsen i samarbejde med Forsvarskommandoen og Rigspolitiet samt de 2 efterretningstjenester. (Jensen & Wadskjær Nielsen 2003:23; Regeringen 2007; FMN 2007: 17; BRS 2007:42-46). Den nationale beredskabsplan er ikke offentligt tilgængelig.

### *Den Nationale Operative Stab*

Med henblik på at styrke den operative koordination mellem de centrale myndigheder, blev den Nationale Operative Stab (NOST) etableret i 2005. Staben består af repræsentanter for Rigspolitiet, Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen og Sundhedsstyrelsen samt, efter behov, andre civile myndigheder. Staben er som udgangspunkt forankret ved Rigspolitiet. Staben skal være et forum for samarbejde og koordination i krisesituationer. Hver myndighed deltager i kraft af sin kompetence i overensstemmelse med sektoransvarsprincippet. Den centrale opgave er at kunne skabe og opretholde et overblik over en given situation, når opgaven ikke kan løses med de ressourcer der er til rådighed indenfor de enkelte politikredse eller, hvis opgaven omfatter flere samtidige trusler eller hændelser i flere forskellige landsdele. Overblikket ligger til grund for at kunne bibringe et relevant beslutningsgrundlag for de sektoransvarlige myndigheder, og er grundlaget for den fornødne koordination og prioritering af både opgaveløsning og ressourcer samt for at informere relevante beslutningstagere. (Regeringen 2007:4; Scharf 2007:38-40; FMN 2007: 13).

På **decentralt niveau** (lokalt og regionalt) skal *kommunalbestyrelsen og regionsrådet* udarbejde en plan for henholdsvis kommunernes og regionernes beredskab. Forsvarsministeren fastsætter vejledende retningslinjer for udarbejdelsen af planerne. Opgaven er uddelegeret til

Beredskabsstyrelsen til hvem de færdige planer indsendes, dog kun til orientering og ikke til decideret godkendelse. (FMN 2005:7).

### *Lokale beredskabsstabe*

I 2002 blev det besluttet, at der på regionalt niveau skulle etableres en række bredt sammensatte stabe til at varetage koordinerende opgaver ifbm. større eller ekstraordinære hændelser. Der blev således i hver af de daværende 7 politiregioner oprettet *regionale koordinerende stabe*, hvis opgaver minder om den Nationale Operative Stabs blot på regionalt niveau fremfor centralt. I staben indgår repræsentanter fra regionale og lokale beredskabsmyndigheder m.fl., herunder Forsvaret. Stabene træder typisk sammen når en opgave ikke kan løses på lokalt niveau. De skulle fungere som fora for samarbejde og koordineret anvendelse af samfundets ressourcer i regionen samt fora for samarbejde og koordination af beredskabsplanlægning, hvor flere myndigheder er involveret i opgaveløsningen. Igennem stabene ville man etablere et planlægningsmæssigt og operativt samarbejde og netværk mellem myndigheder med beredskabsopgaver og –ansvar. Samarbejdet skulle styrke evnen til at træffe beslutninger om en koordineret og prioriteret anvendelse af samfundets samlede ressourcer i tilfælde af større eller ekstraordinære hændelser samt sikre en afpasset og samstemt information til pressen og befolkningen. De enkelte myndigheder deltager i kraft af deres kompetencer, jf. sektoransvarsprincippet, under ledelse af chefen for politiregionen.

1. januar 2007 trådte den nye politireform i kraft. Reformen reducerede antallet af politikredse fra 54 til 12 og samtidigt ophævede man de eksisterende politiregioner. Dette medførte at de regionale stabe ikke kunne videreføres i deres hidtidige form, men måtte tilpasses de nye geografiske rammer. Man fandt det vigtigt at bibeholde stabsstrukturen og forankrede den nu i de nye politikredse ledet af politidirektøren. Som udgangspunkt har de nye såkaldte *lokale beredskabsstabe* samme struktur, formål og opgaver som de oprindelige regionale stabe. (BRS 2005:40; Scharf 2007: 41-43; FMN 2007:11).

På det *lokale niveau* varetages og ledes sikkerhed o.l. på et skadested af den såkaldte tekniske indsatsleder, der er en repræsentant for det kommunale redningsberedskab (brandvæsen og ambulancetjeneste). Den koordinerende ledelse, herunder koordination med andre aktører (f.eks. redningsberedskab, læger, hjemmeværn), varetages, i overensstemmelse med Beredskabsloven, af indsatsleder Politi. Selvom politiet har den koordinerende ledelse på et skadested har de ikke som sådan direkte magtbeføjelser i forhold til de andre beredskabsaktører.

Beredskabsstyrelsen har i samarbejde med en lang række myndigheder udgivet de 'Indsatstaktiske retningslinjer og samarbejdsprincipper', der beskriver de ledelsesmæssige forhold og samarbejdsprincipper ved alle former for indsatser. Retningslinjerne omhandler

redningsberedskabet, politiet, ambulancetjeneste, sygehusberedskab m.fl, herunder forsvaret og hjemmeværnet. (Scharf 2007:40; FMN 2007:10-11).

### **Totalforsvarets aktører**

Grundlæggende består totalforsvaret af fire elementer; Politiet, Forsvaret, Redningsberedskabet og Den Civile Sektors Beredskab. I denne undersøgelse fokuseres dog kun på 3 af disse elementer, hvis organisation og opgaver beskrives nedenfor. Det drejer sig om *Politiet*, *Forsvaret* (Hjemmeværnet), og *Redningsberedskabet*, der består af det statslige redningsberedskab (Beredskabsstyrelsen) og det kommunale redningsberedskab (kommunale brandvæsener og ambulancetjenester/Falck). Vigtigheden af *Den Civile Sektors Beredskab* skal dog på ingen måde sættes i tvivl ved dette fravalg. Det er dette beredskab der i sidste ende skal sikre, at regeringen og samfundet som sådant kan fungere videre under en krise. Beredskabet indebærer planlægning for, hvordan vigtige samfundsfunktioner opretholdes på trods af unormale eller direkte truende forhold. Beredskabet skal således sørge for, at bl.a. social- og sundhedsvæsen, fødevarerforsyning, infrastruktur, energiforsyning, IT og tele, uddannelse og administration fungerer under kriser. Det civile beredskab er også underlagt sektoransvarsprincippet. Det skal bemærkes, at betegnelsen Den Civile Sektors Beredskab er et planlægningsbegreb og ikke en organisatorisk ramme.

### **Politiet**

Udøvelsen af politindsatsen er som udgangspunkt Politidirektørens kompetence. Chefen for Rigspolitiet har ansvar for politivirksomheden i hele landet og fører tilsyn med politidirektørerne. Politiets organisation i krise/krig bygger på den fredstidsmæssige struktur, der tilpasses udviklingen. Fortsættelsen af politiets arbejde under en krisesituation vil være de samme som under fredeligere forhold. Det vil dog ofte være nødvendigt at tilføje ekstra personel ressourcer, herunder mandskab fra Politihjemmeværnet eller det almindelige hjemmeværn.

Politiet skal opretholde sikkerhed, ro og orden, sikre overholdelse af love og vedtægter samt forhindre og efterforske forbrydelser. Politiet tager sig derudover af diverse opgaver i forbindelse med varsling, evakuering, bevogtning og afspærring. Den samlede indsats ved større skader koordineres af Politiet, jf. politiloven og beredskabsloven. Politiets ansvar for den koordinerende ledelse indebærer, at samtlige funktioner i og uden for indsatsområdet koordineres på en sådan måde, at den samlede indsats foregår så effektivt som muligt. I tilfælde af større hændelser der kræver deltagelse af flere myndigheder er det Politiet der på eget initiativ igangsætter den koordinerede ledelse. Den koordinerende funktion træder i kraft fra en eventuel planlægningsfase

og gælder hele vejen gennem indsatsfasen indtil beredskabet reduceres og en reel genetablering påbegynder. (Jensen&Wadskjær Nielsen 2003:32; FKO et al. 1998:17-20; FMN 2007:19-20).

Politiets Efterretningstjeneste (PET) har til opgave at overvåge, forebygge og modvirke foretagender og handlinger, som må antages at rumme en fare for rigets selvstændighed og sikkerhed. PET efterretningsvirksomhed danner grundlag for at de kan forsyne Politikredsene med efterretningsmæssige oplysninger, risikoanalyser og trusselsvurderinger ifbm. konkrete begivenheder og generelle forhold af beredskabsmæssig karakter. Efterretningsindsamlingen gør ligeledes tjenesten i stand til at forsyne relevante myndigheder med oplysninger, risikoanalyser og trusselsvurderinger på baggrund af hvilke de enkelte myndigheder kan igangsætte konkrete beredskabsmæssige tiltag. PET afrapporterer også til det politiske niveau og relevante krisestyringsorganisationer. (FMN 2007:19-20).

### **Forsvaret, herunder Hjemmeværnet**

Forsvarschefen har over for Forsvarsministeren ansvaret for det militære beredskab, herunder logistiske forhold. Forsvarskommandoen styrer og koordinerer al beredskabsplanlægning i Forsvaret, herunder, i samarbejde med Beredskabsstyrelsen, udgivelse af Totalforsvarets beredskabsplan samt udsendelse af direktiver og bestemmelser for beredskabet til Forsvarets egne myndigheder. Forsvarskommandoen varetager også den militærfaglige behandling af sager vedrørende totalforsvaret, herunder de fornødne forhandlinger og koordination med de relevante civile myndigheder.

De opgaver Forsvaret og Hjemmeværnet (HJV) kan løse udover de rent militære er indsatser til støtte for de øvrige samfundskomponenter, og kan f.eks. omfatte hjælp til Politiet, hjælp til Skat, hjælp til redningsberedskabet ved større miljøulykker og i ekstreme vejr-situationer. Forsvaret optræder dog ikke som selvstændig aktør, på nær ved bevogtning af egne installationer, og kan kun med godkendelse fra FMN sættes ind i situationer, såkaldt 'særlig hjælp til politiet', hvor en (bevæbnet) konfrontation med civilbefolkningen ikke kan udelukkes. Dette gælder også for HJV. I relation til sø- og luftterritoriet optræder Forsvaret dog som selvstændig aktør på en række områder i kraft af særligt tillagte kompetencer og ansvar samt rådighed over særlige kapaciteter. Forsvarets Efterretningstjenestes (FE) trussels- og risikovurderinger udgør efter omstændighederne en del af grundlaget for fastsættelse af nationale beredskabsmæssige forhold. (FKO et al. 1998; FMN 2007:22).

Udover fastansatte soldater fra Hæren, Flyvevåbenet og Søværnet, der kan indsættes nationalt og internationalt, opbygges endvidere en samfundsberedskabsstyrke på ca. 12.000 mand. Styrken

udgøres af folk der under aftjenelse af 4 måneders værnepligt har fuldført en grundlæggende militær enkeltmandsuddannelse, og som herefter er forpligtet til at forette yderligere tjeneste i op til 3 måneder i 3 år efter hjemsendelse. (FMN 2007:23).

*Hjemmeværnet* er en frivillig bevæbnet organisation, der deltager som en del af det militære forsvar i løsningen af de opgaver der påhviler de tre værn. Hvor Forsvaret som sådan specialiserer sig i internationale missioner specialiserer HJV sig i totalforsvarsopgaver. Hjemmeværnet har ikke noget sektoransvar, men skal støtte hovedparterne i totalforsvaret. Værnet råder over ca. 50.000 frivillige, der er opdelt i 23.000 aktive og 28.000 passive medlemmer. HJV's kapaciteter er uddannet til at støtte det øvrige samfund ifbm. med hændelser der rækker fra natur- og menneskeskabte ulykker og katastrofer til opgaver som (militær) bevogtning og trafikregulering. Rekvirering af hjælp fra HJV sker oftest igennem Politiet. Beredskabsstyrelsen og kommunerne kan dog anmode HJV direkte om støtte. Desuden kan en række civile virksomheder støttes direkte af det såkaldte Virksomhedshjemmeværn, der er en selvstændig HJV's myndighed, som er organiseret i 4 værn der dækker de samfundsvigtige funktioner Jernbane, Post, Energi og Tele. En stor del af enhedernes personel er ansat i de respektive virksomheder. (Norgaard 2007:44-54; FMN 2007:23).

### **Redningsberedskabet**

På trods af samlebetegnelsen Redningsberedskabet er der, som nævnt ovenfor, dog tale om to separate organisationer, der udfører opgaver på området; den ene kommunal den anden statslig. I denne undersøgelse ses de to beredskaber derfor som separate parter i totalforsvaret. Redningsberedskabets opgave er, jf. Beredskabsloven, at forebygge, begrænse og afhjælpe skader på personer, ejendom og miljøet ved ulykker og katastrofer. (Jensen & Wadskjær Nielsen 2003:36; FMN 2007: 20).

#### *Det niveaudelte beredskab*

Under den kolde krig var der en meget skarp opdeling mellem krigs- og fredsberedskab, der betød, at meget af det materiel som redningsberedskabet havde til rådighed ikke kunne bruges i dagligdagen, da det var reserveret til en evt. krigssituation. Dette skel ophævedes i 2003, da man vurderede, at der ikke længere eksisterede en reel krigstrussel, og at det ikke var optimalt at have materiel og personel ressourcer der kun kunne bruges i én type krisesituation. Med indførelsen af det niveaudelte beredskab kunne de kommunale redningsberedskaber nu kalde på Beredskabsstyrelsen i tilfælde af en alvorlig hændelse. Det niveaudelte Redningsberedskab bygger på et princip om et fleksibelt redningsberedskab, der kan udbygges i tilfælde af større varslede eller uvarslede hændelser, ulykker eller katastrofer. (Jensen & Wadskjær Nielsen 2003:37)

*Niveau 1* udgøres af det kommunale redningsberedskab, hvor den enkelte kommune med egne ressourcer gennemfører indsatsen, evt. med assistance fra nabokommuner. (FMN 2007: 21).

*Niveau 2* træder ind hvor det kommunale beredskab ikke kan løfte opgaven alene. Der kan her tilkaldes assistance fra 9 kommunale støttepunkter i henholdsvis Aalborg, Århus, Esbjerg, Fredericia, Odense, Kalundborg, Fredensborg, Greve og Nykøbing F eller fra de 5 statslige regionale beredskabscentre. Assistancen fra støttepunkterne kan være fremme på et skadested over hele landet inden for en time. De 9 kommunale støttepunkter er bemanded med kommunens egne heltidsansatte, deltidsansatte eller frivillige. Beredskabsstyrelsen stiller materiel til rådighed. Der er tale om større og kraftigere udstyr end det de kommunale beredskaber selv er i besiddelse af. Det kan f.eks. være vandtankvogne, lysmateriel, eller højtryksskressorer. Støttepunktsberedskabet er således et materiel beredskab. (FMN 2007: 21).

*Niveau 3* består af det statslige regionale redningsberedskab. Ved omfattende ulykker, der kræver specielt udstyr eller meget materiel og mandskab, kan kommunerne få assistance fra Beredskabsstyrelsens 5 beredskabscentre i Thisted, Herning, Haderslev, Næstved og Allinge. Centrene er baser for uddannelse af værnepligtige indenfor Beredskabsstyrelsen, og har mandskab som er klar til at komme det kommunale beredskab til undsætning i tilfælde af særligt tidskrævende, udstyrskrævende eller mandskabskrævende indsats. Centrene har specialudstyr som det kommunale redningsberedskab sjældent har brug for, men som der kan blive behov for under særlige omstændigheder. Fra centrene kan der inden for 5 minutter afsendes mandskab og udstyr, der kan være fremme over hele landet indenfor 2 timer. Indenfor kort tid kan Beredskabsstyrelsen desuden stille med op til 1150 værnepligtige, befalingsmænd og frivillige. (Jensen & Wadskjær Nielsen 2003:28, 44; FMN 2007: 21).

#### *Det kommunale redningsberedskab*

Alle kommuner skal have et beredskab der indeholder brandvæsen, rednings- og ambulancetjeneste. Enten driver kommunerne selv beredskabet, indgår en aftale med nabokommunen om at de driver det eller indgår en aftale med den private virksomhed Falck om at de driver det. Aftalen skal under alle omstændigheder godkendes af Beredskabsstyrelsen for at sikre at den lever op til de gældende krav på området. Det kommunale redningsberedskab skal udover de almindelige redningsopgaver kunne modtage, indkvartere og forpleje evakuerede og andre nødstedte. (Jensen & Wadskjær Nielsen 2003:37-38; FMN 2007:21).

Kommunernes redningsfolk kan være ansat på fuldtid, deltid eller være frivillige. Man opererer fortrinsvist med fuldtidsansatte i byer med over 100.000 indbyggere. Deltidsansatte redningsfolk udgør den største andel af landets kommunale redningsberedskab. Personellet har til dagligt andet arbejde og tilkaldes i tilfælde af brand o.l. Frivillige kommunale redningsfolk får ingen løn, men kommunerne betaler for bygninger, materiel og uddannelse.

### *Det statslige redningsberedskab*

Det statslige redningsberedskab omfatter bl.a. det nukleare beredskab, det kemiske beredskab og det regionale redningsberedskab (de 5 beredskabscentre). Beredskabsstyrelsens opgave er at sikre befolkningen bedst muligt mod katastrofer og ulykker. De skal bl.a. rådgive de kommunale redningsberedskaber så de er rustet til at håndtere de ulykker de skal afhjælpe. Beredskabsstyrelsens indsats er ikke kun i forhold til større ulykker og katastrofer, de skal også foretage et forebyggende arbejde, så man så vidt muligt kan forhindre, at ulykkerne overhovedet opstår. (Jensen & Wadskjær Nielsen 2003:42; FMN 2007:20). Forsvarsministeren skal koordinere planlægningen vedr. den civile sektors beredskab samt gennemføre planlægning som ikke påhviler andre myndigheder. Denne opgave er delegeret til Beredskabsstyrelsen. Styrelsen inddrages således i andre myndigheders lovgivningsarbejde med beredskabsmæssige konsekvenser. Beredskabsstyrelsen koordinerer civile myndigheders planlægning og deltagelse i tværgående krisestyringsøvelser både nationalt og internationalt. Som led i koordinationsopgaven er der oprettet en særlig tværgående kapacitet i Beredskabsstyrelsen, der har til opgave at gennemføre en løbende, tværgående og koordineret overvågning af samfundsmæssige sårbarheder. Disse aktiviteter resulterer bl.a. i årlige sårbarhedsrapporter. Den første udkom i 2005 som en opfølgning på den store Sårbarhedsvurdering som regeringen fik udført i 2004. (FMN 2007:7).

På de 5 regionale beredskabscentre uddanner Beredskabsstyrelsen værnepligtige i brand-, miljø- og redningsopgaver og varetager den regionale beredskabsplanlægning. Centrene er døgnbemandede og har mandskab der kan assistere og afløse kommunernes brand- og redningsberedskab ved langvarige og/eller mandskabskrævende indsatser. Der uddannes årligt 750 værnepligtige. Værnepligten er på 6 måneder. Beredskabsstyrelsen råder desuden i Hedehusene og Herning over Den Frivillige Indsatsstyrke (ikke værnepligtige), der indefor kort tid kan støtte det øvrige beredskab med op til 400 frivillige. (Jensen & Wadskjær Nielsen 2003:40, 45; FMN 2007:21).

FIG. 1 Totalforsvarets struktur og elementer

CENTRALT/STATSLIGT NIVEAU

