



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for naturvitenskap og teknologi / Institutt for teknologi og sikkerhet

Sivilt-militært samvirke i totalforsvaret

En kvalitativ studie av utfordringer ved sivil støtte i rammen av totalforsvaret

Catrine Solheim

Masteroppgave i samfunnssikkerhet, SVF-3920, juni 2022

Ord: 26 152

Forord

Først og fremst må jeg takke mine veiledere, Are og Jana. Takk for gode og konstruktive tilbakemeldinger, og for å alltid være tilgjengelige for spørsmål, uansett tid på døgnet. Takk til alle respondentene, som på tross av en hektisk periode har tatt seg tid til å delta i dette prosjektet.

Jeg kommer heller ikke unna å måtte nevne alle på kontoret. Dere har gjort en ellers krevende skriveprosess mye mer fornøylig, og de siste to årene i Tromsø har flydd forbi.

Til mamma og pappa, for all oppmuntring og støtten gjennom hele studietiden.

Og en stor takk til min søster Anja, for støtte, råd og korrekturlesing, ikke bare med denne masteroppgaven men gjennom alle fem årene på universitet.

Takk for meg

Sammendrag

Totalforsvaret innebærer «den gjensidige støtten og samarbeidet mellom sivil og militær sektor for å forebygge, planlegge for og håndtere kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser, væpnet konflikt og krig» (DSB, 2018a). Det er et konsept som ble utviklet i kjølvannet av andre verdenskrig som et virkemiddel småstater kunne anvende i møte med væpnet konflikt. Etersom faren for væpnet konflikt tilsynelatende falt bort etter den kalde krigen endret også fokuset i totalforsvaret seg til å handle om hvordan Forsvaret kunne bistå sivilsamfunnet i kriser i fredstid. Som følge av at den internasjonale sikkerhetssituasjonen igjen har blitt mer krevende, har det blitt lagt en fornyet vekt på arbeidet med den sivile støtten til Forsvaret (Justis- & beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 9).

Formålet med denne oppgaven er derfor å undersøke hvilke utfordringer som oppstår ved bruk av sivil støtte til Forsvaret i rammen av totalforsvaret. Oppgavens data er basert på samtaler med respondenter som er sentrale i totalforsvarssamarbeidet på både sivil og militær side, samt en analyse av relevante publikasjoner og dokumenter. Dataen er videre drøftet i lys av teorier om kriser, beredskap, samvirke og interorganisatorisk koordinasjon.

Funnene viser at det eksisterer utfordringer som følge av at man på sivil side mangler de samme formelle systemene som man har i militær sektor. Derfor baseres samvirke heller på å etablere felles møtearenaer for informasjonsdeling. Likevel fremgår det også at det å etablere et tverrsektorielt situasjonsbilde er utfordrende, spesielt når trusselbildet er komplekst.

Liste over tabeller

Tabell 1: Liste over respondenter	27
---	----

Liste over figurer

Figur 1 Ulykker, kriser og katastrofer: sentrale forskjeller	8
Figur 2: Krisefaser.....	9
Figur 3: Totalforsvarets to pilarer: statssikkerhet og samfunnsikkerhet	38
Figur 4: Samordningskana	43
Figur 5: Trend beredskapsplanlegging	57

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn.....	1
1.2	Samfunnssikkerhet og statssikkerhet.....	2
1.3	Nasjonale prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid.....	3
1.4	Formål og problemstilling.....	3
1.5	Avgrensning.....	5
1.6	Tidligere forskning.....	5
2	Teori.....	7
2.1	Kriser og krisefaser.....	7
2.2	Beredskap og beredskapsplanlegging.....	10
2.3	Samvirke.....	12
2.3.1	Perspektiver på samvirke.....	15
2.3.2	Forutsetninger for samvirke.....	16
2.3.3	Perspektiver på sivil-militært samvirke.....	19
2.4	Analytiske implikasjoner.....	20
3	Metode.....	20
3.1	Forskningsdesign.....	21
3.2	Forskningsstrategi.....	22
3.3	Datainnsamling.....	23
3.3.1	Dokumentstudier.....	23
3.3.2	Intervju.....	24
3.3.3	Utvalg.....	25
3.4	Bearbeiding og analyse av data.....	27
3.5	Forskningsetikk.....	28
3.6	Kvalitetsvurdering.....	29
3.6.1	Validitet / gyldighet.....	29
3.6.2	Reliabilitet / pålitelighet.....	30
3.7	Oppgavens begrensninger.....	31
4	Empiri.....	32
4.1	Konseptualisering av totalforsvaret.....	33
4.1.1	Totalforsvaret under den kalde krigen: nasjonalt nødverge-instrument.....	33
4.1.2	Det moderne totalforsvarskonseptet.....	34
4.1.3	Formål: Statssikkerhet, samfunnssikkerhet og komplekse utfordringer.....	35

4.1.4	Oppsummering	38
4.2	Samvirkemekanismer i totalforsvaret.....	39
4.2.1	Samvirkeprinsippet i rammen av totalforsvaret	39
4.2.2	Mekanismer for koordinasjon	39
4.2.3	Oppsummering	49
4.3	Forutsetninger for sivilt-militært samvirke i totalforsvaret.....	49
4.3.1	Rolleforståelse og ansvarsforhold	50
4.3.2	Kjennskap og tillit	53
4.3.3	Informasjonsdeling	55
4.3.4	Situasjonsforståelse	56
4.3.5	Oppsummering	58
5	Diskusjon.....	58
5.1	Forskningsspørsmål 1: Hvordan konseptualiseres totalforsvaret?	58
5.2	Forskningsspørsmål 2: Hvilke formelle koordineringsmekanismer er på plass for å sikre samvirke i totalforsvaret?	61
5.3	Forskningsspørsmål 3: Hva er forutsetningene for vellykket samvirke i totalforsvaret?.....	66
6	Konkluderende tanker	70
	Referanseliste	72
	Vedlegg A: Liste over forkortelser.....	81
	Vedlegg B: Informasjonsskriv NSD	82
	Vedlegg C: Intervjuguide	85
	Vedlegg D: Liste over deltakere i fylkesberedskapsrådet Troms og Finnmark.....	87
	Vedlegg E: Trend beredskapsplanlegging.....	89

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Russlands aggresjon mot Ukraina i 2014 førte til den største opprustningen av europeisk sikkerhet siden slutten av den kalde krig. Territorielt forsvar ble igjen satt på dagsorden, noe som førte til at den nordiske regionen økte sin beredskap mot væpnet konflikt etter en lang periode med strategisk forsømmelse (Wither, 2020, s. 61).

Den 24. februar 2022 invaderte Russland Ukraina, og totalforsvarstematikken er mer aktuell enn noensinne.

Oppgaven er derfor skrevet med et bakteppe av krig, noe som gjør temaet veldig aktuelt. Under et foredrag hos Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) uttrykte Jan Erik Torp, assisterende direktør ved FFI at krig på norsk territorium har gått fra «utenkelig» til «usannsynlig». Og selv om han videre understreker at sannsynligheten for krig er lav, er sannsynligheten for såkalte sammensatte trusler større når det foregår krig i Europa (FFI, 2022a). Situasjonen setter NATOs artikkel 3 på dagsordenen, som handler om nasjonens ansvar for å sikre sin egen suverenitet, noe som vil kreve at nasjonens samlede ressurser og kapasiteter evner å sikre et minimum av forsvar. Totalforsvaret er følgelig et svar på dette (Berzina, 2020, s. 8).

Totalforsvaret er den felles betegnelsen for det militære forsvaret og den sivile beredskapen i Norge, og det har som mål å «sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret» (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 15). Det er et konsept som ble utviklet i kjølvannet av andre verdenskrig, og er basert på ideen om at det norske Forsvaret ikke har alle de tilgjengelige ressursene som trengs for å utkjempes en krig, og derfor er avhengig av støtte fra sivilsamfunnet (Wither, 2020, s. 67).

Sivilt-militært samarbeid eksisterer i prinsippet på alle nivåer, og brer seg utover et vidt spenn av aktører. Totalforsvarskonseptet er en del av dette samarbeidet, men avgrenses til å omhandle samarbeidet mellom det sivile samfunn og militæret knyttet til *kriser* - fra kriser i fred, til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt (Justis- og beredskapsdepartementet,

Forsvarsdepartementet, 2018, s. 15). En sikkerhetspolitisk krise omtales som en «*situasjon som ligger nært opp til en væpnet konflikt eller krigsfaresituasjon, hvor vår territorielle integritet og nasjonale suverenitet er truet*» (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 27). Utrykket «i rammen av totalforsvaret» brukes derfor følgelig for å beskrive det sivile-militære samarbeidet knyttet til kriser.

1.2 Samfunnssikkerhet og statssikkerhet

På bakgrunn av oppgavens tematikk vil det være hensiktsmessig å avklare hva som menes med samfunnssikkerhet og statssikkerhet. Utviklingen av totalforsvarskonseptet bør sees i sammenheng med endringer i sikkerhetsbehovet, samt oppfatningen av formålet med den nasjonale beredskapen, hvor man har beveget seg fra et stort fokus på statssikkerhet, til å også vektlegge samfunnssikkerhet (Justis- & beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 12). Begrepet «samfunnssikkerhet» defineres av Justis- og beredskapsdepartementet som:

“Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og som setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger” (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 10).

Formålet til «statssikkerhet» er derimot å ivareta statens eksistens, suverenitet, territoriell integritet og politiske handlefrihet (Meld. St. 5 (2020 – 2021), s. 11). Tradisjonelt har statsikkerhetskonseptet vært forbundet med forsvaret av territoriet ved væpnede angrep, og når statssikkerheten trues legitimeres en innsats av hele bredden av statens virkemidler. I slike situasjoner har de sivile myndigheter i oppgave å både beskytte sivilsamfunnet, samt å støtte Forsvarets militære innsats (Meld. St. 5 (2020 – 2021), s. 11). Dette kommer så til syne gjennom totalforsvaret, der alle samfunnets samlede ressurser skal kunne benyttes i hele krisespekteret (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 9).

I utgangspunktet er det en klar arbeidsdeling med solide konstitusjonelle røtter for hva som utgjør det militære og sivile ansvaret. Sivilsamfunnet er ansvarlige for å ivareta samfunnssikkerheten, og Forsvaret har det primære ansvaret å ivareta statssikkerheten (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 5). Likevel påpeker Justis- og beredskapsdepartementet at fremveksten av nye sikkerhetsutfordringen utfordrer dette skillet, noe som kan gjøre det vanskelig å forstå det samlede trusselbildet. Skillet mellom

statssikkerhet og samfunnssikkerhet er følgelig blitt mer utydelig (Meld. St. 5 (2020 – 2021), s. 11).

1.3 Nasjonale prinsipper for samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid

Det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er bygd på de grunnleggende prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke. *Ansvarsprinsippet* som betyr at den myndighet, virksomhet eller etat som til det daglige ansvaret for et område har ansvar for forebygging og beredskap, samt iverksetting av nødvendige tiltak ved kriser og katastrofer. *Likhetsprinsippet* innebærer at den organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjonen man opererer med til daglig. *Nærhetsprinsippet* går ut på at kriser skal håndteres på det laveste mulige nivået. *Samvirkeprinsippet* er et krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 5 (2020 - 2021), s. 166). Disse prinsippene skal legge føringer for hvordan beredskapsarbeid skal fordeles og koordineres (Meld. St. 29 (2011- 2012), s. 40).

1.4 Formål og problemstilling

Formålet med oppgaven er å studere samvirket mellom sivile og militære aktører i rammen av totalforsvaret. Totalforsvaret er avhengig av et godt samvirke, og forutsetningene for godt samvirke legger grunnlaget for et effektivt totalforsvar.

I oppslagsverket “Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag” understreker Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Forsvarsdepartementet (FD) at det er lagt en fornyet vekt på arbeidet med den sivile støtten til Forsvaret, og at sivil beredskap i større grad må ivareta utfordringer tilknyttet sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 9). På bakgrunn av et fornyet fokus på den sivile støtten til Forsvaret i takt med utviklingen av totalforsvarskonseptet kan det antas at det vil oppstå noen utfordringer i samvirke mellom aktører som har ulike strukturer, mandater og primæroppgaver (Rietjens & Bollen, 2008, s. 1; Shanks Kaurin, 2021, s. 60). Hovedsakelig er Forsvarets primæroppgave å hevde Norges suverenitet og å forsvare landet mot eksterne angrep (statssikkerhet), mens sivile myndigheter har det primære ansvaret for å ivareta samfunnssikkerheten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 5). Dette er en

arbeidsdeling som har solide politiske og konstitusjonelle røtter i Norge, men som utfordres av det endrende sikkerhetspolitiske bilde som gjør at de ulike sektorene i økende grad er avhengig av hverandre. Totalforsvaret er således en operasjonalisering av samvirke med mål om å ivareta nasjonal beredskap i den øvre delen av krisespekteret. Totalforsvarsordninger og mekanismer omfatter de mekanismene som skal bidra til samarbeidet mellom Forsvaret og sivil sektor i møte med et sammensatt trusselbilde (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 8). JD og FD understreker at det sivile-militære samarbeidet skal være basert på gjensidig forståelse av roller og ansvar gjennom samtrening og interaksjon mellom militære og sivile aktører (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 8).

En total utnyttelse av samfunnets samlede ressurser innebærer mer enn å gi instruksjoner og ordre til sivile aktører, og er avhengig av en rekke andre faktorer. På bakgrunn av dette er den overordnede problemstillingen i studiet:

«Hvilke samvirkeutfordringer oppstår ved bruk av sivil støtte i rammen av totalforsvaret?»

For å besvare denne problemstillingen er følgende forskningsspørsmål utarbeidet:

1. Hvordan er totalforsvaret konseptualisert?
2. Hvilke formelle samvirkemekanismer er på plass for å koordinere den sivile støtten i totalforsvaret?
3. Hva er forutsetningene for vellykket samvirke i totalforsvaret?

Formålet med det første forskningsspørsmålet er å belyse ideen og formålet med totalforsvarskonseptet, hvordan aktørene forstår formålet og om det er samsvar mellom aktørenes forståelse. Spørsmålet tar utgangspunkt i at det er flere måter å forstå totalforsvarsbegrepet på, og at ulik forståelse kan ha betydning for aktørenes tilnærming til samarbeidet. Forskningsspørsmål to søker å avdekke de formelle samordningsmekanismene som er på plass for å koordinere den sivile støtten til Forsvaret i rammen av totalforsvaret. Det siste forskningsspørsmålet forsøker å avdekke hvilke forutsetninger aktørene oppfatter som nødvendige for å sikre samvirke, og hvorvidt mekanismene fra forskningsspørsmål 2 evner å sikre disse.

1.5 Avgrensning

Når man gjennomfører en masteroppgave er det, på grunn av begrenset tid og ressurser, nødvendig å foreta noen avgrensninger.

Først og fremst er det gjort en faglig avgrensning av de funksjonene ved totalforsvaret det er ønskelig å undersøke. Her er det valgt å se på utfordringer som oppstår ved den sivile støtten til Forsvaret ved sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Denne avgrensningen er gjort fordi behovet for sivil støtte gjerne kommer til syne ved sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt, som også omtales som «den øvre delen av krisespekteret» (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 9). Og at den «fornyede vekten på arbeidet med sivil støtte til Forsvaret» kan antas å medføre nye utfordringer, som ikke nødvendigvis har kommet til syne tidligere. Mer spesifikt blir det sett på utfordringer ved *samvirke* i rammen av totalforsvaret.

Totalforsvaret omhandler den gjensidige støtten og samarbeidet mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehandling og konsekvenshåndtering (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 10). Og det er i denne oppgaven valgt å fokusere på samarbeidet i beredskapsfasen, da den sivile støtten til Forsvaret er noe som planlegges i fredstid.

I tillegg valgte jeg til å begynne med å fokusere på aktører i regionen Troms og Finnmark. Forsvarets tyngdepunkt i regionen gjør at totalforsvaret er i større grad synligere i området, enn i mange andre regioner. Det er likevel ikke utelukkende avgrenset til regionen Troms og Finnmark, da oppgaven har undersøkt flere forvaltningsnivåer. Aktørene i undersøkelsen er valgt på bakgrunn av de rollene de har i totalforsvarssamarbeidet, samt hvilke aktører som har gjort seg tilgjengelige for oppgaven. Disse er redegjort for i metodekapittelet.

1.6 Tidligere forskning

I en studie av det nordiske totalforsvarskonseptet, undersøkte Wither (2020) hvorvidt totalforsvarskonseptet effektivt kan adressere en potensielt fremmedstatlig aggresjon. Winther pekte på at totalforsvaret er en tilnærming til nasjonal sikkerhet som sikter å avskrekke potensielle fiender ved å øke kostnaden og redusere sjansen for suksess ved et potensielt angrep (Wither, 2020, s. 62). Wither diskuterer utfordringer ved det moderniserte

totalforsvarskonseptet, og påstår at beredskapen i det norske og svenske totalforsvaret ikke tilsvarer den samme innsatsen som under den kalde krigen. Han peker spesielt på to kritiske elementer ved totalforsvaret; nasjonal motstandsdyktighet og territorielt forsvar, og påstår videre at på tross av totalforsvarsprogrammet som ble etablert i 2016 for å styrke motstandsdyktigheten i samfunnskritiske funksjoner i samsvar med NATO-s «syv grunnleggende forventninger til motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner» er Norge fortsatt avhengig av militær assistanse fra allierte ved krise eller konflikt (Wither, 2020, s. 75). Wither påstår derfor at den nordiske totalforsvarsmodellen ikke er ansett som et sikkerhetsalternativ, men heller et supplement til NATO-medlemskap, og er følgelig avhengig av bistand fra NATO i tilfelle væpnet konflikt (Wither, 2020, s. 74).

I en komparativ studie av det norske og britiske totalforsvarets håndtering av COVID-19 gjennomført av Pollock & Steen (2022) kom det frem at det for begge landene på tross av tidlige varseltegn var et gap mellom planlegging og forberedelse på epidemien. Studiet viste at verken Norge eller Storbritannia hadde anvendt de nasjonale risikovurderinger for å forberede seg på en pandemi (Pollock & Steen, 2022, s. 101). I tillegg avslørte studiet at det i det norske totalforsvaret oppstod forvirring rundt roller og ansvar, og at det oppstår gråsoner i forhold til når ressurser kreves (Pollock & Steen, 2022, s. 102). Videre peker Pollock & Steen (2022, s. 75) på at totalforsvarets funksjon er betinget av evnen til å koordinere og kommunisere situasjonsvurderinger, generering og gjennomføring av planer, og evnen til å være forberedt på, håndtere og gjenopprette sin funksjon etter en påkjenning.

Basert på funnene understreker Pollock og Steen (2022, s. 73) hvordan et multi-dimensjonelt system som totalforsvaret krever et institusjonalisert samarbeid mellom aktørene, og er avhengig av en effektiv koordineringsmekanisme, som de også omtaler som et samarbeidsnettverk. En slik mekanisme vil ideelt sett være karakterisert av gjensidighet, representasjon, likhet, felles beslutningstaking og samarbeidende lederskap. I tillegg er det avhengig av ledernes evne til å organisere strukturer og ressurser når de bringer sammen aktører med ulik autoritet, motivasjon, interesse, kapasiteter og tilgang på informasjon. Videre peker Pollock og Steen (2022, s. 75) på at disse elementene gjør samvirke utfordrende for ledere, spesielt i møte med usikkerhet og kompleksitet.

Ifølge Alexander (2002, s. 209) innså man etter den kalde krigen at det var mer hensiktsmessig å adoptere en fleksibel tilnærming til nasjonal beredskap som fokuserte på

informasjonsdeling og samarbeid. Han påstod at ettersom trusselbildet endret seg, gikk man fra en såkalt «civil-defence»-tilnærming til nasjonal sikkerhet, baserte seg på autoritære og rigide strukturer for å forsvare samfunnet mot væpnet aggresjon. Når trusselbildet endret seg, adopterte man en tilnærming til sikkerhet som baserte seg på samarbeid og informasjonsdeling. Ettersom trusselen for væpnet konflikt falt fra, økte fokuset på sivile kriser, som naturkatastrofer og teknologiske kriser. «Civil-protection»-perspektivet vokste frem fra en gradvis erkjennelse av at ved komplekse kriser, må man ha en fleksibel tilnærming til krisehåndtering og beredskap. Videre argumenterer han for at fremveksten av nye typer trusler, som for eksempel terrorangrep, har man igjen adoptert en mer rigid og autoritær form for krisehåndtering og beredskap (Alexander, 2002, s. 212).

2 Teori

I dette kapittelet presenteres teoriene som utgjør rammeverket for analysen i denne studien. Teoriene skal senere diskuteres opp mot de empiriske funnene i studien. Valget av det teoretiske rammeverket er basert på studiets problemstilling og forskningsspørsmål, og anvender i hovedsak teorier om kriser, beredskap, samvirke og interorganisatorisk samarbeid. Målet er å gi et innblikk i hvilke forventninger man har til samarbeid mellom ulike organisasjonsformer.

2.1 Kriser og krisefaser

Som nevnt handler samfunnssikkerhet om samfunnets evne til å forebygge kriser og håndtere alvorlige hendelser. Det er derfor fordelaktig å definere hva som menes med *kriser*. I følge Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen og Pettersen (2016, s. 261) vil vår subjektive tolkning av en situasjon påvirke om man definerer hendelsen som en krise, noe som videre vil påvirke handlingene våre. Det er derfor også nødvendig å skille mellom ulykker, kriser og en katastrofer. Felles for alle er at de omtales som uønskede hendelser som kan forårsake skade på sentrale verdier, men de skiller seg fra hverandre basert på størrelsen eller omfanget av hendelsen, de ressursene som kreves for å håndtere den, og den konsekvensen hendelsen har på mennesker, organisasjoner eller samfunnet (Engen et al, 2016, s. 261). En ulykke vil derav være en kort, plutselig og uforutsigbar hendelse som resulterer i et uønsket resultat (Hollnagel, 2004, s. 5). Eksempler på dette kan være branner, oljeutslipp eller eksplosjoner som medfører alvorlig skade på menneskeliv, miljø eller økonomiske verdier. En krise vil derimot ha et større omfang som krever en mer omfattende respons, og en lokal eller regional

organisering. Omfanget vil være så stort at lokale aktører og samfunnsfunksjoner vil få problemer med å ivareta sin funksjon, og samtidig håndtere situasjonen (Engen et al, 2016, s. 262). En katastrofe har et enda større omfang, og medfører store ødeleggelser på infrastruktur som vil kreve både nasjonale, og i noen tilfeller internasjonale responskapasiteter. Omfanget av den uønskede hendelsen kan føre til at aktører vil ha problemer med å håndtere hendelse på egenhånd, og det vil kreve mobilisering av flere ressurser. Jo større omfang, jo flere aktører og nivåer er nødvendig, og det vil bli en større utfordring med samvirke og styring (Engen et al, 2016, s. 262).

Tabellen under illustrerer de sentrale forskjellene mellom ulykker, kriser og katastrofer.

	Omfang:	Ressursbehov:	Mobilisering:
Ulykke	X	X	Lokal
Krise	XXX	XXX	Lokal Regional
Katastrofe	XXXX	XXXX	Lokal Regional Nasjonal Internasjonal

Figur 1 Ulykker, kriser og katastrofer: sentrale forskjeller (Engen et al, 2016, s. 262)

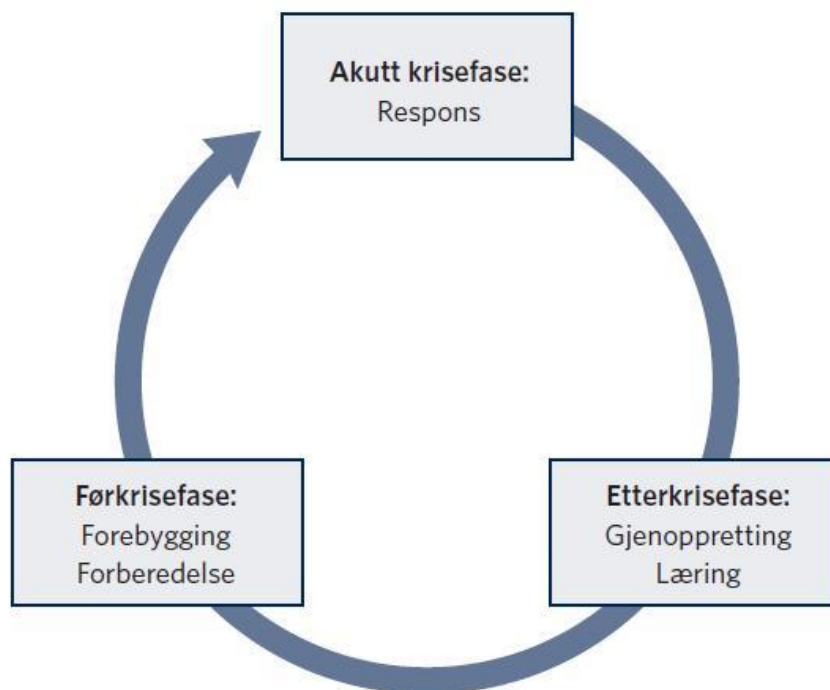
Krise-konseptet er sentralt i denne oppgaven, da dette omhandler en uønsket hendelse som er så omfattende at det krever mobilisering av flere ressurser på lokalt eller regionalt nivå (Engen et al, 2016, s. 262). Justis- og beredskapsdepartementet omtaler kriser som “en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes” (Meld.st.10. 2016, s. 26). Boin, Hart & Kuipers (2017, s. 24) definerer en krise som en trussel som anses å være eksistensiell, og som oppstår når kjerneverdier eller livsviktige systemer er truet. Eksempelvis vil svikt i kritisk infrastruktur true samfunnets normale funksjoner. Fimreite, Langlo, Lægreid & Rykkjas (2014, s. 15) definerer en krise som: “*En alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer eller sentrale verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse som krever rask reaksjon under stor grad av usikkerhet*”.

Pursiainen (2018, s. 2) peker på at felles for flere krsedefinisjoner er tilstedeværelsen av en trussel mot grunnleggende mål og verdier, og det er en begrenset tidsperiode grunnet en økt

kostnad ved inaktivitet. I tillegg er det mye uforutsigbarhet og usikkerhet knyttet til situasjonen, og det er vanskelig å etablere et klart bilde av utfallet av beslutninger og handlinger som gjøres. Denne vide definisjonen har flere karakteristikk som danner rammeverket for denne oppgaven, da den kan anvendes for en rekke scenarier, både på det sivile og det militære feltet.

Krisefaser

I litteraturen blir gjerne kriser delt inn i flere faser, og man prater om et såkalt “utvidet krisebegrep” (Kruke, 2009, s. 201). Det utvidede krisebegrepet handler om at en krise kan sees på som en dynamisk prosess som starter før den faktiske akutte hendelsen inntreffer, og som varer lenge etter at den akutte hendelsen er over. En krise kan derfor deles inn i en før-, akutt- og etter-krisefase, og hver av fasene påvirkes av hverandre. Denne faseinndelingen illustreres i Engen et al (2016, s. 265) som er sirkulær prosess.



Figur 2: Krisefaser (Engen et al, 2016, s 265)

I lys av det utvidede krisebegrepet kan før-krisefasen sees på som en inkubasjonstid, der sårbarheter og svakheter akkumuleres og kan føre til utviklingen av ulykker. Dersom sårbarhetene og svakhetene ikke håndteres, vil de åpenbares når det oppstår en trigger eller hendelse (Kruke, 2012, s. 8). Eksempelvis kan man vise til terrorangrepet 22.juli, da hendelsen avslørte en rekke sårbarheter i samvirke mellom de ulike nødetatene, noe som resulterte i innføringen av samvirkeprinsippet som et fjerde nasjonalt beredskapsprinsipp (Aasland & Braut, 2018, s. 179).

2.2 Beredskap og beredskapsplanlegging

Beredskapsarbeid handler kort forklart om å håndtere uønskede hendelser (Hammervoll, 2014, s. 27). I lys av det utvidede krisebegrepet er beredskapsarbeid en del av alle krisefasene, men arbeidet er spesielt fremtredende i en før-krisefase. Det finnes en rekke definisjoner på beredskap. Engen et al (2016, s. 280) definerer beredskap som: *“tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser”*. Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve (2008, s. 17) har en lignende definisjon: *“beredskap knyttes til tiltak som skal bidra til å forhindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller til tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt”*. Lindell og Perry presenterer derimot en litt mer utfyllende definisjon som også fokuserer på beredskapsaktørens oppgave om å begrense konsekvensene av en hendelse:

“Emergency preparedness refers to the readiness of a political jurisdiction to react constructively to threats from the environment in a way that minimizes the negative consequences of impact for health and safety of individuals and the integrity and functioning of physical structures and systems” (Lindell & Perry, 2003, s. 338).

Felles for disse definisjonene er fokuset på det arbeidet som skjer i forkant av en uønsket hendelse for å forebygge sannsynligheten for at hendelsen skjer, samt å redusere skadeomfanget dersom en hendelse oppstår. Formålet med beredskap er å kunne forutse potensielle trusler og utfordringer, og å etablere kunnskap og ressurser for å håndtere disse (Pursiainen, 2018, s. 69). Ifølge Perry og Lindell (2003, s. 285) må man ha en helhetlig tilnærming til beredskap. Beredskapsarbeid kan derfor i likhet med det utvidede krisebegrepet sees på som en sirkulær prosess over fire faser. For det første må man gjennomføre en risikoanalyse for å avdekke hvilke trusler og sårbarheter som eksisterer. For det andre må man gjøre en beredskapsanalyse for å identifisere hvilke ressurser som er tilgjengelig for å håndtere disse sårbarhetene, samt å kunne dimensjonere beredskapen for dette. På bakgrunn av disse analysene må den beredskapen som er etablert dokumenteres i en beredskapsplan. For det tredje må denne beredskapen testes gjennom trening og øving, for å gi grunnlag for å evaluere den beredskapen som er etablert (Perry & Lindell, 2003, s. 286).

Beredskapsplanlegging

I følge Pursiainen (2018, s. 71) har beredskap en tendens til å bli nedprioritert frem til en hendelse faktisk oppstår. Kriser er hendelser som anses som lite sannsynlig, og fordelene ved beredskap er gjerne mindre tydelige sammenlignet med andre utgiftsposter. For å være rustet til å håndtere uønskede hendelser er derimot beredskapsplanlegging avgjørende. Behovet for beredskapsplanlegging baseres på selve definisjonen av krise som er skissert tidligere i oppgaven. I en krisesituasjon er det begrenset mengde tid til beslutningstaking, grunnet en økende kostnad av inaktivitet (Pursiainen, 2018, s. 2). Alexander (2005, s. 159) omtaler en beredskapsplan som et koordinert sett av protokoller som sier noe om hvordan man skal håndtere uønskede hendelser, enten forventede eller uforventede i fremtiden. Poenget med beredskapsplaner er derfor å gjøre så mange beslutninger i forkant av krisen som mulig, for å etablere den mest effektive måten å anvende nødvendige ressurser under ekstreme forhold.

Basert på den eksisterende forskningslitteraturen finnes det flere definisjoner på hva som utgjør god beredskapsplanlegging. Quarantelli (1998, s. 2 - 17) har utformet et sett med generelle prinsipper og retningslinjer for beredskapsplanlegging. Han understreker blant annet viktigheten av selve *prosessen* å planlegge, i stedet for kun produksjonen av et skriftlig dokument. Denne prosessen innebærer blant annet å avholde møter med den hensikt å dele informasjon, gjennomføring av øvelser og simuleringer, etablering av uformelle kjennskap mellom involverte grupper, og identifisering og deling av informasjon om potensielle risikoer. I tillegg bør planen være basert på samvirke og ressurskoordinering, og ikke rigide kommandosystem. Med flere aktører med ulike autoritetsmønstre og strukturer, men med et behov for felles beslutningstaking, vil problemet heller ligge i koordineringen av dette. Derfor må man i beredskapsplanleggingen tydelig presisere ansvarsforholdet mellom de involverte aktørene. Aktørene må også ha kjennskap til hverandres mandater, strukturer, kapasiteter og begrensninger for å kunne utnytte alle de tilgjengelige ressursene på best mulig måte. Beredskapsplanen bør også være basert på hva som er *sannsynlig* at skjer, altså på kontinuerlig oppdaterte trusselvurderinger. Videre må den være vertikalt og horisontalt integrert, og alle samfunnets organisasjoner må være involvert og koordinert.

En av de viktigste funksjonene til er beredskapsplan er altså å definere ansvar, roller og oppgaver til de relevante organisasjonene (Pursiainen, 2018, s. 76). Dette kan derimot være utfordrende dersom karakteristikkene ved krisen er usikre. McConnell og Drennan (2006, s. 64) peker på at det er vanskelig å produsere en enkelt plan som dekker alle potensielle utfordringer ved en krisesituasjon. En kan derfor stille spørsmål til hvorvidt man bør ha et

hierarkisk eller fleksibelt system ved kriser. Det norske krisehåndteringssystemet som er strukturert etter de fire nasjonale prinsippene for krisehåndtering, som er skissert i innledningen, har ifølge Pursiainen (2018, s. 76) en fleksibel og situasjonsbasert tilnærming til beredskap. Quarantelli (1998, s. 9) understreker at beredskapsplanlegging bør være basert på ressurskoordinering, og ikke en kommando- og kontrollbasert tilnærming. Sistnevnte antar at kriser reduserer kapasiteten til organisasjonene som er involvert, mens førstnevnte legger til grunn at samfunnet innehar en rekke ressurser og kapasiteter som vil være nyttig i en krisesituasjon. Derfor påpeker Quarantelli (1998, s. 9) at problemet ved kriser ligger i koordineringen av ressursene, og ikke kontroll over ressursene.

Når tre eller flere selvstendige beredskapsaktører er involvert i skadebegrensningen ved en uønsket hendelse utgjør dette et beredskapsnettverk (Hammervoll, 2014, s. 63). Et slikt nettverk er karakterisert av selvstendige organisasjoner som samarbeider om et felles mål (Provan, Fish & Sydows, 2007, s. 480). Her bidrar hver enkelt aktør med sine ressurser og kompetanse til beredskapsnettverkets samlede evne, slik at helheten utgjør mer en summen av organisasjonene (O'Toole, 1997, s. 45). Det er derfor sentralt å utvikle kunnskap om hvordan aktørene i beredskapsnettverket bør samvirke. Hammervoll (2014, s. 74) peker på at begrepsforståelsen bør gå fra å omhandle felles deltakelse i skadebegrensning, til å gjenspeile en ambisjon om å utnytte hverandres kapasitet og kompetanse. Det er derfor viktig at aktørene kjenner til, har tilgang på, og utnytter hverandres kompetanse.

2.3 Samvirke

Et av kriteriene for god beredskapsplanlegging presentert ovenfor er å sikre samvirke mellom relevante aktører (Quarantelli, 1998, s. 6). Det er ingen sektor i det norske samfunnet som har kapasiteten til å håndtere kriser på egenhånd, og samfunnssikkerhet er derfor basert på omfattende samvirke og samarbeid i før-krise fasen, for å kunne begrense eventuelle skadeomfang av en uønsket hendelse (Engen et al, 2016, s. 282).

Samvirke har dype røtter, men noe varierende meningsinnhold (Aasland & Braut, 2018, s. 186). Samvirkebegrepet er gjerne tilknyttet samfunnssikkerhet og beredskap i form av det fjerde beredskapsprinsippet. Det er nært beslektet begrepene samarbeid, samordning og samhandling, men det finnes ingen klar definisjon på samvirkebegrepet i Norge. Kristiansen, Magnussen & Carlström (2017, s. 11) bruker begrepene samhandling og samarbeid i

forbindelse med det som skjer i et team og internt i et hierarki, mens samvirke brukes når det er ulike hierarkier og organisatoriske enheter som jobber opp mot hverandre i en kritesituasjon. De definerer derfor “samvirke” som: “*Å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål*” (Kristiansen et al, 2017, s. 16). Engelske ord som dekker noe av det samme er *cooperation* og *collaboration* (Kristiansen et al, 2017, s. 11). Martin, Nolte og Vitolo (2016, s. 624) beskriver “cooperation” som et kortsiktig, uformelt og frivillig forhold mellom organisasjoner som er karakterisert av liten intensitet og risiko. “Collaboration” er derimot beskrevet som et langsiktig forhold mellom organisasjoner karakterisert av høy grad av autonomitet og høy risiko (Martin et al, 2016, s. 625). Dette langsiktige forholdet kan også beskrives som et “partnerskap”, en “allianse” eller en “koalisjon” for å beskrive forholdet mellom organisasjoner fra ulike sektorer som søker å løse et felles problem. Waugh og Streib (2006, s. 131) peker på at “collaboration” er viktig for å løse hendelser som er umulig for en enkelt aktør å håndtere på egenhånd. Det engelske ordet “collaboration” er derfor nærliggende det norske samvirkebegrepet.

Berlin & Carlström (2008, s. 178) påpeker verdien av et stabilt og forutsigbart samvirke, og mener samvirke finner sted når to parter forventes å fylle sin del av en kontrakt. Samvirke defineres derfor som: “*En prosess av prestisjeløse horisontale utvekslinger*” (Berlin & Carlström, 2008, s. 178). Denne definisjonen stammer fra en teori om at eventuelle ideer om prestisje blir lagt til side, fordi man opplever at den totale nytteverdien av å jobbe sammen mot et felles mål er større enn nytten av å handle på individuelt grunnlag. Dette innebærer også at samvirke fører aktørene utenfor sine tradisjonelle organisatoriske grenser. Fokuset er ikke lenger på sine egne oppgaver, men også hvordan å koordinere oppgaver og distribuere ressurser mellom samarbeidsorganene (Berlin & Carlström, 2008, s. 182).

Kristiansen et al (2017, s. 61) understreker at når ulike aktører blir avhengig av hverandre for å løse et felles oppdrag, oppstår det er behov for koordinering. Koordineringen skjer ikke av seg selv, og Sydnes (2011, s. 25) beskriver koordinering som både *prosessen* og *målet* med å bringe sammen ulike elementer inn i et harmonisk forhold, for å oppnå et felles formål. De engelske begrepene “collaboration”, som redegjort for tidligere, og “coordination” er altså begge nærliggende det norske samvirkebegrepet. Slik interorganisatorisk koordinasjon krever mer interaksjon, tilgjengelighet og kompatibilitet av ressurser, som både kommer av, og fører til, økt gjensidig avhengighet (Sydnes, 2011, s. 26). I multi-organisatoriske systemer, der ulike oppgaver utføres av ulike organisasjoner, er koordinering nødvendig for at systemet skal

fungere. Gjensidig avhengighet er altså implisitt for all interorganisatorisk koordinasjon. På den ene siden kan en gjensidig avhengighet være en nødvendig forutsetning for koordinering, fordi det skaper et felles insentiv for å oppnå et felles mål. På den andre siden kan det redusere den organisasjonelle autonomien, som videre kan føre til en kompetitiv atferd som hindrer koordineringen (Sydnes & Sydnes, 2011, s. 304). De involverte organisasjonene er derfor ikke nødvendigvis kompatible. De kan ha motstridende funksjonelle ansvarsområder, ulike organisasjonskulturer, ha ulike kriterier for beslutningstaking, og ha ulike geografiske lokaliseringer (Sydnes, 2011, s. 26).

Slik koordinering foregår gjerne gjennom formelle strukturelle mekanismer, og uformelle mer subtile mekanismer. Med “mekanismer for koordinasjon” menes de administrative virkemidlene som har som mål å oppnå integrering av ulike enheter i en organisasjon (Martinez & Jarillo, 1989, s. 490). Formell koordinering er gjerne basert på lovverk, formelle reguleringer og avtaler, og implementeres i de organisasjonelle strukturene gjennom organisering, planlegging, kontroll og øvelser (Sydnes, 2011, s. 27). Uformelle mekanismer for koordinasjon er heller basert på de laterale forhold, personlig eller uformell kommunikasjon, og organisasjonskulturen som eksisterer, og er ikke nedfelt i formelle mandater (Sydnes & Sydnes, 2011, s. 304). Martinez og Jarillo (1989, s. 491) presenterer en liste av de vanligste mekanismene for koordinering. De peker blant annet på det formelle mekanismene; (1) inndeling og gruppering av organisatoriske enheter for å skape en formell struktur, (2) sentralisering eller desentralisering av beslutningstaking i et formelt autoritært hierarki, (3) formalisering og standardisering, slik som skriftlige regelverk, jobb-beskrivelser, standardiserte prosedyrer og mandat, (4) strategisk planlegging og budsjettering, og (5) kontroller av prestasjon gjennom rapportering og tilsyn. Videre peker de på uformelle koordineringsmekanismer som; (6) Laterale- eller tverrsektorielle relasjoner, slik som direkte kontakt mellom ledere, midlertidig grupperinger, komiteer og integrasjon, (7) uformell kommunikasjon, som personlig kontakt mellom ledere, møter, konferanser og utveksling av ledere, samt (8) sosialisering, som bygging av organisasjonskultur med kjente og delte strategiske formål.

De formelle mekanismene er ofte ansett som de mest effektive formene for koordinering, fordi det tydelig definerer strukturen, rollene og funksjonen til de samhandlende organisasjonene. Dette skaper klarhet og forutsigbarhet, men for høy grad av detaljer vil også skape organisatoriske hindringer som følge av mangel på fleksibilitet (Kristiansen et al, 2016,

s. 26). Formelle koordineringsprosedyrer vil derfor ikke være effektive under alle omstendigheter, spesielt i multi-organisasjonelle settinger der det ikke er noen klar formell struktur (O'Toole, 1997, s. 45). Ved komplekse omstendigheter kan man behøve omfattende koordineringstiltak, noe som kan implementeres gjennom å anvende både formelle og uformelle koordineringsmekanismen (Martinez & Jarillo, 1989, s. 492). De uformelle mekanismene kan kompensere for de formelle manglene, eller fungere som et supplerende verktøy for koordinering. En teoretisk antakelse er derfor at et samspill mellom formelle og uformelle mekanismer vil føre til bedre interorganisatorisk koordinering, mens et kompetitivt forhold mellom to mekanismer vil resultere i en svekket koordinering (Sydnes, 2011, s. 29).

2.3.1 Perspektiver på samvirke

Det finnes ulike perspektiver på samvirke, og konseptet kan foregå i en vertikal eller horisontal dimensjon (Fimreite, Læg Reid & Rykkja, 2017, s. 23). *Vertikalt samvirke* handler om samvirke mellom aktører på ulike hierarkiske nivåer (Kristiansen et al, 2016, s. 26). Det dreier seg altså om sektorbasert samvirke mellom forvaltningsnivåer på ulike nivåer, slik som stat og kommune, departement og direktorat, eller lokal og sentral statsforvaltning (Fimreite et al, 2017, s. 23). *Horisontalt samvirke* handler om samvirke mellom likestilte parter. Kristiansen et al (2017, s. 26) beskriver dette som det ideelle forholdet mellom likestilte parter, som oppnås ved at de involverte er enige om en fullstendig lik deling av myndighet og tilgjengelige ressurser.

Videre kan samvirke også deles inn i formelt og uformelt samvirke. *Formelt samvirke* dreier seg om de etablerte regelverkene, forskrifter og formelle samarbeidsavtaler mellom de eksisterende aktørene (Kristiansen et al, 2017, s. 26). Dette omtales også som de formelle mekanismene for koordinasjon (Martinez & Jarillo, 1988, s.490). Dette er da formelle føringer, gjerne utviklet av myndigheter, som skisserer det individuelle ansvaret, og roller, som aktørene i krise- og beredskapsarbeid har. Fordelen med formelle samvirkeformer er at det skaper forutsigbarhet og klarhet, likevel kan for rigide føringer skape organisatoriske hindringer i møte med komplekse trusler (Kristiansen et al, 2017, s. 26).

Uformelt samvirke dreier seg om de innarbeidede rutiner og føringer, som utvikles på bakgrunn av uformelle og personlige relasjoner. Dette kommer eksempelvis av kjennskap til hverandres kapasiteter, gjennom at man har bygd relasjoner og en følelse av fellesskap

(Kristiansen et al, 2017, s. 26). Dette omtales også som de uformelle mekanismene for koordinasjon (Martinez & Jarillo, 1986, s. 490).

2.3.2 Forutsetninger for samvirke

Kristiansen, Magnussen og Carlström (2017) fremhever hvordan mangelfullt samvirke kan hindre effektiv håndtering av kriser, fordi man ikke får utnyttet alle potensielle ressurser. Dette så man under 22 juli angrepet, der trusselen oversteg kapasiteten til den enkelte aktør, og nødetatene ikke evnet å koordinere disse ressursene på en hensiktsmessig måte (NOU, 2012: 14, s. 13). Dersom flere aktører og nivåer er involvert, blir utfordringer ved styring og samvirke større. Forutsetningene for å få til godt samvirke vil variere ut fra flere egenskaper og kjennetegn ved beredskapsnettverket (Hammervoll, 2014, s. 82). DSB (2015, s. 17) peker på at informasjonsdeling, kunnskap om egne og andres ressurser og kapasiteter, avklarte roller og ansvarsforhold, tillit, og følgelig felles situasjonsbevissthet, som viktige forutsetninger for et fungerende samvirke.

Informasjonsdeling

Hammervoll (2014, s. 21) peker på at aktører må kjennskap til, og oversikt over hverandres mandater, strukturer, kapasiteter og begrensninger, og at de må forstå beslutningsprosessene i beredskapsnettverket. I tillegg må de ha kjennskap til hvilke koordineringsmekanismer som best mulig kan utnytte de begrensede ressurser som eksisterer (Engen et al, 2016, s. 290). Dette er for å unngå unødvendig eller feil bruk av ressurser, og forutsetter at de aktuelle aktørene utveksler informasjon seg imellom (Hammervoll, 2014, s. 21). Informasjonsdeling er derfor en sentral forutsetning for samvirke. Thomson og Perry (2006, s. 26) omtaler informasjonsutveksling som partenes vilje til å dele informasjon tilknyttet sin egen organisasjon, eller opplysninger om hva andre aktører kan bidra med. Dette forutsetter imidlertid at aktørene oppfatter og forstår informasjonen riktig. Derfor er det også viktig at den informasjonen som blir utvekslet er tilpasset formålet, samt mottakerens evne til å forstå informasjonen (Eide & Eide, 2017, s.17). For mye informasjon gjør at de viktige poengene blir borte i mengden, mens for lite informasjon kan mangle vesentlige poeng. Informasjonsdeling er viktig ved samvirke fordi det øker aktørenes forståelse av det formålet eller problemet de skal løse sammen (Thomson & Perry, 2006, s. 26).

Kjennskap og tillit

Thomson & Perry (2006, s. 28) uttrykker videre at tillit mellom aktørene er viktig for å oppnå samvirke. Tillit handler om en forventning til visse intensjoner og en viss atferd hos den andre parten (McEvily, Perrone og Zaheer, 2003, s. 92), og bygges gjerne opp basert på personlig kjennskap og samarbeid over lenger tid (Hammervoll, 2014, s. 123). Dersom man har tillit til at noen vil handle på en bestemt måte vil man heller ikke føle behov for ytterligere informasjon. Tillit kan derfor fungere som et substitutt for informasjon og administrativ kontroll, og gir grunnlag for handlefrihet slik at man fremmer fleksibilitet i organisasjonen. Altså handler tillit om at man stoler på de andre aktørene i samarbeidet (Hammervoll, 2014, s. 123). Tillit i samarbeid forutsetter også at partene omgås hverandre, har felles normer og verdier, og setter fellesskapets mål og interesser fremfor sine egne (Jacobsen & Thorvik, 2019, s. 121). I tillegg vil en gjensidig avhengighet mellom aktørene ha betydning for tilliten. Dette er fordi uten en gjensidig avhengighet, vil ikke den ene partens atferd få konsekvenser for den andre parten, og følgelig vil ikke forventningene til atferd ha noen betydning for de beslutningene som tas (Hammervoll, 2013, s. 123).

Ansvar og roller

For at samvirke skal fungere optimalt mener Tierney, Lindell & Perry (2001, s. 145) at aktørene må være innforstått med sine egne- og andres roller og ansvar fordi man i krise- og beredskapsarbeid gjerne må jobbe sammen for å løse komplekse problemstillinger. Ved samvirke bidrar hver enkelt aktør med sin kompetanse og sine ressurser, for at helheten skal utgjøre mer enn summen av organisasjonene (O'Toole, 1997, s. 45). Da er det viktig å vite hva man selv, samt hvordan de andre aktørene bidrar til samvirke (Tierney et al, 2001, s. 145). Kunnskap om hverandres ansvar og roller, samt hvilke ressurser andre aktører innehar kan utvikles gjennom at man oppnår en relasjon, og får personlig kjennskap til hverandre på tvers av organisasjonene. Slike relasjoner oppnås gjerne, eller forsterkes gjennom felles planlegging og øving (Kristiansen et al, 2017, s. 27).

Situasjonsbevissthet

Endsley (1988, s. 97) definerer situasjonsbevissthet beskrives som *“en persepsjon av elementene i omgivelsene, en forståelse av den gjeldende situasjon og dets betydning, og en prediksjon av fremtidige hendelser”*. Man skiller altså mellom situasjonsoppfattelse, som handler om hva man ser, situasjonsforståelse, som handler om at man skjønner hva man ser, og situasjonsprediksjon, som handler om at man kan forsøke å se for seg hva som kommer til å skje. En felles situasjonsforståelse handler ikke nødvendigvis om at alle har en lik

oppfatning av situasjonen, men at man har en felles forståelse for hvordan situasjonen utvikler seg (Fredhom, 2006, s. 9) Det dreier seg altså om at aktørene evner å tolke situasjonen riktig basert på den informasjonen man har (Kristiansen et al, 2017, s. 37) Videre peker Endsley (1995, s. 39) på at situasjonsforståelse oppnås gjennom aktiv deltakelse, og kommunikasjon og koordinering er derfor sentrale aspekter. Mangel på felles situasjonsforståelse kan føre til at organisasjonene jobber mot ulike mål, noe som kan føre til et lite effektivt samvirke fordi man ikke klarer å forutse andre aktørers handlinger eller behov (Salas, Sims & Burke, 2005, s. 566).

Øvelser

I følge bør den kunnskapen om hverandre som kommer ut fra en felles beredskapsplanleggings-prosess internaliseres gjennom felles øvelser. Øvelser trekkes frem som viktig fordi det bidrar til å øke kompetansen til å håndtere kriser (Fimreite et al, 2014, s. 145). I denne sammenhengen er det gunstig å skille mellom å trene, og å øve. Trening i denne forstand handler om å utvikle de sektorspesifikke ferdigheter, men det å øve innebærer å teste om disse ferdighetene faktisk fungerer (Kristiansen et al, 2016, s. 28). Spesielt fremheves behovet for øvelser som fokuserer nettopp på det å *samvirke*, fremfor at organisasjonene kun fokuserer på egne mål. For at slike øvelser skal ha noe effekt bør øvelsen ha en stor grad av fokus på samvirke, realisme og felles improvisasjon for å kunne oppnå reell læring (Kristiansen et al, 2017, s. 29). Øvelser er med på å teste hvorvidt beredskapsplanen fungerer, i tillegg til å avdekke evnen til å samvirke mellom organisasjoner (Engen et al, 2016, s. 363). Når en krise er så omfattende at den ikke kan løses innenfor det vanlige beredskapsapparatet vil det oppstå et behov for å handle på andre måter enn man er vant til. Øvelser blir derfor trukket frem som et nyttig verktøy for å gi aktørene kunnskap om hverandres organisasjoner, og å finne gode felles løsninger på praktiske og organisatoriske problemstillinger (Andersson, Carlstrom, Ahren & Berlin, 2014, s. 78).

Det finnes flere ulike former for øvelser, i ulike skala og med ulike formål. Det skilles gjerne mellom tabletop-øvelser, funksjonelle øvelser og fullskalaøvelser (Engen et al, 2016, s. 363). En tabletop-øvelse, også kalt en kommandoplass-øvelse, går ut på at aktørene diskuterer seg gjennom et tenkt scenario uten å faktisk iverksette tiltakene. En funksjonell øvelse er en sanntidsøvelse med økt realisme, som tester deler av planen, men som ikke tester samvirke fullt ut. En fullskalaøvelse er et realistisk scenario som tester hele eller store deler av planen, og som er svært ressurskrevende å gjennomføre (Engen et al, 2016, s. 364).

I tillegg til de faktorene som er skissert ovenfor kan samvirke påvirkes av ytre forhold eller rammebetingelser, slik som politikk, økonomi og lovverk (Hammervoll, 2014, s. 82).

2.3.3 Perspektiver på sivilt-militært samvirke

“Ingen sektor kan alene forebygge, redusere, hindre eller håndtere fremtidens samfunnsikkerhetsutfordringer” (Meld. St. 22. (2007-2008), s. 10).

Selv om samarbeid på tvers av etater er universelt akseptert som viktig, oppstår det gjerne utfordringer når organisasjoner med ulikt ansvarsområde, organisatorisk rammeverk og struktur skal samarbeide (Khorram-Manesh, Mortelmans, Robinson, Burkle & Goniewicz, 2021, s. 2). Shanks Kaurin (2021, s. 59 - 63) peker spesielt på at sivilt-militært samarbeid vil være utfordrende dersom (1) aktørene har delte verdier, men ulik forståelse, (2) aktørene har delte verdier, men ulike prioriteringer, (3) aktørene deler prosesser, men har ulike verdier, (4) aktører har ingen felles verdier, eller (5) aktørene er likegyldige til utfallet av handlingene sine.

Det å definere hva som menes med sivilt-militært samarbeid kan også være utfordrende. Ord som “coordination”, “cooperation” og “collaboration” brukes om hverandre (Khorram-Manesh et al, 2022, s. 5). Gjørsv (2014, s. 29) bruker begrepet sivil-militær *interaksjon* som et paraplybegrep som refererer til all form for kontakt, enten koeksistens, koordinering eller samarbeid mellom militære og sivile aktører. Denne interaksjonen kan ta flere former. Det kan foregå ved at sivile og militære aktører ko-eksisterer og opererer parallelt men holder seg til sine primæroppgaver, det kan foregå ved at aktørene en sjelden gang deler informasjon og ressurser, og det kan foregå ved et jevnlig samarbeid for å oppnå et felles formål (Rietjens & Bollen, 2008, s. 1). På et operasjonelt nivå er denne interaksjonen avhengig av at aktørene har en omfattende kunnskap om alle de aktuelle aktørene og deres ulike mandater og målsettinger (Gjørsv, 2014, s. 8). I følge Rietjens & Bollen (2008, s. 1) er forholdet mellom sivile og militære aktører likevel preget av strukturell diskontinuitet, basert på aktørenes ulike roller i samfunnet, normative verdier, ressurser, autoritære posisjoner og sosiale interesser. De interne strukturene og normene i etatene vil påvirke aktørenes tilnærming til sine forpliktelser i relasjonen, samt viljen til å styrke samarbeidet (Gibson, 2008, s. 8).

2.4 Analytiske implikasjoner

Dette kapitlet har presentert det teoretiske rammeverket som skal belyse empirien. Teoriene er valgt basert på dets relevans for totalforsvarskonseptet, og skal utgjøre et nyttig verktøy for å drøfte oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Samvirkebegrepet blir brukt som er rammeverk for å diskutere konseptualiseringen av totalforsvaret, da samvirke handler om å «*jobbe sammen mot et felles formål*» (Kristiansen et al, 2017, s. 16). Funn fra tidligere forskning viser at multi-dimensjonelle system krever et institusjonalisert samvirke mellom aktørene og er avhengig av effektive koordineringsmekanismer (Pollock & Steen, 2022). Litteratur om inter-organisatorisk koordinasjon påstår videre at en kombinasjon av formelle og uformelle koordineringsmekanismer er mest effektive i å sikre samvirke (Sydnes, 2011, s. 27) og jeg ønsker å drøfte de mekanismene som er iverksatt for å koordinere den sivile støtten i totalforsvaret. Videre viser forskningen usikkerhet og kompleksitet kan gjøre koordineringen utfordrende (Pollock & Steen, 2022).

Litteraturen om beredskap setter behovet for samvirke i kontekst, og understreker viktigheten av samvirke for å kunne utnytte alle tilgjengelige ressurser for å forebygge uønskede hendelser (Quarantelli, 1998). Videre viser litteraturen om samvirke viktigheten av informasjonsdeling, kunnskap om egne og andres ressurser og kapasiteter, avklarte roller og ansvarsforhold, tillit, og felles situasjonsbevissthet, og jeg ønsker å drøfte disse forutsetningene opp mot bruk av sivil støtte i totalforsvaret (Kristiansen et al, 2017; DSB, 2015, Hammervoll, 2014; Thomson & Perry, 2016; Tierney, 2001; O'Toole, 1997; Endsley, 1988).

3 Metode

Hensikten med forskning er å bringe frem troverdig og gyldig kunnskap om virkeligheten, og det er derfor viktig å ha en strategi for fremgangsmåte (Jacobsen, 2015, s. 15).

Samfunnsvitenskapelig metode handler om hvordan man velger å gå frem for å hente inn informasjon om virkeligheten, samt hvordan denne informasjonen analyseres og tolkes for å kunne gi kunnskap og innsikt om samfunnsmessige forhold. Metode kjennetegnes derfor av

systematikk, grundighet og åpenhet (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 29). Målet med denne oppgaven har vært å undersøke «Hvilke samvirkeutfordringer oppstår ved bruk av sivil støtte i rammen av totalforsvaret?»

I dette kapittelet presenteres derfor de metodiske valgene som er gjort for å svare på denne problemstillingen.

3.1 Forskningsdesign

Når man skal gjennomføre en undersøkelse må man ta stilling til hva og hvem som skal undersøkes, og hvordan man skal gjennomføre undersøkelsen. Forskningsdesignet utgjør selve kjøreplanen for undersøkelsesopplegget, og skal beskrive prosessen fra utformingen av forskningsspørsmål til at man trekker en konklusjon (Yin, 2018, s. 26). Forskningsdesignet er derfor en mal som skal beskrive hva man skal studere, hvilken data som er relevant, hvilken data man skal samle inn, og hvordan man skal analysere resultatet (Yin, 2018, s. 26). Dette skal bidra til at forskningen er hensiktsmessig og sammenhengende, og fungerer som en veiviser i forskningsprosessen.

Hva slags forskningsdesign som passer undersøkelsen er avhengig av hva hensikten med forskningen er. Formålet med denne oppgaven har vært å belyse hvilke utfordringer som eksisterer i det sivil-militære samvirke i totalforsvaret. Problemstillingen har derfor vært ledende i valg av kvalitativ metode. Ifølge Jacobsen (2015, s. 133) egner kvalitativ metode seg best når man ønsker å avklare nærmere hva som ligger i et fenomen og få en nyansert beskrivelse av temaet. Fordelen med kvalitativ metode er derfor at man får økt dybde og detaljforståelse, samt en helhetlig forståelse av fenomenet og en fleksibilitet i datainnsamlingen (Jacobsen 2015, s. 137). Metoden lønner seg når man ønsker å tilegne seg mye informasjon om få enheter. Dette har vært hensiktsmessig ettersom jeg har valgt å undersøke et tema jeg ikke har mye kunnskap om på forhånd. Oppgaven har derfor et intensivt opplegg og eksplorativt design fordi det søker å få frem nyanser ved å konsentrere seg om få enheter (Jacobsen, 2015, s. 64). I følge Thaagard (2013, s. 16) gir et eksplorativt design en økt grad av fleksibilitet og muligheten til å gjøre justeringer underveis i undersøkelsesprosessen ettersom erfaringer og utfordringer oppstår. Dette har vært nyttig for meg ettersom oppgavens tema har ført til at enkelte relevante aktører har stilt seg nølende til å delta i undersøkelsen. Utfordringer med tanke på utvalg redegjøres for senere i kapittelet.

For å belyse problemstillingen benytter oppgaven dokumentanalyse og semistrukturerte intervju som metode. Valg av metode er basert på de forskningsspørsmålene som er utarbeidet for å besvare problemstillingen. Ved å kombinere metodene kan man anvende informasjon fra eksisterende dokumenter for å formulere og gjennomføre intervjuer med relevante aktører, som kan videre utdype den informasjonen.

3.2 Forskningsstrategi

I likhet med valg av forskningsdesign må valg av forskningsstrategi gjøres på bakgrunn av hva som skal undersøkes. Forskningsstrategien er den prosedyren for fremgangsmåten som ligger til grunn for å besvare problemstillingen.

Denne oppgaven kan omtales som en casestudie. En utfordring er at det ikke finnes noen entydig og felles forståelse for hva en case er. Felles for flere definisjoner er at en casestudie vektlegger et inngående studium av få undersøkelsesenheter. Derfor peker Jacobsen (2015, s. 97) på at en case kan være på et høyere nivå, med det han kaller for en kollektiv enhet. Dette vil være en enhet som består av flere undergrupper. Totalforsvaret kan forstås som en enhet, som består av flere underenheter. Disse underenhetene er de ulike etater/organisasjoner som har en rolle i det sivil-militære samvirke i rammen av totalforsvaret. I følge Yin (1989, s. 2) er casestudier best egnet når (1) man skal belyse hvorfor eller hvordan noe er, (2) når forskeren har lite kunnskap om- eller kontroll over det som undersøkes, og (3) man studerer et samtidfenomen i konteksten av det virkelige liv. Valg av casestudie har derfor vært naturlig å kunne besvare problemstillingen, fordi totalforsvaret er et konsept som er situasjonsavhengig, og som utvikles i takt med utviklingen i samfunnet. Fortolkende casestudier bruker gjerne teorier og begreper for å forstå og forklare en enkelt case (Andersen, 2013, s. 18). Målet er altså å trekke ut essensen av komplekse sammenhenger, uten at dette nødvendigvis er gyldig for andre caser.

Oppgaven har hatt en abduktiv fremgangsmåte for å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. En abduktiv strategi er en kontinuerlig problemløsende prosess, som gir mulighet til å veksle mellom empiri og teori (Jacobsen, 2015, s. 35). Dette har vært hensiktsmessig, da det dukker opp ny og viktig informasjon underveis i prosessen, som fører til at teori må justeres.

3.3 Datainnsamling

Denne oppgaven tar i bruk en kombinasjon av primær- og sekundærdata, der primær-data hentes gjennom intervju med sentrale aktører i totalforsvaret, og sekundær-data genereres gjennom dokumentstudier. Valget om å kombinere dokumentanalyse og intervju har blitt gjort med den hensikt å skape et bilde av hvordan totalforsvaret er organisert, samt å kunne underbygge eller validere funnene fra primær-data.

3.3.1 Dokumentstudier

Sekundærdata er ifølge Jacobsen informasjon som er samlet inn av andre, gjerne med et annet formål eller en annen problemstilling enn den forskeren ønsker å belyse (Jacobsen, 2015, s. 149). Forskeren har derfor ikke direkte kontroll over dataen, og et grunnleggende spørsmål er i hvilken grad man kan stole på dokumentene man bruker. Dette medfører en rekke metodiske utfordringer, og man er nødt til å overveie kriteriene for hvilke dokumenter som skal besvare undersøkelsesspørsmålet. Lynggaard (2012, s. 158) skisserer tre kriterier eller metoder for generering av dokumenter: (1) snøballmetoden, der forskeren peker ut et eller flere “moderdokument” som fungerer som et grunnlag for datagenereringen. Videre forfølges referansene i dette dokumentet til andre dokumenter. I denne oppgaven har Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementets oppslagsverk “Støtte og samarbeid - en beskrivelse av totalforsvaret i dag” vært svært sentral, da oppslagsverket omtaler ansvar og roller, samt gjeldende ordninger og mekanismer innenfor totalforsvarskonseptet. Hensikten med oppslagsverket er å bidra til å forankre gjeldende totalforsvarskonsept i sivil og militær sektor, og å beskrive de gjeldende ordningene og mekanismene i totalforsvaret på sentralt nivå (Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, 2018, s. 5). Flere av respondentene har også referert til, og anbefalt dette oppslagsverket. Dokumentet har derfor fungert som et “moderdokument” i analysen, og har utgjort bakgrunnen for generering av ytterligere dokumenter, blant annet relevante stortingsmeldinger og innstillinger til stortinget.

I tillegg har informantene angitt flere andre dokumenter og kilder som de betrakter som vesentlige innenfor feltet. Noen kriterier for hvilke dokumenter oppgaven har ansett som vesentlige er at dokumentene refereres til i flere av de øvrige innsamlede dokumentene, at avsenderes av dokumentet er tillagt en sentral funksjon eller autoritet innenfor feltet, og at dokumentet har en sentral posisjon via de formelle eller uformelle sanksjoner som er knyttet til dokumentet. I følge Jacobsen (2015, s. 190) er det viktig å vurdere troverdigheten til kilden

ved å vurdere institusjonen som står bak dokumentene, og om disse kan ha noen intensjon om å sette noe i et spesielt positivt eller negativt lys. Ved å bruke institusjonelle kilder, der avsenderen er en kollektiv enhet eller organisasjon, som ivaretar et samfunnsoppdrag og er underlagt krav til faglig forsvarlighet, er det liten grunn til å tro at dette er tilfelle i denne undersøkelsen. Dette gjelder blant annet Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Statsforvalteren (tidligere fylkesmann) og Forsvaret.

En utfordring knyttet til dokumentanalyse kan være tilgang på materiale. Ofte kan relevante dokumenter relatert til militær virksomhet og nasjonal sikkerhet være gradert i henhold til sikkerhetsloven §5-3. Disse dokumentene inneholder kanskje sensitive opplysninger, og er ikke åpen for offentligheten. Klassifiserte dokumenter, slik som kommunenes totalforsvars-ROS, eller Forsvarets planverk for involvering av sivil støtte kunne bidratt til en bredere forståelse av utfordringer ved totalforsvaret. Dette er likevel ikke avgjørende, da det også er omfattende informasjon i åpne og tilgjengelige kilder, som oppgaven er basert på..

3.3.2 Intervju

Mens dokumentanalyse kan brukes for å tilegne seg kunnskap om eksisterende praksis, er intervju en vanlig metode å tilegne seg kunnskap om menneskers holdning eller opplevelse av et tema (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 17). Oppgaven primærdataba er generert fra semi-strukturerte intervjuer med nøkkelinformanter fra de aktuelle aktørene. En nøkkelinformant er en ressurssterk person med spesielt inngående kunnskap om de forholdene eller det fenomen som studeres (Andersen, 2006, s. 282). Valg av denne metoden har bakgrunn i et ønske om å tilegne seg informasjon om aktørenes egen oppfatning av samvirke i totalforsvaret, noe som ikke kommer frem gjennom dokumentanalyse.

I følge Jacobsen (2015, s. 146) egner intervju seg særlig når relativt få enheter undersøkes, når man er interessert i hva det enkelte individ sier og når man er interessert i hvordan den enkelte fortolker og legger mening i et spesielt fenomen. Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvilke utfordringer de sentrale aktørene i totalforsvaret oppfatter som viktige ved bruk av sivil støtte til Forsvaret. Et individuelt, semistrukturert intervju er definert som:

“En planlagt og fleksibel samtale som har som formål å innhente beskrivelser av intervjupersoners livsverden med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som er beskrevet” (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 46).

Det er verken en helt åpen samtale eller et lukket spørreskjema, men gjennomføres med en intervjuguide som sirkler inn bestemte temaer. Semistrukturert intervju legger få begrensninger og føringer på hva respondenten kan si, og det er gjerne opp til respondenten selv å tolke spørsmålene. I forkant av intervjuene utformet jeg en intervjuguide med ulike temaer basert på problemstillingen og teorien. Spørsmålene var formulert relativt åpne, slik at det skapte rom for respondentene å reflektere, utdype og beskrive basert på egne erfaringer og tolkninger. Intervjuguiden var formet etter forskningsspørsmålene, der en del tok for deres generelle oppfatning av totalforsvaret, samvirke og sivilt-militært samarbeid, den andre delen tok for seg de formelle mekanismene som søker å fremme samvirke, og den siste delen tok for forutsetninger for at samvirke skal fungere i rammen av totalforsvaret. Informantene ble tilsendt et informasjonsskriv (vedlegg B), som beskrev oppgavens formål og tema, men utover det visste ikke respondentene hva de kom til å få spørsmål om på forhånd. Hensikten med dette var å sikre at svarene samsvarte så mye med virkeligheten som mulig. Videre ble samtlige intervjuer gjennomført digitalt, og tatt opp på båndopptak. På denne måten kunne man oppnå en god flyt i samtalen uten at jeg som intervjuer måtte konsentrere meg om å ta notater underveis.

3.3.3 Utvalg

I følge Johannessen, Tuftes & Christoffersen (2016, s. 106) handler strategisk utvelgelse om at forskeren tenker gjennom hvilken målgruppe som må delta for å få samlet inn nødvendig data, og deretter velger personer fra disse målgruppene som skal delta. I kvalitative undersøkelser er hensikten gjerne å få mest mulig kunnskap om et fenomen (Jacobsen, 2015, s. 181). Kriteriene for valg av respondenter har vært at vedkommende har en relevant stilling i forbindelse med det sivile-militære samarbeidet i totalforsvaret, eller at har erfaring innenfor temaet, og derav har inngående kunnskap om temaet. I følge Jacobsen (2015, s. 182) kan det være nyttig å starte med én informant som kan mye om fenomenet som studeres. Dette omtales av Andersen (2006, s. 282) som en «nøkkelinformant». Tidlig i forskningsprosessen tok jeg derfor kontakt med Statsforvalteren, da Statsforvalteren har det regionale samordningsansvaret innen samfunnsikkerhetsarbeid (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 21). Gjennom denne kontakten fikk jeg informasjon om

andre som kunne være relevante for undersøkelsen. I likhet med valg av dokumenter for dokumentanalysen har derfor snøballmetoden blitt brukt for å finne informanter som kan være relevante for oppgaven.

Fordi totalforsvarskonseptet er et bredt fenomen, har jeg vurdert det som hensiktsmessig å ha et utvalg som kunne belyse bredden av fenomenet. I tillegg fant jeg det hensiktsmessig å så langt som mulig oppnå balanse mellom sivile og militære informanter for å gi oppgaven en komparativ dimensjon som gir diskusjonen mer dybde, og å unngå overvekt av den ene siden. Primært ønsket jeg å fokusere på aktører på det regionale nivået i Troms og Finnmark, grunnet Forsvarets tunge tilstedeværelse i regionen. Det å få tak i respondentene fra Forsvaret viste seg å være utfordrende av to grunner: Mye av den militære kapasiteten i Troms og Finnmark var opptatt med gjennomføringen av Cold Response 2022, dette gjaldt blant annet respondenten fra Heimevernet, som jeg ser at ville ha vært svært hensiktsmessig å ha med grunnet Heimevernets sentrale rolle i det regionale totalforsvarssamarbeidet. I tillegg var det på det regionale nivået noe tilbakeholdenhet på villigheten til å delta, da flere mente de ikke hadde nok kunnskap om temaet eller ikke var sikre på hvor mye de kunne fortelle. Derfor ble jeg sendt oppover i systemet, frem til jeg fikk etablert kontakt med respondenter fra Forsvarsstaben og Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH), som representerer det operasjonelle nivået i det norske beredskapsapparatet. De militære respondentene som deltok hadde likevel inngående og omfattende kunnskap om temaet, da de jobber direkte med sivil-militære problemstillinger i totalforsvaret, og jeg anser de som egnede til å delta i undersøkelsen. Dette kan være en metodisk svakhet, fordi det ville vært hensiktsmessig å få den komparative dimensjonen mellom sivile- og militære aktører på regionalt nivå, men kan også være en styrke fordi det gir en ekstra innfallsvinkel, og belyser den vertikale dimensjonen i totalforsvaret. Jacobsen (2005, s. 171) skiller mellom en *respondent* som har direkte kjennskap til et fenomen gjennom at de representerer den gruppen man ønsker å undersøke, mens en *informant* er en person som ikke selv representerer gruppen vi undersøker, men som har god kunnskap om gruppen og/eller fenomenet. Deltakerne fra militær sektor utgjør derfor informanter, men jeg har valgt å omtale dem som respondenter i denne undersøkelsen. Utvalgets implikasjoner for oppgaven redegjøres videre i kapittel 3.7.

En oversikt over respondenter finner du her:

Tabell 1: Liste over respondenter

Nummer	Kortnavn i teksten	Etat
Respondent 1	R1	Statsforvalteren
Respondent 2	R2	Forsvarsstaben
Respondent 3	R3	Norsk totalforsvarsforum
Respondent 4	R4	Kommune i Troms og Finnmark
Respondent 5	R5	FOH
Respondent 6	R6	Kommune i Troms og Finnmark
Respondent 7	R7	Sivilforsvaret

3.4 Bearbeiding og analyse av data

Når alt av datamaterialet var samlet inn, var neste steg å ordne og systematisere dataene. Dette gjøres for å gi en oversikt for å kunne vurdere hvorvidt materialet evnet å belyse forskningsspørsmålene. Jacobsen (2015, s. 197 - 224) trekker frem fire sentrale forhold når man skal analysere kvalitative data: Dokumentere, utforske, systematisere, kategorisere, og sammenbinde.

Dokumenteringen har gått ut på å beskrive det innsamlede materialet ved å ta notater fra dokumenter, og transkribere lydopptak fra intervjuene. Disse dataene ble så systematisert og kategorisert etter hvilke forhold som trådte frem. For å gjøre dette bruke jeg analyse-verktøyet NVivo. Bruk av dette dataprogrammet ga meg mulighet til å kode det innsamlede materialet for å kunne se mønstre og sammenhenger. Materialet ble kodet i kategorier som i utgangspunktet var forhåndsbestemt basert på forskningsspørsmålene, men underkategoriene ble utviklet i takt med at ny informasjon dukket opp. Etter at dataen ble kategorisert så jeg etter sammenhenger og forbindelser mellom ulike kategorier. Her fokuserte jeg på sammenhengen mellom hvilken etat respondenten representerte, og deres syn på samvirke mellom sivile og militære aktører. I analysen av dokumenter så jeg også på hensikten med dokumentet, og den informasjon som kom ut fra den. Når man systematiserer materialet

innebærer dette å komprimere dataene, noe som gjør at enkelte detaljer forsvinner, men er viktig for å skape en oversikt.

3.5 Forskningsetikk

Under et forskningsarbeid står forskeren overfor noen etiske overveielser som så langt som mulig bør gjøres før man går i gang med en undersøkelse, samtidig som at man underveis må vurdere valg ut fra etiske prinsipper. Jacobsen (2015, s. 47 - 52) peker på tre grunnleggende krav knyttet til forholdet mellom forsker og den som forskes på: informert samtykke, krav på privatliv og krav på å bli korrekt gjengitt. Den grunnleggende forutsetningen for informert samtykke er deltakelse i undersøkelsen er frivillig, og at deltakeren er klar over hvilke farer og gevinster deltakelsen kan medføre. Dette betyr at informanten må være i stand til å selv bestemme om de ønsker å delta, informanten skal selv bestemme fritt om de ønsker å delta, informanten skal ha tilstrekkelig informasjon om undersøkelsens hensikt og hvordan dataene skal brukes, og at informanten har forstått denne informasjonen. Krav til privatliv dreier seg om hvor følsom og privat informasjonen som samles inn er, og hvor stor mulighet det er for å identifisere enkeltpersoner ut fra dataen. Krav til å bli korrekt gjengitt handler om at resultater er gjengitt fullstendig og i riktig sammenheng.

I denne undersøkelsen har informantene blitt tilsendt et informasjonsskriv godkjent av NSD med informasjon om oppgaven og dets formål, samt informasjon om informantenes rettigheter ved deltakelse i undersøkelsen. Sammen med dette ble informantene tilsendt en samtykkeerklæring, der informanten bekrefter å ha lest og forstått innholdet i informasjonsskrivet. I noen tilfeller skrev informantene under samtykkeskjemaet, i andre tilfeller ga muntlig samtykke om deltakelse. Det ble også satt av tid i forkant av intervjuet til å gi informasjon om praktiske spørsmål vedrørende anonymisering, bruk av båndopptaker og behandling av data etter forskningsarbeidets slutt. Fordi informantene hadde sentrale roller tilknyttet det sivile-militære samarbeidet, men representerte ulike aktører, anså jeg det som hensiktsmessig å anonymisere data. Anonymiseringen innebar å erstatte navn med koder, og å gi lav detaljgrad rundt hvilken aktør vedkommende representerte. På den måten reduserer man sjansen for at deltakelsen kan få negative konsekvenser for informanten. Kravet om korrekt gjengivelse av informasjon har blitt forsøkt etterstrebet gjennom bruk av båndopptaker og transkribering. Likevel er all analyse av data en reduksjon av detaljer, og

fullstendig gjengivelse er kun noe vi kan strebe etter. Derfor må dataene presenteres så fullstendig som mulig der det er viktig for å forstå et resultat.

3.6 Kvalitetsvurdering

Når man gjennomfører undersøkelser er det viktig at man forholder seg kritisk til kvaliteten på forskningen. Man bør stille seg spørsmålet om man har fått tak i det man ønsker å få tak i, og funnene kan overføres til andre sammenhenger, og om man kan stole på dataen som er samlet inn (Jacobsen, 2015, s. 228). Kvaliteten på forskningen kan vurderes gjerne ut fra to kriterier; validitet og reliabilitet.

3.6.1 Validitet / gyldighet

Validitet handler om hvorvidt undersøkelsens funn samsvarer med virkeligheten. Validitet sier noe om forskerens evne til å måle det studiet hadde til hensikt å måle, og benyttes for å vurdere gyldigheten og overførbarheten til resultatene.

Metodelitteraturen skiller gjerne mellom intern og ekstern validitet. **Intern validitet** handler troverdighet og om hvorvidt resultatene kan oppfattes som riktige (Andersen, 2013, s. 14).

Det handler altså om årsakssammenhenger kan støttes innenfor det bestemte studiet (Thaagard, 2013, s. 205). Dette trekkes frem som en av styrkene til casestudier fordi det åpner for bruk av ulike typer data som gir detaljert innsikt i det enkelte tilfelle (Andersen, 2013, s. 14). Derfor har jeg valgt å benytte meg av både intervju og dokumentanalyse for innsamling av data. Jacobsen (2015, s. 229) beskriver intern validitet gjennom en tre trinn: (1) Har studieobjektene gitt en sann representasjon av virkeligheten? (2) Er forskerens gjengivelse og tolkning av dataene riktige? (3) Hvorvidt gjenspeiler studiets funn og konklusjoner virkeligheten?

Det første trinnet innebærer først og fremst at man har tatt i bruk de riktige kildene, og at disse kildene gir riktig informasjon. Dette kan vurderes blant annet på bakgrunn av kildenes nærhet til fenomenet. I dette studiet har kriteriene for valg av respondenter vært at vedkommende har en relevant stilling i forbindelse med det sivile-militære samarbeidet i totalforsvaret. Utvalget, som er nøyere beskrevet i kapittel 3.3.3, vil derfor antas å være egnet til å gi riktig informasjon. Det andre trinnet innebærer hvorvidt forskerens gjengivelse og tolkning av dataene er riktig. En analyse av data innebærer alltid at man systematiserer, kutter

ut detaljer og forenkler. Dette medfører en fare for at forskerens egne meninger og fordommer påvirker dataen. For å kontrollere dette har jeg forsøkt å være kritisk i gjennomgangen av resultatene, og har forsøkt å analysere empirien i lys av den konteksten det er samlet inn i. Det tredje trinn handler om hvorvidt studiets funn og konklusjoner gjenspeiler virkeligheten. Dette kan undersøkes ved å se på hvorvidt resultatene samsvarer med annen forskning. Det fremgår i denne undersøkelsen at funnene samsvarer med funn fra tidligere forskning, noe som er med på å styrke validiteten.

Ekstern validitet dreier seg om hvorvidt funnene fra undersøkelsen kan generaliseres utover det som faktisk er undersøkt, det vil si om de konklusjonene som er trukket kan være relevante for andre sammenhenger (Thagaard, 2013, s. 210). Dette fremstilles som en svakhet ved casestudier, da dette går i dybden på noen få enheter og dermed ikke nødvendigvis er representativt for en større populasjon. Andersen (2013, s. 155) peker likevel på at generalisering ikke er et spørsmål om «enten-eller», da det ikke dreier seg om at de avdekkede sammenhengene har en universell gyldighet. Derfor skiller Andersen (2013, s. 14) mellom empirisk og teoretisk representativitet. Teoretisk representativitet handler om at funnene kan være representative for typologier, begreper og forklaringsmekanismer. Dette omtaler Jacobsen (2005, s. 96) som teoretisk generalisering, og det dreier seg om at man danner en generell teori om virkeligheten eller hvordan fenomener henger sammen, basert på et mindre antall observasjoner. Målet i denne oppgaven har derfor vært å legge til rett for teoretisk generalisering ved å gå i dybden på et fenomen, og ut ifra funnene danne hypoteser som kan testes gjennom andre studier.

3.6.2 Reliabilitet / pålitelighet

Reliabilitet handler om forskningsarbeidets etterprøvbarhet, og i hvilken grad uavhengige målinger gir tilnærmet likt resultat (Thagaard, 2013, s. 204). Reliabilitet er i noen grad vanskeligere å oppnå i kvalitativ forskning enn i kvantitativ forskning. Det er vanskelig å gjenskape de eksakte forholdene og konteksten som var til stede under det opprinnelige prosjektet, og det kan være vanskelig å etterprøve resultatene. Det er viktig å være klar over at selve undersøkelsesmetoden kan påvirke forskningsresultatet (Jacobsen, 2015, s. 241). En potensiell utfordring kan være undersøkereffekt og konteksteffekt. Dette kan relateres til undersøkerens effekt på fenomenet som studeres, og hvilken sammenheng informasjonen blir samlet inn (Jacobsen, 2015, s. 243). For eksempel kan intervjuobjektet ønske å fremstille noe i et spesielt positivt eller negativt lys. Ved utformingen av intervjuguiden har jeg derfor

forsøkt å formulere spørsmål som oppfordrer til refleksjon rundt egne erfaringer, og som ikke fremstår konfronterende eller kritisk. Jacobsen (2015, s. 243) peker også på hvorvidt intervjuet har foregått i en kunstig eller naturlig kontekst som en dimensjon som kan påvirke resultatene. I denne undersøkelsen har intervjuene primært foregått på teams, og informantene satt på sitt arbeidssted. Dette kan være en fordel da folk kan endre atferd etter hvilke omgivelser man befinner seg i. I tillegg er det viktig å skille mellom informasjon som fremkommer gjennom datagenerering, og hva som er forskerens egne analyser (Tjora, 2010, s. 205). I denne oppgaven ble det brukt båndopptaker, og lydopptakene ble senere transkribert. Dette gir meg mulighet til å blant annet presentere sitater slik informanten har lagt det frem, noe som kan styrke påliteligheten til undersøkelsen.

Som nevnt er reliabilitet vanskelig å oppnå i kvalitative undersøkelser. Derfor er det viktig med refleksjon og åpenhet rundt forskningen. Forskeren må være åpen og tydelig rundt hvilke metoder som er anvendt, og reflektere over hvordan dette kan påvirke resultatene (Andersen, 2013, s. 14). Jeg har derfor forsøkt å være så tydelig som mulig om gjennomføring og valg av metode, hvilke datakilder som er valgt ut og hvorfor, samt å redegjøre for hvilke aspekter som kan påvirke kvaliteten på forskningen. Derfor har det også vært viktig å være åpen om de utfordringene man har møtt på veien, og hvilke begrensninger oppgaven har.

3.7 Oppgavens begrensninger

Det er hensiktsmessig å reflektere over de begrensninger rundt den metodiske fremgangsmåten, samt de utfordringer og implikasjonene som har oppstått under forskningsprosjektet. En av de primære utfordringene knyttet til denne oppgaven er at det naturligvis eksisterer mye relevant materiell som er gradert som begrenset i forbindelse med de sivile behovene det militære har, spesielt med tanke på beredskapsplaner og ROS-analyser. Dette var en utfordring jeg var klar over da jeg valgte tema, men jeg valgte likevel å fortsette med problemstillingen under det premisset av at det baseres på informasjon som ikke er gradert. Dette har likevel ført til at enkelte aspekter ved totalforsvarsamarbeidet har vært spesielt utfordrende å samle inn data om. I en militær organisasjon er gjerne villigheten til å svare på skjønnsbaserte spørsmål noe redusert, og man må gjerne ganske langt opp i systemet før man møter noen som er villige til å delta i intervju. Derfor er den militære dimensjonen i denne oppgaven representert av respondenter på det strategiske nivå. Dette kan være en metodisk svakhet, samtidig som at det gir en nyanse fordi man får representert bredden i

totalforsvaret, og derfor kan få et mer overordnet og helhetlig bilde. I tillegg har flere av respondentene falt fra som følge av mye arbeid med Cold Response 2022. Dette gjelder blant annet respondenter fra Heimevernet, noe jeg innser kan være en svakhet grunnet Heimevernets sentrale rolle i det sivil-militære samvirket på regionalt nivå.

Valget om å fokusere på den sivile støtten til Forsvaret har vært bevisst, fordi jeg opplevde at det eksisterte en del forskning på utfordringer med Forsvarets støtte til det sivile samfunn under kriser. Som nevnt innledningsvis er valget gjort på bakgrunn av et endrende sikkerhetspolitisk situasjonsbilde som påvirker betydningen av et totalforsvar. Dette kan by på utfordringer, da den sivile støtten til Forsvaret primært er knyttet kriser i det øvrige spekteret av krisetypologier, altså væpnet konflikt. Da en slik situasjon ikke har vært aktualisert på svært lang tid, og fremstår som et noe abstrakt og fjernt fenomen, og det er begrenset med forskning på akkurat dette feltet. I tillegg har jeg valgt å studere et stort og komplekst tema, noe som flere av respondentene også påpekte. I ettertid ser jeg at det kunne vært hensiktsmessig å gå i dybden på et spesifikt aspekt ved den sivile støtten, slik som forsyningsberedskap, logistikk eller helseberedskap. På den andre siden ønsket jeg å oppnå en mer generell kunnskap om samvirkeutfordringer mellom aktører med ulike strukturer og formål. En ide for videre forskning er å bruke funnene fra denne undersøkelsen, og anvende dem på en konkret dimensjon av den sivile dimensjonen av totalforsvaret.

4 Empiri

I dette kapitlet blir dataen som er hentet gjennom dokumenter og intervju presentert. Den innsamlede empirien struktureres i tre deler basert på forskningsspørsmålene som er redegjort for innledningsvis. Kapitlet innledes derfor med en presentasjon av hvordan totalforsvaret er konseptualisert, altså hva som er formålet og ideen bak totalforsvaret som konsept, og hva som påvirker forståelsen av det. Videre presenteres det hvilke mekanismer som er på plass med den hensikt å koordinere den sivile støtten i totalforsvaret. Den tredje og siste delen handler om aktørenes opplevelse av hvilke faktorer som er nødvendige for å ivareta samvirket i totalforsvaret.

4.1 Konseptualisering av totalforsvaret

Med *konseptualisering* menes hvordan et fenomen forstås. Jeg vil derfor i denne delen besvare hvordan forståelsen av totalforsvaret har utviklet seg fra den kalde krigen til i dag, samt hvordan sentrale totalforsvarsaktører forstår og definerer totalforsvaret.

4.1.1 Totalforsvaret under den kalde krigen: nasjonalt nødverge-instrument

Selve totalforsvars-ideen kan spores tilbake til første halvdel av det 20. århundre som et virkemiddel småstater kunne anvende i forsvaret mot større militærmakter (Berzina, 2020, s. 8). Et totalforsvar skulle være en tilnærming til nasjonal sikkerhet som siktet å avskrekke potensielle fiender ved å øke kostnaden ved et angrep, og å redusere sannsynligheten for suksess (Wither, 2020, s. 62). I Norge betydde dette at man ville bli nødt til å mobilisere alle samfunnets samlede ressurser, for å kunne understøtte forsvaret av landet (St.Meld. Nr. 39. (2003 - 2004), s. 15). Dette skulle bety en total omveltning og militarisering av hele samfunnet på kort tid. Den kalde krigens militære forsvar ville derfor først vise sin fulle kapasitet ved mobilisering, da ikke bare personeltallet økte betydelig, men også store mengder privateid materiell som kjøretøy, anlegg- og landbruksmaskiner, sjøfartøy med mannskap og helikopterflåten ville rekvireres av Forsvaret (Håkenstad, 2019, s. 31). Det kan ha en avskrekkende effekt, fordi det maler et bilde av at en nasjon har tilstrekkelige ressurser til å forsvare seg mot et potensielt angrep, og derav øker kostnaden for aggressoren (Berzina, 2020, s. 8). Totalforsvaret ble sett på som et “nasjonalt nødverge-instrument” som kun skulle anvendes i den øverste delen av krisespekteret, altså sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt (Norheim-Martinsen, 2019, s. 11).

“Krig i våre dager er total. Den er ikke lenger bare de væpnede styrkes sak. Den rammer hele folket. Derfor må hver og en av oss gjøre sin innsats for å berge folk og land gjennom krisen og hver enkelt av oss må vite hva vi kan og bør gjøre for å verne eget og andres liv og helse, og for å holde samfunnslivet oppe. Dette krever samvirke av oss alle” (Beredskapsnemda for Statens informasjonstjeneste i krig, 1957, s.1)

Slik lyder det fra veiledningsheftet for befolkningen fra 1957. Dette illustrerer den tradisjonelle totalforsvarstankegangen om at en krig vil bli totalitær, og derav kreve innsats fra hele befolkningen. Forsvaret av landet skulle bygge på et militært forsvar, samt en bred sivil beredskap. Målet var å verne om statssikkerheten, altså Norges territorium,

selvstendighet og nasjonale verdier, samt å beskytte sivilbefolkningen (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 9)

Totalforsvaret er følgelig basert på to bærebjelker; den sivile beredskapen, og det militære forsvaret. Den sivile beredskapen omhandler alle tiltak som sikter løse samfunnsviktige funksjoner i en krise- eller krigssituasjon, som eksempelvis ledelse og informasjon, beskyttelsestiltak, helse- og omsorgstjenester, transport og forsyningsikkerhet. Det militære forsvaret består av Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret og Heimevernet. Forsvaret har en felles ledelse og stab ved Forsvarsstaben (tidligere: forsvarets overkommando) (DSB, Forsvarets overkommando, 1998, s. 14). Avhengig av omfanget og karakteren til krisen kan derfor sivile beredskapsressurser tas i bruk i totalforsvarskonseptet, for å ivareta sivile behov og for å støtte Forsvaret (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 28).

4.1.2 Det moderne totalforsvarskonseptet

“Dagens sikkerhetspolitiske utfordringer forsterket behovet for et moderne og forberedt totalforsvar som styrker nasjonens motstandskraft og hvor alle sektorer bidrar til en høyere grad av tverrsektoriell situasjonsforståelse og samvirke” (Meld. St. 10. (2021 - 2022), s. 39).

Slik lyder det i Forsvarsdepartementets melding til Stortinget “prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren”. Ifølge oppslagsverket «Støtte og samarbeid» har totalforsvarskonseptet utviklet seg fra et såkalt “tradisjonelt totalforsvarskonsept”, slik det var kjent under den kalde krigen, til det som omtales som et “moderne totalforsvarskonsept” (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 9). Som følge av den kalde krigens slutt og endringen i den sikkerhetspolitiske situasjonen falt også tilsynelatende behovet for det tradisjonelle totalforsvaret bort. I 2004 bestemte Stortinget seg for å modernisere totalforsvarskonseptet i samsvar med et endret trusselbilde og en omfattende omstilling i Forsvaret. “Det moderniserte totalforsvaret” skulle fungere i hele spekteret av fred, krise og krig, og har en praktisk anvendelse i å knytte sammen samfunnets samlede ressurser på tvers av sektorer (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 10). Det moderniserte totalforsvarskonseptet vektla i større grad den militære støtten til det sivile samfunnet ved kriser i fredstid.

I følge «Støtte og samarbeid» har den sikkerhetspolitiske utviklingen igjen ført til en styrket beredskap i Forsvaret, og det er lagt fornyet vekt på den sivile støtten til Forsvaret (Justis- og

beredskapsdepartementet og forsvarsdepartementet, 2018, s. 11). Dette omtaler Norheim-Martinsen (2019, s. 20) som “det nye totalforsvarskonseptet”, og peker på at dette er to grunnleggende endringer fra den kalde krigens modell; Det tidligere tradisjonelle skillet mellom fred, kriser og krig, og mellom sivile og militære samfunnsoppgaver er mer eller mindre visket ut. Trusselen er derfor ikke lenger total krig, men heller hybride trusler eller kriser. JD og FD beskriver hybride trusler som «*statlige eller ikke-statlige aktørers trussel om, eller bruk av en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler for å utnytte sårbarheter, skape uro og oppnå mål*» (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 14). Dette innebærer at skillet mellom fred, sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt gjør det utfordrende å fastslå trusselbildet. «Det nye totalforsvaret» er derfor basert på fleksibilitet og gjensidighet, for å være mer rustet til å møte mer komplekse utfordringer (Norheim-Martinsen, 2019, s. 21).

4.1.3 Formål: Statssikkerhet, samfunnssikkerhet og komplekse utfordringer

Som illustrert i utviklingen av totalforsvarskonseptet, forblir grunnideen det samme; Totalforsvaret er definert av DSB (2018a) som: “*Den gjensidige støtten og samarbeidet mellom sivil og militær side for å forebygge, planlegge for, og håndtere kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser, væpnet konflikt og krig*”.

Forsvaret har en lignende definisjon og omtaler totalforsvaret som “*summen av landets sivile og militære ressurser, som jobber sammen for å forebygge og håndtere kriser, væpnede konflikter og krig*” (Hallingstorp, 2021).

Totalforsvarskonseptet omhandler altså både Forsvarets støtte til det sivile samfunn ved kriser som påvirker samfunnssikkerheten, og sivilsamfunnets støtte til Forsvaret i hele spekteret av kriser. En sikkerhetspolitisk krise beskrives i denne sammenhengen som en situasjon som ligger tett opp mot en krigsfaresituasjon, der den nasjonale suverenitet og territorielle integritet er truet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 27). I situasjoner der statssikkerheten er truet har de sivile myndigheter ansvar for å ivareta sivilsamfunnets sikkerhet, i tillegg til å støtte Forsvarets militære innsats (Meld. St. 5. (2020 - 2021), s. 11). Samfunnssikkerhet og statssikkerhet er således gjensidig avhengig av hverandre, der enkelte sivile tjenester er kritiske for å ivareta samfunnssikkerheten, og samtidig avgjørende for at Forsvaret skal evne å ivareta statssikkerheten.

4.1.3.1 Sivile og militære aktørers forståelse av formålet med totalforsvaret

Det kommer frem gjennom intervjuene at respondentene i begge sektorer oppfatter totalforsvaret som summen av hele landets beredskapsressurser. Derimot var det i noen grad ulike oppfatninger av hva som var formålet med totalforsvarssamarbeidet. Respondentene fra Forsvarsstaben og FOH understreket viktigheten av totalforsvaret for at Forsvaret skal kunne løse sine oppgaver (R2, R5). R5 uttalte at *“Vi er helt avhengig av et velfungerende samfunn og en interaksjon i totalforsvaret for å kunne løse våres oppgave i å ivareta statssikkerheten”*. R2 pekte på betydningen av forsvarskonseptet som grunnlag for å forstå totalforsvarskonseptet. Hen forteller at forsvarskonseptet består av tre elementer; *«nasjonal operativ evne, nato-medlemskap og bilaterale avtaler med enkeltnasjoner»* (R2). Hen forteller at totalforsvaret utgjør grunnmuren for disse tre pilarene. Uten et fungerende totalforsvar vil ikke Forsvaret kunne utføre sin primæroppgave om å ivareta statssikkerheten. Videre pekte respondenten på at totalforsvaret er en operasjonalisering av det NATO omtaler som “civil preparedness” og “civil resilience”, altså sivil beredskap og sivil robusthet (R2). Disse begrepene er tett knyttet til NATOs artikkel 3, som omhandler medlemslandenes forpliktelse til å bygge nasjonal robusthet, gjennom en kombinasjon av sivil beredskap og militære kapasiteter (NATO, 2021a).

“Each NATO member country needs to have the resilience to withstand shocks like natural disasters, failure of critical infrastructure and military attacks. Resilience is a society’s ability to resist and recover easily and quickly from these shocks, combining civilian, economic, commercial and military factors. In sum, resilience is the combination of civil preparedness and military capacity” (NATO / Atlanterhavspakten, 1949, artikkel 3).

De sivile respondentenes forståelse av formålet til totalforsvaret fokuserer ikke særlig på totalforsvaret som et middel for at Forsvaret skal kunne løse sin rolle. Derimot peker flere av respondentene på at formålet er best mulig ressursutnyttelse, uten spesielt fokus på hvorfor man trenger god ressursutnyttelse. I tillegg fokuserer noen av aktørene på det samfunnsøkonomiske aspektet, og uttrykker at det er lite hensiktsmessig at flere aktører sitter med mange ulike ressurser uten å være vant til å samarbeide og samordne (R3, R4, R7).

“Så er det jo det økonomiske aspektet da. Vi kan ikke sitte med mange forskjellige ressurser som ikke er vant til å samarbeide og samordne ting. Så for å ha en mest

mulig effektiv beredskap må vi jo kunne jobbe sammen. Totalforsvaret er jo på en måte løsningen på det” (R3).

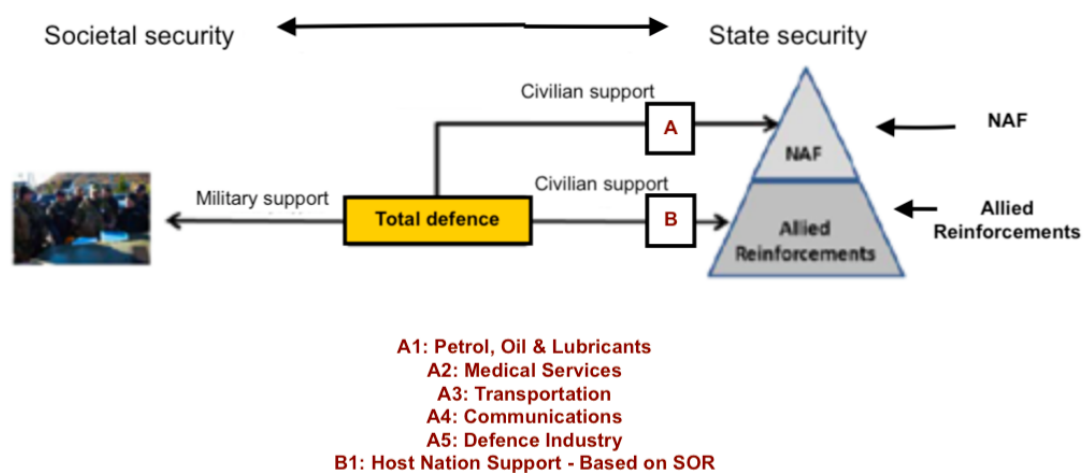
R3 og R7 peker også på enkeltindividets rolle i totalforsvaret, og viktigheten av at disse gjøres ansvarlig med tanke på å stille sine egne ressurser til disposisjon dersom totalforsvaret har behov for det. R7 bruker også begrepet “beredskapssamarbeid” jevnlig når hen omtaler totalforsvaret.

“Det er ikke særlig økonomisk hensiktsmessig at jeg skal ha 20 busser på lager, i tilfelle jeg plutselig trenger å transportere masse personell. Sånn sett blir til og med busselskaper en del av totalforsvaret gjennom at man kan rekvirere og utnytte busser for å transportere personell. Det er i hvert fall sånn jeg ser det. Formålet er jo å få best mulig ressursutnyttelse” (R7).

4.1.3.2 Aktørenes forståelse av behovet for sivil støtte til Forsvaret

Aktørenes oppfatning av når Forsvaret har behov for sivil støtte i rammen av totalforsvaret er i stor grad samsvarende. Respondentene hadde fokus på at den sivile støtten til Forsvaret kommer til syne når krig truer. R1 uttrykker at *“behovet er jo viktigst under krig og når krig truer. Det er liksom det øverste delen av krisespekteret. Og det må jo planlegges for i fredstid”* (R1). R5 forteller at Forsvarets behov for sivil støtte er avhengig av hvilken fase man er i. Både R2 og R5 peker på *mottak av alliert støtte* som en av de viktigste pilarene i den sivile støtten. Eksempelvis peker de på at under øvelse Cold Response 2022 mottok Norge rundt 30 – 40 000 deltakere, og dersom det er behov for alliert forsterkning vil dette multipliseres flere ganger (R2). Den sivile dimensjonen av totalforsvaret må følgelig evne å tilrettelegge for alliert mottak (R5). R2 og R5 fokuserte altså på vertslandsstøtte-aspektet, som er knyttet til NATOs artikkel 5. R1, R4 og R6 trekker frem «NATO-s syv grunnleggende forventninger til motstandsdyktighet i kritiske samfunnsfunksjoner». Disse er knyttet til NATOs artikkel 3, og sier at før man får bistand med henhold i NATO-s artikkel 5, må man ha *«gjort hjemmeleksen sin»* (R4), og opprettholde de viktige samfunnsfunksjonene i egen teig. Dette innebærer en forventning om at medlemslandene i NATO skal *«ivareta sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styringssystemer og offentlige tjenester, robust energiforsyning, evne til å håndtere ukontrollerte befolkningsforflytninger, motstandsdyktige matvare- og vannressurser, evne til å håndtere masseskade, robuste kommunikasjonssystemer og robuste transportsystemer»* (NATO, 2021b).

Figuren under viser totalforsvarskonseptet og dets to pilarer: statssikkerhet og samfunnssikkerhet. Figuren illustrerer den militære støtten til sivilsamfunnet for å ivareta samfunnssikkerheten til venstre, og den sivile støtten til Forsvaret for å ivareta statssikkerheten til høyre. Høyre bolk illustrerer både de samfunnskritiske funksjonene (A), og vertslandsstøttekonseptet (B). De listede ressursinnsatsene er eksempler, og NAF står for «Norwegian Armed Forces». Figuren er redigert av studenten for å gjøre teksten tydelig.



Figur 3: Totalforsvarets to pilarer: statssikkerhet og samfunnssikkerhet. (Forsvarsstaben, 2019, s. 59).

4.1.4 Oppsummering

Konseptualiseringen av totalforsvaret har endret seg fra den kalde krigen til i dag, parallelt med utviklingen i det sikkerhetspolitiske trusselbilde. Man har gått fra et totalforsvarskonsept som et “nasjonalt nødverge-instrument” i møte med “total krig”, der hele samfunnet mobiliseres for å støtte Forsvaret i å ivareta territoriell sikkerhet, til et modernisert totalforsvarskonsept med hovedfokus på sivile kriser i fredstid og samfunnssikkerhet. Den sikkerhetspolitiske utviklingen har ført til en fornyet vekt på totalforsvarets evne til å ivareta statssikkerhet, og følgelig har også den sivile støtten i totalforsvaret fått et fornyet fokus. De sivile og militære aktørene synes å ha lik forståelse av hva totalforsvaret er, men ulik forståelse av hva *formålet* med totalforsvaret er, der de militære respondentene vektla statssikkerhet, mens de sivile respondentene på ressursutnyttelse uten å utdype hvorfor man trenger ressursutnyttelse.

4.2 Samvirkemekanismer i totalforsvaret

“For å være i stand til å samarbeide på best mulig måte er det avgjørende at relevante aktører i både sivil og militær sektor har god kunnskap om gjeldende ordninger og mekanismer for sivilt-militært samarbeid innen totalforsvaret” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 5).

Med *mekanismer* menes de samhandlingsmekanismene og -foraene som søker å fremme samvirke mellom sivil og militær sektor i totalforsvaret. Dette kapittelets hovedanliggende er å beskrive de mekanismene som er på plass for å sikre samvirke mellom sivil og militær sektor.

4.2.1 Samvirkeprinsippet i rammen av totalforsvaret

Samvirkeprinsippet utgjør en av de fire grunnleggende nasjonale prinsippene for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid som er beskrevet innledningsvis (Meld. St. 5 (2020 - 2021), s. 166). Prinsippet er et krav til at en myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 5 (2020 - 2021), s. 166). Det ble innført som følge av at man gjennom konkrete hendelser og øvelser ble bevisst på betydningen av samvirke for å kunne håndtere kriser. Formålet med å innføre samvirkeprinsippet var å få et gjennomgående prinsipp som er uavhengig av hva slags krise det er snakk om, eller hvilket nivå det håndteres på (Meld. St. 29 (2011 - 2012), s. 39).

4.2.2 Mekanismer for koordinasjon

Med “mekanismer for koordinasjon” menes de formelle og uformelle administrative virkemidlene som har som mål å integrere ulike enheter i en organisasjon (Martinez & Jarillo, 1989, s. 490). Dette kan spenne seg fra formelle mekanismer som regelverk, forskrifter, planverk og formelle avtaler, til uformelle mekanismer som rutiner som har blitt utviklet på bakgrunn av kjennskap og ikke-uttalte overenskomster (Kristiansen et al, 2016, s. 27). JD og FD uttaler at det er *“etablert en rekke formelle og uformelle fagfora og sivil-militære samarbeidsorganer på sentralt, regionalt og lokalt nivå”* (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 15). I følge Forsvarsdepartementet bygger den sivile støtten til Forsvaret på tre grunnleggende virkemidler: Beredskapslovgiving, samarbeids- og beredskapsorganer, samt øvelser (Prop. 62 S (2019 – 2020), s. 71).

4.2.2.1 Lovverk

Flere av respondentene trekker frem at sivilsamfunnets støtte til Forsvaret når under krig, eller når krig truer er regulert av beredskapslovgivningen. Beredskapsloven og rekvisisjonsloven er eksempler på disse lovene.

Beredskapsloven blir trukket frem av R1 og R4 som en lov som skal sikre den sivile støtten til Forsvaret dersom krig truer. Beredskapsloven av 15. desember 1950 nr. 7 § 1 innebærer at dersom “*Stortinget på grunn av krig er avskåret fra å utøve sin virksomhet, tilligger det Kongen å gjøre alle de vedtak som er påkrevd for å ivareta rikets interesser under krigen og forberede overgangen til fredelige forhold*”. Etter beredskapsloven § 3 kan “*Kongen gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for å trygge rikets sikkerhet, den offentlige orden, folkehelsen og landets forsyninger, for å fremme og trygge militære tiltak og tiltak til vern om sivilbefolkning og eiendom og for å utnytte landets hjulpekilder til fremme av disse formål*”, dersom “*riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold*” (Beredskapsloven, 1950, § 3 – 6).

I oppslagsverket “Støtte og samarbeid” fremgår det at i det moderniserte totalforsvarskonseptet er det ikke lenger en forutsetning at beredskapslovgivningen trer i kraft, for at støtten skal være innenfor rammen av totalforsvarskonseptet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 10). Likevel vil fortsatt en omfattende sivil støtte til Forsvaret i krisesituasjoner være forutsatt at beredskapslovgivningen anvendes. Dersom den sivile støtten ikke lar seg fremskaffe gjennom beredskapslovgivningen er hovedprinsippet at støtten til Forsvaret baseres på kommersielle ordninger og samarbeid med den sivile beredskapen. Eksempelvis ved forsyningssikkerhet og logistikkstøtte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 10).

Rekvisisjonsloven trekkes også frem av flere respondenter som grunnlaget for Forsvarets mulighet til å bruke sivile tjenester (R1, R3, R4, R7). Formålet med rekvisisjonsloven er å sikre at militære myndigheter har tilgang på ressurser som kan være nødvendig ved forsvar av landet. I rekvisisjonsloven § 1 fremgår det at “*Når riket er i krig kan militære myndigheter rekvirere alt som er nødvendig for krigsmakten og institusjoner som er knyttet til den*” (Rekvisisjonsloven, 1952). Denne regelen kan også komme til anvendelse utenfor krigstid når

Forsvaret er innkalt etter særskilte vedtak eller nødvendige beredskapstiltak slik som øvelser. R7 forteller at også Sivilforsvaret har rekvisisjonsrett, og at i et krisescenario kan dette skape et dilemma mellom aktørenes ulike primæroppgaver. Sivilforsvaret kan også ha behov for å rekvirere utstyr for å kunne ivareta sin primæroppgave, som er å *“beskytte sivilbefolkningen når krig truer. Dette innebære evakuering av folkemasser, tilfluktsrom, varsling, forsyning og så videre. Og å forsterke og samordne andre nødetater hvis det skjer noe”* (R7). Dersom både Sivilforsvaret og Forsvaret har behov for å rekvirere det samme utstyret så må Forsvarets behov gå oppover i linjen gjennom FOH, og videre til Forsvarsdepartementet, mens Sivilforsvarets behov må gå til Justis- og beredskapsdepartementet, som videre avgjør fordelingen av ressurser (R7).

Genève-konvensjonen om beskyttelse av sivile i krigstid blir trukket frem av respondenten fra Sivilforsvaret (R7). Distinksjonsprinsippet er et grunnleggende prinsipp i krigens folkerett som innebærer at sivile skal vernes mot farer ved militære operasjoner, og at angrep kun skal rettes mot lovlige militære mål etter krigens folkerett. R7 forteller at dette kan ha implikasjoner for bruk av sivile i væpnet konflikt, fordi sivile som deltar i fiendtligheter vil ikke lenger være beskyttet av krigens folkerett. Dette er en rettslig utfordring ved totalforsvarskonseptet, for mens totalforsvaret er tuftet på gjensidig støtte og samarbeid mellom sivile og militære aktører, krever krigens folkerett et skille mellom det militære forsvaret og sivilsamfunnet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 34). Det finnes derfor regler for hvordan sivil støtte skal gjennomføres. I tillegg bør krigens folkerett inkluderes som et øvingsmoment i sivile-militære øvelser (Meld. St. 5. (2020 - 2021), s. 68).

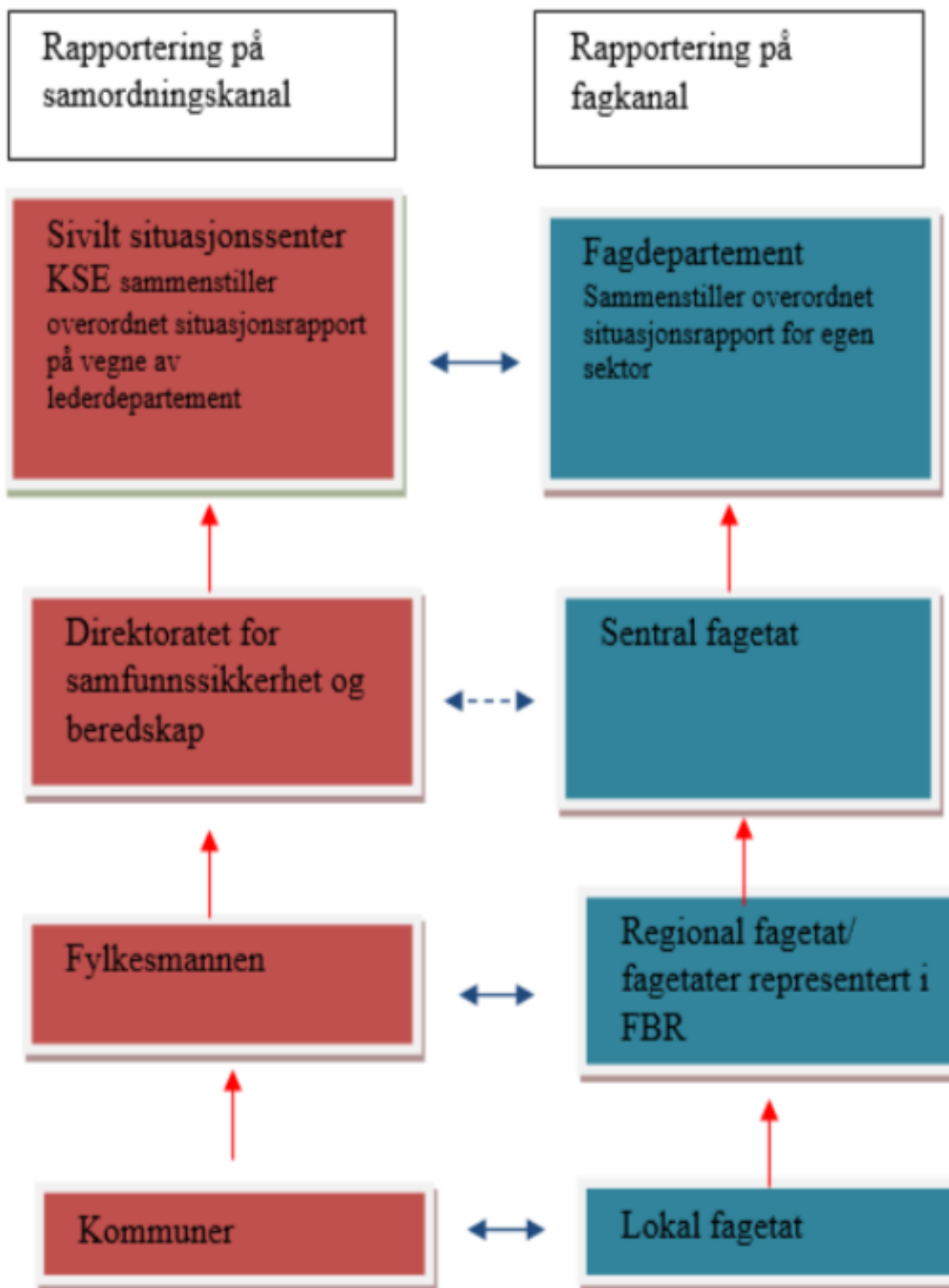
4.2.2.2 Samordningskanaler for informasjonsdeling

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Forsvarsdepartementet (FD) uttrykker på den ene siden at et hensiktsmessig krisehåndteringssystem forutsetter tilstrekkelig grad av fleksibilitet, men at det på den andre siden vil være grunnleggende å ha klare roller, ansvarsforhold og kommandolinjer i kriser (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 17). I Norge er de fire prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke styrende for all krisehåndtering, også i totalforsvaret. JD, DSB, Statsforvalteren og kommunene har et spesielt ansvar for å tilrettelegge for at samvirkeprinsippet ivaretas i sivil sektor, gjennom sine samordningsroller ved håndtering av uønskede hendelser (DSB, 2018c). Samtlige respondenter pekte på dette ansvaret:

“Man kan jo begynne nederst og bevege oss opp. Vi har jo selvfølgelig kommunene som jo er en samhandlingsaktør, og der har man et kommunalt beredskapsråd som kan samhandle de lokale forhold. Men ordren pleier å komme ovenfra. På nivået over har vi statsforvalteren, som jo er statens forlengede arm ut i fylkene, og som vil respondere på de nasjonale kravene og omsette dem til regionale og lokale oppdrag”
(R4).

Dette samordningsansvaret innebærer at de nevnte myndighetene skal motta og videreformidle informasjon til de underliggende etater og relevante aktører, samt at de sender situasjonsrapporter til overordnet samordningsmyndighet. Formålet med dette er at den overordnede myndighet oppnår et tverrsektorielt situasjonsbilde, som videre skal føre til en mer samordnet og effektiv håndtering av uønskede hendelser (DSB, 2018c).

I intervjuene ble spesielt Statsforvalterens sentrale rolle som statens øverste representant i fylket og funksjon som samordningskanal mellom sentrale og lokale myndigheter trukket frem. Denne rollen er nedfelt i *kongelig resolusjon av 19.06.2015 Instruks for fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015, § 4). Med “samordningskanal” menes her rapporteringslinjer fra kommuner til Statsforvalter og videre til DSB og til slutt JD (DSB, 2018c). Systemet for rapportering på samordningskanalene er illustrert i figur 3. Blå pil illustrerer informasjonsdeling horisontalt, og rød pil indikerer rapporteringslinjene vertikalt. Venstre bolk illustrerer rapportering på samordningskanalene, og høyre bolk illustrerer rapportering på fagkanal.



Figur 4: Samordningskanal (DSB, 2018c)

Som illustrasjonen viser, innhenter og sammenstiller samordningsorganene informasjon gjennom fagkanalene, som på regionalt nivå er representert i fylkesberedskapsrådet, og

videreformidler til DSB, som videre bringer informasjonen til Sivilt situasjonssenter Krisestøtteenheten (KSE), som så sammenstiller er overordnet situasjonsrapport på vegne av lederdepartementet (DSB, 2018c). Dette innebærer blant annet at Statsforvalteren henter inn informasjon fra fagetatene som er representert i fylkesberedskapsrådet, og deler dette via den vertikale samordningskanalen. Denne informasjonsdelingen er imidlertid kun forpliktende i de vertikale samordningskanalene (DSB, 2018c).

4.2.2.3 Planverk for sivil støtte til forsvaret

Den overordnede situasjonsrapporten som utarbeides på bakgrunn av samordningskanalene beskrevet ovenfor, gir den overordnede myndighet et tverrsektorielt situasjonsbilde, som videre danner grunnlag for utarbeiding av Sivilt beredskapssystem (SBS) (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 27). SBS synkroniseres videre med beredskapssystem for Forsvaret (BFF), som samlet utgjør det helhetlige nasjonale beredskapssystemet (NBS). NBS er et planverk som beskriver de prosedyrer, tiltak og handlinger som skal iverksettes på ulike myndighetsnivå ved sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Tiltakene kan iverksettes situasjonsavhengig for å kunne oppnå en tilpasset beredskapsøkning (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 27). Alle departementer og underliggende etater skal basere sine beredskapsplaner på NBS, og Statsforvalteren har ansvaret for å samordne det sivile planverket regionalt (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 28). Ved en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt er implikasjonene for statssikkerheten så store at den overordnede koordinering av krisehåndteringen ligger på det sentrale myndighetsnivå, men de regionale og lokale myndigheters ansvar for krisehåndtering og administrative oppgaver består (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 27). R1 forteller derfor at når det oppstår et behov for sivil støtte til Forsvaret, trigges dette gjennom NBS, og at det videre er Statsforvalteren ansvar å fremskaffe og koordinere uttak av støtte fra det sivile samfunn til Forsvaret. Dette gjøres ved å kartlegge hvilke ressurser som er tilgjengelig i regionen, og hvorvidt disse er dimensjonert for å oppfylle det behovet som er. Videre forteller R1 at det er opp til hver enkelt sektor å ha styring på sin etats planer som skal underbygge Forsvaret. Statsforvalteren er følgelig avhengig av at sektorene har planverket på sin side, slik at de har noe å planlegge opp mot. Det er imidlertid lagt til de enkelte sektorer på sivil side å selv utarbeide planverk som identifiserer hvilke kapasiteter og begrensninger de har. Både R4 og R6 forteller at kommunene på eget initiativ har utarbeidet en totalforsvars-risiko- og sårbarhetsanalyse (totalforsvars-ROS) som avdekker hvor dimensjonert kommunen er for å

kunne støtte Forsvarets behov ved en sikkerhetspolitisk krise, væpnet konflikt eller krig. R4 forteller videre at hen har et inntrykk av at det kun er et fåtall av andre kommuner som har gjennomført lignende analyser. R6 forteller at prosjektet med å utarbeide en totalforsvars-ROS var et initiativ fra Statsforvalteren, med mål å utarbeide en nasjonal veileder for det å utøve totalforsvars-ROS. Det var altså et tiltak på regionalt nivå for å gjøre det enklere å synkronisere beredskapsplanverk mellom totalforsvarsaktører.

4.2.2.4 Fylkesberedskapsrådet

Flere av respondentene påpeker at på regionalt nivå er fylkesberedskapsrådet det etablerte samordningsorgan (R1, R4, R5, R7). Fylkesberedskapsrådet i Troms og Finnmark består av representanter fra regionale aktører, med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, samt ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i Troms og Finnmark. En utfyllende liste over deltakere i fylkesberedskapsrådet er lagt til som vedlegg D. Dette er et organ hvor deltakerne kan motta og dele informasjon. R7 illustrerer funksjonen til fylkesberedskapsrådet:

“Det er et formelt fora (fylkesberedskapsrådet), som for eksempel brukes når vi skal koordinere mottak av reaktordrevne fartøy i Tromsø. Forsvaret sier ifra i foraet om at det kommer et fartøy, og foraet gjør sine sivile tiltak for å forberede seg på at det skal komme. For eksempel forbereder vi vår CBRN-avdeling, og mobiliserer sånn at hvis det oppstår en uheldig hendelse er vi klare” (R7).

R1 peker likevel på at sektorprinsippet står fast, og medlemmene er hver for seg ansvarlig for tiltak i sine sektorer som følge av den informasjonen de mottar i fylkesberedskapsrådet. Rådet har altså ikke noen formell beslutningsmyndighet utover den enkelte medlems beslutningsmyndighet over eget område (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 72). Det utgjør derfor hovedsakelig en arena for drøfting og gjensidig orientering mellom de ulike aktørene. Fylkesberedskapsrådet møtes i utgangspunktet to ganger i året, men kan også bli kalt inn basert på medlemmenes behov (Statsforvalteren i Troms og Finnmark, 2022. s. 3). R1 forteller at det er sjeldent andre enn statsforvalteren som kaller inn til møte (R1). Det var likevel et bredt inntrykk av at respondentene opplevde arenaen som en effektiv møteplass for å etablere kontakt mellom deltakere, og å utveksle informasjon mellom sektorer (R1, R5, R7).

I tillegg til statsforvalterens samordningsrolle på regionalt nivå har kommuner samordningsrolle på lokalt nivå, og DSB samordningsrolle på sentralt nivå (R2, R3, R5, R6, R7). De skal sammen med FOH sy sammen et helhetlig situasjonsbilde, og utarbeide et overordnet nasjonalt plangrunnlag som danner grunnlaget for videre beredskapsplanlegging på et overordnet nasjonalt nivå.

4.2.2.5 Øvelser

Samtlige respondenter peker på øvelser som en sentral arena for å samordne de sivile og militære aktørene i totalforsvaret, og understreker viktigheten av øvelser for å kunne trene på evnen til å samvirke (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7). Derimot var det noe uenighet om i hvilken grad respondentene opplever at den sivile støtten til Forsvaret ble tilstrekkelig testet i øvelser. Samtlige respondenter nevnte NATO-øvelsene “Trident Juncture 2018” (TR18) og “Cold Response 2022” (CR22), som sentrale samvirkeøvelser som trenger den sivile støtten til Forsvaret. TR18 fant i all hovedsak sted i Trøndelag, Møre og Romsdal, Østfold, Oppland og Hedmark. CR22 fant sted i Innlandet, Nordland, Troms og Finnmark. Selv om dette ikke er rene totalforsvarsøvelser ble det tydelig gjennom intervjuene med R2 og R5 at Forsvaret var avhengig av totalforsvaret for å kunne gjennomføre øvelsene. R2 og R5 fortalte at TR18 representerte revitaliseringen av totalforsvaret og den gjensidige støtten mellom sivil og militær side. Siden CR22e, som blant annet foregikk i Troms og Finnmark, fant sted i 2022 er det enda ikke publisert noen evalueringsrapport som forteller hvorvidt øvelsen evnet å teste den sivile støtten tilstrekkelig. Derimot har øvelse TR18 blitt evaluert. Evalueringene er gradert “BEGRENSET”, men i en kronikk forteller Cecilie Dae, direktør i DSB at hovedkonklusjonen er at den generelle oppfatningen at øvelsen var vellykket. Hun forteller imidlertid at øvelsen også avdekket også utfordringer knyttet til situasjonsforståelse, informasjonsdeling og koordinering, og at dette kan komme av at kjennskapen til hverandres ressurser og behov er begrenset (Daae, 2018). R2 uttrykker at selv om TR18 var vellykket, ser hen behovet for å få i gang øvelser som er rene totalforsvarsøvelser, og trekker frem ToTex som et eksempel på en ren totalforsvarsøvelse fra den kalde krig.

R4 og R6 forteller at deres kommuner ikke var involvert i Cold Response 2022 annet enn av sikkerhetsmessige årsaker for å sikre innbyggerne fra eksempelvis trafikkulykker. Under samtalen om øvelser forteller R6 at de valgte å anbefale Forsvaret å avlyse vinterøvelsene i 2021 og 2022. Dette var på bakgrunn av at kommunene var lite involvert i planleggingen av

en vinterøvelser som skulle finne sted i Troms og Finnmark. Hen mener at dersom kommunene hadde vært involvert i planleggingen, og fått informasjon av noe substans tidligere, kunne kommunene bedre lagt til rette for at Forsvaret nådde sine mål. I en epost-korrespondanse med en representant for Statsforvalteren i Troms og Finnmark fremgår det at Statsforvalteren spilte en rolle under CR22 ved å ha ansvar for å koordinere- og bidra til deling av informasjon mellom sivil og militær side, og gjennomføring av møter i forkant av øvelsen (Statsforvalter Troms og Finnmark, personlig kommunikasjon, 23. mai 2022).

Ved spørsmål om respondentene mener man har evnet å trene den sivile støtten til Forsvaret gjennom øvelser er svarene noe sprikende. Samtlige respondenter peker på at det å trene totaliteten i totalforsvaret kan bli for omfattende og ressurskrevende, slik at øvelser kun evner å representere et utdrag av en hendelse (R1, R2, R3, R4, R5, R7). R2 uttrykker at man ikke klarer å trene helheten i det, og er usikker på i hvilken grad man har kapasitet, beredskap og utholdenhet i hele totalforsvaret til å møte en omfattende trussel. I tillegg peker flere respondenter på at sivile aktører ikke har samme mulighet til å trene like mye som Forsvaret gjør (R1, R2, R3, R6).

“Det er ressurskrevende å være med på øvelser. Det er ikke mange som øver så mye som forsvaret gjør. Forsvaret er liksom en beredskapsorganisasjon ikke sant. Det er liksom ikke bruk for oss før det er bruk for oss. Men i så og si alle andre etater driver jo business hver eneste dag. Og da er det klart at appetitten til å da øve såpass ofte som Forsvaret gjør er ikke alltid til stede” (R2).

Fordi det er ressurskrevende med øvelser, blir det gjerne i stedet gjennomført såkalte “table-top”- eller kommandoplass-øvelse, som er en øvelse hvor tiltakene ikke iverksettes reelt, men at man prater seg gjennom ulike scenarioer. R2, R5 og R7 trekker frem Polaris Gram som et eksempel på en slik kommandoplass-øvelse. Videre påpeker R5 at man på operasjonelt nivå har øvelser regelmessig, men at øvelser på regionalt nivå gjerne skjer etter forespørsel fra de sivile, eller de lokale militære sjefene. Hen mener derfor at det på regionalt nivå er mer personavhengig hvorvidt det gjennomføres øvelser. R7 peker også på at Trident Juncture og Cold Response er nasjonale øvelser, og at man på regionalt nivå er mer forsiktig med å gjennomføre totalforsvarsøvelser.

4.2.2.6 Liaison-ordninger

Et virkemiddel som flere av respondentene nevner at blir anvendt for å fremme samvirke er liaison-ordninger (R2, R5, R7). I DSBs nasjonale veileder for liaisonfunksjoner fremgår det at den viktigste funksjonen til en liaison er å være et forbindelsesledd mellom to organisasjoner, for å forbedre informasjonsflyten mellom organisasjonene og å oppnå bedre kjennskap til hverandre (DSB, 2017, s. 10).

Under intervjuene kommer det frem at Forsvarsstaben har 3 liaisoner som er fast utplassert hos politidirektoratet, DSB og til rederiforbundet (R2). FOH har totalt 90 liaisoner fra 29 ulike etater i den sivile delen av totalforsvaret, som har ulik virksomhet i henhold til oppgaver og mandat (R5). Blant annet har FOH etablerte liaison-avtaler med Politidirektoratet og DSB. Denne ordningen er sentral fordi Politidirektoratet og DSB er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, som er lederdepartement ved sivile nasjonale kriser, mens FOH er underlagt Forsvarsdepartementet som er leder ved sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 17). I tillegg ble det ifølge Meld. St. 5 ((2020 - 2021), s. 65) brukt utstrakt liaison-ordninger på etatsnivå under TR18.

“Slik får vi jo dag til dag-samtaler, og har en person vi kan forholde oss til direkte i forhold til de prosessene, og visa versa når det skjer ting på sivil side. Da kan vi bare gå gjennom den liaison her på kontoret. DSB har jo samordningsrollen i den sivile sektoren” (R5).

På regionalt nivå forteller R7 at sivilforsvaret utplasserte liaisoner til Hæren i forbindelse med gjennomføringen av øvelsen CR22 for å diskutere hvilken rolle Sivilforsvaret, Hæren, og Heimevernet ville hatt i ulike scenarioer. Ordningen ble brukt for å kunne diskutere de situasjonene der organisasjonenes ulike oppgaver potensielt kunne stride med hverandre (R7). R2, R5 og R7 var de eneste respondentene som nevnte liaison-ordninger.

4.2.2.7 Sentralt totalforsvarsforum

Respondentene fra Forsvarsstaben og FOH nevner begge to Sentralt totalforsvarsforum som en viktig formell samordningsmekanisme på et strategisk og operasjonelt nivå (R2, R5). Forumet er et sivilt-militært samarbeidsorgan som består av representanter fra Forsvaret og sivile direktorater og etater med ansvar innenfor samfunnssikkerhet og totalforsvar. Det er

etablert som en møteplass for gjensidig orientering, samordning og koordinering av aktuelle totalforsvarsrelaterte problemstillinger, og utfordringer knyttet til sivilt-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. Blant annet har forumet hatt to ekstraordinære møter det siste året grunnet pandemien og Ukraina-konflikten. Da diskuteres det hva disse hendelsene betyr for totalforsvarsberedskapen, og aktørene orienterer hverandre om sin egen beredskap (R2). Målet er ifølge R5 å etablere felles situasjonsforståelse.

I likhet med fylkesberedskapsrådet har ikke sentralt totalforsvarsforum beslutningsmyndighet eller operative funksjoner, men er heller et rådgivende organ. R2 peker på at selv om forumet utgjør en viktig arena for å drøfte problemstillinger, så kunne det med fordel ha vært større fokus på at de øvrige delene av totalforsvaret samles og rådfører de aktuelle departementene om tiltak.

4.2.3 Oppsummering

Samvirkeprinsippet står fast i det norske beredskapssystemet, noe som innebærer et selvstendig ansvar for å sikre samvirke med relevante aktører. Empirien viser at selv om den sivile støtten til Forsvaret reguleres gjennom beredskapslovgivningen, har de fleste mekanismene som er etablert for å koordinere det sivile-militære samvirke som hensikt å dele informasjon om sårbarheter, risikoer, kapasiteter og begrensninger for å skape et felles situasjonsbilde, samt etablere kontakt og kjennskap mellom relevante aktører. DSB, statsforvalteren og kommuner er alle samordningskanaler som skal videreformidle relevant informasjon for å danne et reelt felles situasjonsbilde, som på øvre hold bidrar med utarbeidelsen av et nasjonalt beredskapssystem. Dette nasjonale beredskapssystemet danner videre grunnlag for beredskapsplanverket til underliggende etater, og det er statsforvalterens oppgave å samordne dette på regionalt nivå. Dette gjøres blant annet gjennom fylkesberedskapsrådet, som er en møtearena og et rådgivende organ der ledere for fagetatene er representert. Videre trekkes liaison-ordningene også frem som et virkemiddel for å utveksle informasjon mellom aktørene. Aktørene integreres videre gjennom øvelser, hvor man får testet og evaluert sin evne til å samvirke.

4.3 Forutsetninger for sivilt-militært samvirke i totalforsvaret

Ifølge Justis- og Beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet forutsetter samvirke: *“forståelse, tillit og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur, og en vilje til å stille ressurser til disposisjon”* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

4.3.1 Rolleforståelse og ansvarsforhold

Samtlige av respondentene har i stor grad samme forståelse av begrepet samvirke.

Respondenten fra Statsforvalteren beskriver samvirke som *“å utfylle hverandre, fordi man har ikke alle ressurser selv, så ved å samvirke danner man en helhet for å få til det man skal”* (R1). Flere av respondentene påpeker at det er vanskelig å finne en formell definisjon, men at man kan snu ordet samvirke til å handle om *“evnen til å virke sammen”* (R2, R3, R5). R2 peker også på viktigheten av å trene på denne evnen, og peker på Cold Response 2022 som er viktig øvelse for totalforsvaret. R4 og R5 er de eneste som påpeker det å være gitt et oppdrag, eller et felles mål som gjør at man må være god i samspill for å i sum kunne fungere bra (R4, R5).

“Innenfor samvirkeprinsippet har vi jo ulike arbeidsoppgaver, men vi skal bruke ressursene for å gjøre noe sammen. Da må vi virke sammen og bringe ressursene til hverandre, avdekke behov som andre har, som de ikke selv kan ordne, men som kanskje vi kan gjøre noe med. Så det innebærer å spille hverandre gode for å løse et felles oppdrag” (R5).

R7 er den eneste som peker på at det å samvirke handler om at alle kjenner sin egen og andres roller: *“... Og at alle vet hva de kan bidra med inn, og hva de er avhengig av de andre etatene for å kunne løse en spesifikk operasjon”*.

R5 uttrykker at mesteparten av det uformelle samvirke i totalforsvaret skjer innenfor rammen av samvirkeprinsippet, og påpeker at dette prinsippet gjør at den norske totalforsvarsmodellen skiller seg fra andre lands totalforsvar: *“For vi har ingen faste bindinger på ting, men det er et fleksibelt system og fleksibilitet er jo et viktig prinsipp for å kunne møte en krise man ikke vet”* (R5). Dette innebærer at man ikke er bundet opp av noen særlig strenge strukturer, men at man har en ledelse på toppen som tar beslutninger som må følges opp på operasjonelt, regionalt og lokalt nivå. Respondenten fra Statsforvalteren påpeker også at beredskapssystemet er et fleksibelt krisehåndteringssystem, men har en opplevelse av at denne fleksibiliteten kan være en hindring for sivile aktørers vilje og evne til å samvirke:

“En ting er at de er klar over samvirke, en annen ting er om de lar seg samordne for å si det sånn. De styrer jo seg selv til vanlig, og så skal man plutselig begynne å være rund i kantene og dele det du kanskje hadde hundre prosent ansvar for selv før” (R1).

Ved spørsmål om å utdype hva respondenten mener med dette forklarer hen at det ikke finnes noe felles regime som styrer sivil side av totalforsvaret på samme måte som Forsvarsdepartementet styrer Forsvaret. FOH kan på militær side beslutte hvordan man driver operasjoner, men at det på sivil side ikke finnes tilsvarende med samme myndighet. Derimot er det sivile oppdraget gitt gjennom beredskapssystemet, der samvirkeprinsippet legger til grunn at totalforsvarsaktører selv må ha styring på at deres planer underbygger støtten til Forsvaret. Statsforvalteren samordningsfunksjon er kun rådgivende, og Statsforvalteren er derfor avhengig av at den enkelte sektor har planverket på sin side, slik at man har noe å samordne opp imot.

“Vi har jo ikke noe etat som kan samordne den biten er. Vi har departementer, men det blir ikke tilnærmet så sterkt og ryddig som i Forsvaret. FOH kan jo beslutte hvordan de skal drive operasjoner på Forsvarets side, men DSB da, som har tilsvarende FOH sin rolle på sivil side kan ikke bestemme hvordan vegvesenet eller helsevesenet skal fungere” (R1).

R1 forteller videre at den eneste sivile sektoren som har fått en tydelig oppdragsformulering er Helse Nord i forbindelse med pandemien. Hen peker videre på at oppdragene først kommer når en hendelse oppstår, som for eksempel pandemien. Dette underbygges av R5, som rett i forkant av intervjuet hadde deltatt på en samvirke-konferanse i regi av FOH. Under denne konferansen fikk de tilbakemelding fra sivil sektor at bestiller-kompetansen i Forsvaret, altså beskrivelsen av hva Forsvaret har behov for, og kjennskap til hva de sivile kan tilby, er mangelfull fordi det ikke er ofte at det sivile direkte støtter Forsvaret. Den sivile støtten til Forsvaret skjer gjerne litt ut i konfliktspekteret når krig truer. Dette underbygges av R4 og R6 opplevelse av lite tydelige rammer for kommunenes rolle i totalforsvaret. Kommunene har et ansvar i henhold til sivilbeskyttelsesloven, og har i den forbindelse også selv ansvar for å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse relatert til totalforsvarsutfordringer. Men ifølge R4 har ikke slike kriser vært på dagsordenen de siste 30 årene, og det er derfor kun en håndfull kommuner som har valgt å se på dette. Hen understreker behovet for god forankring, og at kommunene blir informert om hva forventningene er, og hva oppdraget er. Dette samsvarer med R1 sitt inntrykk av at man i sivil sektor sjelden har fokus på samfunnssikkerhet og beredskap, og derfor ikke setter av ressurser til det.

Likevel peker både R1, R4 og R5 på at det ble en fornyet vekt på betydningen av kriseberedskap i sivil sektor etter at NATO etablerte en liste over sju grunnleggende forventninger til kritiske samfunnsfunksjoner i 2016. De sju grunnleggende forventninger til kritiske samfunnsfunksjoner er: *sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske offentlige tjenester, robust energiforsyning, evne til å kontrollere forflytninger av mennesker, robust mat- og vannforsyning, evne til å håndtere masseskader, robuste kommunikasjonssystemer, robuste transportsystemer* (Meld. St. 5 (2020 - 2021), s. 59). Basert på dette har de to kommunene som har deltatt i denne undersøkelsen begge iverksatt totalforsvars-ROS analyser av scenarioer knyttet til kriser (R4, R6). Resultatet av disse analysene er gradert og unntatt offentlighet, men R6 peker på logistikkproblemer som kan føre til utfordringer ved mottak av allierte styrker og ivaretagelse av lokalsamfunnet i tilfelle krig som generelle sårbarheter de har identifisert. Disse sårbarhetene blir videre rapportert til Statsforvalteren. R4 og R6 har inntrykk av at kun en håndfull andre kommuner har gjennomført slike totalforsvars-ROS-analyser, og R4 uttrykker at årsaken til dette er at oppdraget ikke har vært forankret godt nok:

“Jeg tror man må bevisstgjøres på en annen måte om de oppdragene som berøre både militære og sivile myndigheter. Det må forankres på tvers nasjonalt. Hva er forventningene? Hva er oppdraget? Hva er realistisk? Og hvordan skal man jobbe med dette?” (R4).

Det kommer også frem gjennom intervjuene at de sivile og militære aktørers mandater kan kollidere. Sivilforsvarets primæroppgave er å bistå redningstjenesten, nød- og beredskapsetater og andre myndigheter med skadeforebyggende og skadebegrensende tiltak. (Meld. St. 5. (2020 - 2021), s. 21). R7 peker på at sivilforsvaret derfor ikke deltar direkte i fiendtligheter, men at sivilforsvarets oppgave med å beskytte det sivile samfunn i henhold til sivilbeskyttelsesloven kan stride med Forsvarets formål. Sivilforsvarets skadeforebyggende oppgaver innebærer ansvar for tilfluktsrom, evakuering og befolkningsvarsel i tilfelle krise eller væpnet konflikt (Meldt. St. 5. (2020 - 2021), s. 21). R7 utdyper at dette innebærer å varsle om krigshandlinger, noe som er uproblematisk dersom det er fiendtlige krigshandlinger. Derimot har også sivilforsvaret ansvar for å varsle befolkningen når krigshandlingene kommer fra alliert side.

“Men hvis vi varsler om det i forkant så forteller vi jo fienden planen. Så der er det på en måte en logisk krasj. Vi bryter vår plikt hvis vi ikke varsler sivilbefolkningen, samtidig så kan vi ødelegge oppdraget til Forsvaret dersom vi varsler” (R7).

I tillegg til å ha stridende mandat påpekes det av respondentene at Forsvaret er en “ren beredskapsorganisasjon”, og har derfor større kapasitet til prioritere totalforsvarssamarbeidet enn den sivile dimensjonen. De sivile aktørene har gjerne andre primæroppgaver, som gjør at det å bruke ressurser på totalforsvarsberedskap ikke alltid kan være en prioritering. R1 uttrykker at samfunnssikkerhet og beredskap ikke er det som blir satt av mest ressurser til i kommuner, fylkeskommuner og statlige etater. Dette underbygges av R4 som forteller at ved ressursknapphet i kommunene er det vanskelig å kunne frigjøre midler til å bistå Forsvaret.

“Hvis for eksempel kommunen skal bistå totalforsvaret med å frigjøre ressurser innenfor helse og omsorg, hva gjør vi med våre pasienter da? Vår bemanning er jo tilpasset normal tjenesteproduksjon i fredstid. Det blir jo vanskelig å planlegge for det da” (R4).

Også på militær side påpeker R2 at de sivile aktørene ikke har samme kapasitet til å være med på øvelser som Forsvaret, da Forsvaret som en beredskapsorganisasjon øver veldig ofte.

4.3.2 Kjennskap og tillit

Kontakten mellom totalforsvarsaktørene skjer ofte i formelle rammer, slik som den faste møtevirksomheten i fylkesberedskapsrådet eller i sentralt totalforsvarsforum. Disse forumene, samt liaison-ordningene, blir også trukket frem som et middel for å oppnå et mer uformelt kjennskap til de andre aktørene. Samtlige av respondentene forteller at det å kjenne hverandre er grunnleggende for å oppnå godt samvirke. “For å få det til å fungere er det viktig at man møter hverandre og at man kjenner hverandre. Da koster det så mye mindre å ta kontakt og å dele informasjon” (R1). R5 forteller at dette er en kjent sårbarhet i dagens totalforsvar, da hen tror at tverrsektorielle forståelsen av hverandre er mangelfull, og understreker viktigheten av samvirke-konferanser og møter, fordi det legger opp til at man kan bli kjent med hverandre ansikt til ansikt.

“Den uformelle kontakten er veldig viktig. For det finnes gode systemer for å ta formell kontakt, gjennom formelle skriv og sånt, men det er jo veldig tidkrevende. Så

jo mer man kan løse på lavest mulig nivå gjennom uformell kontakt, jo bedre er det”
(R5).

R7 mener også at for å kjenne hverandre så må man delta i de samme foraene. *“Man må delta i de samme foraene, slik som fylkesberedskapsrådet og eller samvirkemøter gjennomført av DSB”* (R7). R4 og R6 oppgir at de opplever at Forsvaret i liten grad er opptatt av kommunenes myndighetsforvaltning. R6 uttrykker at dette er fordi det ikke finnes noen god felles arena mellom kommunen og Forsvaret, og forteller at kommunen ikke kjenner Forsvarets virksomhet utover det som står i media.

“Forsvaret kjenner sikkert godt til kommunene på et overordnet strategisk nivå, men når man kommer ut i det lokale så er nok ikke kunnskapen om kommunen så stor. Kunnskap og personlige relasjoner er jo det som ligger til grunn for samvirke” (R6).

Statsforvalteren har det regionale ansvaret for å tilrettelegge for kjennskap mellom totalforsvarsaktørene, og gjør dette gjennom fylkesberedskapsrådet. Kommunene er ikke en del av fylkesberedskapsrådet, men R6 mener at det ikke er hensiktsmessig å inkludere kommunene i dette rådet. Derimot mener hen at kjennskapen rundt kommunenes rolle er en utfordring som Statsforvalteren bør ta tak i. R5 peker også på at en utfordring med tanke på kjennskap til andre aktører er den høye rotasjonen blant offiserer i Forsvaret. Dette gjør at det å selge totalforsvarsbudskapet og å gjøre kjent hvordan totalforsvarsmekanismene fungerer, kan bli en utfordring. *“Forsvaret er jo veldig opptatt av kuler og krutt, og å ta mål, men har kanskje for liten grad av forståelse for totalforsvaret og den måten det fungerer på. Det er heldigvis godt forankret på operasjonelt nivå”* (R5). R3 har også inntrykk av at utskifting av folk kan være en utfordring for samvirke, da evnen til å samvirke *“er ferskvare, og må repeteres jevnlig”* (R3).

Videre trekker R1 og R5 frem at kulturelle forskjeller mellom den sivile og den militære sektoren kan påvirke tilliten mellom aktørene. Begge respondentene forteller at Forsvaret er mer preget av struktur og metodiske tilnærminger, og er i større grad vant til tydelige ordre enn hva den sivile sektoren er. R1 mener at dette skaper en trygghet og tillit fordi det gjør samarbeidet mer forutsigbart, og er følgelig lettvent å samordne mot.

4.3.3 Informasjonsdeling

Samtlige av respondentene understreker viktigheten av at aktørene i totalforsvaret har kunnskap om hverandre (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7). Fylkesberedskapsrådet, Sentralt totalforsvarsforum og generelt samvirke-konferanser blir trukket frem som arenaer som blant annet har den hensikt at aktørene kan utveksle informasjon om hverandres virke. I tillegg blir samordningskanalene som skal formidle informasjon om lokale og regionale forhold til øvrig myndighet trukket frem som en vertikal arena for informasjonsdeling. Likevel peker flere av respondentene på at informasjonsutvekslingen mellom den militære og sivile dimensjonen er preget av graderingsproblematikk (R1, R4, R5, R6, R7). Respondenten fra FOH oppgir at det å utveksle et tverrsektorielt høy-gradert situasjonsbilde kan være ressurskrevende (R5). Respondentene fra kommunene oppgir at ved for eksempel øvelser ble ikke kommunene gitt nødvendig informasjon. *“Vi fikk egentlig bare ugradert informasjon som var av lav verdi for kommunal beslutningstaking. Dette gjorde at for å være sikker på at befolkningen var trygg, så valgte vi å gi råd om å avlyse øvelsen. Det kunne jo ha vært unngått, hvis kommunene hadde hatt en bedre situasjonsforståelse”* (R6). Øvelsen det er snakk om var Forsvarets vinterøvelse i 2020. Fordi kommunen ikke opplevde å ha tilstrekkelig informasjon om operasjonsmønstre til øvelsen, eller sykdomsbildet til de allierte styrkene som skulle komme, anbefalte kommunen å avlyse øvelsen for å ivareta befolkningen sikkerhet. Spesielt i militær virksomhet er det en del begrensninger som gjør deling av visse typer informasjon utfordrende. Eksempelvis legger lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) føringer for hva slags informasjon som kan deles, samt at det stiller krav til det personellet som skal motta informasjonen. Sikkerhetsloven kapittel 5 lyder: *“informasjon er skjermingsverdig dersom det kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser at informasjonen blir kjent for uvedkommende, går tapt, blir endret eller blir utilgjengelig”* (Sikkerhetsloven, 2019, § 5-1). Informasjon som avdekker samfunnets eller statens sårbarheter vil derfor ofte være gradert. Dette bekreftes under intervjuene, da flere respondenter viste til planverk som omhandlet den sivile støtten til Forsvaret, men som var gradert, og derav ikke tilgjengelig for undersøkelsen. Noen av de sivile respondentene svarer at de, eller noen i deres virksomhet, er sikkerhetsklarert og autorisert til å få innsyn i gradert informasjon. Likevel peker R1, R2 og R5 på at det ikke nødvendigvis er at sikkerhetsgraderingen som er utfordrende, men at man ikke har felles kommunikasjonsløsninger, eller de riktige systemer for å håndtere informasjonen. R1 forteller at hen opplever at Forsvaret har veldig gode rutiner på å dele informasjon innad i egen organisasjon, da de har et felles system som kan koordineres på alle nivåer og i full

bredde. Hen peker også på at mangelen på et overordnet felles system for alle aktørene gjør det utfordrende å dele informasjon på tvers av etater. *“Man blir sittende litt sånn i blinde og prøve å fortelle noen hvordan det ser ut, og så skal vi som jobber med det her forsøke å kommunisere og samle disse puslebitene”* (R1).

4.3.4 Situasjonsforståelse

“Å etablere situasjonsforståelse innebærer å oppfatte enkelthendelser, se ulike hendelser i sammenheng, tolke og vurdere disse slik at det skapes en forståelse av situasjonens betydning og potensielle utvikling for berørte personer, virksomheter og samfunnsfunksjoner. Situasjonsforståelse betinger både tilgang til informasjon (herunder etterretning, rapportering og informasjonsdeling) og evne til å nyttiggjøre seg av informasjon, herunder analysekompetanse og kapasitet” (Meld. St. 5. (2020 - 2021). s. 64).

Slik lyder det i Justis- og beredskapsdepartementets stortingsmelding *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Det uttrykkes videre at situasjonsforståelse betinger at det er gode rapporterings- og koordineringsrutiner, både mellom sektorer og forvaltningsnivåer (Meld. St. 5 (2020 - 2021), s. 64).

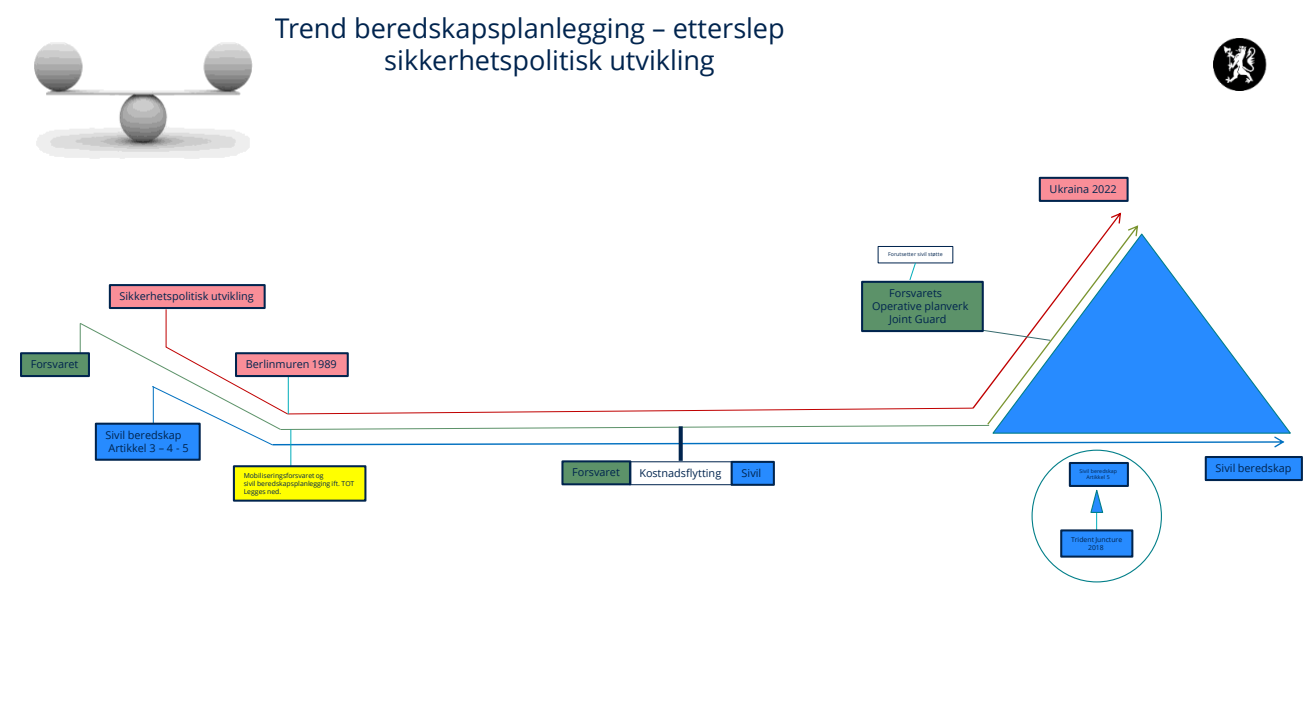
Flere av respondentene oppgir at de har inntrykk av at sivile og militære aktører har et ulikt situasjonsbilde, og knytter dette opp mot utfordringer med informasjonsdeling (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7). R4 oppgir at hen tror det er stort gap i hvordan man oppfatter problemstillinger, og peker på at sikkerhetspolitiske utfordringer ikke har vært *“fremme i pannebrasken”* i den sivile dimensjonen de siste 30 årene. R2 underbygger dette med å si at:

“Samtidig så ser vi at ved en sikkerhetspolitisk krise så er det nok ikke alle elementer i totalforsvaret som har lik forståelse av hva sammensatte trusler betyr, og hva det betyr for dem, og hva det betyr for Forsvaret, og hva det betyr for samfunnet. Det er nok litt ulik virkelighetsforståelse” (R2).

R5 har et inntrykk av at Forsvaret i stor grad har god situasjonsforståelse med tanke på Forsvarets støtte til det sivile samfunn ved naturskapte hendelser fordi dette ofte er basert på statistikk. Dersom man går inn i en periode med stor skogbrannfare eller vårflom, så kan de bygge beredskap basert på statistikk. Behovet for den sivile støtten til Forsvaret er nedfelt i

planverk, men respondenten har et inntrykk av at de sivile aktørene i større grad håndterer hendelser slik som det oppstår (R5).

I forbindelse med intervjuet med statsforvalteren ble jeg tilsendt en powerpoint brukt under en orientering av et pågående totalforsvarsprosjekt i regionen Troms og Finnmark. Illustrasjonen under viser hvordan den militære og sivile beredskapen har utviklet seg i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen siden Berlinmurens fall i 1989. Rød linje representerer den sikkerhetspolitiske utviklingen, den grønne linjen illustrerer Forsvarets beredskap, og den blå linjer illustrerer den sivile beredskapen. Som vi ser synker den totale beredskapen som følge av murens fall, dette holder seg relativt stabilt fram til Ukraina-konflikten i 2014 som videre toppet seg i 2022. Her oppstår det et skille mellom beredskapsplanleggingen i forsvarssektoren og i den sivile sektoren, foruten en økt beredskap som følge av øvelse Trident Juncture i 2018. Figuren er lagt til i full størrelse som vedlegg E.



Figur 5: Trend beredskapsplanlegging (Statsforvalter Troms og Finnmark, 2022).

Illustrasjonen samsvarer med R7 sitt inntrykk av etter den kalde krig har man levd i en illusjon av dyp fred, som har ført til at man ikke har brukt ressurser på å bygge en realistisk og reelt sivil beredskap. Hen peker blant annet på det at det ikke har blitt bygd nye tilfluktsrom siden 1998.

Gjennom øvelser, spesielt NATO-øvelsen Trident Juncture i 2018, kommer det også frem at det å etablere en felles situasjonsforståelse er utfordrende. Ulike roller, ansvar, myndighet og oppdrag vil føre til ulikt behov for informasjon, og vektingen av den tilgjengelige informasjonen vil variere. Justis- og beredskapsdepartementet har derfor uttrykt at de i fellesskap med Forsvarsdepartementet skal vurdere hvordan man kan formidle trussel og risikoinformasjon for å forbedre den samlede nasjonale situasjonsforståelsen (Meld. St. 5. (2020 - 2021), s. 64). Dette kommer også til syne på lokalt nivå, der kun et fåtall av kommuner og statsforvaltere har kartlagt risiko og sårbarheter knyttet hendelser i den øverste delen av krisespekteret (Meld. St. 5. (2020 - 2021), s. 64).

4.3.5 Oppsummering

Funnene i dette kapitlet viser at aktørene har en felles forståelse for hva det vil si å samvirke, og det kommer frem at mye av det uformelle samvirke i totalforsvaret skjer innenfor samvirkeprinsippet. Dette gjør følgelig den norske totalforsvarsmodellen fleksibel, men det kommer frem at aktørene oppfatter det sivile oppdraget som utydelig.

Respondentene vektla de å møte hverandre som en viktig forutsetning for vellykket samvirke, og pekte på at man må delta i de samme forumene for å oppnå slik personlig kjennskap. Samtlige respondenter var enige om at informasjonsdeling var nødvendig for å sikre samvirke, men graderingsproblematikk gjør dette utfordrende. Dersom man ikke får delt informasjon tilstrekkelig vil dette også påvirke situasjonsforståelsen til aktørene. Flere av respondentene uttrykker at den sivile dimensjonen av totalforsvaret ikke har holdt følge med den sikkerhetspolitiske utviklingen.

5 Diskusjon

I denne delen skal de sentrale funnene fra den empiriske undersøkelsen drøftes opp mot det teoretiske rammeverket. Kapitlet er strukturert etter forskningsspørsmålene som er ment til å bryte ned problemstillingen: «*Hvilke samvirkeutfordringer eksisterer ved bruk av sivil støtte i rammen av totalforsvaret?*»

5.1 Forskningsspørsmål 1: Hvordan konseptualiseres totalforsvaret?

Som belyst i empiri-kapitlet defineres totalforsvaret som den “*gjensidige støtten og samarbeidet mellom sivil og militær side for å forebygge, planlegge for, og håndtere kriser, væpnet konflikt og krig*” (DSB, 2018a). Der formålet er å “*sikre best mulig utnyttelse av*

samfunnets begrensede ressurser når det gjelder forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 15).

Ifølge Hammervoll (2014, s. 63) er et beredskapsnettverk et nettverk der *“tre eller flere selvstendige beredskapsaktører er involvert i skadebegrensning ved en uønsket hendelse”*. Målet med et slikt nettverk er at hver enkelt aktør bidrar med sine ressurser, og sin kompetanse til nettverkets samlede evne, slik at helheten utgjør mer enn summen (O’Toole, 1997, s. 45). Totalforsvaret, slik beskrevet i empiri-kapittelet, består av *“summen av landets sivile og militære ressurser, som jobber sammen for å forebygge og håndtere kriser, væpnede konflikter og krig”* (Hallingstorp, 2021). Totalforsvaret utgjør derfor et beredskapsnettverk, fordi at man ved å samle alle tilgjengelige ressurser skaper et helhetlig beredskap som overgår hva en enkel sektor ville oppnådd på egenhånd. Under den kalde krig handlet *“det tradisjonelle totalforsvarets”* evne til å forebygge kriser, væpnet konflikt og krig om å avskrekke en potensiell aggressor fra å angripe ved å øke kostnaden ved et angrep. Totalforsvaret, altså summen av de militære og sivile ressursene, ble derfor brukt som et virkemiddel for å beskytte nasjonens territorielle integritet og suverenitet, og dermed ivareta statssikkerheten (Wither, 2020, s. 62). Det kan derfor også beskrives som en «allianse» eller en «koalisjon» karakterisert av et langsiktig forhold, med høy grad av autonomitet og høy risiko (Martin et al, 2016, s. 625). Følgelig adopterer totalforsvaret en tilnærming til beredskap som baseres på ressurskoordinering, fordi det legger til grunn at samfunnet innehar en rekke ressurser og kapasiteter som vil være nyttig i en krisesituasjon (Quarantelli, 1998, s. 76). Dette gjør at systemet har en fleksibel og situasjonsbasert tilnærming til beredskap (Pursiainen, 2018, s. 76) som kan gjøre systemet mer robust i møte med komplekse kriser.

Alexander (2002, s. 209) påpekte at ettersom frykten for fremmedstatlig aggresjon falt bort etter den kalde krigens slutt, skiftet fokuset i det nasjonale samfunnssikkerhetsarbeidet til å handle om å forsvare befolkningen fra en ekstern trussel, det han kalte «civil defence» til å beskytte samfunnet mot natur- og teknologiske kriser, det han kalte «civil protection». Følgelig mente han at førstnevnte var preget av autoritet og rigide kommandostrukturer, mens sistnevnte baserte seg på informasjonsdeling og ressurskoordinering. Videre argumenterer han at som følge av fremveksten av nye typer trusler i gråsonen mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet, eksempelvis terrorangrep, vil igjen en mer autoritær og rigid krisehåndteringsmetode vokse frem. Alexanders (2002, s. 209) begrepspar «civil defence» og

«civil protection» kan derav ha overføringsverdi til begrepene «statssikkerhet» og «samfunnssikkerhet». Førstnevnte dreier seg om å ivareta territoriell integritet og suverenitet, noe som tradisjonelt har vært Forsvarets anliggende, og sistnevnte handler om samfunnets evne til å verne seg mot uønskede hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet, 2018, s. 12). Under den kalde krig, da invasjonstrusselen var tilsynelatende høy, handlet totalforsvaret om å mobilisere hele landets ressurser for å ivareta statssikkerheten og å forsvare samfunnet mot en ekstern trussel (St.Meld. Nr. 39. (2003 - 2004), s. 15). Totalforsvaret ble således sett på som et virkemiddel en liten nasjon som Norge kunne anvende i møte med en totalitær krig. Etter den kalde krigens slutt, og faren for en totalitær krig tilsynelatende falt bort, skiftet fokuset fra å handle om statssikkerhet til å handle om samfunnssikkerhet. Totalforsvaret skulle kunne anvendes i *“hele spekteret av fred, krise og krig”*, og handler nå om at den militære delen av totalforsvaret skal dimensjoneres for å kunne beskytte sivilsamfunnet i kriser, også i fredstid. Konseptet gikk følgelig fra å fokusere på å skulle *forsvare* samfunnet mot kriser i øvre delen av krisespekteret, slik som sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt, til å fokusere på å *beskytte* samfunnet mot kriser i *hele krisespekteret*. Videre viser empirien at som følge av et igjen endret sikkerhetspolitisk bilde, særlig fremhevet av den russiske invasjon av Krimhalvøya i Ukraina i 2014, og fullskala invasjon av landet i 2022, har statssikkerhetsbegrepet igjen blitt vektlagt i det norske totalforsvaret. Likevel synes totalforsvarets fleksible og ressurskoordinerende tilnærming til krisehåndtering og beredskap å bestå i både det tradisjonelle-, det moderne- og det nye totalforsvaret.

Empirien viser at aktørenes forståelse av totalforsvarskonseptet i noen grad var omforent. Likevel kan det se ut til at forståelsen av formålet med totalforsvaret er preget av deres rolle i totalforsvaret på horisontalt og vertikalt nivå. Respondentene fra Forsvarsstaben og FOH understreket viktigheten av et totalforsvar for at Forsvaret skulle kunne løse sin oppgave, som hovedsakelig er å ivareta statssikkerheten. R2 pekte på at totalforsvaret utgjør grunnmuren for Forsvarets tre pilarer: nasjonal operativ evne, nato-medlemskap og bilaterale avtaler med enkeltnasjoner. De sivile aktørenes forståelse av totalforsvarskonseptet hadde i større grad et fokus på at formålet med totalforsvaret var best mulig ressursutnyttelse, uten å vektlegge *hvorfor* man trengte en god ressursutnyttelse. Dette kan tyde på at konseptualiseringen av totalforsvaret er avhengig av hvordan aktørene vurderer trusselbildet som totalforsvaret skal håndtere. Hvilket trusselbilde aktøren har kan i stor grad være avhengig av hvilken sektor aktøren tilhører, og hvilket nivå aktøren arbeider på. Eksempelvis da de militære

respondentene (R2, R5) vektla statssikkerhet, mens de sivile aktørene (R1, R3, R4, R6, R7) vektla ressursutnyttelsen i sin forståelse av totalforsvaret. Dette kan på den andre siden begrunnes med at begge de militære respondentene i denne undersøkelsen representerer det strategiske nivået i totalforsvaret, og således kan ha et situasjonsbilde som er mer oppdatert enn eksempelvis på regionalt og lokalt nivå.

Delkonklusjon

Forskningsspørsmål 1 viser at konseptualiseringen av totalforsvaret, altså hvordan man forstår konseptet, er kontekstuellet betinget. Dette innebærer altså at hvilken sektor man tilhører, hvilket forvaltningsnivå man opererer på, og hvordan man oppfatter trusselbildet har betydning for hvordan man forstår totalforsvaret, og formålet med det.

Dette illustreres av utviklingen fra et tradisjonelt totalforsvarskonsept, til et moderne totalforsvarskonsept, og videre et «nytt totalforsvarskonsept», samt gjennom aktørenes ulike vektlegging i sine beskrivelser av totalforsvaret. Hvordan aktørene definerte totalforsvaret ser ut til å være betinget av hvilken sektor eller hvilket nivå de tilhører. Den militære dimensjonen vektla totalforsvaret som et middel for å ivareta Forsvarets primæroppgave, som er å beskytte statssikkerheten. De sivile aktørene hadde større fokus på ressursutnyttelse uten å vektlegge hvorfor man trengte ressursutnyttelse. Dette kan likevel skyldes at de militære respondentene i denne undersøkelsen representerte det strategiske nivået, og dermed jobber med Forsvarets primæroppgaver til vanlig.

På tross av at forståelsen av hva totalforsvaret skal være et svar på er betinget av hvordan man vurderer trusselbildet, består grunnideen om at totalforsvaret handler om en utnyttelse av alle samfunnets tilgjengelige ressurser ved kriser som overgår en enkelt sektor sin kapasitet.

5.2 Forskningsspørsmål 2: Hvilke formelle koordineringsmekanismer er på plass for å sikre samvirke i totalforsvaret?

Som belyst i forskningsspørsmål 1 er det ingen sektor i det norske samfunnet som har kapasiteten til å håndtere kriser på egenhånd. Å løse tverrsektorielle utfordringer, slik som kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt, forutsetter at aktørene samvirker på tvers av sektorer. Samvirkebegrepet har noe varierende meningsinnhold (Aasland & Braut,

2018, s. 186), men er gjerne knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap i form av det fjerde beredskapsprinsippet. Det presiserer at «*myndigheter, virksomheter og etater skal sikre best mulig samvirke og samarbeid med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering*» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 16). Totalforsvarets prinsipp om å utnytte alle samfunnets tilgjengelige ressurser i «*forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret*» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 15), fordrer følgelig et sivilt-militært samarbeid.

Totalforsvaret er dermed en operasjonalisering av samvirke-begrepet som defineres som “*å arbeide sammen mot et felles formål*” (Kristiansen et al, 2017, s. 16).

Når et system består av flere aktører som er gjensidig avhengige av hverandre for å oppnå et felles formål, oppstår det et behov for koordinering (Kristiansen et al, 2017, s. 61). Dette er spesielt viktig når organisasjonene har motstridende funksjonelle ansvarsområder (Sydnes, 2011, s. 26), noe som kan sies å være gjeldende for totalforsvaret. Koordinering innebærer både *prosessen* og *målet* med å bringe sammen elementene for å oppnå et felles formål. Slik koordinering skjer ikke av seg selv, og krever interaksjon, tilgjengelighet og kompatibilitet av ressurser (Sydnes, 2011, s. 27). For å tilrettelegge for dette det bør det etableres administrative virkemidler som kan integrere enhetene i organisasjonen (Martinez & Jarillo, 1989, s. 490). Slike administrative virkemidler kan være både formelle og uformelle (Kristiansen et al, 2017, s. 26). Formelle mekanismer innebærer det regelverket, forskrifter, planverk og formelle avtaler som søker å koordinere enhetene i en organisasjon, mens de uformelle er mekanismer som ikke er nedfelt i formelle mandat men som handler om laterale forhold, personlig kommunikasjon og organisasjonskultur (Sydnes, 2011, s. 27).

Ifølge Forsvarsdepartementet bygger den sivile støtten til Forsvaret på tre grunnleggende virkemidler: Beredskapslovgivning, samarbeids- og beredskapsorganer, og øvelser (Prop. 62 S (2019 – 2020), s. 71).

Beredskapslovgivningen og rekvisisjonsordningen utgjør formelle mekanismer ment for å koordinere den sivile støtten til Forsvaret, fordi det er en standardisering av hvilke tilfeller, og hvordan Forsvaret kan hente ut støtte i krigstid (Martinez & Jarillo, 1989, s. 491). Det er tiltak som skal sikre at Forsvaret har tilgang på alle nødvendige ressurser for å ivareta sin funksjon.

Det utvider ressursgrunnlaget til Forsvaret, og vil derav føre til økt beredskap. Distinksjonsprinsippet på den andre siden er en koordineringsmekanisme ment for å kontrollere den sivile støtten til Forsvaret. Det er også et viktig element å integrere i beredskapsplanlegging og øvelser fordi det legger begrensninger på hvilke og hvordan Forsvaret kan bruke de sivile ressursene.

Med unntak av beredskapslovgivningen viser denne undersøkelsen at mye av samvirke i totalforsvaret skjer i rammen av samvirkeprinsippet. Prinsippet kan forstås som en desentralisering av beslutningsmyndigheten, som legger mye av ansvaret på den enkelte myndighet, virksomhet og etat (Martinez & Jarillo (1989, s. 491). Derfor er flere av mekanismene ment for å koordinere det sivil-militære samvirke i totalforsvaret av en fleksibel art, uten rigide strukturer og kommandolinjer. Dette kan være hensiktsmessig, da fleksibilitet gjør et system mer rustet til å håndtere en krise preget av usikkerhet (Pursiainen, 2018, s. 76; McConnell & Drennan, 2006, s. 64).

Dette illustreres blant annet av de belyste samarbeidsorganene, som kun har rådgivende funksjoner, eller har som formål å tilrettelegge for informasjonsdeling for å skape et felles situasjonsbilde. Dette er eksempelvis fylkesberedskapsrådet og sentralt totalforsvarsforum. Det å utveksle informasjon om hverandres mandat, strukturer, kapasiteter og begrensninger er en forutsetning for å kunne utnytte hverandres ressurser på en hensiktsmessig måte (Hammervoll, 2014, s. 21). Totalforsvaret omfang tilsier at en slik informasjonsdeling må skje på både horisontalt og vertikalt nivå. Vertikalt samvirke handler om samvirke mellom aktører på ulike hierarkiske nivåer, slik som forvaltningsnivåer (Fimreite et al, 2017, s. 23). Horisontalt samvirke handler om samvirke mellom likestilte parter (Kristiansen et al, 2017, s. 26). Den horisontale og vertikale informasjonsdelingen i totalforsvaret skjer gjennom samordningskanalene, der blant annet Statsforvalteren skal hente inn informasjon fra de regionale fagetatene som er representert i fylkesberedskapsrådet. Dette kan for eksempel være informasjon om eksisterende sårbarheter, kapasiteter og begrensninger i regionen. Den informasjonen blir videreformidlet oppover i systemet, og utgjør til slutt et samlet situasjonsbilde som danner grunnlaget for et helhetlig nasjonalt beredskapssystem (NBS). NBS beskriver videre de prosedyrer, tiltak og handlinger som skal iverksettes på ulike myndighetsnivå ved sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt (DSB, 2018c). Dette danner videre grunnlag for de underliggende etatene sine beredskapsplaner, og det er Statsforvalterens oppgave å koordinere dette med aktørene på regionalt nivå.

Samordningskanalene er hjemlet i kongelig resolusjon og forskrift om beredskapsplikt (DSB, 2018c) og utgjør en formell koordineringsmekanisme, fordi praksisen vedrørende situasjonsrapportering og informasjonsdelingen er nedfelt i mandat (Martinez & Jarillo, 1989, s. 491). Statsforvalterens rolle som samordningskanal syntes å ha to formål: hente inn informasjon *fra* deltakerne, og å formidle informasjon *til* deltakerne. Førstnevnte er med på å skape et reelt bilde av hvilke kapasiteter og sårbarheter som eksisterer i regionen, og sistnevnte er med på å gjøre aktørene bevisst på disse slik at de kan implementere dette i sine egne planer, rutiner og prosedyrer. Det fremgår likevel i empirien at det kun er den vertikale informasjonsdelingen som er forpliktende, og den horisontale informasjonsdelingen mellom eksempelvis statsforvaltere og regionale fagetater er av en mer uformell karakter. Statsforvalterens fremste samordningsorgan, fylkesberedskapsrådet har ikke noen formell beslutningsmyndighet, og det er opp til aktørene selv å bruke den informasjonen de får. Dette illustreres av eksempelet med reaktordrevne fartøy i Tromsø, der Sivilforsvaret brukte informasjonen fra fylkesberedskapsrådet for å mobilisere sin CBRN-avdeling (R7). Som R1 påpekte er statsforvalteren avhengig av at de ulike aktørene selv har planverkene sine på plass, slik at man har noe å samordne mot.

De formelle mekanismene er ofte ansett som de mest effektive fordi de tydelig definerer strukturen, rollene og funksjonen til de samhandlende organisasjonene. Likevel kan det føre til organisatoriske hindringer som følge av mangel på fleksibilitet (Kristiansen et al, 2017, s. 26). Funnene i denne undersøkelsen viser at flere av mekanismene som er etablert for å koordinere den sivile støtten til Forsvaret er formelle arenaer med mål om å oppnå uformelt samvirke. Dette er blant annet tilfelle ved fylkesberedskapsrådet, sentralt totalforsvarsforum og liaison-ordningene. Fylkesberedskapsrådet og sentralt totalforsvarsforum er kun rådgivende forumer, som legger til rette for gjensidig orientering, men har som nevnt, ikke noe videre beslutningsmyndighet. Både de felles forumene, og liaison-ordningene er mekanismer som etablerer kontakt mellom blant annet sivile og militære aktører. Noe flere av respondentene beskriver som avgjørende for evnen til å samvirke. Dette betyr også at det er opp til eksempelvis deltakerne i fylkesberedskapsrådet og sentralt totalforsvarsforum å bruke den informasjonen de får i rådet, og implementere dette i egne rutiner og prosedyrer (R1). Respondentene vektlegger likevel den kjennskapen man får til hverandre på disse felles arenaene. Flere påpekte at samvirke vil bli mer effektivt og mindre ressurskrevende dersom man har en personlig relasjon til de man skal samvirke med. Likevel syntes det at for

eksempel liaison-ordningene primært skjer på horisontalt nivå, da FOH og Forsvarsstaben hadde liaison-ordninger med DSB og politidirektoratet, og Sivilforsvaret hadde liaison-ordninger med Heimevernet og Hæren. Samtidig ble ikke respondentene spurt inngående om liaison-ordninger, og man kan derfor ikke si noe om hvorvidt de andre aktørene også tok i bruk slike ordninger.

Erfaringene fra koordineringsmekanismer implementeres gjerne i de organisasjonelle strukturene gjennom øvelser (Sydnes, 2011, s. 27). Gjennom øvelser kan man få testet evnen til å samvirke, og det skaper et grunnlag for å vurdere videre tiltak for å fremme bedre samvirke (Kristiansen et al, 2011, s. 29). Funnene i denne undersøkelsen indikerer at det sjeldent blir arrangert øvelser som har totalforsvaret som hovedfokus, men at totalforsvaret alltid er med når Forsvaret øver. Øvelse Trident Juncture 2018 trekkes frem som «revitaliseringen» av totalforsvarskonseptet, og kan derfor utgjøre grunnlaget for videre evaluering av samvirke i totalforsvaret. DSB påpekte at grunnet begrenset kjennskap til hverandres ressurser oppstod det en del utfordringer knyttet til felles situasjonsforståelse, informasjonsdeling og koordinering (Daae, 2018). Det gjenstår derfor å se om erfaringene fra denne øvelsen spilte inn på Cold Response 2022, der Statsforvalteren i Troms og Finnmark hadde ansvar for å koordinere informasjonsdelingen mellom sivil og militær side ved gjennomføring av møter i forkant av øvelsen. Trident Juncture 2018 og Cold Response 2022 var likevel øvelser på nasjonalt nivå, og det fremgikk i intervjuene at det på regionalt nivå er mer personavhengig hvorvidt det arrangeres øvelser. I tillegg fremgår det at den sivile og militære dimensjonen at totalforsvaret ikke har den samme kapasiteten til å øve. Forsvaret, som er en ren beredskapsorganisasjon trener og øver jevnlig, mens for den sivile sektoren vil deres rolle i totalforsvaret være sekundær til sine egne primærroller.

Delkonklusjon

Funnene i forskningsspørsmål 2 viser at for at et system av ulike aktører med ulike mandat og strukturer, slik som totalforsvaret, skal løse et felles oppdrag, skaper dette et behov for mekanismer som kan koordinere aktørene. Den sivile støtten til Forsvaret bygger på tre grunnleggende virkemidler: beredskapslovgivningen, samarbeids- og beredskapsorganer, samt øvelser.

Med unntak av beredskapslovgivningen skjer mye av samvirke i totalforsvaret i rammene av samvirkeprinsippet. Dette prinsippet forutsetter at aktørene selv har et ansvar i å sikre samvirke med relevante aktører. Derfor har de koordineringsmekanismene som er etablert hovedsaklig rådgivende funksjoner, eller søker å tilrettelegge for kontakt og informasjonsdeling, slik som samordningskanalene, fylkesberedskapsrådet, sentralt totalforsvarsforum, liaison-ordningene og øvelsene. Koordineringsmekanismene er derfor formelle i den forstand at de er nedfelt i formelle mandat, men er uformelle i den forstand at de ikke har noen beslutningsmyndighet. Dette gjør systemet fleksibelt, men setter også større krav til det uformelle samvirke.

5.3 Forskningsspørsmål 3: Hva er forutsetningene for vellykket samvirke i totalforsvaret?

Forskningsspørsmål 2 viser at de mekanismene som er på plass for å integrere den sivile støtten i totalforsvaret, handler om å dele informasjon og etablere et felles situasjonsbilde slik at den sivile dimensjonen har tilstrekkelig kunnskap til å dimensjonere sin egen beredskap i forhold til totalforsvarssamarbeidet. Det fremstår likevel som at dette samarbeidet er preget av fleksibilitet, og samvirkeprinsippet om at aktørene har et selvstendig ansvar for å ivareta samvirke, står fast.

Formelle mekanismer for samvirke blir gjerne ansett som den mest effektive, fordi det tydelig definerer strukturen, rollene og funksjonene til de samhandlende organisasjonene (Kristiansen et al, 2016, s. 26). Det skaper klarhet og forutsigbarhet, men mangelen på fleksibilitet kan også føre til utfordringer i møte med komplekse trusler (O'Toole, 1997, s. 45). Som avdekket i forskningsspørsmål 1 er totalforsvaret et dynamisk konsept, som utvikler seg i takt med det endrende trusselbilde. Det er følgelig et fleksibelt system, der fokuset er på samvirke og ressurs-koordinering, og aktørene ikke er bundet opp av rigide strukturer og kommandolinjer (Quarantelli, 1998, s. 2 – 17). Dette er hensiktsmessig fordi det gjør det norske totalforsvaret fleksibelt i møte med komplekse omstendigheter og nye typer trusler, samtidig som at det forutsetter et uformelt samvirke som kan supplerer de formelle mekanismene for koordinasjon (Sydnes, 2011, s. 29). I teorikapittelet presenteres det derfor en antakelse om at godt samvirke oppstår i en synergi mellom formelle og uformelle koordineringsmekanismer (Sydnes, 2011, s. 28). Som diskutert i forskningsspørsmål 2 er det flere av samordningsmekanismene som søker å oppnå uformelt samvirke mellom aktørene. De uformelle mekanismene for koordinering er basert på laterale forhold, personlig kommunikasjon og organisasjonskultur

(Sydnes & Sydnes, 2011, s. 304), og kan supplere de formelle mekanismene for å oppnå effektivt samvirke.

Shanks-Kaurin (2021, s. 59 - 63) peker på at samarbeidet mellom sivile og militære aktører kan være spesielt utfordrende dersom aktørene har delte verdier, men ulik forståelse og/eller prioriteringer. Det fremgår i empirien at respondentene generelt har et inntrykk av at aktørene som inngår i totalforsvarssamarbeidet har felles forståelse for hva totalforsvaret *er*, men som vist i forskningsspørsmål 1, så har aktørene ulike beskrivelser av hva *formålet* med totalforsvaret er. Aktørenes ulike konseptualisering av totalforsvaret kan tyde på at de har ulik forståelse for hva totalforsvaret er ment å forsvare. Dette kan være utfordrende fordi selve definisjonen på samvirke, som skissert i teorikapittelet, er å “arbeide sammen for et bestemt mål eller formål” (Kristiansen et al, 2017, s. 16). Aspektet med å “løse et felles problem” er gjentakende i flere av definisjonene på samvirke (Kristiansen et al, 2017, s. 16; Berlin & Carlström, 2008, s. 178; Martin et al, 2016, s. 625) og det vil altså være en forutsetning å ha en felles forståelse for hva formålet med samarbeidet er. Dette krever en situasjonsbevissthet, som igjen forutsetter at aktørene oppfatter elementene i omgivelsene, har en forståelse av den gjeldende situasjonen og kan forutse hvordan situasjonen vil utvikle seg (Endsley, 1988, s. 97). Det at aktørene har en ulik forståelse av formålet med totalforsvaret kan tyde på at aktørene har et ulikt situasjonsbilde.

Situasjonsbevissthet vil også være viktig for å evne å etablere tilstrekkelig beredskap, fordi man trenger kunnskap om hvilke trusler som eksisterer, samt hvilke sårbarheter som kan føre til at en hendelse utvikler seg til en krise, og hvilke ressurser som er tilgjengelig for å håndtere truslene og sårbarhetene (Perry & Lindell, 2003, s. 286). Et felles situasjonsbilde oppnås gjennom god informasjonsdeling (Hammervoll, 2014, s. 21). Empirien viser imidlertid at det å dele et tverrsektorielt høy-gradert situasjonsbilde er ressurskrevende (R5). Dette kom også frem gjennom intervjuene med kommunene, som opplyste at de opplevde at de ikke fikk tilstrekkelig informasjon til å kunne tilrettelegge for øvelser i sin teig (R6). Samtlige av respondentene hadde derfor inntrykk av at de sivile og militære aktørene hadde et ulikt situasjonsbilde (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7), og flere pekte på at sikkerhetspolitiske utfordringer ikke hadde vært på agendaen siden den kalde krig. Dette reflekterer også funnene i forskningsspørsmål 1, som tydet på at sivile og militære aktører hadde en ulik oppfatning og fokus på hva formålet med totalforsvaret er, eller hva totalforsvaret søker å forsvare.

I tillegg pekte R2 på at mange elementer i totalforsvaret har ulik forståelse for hva de nye typer truslene totalforsvaret må håndtere er, eksempelvis sammensatte trusler. En forutsetning for informasjonsdeling er at aktørene oppfatter og forstår informasjonen riktig, og informasjonen må følgelig tilpasses formålet og mottakeren (Eide & Eide, 2017, s. 17; Thomson & Perry, 2006, s. 26). For mye informasjon kan gjøre at viktig poeng forsvinner, for lite informasjon kan mangle vesentlig informasjon (Thomson & Perry, 2006, s. 26). Ved å dele informasjon kan man skape en felles forståelse av det formålet eller problemet man skal løse sammen, ved at man vet hvilke trusler man kan forvente, samt at man har kunnskap om hvorvidt de nødvendige ressursene for å løse problemet er tilgjengelige (Thomson & Perry, 2006, s. 26).

Dette er sentralt for å oppnå situasjonsbevissthet, som ikke bare handler om persepsjon av omgivelsene, men også en forståelse av dets betydning og evne til å predikere hvordan situasjonen kan utvikle seg (Endsley, 1988, s. 97). Dette samsvarer med Pollock & Steens (2022) funn i studie av norsk og britisk håndtering av pandemien, som viste at på tross av tidlige varseltegn hadde verken det norske eller britiske totalforsvaret evnet å anvende de nasjonale risikovurderingene som tydelig skisserte at pandemi var en sannsynlig trussel. I intervjuene kom det frem at flere av respondentene hadde inntrykk av at den sivile sektoren ikke hadde samme forståelse for det nasjonale trusselbildet, og som illustrert i figur 3, kan det bety at den sivile beredskapen ikke har evnet å dimensjonere seg i takt med den sikkerhetspolitiske utviklingen. På departementsnivå påpekes det også gjennom (Meld. St. 5 (2020 - 2021), s. 64) at det å formidle en samlet nasjonal situasjonsforståelse er en utfordring i samvirke mellom sivile og militære totalforsvarsaktører. Dette kom også til syne gjennom evalueringen av øvelse Trident Juncture 2018, der DSB forteller at utfordringene ved det sivile-militære samvirke under øvelsen var knyttet til *“situasjonsforståelse, informasjonsdeling og koordinering, grunnet begrenset kjennskap til hverandres ressurser og behov”* (Daae, 2018). Følgelig kan mangel på felles situasjonsforståelse føre til at aktørene jobber mot ulike mål, noe som fører til et lite effektivt samvirke (Salas et al, 2005, s. 566).

Evnen til å samvirke forutsetter også at aktørene er innforstått med sine egne- og andres roller og ansvar (Tierney et al, 2001, s. 145). Det kommer frem av empirien at utydelig ansvar, oppgaver og roller kan gjøre det utfordrende for den sivile sektoren å dimensjonere sin egen beredskap til å tilfredsstillende kravene totalforsvarsarbeidet krever. Det norske krisehåndtering- og beredskapssystemet er basert på de fire nasjonale prinsippene for

sikkerhet og beredskapsarbeid, noe som gjør systemet fleksibelt i møte med ulike typer trusler (Pursiainen, 2018, s. 76). Dette kan være hensiktsmessig, fordi man vil være mer rustet til å møte ulike typer trusler, spesielt hvis det er knyttet mye usikkerhet til truslene (Quarantelli, 1998, s. 2 - 17). Likevel kommer frem i empirien at mangelen på et tydelig oppdrag for den sivile sektoren kunne være en hindring for samvirke i totalforsvaret (R1, R4, R5, R6). R4 og R6 uttrykte at de manglet kunnskap om hva forventningene av dem er, og hva oppdraget deres er. Også på militær side uttrykte R5 at hen hadde et inntrykk av at den sivile dimensjonen manglet kunnskap om hva som var forventet av dem i totalforsvarssamarbeidet.

Dette betyr ikke nødvendigvis at de sivile aktørene nedprioriterer totalforsvarssamarbeidet basert på vilje, men kan heller tyde på at mangelen på et fast oppdrag gjør evnen til å prioritere samarbeidet utfordrende. Dette betyr imidlertid heller ikke at det ikke er gitt noen konkrete oppdrag, og *“NATO’s 7 grunnleggende forventninger til kritiske samfunnsfunksjoner”* utgjør et eksempel på et oppdrag som er gitt til den sivile dimensjonen. Likevel påpekte respondentene at dette oppdraget ikke er helt tydelig forankret (R1, R4, R6). R1 og R5 uttrykte en oppfatning av at oppdragene i den sivile dimensjonen først kommer når en hendelse oppstår. Dette samsvarer med Pursiainen (2018, s. 71) sin oppfatning av at beredskap gjerne blir nedprioritert frem til en hendelse faktisk oppstår, gjerne fordi fordelene ved beredskap ikke er like tydelig sammenlignet med andre utgiftsposter. Quarantelli (1998, s. 2 - 17) påpeker at en beredskapsplan bør være basert på ressurskoordinering og ikke rigide kommandosystem. Men med flere ulike autoritetsmønstre og strukturer, må også ansvar, roller og oppgaver presiseres (Pursiainen, 2018, s. 76). I tillegg må planen integreres vertikalt og horisontalt (Quarantelli, 1998, s. 2-17). Som avdekket i forskningsspørsmål 2 etablerer JD og FD et Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF), som samles i et felles nasjonalt beredskapssystem (NBS). Som statsforvalterens koordinerer regionalt. Som også avdekket i forskningsspørsmål 2, er det opp til de sivile aktørene å selv implementere den informasjonen i sine egne planverk og prosedyrer. Hvorvidt dette tyder på at den vertikale informasjonsdelingen er mangelfull, eller den horisontale informasjonsdelingen er mangelfull, er vanskelig å si.

Som diskutert tidligere er informasjonsdeling avhengig av at mottakeren oppfatter og forstår informasjonen riktig (Eide & Eide, 2017, s. 17). Kristiansen et al (2017, s. 27) påpeker at personlig kjennskap og relasjoner på tvers av organisasjoner kan bidra til at aktørene blir kjent med hverandres ansvar og roller. De felles møteforumene som fylkesberedskapsrådet, sentralt

totalforsvarsforum og liaison-ordningene trekkes frem som formelle møtearenaer med formål om å oppnå uformelt kjennskap. Ved å kjenne hverandre, og ha møttes ansikt til ansikt, vil terskelen for å ta kontakt bli mye mindre (R5).

Delkonklusjon

Det som fremgår at en av de viktigste, men også mest utfordrende forutsetningene for samvirke i totalforsvaret er informasjonsdeling for å skape et tverrsektorielt situasjonsbilde. Et felles situasjonsbilde vil skape en felles forståelse av det formålet eller problemet man skal løse sammen, ved at man vet hvilke trusler man kan forvente, samt at man har kunnskap om hvorvidt de nødvendige ressursene for å løse problemet er tilgjengelige Dette forutsetter likevel at aktørene oppfatter og forstår informasjonen riktig, og at de implementerer den informasjonen de tilegner seg i sin egen organisasjon. Mangelen på et tydelig oppdrag i sivil sektor forutsetter at det uformelle samvirke er på plass, for å utfylle de formelle mekanismene.

6 Konkluderende tanker

Problemstillingen i denne oppgaven har vært hvilke samvirkeutfordringer man møter ved bruk av sivil støtte i rammen av totalforsvaret. I denne sammenhengen har jeg undersøkt hvordan totalforsvaret konseptualiseres, hvilke formelle mekanismer for koordinering av den sivile støtten som er etablert, og hva som er forutsetningene for vellykket sivil-militært samvirke. Dette har blitt drøftet i lys av teorier om beredskap og samvirke, samt tidligere forskning. Basert på dokumentanalyse og intervjuer med sentrale totalforsvarsaktører fant undersøkelsen at konseptualisering av totalforsvaret kan synes å være avhengig av kontekstuelle faktorer, slik som hvilken sektor man tilhører, hvilket forvaltningsnivå man opererer på og hvordan man oppfatter trusselbilde. Dette ble illustrert av utviklingen fra et tradisjonelt, til et moderne og nå en revitalisering i form av et «nytt totalforsvarskonsept», som følge av endringer i de sikkerhetspolitiske omstendighetene. Dette begrunnes også med at de sivile og militære aktørene vektla ulike aspekter i sine definisjoner av totalforsvaret. Denne konseptualiseringen kan også skyldes hvilket nivå de representerer, da oppgavens militære respondenter representerte det sentrale nivået, og tilsynelatende har et mer «oppdatert» trusselbilde. Likevel var det felles for respondentenes forståelse av totalforsvaret at det handler om en utnyttelse av alle samfunnets tilgjengelige ressurser ved kriser som overgår en enkelt sektor sin kapasitet.

I et system som totalforsvaret, som består av ulike aktører med ulike mandat og strukturer, men som er avhengig av hverandre for å oppnå et felles formål, vil det være et behov for å integrere aktørene gjennom koordineringsmekanismer. Et av oppgavens funn er at man ikke syntes å ha de samme formelle systemer på plass i sivil sektor som man har i militær sektor. Der hvor militær sektor kan gis en tydelig ordre eller oppdrag, vil man på sivil side ikke ha den samme beslutningsmyndigheten over de ulike sivile aktørene. Derfor baseres samvirke seg heller på å etablere felles møtearenaer for informasjonsdeling. Men det syntes likevel at de sivile aktørene opplever det sivile oppdraget i totalforsvaret som utydelig. I tillegg, selv om det er etablert flere møtearenaer som er ment for å tilrettelegge for informasjonsdeling mellom aktørene, er en av de mest fremtredende utfordringene som er identifisert, mangelen på et felles situasjonsbilde mellom sivil og militær sektor, spesielt når trusselbildet er komplekst. Det er også belyst flere faktorer som gjør det å etablere et felles situasjonsbilde utfordrende. Først og fremst vil det som oftest være en graderingsproblematikk til stede med en gang det handler om saker som handler om statsikkerhet. I tillegg er det viktig at den informasjonen som videreformidles er tilpasset mottakeren, og at mottakeren har evner å forstå den informasjonen. Naturligvis vil aktører på ulike nivåer og sektorer i totalforsvaret bli presentert ulike trusselbilder. En aktør fra FOH vil bli presentert et annet trusselbilde enn en aktør på kommunalt nivå. Men dette illustrerer også viktigheten av å ha koordineringsmekanismer, slik som samordningsorganer, liaison-ordninger og øvelser for å *virkelig* kunne utnytte alle samfunnets tilgjengelige ressurser.

Målet med denne oppgaven har vært å belyse hvilke utfordringer som oppstår ved bruk av sivil støtte i totalforsvaret, som følge av den fornyede vekten på sivil støtte grunnet den sikkerhetspolitiske utviklingen. Selv om funnene samsvarer med tidligere forskning, er det lite grunnlag for å kunne generalisere funnene. Totalforsvaret er et stort og komplekst tema, og det vil alltid eksistere informasjon og nyanser som ikke kan plukkes opp i rammen av en mastergradsavhandling. Målet med oppgaven har heller ikke vært å kunne fatte en konklusjon som kan generaliseres utover det som er undersøkt, men heller å belyse et aspekt ved totalforsvaret som kan komme til å bli sentralt i tiden fremover.

Fordi denne oppgaven har hatt en bred karakter, for å forsøke å få et overordnet perspektiv på tematikken, kan en ide til videre forskning være å bruke funnene fra denne forskningen for å belyse et mer konkret eksempel på sivil støtte i totalforsvaret. For eksempel logistikkstøtte eller forsyningsikkerhet.

Referanseliste

- Aasland, T., & Braut, G.S. (2018). Ressursene som finner hverandre. *Heimen*, 55(2), 178 - 197.
DOI:10.18261/issn.1894-3195-2018-02-06
- Alexander, D. (2002). From civil defense to civil protection - and back again. *Disaster Prevention and Management*. 11(3). 209 - 213. DOI: 10.1108/09653560210435803
- Alexander, D. (2005). Towards the development of a standard in emergency planning. *Disaster Prevention and Management*, 14(2), 158 - 175. DOI: 10.1108/09653560510595164
- Andersen, S. S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), s. 278-298. DOI: <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2006-03-03>
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. Utg.). Fagbokforlaget.
- Andersson, A., Carlstrom, E. D., Ahgren, B., & Berlin, J. M. (2014). Managing boundaries at the accident scene - a qualitative study of collaboration exercises. *International Journal of Emergency Services*, 3(1), 77-94. DOI: <https://doi.org/10.1108/IJES-02-2013-0003>
- Aven, T., Olsen, K. H., Sandve, K., Boyesen, M., & Njå, O. (2008) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Beredskapsloven. (1950). *Lov om særlig rådgjering under krig, krigsfare og liknende forhold* (LOV-2017-06-16-58). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5
- Beredskapsnemda for Statens Informasjonstjeneste i krig. (1957). *Hvis det skulle bli krig: veiledning for befolkningen*. Oslo: Beredskapsnemda for Statens informasjonstjeneste i krig.
- Berlin, J.M. & Carlström, E.D. (2008). The 90-Second Collaboration: A critical Study of Collaboration Exercises at Extensive Accident Sites. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4). 177 - 185. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2008.00548.x>

- Berzina, I. (2019). Total defence as a comprehensive approach to national security. I N. Vanaga, & T. Rostoks (Red.), *Deterring Russia in Europe: defence strategies for neighbouring states*. (s. 71 - 89). New York: Routledge.
- Berzina, I. (2020). From “total” to “comprehensive” nation defence: the development of the concept in Europe. *Journal of Baltic security*, 6(2), 7 - 15. DOI: 10.2478/jobs-2020-0006
- Biddle, B., J. (1986). Recent Developments in Role Theory. *Annual Review of Sociology*, 12(1). 67-92. DOI: 10.1146/annurev.so.12.080186.000435.
- Boin, A., 't Hart, P., & Kuipers, S. (2017). The Crisis Approach. I (Red.), *Handbook of Disaster Research*. (s. 23 - 38). Springer International Publishing.
- Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (2012). *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling*. Gyldendal.
- DeLeon, P., & Danielle, V. (2009). Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: Identifying Structural Tendencies. *Policy Studies Journal* 37(1): 59–74, <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00295.x>
- Direktorat for sivilt beredskap & Forsvarets overkommando. (1998). *Totalforsvaret: historie, samtid og fremtidige utfordringer*. Direktoratet.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015). *Mulighetsstudien. Vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8412978e25084fd5b31e65c491f09bd3/mulighetsstudien-rapport.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2017). *Nasjonal veileder for liaisonfunksjonen*. Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap.
https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieell/veiledere/nasjonal_veileder_for_liaisonfunksjonen.pdf
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018a, 14. april). *Totalforsvaret: Sammen for et tryggere Norge*. <https://www.dsb.no/reportasjearkiv/sammen-for-et-tryggere-norge/>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2018c). *DSBs retningslinjer for varsling og rapportering på samordningskanal*. <https://www.dsb.no/lover/risiko-sarbarhet-og->

beredskap/andre-dok/retningslinjer-for-varsling-og-rapportering-pa-samordningskanal/#forord

- Dynes, R.R. (1994). Community Emergency Planning: False Assumptions and Inappropriate Analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12(2). 141 - 158. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.836.3131&rep=rep1&type=pdf>
- Daae, C. (2018). Kronikk: Viktig test av totalforsvaret. *DSB*.
<https://www.dsb.no/nyhetsarkiv/2018/kronikk-viktig-test-av-totalforsvaret/>
- Eide, H. & Eide, T. (2017). *Kommunikasjon i relasjoner. Personorientering, samhandling og etikk*. Gyldendal akademiske.
- Endregard, M. (2019). Totalforsvaret i et sivilt perspektiv. I Norheim-Martinsen, P. M (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 62 - 80). Gyldendal.
- Endsley, M.R. (1988). Situation awareness global assessment technique (SAGAT). *Proceedings of the IEEE 1988 National Aerospace and Electronics Conference*, 3. s. 789-795.
DOI:10.1109/NAECON.1988.195097
- Endsley, M.R. (1995). Toward a theory of situation awareness in dynamic systems. *Human Factors: The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, 37(1): 32-64. DOI: 10.1518/001872095779049543
- Engen, O., Kruke, B., Lindøe, P., Olsen, K.H., Olsen, O.E., & Pettersen, K.A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet* (Utg 1). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Fimreite, A.L., Langlo, P., Læg Reid P. & Rykkja, L.H. (Red.). (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg). Universitetsforlaget.
- Forsvarets Forskningsinstitutt. (2022a, 23 mai). *Et totalt forsvar for å kunne møte et totalt angrep*. FFI. <https://www.ffi.no/aktuelt/podkaster/et-totalt-forsvar-for-a-kunne-mote-et-totalt-angrep>
- Forsvarets Forskningsinstitutt. (2022b, 18 mai). *Kort forklart: Hva er totalforsvaret?* FFI.
https://www.ffi.no/aktuelt/podkaster/kort-forklart-hva-er-totalforsvaret?fbclid=IwAR1LWGquxV2DxZT27Mn_ZRyVJiEgcUSAYAbOMmBHWnnALYF3cC6ktqJJa5A

- Forsvarsstaben. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvaret. <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2631948/FFOD%202019%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fredhom, L. & Göransson, A.L. (2006). *Ledning av räddningsinsatser i det komplexa samhället*. Räddningsverket. <http://cursnet.srv.se/clm/publikationer/filer/ledning-av-raddningsinsatser-i-det-komplexa-samhallet-srv2006.pdf>
- Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. (2015). *Instruks for fylkesmannens og Sysselemanden på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering* (FOR-2015-06-19-703). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-06-19-703>
- Gibson, C. P., (2008). *Securing the State: Reforming the National Security Decisionmaking Process at the Civil-Military Nexus*. Ashgate Publishing Company.
- Gjørsv, G. H. (2014). *Understanding Civil-Military Interaction: Lessons Learned from the Norwegian Model*. Ashgate Publishing Company.
- Hallingstorp, L. (2021, 20. september). *Den sivile støtten Forsvaret er helt avhengig av*. Forsvaret. <https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/sivil%20støtte>
- Hammervoll, T. (2014). *Beredskapslogistikk*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Hollnagel, E. (2004). *Barriers and accident prevention*. Aldershot, Storbritannia: Ashgate.
- Håkenstad, M. (2019). Den væpnede dugnaden - totalforsvaret under den kalde krigen. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 25 - 39). Gyldendal.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3 Utg.). Cappelen Damm AS.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer*. (5 Utg.). Fagbokforlaget.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (5 Utg.). Abstrakt Forlag.

- Justis- & beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. (Ny utg.] ed.). Oslo: Forsvarsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/8513580ccb764cb6b88b9ec7f141e22a/samfunnssikkerhetsinstruksen_2017.pdf
- Khorram-Manesh, A., Mortelmans, L.J., Robinson, Y., Burkle, F. M., & Goniewicz, K. (2022). Civilian-Military Collaboration before and during COVID-19 Pandemic - A Systematic Review and a Pilot Survey among Practitioners. *Sustainability*, 14(2), 1-27. DOI:
<https://doi.org/10.3390/su14020624>
- Kristiansen, E., Magnussen, L., I. og Carlström, E. (2017) *Samvirke - en lærebok i beredskap*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Kruke, B. I. (2009). Distrust in emergency management: the impact of reduced information-exchange. *Journal of emergency management*, 7(2), 19-37. DOI:
<https://doi.org/10.5055/jem.2009.0002>
- Kruke, B. I., Olsen, O. E., & Hovden, J. (2005). *Samfunnssikkerhet – forsøk på en begrepsfesting*. Rogalandsforskning.
- Kruke, B.I. (2012). Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: Relevans for 22. juli 2011. *Notat 2012/07*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. Utg.). Gyldendal.
- Lynggaard, K. (2012). Dokumentanalyse. I Brinkmann, S., & Tanggaard, L. (Red.), *Kvalitative metoder: Empiri og teoriutvikling*. Gyldendal.
- Martin, E., Nolte, I. & Vitolo, E. (2016). *The Four Cs of disaster partnering: communication, cooperation, coordination and collaboration*. *Disasters*, 40(4): 621-43. DOI:
10.1111/disa.12173

- Martinez, J. I. & Jarillo, J.C., (1989). The evolution of research on coordination mechanisms in multinational corporations. *Journal of International Business Studies*. 20(3). 489 - 514. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8490370>
- McConnell, A. & Drennan, L. (2006) Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2), 59 - 70. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2006.00482.x>
- McEvily, B., Perrone, V., & Zaheer, A. (2003). Trust as an organizing principle. *Organization Science*, 14(1). s. 91 - 103. DOI: 10.1287/orsc.14.1.91.12814
- Meld. St. 10 (2016 – 2017). *Risiko i et trygt samfunn: samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 10. (2021 - 2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6dc9df35fdbb4a208794ba336efa1d45/no/pdfs/stm202120220010000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 13 (2015 - 2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Justis- & beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6d4cf2c4a9aa4c5e93c072e033cf07ab/no/pdfs/stm201520160013000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 29. (2011 - 2012). *Samfunnssikkerhet*. Justis- & beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 5. (2020 - 2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Justis- & beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/ba8d1c1470dd491f83c556e709b1cf06/no/pdfs/stm202020210005000dddpdfs.pdf>
- NATO / Atlanterhavspakten. (1949). *Traktat for det nordatlantiske området*. (04-04-1949 - nr 1 Multilateral). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1949-04-04-1?q=nato>

- NATO. (2021a, 21. mars). *Civil preparedness*. North Atlantic Treaty Association.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm
- NATO. (2021b, 11. juni). *Resilience and Article 3*. North Atlantic Treaty Association.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm
- Norheim-Martinsen, P. M (Red.). (2019). *Det nye totalforsvaret*. Gyldendal.
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Statsministerens kontor.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- O'Toole, L.J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45–52. DOI:
<https://doi.org/10.2307/976691>
- Perry, R. W. & Lindell, M. K. (2003). *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*, 27(4): 336 - 350. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>
- Pollock, K., & Steen, R. (2021). Total Defence Resilience: Viable or Not During Covid-19? A Comparative Study of Norway and the UK. *Risks, Hazards and Crisis in Public Policy* 12(1): 73 - 109. DOI: 10.1002/rhc3.12207
- Prop. 62 S (2019 - 2020). *Vilje til beredskap - evne til forsvar. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>
- Provan, K.G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*, 33(3), 479–516. <https://doi.org/10.1177/0149206307302554>
- Pursiainen, C. (2018). *The Crisis Management Cycle*. Routledge.
- Quarantelli, E.L. (1998). *Major criteria for judging disaster planning and managing and their applicability in developing societies*. Newark, Delaware: University of Delaware District Research Center.

- Rekvisisjonsloven. (1951). *Forskrift om militære rekvisisjoner*. LOV-1951-06-29-19-§24. Lovdata:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-09-17-1012>.
- Rietjens, S., & Bollen, M. T. I. B. (2008). *Managing Civil-Military Cooperation: A 24/7 Joint Effort for Stability*. Ashgate Publishing Company.
- Rosenthal, U., Charles, M. T., & Hart, P. (1989). *Coping with crises. The management of disasters, riots, and terrorism*. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- Salas, E., Sims, D.E. & Burke, C.S. (2005). Is there a “Big five” in teamwork? *Small group research*, 36(5). 555-599. DOI: 10.1177/1046496405277134
- Shanks-Kaurin, P. (2021). `An “Unprincipled Principal”: Implications for Civil-Military Relations`. *Strategic Studies Quarterly*, 15(2), 50–68. URL: <https://www.jstor.org/stable/27032896>
- Sikkerhetsloven. (2019). *Lov om nasjonal sikkerhet* (LOV-2018-06-01-24). Lovdata.
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24#KAPITTEL_5
- St. Meld. 20 (2009 - 2010). *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning*. Justis- & beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf>
- St. Meld. 39. (2003 - 2004). *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-39-2003-2004-/id198241/>
- St.prp. nr. 42. (2003 - 2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/4648088bb28649bc8458f1484d9cbe06/no/pdfs/stp200320040042000dddpdfs.pdf>
- Statsforvalteren i Troms og Finnmark. (2022). *FylkesROS for Troms og Finnmark 2022 - 2025*.
https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-troms-og-finnmark/samfunnssikkerhet-og-beredskap/fylkesros_for_troms_og_finnmark_2022-2025.pdf

Sydnes, M. (2011). *Oil spill emergency response in the Barents Sea. Issues of interorganizational coordination* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Tromsø.

Sydnes, M., & Sydnes, A. K. (2011). Oil spill emergency response in Norway: coordinating interorganizational complexity. *Polar Geography* (1995), 34(4), 299–329. DOI: <https://doi.org/10.1080/1088937X.2011.620721>.

Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode*. (4. Utg.). Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.

Thomson, A.M, & Perry, J.L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1). s. 20 - 32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>

Tierney, K.J., Lindell, M.K. & Perry, R.W. (2001). *Facing the Unexpected. Disaster Preparedness and Response in the United States*. Joseph Henry Press.

Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal akademisk.

Waugh, W.L. & G. Streib. (2006) ‘Collaboration and leadership for effective emergency management’. *Public Administration Review*. 66(S1), 131–140. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00673.x>

Wither, J. K. (2020). Back to the future? Nordic total defence concepts. *Defence studies* 20(1): 61 - 81. DOI: 10.1080/14702436.2020.1718498

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications : design and methods*. (6 Utg.). SAGE.

Vedlegg A: Liste over forkortelser

BFF - Beredskapssystem for Forsvaret

DSB - Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap.

FBR - Fylkesberedskapsrådet

FD - Forsvarsdepartementet

FFI - Forsvarets Forskningsinstitutt

FLO - Forsvarets logistikkorganisasjon

FOH - Forsvaret operative hovedkvarter

JD - Justis- & beredskapsdepartementet

KSE - Krisestøtteenheten

NAF - Norwegian Armed Forces

NBS - Nasjonalt beredskapssystem

NSM - Nasjonal sikkerhetsmyndighet

POD - Politidirektoratet

SBS - Sivilt beredskapssystem

Vedlegg B: Informasjonsskriv NSD

Vil du delta i forskningsprosjektet: *”Samvirke mellom militære og sivile aktører i Totalforsvaret”*?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i intervju til min masteroppgave i Samfunnssikkerhet. Formålet med masteravhandlingen min er å **undersøke utfordringer ved samvirke i totalforsvaret**. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I denne mastergradsavhandlingen ønsker jeg å belyse hvordan samvirke mellom sivile og militære aktører i totalforsvaret, og hvilke utfordringer som kan oppstå ved dette samarbeidet. For å besvare problemstillingen skal jeg blant annet gjennomføre kvalitative intervju og dokumentanalyse. Opplysningene som blir oppgitt vil brukes i kombinasjon med funnene fra dokumentanalyse for å besvare disse spørsmålene.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Jeg, Catrine Solheim, mastergradsstudent ved UiT Norges Arktiske Universitet – Institutt for ingeniørvitenskap og sikkerhet er ansvarlig for prosjektet. Mine veiledere er universitetslektorene Are Kristoffer Sydnes og Jana Eliokwu-Prochotska.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å intervju personer som har særlig ansvar for beredskapsplanlegging i både sivile og militære etater i Totalforsvaret. Utvalgsriteriene er at informanten har erfaring innen beredskapsplanlegging og samvirke fra enten en sivil eller militær aktør i totalforsvaret i regionen Troms.

Hva innebærer det for deg å delta?

Avhandlingen benytter seg av intervju som metode, og jeg ønsker å samle inn informasjon om etatenes egen forståelse av samvirke. Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar på et intervju. Det vil ta rundt 45 - 60 minutter. Intervjuet vil ta for seg flere underspørsmål tilknyttet forskningsspørsmålene beskrevet ovenfor. Ved gjennomførelse av intervjuet vil jeg benytte meg av en båndopptaker. Intervjuet vil kun være tilgjengelig for meg og mine veiledere. Videre blir intervjuet transkribert. Både lydfilen og transkriberingen blir slettet når masterprosjektet er ferdigstilt og godkjent. Intervjuet består av spørsmål om hvordan du oppfatter og forstår samvirke, hvilke rutiner som eksisterer for å sikre samvirke, og hva du oppfatter som utfordringer ved samvirke, samt kriterier for godt samvirke mellom sivile og militære etater.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Navn på kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Lydopptak fra intervjuer blir lagret bak brannmurene på UIT sin server. Det vil kun være meg, samt mine to veiledere tilknyttet UIT som har tilgang på dataen.

Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?

Prosjektet vil etter planen avsluttes 20. juni 2022. Etter prosjektslutt vil datamaterialet med dine personopplysninger anonymiseres. Lydopptak og transkribering blir slettet ved prosjektslutt.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra UiT har Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

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

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

Har du spørsmål angående studiet kan du kontakte meg på mail: cs0066@uit.no. Eventuelt ta kontakt med mine veiledere Are Kristoffer Sydnes (are.sydnes@uit.no) og Jana Eliokwu-Prochotska (jana.eliokwu-prochotska@uit.no)

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket. Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

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

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

Med vennlig hilsen Catrine Solheim

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om masteroppgaven *Samvirke mellom militære og sivile aktører i Totalforsvaret*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- Jeg har lest informasjonsskrivet, og er kjent med studiens hensikt og jeg ønsker å delta i intervju.
- Jeg er informert om at det er frivillig og delta, og at jeg kan trekke meg fra intervjuet uten videre begrunnelse når som helst i prosessen.
- Jeg gir tillatelse til at intervjuet blir tatt opp og kan transkriberes og bruke i masteroppgaven i anonym form.
- Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg C: Intervjuguide

Tema	Intervjuspørsmål
Generelt	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kan du fortelle litt om der du jobber, og hvilken rolle dere har i totalforsvarssamarbeidet?
Overordnet om totalforsvar og samvirke	<ol style="list-style-type: none"> 2. Hvordan vil du definere konseptet totalforsvar? 3. Hva anser du som formålet med totalforsvaret? 4. Hva legger du i begrepet samvirke? 5. Kan du beskrive i hvilke tilfeller det er behov for sivil støtte til militære? <ol style="list-style-type: none"> a. Hvilke sivile etater i totalforsvaret er viktigst for at for at forsvaret skal kunne gjennomføre sitt virke? b. Og kan du beskrive gangen i det som skjer når det militære har behov for sivil støtte? c. Har sivile og militære aktører lik forståelse for når det er behov for sivil støtte til militære?
Samvirke og beredskap	<ol style="list-style-type: none"> 6. Hvilke formelle og uformelle mekanismer er på plass for å koordinere den sivile støtten til Forsvaret? <ol style="list-style-type: none"> a. Finnes det noen utfordringer med disse mekanismene? 7. Hvor viktig/effektiv mener du disse koordineringsmekanismene er for at totalforsvaret skal oppnå sin målsetting? 8. Utenom mekanismene beskrevet ovenfor - hva gjøres av aktørene selv for å sikre samvirke mellom etater? 9. Hvorvidt har aktørene kunnskap om andre aktørers mandater, strukturer, kapasiteter og begrensninger? <ol style="list-style-type: none"> a. Finnes det ordninger for å kommunisere dette? 10. Hvorvidt har sivile aktører innsikt i hverandres beredskapsplaner? 11. Hvor viktig anser du det er at sivile aktører har innsikt i militære beredskapsplaner for å kunne gjennomføre de oppgavene som forventes av dem i lys av totalforsvaret?

	<p>12. Har det blitt arrangert øvelser der totalforsvaret er i fokus?</p> <ol style="list-style-type: none"> Når, og hvor ofte? Hva opplever dere at er hovedformålet med slike øvelser? Hadde sivile og militære aktører lik forståelse av formålet med øvelsen/øvelsene? Oppnådde øvelsen det formålet som var satt? <p>13. Kan du fortelle litt om planleggingen av slike øvelser.</p> <ol style="list-style-type: none"> Hva er hovedfokuset i planleggingsprosessen? Hvilken rolle spiller dere i planleggingen? Er det noen faktorer som gjør planlegging av samvirkeøvelser utfordrende? <p>14. Finnes det rutiner i etterkant av øvelsen som har som mål å utvikle/forbedre samvirke?</p>
<p>Utfordringer ved samvirke</p>	<p>15. Hvilke faktorer mener du gjør samarbeidet mellom sivile og militære aktører utfordrende?</p> <p>16. Hvilke muligheter finnes det for å håndtere disse utfordringene?</p> <p>17. Hvilke kriterier behøves for å sikre godt samvirke mellom sivile og militære aktører?</p>
<p>Oppsummering</p>	<p>18. Har dere noe å legge til som jeg ikke har spurt om, men som kan være relevant for oppgaven?</p> <p>19. Finnes det noen dokumentasjon vedrørende dette temaet som er tilgjengelig, og som kan være til hjelp for oppgaven?</p>

Vedlegg D: Liste over deltakere i fylkesberedskapsrådet Troms og Finnmark

Troms politidistrikt og Finnmark politidistrikt

Heimevernet (HV-16 og HV-17)

Brigade Nord

Troms sivilforsvarsdistrikt, Midtre-Hålogaland sivilforsvarsdistrikt, Øst-Finnmark sivilforsvarsdistrikt, Vest-Finnmark sivilforsvarsdistrikt

Redningsselskapet

Røde Kors i Troms og i Finnmark

Fylkeskommunens transportberedskapsorganisasjon (TBO)

Norsk TotalforsvarsForum

Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Biskopen i Nord-Hålogaland

Fiskeridirektoratet – Region Nord

Mattilsynet

Statens vegvesen, Region nord

Fylkeskommunen

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Kraftforsyningens distriktsrepresentant

Telenor ASA

Tromsø havn

Kystverket Troms og Finnmark

Helse Nord RHF v/Universitetssykehuset Nord-Norge og Helse Finnmark

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet

Avinor Tromsø lufthavn

Værvarslinga for Nord-Norge

NRK Troms og NRK Finnmark

Posten Norge AS distribusjonsnett Region Nord

NAV Troms og Finnmark

Skatt Nord

UDI Regionskontor Nord

Vedlegg E: Trend beredskapsplanlegging

Trend beredskapsplanlegging – etterslep sikkerhetspolitisk utvikling

