



**Forsvarets stabsskole**

**Våren 2007**

**Masteroppgave**

**Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat**

**- utfordringer og muligheter**

Det gjøres oppmerksom på at opprinnelig versjon var gradert. Dette er en ugradert versjon der en har fjernet gradert materiale. Enkelte kapitler i analysen kan derfor fremstå som noe mangelfulle.

Patricia Benedicte Flakstad

Orlogskaptein

## Forord

Flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia 2. juledag 2004 rystet en hel verden, også meg. Jeg fulgte spent med i krisehåndteringen og registrerte medias jakt på ansvarlige for svakheter i den nasjonale krisehåndteringen. Den norske håndteringen gjorde meg nysgjerrig på ansvars- og myndighetsfordelingen vedrørende nasjonal krisehåndtering. Spørsmålet var enkelt: Hvem på strategisk nivå har ansvar for hva ved en sivil krise i fredstid? Svaret er ikke så enkelt ...

Denne masteroppgaven har for meg vært et dypt dykk inn i en forholdsvis ukjent verden, og har bidratt til å gi meg kunnskap om og forståelse for hvordan sivil krisehåndtering på nasjonalt nivå er ment å fungere. At jeg i oppgaven spesielt fokuserer på Forsvarets rolle ved sivile krisehåndteringer, er fordi jeg etter 26 års tjeneste føler stor tilhørighet til Forsvaret.

For å gjennomføre oppgaven har jeg vært avhengig av bidrag fra mange personer. Jeg vil herved rette en stor takk til alle som har tatt seg tid i en hektisk hverdag til å stille opp til mine intervjuer. Åpenheten under intervjuene har vært langt over det jeg hadde forventet.

Jeg vil rette en spesiell takk til oberst Harald Hiort som jeg innledningsvis diskuterte denne oppgaven med, og som sørget for at jeg fikk delta som observatør på *Øvelse Oslo 2006*. Jeg vil videre rette en spesiell takk til dem av dere som har lest gjennom oppgaven og bidratt med utfyllende informasjon og presiseringer: Kristin Mørkestøl, Ketil Hjelset, Morten Rustan og Roy Abelsen.

Avslutningsvis vil jeg rette en spesiell stor takk til min veileder, professor Rolf Tamnes, ved Institutt for forsvarsstudier. Hans faglige tyngde og støtte har hjulpet meg til å holde stø kurs i et farvann fullt av usynlige og synlige skjær.

Mai 2007,

Patricia Benedicte Flakstad

## Sammendrag

1. august 2003 ble Forsvarets nye ledelsesreform iverksatt ved at forsvarssjefen og hans militærstrategiske funksjoner ble integrert i Forsvarsdepartementet. Integreringen resulterte blant annet i opprettelsen av en egen seksjon for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og nasjonal sikkerhetspolitikk (FD II-4).

I forlengelsen av ledelsesreformens iverksettelse ble situasjonssenteret i august 2005 formelt overført fra Forsvarsstaben til seksjon for operasjoner i Forsvarsdepartementet (FD III-2). Den fysiske samlokaliseringen i departementet skjedde imidlertid ikke før i desember 2006.

For å sikre en integrert og enhetlig krisehåndtering på strategisk nivå i Forsvaret skal FD III-2 situasjonssenteret sammen med en analyse- og koordineringsgruppe, etablert av FD II-4, utgjøre departementets ekstraordinære krisehåndteringsapparat.

Studien ser på utfordringer og muligheter ved innføring av et integrert krisehåndteringsapparat på strategisk nivå i Forsvaret. Jeg har søkt å belyse problemstillingen gjennom å se hvordan apparatet fungerer ved sivile krisehåndteringer, som ledes av et annet departement, og der Forsvaret har en bistandsrolle. Jeg har behandlet forholdet internt i Forsvarsdepartementet, forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet som en sivil krises lederdepartement, og forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse, bestående av Fellesoperativt hovedkvarter i Stavanger og Landsdelskommando Nord-Norge i Bodø.

For å belyse utfordringer og muligheter som krisehåndteringsapparatet kan bli stilt overfor, har jeg valgt å se nærmere på *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, som begge var sivile øvelser der Forsvaret hadde en bistandsrolle.

**Begrenset**

## Summary

The top level reform of Norway's defence organisation came into effect on August 1, 2003. It improved the capacity in areas of crisis management as a Section for Crisis Management and National Security Policy (FD II-4) was established.

As a part of the top level reform, in August 2005 the Situation Centre was transferred from the Defence Staff to the Section of Operations in the Ministry (FD III-2).

To secure an integrated and uniform crisis management at the strategic level in the Norwegian Defence, the FD III-2 Situation Centre is cooperation together with an Analysis- and Coordination group, established by FD II-4, makes up the extraordinary crisis management organisation in the ministry.

This study looks at the challenges and opportunities of this crisis management organisation. I have focused on how this apparatus is functioning in civil crises led by another department, and in which the Ministry of Defence is assisting. I have analysed procedures and conduct in the Ministry of Defence, the interaction between the Ministry of Defence and the Ministry of Justice as a lead ministry in a civil crisis, and the interaction between the Ministry of Defence and the Joint Force Headquarters consisting of Norwegian National Joint Headquarters in Stavanger and Regional Headquarters North Norway in Bodø.

To illuminate challenges and opportunities of the crisis management apparatus, I have looked into *Exercise Barents Rescue 2005* and *Exercise Oslo 2006*, both civilian exercises in which the Norwegian Defence played a supporting role.

## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Summary</b> .....	<b>4</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>5</b>
<b>Forkortelser</b> .....	<b>6</b>
<b>Kapittel 1 Tema og problemstilling</b> .....	<b>7</b>
1.1 PRESENTASJON AV OPPGAVEN .....	7
1.2 KRISEBEGREPET .....	8
1.3 ET HISTORISK TILBAKEBLIKK .....	10
1.4 PROBLEMSTILLING .....	14
1.5 AVGRENSNING .....	15
2.6 KILDER .....	15
2.7 DISPOSISJON AV OPPGAVEN .....	18
<b>Kapittel 2 Krisehåndtering</b> .....	<b>19</b>
2.1 SENTRALE PRINSIPPER FOR KRISEHÅNDTERING .....	19
2.2 STRATEGISK KRISELEDELSE .....	20
2.2.1 Regjeringens kriseråd .....	21
2.2.2 Lederdepartementet .....	23
2.2.3 Krisestøtteenheten .....	24
2.3 BISTAND FRA FORSVARET VED SIVIL KRISEHÅNDTERING .....	26
<b>Kapittel 3 Øvelsene – en oversikt</b> .....	<b>29</b>
3.1 ØVELSE BARENTS RESCUE 2005 .....	29
3.2 ØVELSE OSLO 2006 .....	32
<b>Kapittel 4 Analyse</b> .....	<b>34</b>
4.1 ØVELSER PÅ STRATEGISK NIVÅ – GENERELLE BETRAKTNINGER.....	34
4.1.1 FD II og FD III.....	35
4.1.2 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet .....	36
4.1.3 Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse .....	38
4.1.4 Oppsummering.....	40
4.2 ORGANISERING.....	42
4.2.1 FD II og FD III.....	42
4.2.2 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet .....	44
4.2.3 Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse .....	47
4.2.4 Oppsummering.....	49
4.3 KOMMUNIKASJON.....	51
4.3.1 FD II og FD III.....	51
4.3.3 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet .....	52
4.3.4 Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse .....	55
4.3.4 Oppsummering.....	57
4.4 BESLUTNINGER.....	58
4.4.1 FD II og FD III.....	59
4.4.2 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet .....	60
4.4.3 Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse .....	62
4.4.4 Oppsummering.....	64
<b>Kapittel 5 Hovedkonklusjon</b> .....	<b>66</b>
<b>Litteratur og kilder</b> .....	<b>72</b>
LITTERATURLISTE .....	72
OVERSIKT OVER INFORMANTER .....	75
<b>Vedlegg 1 Intervjuguider</b> .....	<b>78</b>

## Forkortelser

FD	Forsvarsdepartementet.
FD II	Forsvarsdepartementets avdeling for sikkerhetspolitikk.
FD II-4	Forsvarsdepartementets seksjon for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og nasjonal sikkerhetspolitikk.
FD III	Forsvarsdepartementets avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging.
FD III-2	Forsvarsdepartementets seksjon for operasjoner med situasjonscenteret.
FD IV	Avdeling for forsvarspolitik og langtidsplanlegging.
FOHK	Forsvarets Fellesoperative hovedkvarter på Jåtta i Stavanger.
FOL	Forsvarets operative ledelse bestående av Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) og Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN).
JD	Justisdepartementet.
LDKN	Landsdelskommando Nord-Norge på Reitan i Bodø.
SOS	Forsvarets styrkeoppbyggingsystem i Forsvarsstaben.

## Kapittel 1 Tema og problemstilling

### 1.1 Presentasjon av oppgaven

Det endrede trussel- og risikobildet med oppløsningen av Sovjetunionen og Warsawapakten på begynnelsen av 1990-tallet har ført til et økt fokus på betydningen av samfunnssikkerhet.<sup>1</sup> Samfunnssikkerhet dreier seg om å ivareta sivilbefolkningens trygghet og beskytte sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og annen skade i situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet.<sup>2</sup> Regjeringen arbeider på dette grunnlag for å styrke samfunnssikkerheten. Det er Politiet og øvrige sivile myndigheter som skal ivareta samfunnssikkerheten i situasjoner hvor statssikkerheten ikke er truet.

Norge må som et lite land utnytte sine begrensede ressurser på en best mulig måte når krisen rammer. Derfor er gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og resten av samfunnet en grunnstein i ivaretagelsen av god samfunnssikkerhet og beredskap.<sup>3</sup> Stortinget har besluttet at Forsvaret, som en av sine oppgaver, skal bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og kompetanse. Dette gjelder blant annet bistand til sivile myndigheter i forbindelse med ulykker, redningsaksjoner og naturkatastrofer. Forsvaret har også, gjennom sine ressurser og kompetanse, særskilte forutsetninger for å kunne bidra til å forebygge og bekjempe anslag og angrep mot landets befolkning, infrastruktur og ledelseskapasitet, herunder anslag og angrep av asymmetrisk karakter. Bekjempelse og forebygging av terror er i første rekke en politioppgave, men Forsvaret vil kunne bistå etter anmodning fra Politiet.<sup>4</sup>

For å bedre samfunnets evne og kapasitet til å håndtere konsekvensene av omfattende terroranslag eller andre store katastrofer gjennomføres øvelser som vektlegger koordinering, samarbeid og kommunikasjon mellom dem som vil kunne bli involvert i håndteringen av slike hendelser. Det anses som viktig at hver enkelt virksomhet eller etat øver jevnlig innenfor sine egne ansvarsområder. I tillegg er det nødvendig at det gjennomføres omfattende og kompliserte øvelser for å trene på effektivt samarbeid på tvers av sektorer og mellom de ulike nivåene i beslutningskjeden.<sup>5</sup>

Dette er utgangspunktet for oppgaven, som tar for seg utfordringer og muligheter ved innføringen av et enhetlig integrert krisehåndteringsapparat på strategisk nivå i Forsvaret som blant annet skal være forberedt til å bidra med sine ressurser i sivilt ledede kriser.

---

<sup>1</sup> Forsvarsdepartementet (2007): Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet, s. 10

<sup>2</sup> Forsvarsdepartementet (2007): Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet, s. 12

<sup>3</sup> Forsvarsdepartementet (2007): Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet, s. 2

<sup>4</sup> Forsvarsdepartementet (2007): Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet, s. 11

*Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006* er brukt for å belyse dette krisehåndteringsapparatets virkemåte stilt overfor relativt realistiske situasjoner.

## 1.2 Krisebegrepet

Under den kalde krigen var krisehåndtering primært knyttet til konflikt i spenningsfeltet mellom fred og krig. Krisehåndterings hovedformål var å ivareta viktige nasjonale interesser og verdier. I den gitte situasjon, under inntrykk av faren for storkrig, ble det ansett som viktig å unngå opptrapping av en konflikt til krig og tilskynde en motpart til å søke diplomatiske løsninger. Ved å besitte militærmakt og en adekvat evne til å håndtere en krise kunne en motpart forhåpentligvis erkjenne at bruk av, eller trussel om bruk av militærmakt ville være ufordelaktig for ham. Et noe videre kriseperspektiv er fanget opp i det nyere uttrykket *sikkerhetspolitiske kriser*, som kan defineres som:

*En situasjon hvor det foreligger en trussel mot viktige nasjonale verdier, interesser eller mål, herunder nasjonal suverenitet og grunnleggende verdier og rettigheter.*<sup>6</sup>

Faren for en ny storkrig var styrende for utbyggingen av etterkrigstidens totalforsvar. Totalforsvarskonseptet hadde som formål at alle landets ressurser, både sivile og militære, skulle kunne utnyttes for å verne om nasjonale interesser, verdier, territorium, samfunn og befolkning.<sup>7</sup> Ved å være forberedt på "det aller verste" mente man samtidig å kunne møte kriser og katastrofer av mindre omfang.<sup>8</sup> Dette bildet har endret seg radikalt de senere årene. Faren for storkrig er ikke lenger dimensjonerende i norsk forsvarsplanlegging. Selv om sikkerhetspolitiske kriser av mer begrenset karakter i omfang og utstrekning fortsatt utgjør en mulighet – eksempelvis en begrenset militær konflikt eller et omfattende terroranslag, er det i dag lite aktuelt å mobilisere alle samfunnets ressurser for militær bruk. Beredskapsarbeidet har derfor etter den kalde krigen dreid stadig mer i retning av å kunne forebygge og håndtere kriser i fredssituasjoner.<sup>9</sup>

Fremveksten av det moderne komplekse samfunnet har ført til at det er blitt sårbart overfor skader påført gjennom systemfeil, ikke-intenderte hendelser eller uventede tilsiktede anslag. Samfunnssikkerhet er blitt et hovedperspektiv i tenkning og planlegging, nemlig behovet for å beskytte sivilbefolkningens trygghet, sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot

<sup>5</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): *Øvelse Oslo 2006* 17. – 18. oktober, s. 2

<sup>6</sup> Forsvarets overkommando (2000): *Forsvarets Fellesoperative Doktrine, Del B Operasjoner*, s. 81

<sup>7</sup> Forsvarets overkommando (2000): *Forsvarets Fellesoperative Doktrine, Del A Grunnlag*, s. 136

<sup>8</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Forsvarets Overkommando (1998): *Totalforsvaret, Historie, samtid og fremtidige utfordringer*, s. 15

<sup>9</sup> Meidell, Arve (2005): *Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging*, s. 27



angrep og annen skade i situasjoner der statens eksistens som sådan ikke er truet. Forsvaret støttet tidligere det sivile samfunn, men totalforsvaret fikk nå en betydelig utvidet funksjon. Fra å ha et hovedfokus på sivile organisasjoners støtte til det militære, dreier det seg nå i like stor grad om Forsvarets støtte til samfunnet.<sup>10</sup>

I løpet av de siste tiårene er det blitt skrevet mange utredninger om risiko og sårbarhet og om forebyggende og skadebøtende tiltak. Høsten 1999 oppnevnte justisminister Odd Einar Dørum Sårbarhetsutvalget for å analysere utfordringer og identifisere botemidler. For første gang fikk man en samlet og dyptgripende framstilling av samfunnssikkerhetsproblemene. I denne utredningen, *Et sårbart samfunn*, defineres en krise til å være:

*... en hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner.*<sup>11</sup>

Denne definisjonen på en krise i samfunnet avviker sterkt fra krisebegrepet som er knyttet til sikkerhetspolitiske kriser, der nasjonens territoriale integritet og politiske suverenitet utfordres på en direkte måte uten at det nødvendigvis dreier seg om et militært angrep i tradisjonell forstand, men som innebærer en trussel mot sentrale nasjonale interesser, verdier og mål.<sup>12</sup>

Ved sikkerhetspolitiske kriser vil Forsvaret ha en sentral funksjon i håndteringen, om nødvendig i samvirke med allierte styrker. Ved andre kriser i samfunnet, der statssikkerheten ikke er truet, vil Politiet og øvrige sivile myndigheter ha et hovedansvar, mens Forsvaret kan støtte Politiet i henhold til *Instruks for bistand til Politiet*.

Imidlertid kan det være svært vanskelig umiddelbart å fastslå hvilken type krise man står overfor, da hver krise er unik og har ulik karakter. Det er mange forhold som kan komplisere krisehåndteringen: Kriser kan komme overraskende, eller de kan bygge seg opp over tid. Det kan være en glidende overgang fra en tilsynelatende udramatisk hendelse til en åpenbart alvorlig krise. Typiske kjennetegn på kriser er mangel på kontroll, mangel på informasjon og tidspress. Mange aktører er oftest involvert, den regulære beslutningsprosessen kan bryte sammen, og man kan bli vitne til en intens interesse og oppfølging fra utenforstående.<sup>13</sup> Krisens karakter er avgjørende for hvilket departement som eier krisen. Ved tvilstilfeller inngår Justisdepartementet automatisk i rollen som lederdepartement til annen avgjørelse er tatt i regjeringen kriseråd.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Jacob Børresen, Gullow Gjeseth, Rolf Tamnes (2004): Norsk Forsvarshistorie, bind 5, s. 274

<sup>11</sup> NOU 2000:24, s.21

<sup>12</sup> Forsvarsdepartementet (2004): Strategisk konsept for Forsvaret i perioden 2005-2008: Styrke og relevans, s. 23

<sup>13</sup> Web 3

<sup>14</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

Det kan imidlertid representere en utfordring at krisebegrepet har utviklet seg uten en felles forståelse om meningsinnholdet hos de ulike aktører i samfunnet. Med krisebegrepets nye innhold er det skapt et uklart skille mellom hendelser, episoder og kriser og likeledes en uklarhet om hvem som har myndighet til å definere en krise. Det noen anser å være en hendelse, kan av andre oppleves som en krise. Det som defineres som en krise på politisk eller strategisk nivå, kan på operasjonelt og taktisk nivå oppleves og håndteres som en daglig operasjon. Media er en viktig premissgiver, som kan bidra til at en begivenhet får krisestatus. Skillelinjene mellom hendelser, episoder og kriser blir dermed veldig uklare. Et eksempel som illustrerer dette, er Elektron-saken i 2005 der et russisk fartøy holdt to fiskeriinspektører fra den norske kystvakten ombord i flere dager mens de satte kurs for Murmansk. Dette skjedde plutselig og ble nøye fulgt i media og omtalt som en krise. I ettertid har det vært ulike syn på om dette var en hendelse, en episode eller en krise.

### 1.3 Et historisk tilbakeblikk

Etter andre verdenskrig ble verdensbildet preget av den kalde krigen. Med ”beredskap” tenkte man gjerne på militær beredskap og krig. Etter kommunismens fall rundt 1990 er dette kommet mer i bakgrunnen. Terrortrusselen opptar nå den vestlige verden. Samtidig utgjør terror bare en begrenset del av de trusler som verdenssamfunnet står overfor. Sannsynligheten for å bli involvert i ulykker og katastrofer av andre årsaker enn terrorisme er langt større enn sannsynligheten for å bli rammet av en terrorhandling.<sup>15</sup> Også i Norge kan man vise til flere kriser og katastrofer de siste tiårene. Her er tre eksempler på ulykker og kriser der samfunnssikkerheten har vært truet, der krisehåndteringen har vært sivilt ledet og der Forsvaret har hatt en bistandsrolle.

Det første eksempelet er en togkollisjon på Lillestrøm stasjon rett over midnatt onsdag 5. april 2000, da et godstog kjørte inn i et stillestående godstog. Førstnevnte godstog bestod av to tankvogner som hver var lastet med om lag 45 tonn kondensert propan. I kollisjonen oppstod det lekkasje og brann i gassen som lakk ut av tankvognene, og det var fare for at vognene skulle revne og føre til en eksplosiv brann der tankvognene i verste fall kunne fare av gårde som raketter. Et slikt scenario kunne skapt en katastrofe, der en ikke så bort fra at flere hundre personer ville omkommet og at deler av Lillestrøm sentrum ville blitt lagt i ruiner.<sup>16</sup> Etter iherdig brannslukningsarbeid ble eksplosjonsfaren ansett som over søndag 9. april, og redningsarbeidet

---

<sup>15</sup> Meidell, Arve (2005): Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging, s. 13

<sup>16</sup> NOU 2001:9, s. 93

ble avsluttet.<sup>17</sup> Arbeidet på skadestedet med å tømme tankvognene for gass fortsatte etter dette, men ble avsluttet om kvelden neste dag.<sup>18</sup>

Brannsluknings- og redningsoperasjonen ble ledet av Romerike politidistrikt, som umiddelbart varslet Hovedredningsentralen i Sør-Norge og Statens Forurensningstilsyn. Etter hvert ble også Direktoratet for brann- og eksplosjonsfare og Norske Shell kontaktet for å innhente ekspertise vedrørende gassbranner.<sup>19</sup> Politimesteren i Romerrike besluttet få timer etter at ulykken var et faktum å evakuere befolkningen på cirka 2000 innenfor en beregnet faresone på 1000 meter.<sup>20</sup> Hjemmeværende og pleietrengende ble hentet av kommunens fellestjeneste og transportert til sykehjem og bo- og behandlingssentre utenfor evakueringssonen, mens pasienter og personell ved Lillestrøm sykehus ble flyttet til Sentralsykehuset i Akershus. Cirka 100 av de evakuerte ble flyttet til Olavsgaard Hotell, mens 70 personer ble installert på Lahaugmoen militærleir. Politiet og Sivilforsvaret foretok etter evakueringsordren en dør-til-dør aksjon for å påse at alle hadde etterkommet ordren, og gatene i den avsperrede delen av Lillestrøm ble deretter patruljert av uniformert personell fra Politiet og Sivilforsvaret.<sup>21</sup>

Sett under ett vurderes krisehåndteringen som vellykket da ulykken ikke utviklet seg til en katastrofe. Granskingskommisjonen var imidlertid ikke i tvil om at man hadde vært meget nær en ekstremt stor ulykke. Når en klarte å forhindre katastrofen, skyldtes det at ulykken skjedde på et sentralt sted hvor det var forholdsvis lett å skaffe til veie folk og ressurser, og at redningsetaten lyktes i sitt arbeid. Et avgjørende suksesskriterium var at redningsledelsen relativt raskt knyttet til seg ulike fageksperter slik at nødvendige beslutninger ble fattet og tiltak gjennomført. Forsvaret hadde kun en bistandsrolle i krisehåndteringen i forbindelse med evakueringsarbeidet. Granskingskommisjonen betegner evakueringen som nødvendig, noe som viser at Forsvarets rolle var viktig selv om Forsvaret ikke var en hovedaktør i krisehåndteringen.

Neste eksempel, som krevde et mer omfattende sivilmilitært samarbeid, var flommen på Østlandet i mai-juni 1995. Årsaken var større snømengder enn normalt kombinert med rask snøsmelting i fjellene. Sammen med kraftig og vedvarende nedbør i perioden fra 29. mai til 2. juni førte dette til en av de største vårflommene på Østlandet noensinne. Flommen rammet hardt og tok ett menneskeliv. I tillegg etterlot flommen seg store materielle skader ved at omtrent

---

<sup>17</sup> NOU 2001:9, s. 95

<sup>18</sup> NOU 2001:9, s. 42

<sup>19</sup> NOU 2001:9, s. 95

<sup>20</sup> NOU 2001:9, s. 95

<sup>21</sup> NOU 2001:9, s. 96

140 000 dekar mark ble oversvømmet, og ved at boliger, eiendommer, kraftverk, kraftledninger og jernbanenett ble påført store skader.

Justisdepartementet besluttet 1. juni at politimesteren i Hamar skulle ha et overordnet koordinerende ansvar for politiinnsatsen, og det ble rapportert daglig til Justisdepartementet som ledet krisehåndteringen på strategisk nivå. En rekke departementer ble berørt eller var direkte involvert i krisehåndteringen. Justisdepartementet opprettet av den grunn en interdepartemental samordningsgruppe med oppgave å koordinere bistanden på sentralt nivå, og å holde regjeringen kontinuerlig orientert om situasjonen. Politikamrene etablerte staber for å ivareta krisehåndteringen i de enkelte politidistriktene, og Hovedredningssentralen i Sør-Norge ivaretok det overordnede koordineringsansvaret for redningstjenesten. I tillegg til de ordinære politioppgavene konsentrerte Politiet seg, med bistand fra Forsvaret og Sivilforsvaret, særlig om sikring og vakthold av flomrammede områder og fraflyttede eiendommer. Totalt ble cirka 7000 mennesker evakuert. Sivilforsvaret engasjerte 1600 personer og hadde til enhver tid ytterligere 3000 mannskaper disponible for forsterkning og avløsning. Lokalt gjorde mannskaper fra de frivillige organisasjonene en betydelig innsats, bl.a. Røde kors, Norsk Folkehjelp og mange frivillige, lokale lag og enkeltpersoner.<sup>22</sup> Forsvaret på sin side bistod med totalt ca. 5500 personer og gav omfattende bistand til bygging av flomvoller, pumping av vann, vakt- og sikringsoppdrag og bistand ved evakuering.<sup>23</sup>

Krisehåndteringen betegnes som vellykket da den samlede innsatsen fra ulike aktører utvilsomt bidro til å begrense skadene av flommens herjinger og til å lette de problemene som flommen medførte. Et suksesskriterium var at telekommunikasjonsnettene ble holdt i drift. Dersom telekommunikasjonen hadde sviktet, ville redningsarbeidet blitt betydelig vanskeligere. Et annet suksesskriterium var den gode og saklige informasjonen til publikum gjennom aviser, radio og fjernsyn. Forsvarets rolle var betydelig i krisehåndteringen da dets omfattende bygging av blant annet flomvoller skjedde flere steder i et kappløp med tiden, og reddet i enkelte tilfeller hele lokalsamfunn fra omfattende ødeleggelser.

Et tredje eksempel er flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia 2. juledag 2004, som er en av de mest omfattende naturkatastrofer verden har opplevd i nyere tid. Katastrofen medførte et tap av 220 000 menneskeliv og førte til omfattende ødeleggelser med nærmest total ruin av teknisk og sosial infrastruktur i de hardest rammet områdene. Også Norge ble rammet. 79 nordmenn ble

---

<sup>22</sup> Web 2

<sup>23</sup> Web 2

identifisert omkommet, og fem var fremdeles savnet per 23. mai 2005. Dette gjør flodbølge tragedien til en av de katastrofene som har krevd flest norske liv i nyere tid.<sup>24</sup>

Da flodbølge katastrofen var et faktum, påtok Utenriksdepartementet seg et særskilt ansvar for norske myndigheters håndtering.<sup>25</sup> Helse- og omsorgsdepartementet overtok imidlertid koordineringen da krisehåndteringen fikk en overvekt av helsemessig karakter.<sup>26</sup> Forsvarets bistandsinnsats under flodbølge katastrofen var betydelig, og ble karakterisert som effektiv og ubyråkratisk.<sup>27</sup> En henvendelse fra Norges Røde Kors om å stille til rådighet to Hercules-fly til en luftbro mellom Singapore og Indonesia ble klarert i løpet av få timer.

Eksemplene viser at kriser kan være svært komplekse, ha veldig ulik karakter og oppstå på meget kort varsel. Eksemplene viser også at tilgang til ressurser er en viktig del av samfunnets totale håndtering i en krisesituasjon. Forsvaret har derfor en viktig bistandsrolle i håndteringen av sivile kriser. Flommen på Østlandet viser også at bruk av Forsvarets ressurser kan være avgjørende for resultatet av krisehåndteringen. Det er derfor viktig at sivile instanser er kjent med hvilke ressurser Forsvaret besitter og ressursenes nytteverdi. Samtidig er det viktig at Forsvaret er beredt til å bidra med de ressurser som sivile instanser etterspør i en krisesituasjon.

---

<sup>24</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølge katastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 5

<sup>25</sup> Evalueringsutvalget for flodbølge katastrofen i Sør-Asia (2005): 26\*12, s. 159-160

<sup>26</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølge katastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 31

<sup>27</sup> Evalueringsutvalget for flodbølge katastrofen i Sør-Asia (2005): 26\*12, s. 64

## 1.4 Problemstilling

De senere års hendelser, spesielt terrorangrepene i New York 2001 og Madrid 2004 samt flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004, har ført til økt politisk fokus på krisehåndtering på både taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. For å sikre best mulig håndtering av alle typer kriser, både små og store, er det viktig at den strategiske krisehåndteringsorganisasjonen fungerer like godt i egen sektor som opp mot andre departements krisehåndteringsorganisasjoner.

1. august 2003 ble Forsvarets nye ledelsesreform iverksatt ved at forsvarssjefen og hans militærstrategiske funksjoner ble integrert i Forsvarsdepartementet. Hensikten var å styrke departementets evne til overordnet planlegging og ledelse, og etablere et apparat med større evne til krisehåndtering og internasjonalt samarbeid. Integreringen resulterte også i opprettelsen av en egen seksjon for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og nasjonal sikkerhetspolitikk (FD II-4) i avdeling for sikkerhetspolitikk. For å sikre en enhetlig og integrert krisehåndtering på strategisk nivå i Forsvaret ble situasjonssenteret i august 2005 formelt overført fra Forsvarsstaben til seksjon for operasjoner (FD III-2) i avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging. Samlokaliseringen i nytt integrert strategisk ledelsesbygg skjedde imidlertid ikke før i desember 2006.

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat fungerer i sin bistandsrolle under sivil krisehåndtering ledet av et annet departement. Sentralt i oppgaven er derfor hvordan Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat fungerer internt i Forsvarsdepartementet, hvordan det fungerer opp mot en sivil krises lederdepartement, og hvordan det fungerer opp mot Forsvarets operative ledelse som består av Fellesoperativt hovedkvarter og Landsdelskommando Nord-Norge.

Hovedproblemstillingen er dermed:

*Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat - utfordringer og muligheter.*

For å besvare hovedproblemstillingen vil jeg dele undersøkelsen i følgende tre deler, der jeg for hver del undersøker utfordringer og muligheter til forbedringer:

- 1) Forholdet mellom FD II -4, Forsvarsdepartementets seksjon for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og nasjonal sikkerhetspolitikk, og FD III-2, Forsvarsdepartementets seksjon for operasjoner med tilliggende situasjonssenter.
- 2) Forholdet mellom Forsvarsdepartementet og lederdepartementet i en sivil krise.
- 3) Forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse.

Jeg har i oppgaven benyttet rapporter fra *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006* for å belyse hvilke utfordringer og muligheter det strategiske krisehåndteringsapparatet i Forsvaret kan stå overfor ved krisehåndteringer ledet av et annet departement. I tillegg har jeg intervjuet et utvalg personer som deltok i den ene eller begge øvelsene, eller som er involvert i krisehåndtering i Forsvaret, Forsvarsdepartementet eller i Justisdepartementet.

### 1.5 Avgrensning

Innledningsvis avgrensner jeg oppgaven til å omfatte sivile kriser i fredstid der Forsvaret ikke eier krisen, men har en bistandsrolle. Studien konsentreres til å undersøke Forsvarets enhetlige integrerte krisehåndteringsapparat på strategisk nivå som blant annet skal være forberedt til å bidra med Forsvarets ressurser i sivilt ledede kriser. For å belyse apparatets virkemåte stilt overfor relativt realistiske situasjoner benyttes erfaringer fra *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. Begge øvelsene var sivilt ledede, med Justisdepartementet som lederdepartement. I analysen konsentrerer jeg meg om øvelser, organisering, kommunikasjon og beslutningsprosesser.

### 2.6 Kilder

I oppgaven har jeg benyttet litteratur, dokumenter, intervjuer og observasjon. I kapittel 2, som er en redegjørelse for sivilt ledet krisehåndtering og Forsvarets rolle i denne, har jeg hovedsakelig benyttet offentlige dokumenter supplert med informasjon fra informanter. Kapittel 3, som presenterer *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, hviler primært på erfaringsrapportene. Kapittel 4, analysedelen, er i første rekke basert på informasjon fra informantene supplert med funn fra de to øvelsene samt egne observasjoner fra *Øvelse Oslo 2006*.

### Dokumenter

Dokumentene som er benyttet, er hovedsakelig offentlige, eksempelvis utredninger og stortingsmeldinger. Mange av dem er hentet fra nettsidene til regjeringen og gjennom biblioteket ved Forsvarets skolesenter. Interne dokumenter fra Forsvarsdepartementet er stilt til rådighet av informanter i departementet. Dokumenter og rapporter fra *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006* har jeg fått fra seniorrådgiver Finn Lodsby i Justisdepartementet. Under *Øvelse Barents Rescue 2005* tilhørte han øvelsens prosjektledelse, underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og var sammen med prosjektleder Åge Eknes forfatterne av *Barents Rescue 2005 Final Exercise Report*.

### *Observasjon*

Som ledd i mine forberedelser til denne masteroppgaven deltok jeg 4.-6. oktober 2006 på konferansen "Vår samfunnssikkerhet" på Hellerudsletta i Oslo. En av foredragsholderne var sjef for krisehåndteringsseksjonen i Forsvarsdepartementet, oberst Harald Hiorth. Etter å ha knyttet kontakt med ham for å få informasjon om krisehåndteringsapparatet på strategisk nivå i Forsvaret, inviterte han meg til å delta som observatør under *Øvelse Oslo 2006* sammen med departementets analyse- og koordineringsgruppe. Som tilskuer kunne jeg observere samvirket internt i krisehåndteringsapparatet og Forsvarsdepartementets samvirke med Justisdepartementet.

### *Intervjuer*

Det empiriske grunnlaget hviler tungt på informasjon jeg har fått gjennom en forholdsvis omfattende intervjuopprosess, som har vært todelt. Den første og største delen av intervjuene er gjennomført i henhold til intervjuguide. Disse refereres til som intervjuobjekter i kapitlet "Litteratur og kilder". Den andre delen av intervjuene er gjennomført som samtaler uten intervjuguide. Disse refereres til som samtalepartnere i kapitlet "Litteratur og kilder".

Intervjuobjektene og samtalepartnerne refereres til som informanter i oppgaven.

Gjennom intervjuene ønsket jeg å høre om informantenes erfaringer, opplevelser og tanker om det integrerte krisehåndteringsapparatet. Informantene deltok enten i *Øvelse Barents Rescue 2005*, *Øvelse Oslo 2006*, eller arbeider med krisehåndtering i Forsvaret, Forsvarsdepartementet eller i Justisdepartementet. Informanter i Forsvarsdepartementet er hovedsakelig valgt etter anbefalinger fra departementets deltakere under *Øvelse Oslo 2006*. Informantene herfra har anbefalt informanter i Justisdepartementet. Anbefalinger om informanter ved Fellesoperativt hovedkvarter har jeg fått av kommandørkaptein Morten Rustan som deltok på *Øvelse Oslo 2006*. Anbefalinger om informanter ved Landsdelskommando Nord-Norge har jeg fått av kontreadmiral Jørgen Berggrav, som var sjef Landsdelskommando Nord-Norge i planleggingsfasen av *Øvelse Barents Rescues 2005*. Anbefalinger om informanter i Heimevernet har jeg fått fra generalinspektøren i Heimevernet, generalmajor Bernt Brovold.

Ved noen anledninger har tilfeldige møter med ansatte i Forsvarsdepartementet ført til uformelle samtaler der de har fortalt om sine opplevelser av krisehåndteringsapparatet. Møtene har vært nyttige for min helhetsforståelse.

I oppgaven har jeg i noen grad valgt å anonymisere uttalelser av hensyn til informantene.

I tilfeller der informasjon knyttes til personer, er dette klarert på forhånd.



### *Validitet*

Validitet er et mål på om verktøyet, i dette tilfellet intervju, observasjon og dokumentanalyse, gir svar på de spørsmål vi ønsker å få belyst og besvart. Hensikten med intervjuene og observasjonen var å få mer utfyllende informasjon, spesielt der dokumentene gav knappe svar. For å få frem variert informasjon og ulike synspunkter etterstrebet jeg bredde i utvalget, som består av både sivile og militære informanter på ulike nivå og som har sentrale posisjoner i arbeidet med krisehåndtering. Gjennom bredden styrkes validiteten, da det er mulig å kryssjekke data fra flere informanter.

Intervjuene er hovedsakelig gjennomført på tomannshånd. Møtene har variert i tid, hovedsakelig fra én til to timer, men også opptil fire timer. Intervjuene ble gjennomført uten bruk av lydbåndopptak og filming for å unngå at informantene påla seg sterke bånd. Av praktiske hensyn ble nestkommanderende ved Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth, og sjef for Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting, intervjuet over telefon. Jeg opplevde ikke at den fysiske avstanden var til hinder for å få åpne og oppriktige svar. For å sikre ønsket åpenhet under intervjuene bad jeg i forkant informantene om å si fra hvis de gav informasjon som de ikke ønsket å bli referert på. Jeg anser at den totale mengde innsamlede data gir gode forutsetninger for å besvare problemstillingen. At dokumenter, dataanalyse, intervju og observasjon kombineres forsterker validiteten.

### *Reliabilitet*

Reliabilitet er et mål på nøyaktigheten i kildegrunnet. Dokumentene har generell høy reliabilitet. Observasjon og intervju styrker nøyaktigheten og konsistensen. I hovedtyngden av intervjuene tok jeg utgangspunkt i intervjuguider for å styre samtalene gjennom kjernes spørsmål. Jeg la stor vekt på åpenhet under intervjuene ved å tilpasse spørsmålene underveis og få en dialog med intervjuobjektene. Jeg intervjuet først intervjuobjektene fra Forsvarsdepartementet for at funn herfra skulle kunne brukes i intervjuguiden for intervjuobjekter i Justisdepartementet, regjerings kriseråd og krisestøtteenheten. Etter å ha kategorisert innsamlede data fra de to departementene, utarbeidet jeg en intervjuguide for Fellesoperativt hovedkvarter. Etter å ha gjennomført disse intervjuene, utarbeidet jeg en intervjuguide for Landsdelskommando Nord-Norge. Jeg fikk gjennom intervjuene mange gode beskrivelser av krisehåndteringsapparatet i Forsvaret, der de fleste informantene viste en åpenhet som langt overgikk hva jeg hadde forventet.

Egne observasjoner fra *Øvelse Oslo 2006* er benyttet som supplement til informasjon fra intervjuene. Jeg kjente minimalt til det integrerte strategiske krisehåndteringsapparatet på forhånd, og var bevisst at min observatørrolle skulle være så nøytral som mulig og uten forutinntatte holdninger til problemstillingen.

## 2.7 Disposisjon av oppgaven

Opgaven er bygd opp av til sammen fem kapitler.

Første kapittel inneholder en presentasjon av oppgaven samt en redegjørelse for krisebegrepet. Så følger et historisk tilbakeblikk på tre ulike sivilt ledede kriser, der både Forsvarets og andre sektors ressurser ble benyttet i krisehåndteringen. I dette kapitlet presenterer og drøfter jeg også de kildene som er benyttet i oppgaven.

Andre kapittel beskriver innledningsvis overordnede prinsipper for krisehåndtering som ligger til grunn for krisehåndtering i fredstid. Deretter redegjør jeg for strategisk kriseledelse og for bistand fra Forsvaret ved sivil krisehåndtering, der *Instruks for Forsvarets bistand til Politiet* står sentralt. Spesielt omtales såkalt håndhevelsesbistand, da dette krever politisk klarering.

Tredje kapittel beskriver *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, som begge var sivilt ledede krisehåndteringsøvelser, og som i oppgaven benyttes for å belyse Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparats virkemåte stilt overfor relativt realistiske situasjoner.

Fjerde kapittel er analysekapitlet, som i hovedsak presenterer funn basert på øvelsenes erfaringsrapporter, intervjuer og observasjoner, og der fokus er på utfordringer og muligheter for Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat. Der hvor det er påvist svakheter ved krisehåndteringsapparatet vil jeg søke å identifisere løsninger.

Kapittel fem sammenfatter funn fra dokumentanalyser, intervjuer og observasjoner og presenterer noen konklusjoner om utfordringer og muligheter for det strategiske krisehåndteringsapparatet i Forsvaret.

## Kapittel 2 Krisehåndtering

### 2.1 Sentrale prinsipper for krisehåndtering

Håndtering av sivile kriser skal i henhold til gjeldende regelverk ta utgangspunkt i prinsippene om ansvar, likhet og nærhet. Ved sikkerhetspolitiske kriser gjelder kun de to første prinsippene og ikke nærhetsprinsippet, da beslutninger i slike kriser tas på høyt politisk nivå.

*Ansvarsprinsippet* betyr at den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser.<sup>28</sup> Dette prinsippet gjelder alle offentlige og private virksomheter, og bygger på at den som har ansvaret i det daglige, har best forutsetninger for å kunne håndtere utfordringer i en kritisk situasjon. Hvert departement har ansvaret for beredskapen i sin sektor, og ansvarsprinsippet innebærer at statsrådenes konstitusjonelle ansvar videreføres også i krisesituasjoner.<sup>29</sup> I tillegg har Justisdepartementet fått et tydeligere samordningsansvar for beredskaps- og sikkerhetsarbeidet i sivil sektor som helhet.<sup>30</sup>

Kriser kan ha et svært komplekst innhold som kan berøre flere offentlige etater med ulike rapporteringsrutiner. Selv om Justisdepartementet normalt vil være krisens lederdepartement, har øvelser vist at det er ulike oppfatninger om hvilken etat som har det overordnede ansvar i en krisesituasjon.<sup>31</sup> Dette kan skape spesielle utfordringer på et tidlig tidspunkt i krisen, der situasjonsbildet fremdeles er uoversiktlig og fragmentert, og før politiske myndigheter har avgjort hvem som skal være lederdepartement.

*Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjon man har til daglig, skal være mest mulig lik den organisasjon man har under kriser.<sup>32</sup> Prinsippet innebærer at samfunnet skal kunne fungere så normalt som mulig, også i krisesituasjoner, og understøtter at den organisasjon som i det daglige håndterer et saksfelt, også er den organisasjon som har best kunnskap til å håndtere saksfeltet under en krise. Likhetsprinsippet er likevel et ideal som kan ha sine begrensninger på strategisk nivå: For et departement, som til vanlig er basert på korrekt og nøyaktig saksbehandling, kan det være svært utfordrende å gå over til å være en kriseorganisasjon som skal håndtere en krise preget av mangel på kontroll og informasjon, stort tidspress og sammenbrudd i den regulære beslutningsprosessen.

<sup>28</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 45

<sup>29</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 32

<sup>30</sup> Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002): Om samfunnssikkerhet, veien til et mindre sårbart samfunn, s. 5

<sup>31</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 29

<sup>32</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 45

*Nærhetsprinsippet* innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.<sup>33</sup> Departementenes hovedfunksjon i det daglige er å være sekretariat for den politiske ledelsen, og det anses som viktig at departementene i krisesituasjoner ikke overtar oppgaver som best kan utføres av de operasjonelle nivåene underlagt departementet.<sup>34</sup> Men jo større krisen er, desto mer sentralisert vil krisehåndteringen ofte være. Dette har blant annet sammenheng med kapasitet og samordning, da en liten organisasjon ikke alltid ser sakens kompleksitet og større sammenheng. I tillegg har de sjelden nødvendige ressurser til å kunne håndtere en større katastrofe alene, samtidig som det vil foreligge behov for å koordinere ressursbruken best mulig.<sup>35</sup> Sentralisering kan medføre økt treghet og feilvurderinger som følge av manglende førstehåndskunnskap om situasjonen, samtidig som lange kommunikasjonslinjer øker sannsynligheten for svikt i informasjonsflyten, med tilhørende risiko for feil beslutninger.<sup>36</sup>

Generelt kan en si at det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som én enkelt virksomhet eller et sektordepartement ikke kan håndtere alene, og hvor ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. Behovet for en helhetlig og samordnet krisehåndtering kan derfor i gitte situasjoner utfordre de nevnte prinsippene for krisehåndtering.

## 2.2 Strategisk kriseledelse

Det er regjeringen som har ansvaret for å fatte beslutninger om overordnede mål og rammer for krisehåndtering. Regjeringen og Stortinget har understreket at det er viktig med et helhetlig konsept for krisehåndtering på strategisk nivå, som danner en overordnet struktur for hvordan kriser skal håndteres av norske myndigheter. Konseptet skal bygge på de sentrale prinsippene for krisehåndtering (ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet), som skiller mellom krisehåndtering på operasjonelt og strategisk nivå,<sup>37</sup> og som ikke går på tvers av etablerte beredskapsordninger på lokalt, regionalt og sentralt nivå.<sup>38</sup> Siktemålet med en overordnet kriseledelse på strategisk nivå er å ha et fleksibelt apparat som har evne til å møte en rekke krisesituasjoner på meget kort varsel. Ansvarlige departementer må settes best mulig i stand til å utføre de oppgaver og funksjoner som kreves på strategisk nivå i en krisesituasjon.<sup>39</sup> Etter

<sup>33</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 45

<sup>34</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 32

<sup>35</sup> Meidell, Arve (2005): Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging, s. 25

<sup>36</sup> Meidell, Arve (2005): Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging, s. 24

<sup>37</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 28

<sup>38</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 30

<sup>39</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 32

flodbølgekatastrofen i Sør-Asia 2004 vedtok regjeringen med tilslutning fra Stortinget at strategisk krisehåndtering skal være basert på følgende tre hovedelementer:<sup>40</sup>

- Forsterket krisekoordinering gjennom opprettelsen av regjeringens kriseråd.
- Presisering og klargjøring av ansvaret for krisestyring i lederdepartementet, det vil si det departement som er mest berørt av krisen.
- Etablering av en krisestøtteenhet som skal bistå lederdepartementet og regjeringens kriseråd.

### 2.2.1 Regjeringens kriseråd

Kriser vil nesten alltid involvere regjeringen ved at spørsmålet behandles i regjeringskonferanse eller ved at det etableres kontakt mellom statsministeren og utvalgte departementer.

Embetsverket vil som del av sitt ordinære ansvar bistå den politiske ledelse.

Det har i alle år vært vanlig at sentrale embetsmenn trer sammen i krisesituasjoner. Det har dels skjedd på ad hoc-basis, og dels ved at det har eksistert ulike formaliserte møteplasser. Et eksempel på dette er den allerede nevnte interdepartementale samordningsgruppen som ble nedsatt under flommen på Østlandet i 1995.<sup>41</sup> Et annet eksempel er etableringen av en koordineringsgruppe ledet av utenriksråden etter terrorangrepene mot USA i 2001.<sup>42</sup>

Regjeringens kriseråd møttes første gang under *Øvelse Barents Rescue* 2005 og representerer en mer systematisk ordning, som skal kunne fungere uavhengig av krisens karakter. Under *Øvelse Oslo 2006* ble det avholdt flere møter i kriserådet, noe som opplevdes som både nyttig og hensiktsmessig.

Regjeringens kriseråd er det øverste *administrative* koordineringsorganet ved kriser,<sup>43</sup> og skal tre i funksjon ved komplekse krisesituasjoner der krisen berører flere departementer og der det er behov for styrket koordinering. Opprettelsen av regjeringens kriseråd endrer ikke regjeringens overordnede ansvar, men tilrettelegger for at spørsmål som krever politisk avklaring, raskt legges frem for berørte statsråder eller regjeringen.<sup>44</sup> Hovedoppgavene til rådet er å vurdere spørsmålet

<sup>40</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 29

<sup>41</sup> Ref. kapittel 1.3 Et historisk overblikk, s. 12

<sup>42</sup> Samtale med direktør for Institutt for forsvarsstudier, professor Rolf Tamnes

<sup>43</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 31

<sup>44</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 31

om hvem som skal være lederdepartement, sikre god koordinering mellom ulike departementer og etater og sikre at informasjonen utad fremstår som koordinert.<sup>45</sup>

Regjeringens kriseråd består av regjeringsråden ved Statsministerens kontor, departementsrådene i Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, samt utenriksråden i Utenriksdepartementet. I tillegg kan rådet i lys av den aktuelle krisen også inkludere andre departementsråder. Ved behov kan også lederen av krisestøtteenheten og ledere fra berørte etater og lokale myndigheter møte. De medlemmene av rådet som ikke selv er direkte berørt av en aktuell krise, vil fungere som rådgivere.<sup>46</sup> Ved å gi regjeringens kriseråd en fast kjerne av medlemmer sikres erfaringsoverføring fra tidligere krisehåndteringer.

Leder for kriserådet er departementsråden i lederdepartementet, mens sekretariatsfunksjonen ivaretas av lederdepartementet, med eventuell bistand fra krisestøtteenheten. Sekretariatet skal blant annet utarbeide situasjonsrapporter og angi strategi for håndtering av informasjon til media og publikum. Etersom deltakerne i rådet er administrative toppledere i berørte departementer, har de nødvendige fullmakter til å fatte raske beslutninger.<sup>47</sup>

En forutsetning for å få alle medlemmene i kriserådet til å trekke i samme retning, er at de har en felles forståelse for når en krise er tilstrekkelig stor og omfattende til å legge andre oppgaver til side og konsentrere seg om krisen. Ut fra et føre-var prinsipp skal terskelen for å kalle inn rådet være lav, og alle departementsrådene kan ta initiativ til innkalling.<sup>48</sup> Hvis man er usikker på om krisen er stor nok, benyttes telefonkonferanse for å diskutere om den oppståtte krisen gir grunnlag for å møtes.<sup>49</sup>

En utfordring er å unngå at kriserådet blander sammen strategisk og operasjonell krisehåndtering. Det er i dette henseende avgjørende at rådet får et godt situasjonsbilde og beslutningsgrunnlag fra lederdepartementet slik at det er mulig for dem å ta strategiske beslutninger på riktig grunnlag og på riktig nivå.

Imidlertid er det fortsatt et forbedringspotensial knyttet til å bruke rådet til nødvendige avklaringer mellom departementene.<sup>50</sup> I verste fall kan resultatet av å vente på avgjørelser gi perioder med handlingslammelse, noe som kan bli skjebnesvangert.<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 31

<sup>46</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 30-31

<sup>47</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 31

<sup>48</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 31

<sup>49</sup> Samtale med assisterende departementsråd i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

<sup>50</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): Øvelse Oslo 2006 Evaluering, s. 19

<sup>51</sup> Samtale med seksjonssjef FD II-4, oberst Harald Hiorth

### 2.2.2 Lederdepartementet

En følge av ansvarsprinsippet er at det departement som er mest berørt av krisen, får et hovedansvar for å koordinere krisehåndteringen. Utpeking av et lederdepartement medfører imidlertid ikke endringer i det konstitusjonelle ansvarsforholdet, og alle departementer beholder dermed ansvaret for sine respektive saksområder.<sup>52</sup> Alle 18 departementer må i teorien være forberedt på rollen som lederdepartement, men i praksis er det de departementene med fast plass i regjeringens kriseråd og et lite utvalg andre departement som er aktuelle som lederdepartement.

I en krisesituasjon utarbeider lederdepartementet overordnede situasjonsrapporter og -oversikter samt fremskaffer beslutningsgrunnlag til regjeringens kriseråd og regjeringen. I tillegg ivaretar det nødvendig koordinering med andre departementer og etater og sørger for koordineringen av informasjonen til media og befolkningen.<sup>53</sup>

Valg av lederdepartement avhenger av krisens karakter, hvilket departement som er mest berørt og har best tilgang til informasjon om krisen, og som har virkemidler for å håndtere krisen.<sup>54</sup>

I mange tilfeller vil det være opplagt hvilket departement som må ha rollen som lederdepartement. Ved usikkerhet vil statsministeren i samråd med berørte statsråder utpeke lederdepartement etter tilrådning fra regjeringens kriseråd.<sup>55</sup> Valg av lederdepartementet kan dermed variere avhengig av hvilken krise man står overfor. Ved sikkerhetspolitiske kriser vil Forsvarsdepartementet normalt få rollen som lederdepartement. Ved andre kriser vil Forsvarsdepartementet i prinsippet ha en bistandsrolle. I de fleste nasjonale krisesituasjoner vil Justisdepartementet være lederdepartement og ha et samordningsansvar fordi det har ansvar for hovedtyngden av rednings- og beredskapsressursene. I tillegg er Justisdepartementet etatsleder for Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og hovedredningsentralene. Dette gir en felles myndighetslinje fra departementet til underliggende etater.<sup>56</sup>

En utfordring er at rollen som lederdepartement krever noe annet og mer enn hva som normalt utføres i et fagdepartement. Funksjonen innebærer å identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå, ivareta nødvendig koordinering mellom ulike myndigheter, samtidig som en skal påse at nødvendige tiltak iverksettes innenfor eget ansvarsområde.<sup>57</sup> Det er nok denne

<sup>52</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 31

<sup>53</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 30

<sup>54</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 31

<sup>55</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 32

<sup>56</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 48

<sup>57</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 32

utfordringen som synliggjøres gjennom erfaringsrapporten fra *Øvelse Oslo 2006*, der det fremgår at andre departement opplevde lederdepartementets rolle som uklart.<sup>58</sup>

En annen utfordring er at lederdepartementet er avhengig av korrekt og tidsriktig informasjon blant annet fra operative etater på krisestedet. Utfordringen til tross, det er viktig at nærhetsprinsippet opprettholdes ved at departementene i en krisesituasjon ikke overtar oppgaver som best kan utføres av de operasjonelle nivåene underlagt departementet.<sup>59</sup>

En tredje utfordring er å vite på hvilket tidspunkt det under en krise kan være hensiktsmessig å skifte lederdepartement. Dette gjør seg spesielt gjeldende når en krisehåndtering krever tett koordinering og oppfølging av tiltak mellom ulike departementer. Flodbølgekatastrofen i 2004 er et eksempel der Utenriksdepartementet i første del hadde rollen som lederdepartement, og der Helse- og omsorgsdepartementet overtok ansvaret etter hvert som tiltakene ble vurdert som hovedsakelige helsemessige. Et annet eksempel kan være å vite når en krise av helsemessig karakter, som naturlig ligger til Helse- og omsorgsdepartementet, krever så omfattende tiltak at rollen som lederdepartement bør overføres til Justisdepartementet. Vurderingene må gjøres fra krise til krise, og illustrerer en av årsakene til at det er viktig med en strategisk kriseledelse som er øvd for strategisk krisehåndtering.

### 2.2.3 Krisestøtteenheten

Krisestøtteenheten ble besluttet opprettet som del av den gjennomgang av krisehåndteringen som skjedde i kjølevannet av flodbølgekatastrofen i Asia i 2004. Enheten ble operativ i 2006.

Oppgaven til krisestøtteenheten er å understøtte departementsfellesskapet og spesielt lederdepartementet under kriser, men ansvarsprinsippet følges ved da den ikke overtar ansvar og oppgaver som tilligger de enkelte sektorer.<sup>60</sup> En utfordring som imidlertid kom frem under *Øvelse Oslo 2006*, var at det synes å herske ulik oppfatning om hvilken rolle krisestøtteenheten egentlig har opp mot lederdepartementet.<sup>61</sup>

Enheten er administrativt og faglig tilknyttet Justisdepartementet, og har lokaler og eget situasjonssenter tilknyttet dette departementet. Lokalene har det meste av nødvendige tekniske hjelpemidler, inkludert visse graderte kommunikasjonsmidler som eksempelvis gradert e-post og kryptotelefon. I krisesituasjoner skal lokalene kunne brukes av ethvert lederdepartement som

<sup>58</sup> Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 19

<sup>59</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, s. 32

<sup>60</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, s. 33

<sup>61</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 19



selv ikke disponerer egne egnede lokaler. I tillegg skal det kunne nyttes for å samordne virksomheten til flere departementer under kriser.<sup>62</sup>

Enheten har seks fast ansatte, cirka 30 personer i en beredskapspool og cirka 50 personer i en informasjonspool. De arbeider for tiden med å utarbeide standardprosedyrer for hvordan departementene skal be om hjelp fra enheten, standardprosedyrer for hvordan personell fra enhetens pooler skal brukes i andre departement, forskrifter for hvordan lokalene til krisestøtteenheten skal benyttes hvis andre departementer ønsker å benytte dem og prosedyrer for stabsmøter og orienteringer under kriser.<sup>63</sup> En utfordring her er at de fast ansatte har til dels liten departemental erfaring, men problemet vil avta etter hvert som enheten vinner erfaring.<sup>64</sup>

Enheten må ha en generell oversikt over aktuelle beredskapsplaner og ressurser, blant annet gjennom samarbeid med hovedredningsentralene, Politidirektoratet og Fellesoperativt hovedkvarter. Det legges opp til et nært samarbeid med Forsvarsdepartementets krisehåndteringsapparat som blant annet kan omfatte informasjonsutveksling, konsultasjoner om analyse og oppbygging av situasjonsbilde på strategisk nivå, løpende koordinering av tiltak samt samarbeid om utviklingen av utdanningstilbud for relevant personell.<sup>65</sup> Ved ulykker, kriser og katastrofer må enheten kunne motta og videreformidle varsel fra aktuelle beredskapsetater og umiddelbart forberede seg på å bistå lederdepartementet og eventuelt regjeringens kriseråd. Enheten skal i krisesituasjoner kunne øke de ressursene enkeltdepartementene kan trekke på, eksempelvis bistå med oppdatering av situasjonsbildet og utarbeidelse av situasjonsrapporter, informasjonsbehandling, løpende rådgivning og tilrettelegging av beslutningsgrunnlag generelt. I tillegg skal den kunne stille teknisk ekspertise og utstyr i de tilfellene hvor krisen håndteres fra lederdepartementets egne krisehåndteringslokaler.<sup>66</sup>

Generelt underbygger etableringen av krisestøtteenheten viktigheten av tydelige rolleavklaringer og trening på rollefordeling på strategisk nivå i henhold til ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet. For å etablere gode grenseoppganger og klare ansvarslinjer på dette nivå er det viktig å kommunisere på tvers av sektorer, noe som kan utfordre tradisjonell sektortenkning.

---

<sup>62</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 33

<sup>63</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

<sup>64</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

<sup>65</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 34

<sup>66</sup> Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005): Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering, s. 34

### 2.3 Bistand fra Forsvaret ved sivil krisehåndtering

Stortinget har fastslått at Forsvarets bistand til det sivile samfunnet skal være en del av et modernisert totalforsvar. Det nye totalforsvarskonseptet omfatter derfor krig og sikkerhetspolitiske kriser, men også kriser i det sivile samfunn som utfordrer sentrale nasjonale interesser, for eksempel alvorlige og omfattende terrorhandlinger. Ved moderniseringen av Forsvaret har man søkt å legge til rette for at sektorens ressurser i større grad enn tidligere brukes for å støtte Politiets og sivile myndigheters håndtering av ulykker, hendelser og kriser.<sup>67</sup> Forsvaret vil derfor kunne stille militære ressurser til rådighet for å bidra til å løse oppgaver som i utgangspunktet er sivile, men som sivile institusjoner ikke har ressurser til å løse alene.<sup>68</sup> Forsvarets støtte til det sivile samfunn er imidlertid basert på en forutsetning om at Forsvaret bidrar med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og ressurser som er etablert for å løse primæroppgavene. Det vil si at støtte til det sivile samfunn i hovedsak *ikke* er dimensjonerende for Forsvarets struktur. Det er Fellesoperativt hovedkvarter i Stavanger med støtte fra Landsdelskommando Nord-Norge som i særlig grad har oversikt over ressursene som til enhver tid kan stilles til disposisjon.<sup>69</sup> Bruk av Forsvarets ressurser i fred baseres på avtalte ordninger for kostnadsdekning.<sup>70</sup>

*Instruks for Forsvarets bistand til Politiet* ble fastsatt ved kongelig resolusjon av 28. februar 2003, og gjelder for Forsvarets bistand til Politiet i både fred, krise og krig.<sup>71</sup> Det skilles mellom *administrativ bistand*, som blant annet omfatter transportbistand og annen administrativ støtte; *operativ bistand*, som omfatter bistand i forbindelse med ulykker, naturkatastrofer og så videre; og *håndhevelsesbistand*, som omfatter ettersøking og pågripelse av farlige personer, samt bistand ved fare for anslag rettet mot vesentlige samfunnsinteresser og forebygging og bekjemping av slike.<sup>72</sup> Annen bistand fra Forsvaret til Politiet enn den som omfattes av instruksene, eller som er regulert i instruksene, kan bare ytes etter beslutning av Forsvarsdepartementet eller den departementet bemyndiger.<sup>73</sup> Assisterende departementsråd i Justisdepartementet, Hans-Olav Østgaard, sier: "Da Forsvarets stasjoner legges ned, er det nå vanskeligere enn før å få bistand fra Forsvaret på kort varsel - det blir lengre avstand fra Politiet til Forsvarets ressurser. Dette er

<sup>67</sup> Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004): Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, s. 15

<sup>68</sup> Forsvarsdepartementet (2004): Strategisk konsept for Forsvarets i perioden 2005-2008: Styrke og relevans, s. 9

<sup>69</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport for 2005 Håndtering av store hendelser og potensiell aldring i kritiske infrastrukturer, s. 12

<sup>70</sup> Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004): Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, s. 15

<sup>71</sup> Forsvarsdepartementet (2007): Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet, s. 45

<sup>72</sup> Justisdepartementet (2004): Forsvarets bistand til Politiet, s. 1

<sup>73</sup> Justisdepartementet (2004): Forsvarets bistand til Politiet, s. 2

et dilemma som har betydning for nasjonal krisehåndtering da det gir svekket beredskap. Man trenger derfor realistiske øvelser der dette blir tatt hensyn til.”<sup>74</sup>

Håndhevelsesbistanden er sterkt begrenset. Instruksen fastsetter at den militære innsatsen fortrinnsvis skal konsentreres om vakthold, sikring og dekning, og at Politiet bør ta seg av den aktive pågripelsen. Forsvarets personell skal ikke kunne brukes til oppdrag i forbindelse med vakt- og sikringsoppdrag som kan innebære nærkontakt med og risiko for maktbruk mot media eller sivilbefolkningen.<sup>75</sup> Ved administrativ og operativ bistand retter ansvarlig politimester bistandsanmodningen til Fellesoperativt hovedkvarter. Håndhevelsesbistand derimot krever politisk klarering, da Grunnlovens paragraf 99 fastslår at regjeringen kun kan bruke militær makt mot statens egne borgere når det foreligger et opprørstilfelle eller når bruk er hjemlet i lov. Beslutningen om å be om slik bistand fattes av justisministeren, mens forsvarsministeren godkjenner støtten.<sup>76</sup> Anmodning om håndhevelsesbistand *kan* derfor i teorien ta lang tid, for eksempel hvis det er snakk om bruk av væpnete heimevernsstyrker i forbindelse med en anti-terror aksjon. Dette kan motvirkes gjennom gode rutiner og rask og uformell kontakt mellom departementene.

Bruk av Forsvaret i forbindelse med håndhevelse har vært et kontroversielt og politisk følsomt spørsmål i mange år.<sup>77</sup> I de senere år har vi hatt en diskusjon langs to akser. For det første i hvilke situasjoner og på hvilket krisenivå det kan være aktuelt for Forsvaret å bistå - og i siste instans endog være lederdepartement. Diskusjonene gjenspeiler både at det i en gitt situasjon kan være vanskelig å klarlegge krisens karakter og omfang, og at det hersker ulike oppfatninger om når Forsvaret bør involveres. For det andre gjenspeiler diskusjonene hvilken rolle kapasiteter som Forsvarets spesialstyrker og Heimevernet bør spille i forbindelse med bistand.<sup>78</sup> I intervjuer uttrykkes det at kriteriene for å benytte håndhevelsesbistand er uklare, og at det er behov for flere avklaringer mellom Politiet og Forsvaret vedrørende bruk av heimevernssoldater i anti-terroroperasjoner. I forsvarssektoren er det en forventning om at heimevernssoldater benyttes i slike operasjoner, mens justissektoren uttrykker at dette er en politioppgave der man først og fremst ønsker å bruke politistyrker, inkludert Politireserven og Beredskapstroppen.

Assisterende departementsråd i Justisdepartementet, Hans-Olav Østgaard, sier det slik: ”En skarp anti-terror aksjon som er innsats mot en alvorlig kriminell handling, skal som vanlig håndteres av

<sup>74</sup> Samtale med assisterende departementssjef i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

<sup>75</sup> Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004): Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, s. 23

<sup>76</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

<sup>77</sup> Jacob Børresen, Gullow Gjeseth, Rolf Tamnes (2004): Norsk Forsvarshistorie, bind 5, s. 280-282

<sup>78</sup> Samtale med direktør for Institutt for forsvarsstudier, professor Rolf Tamnes

Politiet, og jeg tror neppe det er aktuelt å sette inn bevæpnede heimevernssoldater ved alvorlige terrorhandlinger. Bevæpnede heimevernssoldater vil kun vurderes hvis situasjonen tilspisser seg til å bli en sikkerhetspolitisk krise som Politiet ikke har ressurser til å håndtere.”<sup>79</sup>

At Forsvaret i stadig større grad benyttes til å støtte det sivile samfunnet i krise, markerer en brytningstid med ulike oppfatninger av hvordan Forsvaret og samfunnet skal arbeide sammen. Dette gjelder både for hvordan etater skal organiseres, kommunisere og ikke minst hvordan de skal øve sammen. I tillegg til at Forsvaret må være forberedt på å støtte det sivile samfunnet, må det også være forberedt på at en krise kan eskalere til en sikkerhetspolitisk krise som truer rikets sikkerhet. Det er dette som er det glidende, kompliserte spennet mellom krig og fred og som Forsvaret må være oppmerksomme på.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Samtale med assisterende departementsråd i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

<sup>80</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

## Kapittel 3 Øvelsene – en oversikt

For å belyse utfordringer og muligheter som Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat kan bli stilt overfor, har jeg sett nærmere på *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. Øvelsene var svært forskjellige og vil dermed fange opp noe av bredden i utfordringene. I begge tilfellene hadde Forsvaret en bistandsrolle.

### 3.1 Øvelse Barents Rescue 2005

*Øvelse Barents Rescue 2005* er den største katastrofeøvelsen under sivil ledelse som noensinne er gjennomført i Norge. Øvelsen hadde deltakelse fra særdeles mange norske sivile og militære aktører med beredskapsmessig ansvar innen sine respektive fagfelt. Den var sivilt drevet med direktøren for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Jon Lea, som øvingsleder. Assisterende øvingsleder var sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting. Øvelsen fikk massiv støtte fra Forsvaret, både i form av ressurser til selve øvelsen og til å kunne gjennomføre øvelsen rent teknisk.<sup>81</sup> Av denne grunn ble Forsvarsdepartementet berørt i en grad som tilsa at departementets krisehåndteringsapparat skulle tre i kraft.<sup>82</sup>

Øvelsen foregikk hovedsakelig i Porsanger og Nordkapp kommuner i Finnmark. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap var ansvarlig for å koordinere planleggingen og gjennomføringen. Øvelsesscenariet la opp til at et stort cruiseskip fikk problemer med maskinen. Dette førte til brann om bord og en kompleks masseskadesituasjon. På grunn av styreproblemer kolliderte cruiseskipet med en oppankret oljetanker, noe som igjen førte til enorme oljeutslipp og en komplisert og stadig forverret miljøkrise der en måtte anmode om internasjonal bistand. Omtrent 4000 personer fra Russland, Finland, Sverige og Norge deltok, noe som stilte store krav til koordinering mellom de involverte landene både på politisk og operasjonelt nivå. På norsk side stod Brannvesenet, Politiet, Kystverket, Fylkesmannen i Finnmark, Helse Nord, Sivilforsvaret og Forsvaret sentralt i øvelsen.<sup>83</sup>

Sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting, sier følgende om øvelsen: "Dette var definitivt en nasjonal krise som norske myndigheter ikke kunne håndtere alene. Det var en "norsk tsunami" der myndighetene hadde en stor utfordring med å få oversikt over 1000 passasjerer, hvorav mange utenlandske, der olja fløt og der et fly med kjemiske midler hadde styrtet og forårsaket at flere som kom inn i området omkom."<sup>84</sup>

<sup>81</sup> Samtale med seniorrådgiver FD III-3, oberstløytnant Trond Fjell

<sup>82</sup> Forsvarsdepartementet (2005): Oppsummering etter "Alarmex" i FD 1. september 2005, s. 1

<sup>83</sup> Web 1

<sup>84</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

Øvelsens målsetting var å utprøve kommunikasjon, koordinering og beredskap mellom sivile og militære aktører i Barentsregionen, både på internasjonalt og nasjonalt nivå og på sentralt og regionalt nivå. Hensikten var å forbedre interoperabiliteten til krise-, rednings- og politiutøvelse, samt å lette deployering og bruk av ressurser blant nasjonene i Barentsregionen.<sup>85</sup> Man ønsket å teste administrative rammeverk om assistanse utformet på grunnlag av bilaterale og multilaterale avtaler. I tillegg skulle informasjonsprosessene overfor offentligheten utprøves og evalueres.

Øvelsen var tredelt. Den bestod av *planleggingsfasen*, som pågikk i to år; alarmøvelsen *alarmex*, som varte en dag; og *feltøvelsen*, som pågikk i fire dager. Både Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet deltok i *planleggingsfasen* og *alarmex*. Justisdepartementet ledet krisehåndteringen på strategisk nivå som lederdepartement under *alarmex*, mens Forsvarsdepartementet var bistandsdepartement. Under *feltøvelsen* ble alle strategiske roller og funksjoner ivaretatt av øvingsledelsen DISTAFF. Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet deltok derfor ikke i denne deløvelsen.

På operasjonelt nivå ble hele øvelsen ledet av Landsdelskommando Nord-Norge. Den offentlige erfaringsrapporten påpeker at samarbeidet mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Landsdelskommando Nord-Norge var tett og ble en hjørnestein i både planleggingen og øvelsen. Militæret brakte inn lederkompetanse og ulike ressurser som det sivile innledningsvis ikke hadde eller ikke hadde prioritert å gjøre tilgjengelig.<sup>86</sup> Forsvaret var såpass tungt inne at noen syntes nok at Forsvaret hadde en for dominerende rolle. Det var likevel ingen tvil om at Politiet hadde ansvaret for å lede krisehåndteringen på taktisk og operasjonelt nivå.<sup>87</sup>

Øvelsesmodellen som ble benyttet, en NATO–Partnership for Peace-modell, var også bedre tilpasset Forsvaret enn Politiet, da Politiet verken var trent i bruk av en slik øvelsesmodell eller hadde erfaring med at det brukes så store ressurser i øvelsessammenheng.<sup>88</sup> Modellen var komplisert, omfattende og ikke tilpasset en sivil-militær øvelse. Imidlertid er dette den eneste modellen som er utviklet for multinasjonale storskalaøvelser.<sup>89</sup>

I *planleggingsfasen* representerte ledelsen i Direktoratet for sikkerhet og beredskap, justisministeren, utenriksministeren, sjefen for Landsdelskommando Nord-Norge og fylkesmannen i Finnmark viktige ressurser. Forsvarets rolle ble her betegnet som helt nødvendig

<sup>85</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005 Final Exercise Report, s. 2

<sup>86</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005 Final Exercise Report, s. 10

<sup>87</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

<sup>88</sup> Samtale med senior rådgiver i Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen, May-Kristin Ensrud

<sup>89</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005 Final Exercise Report, s. 20

for å lede og strukturere et arbeid med liten fremdrift, selv om dette av enkelte sivile aktører ble ansett som utidig på grunn av Forsvarets dominerende rolle.<sup>90</sup>

*Alarmex* ble gjennomført som en varslet varslingsøvelse fra taktisk til strategisk nivå, der en i praksis fokuserte på de første timene av en katastrofe. Forsvarets deltakelse strakk seg fra forsvarsministeren via Fellesoperativt hovedkvarter til Landsdelskommando Nord-Norge. Hensikten var hovedsakelig å øve kommunikasjonen mellom departementene. Seksjoner i Forsvarsdepartementet med funksjoner relatert til krisehåndtering ble anmodet om å stille personell til disposisjon i forbindelse med øvelsen. Sikkerhetspolitisk, beredskapsmessig og militærfaglig kompetanse fra departementet deltok periodevis og etter behov, ikke minst ved utarbeidelse av krisehåndteringsapparatets situasjonsanalyse. Analysen ble benyttet som bakgrunnsmateriale i forbindelse med Justisdepartementets sammenkalling av regjeringens kriseråd.<sup>91</sup> Etter *alarmex* gjennomførte øvingsledelsen (DISTAFF) en fire timers lang ”hot wash-up” videokonferanse mellom hovedaktørene. Alle nivåer, fra hovedredningsentralen til strategisk nivå og utenlandske representanter, deltok i evalueringen. Representanter fra utenlandske ambassader var samlet i Utenriksdepartementet.<sup>92</sup>

Selv om *alarmex* ikke viste seg å være spesielt intensiv for Forsvarsdepartementet, viste den krisehåndteringsapparatets berettigelse da en så behovet for et kontinuerlig bemannet apparat som kunne håndtere blant annet meldingsflyt, logg og telefonhenvendelser.<sup>93</sup> I tillegg ble *alarmex* betraktet som nyttig for vedlikehold og videreutvikling av det interne krisehåndteringskonseptet.

Etter øvelsen utgav Direktoratet for Samfunnssikkerhet og beredskap en *Final Exercise Report* som ble ført i pennen av øvelsens prosjektledelse, der rapportens vurderinger er gjort av øvingsorganisasjonen.<sup>94</sup> For å avhjelpe dette ble dokumentet, *Oppsummering og anbefalinger etter øvelse Barents Rescue*, i ettertid utarbeidet av direktoratet i nær forståelse og samarbeid med sentrale aktører i planleggingen og gjennomføringen av øvelsen.<sup>95</sup> I tillegg ble erfaringsrapporter fra hver av øvelsens faser - *Planleggingsfasen, Alarmex og Feltøvelsen* - utarbeidet av et evalueringssyndikat som var en del av planstaben. I oppgaven har jeg ikke skilt mellom erfaringsrapportene.

---

<sup>90</sup> Samtale med seniorrådgiver FD III-3, oberstløytnant Trond Fjell

<sup>91</sup> Forsvarsdepartementet (2005): Oppsummering etter ”Alarmex” i FD 1. september 2005, s. 1-2

<sup>92</sup> Samtale med sjef operasjonsstab Landsdelskommando Nord-Norge, kommandør Øystein Wemberg Karlsen

<sup>93</sup> Forsvarsdepartementet (2005): Oppsummering etter ”Alarmex” i FD 1. september 2005, s. 3

<sup>94</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): Oppsummering og anbefalinger etter Øvelse Barents Rescue, s. 1

En svakhet med evalueringene av øvelsen var at en ikke ble benyttet anledningen til å evaluere samfunnsmessige konsekvenser av en slik omfattende katastrofe, og heller ikke benyttet til å etablere et nasjonalt operativt apparat med oppgave å evaluere evnen til krisehåndtering hos ulike aktører, eksempelvis i Politiet, Forsvaret, hovedredningsentralene. Resultatet var at vi etter øvelsen manglet fagmessige vurderinger av hvilke samfunnsmessige konsekvenser en slik katastrofe vil kunne ha for landsdelen og Finnmark som region, og vi hadde heller ikke identifisert operative styrker og svakheter i forbindelse med nasjonal krisehåndtering.<sup>96</sup>

### 3.2 Øvelse Oslo 2006

Bakteppet for *Øvelse Oslo 2006* var erfaringer fra terrorangrepet i Madrid 11. mars 2004, der det i løpet av få minutter ble detonert ti bomber på fire forskjellige steder. 192 personer omkom, og over 1500 ble skadet.<sup>97</sup> Som en følge av hendelsen ble et erfaringsseminar, *Refleksjoner over samfunnssikkerhetstiltak etter terroristangrepet den 11. mars 2004 i Madrid*, gjennomført i Oslo sommeren 2004.<sup>98</sup> Etter seminaret utgav Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap en rapport som synliggjorde sentrale utfordringer knyttet til krisehåndtering og ressursallokering ved en tenkt, tilsvarende hendelse i Oslo-regionen.<sup>99</sup> Justisdepartementet ga deretter direktoratet i oppdrag å planlegge og lede *Øvelse Oslo 2006*. Direktoratet utgjorde øvingsledelsen sammen med Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Oslo kommune og fylkesmannen i Oslo og Akershus.<sup>100</sup> Justisdepartementet var lederdepartement og ledet *Øvelse Oslo 2006* på overordnet nivå.

Hensikten med øvelsen var å trene samfunnets evne til å håndtere en katastrofe som et omfattende terroranslag ville utgjøre.<sup>101</sup> Spesielt ble det vektlagt å trene koordinering, samarbeid og kommunikasjon mellom de som antas å bli involvert i håndteringen av en terrorhandling.<sup>102</sup> Øvelsen var den største sivilt ledede øvelse i sitt slag noensinne i Norge.<sup>103</sup> Totalt deltok mer enn 3000 mennesker fra cirka 40 virksomheter.<sup>104</sup> Det unike var at hele kjeden, fra operativ

<sup>95</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): Oppsummering og anbefalinger etter øvelse Barents Rescue, s. 1

<sup>96</sup> Samtale med sjef operasjonsstab Landsdelskommando Nord-Norge, kommandør Øystein Wemberg Karlsen

<sup>97</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): *Øvelse Oslo*, 17.-18. oktober, s. 5

<sup>98</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): *Erfaringer etter terrorangrepet i Madrid. Krisehåndtering og ressurstilgjengelighet i forbindelse med en tenkt tilsvarende hendelse i Oslo*, s. 9

<sup>99</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 8

<sup>100</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): *Øvelse Oslo 2006*, 17.-18. oktober, s. 5

<sup>101</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 7

<sup>102</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): *Øvelse Oslo 2006*, 17.-18. oktober, s. 2

<sup>103</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 5

<sup>104</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 7



redningsinnsats på skadestedene til strategiske beslutninger på departements- og regjeringsnivå, ble øvet på en og samme tid.<sup>105</sup>

*Øvelse Oslo 2006* ble gjennomført 17. og 18. oktober 2006 og pågikk over 30 timer. Den startet med en eksplosjon i en T-banevogn på Stortinget stasjon om morgenen tirsdag 17. oktober. 15 mennesker døde og 75 ble skadd. Cirka 30 minutter senere eksploderte det om bord på et tog på Oslo Sentralbanestasjon. 20 mennesker omkom og 75 ble skadd. Cirka 10 minutter senere eksploderte det på en buss på Harald Hårdrådes plass. 10 mennesker døde og 15 ble skadd. Siste hendelse var en togstans inne i Romerriksporten natten etter. Da denne ble satt i forbindelse med de tidligere eksplosjonene, ble passasjerene på toget evakuert. Det ble her ikke rapport om døde eller skadde.<sup>106</sup>

Et hovedmål med *Øvelse Oslo 2006* var å høste erfaringer fra samspill mellom og koordinering av lokal, regional og sentral kriseledelse, herunder erfaring med krisestøtteenheten. Et annet hovedmål var bruken av og koordineringen mellom samfunnets totale rednings- og beredskapsressurser, inkludert Forsvarets bistand til Politiet. Utgangspunktet var at man så langt som mulig skulle øve realistisk, i sann tid og med reelle ressurser og kapasiteter.<sup>107</sup> I

Forsvarsdepartementet ble det på forhånd gitt beskjed om at det ikke skulle gjøres nevneverdige forberedelser på noe nivå, men at en skulle stille med de ressurser som normalt ville være tilgjengelige. Varslingen gjennom normale kanaler - en erklæring fra terrororganisasjonen og en påfølgende vurdering av Politiets Sikkerhetstjeneste - skulle aktivere krisehåndteringsapparatet i Forsvarsdepartementet.<sup>108</sup>

For å evaluere de overordnede målene for *Øvelse Oslo 2006* nedsatte Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap en tverrfaglig evalueringsgruppe med deltakere fra sentrale etater. Rapporten ble utgitt av direktoratet i mars 2007. Den baserte seg blant annet på evalueringsrapporter fra de ulike etatene og var til høring hos deltakende virksomheter før utgivelsen. Rapporten anses derfor som et sentralt dokument i analysen.

---

<sup>105</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): Fakta om *Øvelse Oslo 2006*, s. 1

<sup>106</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006* Evaluering, s. 8

<sup>107</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006* Evaluering, s. 7

<sup>108</sup> Forsvarsdepartementet (2006): Gjennomføring av "*Øvelse Oslo 2006*" – etablering av krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet

## Kapittel 4 Analyse

### 4.1 Øvelser på strategisk nivå – generelle betraktninger

Øvelser er viktige for å forberede kriseledelsen på det psykiske presset og for å teste ut at etater har velfungerende planer for krisehåndtering. I tillegg er øvelser viktige for å avklare egne roller, etablere god kommunikasjon, forståelse og kjemi samt for å foreta grenseoppganger mellom ulike etater.<sup>109</sup> Et krisehåndteringsapparat som ikke øves, er derfor langt på vei verdiløst da en krisehåndtering ofte krever både nye beslutningsveier og andre arbeidsformer enn det man er vant med.<sup>110</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er en nøkkelaktør i sivil sektor ved at det systematisk arbeider for å heve kriseberedskapen i samfunnet ved blant annet å gjennomføre øvelser. Eksempler er *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*.

Det kan være et problem å få godt utbytte på både taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i én og samme øvelse. Det er ofte ønskelig å inkludere flest mulig øvelsesmomenter på taktisk nivå, men dette er ikke alltid forenlig med strategiske prosesser som kan ta tid. Taktisk nivå vil derfor måtte vente på strategiske beslutninger. En øvelse som eksempelvis er beregnet til to dager kan kanskje ta fire dager hvis alle nivåene skal øves. Av denne grunn er en tommelfingerregel at øvingsutbyttet kun konsentreres om 2 nivåer.<sup>111</sup> *Øvelse Oslo 2006* var i så måte spesiell da både taktisk, operasjonelt og strategisk nivå deltok i hele øvelsen. For *Øvelse Barents Rescue 2005*, som bestod av *planleggingsfasen*, *alarmex* og *feltøvelsen*, ble det allerede på et tidlig tidspunkt bestemt at strategisk nivå bare skulle delta i *planleggingsfasen* og *alarmex*. *Feltøvelsen* skulle begrenses til taktisk og operasjonelt nivå, selv om den rommet åpenbare politiske dimensjoner både nasjonalt og internasjonalt. I stedet ble nødvendige strategiske funksjoner i *feltøvelsen*, deriblant Forsvarsdepartementets rolle og Justisdepartementets koordinerende rolle som lederdepartement, ivaretatt av øvingsledelsen (DISTAFF), som bestod av cirka 100 personer.<sup>112</sup>

En svakhet med *Øvelse Barents Rescue 2005* som helhet var at øvingsmålene ikke ble konkretisert tidlig nok. Deltakere hadde derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere sin deltakelse i *planleggingsfasen* og i *alarmex*. Dette førte til at strategisk nivå ikke ble tilstrekkelig involvert i *planleggingsfasen*,<sup>113</sup> og at *alarmex* gav strategisk nivå mindre utbytte enn forventet.<sup>114</sup>

<sup>109</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

<sup>110</sup> Meidell, Arve (2005): Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging, s. 35

<sup>111</sup> Samtale med senior rådgiver FD II-4, oberstløytnant Ketil Hjelset

<sup>112</sup> Samtale med sjef operasjonsstab Landsdelskommando Nord-Norge, kommandør Øystein Wemberg Karlsen

<sup>113</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005 Final Exercise Report, s. 16

<sup>114</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005 Final Exercise Report, s. 30

#### 4.1.1 FD II og FD III

Forsvarsdepartementets primæraktivitet er å være et regjeringskontor med ansvar for utforming og iverksetting av norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, i tillegg til å være ansvarlig for overordnet styring og kontroll av underlagte etaters virksomhet. Øvelser må derfor ikke styre departementets hverdag slik at utførelsen av primæraktivitetene hindres.<sup>115</sup> Terskelen for å bruke så mye ressurser på øvelser at alle andre arbeidsoppgaver må legges til side, er derfor generell veldig høy.<sup>116</sup> Sjef for FD III, generalmajor Morten Haga Lunde, poengterer viktigheten av denne avveiningen slik: ”Vi er tross alt et departement, ikke et operativt hovedkvarter.”<sup>117</sup> Samtidig gjør krisers kompleksitet at krisehåndtering er noe av det vanskeligste departementet arbeider med.<sup>118</sup> Deltakelse i øvelser blir dermed en avveining mellom ivaretagelse av departementets primæroppgaver og behovet for et krisehåndteringsapparat med tilstrekkelig responsevne og kompetanse.

De fleste i Forsvarsdepartementet som er blitt intervjuet, påpeker at krisehåndtering har fått økt oppmerksomhet sammenlignet med for få år siden, og at holdningen til øvelser generelt er veldig positiv. Et synlig bevis på viljen til å styrke krisehåndteringsevnen på strategisk nivå er opprettelsen i august 2003 av FD II-4, seksjon for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og nasjonal sikkerhetspolitikk. Her finnes det imidlertid flere øvelsesmessige utfordringer.

En utfordring er å få strategisk ledelse til å involvere seg mer i øvelser, noe som illustrerer departementets ulike roller og mange gjøremål. Nestkommanderende i FD III, Dagfinn Selvaag, påpeker: ”Hvis ledelsesnivået for ofte erstattes av stedfortredere under øvelser, blir reaksjonsmønsteret ved en faktisk krise annerledes enn det erfaringer fra øvelser skulle tilsi.”<sup>119</sup> Utfordringen forsterkes ytterligere av at en faktisk krise forventes å være langt mer komplisert og involvere langt flere aktører enn det en øvelse tillater.<sup>120</sup> Samtidig som at informanter synes politisk ledelse deltar for lite i øvelser, uttrykkes det en generell forståelse for at det er vanskelig for dem å ha tid til å øve mer i en hektisk hverdag. Imidlertid involverer politisk ledelse seg mer i dag enn for få år siden. Forsvarsministeren er veldig oppmerksom på problemet. Hun har eksempelvis bedt om en generell mal for hvordan krisehåndtering i departementet skal gjennomføres, bedt om flere ”table top”-øvelser<sup>121</sup>, og også selv deltatt på slike øvelser.<sup>122</sup>

<sup>115</sup> Samtale med nestkommanderende FD II, flaggkommandør Jo Georg Gade

<sup>116</sup> Samtale med ekspedisjonssjef FD III Svein Efstad

<sup>117</sup> Samtale med sjef FD III, generalmajor Morten Haga Lunde

<sup>118</sup> Samtale med seksjonssjef FD III-2, brigader Rune Raabye

<sup>119</sup> Samtale med nestkommanderende FD III Dagfinn Selvaag

<sup>120</sup> Samtale med nestkommanderende FD III Dagfinn Selvaag

<sup>121</sup> ”Table top”-øvelser er en tenkt krise som håndteres rundt et skrivebord

<sup>122</sup> Samtale med seksjonssjef FD II-4, oberst Harald Hiort

En mulig løsning på tidsklemmen vil være at krisehåndteringsapparatet øves ofte og jevnlig på sine interne rutiner, mens politisk ledelse eksempelvis inkluderes i deres øvelser to ganger i året.

En annen utfordring er identifisering av erfaringspunkter og implementering av disse i organisasjonen med tanke på å bli bedre og å unngå fremtidige uønskede situasjoner. Intervjuene i departementet viser at erfaringsrapporten fra ”*Øvelse Barents Rescue 2005*” er forholdsvis ukjent blant dem som ikke deltok i øvelsen. De fleste informantene trodde at departementet ikke var med i øvelsen i det hele tatt. En årsak kan være at erfaringsrapporten er lite tilgjengelig for departementets personell. Et tiltak til bedring ville være å etablere en oversiktlig erfaringsdatabase for å gjøre erfaringsrapportene lettere tilgjengelige for departementets personell.

*Øvelse Oslo 2006* er forholdsvis nær i tid, og mange av deltakerne er fremdeles i departementet. Det er etter øvelsen utarbeidet to erfaringsrapporter. Flere informanter uttrykker at erfaringer fra øvelsen har vært viktig for utarbeidelsen av *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet*. Sjef for FD II-4, oberst Harald Hiorth, sier: ”Erfaringene fra *Øvelse Oslo 2006* har vært et brekkjern for å komme dit vi er i dag.”<sup>123</sup>

Gjennom samtaler med informanter fremkom det at erfaringsrapporter vanligvis er koordinert grundig mellom FD II og andre deltakende seksjoner og avdelinger i øvelsene. Dette fremgår imidlertid ikke av erfaringsrapportene for *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. Det ville være en forbedring om det i erfaringsrapportene fremgår hvilke avdelinger rapportene er koordinert med, og at både FD II og FD III underskriver. Dette anses viktig med tanke på at det er store utskiftninger av personell i departementet, noe som illustreres av at FD III har hatt tre sjefer på tre og et halvt år.

#### 4.1.2 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet

De fleste informantene på strategisk nivå mener at det øves nok mellom departementene. I tillegg til *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006* er det flere andre interdepartementale øvelser. Eksempler er *Crisis Management Exercise (CMX)* og *Sivil Nasjonal Øvelse (SNØ)*. CMX er en årlig NATO-ledet sikkerhetspolitisk kriseøvelse hvor de fleste departementene deltar, mens SNØ er en diskusjonsøvelse i kriseledelse/-håndtering der toppledelsen i departementene utfordres på en rekke felter innenfor egne ansvarsområder.<sup>124</sup> Imidlertid er det også på det interdepartementale plan noen utfordringer.

<sup>123</sup> Samtale med seksjonssjef FD II-4, oberst Harald Hiorth

<sup>124</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Samfunnssikkerhet. Nr. 01-2005, s. 11

En utfordring er kulturforskjeller mellom justissektoren og forsvarssektoren: Innen justissektoren legges det vekt på å holde øvelser som er realistiske innenfor et sannsynlig scenario, mens forsvarssektoren ser på øvelser som en mulighet til å trene aktuelle avdelinger.<sup>125</sup> Sjefen for Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting, sier: ”Når det øves, er det viktig å øve de kapasiteter som finnes og er relevante.”<sup>126</sup> Da Forsvaret gjennom Landsdelskommando Nord-Norge hadde en sentral rolle under *Øvelse Barents Rescue 2005*, innebar øvelsen en kraftsamling av Forsvarets ressurser.<sup>127</sup> Tilgangen til sjø- og luftgående fartøy var vesentlig bedre enn normalsituasjonen i Barentsregionen.<sup>128</sup> Under *Øvelse Oslo 2006* derimot fikk Politiet gjennomslag for *sin* holdning, da det ble bestemt at aktørene i øvelsen ikke skulle stille med flere ressurser enn en normalsituasjon tilsa. Dette ble også gjenspeilet i dokumentet *Gjennomføring av ”Øvelse Oslo 2006” – etablering av krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet*, som ble skrevet for departementets deltakere i forkant av øvelsen.

Et annet element under øvelser er hvorvidt anmodning om *Forsvarets bistand til Politiet* skal prøves eller ikke. *Administrativ og operativ bistand* avklares med Fellesoperativt hovedkvarter, mens *håndhevelsesbistand*, som er aktuell ved terroranslag, krever politisk klarering.

*Alarmex* i *Øvelse Barents Rescue 2005* var innledningsvis lagt opp til å teste terroraspektet. Imidlertid gikk øvelsen forholdsvis fort over til å være en redningsoperasjon, og håndhevelsesbistand ble derfor ikke aktuelt. Dette reduserte Forsvarsdepartementets utbytte av *alarmex*.<sup>129</sup> En årsak til at terroraspektet fikk så liten plass, kan være at vurderingene fra Politiets Sikkerhetstjeneste ble betydelig forsinket slik at deltakende enheter ikke oppfattet at øvelsen i praksis inneholdt et terrorelement. I forbindelse med *Øvelse Oslo 2006* var det tre problemer som alle er knyttet til Forsvarets bistand. Det første gjaldt omfanget av bistand. I forkant av øvelsen var det avklart at *Forsvarets bistand til Politiet* skulle være et element i øvelsen.<sup>130</sup> Imidlertid ønsket ikke Politiet å ha hva de anså som et for stort og urealistisk terrorscenario: Det realistiske var at terroristene ble sprengt i luften eller ”fakket” ganske umiddelbart.<sup>131</sup> Forsvarets bistandsrolle ble dermed mindre enn forventet. For det andre vektla Justisdepartementet at Forsvarets ressurser ikke skulle være lettere tilgjengelige under øvelsen enn i virkeligheten.<sup>132</sup>

<sup>125</sup> Samtale med seniorrådgiver Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen, May-Kristin Ensrud

<sup>126</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

<sup>127</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

<sup>128</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006): Oppsummering og anbefalinger etter øvelse Barents Rescue, s. 2

<sup>129</sup> Forsvarsdepartementet (2005): Oppsummering etter ”Alarmex” i FD 1. september 2005. s.2

<sup>130</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006* Evaluering, s.7

<sup>131</sup> Samtale med seniorrådgiver i Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen, May-Kristin Ensrud

<sup>132</sup> Samtale med seniorrådgiver i Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen, May-Kristin Ensrud

Det tredje problemet gjaldt tidsfaktoren. Under gjennomføringen sendte Oslo politidistrikt ganske raskt en anmodning om håndhevelsesbistand til Politidirektoratet, som behandlet og videresendte denne til Justisdepartementet samtidig som det informerte Fellesoperativt hovedkvarter. Det tok likevel nærmere fire timer fra anmodningen om bistand ble sendt av Oslo politidistrikt til Forsvarsdepartementet mottok den.<sup>133</sup> Resultatet var at heimevernssoldater satt ”på vent” i mange timer.

Håndhevelsesbistand med bruk av heimevernssoldater i anti-terror-operasjoner krever som nevnt politisk klarering. Det er ulike synspunkter på hvor raskt en kan forvente dette. Mens forsvarssektoren mener at anmodningen tok altfor lang tid, er justissektoren mer utydelig i sine svar: Noen hevder at anmodningen tok for lang tid, andre at en slik politisk klarering nødvendigvis må ta tid, og atter andre at vurderingen ble tatt for raskt uten skikkelig politisk vurdering. Dette illustrerer at kriteriene for å benytte håndhevelsesbistand er uklare, at det er behov for flere avklaringer mellom justis- og forsvarssektoren, og at justissektoren trenger mer øvelse i å vurdere håndhevelsesbistand.

Vi kan herved observere et gap mellom Forsvarets forventninger til øvelsene og den reelle øvingseffekten. Muligheter til forbedringer avhenger både av Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet og bør avklares i planleggingsfasen mellom departementene og øvingsledelsen. Begge departementene bør derfor være godt representert i øvelsens planleggingsfase. At det under *Øvelse Oslo 2006* tok så lang tid før Forsvarsdepartementet mottok anmodning om bistand, viser også behovet for at Justisdepartementet forbedrer rutinene for håndhevelsesbistand i egen etat.

#### 4.1.3 Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse

Informanter i Forsvarets operative ledelse påpeker at verken *Øvelse Barents Rescue 2005* eller *Øvelse Oslo 2006* var gode øvelser for å belyse samvirket mellom strategisk og operativt nivå. Uavhengig av dette anser alle at det *ikke* øves nok mellom strategisk og operasjonelt nivå vedrørende storskalakriser der strategisk ledelsesnivå utfordres. Det påpekes fra flere at det er et spesielt behov for å øve beslutningsprosesser og kommando- og kontroll. På den annen side påpekes det at daglige håndteringer av hendelser i den lavere delen av konfliktspekteret viser at forholdet mellom strategisk og operasjonelt nivå fungerer veldig bra, noe som tilsier at det *ikke* er kritisk nødvendig å ha mange øvelser.<sup>134</sup> Sjefen for Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting, sier: ”Vi driver operasjoner og løser oppdrag hver eneste dag, og

<sup>133</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s.22

dette kan ses på som øvelser da metodene og systemene vi til daglig bruker i operasjoner også brukes under kriser.”<sup>135</sup>

En utfordring i denne sammenheng, sett fra Forsvarets operative ledelses side, er at politisk ledelse deltar i for liten grad i øvelser. Oppfatningen er her at politikerne generelt ikke er rede til å sette av mye tid til øving. Nestkommanderende for Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth, sier: ”Det har generelt vært vanskelig å få politikere til å prioritere krisehåndtering, uavhengig av sittende regjering.”<sup>136</sup> Informantene fra operativ ledelse mener at toppledelsen på strategisk nivå altfor ofte stiller med stedfortredere i øvelser i stedet for å delta selv. Det betyr at når en krise oppstår, og det er behov for samarbeid mellom strategisk og operasjonelt nivå, er grensesnittet ikke tilstrekkelig oppgått, noe som i verste fall kan føre til misforståelser i en virkelig situasjon.<sup>137</sup> Det uttrykkes derfor et generelt ønske fra Forsvarets operative ledelse at politisk ledelse bruker mer tid og ressurser til å øve sammen med operasjonelt nivå. Det trenger ikke være store omfattende øvelser. Det holder med ”table top”-øvelser, sies det. Samtidig vises det til flere eksisterende øvelser som kan være velegnet for å trene samvirket mellom strategisk og operasjonelt nivå. Et eksempel er *Øvelse Mobil Innsats* som sjef for Fellesoperativt hovedkvarter ledet og gjennomførte, mens sjef for Landsdelskommando Nord-Norge kontrollerte og gav innspill slik at øvelsen ble ledet innenfor gitte rammer og mål.<sup>138</sup> Under øvelsen høsten 2006 ivaretok øvingsledelsen (DISTAFF) departementets rolle. Det uttrykkes et ønske at politisk ledelse blir representert på neste øvelse. Et annet eksempel er *Øvelse Gram*. Under øvelsen i 2004 ble forsvarsministeren og forsvarssjefen intervjuet i forkant, og disse ble sendt som nyhetssendinger under øvelsen. Dette fungerte veldig bra for operativ ledelse. Neste øvelse er høsten 2007.

En annen utfordring er å nyttiggjøre seg erfaringer fra øvelser. Sjefen for Fellesoperativt hovedkvarter, viseadmiral Jan Reksten, sier: ”Systematisering av erfaringer er mye basert på enkeltpersoners engasjement og har alltid vært en akilleshæl.”<sup>139</sup> Det identifiseres mange erfaringer, og mange av dem har bidratt til at strategisk og operativt nivå har funnet nye fleksible måter å samarbeide på.<sup>140</sup> Etter store øvelser gjennomføres det alltid ”hot wash-up”, der avdelingene forteller om sine erfaringer. I tillegg utarbeides det skriftlige erfaringsrapporter. Å få

---

<sup>134</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

<sup>135</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

<sup>136</sup> Samtale med nestkommanderende Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth

<sup>137</sup> Samtale med sjef Fellesoperativt hovedkvarter, viseadmiral Jan Reksten

<sup>138</sup> Seksjonsleder for Senter for militære erfaringer Fellesoperativt hovedkvarter, kommandørkaptein Morten Rustan

<sup>139</sup> Samtale med sjef Fellesoperativt hovedkvarter, viseadmiral Jan Reksten

<sup>140</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

erfaringene nedfelt i interne rutiner og prosedyrer er likevel en stor utfordring.<sup>141</sup> Dette ser ut til å gjelde alle nivåer, men synes likevel å være størst mellom strategisk og operasjonelt nivå. I praksis ser en at det ofte er muntlige erfaringsoverføringer mellom operativt og strategisk nivå, mens de er skriftlige mellom Fellesoperativt hovedkvarter og underlagte avdelinger. Imidlertid har også skriftlige erfaringsrapporter sine utfordringer ved at de lett blir for generelle og volumiøse og vanskelig å gjøre om til konkrete tiltak som kan følges opp.<sup>142</sup> Kontreadmiral Grytting kommenterer: ”En skal huske på at 70 % løsninger ofte er godt nok. De siste 30 % tar ofte for mye ressurser fra annet viktig arbeid, og her er det viktig å bruke kreftene riktig.”<sup>143</sup>

Fellesoperativt hovedkvarter har et klart syn på hvem som har ansvaret for erfaringslæring mellom operativt og strategisk nivå: Det ligger hos departementet. En mulighet til forbedring er at departementet tar initiativ til å bestemme et ambisjonsnivå for felles erfaringslæring og om det er behov for å iverksette tiltak.

#### 4.1.4 Oppsummering

Det er flere utfordringer vedrørende øvelser på strategisk nivå i Forsvaret.

En utfordring er Forsvarsdepartementets ulike roller og gjøremål som gjør at deltakelse i øvelser må avveies mellom ivaretagelse av dets primæroppgave som regjeringskontor og behovet for et krisehåndteringsapparat med tilstrekkelig responsevne og kompetanse. De fleste informantene i departementet ser dette dilemma, men ønsker likevel at politisk ledelse deltar på flere øvelser enn i dag, spesielt for å øve strategisk beslutningstaking. En mulig forbedring er flere ”table top”-øvelser.

En annen utfordring er erfaringsutvekslinger fra øvelser. Med tanke på at det er store utskiftninger av personell i departementet, vil det være gunstig at erfaringsrapportene beskriver hvilke avdelinger de er koordinert med, og at både FD II og FD III underskriver. I tillegg er det vanskelig å finne erfaringsrapporter fra både *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. En mulighet her er å etablere en oversiktlig erfaringsdatabase i Forsvarsdepartementet som gjør rapportene lett tilgjengelig for departementets ansatte.

Det er også noen utfordringer i samvirket mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Under både *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006* fremkom det ulike syn på ressursbruk og håndhevelsesbistand, noe som bidrar til å gjøre Forsvarsdepartementets rolle i

<sup>141</sup> Samtale med nestkommanderende Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth

<sup>142</sup> Samtale med sjef operasjonsstab Landsdelskommando Nord-Norge, kommandør Øystein Wemberg Karlsen

<sup>143</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting



øvelsene uklar. Departementet hadde større forventninger til øvelsene enn hva som ble reell øvingseffekt. Utfordringen ser ut til å være tredelt og gjelder omfang av bistand, deretter hvor raskt ressursene skal være tilgjengelige under øvelsen og til slutt hvor lang tid en må regne med det tar før en håndhevelsesbistand blir politisk klarert. For å få nødvendige avklaringer før øvelsene starter, er det derfor veldig viktig at begge departementene er godt representert i øvelsens planleggingsfase. Videre er det et behov for at Justisdepartementet forbedrer sine rutiner for håndhevelsesbistand i egen etat.

Også Forsvarets operative ledelse mener at politisk ledelse deltar i for liten grad i øvelser. Det uttrykkes derfor et generelt ønske om at politisk ledelse bruker mer tid og ressurser til å øve mer sammen med operasjonelt nivå. Også her nevnes "table top"-øvelser som en mulighet til bedring, og eksisterende øvelser som *Øvelse Gram* og *Øvelse Mobil Innsats*. Generelt kan det virke hensiktsmessig at Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse sammen gjør en nøyere vurdering av hvilke øvelser som departementets politiske ledelse bør delta i.

En annen utfordring mellom strategisk og operasjonelt nivå er erfaringsutvekslinger fra øvelser. Verken *Øvelse Barents Rescue 2005* eller *Øvelse Oslo 2006* betraktes som gode øvelser for å trene samvirke mellom strategisk og operasjonelt nivå i Forsvaret, og kan forklare hvorfor erfaringer mellom dem ikke er beskrevet i øvelsenes rapporter. Imidlertid vises det til en praksis med muntlige erfaringsutvekslinger mellom strategisk og operasjonelt nivå. Det påpekes som viktig å finne en rett balanse mellom skriftlige og muntlige overføringer som gir "god nok" erfaringslæring. En mulighet til forbedring er at strategisk og operasjonelt nivå sammen bestemmer et ambisjonsnivå for felles erfaringslæring og iverksetter tiltak i tråd med det.

## 4.2 Organisering

Organisering under kriser skal bygge på prinsippene for krisehåndtering (ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet). I en sivil krise ligger ansvaret for krisehåndteringen til et annet departement enn Forsvarsdepartementet. Ansvarsprinsippet innebærer at Forsvarsdepartementets ansvar under krisen tilsvarer det ansvar det har til daglig. Også likhets- og nærhetsprinsippet har store konsekvenser for Forsvaret under en krise, selv om Forsvarsdepartementet ikke er lederdepartement. Likhetsprinsippet sier at den som utfører en oppgave til daglig, normalt også har best forutsetning for å håndtere samme oppgave i en krisesituasjon, mens nærhetsprinsippet sier at kriser bør løses på lavest mulig ansvarsnivå.

Organisering under en krise bør tilstrebe høy grad av fleksibilitet for å kunne tilpasses krisens karakter. For at alt skal fungere best mulig den dagen krisen er et faktum, er det viktig å ha rett person på rett plass, og at de berørte er øvet i å kjenne sin rolle og hva de skal gjøre. I tillegg er det viktig å være kjent med hverandre og forstå hvem som gjør hva.<sup>144</sup> En militær organisasjon skal kunne være fleksibel nok til å ivareta operasjoner i skiftende situasjoner med høyt tempo, noe som fordrer at det er kortest mulig avstand mellom strategisk, operasjonelt og taktisk kommandonivå.<sup>145</sup>

### 4.2.1 FD II og FD III

Forsvarsdepartementet er organisert ut fra andre hovedkriterier enn krisehåndtering da departementet i hovedsak skal fungere som regjeringskontor. En skiller mellom daglig organisering og organisering under kriser.<sup>146</sup> Nestkommanderende i FD II, flaggkommandør Jo Georg Gade, sier: ”Det er vanskelig å organisere seg til det perfekte. En organisasjon kunne kanskje bli perfekt for krisehåndtering, men da ikke samtidig for de andre oppgavene departementet jobber med.”<sup>147</sup>

At departementet til daglig ikke er organisert for å løse kriser, anses ikke som en utfordring så lenge organisasjonen også fungerer under kriser. Det viktigste er at krisehåndteringsapparatet er fleksibelt, noe som knyttes til evnen til å kunne bruke hele departementets ressurser i krisesituasjoner. Dette tilsier at det er viktig å utnytte bredden av sivile og militære ressurser slik at organisasjonens potensial utnyttes fullt ut. Sjefen for FD III, generalmajor Morten Haga Lunde, fremholder: ”For å ta ut det maksimale potensialet i en organisasjon som består av mange

<sup>144</sup> Meidell, Arve (2005): Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging, s. 35

<sup>145</sup> Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004): Den videre organiseringen i Forsvaret i perioden 2005-2008, s. 54

<sup>146</sup> Forsvarsdepartementet: Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet, s. 1

<sup>147</sup> Samtale med nestkommanderende FD II, flaggkommandør Jo Georg Gade

ulike profesjoner, er det viktig med kjennskap og forståelse for hverandres roller.”<sup>148</sup> Mange informanter mener at kjennskapen til hverandres kunnskap og roller kunne vært bedre, og henviser til at dette under en krise kan føre til at organisasjonens ressurser ikke utnyttes og til at folk i en iver etter å vise handlingsevne går utenfor sine ansvars- og myndighetsområder. De fleste uttrykker at samlingen i nytt integrert strategisk ledelsesbygg gjør at folk må samarbeide og bli kjent med hverandre, noe som bidrar til økt kunnskap og økt utnyttelse av departementets ressurser. Rådgiver i FD III-1 Kristin Mørkestøl sier: ”Så lenge avdelingene er klar over hverandres kompetanse, så vil de søke den kompetanse som eksisterer.”<sup>149</sup> Muligheten til forbedring som nevnes av de fleste er å øve sammen så snart de har installert seg i det nye ledelsesbygget og fått *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet* godkjent.

Flere av informantene i FD III er usikre på om dagens organisering med FD II-4 krisehåndteringsseksjonen og FD III-2 situasjonssenteret er hensiktsmessig. Det vises til at organiseringen ikke er enhetlig og i henhold til stabsmessig organisering. Flere peker på at det hadde vært enklere hvis krisehåndteringsseksjonen hadde ligget i FD III, da nesten alle oppgaver i seksjonen har tangeringspunkter til FD III. De to seksjonene representerer også hver sine kulturer. Mens situasjonssenteret har sin offiserskultur og er bemannet 24 timer i døgnet sju dager i uken, består FD II hovedsakelig av offiserer, statsvitere og jurister som samles etter behov. Sjefen for FD III, generalmajor Morten Haga Lunde, representerer flertallet når han sier: ”Dagens organisering er en praktisk utfordring som man ganske enkelt bare finner ut av.”<sup>150</sup> Alle informantene fremholder imidlertid at de har fokus, vilje og ansvar til å få krisehåndteringsapparatet til å virke hensiktsmessig og funksjonelt. Ekspedisjonssjefen for FD II, Svein Efstestad, sier også: ”Dagens organisering under kriser er ingen tvangstrøye. Politisk ledelse står fritt til å gjøre tilpasninger som kan bryte med etablerte rammer hvis dette er hensiktsmessig.”<sup>151</sup>

I teorien skal FD II og FD III arbeide med ulike saksaspekter, mens de i praksis er nødt å jobbe tett og integrert for å få krisehåndteringsapparatet til å virke hensiktsmessig. Arbeidet med den sikkerhetspolitiske analysen og militære handlingsmåter må derfor skje parallelt og integrert i en felles planleggingssyklus. Informantene uttrykker at det er *helt* nødvendig med internt samspill hvis krisehåndteringsapparatet skal virke effektivt.

<sup>148</sup> Samtale med sjef FD III, generalmajor Morten Haga Lunde

<sup>149</sup> Samtale med rådgiver FD III-1 Kristin Mørkestøl

<sup>150</sup> Samtale med sjef FD III, generalmajor Morten Haga Lunde

<sup>151</sup> Samtale med sjef FD II Svein Efstestad

En annen utfordring som fremkom i forbindelse med både *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, er at FD II-4 og FD III-2 situasjonssenteret har ulik forståelse av hva en krise er. Sjef for FD III-2 situasjonssenteret, oberst Tom Smellror, sier: ”Fra FD III sin side var både *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006* daglige operasjonshåndteringer. Det spesielle var at FD II-4 definerte situasjonene som krisesituasjoner.”<sup>152</sup> Sjef for FD II-4, oberst Harald Hiorth, fremholder: ”Det var tross alt en rekke eksplosjoner under *Øvelse Oslo 2006*, og da sitter vi ikke bare og gjør det vi gjør til daglig. Vi begynner å forberede oss for å gi nødvendig støtte.”<sup>153</sup> Generelt kan det være vanskelig å skille mellom episode, hendelse og krise. Det kan virke som at det for situasjonssenteret er liten forskjell på å lede operasjoner til daglig og å lede en krisehåndtering. Denne ulike forståelsen i krisehåndteringsapparatet ser ut til å ha en negativ effekt på samarbeidsklimaet. Her er det åpenbart behov for at avdelingene innleder en dialog om kriseforståelse.

#### 4.2.2 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet

Ved sivile kriser der Forsvarsdepartementet har en bistandsrolle, er FD II ansvarlig for kontakt og koordinering mot andre departementer, inkludert mot krisens lederdepartement.

Ekspedisjonssjefen i FD II vil ivareta kontakten på ledelsesnivå, mens FD II vil ivareta kontakten med lederdepartementet for blant annet å innhente opplysninger om praktiske, administrative og politiske spørsmål.

En tydelig utfordring er manglende kontaktflater mellom departementene. Alle informantene i Forsvarsdepartementet hevder at det var for dårlig kontakt mellom departementene under *Øvelse Oslo 2006*. Seniorrådgiver i Justisdepartementet, May-Kristin Ensrud, bekrefter dette: ”Under *Øvelse Oslo 2006* var det helt tydelig for lite kontakt mellom departementene.”<sup>154</sup> Det påpekes at det er for mange nivåer, eller ”frikjonsflater”, mellom departementene. Derfor er det viktig å etablere kontaktpunkter på tvers av sektorer på alle nivåer om felles nettverk, planverk, øvelser og lederskap.<sup>155</sup> For å håndtere denne utfordringen ble det bestemt at Forsvarsdepartementet skulle sende en liaison. Imidlertid var Justisdepartementet ikke i stand til å ta i mot denne. Oberst Harald Hiorth uttaler her: ”Selv etter at Forsvarsdepartementet etablerte liaison, ble informasjonsflyten begrenset fordi liaisonen hadde vansker med å finne kontaktpunkt i lederdepartementet som kunne gi tilgang til relevante dokumenter og situasjonsrapporter.”<sup>156</sup>

<sup>152</sup> Samtale med sjef FD III-2 situasjonssenteret, oberst Tom Smellror

<sup>153</sup> Samtale med sjef FD II-4, oberst Harald Hiorth

<sup>154</sup> Samtale med seniorrådgiver Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen, May-Kristin Ensrud

<sup>155</sup> Samtale med sjef FD IV, kontreadmiral Jørgen Berggrav

<sup>156</sup> Samtale med sjef FD II-4, oberst Harald Hiorth

Erfaringsrapporter fra *Øvelse Oslo 2006* bekrefter også dette.<sup>157</sup> Krisestøtteenhetens leder Roy Abelsen fremholder: ”Generelt var liaisonene fra departementene usikre på sine roller og på hva som skulle gjøres, mens krisestaben i Justisdepartementet på sin side var usikker på hva liaisonene skulle brukes til.”<sup>158</sup> Informantene uttrykker stor tro på at en mer formalisert liaisonfunksjon kan bedre kontakten mellom departementene. Det vil imidlertid være avgjørende at rollen avklares og øves mellom departementene før kriser inntreffer.

En annen utfordring er knyttet til at krisestøtteenheten har behov for å etablere oversikt over tilgjengelige ressurser i krisesituasjoner. Forsvarsdepartementet har nylig utgitt det nye totalforsvarskonseptet *Støtte og samarbeid*. Dokumentet er et oppslagsverk som gir en grei innføring i hvilke ressurser Forsvaret kan støtte det sivile med, og for øvrig også hva det sivile samfunn kan gi av støtte til Forsvaret langs hele krisespekteret.<sup>159</sup> Det kan imidlertid være hensiktsmessig å etablere et formelt kontaktpunkt mellom Forsvarsdepartementet og krisestøtteenheten, da en av enhetens oppgaver er å sikre en så oppdatert ressursoversikt som mulig når krisen rammer. Leder for krisestøtteenheten, Roy Abelsen, sier: ”Det hadde vært til stor hjelp hvis Forsvaret oppretter rutiner for å fremme sine ressursoversikter til krisestøtteenheten.”<sup>160</sup> Et eget styrkeoppbyggingssystem (SOS) i Forsvarsstaben fremsender en ressursoversikt til forsvarssjefen og Forsvarsdepartementet én gang i måneden. Slike ressursoversikter bør kunne sendes regelmessig til krisestøtteenheten, uavhengig om det er krise eller ikke.

En tredje utfordring er manglende kjennskap til hverandres systemer. Denne gjelder for hele det ”interdepartementale rom”, da det er mange ulike kulturer og språk i de ulike sektorene.<sup>161</sup> Krisestøtteenheten ser nå på muligheten til å lage ett nytt interdepartementalt fora. I første omgang er tanken å involvere de mest katastrofeutsatte departementene ved en sivil krise, herunder Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet.<sup>162</sup> Forumet er ment å være et samlingssted for utveksling av erfaringer om og kjennskap til hverandres systemer. Oberst Harald Hiorth poengterer: ”Det er behov for et nasjonalt forum for krisehåndtering på strategisk nivå, da vi har mange felles spørsmål og utfordringer å diskutere.”<sup>163</sup>

<sup>157</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 24

<sup>158</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

<sup>159</sup> Samtale med rådgiver FD III-1 Kristin Mørkestøl

<sup>160</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

<sup>161</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

<sup>162</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

<sup>163</sup> Samtale med sjef FD II-4, oberst Harald Hiorth

En fjerde utfordring er behovet for felles situasjonsforståelse mellom departementene, noe som kan være avgjørende for å kunne løse en krise på en rask og smidig måte. Under *alarmex i Øvelse Barents Rescue 2005* informerte hovedredningssentralen i Bodø Landsdelskommando Nord-Norge, som så informerte Fellesoperativt hovedkvarter, som igjen oppdaterte Forsvarsdepartementets situasjonssenter, som så informerte departementsråden, som så informerte politisk ledelse og regjeringens kriseråd, som så informerte regjeringen, som på det tidspunkt fikk et utdatert situasjonsbilde. Under *Øvelse Oslo 2006* savnet de fleste aktører, deriblant strategisk nivå, bedre tilgang til informasjon som grunnlag for et løpende oppdatert situasjonsbilde.<sup>164</sup> I tillegg ble et ufullstendig situasjonsbilde i den innledende fasen et problem i forbindelse med koordineringen av ressursene.<sup>165</sup>

Et godt situasjonsbilde betinger først og fremst at lederdepartementet selv er i stand til å motta sanntidsinformasjon fra taktisk operasjonsområde, noe som krever et operasjonsrom med nødvendige fasiliteter. Med tanke på de tre prinsippene for krisehåndtering (ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet) kan en spørre om det i det hele tatt er mulig å ivareta disse ved en storskalakrise uten at lederdepartementet har tilgang til en fasilitet for kommando, kontroll og kommunikasjon som innfrir krav til etablering av et tilnærmet sanntids situasjonsbilde.<sup>166</sup> Justisdepartementet har gjennom opprettelsen av krisestøtteenheten fått et strategisk operasjonsrom som kan bidra til etableringen av situasjonsbildet. En forbedring etter *Øvelse Oslo 2006* er at krisestøtteenheten har utarbeidet en mal for etablering av rutiner for situasjonsrapportering fra bistående departementer til krisens lederdepartement. Det er tvilsomt om dette er tilstrekkelig hvis målsettingen er felles situasjonsbilde på strategisk nivå, noe som også påpekes av sjefen for FD IV, kontreadmiral Jørgen Berggrav: "Løsningen er ikke å sende fakser til hverandre. Jeg tror man må bestemme seg for ett situasjonssenter på strategisk nivå, der man har satt av fysisk plass til andre sektorer for å danne beslutningsgrunnlag til beslutningstakerne."<sup>167</sup> *Øvelse Barents Rescue 2005* viste at flere statsråder hadde behov for tilfredsstillende utstyr, operasjonsrom og kommunikasjonsutstyr for å håndtere sine oppgaver knyttet til krisen, og det ble i ettertid påpekt som viktig at det utvikles et krisehåndteringssystem for storskala kriser.<sup>168</sup> Også etter *Øvelse Oslo 2006* ble det vist til mangelen på en overordnet strategisk nasjonal kriseledelse.<sup>169</sup>

<sup>164</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006, evaluering*, s.23

<sup>165</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006, evaluering*, s.22

<sup>166</sup> Samtale med sjef operasjonsstab Landsdelskommando Nord-Norge, kommandør Øystein Wemberg Karlsen

<sup>167</sup> Samtale med sjef FD IV, kontreadmiral Jørgen Berggrav

<sup>168</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): *Barents Rescue 2005 The Alarmex Report*, s.14

<sup>169</sup> Forsvarsdepartementet (2006): *Forsvarsdepartementets erfaringer etter øvelse Oslo 2006*, s. 1

Tiden er på denne bakgrunn kanskje inne for en diskusjon mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet om felles utnyttelse av hverandres ressurser. Dette innebærer at Justisdepartementet i en sivil krise har mulighet til å låne stabsfasiliteter i Forsvarsdepartementets situasjonssenter, men slik at Justisdepartementet beholder ansvaret med å lede krisen. Det er rimelig at Forsvaret tar initiativet til en slik dialog da kunnskapen om dette er større i Forsvaret enn på sivil side. Leder for krisestøtteenheten, Roy Abelsen, bemerker i denne forbindelse: ”Jeg har full forståelse for at Forsvaret er redd for å bruke ressurser utenom sine hovedoppgaver, men det er kanskje mulig å finne en løsning som er bedre enn dagens.”<sup>170</sup> Et felles krisehåndteringsrom på strategisk nivå vil gi bedre interdepartemental kontakt og samordning av strategiske rammer, ressurser og klareringer. Operasjonelt og taktisk nivå vil dermed også få bedre vilkår til å lede krisehåndteringen på sine nivåer, i tråd med nærhetsprinsippet.

#### 4.2.3 Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse

Organisasjonsmessig er Landsdelskommando Nord-Norge underlagt og styrt av Fellesoperativt hovedkvarter. Sammen utgjør disse hovedkvarterene Forsvarets operative ledelse.

Alle informantene tilhørende Forsvarets operative ledelse har en viss kjennskap til krisehåndteringsapparatet i Forsvarsdepartementet. Apparatet anses som del av den interne strategiske organiseringen, uten følger for operasjonelt nivå så lenge det ikke medvirker til endringer i hvem de skal forholde seg til i departementet. I dag ivaretar FD III-2 situasjonssenteret ansvaret for kontakten med operativ ledelse i fred, kriser og krig, noe Forsvarets operative ledelse er veldig godt fornøyd med.

Den organisasjonsmessige fordelingen av roller mellom strategisk og operasjonelt nivå oppleves som veldig klar. Det påpekes imidlertid at å ha to hovedkvarter på operasjonelt nivå - ett i Stavanger og ett i Bodø – kan skape utfordringer. Imidlertid er organiseringen besluttet av Stortinget og derfor noe Forsvaret må forholde seg til.

De siste to årene har Forsvarets operative ledelse internt samt strategisk og operativ ledelse sammen foretatt noen grenseoppganger for å tydeliggjøre roller og ansvar. Sjefen for Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting, sier: ”Vi gjennomfører stadig faglige dialoger for å sikre at vi har en felles forståelse av hvordan vi skal innrette oss i praksis.”<sup>171</sup> Det fremholdes at praktiske tilpasninger har resultert i en fleksibel organiseringsform

<sup>170</sup> Samtale med leder krisestøtteenheten Roy Abelsen

<sup>171</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

som fungerer like godt til daglig som under kriser. Normal kommando tilsier at det er Fellesoperativt hovedkvarter som har dialog med Forsvarsdepartementets situasjonssenteret, men hvilket hovedkvarter som skal lede en operasjon vil vurderes og avgjøres i fellesskap fra gang til gang gjennom felles videokonferanse. Flexibiliteten gir imidlertid rom for at enten Fellesoperativt hovedkvarter eller Landsdelskommando Nord-Norge kan ha direkte kontakt med Forsvarsdepartementets situasjonssenter.<sup>172</sup> Nestkommanderende Fellesoperativt hovedkvarter generalmajor Roar Sundseth sier: "Forutsetningen for en direkte kontakt mellom Forsvarsdepartementet og Landsdelskommando Nord-Norge er at dette skjer i forståelse med Fellesoperativt hovedkvarter."<sup>173</sup> I noen tilfeller kan også sjef Fellesoperativt hovedkvarter ta med seg kjerneoffiserer til Reitan og lede derfra, mens det i andre tilfeller kan være hensiktsmessig at ledelsen ved Landsdelskommando Nord-Norge tar med seg kjerneoffiserer til Jåtta for å forsterke Fellesoperativt hovedkvarter.<sup>174</sup> Her er det ingen entydige svar, men noe som vil fremkomme i fellesskap gjennom dialog, situasjonsforståelse og fleksibilitet innen Forsvarets operative ledelse.<sup>175</sup> Kontreadmiral Grytting sier: "Nøkkelen til suksess er å vise respekt for kommandoordningen og på det grunnlag tilpasse seg den aktuelle situasjonen."<sup>176</sup>

Den aller største utfordringen på operasjonelt nivå er de kontinuerlige organisasjonsendringene i Forsvaret. 1. august 2006 ble det innført ny organisasjon ved Fellesoperativt hovedkvarter. Imidlertid vil Forsvarsstudien 2007 og den etterfølgende langtidsproposisjonen for Forsvaret kunne føre til nye vesentlige endringer i kommandostrukturen. I stedet for å få tid og ressurser til å optimalisere egen organisasjon, er hovedkvarteret pålagt å delta i nye diskusjoner om plasseringen. Generalmajor Roar Sundseth fremholder: "Ønsket er å utvikle en optimal organisasjon og slippe å bruke ressurser hver gang det utarbeides en forsvarsstudie på å regne ut om det er bedre å være på Reitan enn på Jåtta. Konsekvensen er at dette virker inn på hvor gode vi er til å takle kriser som måtte oppstå."<sup>177</sup>

En annen utfordring som nevnes, er en tendens til sammenblanding av ansvar og myndighet mellom strategisk og operasjonelt nivå. Informantene uttrykker forståelse for at det tidvis kan være vanskelig for departementet å ikke blande seg inn i operative ansvarsområder, og det erkjennes at operasjonelt nivå også til tider har blandet seg inn i strategiske forhold. De store endringene i Forsvarets organisasjon gis noe av skylden for at det kan være vanskelig å skille

<sup>172</sup> Samtale med sjef operasjonsstab Landsdelskommando Nord-Norge, kommandør Øystein Wemberg Karlsen

<sup>173</sup> Samtale med nestkommanderende Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth

<sup>174</sup> Samtale med sjef operasjonsstab Landsdelskommando Nord-Norge, kommandør Øystein Wemberg Karlsen

<sup>175</sup> Samtale med sjef operasjonsstab Landsdelskommando Nord-Norge, kommandør Øystein Wemberg Karlsen

<sup>176</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

<sup>177</sup> Samtale med nestkommanderende Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth



mellom operasjonelt og strategisk nivå. Imidlertid er en slik sammenblanding i prinsippet i strid med nærhetsprinsippet. Nøkkelen til å tydeliggjøre skillet mellom ansvar og myndighet på strategisk og operasjonelt nivå anses å være kommunikasjon, selvdisiplin og tålmodighet. Dette er blitt bedre etter innføringen av integrert strategisk ledelse, og anses å kunne bedres ytterligere gjennom flere øvelser.

En tredje *mulig* utfordring er at det ikke foreligger instruks for sjefen for Fellesoperativt hovedkvarter. Fellesstaben har ansvaret for å utarbeide instruks, og den foreligger per dags dato kun i utkast. Det er ulike synspunkter på hvor viktig instruks er. Én vurdering er at det er begrenset hva en instruks kan tilføre; en instruks kan også være en hemsko hvis den er for detaljert. En annen vurdering er at det er vanskelig å etablere et skille mellom operasjonelt og strategisk nivå så lenge instruks mangler. En tredje vurdering er at mangelen på instruks ikke hindrer sjefen for Fellesoperativt hovedkvarter i å utføre sine oppgaver så lenge han mottar beslutninger fra strategisk nivå, og forholdet mellom sjefene på operasjonelt og strategisk nivå er tett og nært. Det vil uansett være hensiktsmessig at instruks for sjef Fellesoperativt hovedkvarter godkjennes før ny sjef utnevnes.

#### 4.2.4 Oppsummering

Forsvarets militære og sivile ledelse har lagt vekt på å etablere et fleksibelt krisehåndteringsapparat på strategisk nivå som kan tilpasses krisenes karakter, sivile som sikkerhetspolitiske. Her er likevel flere utfordringer.

I departementet er det ulike meninger om hvorvidt dagens organisering er optimal. Ansvaret for krisehåndtering er delt mellom FD II-4, seksjon for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og nasjonal sikkerhetspolitikk, og FD III-2, seksjon for operasjoner med situasjonssenteret. *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet* klargjør ikke hvordan de to partene skal samarbeide under en krise. Utfordringene er både mellommenneskelige og organisatoriske: Situasjonssenteret og analyse- og koordineringsgruppen representerer ulike kulturer som kjenner for lite til hverandres ansvar, roller, oppgaver og kompetanse. I tillegg mangler seksjonene en felles forståelse for hva som skal defineres som en krise. Tross disse utfordringene uttrykker alle informantene at de er opptatt av å få krisehåndteringsapparatet til å fungere. Flyttingen til nytt integrert strategisk ledelsesbygg har allerede bidratt til forbedringer. En avgjørende faktor til videre forbedringer er at *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet* godkjennes av politisk ledelse slik at de kan gå videre med å utarbeide et felles bestemmelsesverk, en "Standing Operational Procedure" som

i mer detalj beskriver samarbeidsformene i krisehåndteringsapparatet. I tillegg forventes det at flere øvelser vil styrke mulighetene for å utnytte kompetanse på tvers av profesjongrenser og avdelinger.

En utfordring mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet er for få kontaktflater. Én mulig forbedring er å formalisere liaisonfunksjonen, og at krisestaber og liaisoner øves for dette formålet. En annen mulighet er å opprette eget formelt kontaktpunkt mellom Forsvarsdepartementet og krisestøtteenhet vedrørende ressursoversikter, både rutinemessig og under kriser.

En annen utfordring mellom departementene er manglende kjennskap til hverandres systemer. For å bedre dette planlegger krisestøtteenheten å etablere eget interdepartementalt forum som i først omgang skal være en arena for de mest involverte departementene, herunder Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet. Her skal de få en mulighet til å bli bedre kjent og utveksle erfaringer.

En tredje utfordring er behovet for felles situasjonsforståelse mellom departementene. For å bedre situasjonsbildet har krisestøtteenheten etter *Øvelse Oslo 2006* utarbeidet en mal for etablering av rutiner for situasjonsrapportering fra bistående departementer. Malen skal gjøre det lettere for lederdepartementet å nyttiggjøre seg innkommet informasjon, som inngår i beslutningsgrunnlaget for den strategiske krisehåndteringsledelsen. På dette området er det imidlertid behov for mer vidtgående tiltak hvis målet er felles situasjonsbilde på strategisk nivå. En mulighet er at Forsvarsdepartementets situasjonssenter fungerer som situasjonssenter for nasjonal strategisk ledelse. Dette innebærer at Justisdepartementet under en sivil krise kan lede krisehåndteringen fra dette situasjonssenteret.

Den største utfordringen for Forsvarets operative ledelse oppleves å være de kontinuerlige organisasjonsendringene i Forsvaret. Arbeidet med Forsvarsstudien 07 faller i så måte inn i et mønster som genererer mye arbeid og skaper mye usikkerhet. Konsekvensen er at dette virker inn på hvor gode operasjonelt nivå er til å håndtere kriser.

En annen utfordring mellom strategisk og operasjonelt nivå i Forsvaret er en tendens til sammenblanding av ansvar og myndighet. Botemidlene mot dette er kommunikasjon, selvdisciplin og tålmodighet. Dette er blitt bedre etter etableringen av integrert strategisk ledelse, og den anses å kunne bli enda bedre gjennom flere øvelser. Fra enkelte hold blir det også påpekt at mangelen på en instruks for sjefen for Fellesoperativt hovedkvarter bidrar til at rollene mellom

strategisk og operasjonelt nivå blir mindre tydelige enn ønskelig. Uansett er det hensiktsmessig at ny instruks godkjennes før ny sjef utnevnes.

### 4.3 Kommunikasjon

Effektiv krisehåndtering krever god kommunikasjon mellom involverte parter. Dette er viktig for å etablere et realistisk situasjonsbilde, for å utnytte kriseapparatenes potensial, og for at krisen skal kunne løses i henhold til de tre prinsippene for krisehåndtering (ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet). I kriser er det også ofte behov for en egen informasjonsstrategi for hvordan virksomheten skal kommunisere utad.<sup>178</sup> I denne sammenheng er det viktig at strategien for informasjon til offentligheten samstemmes med departementets krisehåndteringskonsept.

#### 4.3.1 FD II og FD III

Erfaringsrapporter fra *alarmex* i *Øvelse Barents Rescue 2005* begrenser seg til å fastslå at informasjonsflyten internt i Forsvarsdepartementet kunne forbedres.<sup>179</sup>

Samlokaliseringen i nytt integrert ledelsesbygg i desember 2006 har imidlertid ført til flere forbedringer. Et eksempel er at FD II-4 er blitt tildelt egen arbeidsplass i situasjonssenteret, noe som gir dem tilhørighet. For å klargjøre organisering, oppgaver, intern koordinering og varsling ved hendelser, episoder og kriser har departementet etter *Øvelse Oslo 2006* også utarbeidet *Instruks for embetsvaktordning i Forsvarsdepartementet og Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet*.

Instruksene for krisehåndteringsapparatet og embetsvaktordningen anses som et godt utgangspunkt for en god og effektiv varslingsordning på strategisk nivå. Informantene har stor tro på instruksene, og anser dem som et godt første steg på veien til å utvikle et enhetlig integrert krisehåndteringsapparat på strategisk nivå i Forsvaret. Ingen av instruksene er per dags dato godkjent av departementets ledelse, men informantene har tro på at det vil skje innen forholdsvis kort tid.

Forsvarsdepartementet utarbeidet i 2005 *Krisekommunikasjonsplan for Forsvarsdepartementet*. Målsettingen var å bidra til en best mulig krisehåndtering.<sup>180</sup> Det har vært et problem at krisekommunikasjonen ikke har vært satt i godt nok system. Det mangler en helhet fra politisk nivå og hele veien ned til taktisk nivå. En ny krisekommunikasjonsstrategi og -plan skal bøte på

<sup>178</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): *Øvelsesmodell i krisehåndtering for strategisk ledelse for fylker og kommuner*, s.9

<sup>179</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): *Barents Rescue 2005, The Alarmex Report*, s. 9

<sup>180</sup> Forsvarsdepartementet (2005): *Krisekommunikasjonsplan for Forsvarsdepartementet*, s. 3

dette ved å reflektere Forsvarets organisasjon, inkludert samlingen i nytt integrert strategisk ledelsesbygg.<sup>181</sup>

En *mulig* utfordring mellom presse- og informasjonstjenesten og krisehåndteringsapparatet er at informasjonen til offentligheten i en krise kan virke konkurrerende fordi krisehåndteringsapparatet har liten innflytelse på hva som kommuniseres. Avhengig av krisen kan en slik tilnærming i verste fall føre til at krisehåndteringsapparatet blir reaktivt i stedet for proaktivt.<sup>182</sup> Utviklingen av en helhetlig kommunikasjonsstrategi og -plan i Forsvaret har som mål å motvirke dette. I en krise vil departementets presse- og informasjonstjeneste holdes oppdatert av Fellesoperativt hovedkvarter. Informasjonen ut til offentligheten skal samstemmes gjennom et tett samarbeid med sjef for FD III, som er øverste sjef for operasjons- og beredskapsavdelingen, og den som situasjonssenteret rapporterer til.

I tillegg er planen å utvikle en egen internettside, en egen *Forsvarets kommunikasjonsweb*, som til daglig skal være et hovedverktøy for alle som arbeider med presse og informasjon. Alle involverte vil derigjennom ha lik tilgang til sanntidsinformasjon, noe en antar vil bidra til en mer effektiv krisehåndtering. Internett siden vil være ugradert og passordstyrt. Når departementet varsles om en krise, sendes en tekstmelding til de forhåndsdefinerte på varslingslisten med beskjed om de på grunn av en krise må logge seg på internettsiden.<sup>183</sup>

#### 4.3.3 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet

Koordinering mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet på ledelsesnivå er et daglig foretak uavhengig av om det er krise eller ikke. Fordelen er at det kun er en håndfull personer å forholde seg til på ledelsesnivå, og informantene i begge departementene peker på at denne kommunikasjonen er veldig god.

Gode varslingsrutiner mellom departementene er imidlertid en utfordring, og en kritisk faktor i kriser. Varslingsrutinene er avgjørende for at involverte aktører skal få oversikt og bidra til en helhetlig koordinert respons.<sup>184</sup> Under *alarmex* i *Øvelse Barents Rescue 2005* fokuserte ikke Justisdepartementet spesielt på å teste varslingsrutinene mot Forsvarsdepartementet da det hadde mange departementer å forholde seg til. Øvelsens scenario med en masseskadesituasjon på et cruise fartøy førte til et tettest samarbeid med Utenriksdepartementet på departementsnivå. Imidlertid hadde Justisdepartementet før øvelsen listet en rekke interne kontaktpunkter som

<sup>181</sup> Samtale med kommunikasjonsdirektør i Forsvarsdepartementet Kåre Helland-Olsen

<sup>182</sup> Samtale med sjef FD III-2 situasjonssenteret, oberst Tom Smellror

<sup>183</sup> Samtale med kommunikasjonsdirektør i Forsvarsdepartementet Kåre Helland-Olsen

<sup>184</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006*. Evaluering, s. 10

kunne benyttes av Forsvarsdepartementet, men disse viste seg å ikke fungere.<sup>185</sup> Erfaringsrapporter fra *Øvelse Oslo 2006* nevner ingen store utfordringer med selve varslingsrutinene, da etablerte rutiner ble fulgt. Det pekes også på at den første informasjonen om en hendelse ofte kommer gjennom media, noe som nødvendigvis ikke er en svikt i rutinene.<sup>186</sup> Informanter fra både Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet uttrykker likevel at de synes varslingen tok for lang tid. Muligheter til forbedringer hviler her i stor grad på Justisdepartementet. Justisdepartementet arbeider derfor i dag sammen med krisestøtteenheten for å forbedre rutiner og utarbeide instruksjoner som er tilpasset dagens behov for varslingsrutiner mellom departementene, noe som gir en mulighet til forbedring. En annen mulig forbedring er å gjennomføre alarmøvelser regelmessig da slike øvelser viser seg å være gode instrumenter for å identifisere svakheter i planer og prosedyrer.<sup>187</sup>

En stor utfordring som er synliggjort både gjennom *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006* er dårlig kommunikasjonsflyt mellom departementene. En faktor som begrenset muligheten til å øve effektiv kommunikasjon under *Øvelse Barents Rescue 2006* var at Justisdepartementet manglet operasjonsrom, kommunikasjonssystemer og kvalifisert personell for å håndtere en slik storskalkrise som øvelsen utgjorde.<sup>188</sup> For *Øvelse Oslo 2006* bekrefter både intervju, observasjoner og dokumentanalyse at kommunikasjonen fra Justisdepartementet var for dårlig. Forsvarsdepartementet peker på at Justisdepartementet ikke holdt dem orientert om situasjonen før anmodning om bistand kom ca. kl 1520, over fem timer etter at katastrofen inntrådte. All informasjon inntil da var mottatt gjennom media og møtet i regjeringens kriseråd.<sup>189</sup>

Forsvarsdepartementet fikk dermed liten forståelse for krisens alvorlighetsgrad og hva krisen bestod i, noe som førte til at det var vanskelig å vite hvordan departementet best kunne være til støtte i krisen.<sup>190</sup> Justisdepartementet på sin side innrømmer at de ikke greide å være et godt nok lederdepartement under *Øvelse Oslo 2006*. Det refereres spesielt til at Forsvarsdepartementet ikke mottok innkalling til første møte i regjeringens kriseråd, og at anmodningen om bistand fra Forsvaret tok for lang tid, noe som uttrykkes å være beklagelige feiltakelser.<sup>191</sup> Assisterende departementsråd i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard sier: ”*Øvelse Oslo 2006* ble en god erfaring for Justisdepartementet ved at den avdekket svakheter i arbeidet med kriseplanlegging,

<sup>185</sup> Forsvarsdepartementet (2005): Oppsummering etter ”Alarmex” i FD 1. september 2005, s. 2

<sup>186</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006. Evaluering*, s. 10

<sup>187</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): *Barents Rescue 2005 The Alarmex Report*, s. 15

<sup>188</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): *Barents Rescue 2005 The Alarmex Report*, s. 10

<sup>189</sup> Forsvarsdepartementet (2006): Forsvarsdepartementets erfaringer etter *Øvelse Oslo 2006* », pkt. 2.1

<sup>190</sup> Samtale med nestleder FD II, flaggkommandør Jo Georg Gade

<sup>191</sup> Samtale med assisterende departementsråd i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

og det er kun en ting å gjøre: Skjerpe oss.”<sup>192</sup> Muligheter til forbedringer av kommunikasjonen fra *Øvelse Barents Rescue 2005* er allerede iverksatt ved at krisestøtteenheten i 2006 ble operativ med operasjonsrom, nye kommunikasjonssystemer, egen stab, beredskapspool og infopool. Muligheter til ytterligere forbedringer er også her mye opp til Justisdepartementet. Imidlertid arbeider departementet nå sammen med krisestøtteenheten med blant annet å øke kompetansen for å vurdere informasjonsflyten i kriser, og å bedre rutinene for interdepartemental kommunikasjon, i tillegg til å konkretisere oppgavene til lederdepartementet og krisestøtteenheten.

En annen stor utfordring er den begrensede muligheten til å kommunisere gradert i en krise som inneholder mye sensitiv informasjon, som eksempelvis en terroraksjon vil være. Det er mulig å kommunisere gradert mellom departementene via Forsvarets standard meldingssystem, men systemet anses lite egnet for ad-hoc krisehåndtering, da det har en forholdsvis høy brukerterskel og utveksling av meldinger tar tid. Det påpekes fra informanter i Forsvarsdepartementet at det er enklere å sende et hemmelig dokument med kurer til Justisdepartementet enn å sende det elektronisk, og at den rådende situasjon dessverre fører til mobilbruk, til tross for at det er brudd på sikkerhetsinstruksen. Erfaringer fra *alarmex* under *Øvelse Barents Rescue 2005* avdekket også denne utfordringen, og viser at det er behov for bedre infrastruktur mellom de ulike ministrene og direktoratene for å sette dem i stand til effektiv krisehåndtering.<sup>193</sup> Utfordringen gjelder i hovedsak kommunikasjonsmidler som gjør departementene i stand til å snakke gradert sammen, eksempelvis per telefon eller videokonferanse. Utfordringen er imidlertid betydelig større mellom andre departementer som ikke har teknisk utstyr som støtter opp om gradert kommunikasjon. Her er det behov for en utredning som kan vise hvilke løsninger som kan være hensiktsmessige. Da Justisdepartementet har et departementalt samordningsansvar, anses også ansvaret for en slik utredning å ligge hos dem. En mulighet på kort sikt kan være at Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og krisestøtteenheten går sammen om å forbedre rutinene seg i mellom for å utnytte eksisterende graderte systemer maksimalt. En annen mulighet er at kontaktgruppen som skal sikre god kommunikasjon og samordning mellom lederdepartementet og øvrige berørte departement samles oftere.<sup>194</sup>

En tredje utfordring er manglende eller forsinket distribusjon av trusselvurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste, noe som har betydning for samordningen på strategisk nivå.<sup>195</sup> I *alarmex*

<sup>192</sup> Samtale med assisterende departementsråd i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

<sup>193</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): *Barents Rescue 2005 The Alarmex Report*, s. 15

<sup>194</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006. Evaluering*, s.19

<sup>195</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006. Evaluering*, s. 23

under *Øvelse Barents Rescue 2005* ble innledende trusselvurderinger fra Politiets Sikkerhetstjeneste først mottatt i Forsvarsdepartementet etter gjentatte purringer.<sup>196</sup> Under *Øvelse Oslo 2006* mottok Forsvarsdepartementet første trusselvurdering sammen med anmodning om håndhevelsesbistand over fem timer etter at krisen inntrådte. Det viste seg at trusselvurderingen var den tredje som ble sendt ut, noe som vil si at Forsvarsdepartementet aldri mottok de to første. Justisdepartementet bekrefter at utsendelsen av trusselvurderingene fra Politiets sikkerhetstjeneste ikke fungerte under *Øvelse Oslo 2006* da vurderingen og oppfølgingen ble for sent behandlet i Justisdepartementet. Dette tar imidlertid Justisdepartementet selvkritikk på.<sup>197</sup> Assisterende departementsråd i Justisdepartementet, Hans-Olav Østgaard, sier: ”Politiets Sikkerhetstjeneste har i samarbeid med Justisdepartementet fastsatte rutiner på hvem som skal ha trusselvurderinger direkte distribuert. Dette fungerte ikke under *Øvelse Oslo 2006*.”<sup>198</sup> Justisdepartementet går nå gjennom sine rutiner for distribusjon av trusselvurderingene, noe som gir muligheter til forbedringer.<sup>199</sup>

#### 4.3.4 Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse

Strategisk og operasjonelt nivå i Forsvaret har mange muligheter til å kommunisere. Under *alarmex* i *Øvelse Barents Rescue 2005* kommuniserte forsvarsministeren med regionale militære enheter vedrørende tilgjengelige ressurser og delegering av autoritet til regionale enheter. Kommunikasjonen internt under øvelsen ble rapportert å ha forbedringspotensialer, og det ble også rapportert å være behov for å oppgradere teknisk utstyr i departementet.<sup>200</sup> Kommunikasjonen under *Øvelse Oslo 2006* betegnes som god mellom strategisk og operasjonelt nivå, men det bemerkes at kommunikasjonen her ble oppfattet som lite krevende. Ved at situasjonssenteret på slutten av 2006 fikk nye fasiliteter og kommunikasjonssystemer i det nye integrerte strategiske ledelsesbygget er kommunikasjonsforholdene som ble nevnt fra *alarmex* forbedret. Både teknisk utstyr og rutiner gjør i dag at alt ligger til rette for at kommunikasjonen skal fungere veldig bra, noe som bekreftes gjennom informantene både på operasjonelt og strategisk nivå.

En utfordring med kommunikasjonssystemene er imidlertid at dagens moderne kommunikasjonsutstyr gir mange muligheter til å etablere uformelle kommunikasjonslinjer. Ofte benyttes de nettverk som er tilgjengelig for å sikre informasjonsoverlegenhet, noe som i praksis

<sup>196</sup> Forsvarsdepartementet (2007): Oppsummering etter ”Alarmex” i FD 1. september 2005, s. 2

<sup>197</sup> Samtale med assisterende departementsråd i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

<sup>198</sup> Samtale med assisterende departementsråd i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

<sup>199</sup> Samtale med seniorrådgiver i Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen, May-Kristin Ensrud

<sup>200</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005, The Alarmex Report, s. 9

betyr at politisk og militær ledelse ringer sine kontakter når de har behov, uten at selve krisehåndteringsapparatet er inkludert.<sup>201</sup> Utfordringen kan i verste tilfelle medføre at ingen til slutt helt vet hvem som vet hva, noe som i praksis vil si at involverte parter er ulikt oppdatert om situasjonen. Sjef FD III-2 situasjonssenteret oberst Tom Smellror sier: ”I enkelte tilfeller hender det at situasjonssenteret har flere detaljer enn Fellesoperativt hovedkvarter.”<sup>202</sup> En mulig forbedring vil være *Forsvarets kommunikasjonsweb*, som planlegges utarbeidet og der forhåndsdefinerte aktører kan logge seg inn og få tilgang til sanntidsinformasjon om en krise.<sup>203</sup> En annen mulighet til forbedring kan være synkroniserte tidslinjaler mellom operasjonelt og strategisk nivå. En tredje mulighet til bedring kan også være en pragmatisk holdning ved at strategisk og operasjonelt nivå reagerer fra sak til sak, og bevisstgjør hverandre på hvordan det skal være og ikke være.

En annen utfordring er å kunne sile ut relevant informasjon fra hele mengden av informasjon som tilflyter hovedkvarterene og situasjonssenteret. Samlingen i nytt ledelsesbygg gjør det lettere å håndtere denne utfordringen, da både militært og politisk strategisk nivå sammen med operasjonelt nivå kan benytte felles graderte og ugraderte videokonferanser der det fokuseres på viktig og relevant informasjon. Sjef Fellesoperativt hovedkvarter viseadmiral Jan Reksten sier: ”I dag benyttes videokonferanser i mye større grad enn før for å håndtere en pågående krise, mens tradisjonelt samband benyttes for å formalisere og distribuere fattede beslutninger.”<sup>204</sup> En annen mulig forbedring er bruk av web-løsninger, som benyttes stadig mer for å sikre at viktig informasjon rekker ut til alle. Et eksempel som viser muligheter er fra *feltøvelsen i Øvelse Barents Rescue 2005* der taktisk og operasjonelt nivå deltok, og der utfordringen med kommunikasjon og informasjonssystemet ble identifisert som et av de mest kritiske utfordringer på et tidlig stadium av øvelsen. Det ble her bestemt at alle involverte parter skulle bruke sine egne kommunikasjonssystemer, men at disse skulle linkes til et overordnet kommunikasjonssystem ”Crisis Management Information System” (CMIS) for at en skulle være i stand til å lede og kontrollere øvelsen.<sup>205</sup> Landsdelskommando Nord-Norge tok utfordringen med å utvikle CMIS med støtte fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Sivilforsvaret. Gjennom CMIS oppnådde de at alle partene kunne basere sine situasjonsbilder på samme fakta, noe som også gav muligheten til et felles situasjonsbilde. I tillegg fikk deltakerne anledning til å utveksle informasjon gjennom et felles system som inkluderte distribuering av

<sup>201</sup> Samtale med sjef FD III-2 situasjonssenteret, oberst Tom Smellror

<sup>202</sup> Samtale med sjef FD III-2 situasjonssenteret, oberst Tom Smellror

<sup>203</sup> Ref. kapittel 4.3.1 Kommunikasjon mellom FD II og FD III, s. 55

<sup>204</sup> Samtale med sjef Fellesoperativt hovedkvarter, viseadmiral Jan Reksten

<sup>205</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005 Final Exercise Report, s. 41-42



ordrer, logg-funksjonaliteter, kart og lignende. I løpet av øvelsen ble over 7000 brukere registrert på CMIS-systemet, over 80 000 treff ble registrert, og over 25000 e-mail ble sendt ut. Etter øvelsen ble det bestemt at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap skulle se nærmere på hvordan det kunne utvikles og brukes videre.<sup>206</sup> Imidlertid anbefalte ikke direktoratet å videreutvikle konseptet.<sup>207</sup> Eksempelet viser likevel relevansen og nytten av web-løsninger, at Forsvaret har kapasiteter og kunnskap innen dette fagområdet, og at det er en mulighet som også kan benyttes mellom strategisk og operasjonelt nivå.

#### 4.3.4 Oppsummering

Erfaringer fra *Øvelse Oslo 2006* viste at kommunikasjonen innad i krisehåndteringsapparatet ikke var god trass i at de under øvelsen var samlokalisert i Forsvarsstabens bygg. Dette var imidlertid ikke uventet da rutineene for samhandling mellom situasjonssenteret og analyse- og koordineringsgruppen på dette tidspunkt var dårlig utviklet. Den senere samlingen i nytt integrert strategisk ledelsesbygg har ført til flere forbedringer: FD II-4 har fått fast plass i FD III-2 situasjonssenteret, og seksjonene kommuniserer nå daglig. I tillegg er det etter øvelsen utarbeidet to instruksjoner som skal ivareta de overordnede retningslinjene for departementets krisehåndteringsapparat, nemlig *Instruks for embetsvaktordning i Forsvarsdepartementet* og *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet*. Instruksene mangler foreløpig godkjenning, men anses å bli et godt utgangspunkt for videre forbedringer av krisehåndteringsapparatet. Instruksene ivaretar blant annet varslingsrutinene i departementet både i og utenfor arbeidstiden. Imidlertid er det her flere utfordringer.

Én utfordring er at krisekommunikasjonen i Forsvaret som helhet ikke er satt i et godt nok system. En ny krisekommunikasjonsstrategi og -plan har som formål å bøte på dette. Informasjon utad til offentligheten skal samstemmes ved at departementets presse- og informasjonstjeneste skal samarbeide med sjef for FD III.

En annen utfordring som viste seg under *Øvelse Oslo 2006*, er at det er store problemer med kommunikasjonen mellom departementene. Justisdepartementet som lederdepartement arbeider nå tett med krisestøtteenheten for å bedre rutiner og instruksjoner, deriblant varslingsrutinene, generell interdepartemental kommunikasjon og trusselvurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste.

En tredje utfordring er begrenset mulighet til å kommunisere gradert mellom departementene. Utfordringen gjelder i hovedsak departementenes evne til å snakke gradert sammen, eksempelvis

<sup>206</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005 Final Exercise Report, s. 41-42

<sup>207</sup> Samtale seniorkonsulent i Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen Finn Lodsby

per telefon eller videokonferanse. Utfordringen gjelder flere departementer, og det er her behov for å utrede alternative løsninger. Muligheten til bedring på kort sikt er at Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og krisestøtteenheten går sammen om å forbedre rutinene seg i mellom for å utnytte eksisterende graderte kommunikasjonsmidler maksimalt. I tillegg er det viktig at kontaktgruppen som skal sikre god kommunikasjon og samordning mellom lederdepartementet og øvrige berørte departement samles oftere.

Kommunikasjonen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse uttrykkes å være veldig god. Nytt strategisk ledelsesbygg har gitt ytterligere forbedringer da dette har medført nytt teknisk utstyr. Det er likevel en utfordring at dagens moderne teknologi gir mange muligheter til å etablere uformelle kontaktpunkter, noe som kan resultere i at partene er ulikt oppdatert om en krisesituasjon. En mulig forbedring vil være *Forsvarets nye kommunikasjonsweb*, som planlegges utarbeidet og der forhåndsdefinerte aktører kan logge seg inn å få tilgang til samme sanntidsinformasjon om en krise.<sup>208</sup> En annen mulighet kan være å synkronisere tidslinjale mellom strategisk og operasjonelt nivå. Generelt kan utfordringene her bøtes på gjennom kommunikasjon, selvdisiplin og tålmodighet.

En annen konstant utfordring i samhandlingen mellom Forsvarsdepartementet og operativ ledelse er å kunne sile ut relevant informasjon fra mengden av informasjon som mottas. For å håndtere dette benytter operasjonelt og strategisk nivå allerede felles videokonferanser og til tider også egne web-løsninger, noe som sies å fungere veldig godt.

#### 4.4 Beslutninger

Krisehåndtering innebærer å ta riktige beslutninger på riktig tid under stress. Dette kan være svært utfordrende når typiske kjennetegn ved kriser blant annet er mangel på situasjonskontroll og informasjon, tidspress og en fare for at den regulære beslutningsprosessen bryter sammen. Utfordringen blir enda større når håndteringen av sivile kriser kan involvere flere departementer og et utall taktiske og operasjonelle aktører. Dette betyr at den strategiske krisehåndteringsorganisasjonen må fungere like godt i egen sektor som overfor andre departementer og overfor underliggende nivå. Evnen til kritisk å vurdere, informere og sette i verk tiltak kan derfor utfordres på flere områder, og det er viktig at en har øvd på forhånd slik at alle kjenner beslutningsprosessene. Hvis det ikke skjer, kan følelsen av kaos og usikkerhet få grobunn og skape handlingslammelse og beslutningsvegring.

---

<sup>208</sup> Ref. kapittel 4.3 Informasjon mellom FD II og FD III, s. 56

#### 4.4.1 FD II og FD III

Beslutningsmyndighetene er beskrevet i *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet*.

Beslutningsprosessene i krisehåndteringsapparatet hevdes å være enkle og gjenkjennbare, men informanter sier at det til tider kan være en viss utfordring med sporbarheten slik at en har oversikt over beslutningene og hvem som har tatt dem. Dette kom blant annet frem under *Øvelse Barents Rescue 2005*. En årsak antas å være den daværende geografiske splittelsen av krisehåndteringsapparatet. Beslutningene under *Øvelse Oslo 2006* var lettere å spore både fordi meldingsflommen ble sentralisert gjennom situasjonssenteret og fordi det var få beslutninger å fatte. Sentralisering av meldingsflommen kan imidlertid være en utfordring, da ikke alle avdelinger er like flinke til å la meldingene gå gjennom situasjonssenteret. At krisehåndteringsapparatet nå er samlet i det nye integrerte strategiske ledelsesbygget, gir potensial for å bedre sporbarheten av beslutninger under kriser, spesielt hvis alle i departementet kanaliserer meldingsflommen gjennom situasjonssenteret.<sup>209</sup>

En annen utfordring er beslutningsprosessene. En mulighet til bedring vil være å etablere en felles beslutningsprosess, hvor FD II-4 og FD III-2 i fellesskap identifiserer milepæler og avgjør hvem som er ansvarlig for hva i de ulike milepælene. Dette kan bidra til mer integrerte og enhetlige beslutninger i krisehåndteringsapparatet, og til bedre utnyttelse av fagkompetansen både internt og på tvers av avdelinger.<sup>210</sup> Det vil også være behov for en sjef som leder beslutningsprosessen. En mulighet er at sjef FD III-2 på vegne av sjef FD III leder denne, da han er ansvarlig for å koordinere og samstemme anbefalingene fra situasjonssenteret og analyse- og koordineringsgruppen før de fremlegges for forsvarsministeren og forsvarssjefen.

Imidlertid er det særdeles viktig at både FD II-4 og FD III-2 beholder sine ansvars- og myndighetsområder i tråd med de tre prinsippene for krisehåndtering (ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene). Etableringen av en felles beslutningsprosess må ikke føre til endringer i respektive ansvarsområder. Oberst Harald Hiorth fremholder: ”Faglig ansvar for sikkerhetspolitiske vurderinger kan ikke overføres til andre enn de i FD II. Dette er i praksis likhetsprinsippet, at de samme oppgavene utføres av de samme både i en krise og i en normalsituasjon. Men man kan likevel gjøre tilpasninger slik at man jobber integrert.”<sup>211</sup>

<sup>209</sup> Samtale med sjef FD III-2 situasjonssenteret, oberst Tom Smellror

<sup>210</sup> Samtale med sjef FD II-4, oberst Harald Hiorth

<sup>211</sup> Samtale med sjef FD II-4, oberst Harald Hiorth

#### 4.4.2 Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet

Politiet og Forsvaret er statens to sentrale etater for anvendelse av makt. Politiet er ansvarlig for å bekjempe kriminalitet og opprettholde alminnelige ro og orden, herunder primæransvaret for å forebygge og bekjempe terror, mens Forsvaret er ansvarlig for suverenitetshevdelse og forsvar mot ytre fiender. Forsvaret besitter store ressurser og kunnskaper som er relevante for Politiet i en sivil krise.<sup>212</sup> Justisdepartementet som lederdepartement er ansvarlig for å identifisere behov for ressurser og etterspørre disse slik at de kan settes inn på en hensiktsmessig måte og avstemt i tid. Om Forsvarets ressurser skal nyttes ved en sivil krise, er det derfor viktig at Forsvaret holdes orientert om situasjonen og får beskjed om mulig behov for bistand.

Under *Øvelse Barents Rescue 2005* ble det ikke foretatt beslutninger på departementsnivå vedrørende militære ressurser, da politidistriktene avklarte behovet på forhånd. Under *Øvelse Oslo 2006* var ressursbehovet ikke avklart før øvelsens start, men en visste i store trekk hvilke ressurser det kunne bli spurt etter. Så snart øvelsen var i gang, etablerte Forsvarsdepartementet i samarbeid med Fellesoperativt hovedkvarter en intern oversikt over tilgjengelige militære ressurser for å være forberedt ved en forespørsel. Før øvelsen var det sendt ut forhåndsvarsel til 400 heimevernsoldater, der 200 av dem påtok seg å stille til øvelsen.<sup>213</sup>

En utfordring ser ut til å være manglende konkretisering av, og beslutning om ressursbehovet fra justissektoren. Under *Øvelse Oslo 2006* greide Politiet ikke å definere sine ressursbehov. Til tross for at en oversikt over militære ressurser ble gjort tilgjengelig på første møte i regjeringens kriseråd, mottok ikke Forsvarsdepartementet anmodning om håndhevelsesbistand før over 5 timer etter at krisen var et faktum. Anmodningen var i tillegg generell og manglet presisering av hva, hvor, når og eventuelt hvorledes bistanden skulle være.<sup>214</sup> Dilemmaet til Forsvaret var hvorvidt de skulle kalle inn heimevernsstyrkene eller om det skulle vente på en anmodning. Selv om *Forsvarets bistand til Politiet* fastsetter bestemmelsene for bistand, uttrykker flertallet av informantene i Forsvaret at de som en følge av dette bør vurdere en mer proaktiv tilnærming i fremtiden, eksempelvis å sette inn ressurser når håndhevelsesbistand ikke er mottatt innen rimelig tid. At Politiet under *Øvelse Oslo 2006* forlot Stortinget og regjeringskvartalet uten å be om objektvakthold kan illustrere et slikt behov.<sup>215</sup> Imidlertid må det her poengteres at en slik tilnærming vil gi et hjemmelsproblem.

<sup>212</sup> Killengreen, I. & Diesen, S. (2006): Sikkerhet i vår tid. *Verdens Gang*

<sup>213</sup> Samtale med sjef Fellesoperativt hovedkvarter, viseadmiral Jan Reksten

<sup>214</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 22

<sup>215</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo 2006 Evaluering*, s. 22

Årsakene til den sene anmodningen virker å være flere og sammensatte. En årsak hevdes å være at justissektoren ønsket å teste ut egne politistyrker under øvelsen. En annen årsak var sene situasjonsrapporter, noe som fikk følger for beslutningsprosessene.<sup>216</sup> En tredje årsak var at ikke alle i den interne krisestaben i Justisdepartementet kjente godt nok til rutinene for håndhevelsesbistand.<sup>217</sup> Justisdepartementets informanter uttrykker at departementet tar selvkritikk for at ikke alt fungerte slik det skulle, og har i ettertid etablert tiltak som gir muligheter til å bedre rutinene for håndhevelsesbistand.

En annen utfordring synes å være manglende kjennskap til og forståelse for hverandres ressurser og kapasiteter samt hjemler for anvendelse av disse i krisesituasjoner. Flertallet av informantene i Forsvaret peker på at det under *Øvelse Oslo 2006* kunne virke som Politiet prøvde å løse krisen alene, og antyder at en revirkamp mellom departementene gjorde at anmodning om bistand fra Forsvaret kom for sent. Justisdepartementet på sin side peker på at det var et poeng å teste ut hvor fort Politiet i Oslo-distriktet kunne forsterkes med personell fra blant annet distrikter rundt Oslo samt å benytte Politireserven.<sup>218</sup> Erfaringsrapporten fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fremholder at det i en reell situasjon vil være enda større behov for ressurser fra Forsvaret enn det som var tilgjengelig under øvelsen.<sup>219</sup>

Heimevernsdistriktene og Politiet øver i dag sammen, og muligheten til forbedring er at de gjennom fortsatte øvelser skal synliggjøre hverandres kapasiteter og bygge opp respekt og tillit til hverandre. Et annet tiltak som nylig er iverksatt og som kan forbedre forholdet mellom Politiet og Forsvaret, er Forsvarets nylige opprettede liaisonfunksjon i Politidirektoratet.

En tredje og mer vidtrekkende utfordring etter den kalde krigen er at skillet mellom krig og fred er blitt langt mer diffust enn tidligere, da det nå vil kunne oppstå krisesituasjoner i fred der det *kan* være behov for bevæpnede militære styrker,<sup>220</sup> og der beslutninger om det må tas på raskeste og enkleste måte. Dette kan i ekstremsituasjoner skje med hjemmel i nødrett. Bruk av maktmidler kan også reguleres gjennom kongelig resolusjon, noe som den norske regjering benyttet seg av etter terroranslaget i New York 11. september 2001.<sup>221</sup> Det normale er likevel at bruk av militær maktinnsats i sivile kriser skal skje på basis av bistandsinstruksen.

I forbindelse med bekjempelse av terror og bruk av håndhevelsesbistand, som må avgjøres på departementsnivå, har det vært mye debatt om Heimevernet som bistandsressurs. Et nært

<sup>216</sup> Samtale med assisterende departementsråd i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

<sup>217</sup> Samtale med seniorkonsulent i Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen, May-Kristin Ensrud

<sup>218</sup> Samtale med assisterende departementssjef i Justisdepartementet Hans-Olav Østgaard

<sup>219</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007): *Øvelse Oslo Evaluering*, s. 21

<sup>220</sup> Samtale med generalinspektør i Heimevernet, generalmajor Bernt Brovold

samarbeid mellom Forsvaret og Politiet, innenfor rammen av dagens ansvarsfordeling og roller, er imidlertid en god og effektiv bruk av samfunnets ressurser.<sup>222</sup> Generalinspektøren i Heimevernet, generalmajor Bernt Brovold, sier: ”Heimevernet er militærmakt og eksisterer på grunn av Forsvarets oppgaver og ikke fordi det ønsker å opptre som reservepolit. Heimevernet er et verktøy i den politiske verktøykassen i fred, krise og krig, og skal kun benyttes når det er behov for det.”<sup>223</sup> Han anser imidlertid at vi innen fire til fem år vil se en utvikling der Heimevernet vil kunne levere og vise seg enda mer relevant i krisesituasjoner i fredstid da en gjennom flere felles øvelser har synliggjort sine kapasiteter.<sup>224</sup>

Bruk av håndhevelsesbistand medfører imidlertid flere andre utfordringer. Én er at militære styrker gis begrenset politimyndighet og underlegges Politiets våpeninstruks. Soldatene anses dermed som polititjenestemenn etter *Politi-loven*.<sup>225</sup> I praksis betyr dette at alle bestemmelser fra strategisk nivå om militær maktbruk må ligge innenfor rammen av Politiets våpeninstruks. En annen utfordring er at militært personell ikke er utdannet i henhold til Politiets våpeninstruks, men i henhold til Forsvarets våpeninstruks.<sup>226</sup> Dette er problematisk da våpenbestemmelsene og virkemidlene er ulike. De militære styrkene er verken trent eller autorisert i henhold til *Politiets våpeninstruks*. At Forsvarets standardvåpen AG3 ikke er beskrevet i *Politiinstruksen*, vanskeliggjør håndhevelsesbistanden ytterligere.<sup>227</sup> Heimevernet har opprettet et eget juristkorps bestående av 37 jurister som er sentrale aktører for samarbeidet mellom Politiet og Forsvaret, dette gir muligheter til å avklare konsekvensene av ulike bistandsanmodninger.<sup>228</sup>

Erfaringsrapporten fra *alarmex* poengterer for øvrig at en terroraksjon vil involvere flere departementer og direktorater, og foreslår å arrangere alarmøvelser mellom ulike departementer som kun fokuserer på terroristelementene.<sup>229</sup>

#### 4.4.3 Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse

Beslutningskjeden i Forsvaret inneholder hele tre ledd: Landsdelskommando Nord-Norge, Fellesoperativt hovedkvarter og Forsvarsdepartementet. Imidlertid ble ikke beslutningskjeden testet under *Øvelse Barents Rescue 2005* og heller ikke under *Øvelse Oslo 2006*.

<sup>221</sup> Samtale med sjefsjurist i Heimevernsstaben, major Sten Løitegaard

<sup>222</sup> Killengreen, I. & Diesen, S. (2006): Sikkerhet i vår tid. *Verdens Gang*

<sup>223</sup> Samtale med generalinspektøren i Heimevernet, generalmajor Bernt Brovold

<sup>224</sup> Samtale med generalinspektøren i Heimevernet, generalmajor Bernt Brovold

<sup>225</sup> Samtale med sjefsjurist i Heimevernsstaben, major Sten Løitegaard

<sup>226</sup> Forsvarets Overkommando (1996): Tjenestereglement for Forsvaret, avsnitt C, Instruks for militære vakters bruk av våpen og tvangsmidler i fred

<sup>227</sup> Samtale med sjefsjurist i Heimevernsstaben, major Sten Løitegaard

<sup>228</sup> Samtale med sjefsjurist i Heimevernsstaben, major Sten Løitegaard

<sup>229</sup> Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005): Barents Rescue 2005, The Alarmex Report, s. 16

Da en slik beslutningssløyfe setter store krav til kommunikasjon og samarbeid, har Forsvaret søkt å dyrke frem fleksible løsninger som kan tilpasses ulike situasjoner. Eksempelvis krever en krisehåndtering med høyt tempo en kort beslutningskjede for å være effektiv. Gjennom ”on-line” operasjonsrom og videokonferanser finner partene i felleskap løsninger som er tilpasset den enkelte situasjon, og informantene uttrykker at de er veldig godt fornøyd med dagens fleksibilitet.

Beslutningsskillet mellom strategisk og operasjonelt nivå er flytende. Det flytende skillet illustreres ved at det ikke eksisterer faste kriterier eller retningslinjer for hva som skal inngå i et strategisk beslutningsgrunnlag. I enkelte tilfeller avklares nødvendig informasjon på forhånd. Andre ganger er operasjonelt nivå proaktivt og etterspør informasjon. Nestkommanderende ved Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth, sier: ”I de tilfeller hvor vi mangler føringer på hvilken informasjon strategisk nivå ønsker, formulerer vi dette etter beste evne, basert på egne erfaringer og kunnskaper. Strategisk nivå har vetorett og kan gripe inn og korrigere hvis det mener noe annet er mer hensiktsmessig.”<sup>230</sup>

Dagens teknologi gir strategisk nivå tilgang på detaljert informasjon på lavere nivå hvis det vil. Dette gir politikerne anledning til å drive detaljstyring, noe som i enkelte tilfeller kan føre til at departementet overtar beslutninger som normalt hører hjemme på operasjonelt og taktisk nivå. Avdelingssjef FD III, generalmajor Morten Haga Lunde, fremholder: ”På strategisk nivå må vi være nøye med å holde fokus på det strategiske og ikke stikke fingrene inn i det operasjonelle nivået.”<sup>231</sup> I henhold til nærhetsprinsippet skal beslutningene håndteres lavest mulig i organisasjonen, noe som også kan virke krisedempende. Jo høyere opp en hendelse håndteres desto alvorligere kan en hendelse bli oppfattet.<sup>232</sup> Politisk nivå er bevisst denne utfordringen. God kontakt mellom operasjonelt og strategisk nivå samt flere ”table top”- øvelser der politisk ledelse deltar kan bidra til å motvirke uryddighet på dette området.

En annen *mulig* utfordring er å vite på hvilket tidspunkt en skal beslutte å involvere politikerne i en krise. Etter etableringen av integrert strategisk ledelse i 2003 har tendensen vært at forsvarsministeren nå involveres tidligere enn før.<sup>233</sup> Det er ulike meninger om dette er hensiktsmessig. På den ene siden må en forvente at politikere involverer seg tidlig da det er allmenne forventninger om at de skal kunne håndtere media som forholdsvis raskt stiller dem

<sup>230</sup> Samtale med nestkommanderende Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth

<sup>231</sup> Samtale med sjef FD III, generalmajor Morten Haga Lunde

<sup>232</sup> Samtale med sjef Landsdelskommando Nord-Norge, kontreadmiral Trond Grytting

<sup>233</sup> Samtale med nestkommanderende Fellesoperativt hovedkvarter, generalmajor Roar Sundseth

ansvarlig og krever store detaljkunnskaper.<sup>234</sup> På den andre siden vil en hendelse lett bli oppfattet som en krise hvis politikerne er involvert. Informantene sier at det ikke finnes noen fasitsvar på når det er hensiktsmessig å involvere politikerne. Det viktigste anses å være at kommunikasjonen internt i Forsvaret er god, at alle nivåer vet at en politisk involvering kan skje, og at nivåene er samstemte i budskapet til media.

#### 4.4.4 Oppsummering

Generelt er beslutningslinjene internt i det ekstraordinære krisehåndteringsapparatet avklart gjennom *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet*. En utfordring er imidlertid å gjøre beslutningene sporbare slik at en vet hvilke beslutninger som er tatt og av hvem. Sporbarheten var bedre under *Øvelse Oslo 2006* enn under *Øvelse Barents Rescue 2005*, og samlingen av krisehåndteringsapparatet i nytt ledelsesbygg ser her ut til å ha virket positivt. Situasjonen under kriser kan forbedres ytterligere hvis alle avdelingene lar meldingene gå gjennom vaktsjefen for situasjonssenteret.

En annen utfordring er mangel på felles beslutningsprosesser i krisehåndteringsapparatet. En forbedring vil være at FD II og FD III etablerer en felles beslutningsprosess, med én sjef. En mulighet er at sjef FD III-2 på vegne av sjef FD III leder prosessen, da han allerede er ansvarlig for å fremlegge en koordinert anbefaling fra krisehåndteringsapparatet til forsvarsministeren og forsvarssjefen.

Også i samvirket mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet er det behov for forbedringer. Under *Øvelse Oslo 2006* ble *håndhevelsesbistand* i henhold til *Forsvarets bistand til Politiet* benyttet. En av utfordringene var at Justisdepartementet ikke konkretiserte ressursbehovet i en tidlig fase, men fremsendte anmodning om håndhevelsesbistand fem timer etter at krisen var et faktum. Justissektoren opplevde her at flere interne rutiner ikke fungerte, noe som skapte forsinkelser. Justisdepartementets tar her selvkritikk og har etablert tiltak for å bedre rutineene for håndhevelsesbistand.

En annen utfordring mellom departementene synes å være manglende kjennskap til og forståelse for hverandres ressurser og kapasiteter samt hjemler for anvendelse av disse i krisesituasjoner. Dette kan bøtes på gjennom fortsatte øvelser mellom Heimevernet og Politiet. Et annet iverksatt tiltak etter *Øvelse Oslo 2006*, som gir mulighet for forbedring mellom Politiet og Forsvaret, er Forsvarets opprettelse av liaisonfunksjon i Politidirektoratet.

<sup>234</sup> Samtale med sjef Fellesoperativt hovedkvarter, viseadmiral Jan Reksten



En tredje utfordring er at skillet mellom fred og krig i dag er blitt langt mer diffust enn tidligere da det nå vil kunne oppstå krisesituasjoner der det kan være behov for at militære styrker opptrer bevæpnet. I ekstremisituasjoner kan dette skje med hjemmel i nødrett. Den kan også reguleres gjennom en kongelig resolusjon. Imidlertid er det normale at militærmaktinnsats i sivile kriser skjer på basis av instruksene *Forsvarets bistand til Politiet*.

Anvendelse av håndhevelsesbistand medfører flere utfordringer som i hovedtrekk er knyttet til at militære styrker gis begrenset politimyndighet og anses som polititjenestemenn etter Politiloven. Dette betyr at militær maktbruk må ligge innenfor rammen av Politiets våpeninstruks. Problemet er at militære styrker verken er trent eller autorisert i henhold til denne instruksene. Heimevernet har imidlertid et eget juristkorps bestående av 37 jurister som er sentrale aktører for samarbeidet mellom Politiet og Forsvaret, og som gir mulighet til å avklare konsekvensene av ulike bistandsanmodninger.

Beslutningskjeden i Forsvaret ble ikke testet ut under *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. Imidlertid har det gjennom intervjuene fremkommet at beslutningssystemet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse er fleksibelt, noe som har mange fordeler. To utfordringer mellom strategisk og operasjonelt nivå er likevel identifisert.

En utfordring er at dagens teknologi gir strategisk nivå mulighet til å detaljstyre lavere nivå, noe som strider mot nærhetsprinsippet. Strategisk nivå er bevisst denne utfordringen, og muligheter til forbedring er flere "table top"-øvelser der politisk ledelse deltar.

En annen *mulig* utfordring er å kunne involvere politikerne på et riktig tidspunkt i en krise. Det anses her viktig at kommunikasjonen internt i Forsvaret er god, at alle nivåer vet at en politisk involvering kan skje, og at nivåene er samstemte i budskapet til media.

## Kapittel 5 Hovedkonklusjon

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven er hvilke utfordringer og muligheter som er knyttet til etableringen av Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat i kjølvannet av ledelsesreformen fra 2003. Jeg har søkt å belyse problemstillingen gjennom å se på hvordan dette apparatet fungerer i forbindelse med sivile kriser, som ledes av et annet departement og der Forsvaret kun har en bistandsrolle. I oppgaven har jeg i denne forbindelse behandlet forholdet *internt* i Forsvarets strategiske krisehåndteringsapparat; forholdet mellom Forsvarsdepartementet og lederdepartementet, som i oppgaven er avgrenset til å være Justisdepartementet; og forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse, som består av Fellesoperativt hovedkvarter og Landsdelskommando Nord-Norge. For å belyse utfordringer og muligheter som dette krisehåndteringsapparatet kan bli stilt overfor, har jeg sett nærmere på *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, som var sivile kriseøvelser der Forsvaret hadde en bistandsrolle. Øvelsene var svært forskjellige og vel egnet til å fange opp noe av bredden i utfordringene.

Som basis for problemstillingen ligger to viktige endringsprosesser, som begge har utfordret tilvante forestillinger, og som begge fremdeles befinner seg i en formativ fase kjennetegnet av mye prøving og feiling.

Den første prosessen gjelder dyptgripende endringer i *trussel- og risikobildet* etter den kalde krigen, med vidtrekkende konsekvenser for synet på, og organiseringen av krisehåndtering. Under den kalde krigen var krisehåndtering primært knyttet til konflikt i spenningsfeltet mellom krig og fred, hvor faren for opptrapping til storkrig utgjorde et viktig bakteppe.

Totalforsvarskonseptet var en viktig del av krigsforberedelsene og avskrekkingspolitikken, og utgjorde dermed også et element i krisehåndteringen. Etter den kalde krigen er faren for storkrig ikke lenger overhengende. Beredskapsarbeidet har dreid i retning av å kunne håndtere såkalte sikkerhetspolitiske kriser og av å kunne forebygge og håndtere kriser i fredstid. En av mange utfordringer og stridsspørsmål i denne forbindelse har vært knyttet til virkelighetens gjenstridighet: Det kan i mange sammenhenger være svært vanskelig umiddelbart å kunne fastslå begivenhetens karakter: Står man overfor en ulykke eller en intendert handling – en hendelse, episode eller krise? Disse spørsmålene belyses også gjennom de to øvelsene jeg har sett nærmere på i denne oppgaven.

Med bakgrunn i den økte oppmerksomheten om sivile kriser har Stortinget fastslått at Forsvarets støtte i forbindelse med sivile kriser skal inngå som en del av et moderne totalforsvar. I løpet av de siste tiårene har vi sett gjentatte ganger at Forsvarets ressurser har vært viktige ved sivile kriser. Omformingsprosessen har likevel vært krevende, preget av mye uenighet om retningen og av revirkamp mellom ulike sektorer.

Den andre endringsprosessen er av *institusjonell* karakter, med ny organisering i sektorene og nye sektorovergripende institusjoner eller mekanismer, deriblant regjerings kriseråd som er det øverste administrative koordinerende organ ved kriser. Funksjonen lederdepartement er også blitt utviklet gradvis, kombinert med en krisestøtteenhet for å bistå det departement som måtte få tildelt denne lederoppgaven. Justisdepartementet har fått et tydeligere samordningsansvar for beredskaps- og sikkerhetsarbeidet i sivil sektor som helhet. I forsvarssektoren ble det fra 1. august 2003 iverksatt en ny ledelsesform, et integrert, sivilt-militært Forsvarsdepartement som også rommer forsvarssjefen i rollen som øverste militære rådgiver for forsvarsministeren.

Reformen resulterte også i opprettelsen av en egen seksjon for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og nasjonal sikkerhetspolitikk i sikkerhetspolitisk avdeling (FD II-4). I august 2005 ble situasjonssenteret formelt overført fra Forsvarsstaben til seksjon for operasjoner i departementets avdeling for operasjons- og beredskapsplanlegging (FD III-2), mens selve samlokaliseringen i nytt integrert ledelsesbygg ikke skjedde før i desember 2006. I krisesituasjoner skal situasjonssenteret sammen med en analyse- og koordineringsgruppe, som etableres og koordineres av FD II-4, utgjøre departementets ekstraordinære krisehåndteringsapparat. Departementet har i denne forbindelse utarbeidet to instruksjoner som skal ivareta de overordnede retningslinjene for departementets krisehåndteringsapparat, nemlig *Instruks for embetsvaktordning i Forsvarsdepartementet* og *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet*.

I forbindelse med Forsvarets bistand til Politiet, som vies spesiell oppmerksomhet i denne oppgaven, er det viktig at sivile instanser er kjent med hvilke ressurser Forsvaret besitter og ressursenes nytteverdi. På samme måte er det viktig at Forsvaret er beredt til å bidra med de ressurser som etterspørres av andre instanser i sivile krisesituasjoner. Samhandling blir mot denne bakgrunn av avgjørende betydning. Dette gjelder med hensyn til hvordan ulike etater skal *øve* sammen, hvordan de skal *organiseres*, hvordan de skal *kommunisere* og hvordan *beslutningsprosessene* skal være. I bunnen av dette ligger et regelverk som fastslår at ulykker eller sivile kriser som utgangspunkt skal håndteres i henhold til prinsippene om ansvar, likhet og nærhet.

Som en generell refleksjon konkluderer jeg med at det integrerte Forsvarsdepartementet bærer i seg betydelige fordeler ved krisehåndtering, fordi det i større grad enn kaldkrigsmodellen er i stand til å reagere raskt og adekvat på komplekse utfordringer. Den nye ledelsesordningen er imidlertid fortsatt preget av å være i en formativ fase. I det følgende skal jeg oppsummere en del av utfordringene og peke på ulike tiltak som kan bidra til å forbedre samhandlingen. Dette gjelder krisehåndteringsapparatet internt i Forsvarsdepartementet, forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet og forholdet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse.

### ***FD II og FD III***

Forsvarsdepartementets har utviklet et fleksibelt krisehåndteringsapparat som kan tilpasses ulike utfordringer, så vel ulykker som sivile og sikkerhetspolitiske kriser. Informantene er opptatt av å få det strategiske krisehåndteringsapparatet i Forsvaret til å fungere. Samlingen i et nytt integrert ledelsesbygg har allerede bidratt til forbedringer, blant annet ved at FD II-4 har fått fast plass i FD III-2 situasjonssenteret, og ved at partene kommuniserer mer enn før. Partene får større kunnskap om hverandre og større muligheter til å utnytte organisasjonens potensial i krisesituasjoner. Det er imidlertid likevel identifisert flere utfordringer her.

Én utfordring gjelder den potensielle spenningen mellom ivaretagelsen av departementets primæroppgave som regjeringskontor og behovet for et krisehåndteringsapparat med tilstrekkelig responsevne og kompetanse. For å styrke krisehåndteringsevnen ønsker de fleste informantene i Forsvaret at politisk ledelse deltar på flere øvelser enn i dag for å øve strategisk ledelse og beslutningstaking. En mulig forbedring ville være flere "table top"-øvelser.

En annen utfordring er erfaringsutvekslinger fra øvelser mellom FD II og FD III. Med tanke på at det er store utskiftninger av personell i departementet, vil det være gunstig at erfaringsrapportene beskriver hvilke avdelinger de er koordinert med, og at både FD II og FD III underskriver.

En tredje utfordring er at det er vanskelig å finne erfaringsrapporter fra både *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. En mulighet her er å etablere en oversiktlig erfaringsdatabase i Forsvarsdepartementet som gjør rapportene lettere tilgjengelig for departementets ansatte.

En fjerde utfordring som spesielt kom frem under *Øvelse Oslo 2006*, er at FD II og FD III ikke har funnet ut hvordan de skal arbeide og kommunisere sammen. I tillegg mangler partene en felles forståelse for hva som skal defineres som en krise. De fleste tror likevel det vil fungere hvis FD III-2 situasjonssenteret og FD II-4 krisehåndteringsseksjonen laster prestisje over bord.

En godkjenning av *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet* vil også kunne bidra positivt i så måte. Instruksen vil kunne danne grunnlag for videre avklaringer av samarbeidsformene mellom FD II og FD III samt utarbeidelsen av et felles detaljert bestemmelsesverk for krisehåndteringsapparat, en ”Standing Operational Procedure”.

En femte utfordring er at krisekommunikasjonen i Forsvaret som helhet ikke er satt i et godt nok system. En ny krisekommunikasjonsstrategi og -plan har som formål å bøte på dette. Informasjon utad til offentligheten skal samstemmes gjennom tett samarbeid mellom departementets presse og informasjonstjeneste og sjef for FD III.

En siste identifisert utfordring gjelder beslutningsprosessen og hvordan denne kan fremstå som enhetlig og sporbar for departementets ekstraordinære krisehåndteringsapparat. Samlingen i nytt ledelsesbygg har virket positivt på beslutningsprosessens sporbarhet i situasjonssenteret.

Imidlertid har analyse- og koordineringsgruppen ikke etablerte beslutningsrutiner. For å få en enhetlig beslutningsprosess anses det fordelaktig om situasjonssenteret og analyse- og koordineringsgruppen etablerer en felles beslutningsprosess, ledet av sjef FD III-2, på vegne av sjef for FD III.

### ***Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet***

En rekke utfordringer er også identifisert i samvirket mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Erfaringene fra *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006* viser at de største identifiserte utfordringene ligger i Justisdepartementet.

En utfordring som spesielt kom frem under *Øvelse Oslo 2006*, var manglende kontaktflater og kommunikasjon mellom departementene. Svake varslingsrutiner, manglende vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste og en utrent og uformalisert liaisonfunksjon er stikkord her.

Justisdepartementet tar her selvkritikk og har allerede iverksatt mange tiltak sammen med krisestøtteenheten for å forbedre rutiner og instruksjer på disse feltene. Forsvarsdepartementet kan her være behjelpelig med å opprette et formelt kontaktpunkt mellom Forsvaret og krisestøtteenheten.

En annen utfordring mellom departementene gjelder manglende kjennskap til hverandres systemer. For å bøte på utfordringen planlegger krisestøtteenheten å etablere eget interdepartementalt forum som i først omgang skal være en arena for de mest kriseinvolverte departementene, deriblant Forsvarsdepartementet. Her skal det gis mulighet til å utveksle erfaringer og bli kjent med hverandres systemer.

En tredje utfordring som fremkom under både *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, er at det er vanskelig å etablere et felles situasjonsbilde mellom departementene. For å bedre situasjonsbildet har krisestøtteenheten etter *Øvelse Oslo 2006* utarbeidet en mal for etablering av rutiner for situasjonsrapportering fra bistående departementer. På dette området er det imidlertid behov for mer vidtgående tiltak hvis målet er felles situasjonsbilde på strategisk nivå. En mulighet er at Forsvarsdepartementets situasjonssenter fungerer som situasjonssenter for nasjonal strategisk ledelse, noe som innebærer at Justisdepartementet under en sivil krise kan lede krisehåndteringen fra dette situasjonssenteret.

En fjerde utfordring er begrenset mulighet til å kommunisere gradert. Utfordringen gjelder i hovedsak kommunikasjonsmidler som gjør departementene i stand til å snakke gradert, eksempelvis per telefon eller videokonferanse. Utfordringen gjelder flere departementer, og det er her behov for å utrede alternative løsninger. En mulighet på kort sikt kan være at Forsvarsdepartementet, Justisdepartementet og krisestøtteenheten går sammen om å forbedre rutinene seg i mellom for å utnytte eksisterende graderte systemer maksimalt. I tillegg er det viktig at kontaktgruppen som skal sikre god kommunikasjon og samordning mellom lederdepartementet og øvrige berørte departement samles oftere.

En femte utfordring gjelder manglende konkretisering av ressursbehovet fra Justisdepartementet i forbindelse med bruk av *håndhevelsesbistand*. En grunn til dette er dårlig kjennskap til hverandres ressurser og kapasiteter, og til hjemlene for anvendelse av disse i krisesituasjoner. Justisdepartementet tar selvkritikk på at ulike sider ved håndhevelsesbistanden ikke fungerte under *Øvelse Oslo 2006* og går derfor gjennom sine rutiner for å bedre dette. En annen grunn, som ble illustrert i forbindelse med både *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, er at det i justis- og forsvarssektoren gjør seg gjeldende ulike syn på håndhevelsesbistand. Dette er tydeligst i spørsmålet om hvorvidt det i krisesituasjoner kan være behov for at militære styrker opptrer bevæpnet.

Til tross for disse utfordringene – eller nettopp på grunn av dem – er det all grunn til å tilskynde økt kontakt mellom departementene for å styrke grunnlaget for samhandling i krisehåndteringen. Det vil være fordelaktig om begge departementer er godt representert i øvelsers planleggingsfase, og også at de synliggjør hverandres kapasiteter gjennom flere øvelser.

### ***Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse***

Forholdet mellom Forsvarsdepartementet, Fellesoperativt hovedkvarter og Landsdelskommando Nord-Norge ser generelt ut til å fungere godt, med en innebygget fleksibilitet som er nødvendig

for å kunne håndtere uforutsigbare eller komplekse utfordringer. Samlingen av strategisk ledelse i nytt ledelsesbygget har medført ytterligere forbedringer i kontakten mellom dem, blant annet på grunn av oppgraderingen av teknisk utstyr i departementet. Imidlertid er det noen utfordringer.

Den aller største utfordringen for Forsvarets operative ledelse oppleves å være de kontinuerlige organisasjonsendringene i Forsvaret. Arbeidet med Forsvarsstudien 07 faller i så måte inn i et mønster som genererer mye arbeid og skaper mye usikkerhet. Konsekvensen er at dette virker inn på hvor gode operativ ledelse er til å håndtere kriser.

En annen utfordring er at politisk ledelse deltar i for liten grad i øvelser. Operativ ledelse påpeker at det er størst behov for å øve strategisk beslutningstaking og kommando og kontroll spesielt i storskalakriser. Det anses tilstrekkelig med "table top"-øvelser, men det vises også til eksisterende øvelsers velegnethet for å øve samvirket mellom strategisk og operasjonelt nivå.

En tredje utfordring *kan* være at erfaringsutvekslinger mellom strategisk og operasjonelt nivå i hovedsak foregår muntlig. Det er her viktig å finne en rimelig balanse mellom skriftlige og muntlige erfaringsoverføringer. Dette kan gjøres ved at nivåene sammen definerer felles ambisjonsnivå for erfaringslæring og iverksetter tiltak i tråd med det.

En fjerde utfordring er knyttet til implikasjonene av moderne teknologi i kombinasjon med et mer komplekst trussel- og risikobilde, som kan føre til et større innslag av strategisk detaljstyring på lavere nivåer, og dermed til mer uklare grenser mellom strategisk og operasjonelt nivå. Mer spesielt gir ny teknologi økte muligheter til å etablere uformelle kontaktpunkter, noe som kan resultere i at partene er ulikt oppdatert i en krisesituasjon. En forbedring kan være *Forsvarets nye kommunikasjonsweb*, som planlegges utarbeidet og der forhåndsdefinerte aktører kan logge seg inn og få tilgang på sanntidsinformasjon. En annen mulighet kan være synkroniserte tidslinjaler mellom strategisk og operasjonelt nivå. Generelt kan utfordringen reduseres gjennom kommunikasjon, selvdisiplin og tålmodighet. Her har vi sett en bedring etter etableringen av integrert strategisk ledelse. Det er imidlertid enda mer å hente gjennom flere øvelser, der også politisk ledelse deltar.

## Litteratur og kilder

### Litteraturliste

Børresen, Jacob/Gjeseth Gullow/Tamnes Rolf (2004). *Norsk forsvarshistorie, bind 5 – Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide forslag.

Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando (1998). *Totalforsvaret. Historie, samtid og fremtidige utfordringer*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005). *Øvelsesmodell i krisehåndtering for strategisk ledelse for fylker og kommuner*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005). *Barents Rescue 2005 Final Exercise Report*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005). *Barents Rescue 2005 The Alarmex Report*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005). *Erfaringer etter terrorangrepet i Madrid – Krisehåndtering og ressurstilgjengelighet i forbindelse med en tenkt tilsvarende hendelse i Oslo*. Tønsberg: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2005). *Samfunnssikkerhet*. Nr.01, 2005.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006). *Fakta om Øvelse Oslo 2006*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2006). *Øvelse Oslo 2006, 17.-18. oktober*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007). *Oppsummering og anbefalinger etter øvelse Barents Rescue*.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2007). *Øvelse Oslo 2006, Evaluering*.

Forsvarsdepartementet (2004). *Strategisk konsept for Forsvaret i perioden 2005-2008: Styrke og relevans*.



Forsvarsdepartementet (2005). *Oppsummering etter "Alarmex" i FD, 1. september 2005.*

Forsvarsdepartementet (2005). *Krisekommunikasjonsplan for Forsvarsdepartementet.*

Forsvarsdepartementet (2006). *Forsvarsdepartementets erfaringer etter Øvelse Oslo 2006*

Forsvarsdepartementet (2006). *Gjennomføring av "Øvelse Oslo 2006" – etablering av krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet.*

Forsvarsdepartementet (2007). *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet.*

Forsvarsdepartementet (2007). *Instruks for embetsvaktordningen i Forsvarsdepartementet.*

Forsvarsdepartementet (2007). *Interne erfaringer etter FDs involvering i "Øvelse Oslo 06".*

Forsvarsdepartementet (2007). *Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet – en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer.*

Forsvarets overkommando (1996). *Tjenestereglement for Forsvaret.*

Forsvarets overkommando (2000). *Forsvarets fellesoperative doktrine del A-grunnlag.*

Forsvarets overkommando (2000). *Forsvarets fellesoperative doktrine del B-operasjoner.*

Justisdepartementet (2004). *Forsvarets bistand til Politiet*

Killengreen, I. & Diesen, S. (2006). Sikkerhet i vår tid. *Verdens Gang*, 3. mai 2006.

Meidell, Arve (2005). *Håndbok i arbeid med samfunnsikkerhet, krise- og Beredskapsplanlegging.* Oslo: Kommuneforlaget AS.

NOU 2000:24. *Et sårbart samfunn. utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet.*

NOU 2001:9. *Lillestrøm-ulykken 5. april 2000.*

Rapport fra evalueringsutvalget for flodbølgekatastrofen i Sør-Asia (2005). "26 \* 12". Oslo:  
PDC Tangen AS.

Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002). *Om samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn.*

Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004). *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid.*

Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005). *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering.*

Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008.*

Web 1: Chræmer, Christian (2005). *Øver på katastrofeshåndtering.*

<http://www.mil.no/start/article.jhtml?articleID=106185>

Sist oppdatert 29.08.2005. Benyttet kilde 24.01.2007.

Web 2: Faremo, Grete (1995). *Redegjørelse om Flommen på Østlandet.*

[http://regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Brundtland-III/Justis--og-politidepartementet/261257/261258/flommen\\_pa\\_ostlandet.html?id=261282](http://regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Brundtland-III/Justis--og-politidepartementet/261257/261258/flommen_pa_ostlandet.html?id=261282)

Sist oppdatert 14.06.1995. Benyttet kilde 05.03.2007.

Web 3: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2001). *Krisehåndtering.*

<http://www.dsb.no/article.asp?ArticleID=1033&Rank=1&SubRank=3>

Sist oppdatert 22.11.2004. Benyttet kilde 25.02.2007.

Web 4: FD FST Intranett (2006). *Bestemmelser FD III-2 operasjoner.*

<http://intranett/fd/fd-iii/Pages/FD%20III%202.aspx> Benyttet kilde 24.05.2007.

Web 5: FD FST Intranett (2006). *Bestemmelser FD II-4 sikkerhetspolitisk krisehåndtering og nasjonal sikkerhetspolitikk.* <http://intranett/fd/fd-ii/Pages/FDII4.aspx>

Benyttet kilde 24.05.2007.

## Oversikt over informanter

### ***Intervjuobjekter fra Forsvarsdepartementet:***

Departementsråd John Lunde. Deltatt i regjeringens kriseråd under *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 19.02.2007.

Ekspedisjonssjef FD II, Svein Efjestad. Intervjuet 07.02.2007.

Nestkommanderende FD II, flaggkommandør Jo Georg Gade. Deltatt i *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 05.02.2007.

Seksjonssjef FD II-4, oberst Harald Hiorth. Deltatt i *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 06.02.2007, 10.02.2007.

Avdelingssjef FD III, generalmajor Morten Haga Lunde. Deltatt i *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 08.02.2007.

Nestkommanderende FD III, Dagfinn Selvaag. Deltatt i *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 02.02.2007.

Seksjonssjef FD III-2, brigader Rune Raabye. Intervjuet 19.02.2007.

Sjef FD III-2 situasjonssenteret, oberst Tom Smellror. Deltatt i *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 05.02.2007.

Rådgiver FD III-1, Kristin Mørkestøl. Intervjuet 05.02.2007.

### ***Intervjuobjekter fra Justisdepartementet:***

Assisterende departementsråd, Hans-Olav Østgaard. Deltatt i regjeringens kriseråd under *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 20.02.2007.

Seniorrådgiver rednings- og beredskapsavdelingen, May-Kristin Ensrud. Deltatt i *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 28.02.2007.

Leder krisestøtteenheten, Roy Abelsen. Deltatt i *Øvelse Oslo 2006*. Intervjuet 19.02.2007.

### ***Intervjuobjekter Fellesoperativt hovedkvarter***

Sjef, viseadmiral Jan Reksten. Intervjuet 13.04.2007.

Nestkommanderende, generalmajor Roar Sundseth. Intervjuet 18.04.2007.

Sjef operasjonsstaben, kontreadmiral Arild Sandbekk. Intervjuet 13.04.2007.

### ***Intervjuobjekter Landsdelskommando Nord-Norge***

Sjef, kontreadmiral Trond Grytting. Deltatt som assisterende øvingsleder under *Øvelse Barents Rescue 2005*. Intervjuet 20.04.2007.

Sjef operasjonsstaben, kommandør Øystein Wemberg Karlsen. Deltatt som stabssjef i øvingsledelsen (DISTAFF) under *Øvelse Barents Rescue 2005*. Intervjuet 19.04.2007.

### ***Samtalepartnerer i Forsvarsdepartementet***

Avdelings sjef FD IV, kontreadmiral Jørgen Berggrav. Sjef for Landsdelskommando Nord-Norge i planleggingsfasen av *Øvelse Barents Rescue 2005*. Deltatt som assisterende øvingsleder i denne fasen. Samtale avholdt 19.04.2007.

Senior rådgiver i FD II-4, oberstløytnant Ketil Hjelset. Samtale avholdt 15.05.2007, 25.05.2007.

Kommunikasjonsdirektør Kåre Helland Olsen. Samtaler avholdt 06.02.2007, 24.05.2007.

Seniorrådgiver i FD III-3 Jan Åge Breivik. Deltatt i planstaben under *Øvelse Barents Rescue 2005*. Samtale avholdt 08.02.2007.

Senior stabsoffiser FD III-3, oberstløytnant Trond Fjell. Deltatt i planleggingen av *Øvelse Barents Rescue 2005* og som observatør under øvelsen. Samtale avholdt 08.02.2007.

### ***Andre samtalepartnere***

Direktør for Institutt for forsvarsstudier, professor Rolf Tamnes. Samtale avholdt 23.01.2007, 24.05.2007.

Generalinspektør i Heimevernet, generalmajor Bernt Brovold. Samtale avholdt 11.05.2007.

Sjefsjurist Heimevernet, major Sten Løitegaard. Samtale avholdt 02-05-2007, 11.05.2007.

Jurist Heimevernets juristkorps, Peter Frölich. Samtale avholdt 11.05.2007.

Seksjonsleder for Senter for militære erfaringer Fellesoperativt hovedkvarter, kommandørkaptein Morten Rustan. Deltatt i øvingsstaben under *Øvelse Oslo 2006*.

Seniorkonsulent i Justisdepartementet, rednings- og beredskapsavdelingen, Finn Lodsby. Deltatt i prosjektledelsen for *Øvelse Barents Rescue 2005* og i planleggingsfasen av *Øvelse Oslo 2006*. Samtale avholdt 26.01.2007.

Daglig leder Competence Consulting, Åge Eknes. Deltatt som prosjektleder for *Øvelse Barents Rescue 2005*. Samtale avholdt 26.01.2007.

## Vedlegg 1 Intervjuguider

### Intervjuguide for Forsvarsdepartementet

#### Organisasjon

1. Kjenner du til *Instruks for det interne krisehåndteringsapparat i Forsvarsdepartementet*, og hva det beskriver?
2. Kjenner du til hvilke avdelinger som jobber med krisehåndtering i Forsvarsdepartementet?
3. Har du noen formening om departementets interne krisehåndteringsapparat? Er de inkludert de som bør være med?
4. Forsvarsdepartementets krisehåndteringsapparat består av situasjonssenteret og en analysekoordineringsgruppe. Vet du hva disse skal produsere under en krise?
5. Ser du noen organisasjonsmessige utfordringer som anses å være til hinder for en god krisehåndtering?
6. Ser du noen organisasjonsmessige muligheter til forbedringer?
7. Kjenner du til de tre prinsippene for krisehåndtering?
8. Mener du disse prinsippene tas til følge og er hensiktsmessige?
9. Hva er din rolle i tilfelle Forsvarsdepartementet blir involvert i en krise?
10. Er rollen din under en krise sammenfallende med den du har til daglig?
11. Har du i din rolle med krisehåndtering fått klart definert:
  - Ditt ansvars- og myndighetsområde?
  - Dine oppgaver?
  - Hvordan kommunikasjonen skal foregå mellom dine samarbeidspartnere oppad, nedad og på siden?

#### Kommunikasjon

1. Ser du noen kommunikasjonsmessige utfordringer som anses å være til hinder for en god krisehåndtering, og ser du noen muligheter til forbedringer?
  - Internt mellom FD II og FD III?
  - Internt mellom FD II-4 og FD III-2 situasjonssenteret?

- Mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse?
  - Mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet.
2. Har du noen tanker om hvorvidt tekniske hjelpemidler og/eller prosedyrer kan forbedre kommunikasjonen?

### **Beslutningsprosesser**

1. Kjenner du til beslutningsprosessene i Forsvarsdepartementet ved en krise?
2. Vet du hvem som tar beslutningen om hvorvidt departementets krisehåndteringsapparat skal etableres?
3. Vet du hvem i Forsvarsdepartementet som skal kontaktes ved en sivil krise?

### **Øvelse Barents Rescue 2005**

1. Har du deltatt i *Øvelse Barents Rescue 2005*?
2. **Organisering:**
    - Erfarte du noen organisasjonsmessige utfordringer?
    - Ser du organisasjonsmessige muligheter for å bedre krisehåndteringen?
    - Var krisehåndteringsorganisasjonen kjent på forhånd?
  3. **Kommunikasjon:**
    - Hadde du en god forståelse for hva krisen bestod i?
    - Hvordan opplevde du oppdatering av situasjonsbildet underveis i krisen?
    - Hvordan var kommunikasjonen med dine samarbeidspartnere for å løse krisen?
    - Opplevde du at du ved noe tidspunkt fikk for lite eller for mye informasjon?
    - Var for lite eller for mye informasjon et hinder for deg til å utføre dine oppgaver?
  4. **Beslutningsprosesser:**
    - Var det klarhet i hvem som hadde beslutningsmyndighet?
    - Var beslutningsprosessene etablerte og gjenkjennbare i Forsvarsdepartementet?
    - Tok det lang tid å fatte beslutninger?

- Var beslutningene sporbare slik at en i ettertid hadde oversikt over alle beslutninger og hvem som hadde tatt dem?
- Hvorvidt bidro situasjonsbildet til å lage et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag? Hvis ikke tilfredsstillende, ser du noen muligheter til forbedringer?

### *Øvelse Oslo 2006*

1. Har du deltatt i *Øvelse Oslo 2006*?

### **2. Organisering:**

- Erfarte du noen organisasjonsmessige utfordringer?
- Ser du organisasjonsmessige muligheter for å bedre krisehåndteringen?
- Var krisehåndteringsorganisasjonen kjent på forhånd?

### **3. Kommunikasjon:**

- Hadde du en god forståelse for hva krisen bestod i?
- Hvordan opplevde du oppdatering av situasjonsbildet underveis i krisen?
- Hvordan var kommunikasjonen med dine samarbeidspartnere horisontalt og vertikalt for å løse krisen?
- Opplevde du at du ved noe tidspunkt fikk for lite eller for mye informasjon?
- Var for lite eller for mye informasjon et hinder for deg til å utføre dine oppgaver?

### **4. Beslutningsprosesser:**

- Var det klarhet i hvem som hadde beslutningsmyndighet?
- Var beslutningsprosessene etablerte og gjenkjennbare i Forsvarsdepartementet?
- Tok det lang tid å fatte beslutninger?
- Var beslutningene sporbare slik at en i ettertid hadde oversikt over alle beslutninger og hvem som hadde tatt dem?
- Hvorvidt bidro situasjonsbildet til å lage et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for beslutningstakerne? Hvis ikke tilfredsstillende, ser du noen muligheter til forbedringer?

### *Tilleggsspørsmål*

1. Mener du at Forsvarsdepartementet prioriterer å øve krisehåndtering?



2. Mener du det burde være mer eller kanskje mindre fokus på krisehåndtering i Forsvarsdepartementet, eller er det akkurat passe fokus?
3. Vet du om det er etablert et eller flere møtefora der krisehåndtering diskuteres månedlig, kvartalsvis, halvårlig eller årlig?
4. I hvilken grad mener du at Forsvarsdepartementet trener tilstrekkelig krisehåndtering?
5. Syns du at krisehåndteringsapparatet i Forsvarsdepartementet fungerer?
6. Kjenner du til hvilke kriterier som avgjør ”smerteterskelen” mellom en normal hendelse og en krise der departementets krisehåndteringsapparat trer i kraft?
7. Vet du om erfaringer fra *Øvelse Barents Rescue 2005* er benyttet i *Øvelse Oslo 2006*?

### **Intervjuguide for Justisdepartementet**

#### **Innledning**

1. Kjenner du til de 3 prinsippene for krisehåndtering?
2. Mener du prinsippene tas til følge og er hensiktsmessige?

#### **Spørsmål tilknyttet instruks ”Forsvarets bistand til Politiet”**

1. I følge instruks står det skrevet: ”Behovet for tett samarbeid mellom Politiet og Forsvaret gjennom opplæring og utvikling av koordinerte planverk, prosedyrer og regelmessige samøvelser understrekes”. I hvilken grad mener du at samarbeidet mellom Politiet og Forsvaret er tilstrekkelig tett og tilfredsstillende innen planverk, prosedyrer og samøvelser? Utfordringer / muligheter?
2. I følge instruks står det skrevet: ”Vurdering av egen kompetanse, personell og materiellressurser vil danne utgangspunkt for vurderingen av hvilke situasjoner som bør håndteres gjennom at Forsvaret yter bistand til Politiet”. Har dere en plan / kriterier / strategi for i hvilke tilfeller Politiets egne ressurser benyttes i en krise, og når Forsvarets ressurser kalles inn?
3. I instruks står det at *Forsvarets bistand til Politiet* er basert på at merkostnadene som påløper Forsvaret skal dekkes av anmodende instans. Er bruk av Politiets ressurser kontra Forsvarets ressurser en økonomisk vurdering?

### **Kommunikasjon mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet**

1. Ser du noen kommunikasjonsmessige utfordringer for en god krisehåndtering mellom Justisdepartementet som en krises lederdepartement og Forsvarsdepartementet?
2. Ser du muligheter til kommunikasjonsmessige forbedringer?
3. Har du noen formening om hvorvidt tekniske hjelpemidler eller prosedyrer kan forbedre kommunikasjonen?
3. Har du noen formening om hvorvidt flere øvelser kan forbedre kommunikasjonen?
4. Har du noen formening om hvorvidt flere kontaktpersoner mellom departementene kan forbedre kommunikasjonen?
5. Ser du utfordringer og muligheter vedrørende varslingsrutinene mellom departementene?
6. Vet du hvem som kontaktes i Forsvarsdepartementet under krise hvis det er behov for ressurser fra Forsvaret?
7. Ser du behov for å ha et eget møtefora med Forsvarsdepartementet der krisehåndtering diskuteres, eller synes du behovet for samarbeid mellom departementene er dekket?
8. Vurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste må per i dag (meg bekjent) innom Justisdepartementet for godkjenning før de sendes ut til andre departement. Dette kan oppfattes som å skape unødvendige tidsforsinkelser Ser dere på muligheten av å endre på rutinen?

### **Tilleggsspørsmål**

1. Hvilket syn har du på Forsvarsdepartementet som bistandsdepartement i sivile kriser. Er det noe du mener Forsvarsdepartementet bør gjøre bedre eller annerledes for å støtte dere som lederdepartement?
2. Har dere oversikt over hvilke ressurser Forsvaret generelt kan stille med i kriser?
4. Hvordan vet dere om en sivil krise ledet av Justisdepartementet har gått over til en sikkerhetspolitisk krise?
5. I hvilken grad mener du Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet trener tilstrekkelig krisehåndtering sammen?
6. Vet du om erfaringer fra *Øvelse Barents Rescue 2005* er benyttet i *Øvelse Oslo 2006*?

7. Har erfaringer fra *Øvelse Oslo 2006* benyttet for å bedre krisehåndteringen i Justisdepartementet?

### *Øvelse Barents Rescue 2005*

1. Har du deltatt i *Øvelse Barents Rescue 2005*?

#### **2. Organisering:**

- Hva er dine erfaringer vedrørende organisering mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet? utfordringer og muligheter?

#### **3. Kommunikasjon:**

- Hva er dine erfaringer vedrørende kommunikasjon mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet? utfordringer og muligheter?

#### **4. Beslutningsprosesser:**

- Hva er dine erfaringer vedrørende beslutningsprosesser mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet? utfordringer og muligheter?

### *Øvelse Oslo 2006*

1. Har du deltatt i *Øvelse Oslo 2006*?

#### **2. Organisering:**

- Hva er dine erfaringer vedrørende organisering mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet? utfordringer og muligheter?

#### **3. Kommunikasjon:**

- Hva er dine erfaringer vedrørende kommunikasjon mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet? utfordringer og muligheter?

#### **4. Beslutningsprosesser:**

- Hva er dine erfaringer vedrørende beslutningsprosesser mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet? utfordringer og muligheter?

### *Intervjuguide for leder krisestøtteenheten (Tilleggsguide)*

1. Hvilken rolle, ansvar og myndighet har krisestøtteenheten under en krise?
2. Er krisestøtteenheten ”konstituert” slik at deltakerne har klare roller og ansvarsområder?

3. Hvor befinner krisestøtteenheten seg fysisk under en sivil krise? Er plasseringen hensiktsmessig?
4. Hvordan oppdateres krisestøtteenheten på nødvendig situasjonsbilde?
5. Har krisestøtteenheten de nødvendige tekniske hjelpemidler for å utføre sine oppgaver?
6. Kan forbedrede prosedyrer i krisestøtteenheten gi økt mulighet for bedre krisehåndtering?
7. Øver krisestøtteenheten tilstrekkelig for å fungere godt under en krisehåndtering?
8. Hvilke utfordringer og muligheter ser du med krisestøtteenheten?
9. Vet du hvilke erfaringer som ble gjort under *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, og om erfaringene førte til forbedringstiltak?

### **Intervjuguide for informanter i regjeringens kriseråd? (Tilleggsguide)**

1. Hvilken rolle, ansvar og myndighet har regjeringens kriseråd under en krise?
2. Er regjeringens kriseråd "konstituert" slik at deltakerne har fått klare roller og ansvarsområder?
3. Hvor befinner regjeringens kriseråd seg fysisk under en sivil krise? Er plasseringen hensiktsmessig?
4. Hvordan oppdateres regjeringens kriseråd på nødvendig situasjonsbilde?
5. Hvordan vet dere når en sivil krise har utviklet seg til en sikkerhetspolitisk krise?
6. Har regjeringens kriseråd nødvendige tekniske hjelpemidler for å utføre sine oppgaver?
7. Kan forbedrede prosedyrer i regjeringens kriseråd gi økt mulighet for bedre krisehåndtering?
8. Syns du at regjeringens kriseråd øver tilstrekkelig for å fungere godt under krisehåndtering?
9. Hvilke utfordringer og muligheter ser du med regjeringens kriseråd?
10. Vet du hvilke erfaringer som ble gjort under *Øvelse Barents Rescue 2005* og *Øvelse Oslo 2006*, og om erfaringene førte til forbedringstiltak?

### **Intervjuguide for Fellesoperativt hovedkvarter**

#### **Innledning**

1. Kjenner du til prinsippene for krisehåndtering?

2. Mener du prinsippene taes til følge og er hensiktsmessige?
3. Er operasjonelt og strategisk nivå enige om krisebegrepet, og hva som skiller en krise og en daglig operering?

### **Øvelsesmessige betraktninger**

1. Syns du det øves tilstrekkelig krisehåndtering mellom operasjonelt og strategisk nivå?
2. Ser du behov for flere øvelser mellom operasjonelt og strategisk nivå?
3. Syns du at strategisk nivå involverer seg tilstrekkelig i de øvelser som gjennomføres?
4. Syns du det etter øvelser er tilstrekkelig fokus på å dra nytte av erfaringer mellom operasjonelt og strategisk nivå (og ikke bare internt i de enkelte avdelingene).
5. Er det vanlige med felles erfaringsutvekslinger mellom strategisk og operasjonelt nivå? Gjøres dette muntlig og/eller skriftlig?

### **Organisasjon**

1. Kjenner du til det nye integrerte krisehåndteringsapparatet i Forsvarsdepartementet?
2. Synes du at rolle, ansvars- og myndighetsfordelingen mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative ledelse er klar?
3. Syns du kriseorganisasjonen i Forsvaret er tilstrekkelig fleksibel?
4. Ser du noen organisasjonsmessige utfordringer som anses å være til hinder for en god krisehåndtering?
5. Ser du noen organisasjonsmessige muligheter til forbedringer?
6. Eksisterer det egne fora der operasjonelt og strategisk nivå diskuterer krisehåndtering? Er det behov for flere fora eller møter der krisehåndtering diskuteres?

### **Kommunikasjon**

1. Ser du noen kommunikasjonsmessige utfordringer som anses å være til hinder for en god krisehåndtering?
2. Ser du noen kommunikasjonsmessige muligheter til forbedringer?
3. Har du noen formening om hvorvidt tekniske hjelpemidler og/eller prosedyrer kan forbedre kommunikasjonen?
4. Har du noen formening om at flere øvelser kan forbedre kommunikasjonen?

### **Beslutningsprosesser**

1. Synes du at Forsvarsdepartementet er tilstrekkelig strategisk i sine beslutningsprosesser eller syns du de til tider blir for operasjonelle?
2. Hvilke utfordringer og muligheter ser du med tanke på å skille beslutningsprosesser på operasjonelt og strategisk nivå?
3. Er det avklart hvilken informasjon strategisk nivå trenger fra operasjonelt nivå for å ta strategiske beslutninger?
4. Syns du at politikerne generelt bringes inn på et riktig tidspunkt i kriser?

### **Intervjuguide for Landsdelskommando Nord-Norge**

#### **Innledning**

1. Mener du de 3 prinsippene for krisehåndtering; ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippene taes til følge og er hensiktsmessige?
2. Er operasjonelt og strategisk nivå enige om krisebegrepet, og hva som skiller en krise og en daglig operering?

#### **Øvelsesmessige betraktninger**

1. Syns du det øves tilstrekkelig krisehåndtering mellom Forsvardepartementet og Forsvarets operative ledelse?
2. Ser du behov for flere øvelser mellom operasjonelt og strategisk nivå?
3. Synes du at politisk nivå involverer seg i tilstrekkelig grad i de øvelser som gjennomføres?
4. Syns du det etter øvelser er tilstrekkelig fokus på å dra nytte av erfaringer mellom operasjonelt og strategisk nivå (og ikke bare internt i de enkelte avdelingene)?
5. Er det vanlige med felles erfaringsutvekslinger mellom strategisk og operasjonelt nivå? Gjøres dette muntlig og/eller skriftlig?

#### **Organisasjon**

1. Kjenner du til krisehåndteringsapparatet i Forsvarsdepartementet?
2. Synes du at rolle, ansvars- og myndighetsfordelingen mellom LDKN, FOHK og FD er klar?
7. Ser du noen organisasjonsmessige utfordringer som anses å være til hinder for en god krisehåndtering?

3. Ser du noen organisasjonsmessige muligheter til forbedringer?
4. Er det behov for flere fora eller møter der krisehåndtering på operasjonelt og strategisk nivå diskuteres?

### **Kommunikasjon**

1. Ser du noen kommunikasjonsmessige utfordringer som anses å være til hinder for en god krisehåndtering?
2. Ser du noen kommunikasjonsmessige muligheter til forbedringer?
3. Har du noen formening om hvorvidt tekniske hjelpemidler og/eller prosedyrer kan forbedre kommunikasjonen?

### **Beslutningsprosesser**

1. Synes du at Forsvarsdepartementet er tilstrekkelig strategisk i sine beslutningsprosesser eller syns du de til tider blir for operasjonelle?
2. Hvilke utfordringer og muligheter ser du med tanke på å skille beslutningsprosesser på operasjonelt og strategisk nivå?
3. Er det avklart hvilken informasjon strategisk nivå trenger fra operasjonelt nivå for å ta strategiske beslutninger?
4. Får operasjonelt nivå nødvendige fullmakter og føringer til å ta operasjonelle beslutninger?
5. Syns du at politikerne generelt bringes inn på et riktig tidspunkt i kriser?

### **Øvelse Barents Rescue 2005**

1. Hva var din rolle under *Øvelse Barents Rescue 2005*?

#### **2. Organisering:**

- Hvordan var organiseringen opp mot Forsvarsdepartementet under øvelsen?
- Hvordan var organiseringen opp mot Justisdepartementet som krisens lederdepartement?
- Var det organisatoriske utfordringer?
- Ser du organisatoriske muligheter for å løse eventuelle utfordringer?

#### **3. Kommunikasjon:**

- Hadde du en god forståelse av hva krisen bestod i?

- Hvordan var oppdateringen av situasjonsbildet underveis i krisehåndteringen?
- Hvordan var målforståelse for å løse krisen?
- Hvordan var kommunikasjon med Forsvarsdepartementet?
- Hvordan var kommunikasjonen med Justisdepartementet?

#### **4. Beslutningsprosesser:**

- Var beslutningsmyndighetene klare?
- Var beslutningene sporbare slik at en i ettertid hadde oversikt over alle beslutninger og hvem som hadde tatt dem?
- Hvorvidt bidro situasjonsbildet til å lage tilfredsstillende beslutningsgrunnlag for beslutningstakerne?
- Ser du utfordringer og muligheter til å forbedre beslutningsprosessene?

#### **5. Øvelsesmessige erfaringer fra *Øvelse Barents Rescue 2005*:**

- Ble øvelsen evaluert mellom operasjonelt og strategisk nivå?
- Ble erfaringer mellom operasjonelt og strategisk nivå identifisert og implementert i eksempelvis rutiner, prosedyrer og/eller instruksjoner?
- Ble øvelsen i ettertid evaluert med Justisdepartementet?
- Ble erfaringer mellom Forsvaret og Justisdepartementet som lederdepartement identifisert og implementert i eksempelvis rutiner, prosedyrer og/eller instruksjoner?