

Samlokalisering bygger tillit i nødmeldingstjenesten

May-Britt Ellingsen

Seniorforsker

Norut

may-britt.ellingsen@norut.no

Født 1956. Dr. philos (Universitetet i Tromsø, 2014).

Yngve Antonsen

Forsker

Norut

yngve.antonsen@gmail.com

Født 1975. PhD. (Universitetet i Tromsø, 2011).

SAMMENDRAG

Denne kvalitative casestudien undersøker tillitsbygging under ulike organisatoriske betingelser for horisontal koordinering mellom operatører på nødmeldingssentraler i politi, brann og helse. Studien bygger på kvalitative intervjudata, samt observasjons- og medlyttedata fra flere nødmeldingssentraler. På basis av dette er det utviklet tre modeller; SAMLOK, SPREDT og NÆR basert på betingelser for tillitsbygging og samvirke. Tillitsprosessene i modellene analyseres gjennom å bruke begrepene prekontraktuelle,- relasjonelle,- og strukturelle tillitsbaser. SAMLOK-modellen gir de beste betingelsene for tillitsbygging, samvirke og effektivitet. Samlokalisering bygger tillit i nødmeldingstjenesten gjennom følgende sosiale prosesser: 1) Samhandling etablerer relasjonelle tillitsbaser på tvers av etatene, 2) Samforståelse og aksept tas gradvis for gitt mellom aktørene og inngår i den prekontraktuelle tillitsbasen, 3) Man lærer av hverandre og utvikler ny praksis som formaliseres i nye rutiner som nye strukturelle tillitsbaser. Fysisk nærhet mellom etatene skaper et godt grunnlag for økt kunnskapsflyt og utvikling av tillit på tvers av etatsgrenser. Samlokalisering bidrar til nytenkning og økt kvalitet i samvirket. Studien viser også at felles distriktsgrenser for etatenes nødmeldingssentraler er et grunnlag for tillitsbygging, samforståelse og effektivitet i samvirke.

Nøkkelord

Nødmeldingssentral, organisering, tillit, samvirke, samlokalisering, samforståelse

ABSTRACT

This article explores cross-sectoral cooperation between operators in emergency communication centres (ECC). The article focuses on how different models for organisation in the form of geographical localisation and co-location affect development of trust and by that, effective handling of crisis. The work of the emergency operators is highly specific for fire, police and health. Operators have limited understanding of the skills required and used by other sectors. Trust is one element that may bridge the sector-based differences. The empirical basis is a qualitative study of three different cases SAMLOK, SCATTERED and NEAR, based on various conditions for development of trust and cooperation. Trust and trusting are analysed as a process of development of mutual understanding. Trust has a precontractual, a relational and a structural basis. Our data and analyses reveal that SAMLOK has better conditions for development of relational, precontractual and structural trust and this facilitates effective collaboration across sectors. The key competence is sector-specific in the three cases, but co-location provides a better foundation for development of mutual understanding, trust and exchange of knowledge across sectors. The study also reveals that joint regions for the different sectors within ECCs are a foundation for trust building, mutual understanding and efficiency in collaboration.

Key words

Emergency communication centres, organisation, trust, mutual understanding

SAMVIRKE OG TILLITSUTFORDRINGER

Naturkatastrofer, ulykker og terrorangrep krever samvirke mellom nødetatene, og utfordrer samfunnets evne til krisehåndtering. GjØrv-kommisjonen (NOU 2012:14) ble opprettet for å granske terrorbombing og massakren på Utøya og gi anbefalinger for læring. En av kommisjonens konklusjoner var at «Regjeringens evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var mulig» (ibid: 449). Årsakene til svikten var blant annet at: «Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull» (ibid: 450), og en av anbefalingene er at «Både samfunnssikkerhet og beredskap krever at landets samlede ressurser utnyttes på en effektiv måte» (ibid: 453). En tverrfaglig ekspertgruppe ved Rygge Beredskapssenter fastslo nylig at det fortsatt ikke er utviklet konkrete planer for å bedre samvirke mellom nødetatene, og påpekte at tillit er kjernen i å få til et godt samvirke (Holtan 2015). Organisasjoner er avhengig av intern tillit for å fungere effektivt. Tillit er basis for samarbeid og skaper handlingsrom; man trenger ikke sjekke ut alt og sikre seg på alle bauger og kanter dersom man stoler på hverandre (Ellingsen 2014). Dette kan overføres til samarbeid mellom organisasjoner, her nødetatene. Selv om det er personer som samarbeider og bygger tillit, så vil rammen for samarbeidet på tvers av etatene også preges av om en har tillit til den andre etaten.

Å studere tillitsprosesser er en inngangsport til å studere samhandling og utvikling av felles forståelse, men det er forsket lite på samvirke og tillitsprosesser mellom nødetatene generelt og i den operative nødmeldingstjenesten spesielt (Antonsen og Ellingsen 2014).

Denne kvalitative, komparative casestudien undersøker tillitsbygging under ulike organisatoriske betingelser for horisontal koordinering mellom operatører på nødmeldingssentraler i politi, brann og helse og drøfter følgende problemstilling: *Hvordan påvirker samlokalisering av operasjonssentralene utvikling av tillit mellom de tre nødetatene brann, politi og helse?* Sentralene er spesialiserte enheter, de er ulikt organisert, og tre organiseringsmodeller presenteres her som casene SAMLOK, SPREDT og NÆR. I SAMLOK deler de tre nødetatene operasjonssentral, og modellen sammenlignes med SPREDT, hvor operatørene sitter i tre fylker, og NÆR, hvor operatørene har etatsvise sentraler i samme by.

Norsk forvaltning er sektorbasert, fagstyrt og preget av svak horisontal samordning (Christensen, Lægred, og Rykkja 2015; Langlo, Per Lægred og Rykkja 2013). Innføring av New Public Management (NPM) har forsterket fragmentering, desentralisering og nedbygging av organisasjonsstrukturer (Christensen og Lægred 2008). Post-NPM-reformer har prøvd å løse samordningsproblematikk, men studier viser at horisontal koordinering mellom spesialiserte enheter er særlig utfordrende, og at gjensidig svake tillitsrelasjoner øker samordningsproblemene (Christensen og Lægred 2008). Denne dybdestudien av samhandling bidrar med ny kunnskap om tillitsprosesser i horisontal koordinering.

Innledningsvis følger først en presentasjon av nødmeldingstjenestens oppgaver, deretter utdyper teorikapittelet et prosessuelt perspektiv på tillit. Så følger datagrunnlag, analyse av tillitsprosessene og diskusjon. Avslutningen summerer opp hovedfunnene.

BAKGRUNN – NØDMELDINGSSENTRALENE KOORDINERER SAMVIRKE

Nødmeldingstjenesten skal sikre den nødstilte rask, riktig og profesjonell bistand gjennom effektiv håndtering av nødansrop og koordinert innsats ved sammensatte og større ulykker (St.meld. nr. 22, 2007-2008). Redningsarbeidet skjer gjennom samvirke mellom offentlige etater, frivillige organisasjoner og private selskaper som har ressurser egnet for redningstjenester. Det er separate nødnummer for de ulike nødetatene, henholdsvis 110 (brann), 112 (politi), 113 (helse). Nødmeldingssentralene er underlagt ulike departementer. Helsevesnets akuttmedisinske kommunikasjonsentraler (AMK) inngår i de regionale helseforetakene og er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Politiet er underlagt og finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet. Brannvesenet er et kommunalt ansvar og er en lovpålagt tjeneste fra Justis- og beredskapsdepartementet. Politireformen gir en ny distriktsinndeling med 12 politidistrikter og operasjonssentraler (Prop. 61 LS (2014-2015) Endringer i politiloven). Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i lengre tid arbeidet med å redusere antall brannoperasjonssentraler fra 19 til 12 (Kalhagen, Lanestedt og Dehlin 2013). I 2016 ble det bestemt at 110 sentralene skal samlokaliseres med politiets operasjonssentraler. Helseforetakene gjorde en kritisk gjennomgang av AMK-strukturen i forbindelse med innføring av det nye nødnettet, men har foreløpig ikke vedtatt samlokalisering med andre nødetater. Både omlokalisering og samlokalisering påvirker og får konsekvenser for tillits- og samvirkeprosesser i nødmeldingstjenesten.

Nødmeldingstjenestens primær oppgave er å *varsle* og *aksjonere*. Varslingsfasen innebærer å motta nødmelding, kommunisere med nødstilte og avdekke hendelsen, lokalisering og avklare primærinformasjon om melder. På bakgrunn av denne informasjonen går

en over i aksjonsfasen hvor sentralene skal utalarmere, koordinere og dimensjonere riktige ressurser så raskt som mulig slik at nødetatene kan yte rask og riktig hjelp på skadestedet. Nødmeldingssentralene arbeider under høyt tidspress, sekundene teller når menneskeliv står på spill. Operatørene skal kunne skille mellom viktige og uviktige hendelser, de skal kommunisere med mennesker i nød, bruke stemmen riktig, avklare, veilede, berolige og holde hodet kaldt. Misforståelser og feilvurderinger kan få katastrofale følger.

Norges nødmeldingstjeneste er organisert etter prinsippene om *fagkyndighet* og *samvirke*. *Fagkyndighetsprinsippet* innebærer at melder av nødsituasjon skal sikres direkte kontakt med fagperson. Fagutdannet personell skal vurdere behov, alarmere innsatspersonell og gi melder veiledning inntil hjelpen når fram. For å sikre kvalitet har hver nødetat egne faglige rutiner, regler, indeks og prosedyrer. Etatsspesifikk fagkompetanse tilegnes gjennom praksis, interne opplæringskurs, eksterne kurs og studier.

I mottak av nødmeldinger til 110 er det kritisk viktig å få inn rett informasjon for å kunne utalarmere riktig ressurs med rett brannteknisk utstyr. Når en operatør mottar en 110-samtale som krever respons, kan en annen operatør eller operasjonsleder/vaktleder høre på samtalen underveis, såkalt medlytt og utalarmere/trippelvarsle ressurser.

Politiet har patruljer kontinuerlig ute på oppdrag og deres virksomhet er organisert på en annen måte enn brann og helse. Politiets operasjonssentral skal til enhver tid være oppdatert på politidistriktets totale ressurser og eksterne samarbeidsaktørers ressurser. Gjennom opplæring, kunnskap og erfaring skal operatørene kunne gi god og riktig veiledning for politirelaterte hendelser til publikum og til egne mannskaper. Operatørene varsler egne styrker og iverksetter aksjon, avhengig av hendelsens art og størrelse. For å identifisere riktig respons ved nødmeldinger bruker operatørene tiltakskort som hjelpemiddel. I tillegg til nødsamtalene får politiet inn en rekke feilopppringninger til 112 og en del ikke-akutte henvendelser av typen «dyr på veien». Operasjonssentralen koordinerer også mange oppgaver knyttet til fangetransporter og til håndtering av psykiatriske pasienter.

AMK er bemannet med medisinske operatører med sykepleieutdanning og ambulansesentraler med enten sykepleieutdanning, fagutdanning innenfor ambulansesentraler eller paramedic-utdanning. Medisinsk operatør mottar innringing til 113, identifiserer hastegrad og gir råd om førstehjelp ved bruk av Norsk indeks for medisinsk nødhjelp. Koordinator vil normalt sitte i medlytt og kalle ut nærmeste ambulanse med et oppdrag etter satt hastegrad. Medisinsk operatør vil underveis fortsette utspørringen av innringer for å kunne få mer informasjon om hastegrad og symptomer og for å gi medisinske råd om førstehjelp til ambulanseressurser når frem til innringer. Medisinske operatører journalfører medisinske opplysninger underveis i samtalen. Ambulansesentraler koordinerer all ambulansetransport i tillegg til nødoppdragene.

Trippelvarsling er et innarbeidet begrep blant nødetatene, og innebærer at alle tre nødetatene varsles. Ved trippelvarsling kan samtalen bli satt i konferanse mellom to eller alle nødetatene. Politiet har en koordinerende rolle både ved store og små trippelhendelser, mens nødmeldingssentralene er ansvarlig for kommunikasjon med egne ressurser. De ulike nødmeldingssentralene er lokalisert på ulike steder. Kommunikasjon og samvirke mellom operatørene horisontalt mellom etatene skjer via tale, da IKT-systemene i de ulike nødetatene ikke «snakker sammen» på tvers av etatsgrenser.

Regjeringen introduserte i St Meld 29 (2011-12:39) *samvirkeprinsippet*, som stiller krav til at myndighet og etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. *Samvirkeprinsippet* innebærer å iverksette kommunikasjon og koordinering mellom nød-etatene. Samlebetegnelsen samvirke sikrer at samlede ressurser sees under ett og på tvers av etatsgrensene under hendelser med involvering av flere enn en nødetat. Samhandling betegner en generell sosial prosess som også inngår i samvirke. Effektivt samvirke mellom nød-etatene krever kunnskap innen eget fagområde, kjennskap til andre etaters fagkunnskap og materiell, samt innsikt i egen og andres rolle (Sommer og Njø 2012), samt tillit og samforståelse om hvordan oppgavene skal utføres (Antonsen og Ellingsen 2014). Operatørene erfarer å ha begrenset kunnskap om de andre etatenes kompetanser og ressurser, noe som bidrar til å hemme effektivt samvirke i nødsituasjoner (ibid.).

TILLIT – EN SOSIAL PROSESS FRA USIKKERHET TIL SAMFORSTÅELSE

Tillit er både en betingelse for samhandling og et resultat av den (Möllering 2013). Tillit er noe man har, gir og utvikler; den skapes og vedlikeholdes gjennom sosiale konstruksjonsprosesser, og uttrykkes i måten en samhandler på (Ellingsen 2014). Gjennom å skape forutsigbarhet, bygge bro over risiko, usikkerhet og sårbarhet bidrar tillit til å forenkle samhandling og redusere sosial kompleksitet (Luhmann 1979; Möllering 2006). Tillit påvirkes både av personlige og sosiale erfaringer, men kan ikke utelukkende knyttes til hverken det personlige eller det sosiale (Luhmann 1979). Den kan analyseres som beslutning på mikronivå (Mayer, Davis og Schoorman 1995), som dimensjon i og mellom organisasjoner (Saunders, Skinner, Dietz, Gillespie og Lewicki 2010), som samfunnsmessig kvalitet (Bachmann og Zaher 2013) og som sosiale prosesser (Ellingsen 2014; Lewis og Weigert 1985). Det er gjort lite forskning på tillit i et prosessperspektiv (Möllering 2013).

Studien anlegger et prosessperspektiv som innebærer at tillit studeres som element i samhandling; tillit er både forutsetning for samhandling, og vil utvikles, svekkes, og gjenskapes gjennom den. Tillit bygger på kunnskap om hverandre; når vi bygger kunnskap bygger vi også en plattform for tillit, og samhandling avstemmer om det blir tillit (Ellingsen 2014). Kunnskapsutvikling er derfor et sentralt fokus for å undersøke tillitsbygging.

Å ha tillit vil si å tørre å handle ut i fra at den annen vil opptre slik man forventer: «Trust is a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behaviour of another» (Rousseau, Sitkin, Burt og Camerer 1998: 395). Bygging av tillit handler om å opptre forutsigbart for hverandre, og å innfri gjensidige sosiale forventninger (Barber 1983). Avstemming av dette skjer gjennom å utvikle *samforståelse*. Tillit er forankret i en taus sosial kontrakt, og utløses av en (antatt) gjensidig forståelse, en samforståelse av at man vil opptre forutsigbart for hverandre og overholde den tause kontrakten (Ellingsen 2014). Samforståelse er et analytisk begrep. Det betyr ikke full enighet, men at de som samhandler deler en tilstrekkelig grad av kunnskap om og felles forståelse av den sosiale situasjonen, at de aksepter regler og prosedyrer, og signaliserer at de har til hensikt å handle i samsvar med dette. Vi fatter tillit når vi tør å tro

at vi deler samforståelse med den andre, og tilliten bekreftes og vedlikeholdes når vi opplever at forventningene om dette blir innfridd i akseptabel grad.

Tillitsbyggende prosesser skjer primært gjennom samhandling. Samhandling ansikt til ansikt øker kunnskapen om hverandre, og økt kunnskap utvider den felles plattformen for samforståelse og tillit. Det kan også skje at tillit brytes gjennom samhandling, men hvis relasjonen ikke avsluttes, kan fortsatt samhandling bidra til at tilliten gradvis kan gjenoppbygges (Ellingsen 2014). Samforståelse hviler på nærhet og tilstrekkelig grad av felles oppfatning av den tause sosiale kontrakten – hva som anses som tilstrekkelig, avstemmes empirisk av den enkelte. Kontrakten er dynamisk og oppdateres hver gang en samhandler.

Tre felles plattformer for tillitsprosesser

Analytisk består den tause kontrakten av *prekontraktuelle*, *relasjonelle* og *strukturelle* elementer som både er plattform for samhandling og grunnlag for å fatte tillit (Ellingsen 2014).

Prekontraktuell tillit er en plattform for sosial samhandling. Det vil si at man kan ta for gitt at man deler noen felles forutsetninger forankret i kunnskap, normer, faste roller og selvsagte handlingsmønstre. Forutsigbarhet skapes gjennom å dele kunnskap om hverandre med hverandre, men også ved å kunne ta for gitt at en deler grunnleggende sosiale spilleregler. Dette bygges over tid gjennom erfaring og sosialisering, det er forankret i et fellesskap hvor man lærer et felles sett sosiale koder, for eksempel i et arbeidsfellesskap. Termen prekontraktuell viser til «kontrakten før kontrakten» – de usagte og tatt for gitte premissene for samhandling og en tillit til at den man samhandler med deler disse premissene i rimelig grad. Hvis en ikke mestrer det prekontraktuelle grunnlaget for samhandling, oppfattes en som uforutsigbar og lite kompetent og tilliten til ens handlingskompetanse i den bestemte sosiale situasjonen svekkes (Ellingsen 2014). Å være arbeidstaker og kollega handler om å tilegne seg erfaring og kunnskap for å mestre en rekke dagligdagse situasjoner i arbeid og samarbeid – man utvikler samforståelse og et felles prekontraktuell tillitsgrunnlag sammen med kollegaene. Dette skjer gjennom samhandling og bygging av relasjonell tillit.

Relasjonell tillit er basert på interaksjon (Luhmann 1979; Lewis og Weigert 1985) for eksempel med familie, kollegaer og gjennom vennskap og kjennskap. Samhandling og dialog åpner for spørsmål, endring, oppretting av misforståelser og bygging av felles grunnlag for forståelse av et handlingsforløp, en arbeidsprosess eller et forhold – slik blir tillitsbygging et element i læring, endring og i samvirke. Samhandling ansikt til ansikt skaper en bred plattform for kommunikasjon, gir rom for umiddelbare avklaringer og muligheter for utvikling av samforståelse. Gjensidig bekreftelse av samforståelse bygger både prekontraktuell og relasjonell tillit til de man samhandler med (Ellingsen 2014). Gjentatt samhandling kan bygge en bred plattform for tillit, noe som bidrar til effektivt samvirke. I samhandling og samvirke viser man i hvilken grad man har tilstrekkelig kompetanse, og vurderingen av om den antatte samforståelsen bekreftes i tilstrekkelig grad, avgjør om tillit bygges eller svekkes. Dersom premisser brytes, at handlinger skjer i strid med normer, verdier, forventninger eller krav, vil den man samhandler med oppleves som uforutsigbar og tilliten svekkes eller går over til mistillit.

Strukturell tillit bygger på formelle strukturer slik som for eksempel lover, regler, kontrakter og utdannings- og kvalifikasjonskrav. Strukturer skaper forutsigbarhet gjennom å

spesifisere rettigheter og plikter og angir hva som skal gjøres eller ikke gjøres i bestemte situasjoner. Formell struktur beskriver forventinger. Brudd kan sanksjoneres og sanksjonstrusselen bidrar til å sikre at strukturene følges; det inngir tilliten (Ellingsen 2014). Strukturelle tillitsbaser er forutsetning for generaliserbar tillit, det vil si tillit mellom fremmede, tillit over tid og distanse. Strukturelt basert tillit har noen likhetstrekk med institusjonelt basert tillit (Zucker 1986; Möllering 2006) eller systemtillit (Luhmann 1979; Giddens 1993). Organisasjonsstrukturer kan suppleres av uformelle praksiser som gradvis nedfelles som en del av organisasjonens kultur og inngår da i det prekontraktuelle tillitsgrunnlaget. Strukturelle tillitsbaser kan endres over tid ved at praksis nedfelles i nye formelle strukturer (Ellingsen 2014).

I et prosessuelt perspektiv er tillitsplattformene overlappende, dynamiske og kontekstuelle. Samhandlingserfaringer avleires og inngår i plattformen for nye tillitsprosesser. I samhandling mellom fremmede, for eksempel, vil den prekontraktuelle tillitsbasen være smal, det er lite som kan tas for gitt. Strukturelle tillitsbaser kan skape forutsigbarhet i slike situasjoner. Over tid bygger samhandling relasjonelle tillitselementer som også bidrar til å utvide den prekontraktuelle tillitsbasen. Over tid kan disse erfaringene bygges inn i nye formelle strukturer. Sosial endring innebærer endring av tillitsplattformer eller deres innbyrdes betydning som element i tillit (Ellingsen 2014).

Et effektivt, horisontalt samvirke i nødmeldetjenesten bygger på kunnskap og er forankret i de tre tillitsbasene. Operatørene har ulike prekontraktuelle forutsetninger forankret i sektorbaserte, tatt for gitte forventinger til kunnskap, begreper, oppførsel og normer. Man forutsetter at andre en samhandler med, behersker de prekontraktuelle forutsetningene – og gjør de ikke det, fremstår de som uforutsigbare. Det bygges ikke tillit og samhandlingen kan avbrytes, eller må forankres i formelle strukturer. Gjennom samhandling utvikles de relasjonelle tillitsbasene avhengig av tettheten i samvirke. Over tid kan felles erfaringer og relasjonell tillitsbygging nedfelles i form av endring i formelle strukturer slik at det utvikles nye strukturelle tillitsbaser.

Noe av kunnskapen og handlingsmønstrene på en nødsentral er relativt lett tilgjengelig og knyttet til organisasjonsstrukturer. Det er nedskrevet og fungerer som strukturelle tillitsbaser, eller har festet seg i åpenbare rutiner og praksiser som kan læres relativt raskt. Politi, helse og brann har ulike juridiske rammer og fagtradisjoner. De tre etatene bygger således på ulike strukturelle tillitsplattformer. I håndtering av nød vil strukturelle tillitselementer være nødvendig for å sikre kvalitet og forutsigbarhet internt for etatene og særlig i samvirket mellom etatene; manglende prekontraktuelle og relasjonelle tillitselementer kan kompenseres av strukturelle elementer.

Analysen undersøker om samlokalisering av nødmeldingssentralene skaper bedre betingelser for å utvikle relasjonelle og prekontraktuelle tillitsbaser og utvikling av samforståelse mellom etatene. I tillegg undersøkes om samlokalisering også øker horisontal kunnskapsdeling og bidrar til utvikling av nye strukturelle tillitsbaser.

DATAGRUNNLAG

Datamaterialet er innhentet i tre nødmeldingsregioner: SAMLOK, SPREDT og NÆR. Utvalget er basert på indikatorer relatert til avstand mellom nødmeldingssentralene, organisering og samhandling.

SAMLOK Drammen består av Søndre Buskerud politidistrikt, AMK Buskerud og 110-sentralen som dekker Buskerud samt enkeltkommuner i nabofylkene. De tre nødeta- tene har vært samlokalisert i 6. etasje på politihuset siden 2010 og er adskilt kun med glassdører. Lederne for de ulike sentralene har kontor i felles gang, og alle sentralene deler kjøkkenkrok. Operasjonsentralen har tett kobling til egen etat på politihuset. SPREDT dekker Innlandet og omfatter hovedsakelig Hedmark og Oppland fylker. AMK er lokalisert på sykehuset i Gjøvik, ett av politidistriktene er lokalisert på Hamar og 110-sentralen er lokalisert på brannstasjonen på Elverum. SPREDT omfatter Norges største branndistrikt i utstrekning, og brann samhandler med tre politidistrikt. NÆR dekket under datainnsam- lingen store og sammenfallende deler av Troms fylke. Alle tre sentralene holder til i egne etater og er lokalisert ulike steder i Tromsø by.

Studien bygger på kvalitative data i form av intervjuer, observasjon og medlytt. Det er gjennomført semi-strukturerte intervjuer for å kunne gå i dybden og følge opp synspunk- ter fra informantene (Kvale 2008). Utforskende spørsmål kan gi tilgang på data som en på forhånd ikke visste var av interesse, og gir informantene rom til å fortelle om det de er opptatt av. Det ble tatt håndskrevne notater fra intervjuene i tillegg til lydopptak som ble slettet etter sjekk mot intervjunotatene. Utvalgte informantsitater som presenteres gjengir synspunkter mange informanter har uttrykt. Det er i alt 42 informanter, herav 15 ledere, øvrige er operatører eller har operatørerfaring. I alt 16 informanter er fra SAMLOK, 10 fra SPREDT og 11 fra NÆR. Informantene ble valgt ut i forhold til at det skulle være minst en fra alle yrkesgruppene ved sentralene og vi forsøkte å få informanter med lang og kort erfaring. I tillegg inngår notater fra 38 timer observasjon og medlytt fra sentralene i de tre caseregionene. Disse dataene gir innblikk i mottak av nødmeldinger og koordinering av oppdrag, samt innsikt i arbeidsoppgaver, kommunikasjon, og samvirke. For å forenkle språket og anonymisere kilder brukes betegnelsen operatør også om operasjonsleder, fag- utvikler og koordinator.

I denne studien kobles funn fra empiri om samhandling og samvirke i nødetatene med et prosessuelt perspektiv på tillit. Datainnsamling og analyse har foregått vekselvis i en gjentakende prosess for å avdekke sosiale mønstre, ikke for hypoteseverifisering. (Creswell 2009; Silverman 2005). Ved å sammenligne data fra de ulike casene har vi identifisert ulikheter og fellestrekk. Vekslingen mellom datainnsamling og analyse bidrar til et dyna- misk design hvor nye data utdyper, supplerer og modifierer eksisterende funn og teorier (Creswell 2009; Silverman 2005). Forfatterne har hver for seg analysert dataene og disku- tert funnene for å sikre forskertrianglering.

ANALYSE AV TILLITSPROSESSER I SAMLOK, SPREDT OG NÆR

I det følgende analyseres tillitsprosesser i SAMLOK, SPREDT og NÆR som er tre ulike arenaer for horisontalt tverrsektorielt samvirke.

SAMLOK – tillitsbyggende prosesser ansikt til ansikt

I SAMLOK er operatører fra hver av etatene daglig inne i de andre etatenes sentraler for å avklare spørsmål og drøfte aksjoner. Informantene i SAMLOK pekte på at «*Felles situasjonsforståelse er vesentlig enklere når man er samlokalisert*» for «*Misforståelser kan avklares i døra mellom sentralene*», og det er «*Mye lettere å avklare ansikt til ansikt enn å ta en telefon*», og «*Har fått bedre innsikt i de andre nødetatenes måte å arbeide på*». Når man kjenner folk så oppleves det som lettere å ta opp avvik; «*Tør å ta opp avvik her*», og «*Folk som kjenner hverandre tør å spørre om det de ikke kan*». Å tørre å spørre og å ta opp avvik kan være helt avgjørende i kritiske situasjoner, og er en indikasjon på tillit; man frykter ikke å bli oppfattet som ukyndig. Samlokalisering gir rom for å korrigere informasjon mellom etatene. Aktørene kan raskt forklare, avklare, spørre, forsikre, forhandle, oppklare og bekrefte utvikling av felles situasjonsforståelse.

Økt horisontal kommunikasjon som resultat av samlokaliseringen gir operatørene større innsikt både i egen kunnskap og profesjonalitet og i de andre yrkesgruppens kompetanse og ressurser. Operatørene uttrykte samstemt at de utvikler større forståelse for egen og andres roller i det store bildet når man samhandler tett: «*Vi blir mer bevisst egen kompetanse i møte med de andre og opplever at all kompetanse behandles med respekt*», og «*Vi jobber med ulikt fokus – vi får bedre forståelse av de andre sine fokus*». Denne innsikten påvirker arbeidsmetodene; «*Vi skjønner mer hva brann og helse trenger å vite – spør innringere bredere nå*». Informantene pekte på at man «*Tenkte ikke på andre nødetater før SAMLOK*», «*Hadde mye mindre forståelse for for de andre sin profesjonalitet og faglighet og at de har andre behov enn vi har, man blir et produkt av de omgivelser som en jobber i*». Nærheten til impulser fra andre bidrar til å heve tjenestekvaliteten; man strekker seg litt lengre. Det å bli kikket i kortene av andre er også en stimulans til å yte sitt beste: «*Leverer bedre kvalitet i samhandling nå. Når avstanden kuttes ned så strekker vi oss lengre og får bedre forståelse for hverandres oppgaver*». Rent konkret mente informantene at tjenestekvaliteten ble bedre og samvirket ble mer effektivt fordi «*Samarbeid gir felles forståelse av hva som kreves på skadestedet*», og «*Godt samarbeid bidrar til at den viktigste hjelpen kommer kjappere på plass og man får gitt bedre informasjon til skadestedet*».

I SAMLOK er nødetatene organisert slik at operatørene møtes ansikt til ansikt og det flyter kunnskap og impulser mellom etatene. Det skjer en skrittvis utvikling av relasjonell tillit gjennom at man bekrefter overfor hverandre at man har utviklet samforståelse – og merker man at det ikke er slik, så er det mulighet for justering: «*Vi kjenner de andres kultur – det gir kunnskap om og bedre forståelse av de andres arbeidsbetingelser*» og «*Å kunne de andres kultur/rutiner er viktig, hva kan de levere og ikke levere, er det en skarp hendelse for eksempel*». Gjennom å være tett på hverandre, samhandle og få bred kunnskap om og innsikt i den andre etaten, så utvikles etter hvert samforståelse og tillit, som det ble pekt på fra informantene: «*Vi utvikler et felles språk og felles forståelse av hvilke kunnskaper som trengs*». Operatørene erfarer at kunnskap om de andre etatenes arbeid også gir impulser til

forbedring av egen praksis. De utvikler økt bevissthet om egen kommunikasjon, de innhenter litt ekstra kunnskap fra nødmelder, får bedre systematikk i utspørringen og bedre oversikt over hva andre nødetater kan bidra med i kritiske situasjoner. Flere sa de opplevde at «*Kunnskap vokser når man samhandler med andre*». Innsikt i andres rutiner gir innovasjonsimpulser som kan bidra til videreutvikling av tjenesten. Både ansatte og ledelse justerte egne arbeidsmåter på basis av innsikt i hva som fungerte godt hos de andre etatene. Eksempler på nye rutiner er innføring av felles utspørringskort, utviklet etter mønster av AMK sin medisinske indeks, etablering av fagutviklere i politi og brann inspirert av tilsvarende stilling i AMK, og etablering av operasjonsleder hos AMK etter mønster av politisentralens organisering.

Både brann- og AMK-operatørene må samhandle med operasjonssentraler utenfor SAMLOK i Drammen, og de erfarer at det er mer krevende å kommunisere med de andre sentralene: «*Samarbeidet med andre sentraler utenfor SAMLOK oppleves ikke som like bra som det mellom sentralene i SAMLOK*». Utfordringene er knyttet både til geografi og teknologi, «*Ulike geografiske områder er ei utfordring for brann, spesielt nå når vi arbeider med to ulike kommunikasjonssystemer*». Ulike distriktsgrenser, teknologi som ikke kommuniserer og mangel på felles kart oppleves som barrierer for å kunne gjøre en effektiv jobb og få til godt samvirke. Ting tar lengre tid, man har ikke felles informasjonsgrunnlag og det er større risiko for at det kan oppstå misforståelser i samtalen. Utvikling av samforståelse er krevende i samvirke over distanse: «*Andre distrikt utenfor SAMLOK har ikke den forståelsen for hva etatene trenger av informasjon, vi merker stor forskjell*».

Nesten alle informantene fra 110-sentralene og AMK på SAMLOK vektla i liten grad manglende nærhet til egen fagetat. AMK-informantene uttrykte at det er flere sykehus i området og de må ha lik praksis overfor alle sykehusene. Under observasjon uttrykte operatørene at det å arbeide heltid på AMK utenfor sykehus har bidratt til kvalitetsheving i form av bedre rutiner. 110-sentralen dekker et område som inkluderer flere brannstasjoner og må forholde seg likt overfor alle.

Informantene ga ikke kritiske og negative innspill på samlokaliseringen, selv om dette ble etterspurt i intervjuene og datamaterialet indikerer en unison oppfatning i SAMLOK om at samlokalisering utvider den felles forståelsen mellom de tre nødmeldingsentralene og mulighetene for samhandling ansikt til ansikt bidrar til bygging av bredere relasjonell tillit. Kunnskap om og kjennskap til de andre nødetatene danner basis for felles forståelse mellom operatørene, og skaper mer forutsigbarhet i en jobb som er preget av uforutsette hendelser. Når nye mønstre blir tatt for gitt, slik som informantene gir uttrykk for; de vet mer om de andre og de ser sin egen rolle i ett nytt lys, så utvikles den prekontraktuelle basisen for samforståelse og tillit. Datamaterialet indikerer at utvikling av nye tillitsplattformer danner grunnlaget for skrittvis nedendring og opp endringer i form av nye rutiner for hvordan etatene skal arbeide og samvirke. I tillegg til at disse tiltakene er organisatoriske innovasjoner, representerer de en videreutvikling i retning av strukturelle tillitsbaser horisontalt i SAMLOK.

I analytisk forstand representerer SAMLOK to fagbaserte tillitssystemer. Det ene er det tradisjonelle fagbaserte og etatsforankrede systemet, med etablerte prekontraktuelle, relasjonelle og strukturelle tillitsplattformer. Det nye horisontale tillitssystemet utvikler relasjonelle og prekontraktuelle tillitsplattformer på tvers av etatene. Gjennom at operatørene

i SAMLOK inngår i to tillitssystemer, skapes bedre betingelser for kunnskapsflyt og deling av impulser. Samlet sett øker samhandling kunnskapen om hva de andre kan bidra med og repertoaret utvides både for hva man kan ta for gitt og hva man kan forvente, noe som skaper bedre grunnlag for samvirke. I den grad gjensidige forventninger oppfylles, så bidrar dette til å forsterke tilliten mellom de som inngår i systemene. Organiseringen av SAMLOK gir gode betingelser for samvirke på ledernivå og i bredden på operatørnivå. Likevel er det, ifølge informanter, fortsatt et potensiale for mer systematisk arbeid med å øke samhandling og tillitsbygging mellom etatene. Tillitsbyggingen drives fram på operatørnivå i møter mellom ulik fagkunnskap og som små skritt i det daglige arbeidet. I tillegg har fagutviklerne et særlig ansvar for videreutvikling av samvirke mellom etatene.

SPREDT – tillitsprosesser over distanse

I SPREDT er det begrensede muligheter for å få til horisontal tillitsbygging og kunnskapsdeling på grunn av lange avstander mellom nødmeldingssentralene. I SPREDT er «*Det ikke kunnskapsdeling mellom etatene*», som en informant påpekte. Flere av informantene var opptatt av betydningen av kommunikasjon og mente at «*Ansikt til ansikt og uformell kommunikasjon er viktig. Når en treffes sjelden blir det de store tingene som blir tatt opp – de daglige dryppene som skaper forbedring krever fysisk nærvær*». Operatørene etterlyste å kunne møtes ansikt til ansikt, utvikle bedre kunnskap om de andre etatenes arbeid, etablere felles forståelse og lære på tvers av nødmeldingssentralene utover det som skjer under oppdrag.

Lange avstander gjør at avklaring av uklårheter, utveksling av kunnskap og utvikling av bredere felles forståelse må skje gjennom telefonkommunikasjon under aksjoner. Den praktiske betydningen av kunnskap om de andre etatene, deres arbeidsmåter og kjennskap til ansiktene bak stemmen vektlegges noe ulikt av informantene i SPREDT, både i forhold til etat og organisasjonsnivå. Brann synes ikke å vektlegge kunnskap om de andre i samme grad som de øvrige etatene. En informant sa at man «*Har ikke systematisk kunnskap om de andre, men tror ikke det er viktig*», mens en annen pekte på at vi «*Har tilstrekkelig kunnskap om de andre*». Utsagnene kan indikere at hvis en ikke har erfaring med å utveksle kunnskap på tvers av etater, så har man et svakere grunnlag for å savne det. Andre fra brann, politi og AMK mente både at «*Nei vet ikke nok om de andre*» og at «*Å kjenne de andre er nyttig – at vi vet hva de har behov for å vite – slik at vi kan spørre rett*». Å være operatør er en formell kompetanse, plattform for strukturell tillit, og inngir prekontraktuell tillit. Noen informanter fra brann påpekte at «*Det går greit å samarbeide, vi har ei praktisk tilnærming*». I analytisk forstand kan det sistnevnte indikere en prekontraktuell forutsetning om at nødetatene deler rolleforståelse og at man har strukturelt basert tillit til de andre sin fagkunnskap.

En smal tillitsbasis kan gjøre det vanskelig å avklare diffuse spørsmål, for eksempel relatert til praktisering av taushetsplikt mellom etatene. Strategiene i SPREDT for å avklare diffuse spørsmål varierer fra å ta det opp hvis man har tillit til vedkommende, det vil si gjenkjenner stemmen til den man samhandler med, eller å følge etatens formelle retningslinjer uten nærmere refleksjon. Den sistnevnte strategien gir lite rom for utvikling og pragmatisk avklaring av uklårheter for eksempel knyttet til informasjonsbehov mellom etatene, ressursdisponering eller effektiv oppdragsløsning.

Lederne i SPREDT hadde møttes over lang tid og i ulike sammenhenger, de kjente hverandre og hadde utviklet relasjonell tillit. Lederne var opptatt av samvirke mellom etatene og de erfarte at å møtes var fruktbart, bygde relasjoner og ga nye impulser. Innføring av fagutvikler hos politiet i SPREDT var ett strukturelt grep for å øke fokuset på samvirke og faglig utvikling. Fagutvikler er en kjent funksjon i helse, men den er ny for politiet, og den ble innført etter modell fra SAMLOK.

Oppsummering av data fra SPREDT indikerer at geografisk avstand og ulike distriktsgrenser kombinert med skiftarbeid og lite slakk i arbeidsdagen bidrar til at det på operatørnivå er lite kunnskaps- og erfaringsdeling mellom etatene og liten kjennskap til de andre etatenes arbeidsmåter og kunnskaper. Dette begrenser mulighetene for tillitsbygging og effektivt horisontalt samvirke. Tillit har hovedsakelig en strukturell basis forankret i operatørenes formelle kompetanse, og fysisk avstand mellom sentralene gir få muligheter for å møtes og utvikle relasjonell tillit og utvide den prekontraktuelle tillitsbasisen. Analytisk sett tilhører operatørene bare ett etatsbasert tillitssystem, noe som kan hemme horisontalt samvirke, øke risikoen for misforståelser mellom etatene og i verste falle bidra til en regelorientert tilnærming til oppdragsløsning.

NÆR – tillitsprosesser på flere arenaer

Å være lokalisert i samme by og ha felles distriktsgrenser slik som i NÆR, gir et felles kunnskapsgrunnlag ifølge informanter «*Det er positivt at vi har felles distrikter, vi kjenner hverandres utfordringer og geografi*». Operatørene uttrykker at de har en god dialog på tvers av etatene og kjenner hverandre. Dels fordi mange av brannoperatørene også var ambulansesjåfører fram til Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN) overtok dette i 1999, dels fordi flere av politioperatørene har lang erfaring og derfor kjenner folk på AMK og i brannetaten. Å bo i samme by kan skape muligheter for å utvikle uformelle relasjoner ved å møtes i andre sammenhenger enn jobben, og mange av informantene påpekte at «*Tromsø er en liten by, vi har en vennskapelig og åpen tone*». Korte avstander og relativt små forhold bidrar til at man i de fleste tilfellene vet hvem man samhandler med. Denne kunnskapen var særlig fremtredende blant de mer erfarne operatørene. De kjenner hverandre fra langt tilbake og kan treffes under oppdrag fordi flere av dem også er ute i felten i tillegg til operatørjobben. Holdningen var at «*Lurer vi på noe så er det lett å ta en telefon til dem*», og framholdt at vanskelige saker kan lett tas opp mellom etatene via lederne, uten at det oppfattes som alvorlig fordi man på ledernivå har faste ledermøter og lange samvirketradisjoner. En god og åpen tone mellom etatene indikerer tillit, noe informantene bekrefter: «*Har full tillit til de andre*», og «*Vi har tillit til at de hjelper oss når det trengs*». Samvirke var ikke et fremtredende tema hverken på leder- eller operatørnivå i NÆR, kanskje fordi alle tre nødmeldingsentralene syntes det fungerte godt. Informantene mente at «*Hvorfor skal vi forbedre samhandlingen med brann og politi, den fungerer jo fint i dag*», vi «*Samhandler godt sammen, kommuniserer greit, vi forstår hverandre og gir tilstrekkelig med opplysninger*» og det er et «*Kjempegodt samarbeid med brann og AMK. Har en fin tone, snakker samme språk. Har et godt utformet samvirke og har ledermøte*».

Sitatene indikerer at hovedtyngden av informantene i NÆR føler at de har tilstrekkelig grad av samforståelse på tvers av etatene, de opplever at «*Vi har erfaring med at vi får hjelp og har tillit til at de hjelper oss når vi ber om det*». Informantene opplever at de har samforståelse; den kom til uttrykk fra alle tre etatene og fra leder og operatørnivå. Lederne ga uttrykk for at de har kjent hverandre lenge og møttes en rekke ganger, både gjennom de faste ledermøtene og i aksjoner. Samtidig var det enkelte yngre operatører med kort erfaring i NÆR som uttrykte at de manglet kunnskap om de andre etatene, deres tillit var knyttet til yrkesrollen og basert på formelle strukturer.

Tillit trenger ikke bety at det er høy grad av felles faglig forståelse. Operatørene i NÆR var ikke fremmed for at man kunne ha nytte av økt kunnskap om de andre etatene: «*Har behov for å kjenne hverandre, hvordan etatene jobber i ulike situasjoner, for eksempel i skarpe operasjoner. Politiet skal sikre fri vei*» og «*Viktig å kjenne hverandres hverdag. Vi som sitter på sentralene må være nære hverandre. Vi har mye å hente hos hverandre*». Data indikerte at behov for økt kunnskap om de andre i hovedsak var spredte, individuelle refleksjoner, det var ikke et generelt fokus.

Den faglige identiteten var særlig tydelig i AMK. Operatørene har en helsefaglig identitet og målet er å bidra til gode pasientforløp sammen med det akuttmedisinske miljøet ved UNN. Informantene pekte på at det høye antallet rene medisinske oppdrag, og mer spesialisert tidskritisk behandling, medfører at det er et sterkt behov for å være samlokalisert med det medisinske miljøet. Samlokaliseringen med AMK lege, luftambulansesege, akuttavdelingen og andre spesialister var viktigere enn samarbeidet med de andre etatene under nødhendelser, og man fryktet at flytting av AMK ut av det medisinske miljøet kan svekke kvalitet og muligheter for faglig oppdatering. Krav om økonomisk effektivitet og turnusarbeid ble også nevnt fra AMK som begrensninger for å etablere arenaer for erfaringsdeling mellom etatene.

Flere informanter pekte også på at gjennom å samvirke ved større hendelser hadde erfaringer blitt nedfelt i nye rutiner på tvers av etatene. Et eksempel er utviklingen av egne skredprosedyrer og en «skredknapp» for rask varsling og utalarmering også av frivillige. Felles prosedyrer er et eksempel på utvikling av en felles horisontal strukturell tillitsbase.

Oppsummert indikerer data at de tre etatene i NÆR opplever at de har et velfungerende samvirke i dag. I et analytisk perspektiv har mange av aktørene i NÆR utviklet relasjonell og prekontraktuell tillit gjennom samhandling over lang tid og på ulike arenaer, men etatene bruker ikke nærheten strategisk til å etablere formelle møteplasser for videreutvikling av relasjonell tillitsbygging horisontalt. Operatørene er opptatt av å utvikle fagidentitet som politi, brann- eller helsearbeider, men ønsker også bedre innsikt i de andre etatenes faglighet for å utvikle samforståelse. Systematiserte erfaringer fra samvirke om større hendelser har bidratt til å utvikle nye prosedyrer og strukturelle tillitsbaser i NÆR. Lederne har utviklet både relasjonelle og prekontraktuelle tillitsbaser, de har samhandlet over tid og i en rekke ulike større hendelser. Informanter fra brann og politi er åpne for å være samlokalisert, mens AMK henter læringsimpulser fra det akuttmedisinske fagmiljøet på UNN og danner et tillits- og kunnskapssystem sammen med dem.

Analytisk sett er det to tillitssystemer i NÆR, ett fagbasert og ett relasjonelt system. Det relasjonelle systemet effektiviserer horisontal koordinering og vedlikeholdes gjennom det. På operatørnivå i NÆR skjer tillitsbyggingen på tvers som tilfeldige prosesser, og på leder-

nivå er det formalisert gjennom ledermøter. Det betyr at relasjonell tillitsbygging er delvis overlatt til tilfeldighetene; noe som på sikt kan svekke betingelsene for utvikling av samforståelse. Nye operatører må integreres i eksisterende tillitsprosesser på tvers av etatene, og spørsmålet er om det skjer dersom en ikke har fokus på eller rutiner for dette.

DISKUSJON

Analysen viser at utvikling av tillitsbaser i horisontal koordinering i nødmeldingstjenesten har bedre rammebetingelser og en bredere basis i SAMLOK enn i de to andre casene. Relasjonell tillitsbygging i samlokaliserte nødmeldingssentraler utvikler prekontraktuelle og strukturelle tillitsbaser for samhandling i følgende forløp:

- Gjennom relasjonelle prosesser utvikles samforståelse basert på kunnskap om og forståelse for den annen etat sin kunnskap, man utvikler respekt for hverandres fag, aksepterer forskjellene og blir bevisst på eget kunnskapsbidrag inn i samvirket. Det etableres *relasjonelle* tillitsbaser mellom etatene.
- Samforståelse og aksept tas gradvis for gitt i mellom aktørene og inngår i den *prekontraktuelle* tillitsbasen som er en premiss for effektivt samvirke.
- Man lærer av hverandre og utvikler ny praksis som formaliseres i nye rutiner som nye *strukturelle* tillitsbaser. Disse tas gradvis for gitt og inngår i den prekontraktuelle basisen for tillit.

Dette betyr ikke at man mangler felles forståelse og tillit i SPREDT og NÆR, men at samlokalisering gir bedre muligheter for å bygge mer sammensatte og robuste relasjonelle tillitsplattformer. Funnene støttes også av AMK NÆR som uttrykker at de bygger tilsvarende tillitsbaser med sitt eget medisinske miljø på UNN. Samlokalisering påvirker tillitsbygging og horisontal koordinering.

Analysen viser at kunnskapsflyt og relasjonsbygging er ulik i casene. Utviklingsfokus, som er nødvendig for å omforme kunnskap til nye handlinger, varierer også med organisering. Kunnskapsflyt fra de to andre etatene gjør SAMLOK-ansatte bevisste på verdien av ny kunnskap og at forbedringer er mulig. Operatørene tilegner seg kunnskap de ikke viste de manglet om de andre etatene. Bevisstgjøringen trigges i organisering hvor man møter nye impulser i det daglige.

Våre data viser at utvikling av relasjonell tillit mellom etatene blir svakere desto større avstanden er mellom dem. Geografisk distanse og ulike distriktsgrenser gjør bygging av brede relasjonelle og prekontraktuelle tillitsbaser komplisert og ressurskrevende. Dersom man ikke eksponeres for kunnskap om de andre, ser man heller ikke like stort behov for den. Variasjonen i synspunktene omkring verdien av kunnskapsimpulser om andre og fra andre etater, hang tydelig sammen med i hvor stor grad man hadde erfaring med samvirke. Møte med andre etater, samarbeid, deltakelse på tverretatlige kurs og samlinger bidrar som nevnt til at man blir oppmerksom på verdien av å samhandle på tvers av etatene, få innsikt i andres kunnskaper, deres informasjonsbehov og å få kunnskapsimpulser utenfra. Lite eller manglende samvirke innebærer at det er få impulser for utvikling av samforstå-

else, og aktørenes relasjonelle og prekontraktuelle tillitsbaser blir smale. De må hovedsakelig basere tilliten til hverandre på etablerte strukturelle elementer – regler, rutiner og formell kompetanse. Dette ser vi klart i SPREDT hvor grunnlaget for felles forståelse er smalt, man har lite kunnskap om de andre nødetatene, og samvirket er i større grad regelstyrt.

Manglende sammenfall mellom distriktsgrensene for de ulike nødetatene og den avstanden dette skapte, var en av barrierene for utvikling av tillit og effektivt samvirke ifølge data. Dette signalet har blitt gitt en rekke ganger fra operativt nivå, men det fanges ikke opp på strategisk nivå. Hver etat gjør sine distriktsmessige vurderinger uten hensyn til de to andre etatene eller hvordan ulike geografiske ansvarsområder påvirker mulighetene for samvirke mellom etatene. Etablering av felles geografiske områder for nødetatene vil gi rammevilkår for bedre tillitsbygging i horisontal koordinering.

Toppstyrte hierarkiske prosesser for å forbedre samvirke i nødmeldingstjenesten må legge til rette for god relasjonell samhandling mellom operatører fra ulike etater. Styrking av samvirke, samforståelse og utvikling av et bredt tillitsgrunnlag på tvers av nødmeldingstjenesten og nødetatene, krever også systematisk innhenting av faglige utviklingserfaringer. Systematisk tillitsbygging krever at det dedikeres tid og ressurser. Fokus må spesielt være på å utvikle relasjonelle tillitsbaser mellom operatører ved nødmeldingssentraler som ikke er lokalisert sammen. Kunnskap kan aktivt innhentes gjennom for eksempel samlinger, møter, kurs og fagdager. Samlet sett og over tid er det behov for å utvikle relasjonell tillit som driver for videreutvikling og forbedring av samvirke i nødmeldingstjenesten. En sterkere faglig utvikling på tvers av etater gjennom dialog vil videre være et grunnlag for å øke både prekontraktuelle og strukturelle tillitsbaser. Fokus på effektiv drift kan derimot bli barrierer mot tillitsbygging, som igjen bidrar til mindre effektive samhandling mellom etatene under trippelhendelser. Basert på funnene fra SAMLOK vil en konklusjon være at nødetatene vet for lite om hverandres ressurser, og det er for lite fokus på forbedring av horisontalt samvirke.

AVSLUTNING

Innledningsvis stilte vi spørsmål om hvordan ulike organiseringsmodeller bidrar til å styrke utvikling av tillit og samvirke mellom operasjonssentralene i de tre nødetatene brann, politi og helse (AMK). Problemstillingen var: *Hvordan påvirker samlokalisering av operasjonssentralene utvikling av tillit mellom de tre nødetatene brann, politi og helse?*

Ved hjelp av et prosessuelt perspektiv på tillit har vi analysert ulike sider ved samvirke og tillitsprosesser knyttet til de tre organisasjonsmodellene SAMLOK, NÆR og SPREDT. Analysen av data fra de tre casene viste at lokalisering skapte ulike organisatoriske rammer for kunnskapsflyt og tillitsbygging. I analytisk forstand representerte tre casene SAMLOK, SPREDT og NÆR tre ulike varianter av tillitssystemer. Operatørene og ledelsen i SAMLOK var integrert i to tillitssystemer; det fag- og etatsbaserte systemet og i et horisontalt system på tvers av etatene. I SPREDT manglet det horisontale systemet for operatørene, de var bare integrert i det fag- og etatsbaserte systemet. På ledernivå var det ansatser til å utvikle også et horisontalt system. NÆR representerer en hybrid modell. Operatørene var inte-

grert i det fag- og etatsbaserte systemet, ledelsen og erfarne operatører var også integrert i et horisontalt system. AMK er samlokalisert med UNN og er tett integrert i det helsefaglige tillitssystemet og noe svakere koblet inn i det horisontale systemet. Effektiv horisontal koordinering har de beste betingelsene når aktørene er integrert både i et fag- og etatsbasert tillitssystem og i et horisontalt system på tvers av etatene.

Samlokalisering av nødetatene, slik som SAMLOK er et eksempel på, skaper de beste rammebetingelsene for tillitsbygging. Den enkelte etat sin fagkyndighet er en søyle i samvirke uavhengig av hvilken organiseringsmodell man har, men fysisk nærhet mellom etatene utvikler samforståelse. Gjennom å være nær i det daglige og få innsikt i og erfare de andres kunnskap og kompetanse, bygges både relasjonelle, prekontraktuelle og strukturelle tillitsbaser på tvers av etatsgrenser.

I SAMLOK møtes man ansikt til ansikt, det bygges en relasjonell plattform for tillit hvor det flyter kunnskap og impulser på tvers. Gjennom samlokalisering avleires relasjonelle erfaringer og tillit som over tid justerer de prekontraktuelle forventningene. Våre data indikerer at nye samhandlingsmønstre, slike som oppstår i SAMLOK, også leder til videreutvikling av strukturelle tillitsbaser. Å prøve ut grep man ser hos de andre etatene innebærer tillit til deres kompetanse, at det de gjør faktisk fungerer bedre enn det en selv gjør i det daglige. Denne tilliten er viktig for at nye impulser skal slå rot hos den enkelte og absorberes i organisasjonen som nye strukturelle tillitsbaser. Mangler denne tilliten, vil man heller ikke lære av de andre. Dette bidrar til utvikling og styrking av tillit. Økt kunnskap bidrar til nytenkning og økt kvalitet i tjenesteproduksjonen og horisontal koordinering; samlet sett kan dette gi økt effektivitet i samvirket.

I SPREDT-organisering av nødmeldingssentralene er det krevende å få til samvirke og utvikling av relasjonell tillit på tvers av etatene. Det er samarbeid på ledernivå, men praktiske hindringer, slik som lange avstander og skiftarbeid, gjør det vanskelig å få til møteplasser for å dra i gang utviklingsprosesser blant operatørene, og utvikle en bred plattform for felles forståelse og tillitsbygging.

I NÆR ligger utviklingsfokus på det etatsspesifikke og spesielt drives arbeidet fra det akuttmedisinske miljøet, gjennom felles øvelser og praktiske erfaringer. Når det gjelder organisatorisk utvikling på tvers av etatene er det en form for avventende, status quo- tilnærming. Uten møteplasser for operatørene, skjer systematisk utvikling av tillit og samvirke bare på ledernivå. Studien viser også at felles distriktsgrenser for etatenes nødmeldingssentraler er et grunnlag for tillitsbygging og samforståelse i samvirke.

Gjennom å gi mulighet for dialog og samhandling ansikt til ansikt skaper SAMLOK-modellen bedre betingelser for tillitsbygging og samvirke. Samlokalisering bygger tillit i nødmeldingstjenesten gjennom følgende sosiale prosesser:

- Samhandling etablerer *relasjonelle* tillitsbaser på tvers av etatene
- Samforståelse og aksept tas gradvis for gitt i mellom aktørene, og inngår i den *prekontraktuelle* tillitsbasen
- Man lærer av hverandre, og utvikler ny praksis som formaliseres i nye rutiner som nye *strukturelle* tillitsbaser

Uansett valg av lokaliseringsmodell, effektiv horisontal koordinering krever at det dedikeres tid og ressurser til samvirke og tillitsbygging på samme måte som man dedikerer ressurser til andre formål, slik som utstyr og trening. Selv om SAMLOK har oppnådd en del samvirkeeffekter bare ved å være lokalisert i samme etasje, så er samhandling og samvirke på tvers av nødetatene et så viktig utviklingsområde at det krever en dedikert satsing også for de sentralene og operatørene som ikke er samlokalisert. Samvirke må også utvikles utenom løsning av nødhendelser. Utvikling, kunnskapsoverføring og tillitsbygging på tvers av etatene må inn som eget resultatområde – som ikke bare skal måles gjennom tellekanter og aksjoner, men i form av mål, planer, involvering, systematisk arbeid med og gjennomføring av tiltak for bygging av samvirke.

Denne case studien har undersøkt et begrenset antall nødmeldingssentraler og operatører. Vi har ikke spurt brukere av tjenesten om deres synspunkter. Det finnes ikke virksomhetsdata som kan brukes for å vurdere effekt av samlokalisering kontra spredt lokalisering i forhold til utvikling av tillit og felles forståelse. Det kan være at analysen har overvurdert betydningen av samvirke mellom etatene. For NÆR sin del fremheves betydningen av samlokalisering med egen etat som også er del av et universitetsmiljø. AMK SAMLOK og SPREDT hadde ikke tilgang på slik spesialistkompetanse tidligere og uttrykte ikke behov for å være tilknyttet et slikt miljø. Informanter fra SAMLOK og SPREDT kan derfor ha undervurdert betydningen av å være nær egen spesialistkompetanse. Funnene våre tilsier likevel at nødmeldingssentraler bør samlokaliseres med andre nødetater, eller være tilknyttet eget spesialist fagmiljø for å styrke horisontal tillitsbygging.

LITTERATURLISTE

- Antonsen, Yngve og May-Britt Ellingsen (2014). *Raskere og riktigere nødhjelp. Evaluering av samhandling i mellom politiets, brannvesenets og helsevesenets nødmeldingssentraler i casene SAMLOK, SPREDT og NÆR*. Tromsø: Norut rapport 10/2014. Hentet 19.12.16 fra http://norut.no/sites/norut.no/files/raskere_og_riktigere_nodhjelp_antonsen_og_ellingsen_norut_rapport_nr_10_2014.pdf
- Bachmann, Reinhardt og Akbar Zaheer (2013). «Introduction». I Bachmann, Reinhardt og Akbar Zaheer: *Handbook of Advances in Trust Research*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Barber, Bernhard (1983). *The Logic and Limit of Trust*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Creswell, John W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Thousand Oaks: Sage publications.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2008). «The challenge of coordination in central government organizations: the Norwegian case». *Public organization review*, 8(2), 97-116. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>
- Christensen, Tom, Per Lægred, og Lise H. Rykkja (2015). «The challenges of coordination in national security management—the case of the terrorist attack in Norway». *International Review of Administrative Sciences*. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314564307>
- Ellingsen, May-Britt (2014). *The Trust Paradox – An inquiry into the core of social life*. Dr.philos avhandling, Universitetet i Tromsø. DOI: <http://hdl.handle.net/10037/7090>
- Giddens, Anthony (1993). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

- Holtan, Svein (2015). *Veien mot bedre samvirke*. Rapport fra ekspertgruppe februar 2015. Oslo: Rygge Beredskapssenter. Hentet 19.12.16 fra http://ryggeberedskapssenter.no/wp-content/uploads/2013/06/Rygge-ekspertrapport-2015_FINAL.pdf
- Kalhagen, Kjell Ove, Gjermund Lanestedt og Fredrik Dehlin (2013). *Samfunnsøkonomisk analyse i tilknytning til 110-regionene*. Analyse og Strategi. Hentet 19.12.16 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/e371de8e0e984042b0bb9eeba20df833/samfunnsokonomisk_analyse_110-regionene.pdf
- Kvale, Steinar (2008). *Det kvalitative forskningsintervju* (11. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Langlo, Peter, Per Lægred og Lise H. Rykkja (2013). «Samordning for samfunnsikkerhet: Utvikling av Justisdepartementets ansvar». *Nordiske Organisasjonsstudier*, 3-2013. Hentet 19.12.16 fra <https://nos.portfolio.no/download/307885f7-d3c1-4c7b-a87e-5eba05df2ca3>
- Lewis, J. David og Andrew Weigert (1985). «Trust as Social Reality». *Social Forces*, 63(4), 967-985. DOI: <https://doi.org/10.2307/2578601>
- Luhmann, Niklas (1979). *Trust and Power*. Chichester: John Wiley.
- Mayer, Roger C., James H. Davis og F. David Schoorman (1995). «An integrative model of organizational trust". *Academy of Management Review* 20(3), 709-734. DOI: <https://doi.org/10.2307/258792>
- Möllering, Guido (2006). *Trust: Reason, Routine, Reflexivity*. Oxford: Elsevier.
- Möllering, Guido (2013). «Process views of trusting and crises». I Bachmann, Reinhardt og Akbar Zaheer *Handbook of Advances in Trust Research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011 («Gjørvrapporten»). Hentet 19.12.16 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- Prop. 61 LS (2014-2015). *Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Hentet 20.8.2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-61-s-2014-2015/id2398784/>
- Rousseau, Denise M., Sim B. Sitkin, Ronald S. Burt og Colin Camerer (1998). «Not So Different After All: A Cross-Disipline View of Trust. Special Topic Forum on Trust in and Between Organizations». *The Academy of Management Review*, 23(3), 393-404. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.1998.926617>
- Saunders, Saunders, Mark. N. K., Denise, Skinner, Graham Dietz, Nicole Gillespie and Roy J. Lewicki (2010). *Organizational trust. A cultural perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silverman, David (2005). *Doing qualitative research. A practical handbook*. 2nd edition. London: SAGE Publications.
- Sommer, Morten, og Ove Njå (2012). «Dominant Learning Processes in Emergency Response Organizations: A Case Study of a Joint Rescue Coordination Centre». *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 20(4), 219-230. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12003>
- St.meld. nr. 22 (2007–2008). *Samfunnsikkerhet, Samvirke og samordning*. Justis og politidepartementet 9. mai 2008. Hentet 19.12.16 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf>
- Zucker, Lynne G. (1986). «Production of trust: institutional sources of economic structure, 1840-1920». *Research in Organizational Behavior*. 8, 53-111. Hentet 19.12.16 fra <http://digitalassets.lib.berkeley.edu/irle/ucb/text/irla0277.pdf>