



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

## **Militær innsats i sivile kriser**

*En analyse av Forsvarets bistand til*

*Utenriksdepartementet under In Amenas - krisen i 2013*

**Leif - Inge Knutsen**

Masteroppgave  
Forsvarets høgskole  
Vår 2018

---

---

# Forord

Denne studien markerer avslutningen av masterstudiet ved Forsvarets Høgskole. Det har vært en lærerik og interessant prosess å være første kullet som gjennomfører det militære masterstudiet på deltid. Jeg ser tilbake på tre år som har gitt meg en økt forståelse om bruken av militære virkemidler i en større kontekst. Jeg er takknemlig for å ha fått muligheten til å gjennomføre studiet og dermed øke min egen kompetanse og innsikt.

Jeg vil takke min veileder, forsker og oberstløytnant Tormod Heier for gode faglige diskusjoner og kyndig veiledning gjennom prosessen. En takk går også til mine arbeidsgivere Forsvarets Personell - og Vernepliktssenter og Forsvarets Sanitet, for å ha vist fleksibilitet når jobb og studier skal kombineres. Til sist vil jeg rette en stor takk til respondenter og informanter som har bidratt med verdifull informasjon til denne studien.

---

# Sammendrag

I stadig økende grad etablerer norske virksomheter seg i deler av verden hvor det er politisk og sosial uro. I disse områdene er det en risiko for at norske interesser og norske statsborgere blir utsatt for trusler som følge av ustabile regimer. Tidlig om morgenen 16 januar 2013 blir Statoils gassproduksjonsanlegg angrepet av 32 tung bevæpnede terrorister. På anlegget befinner det seg nesten 800 mennesker fra 30 land. Av disse er 17 personer ansatt i norskeide Statoil ASA. Dette var opptakten til en internasjonal sivil krise hvor norske myndigheter valgte å bruke militære ressurser som del av krisehåndteringen. Hvordan kan norske myndigheters bruk av militære ressurser under krisen forklares?

Denne studien tar sikte på å undersøke hvordan organisasjonsteoretiske perspektiver kan forklare norske myndigheters vurderinger og valg, når militære kapasiteter anvendes i en internasjonal sivil krise. Er det instrumentelle og formelle regler gjennom etablerte instruksjoner og hierarki som styrer myndighetenes atferd? Eller kan myndighetenes krisehåndtering forklares gjennom kulturelle og uformelle normer i form av tidligere erfaringer og uskrevne regler?

Studien finner at de to perspektivene ikke er gjensidig utelukkende. Samlet sett tillegges det instrumentelle og formelle størst forklaringskraft. Dette i form av at Forsvarets støtte i svært stor grad var et resultat av rasjonell kalkulasjon i et mål - middel perspektiv. Imidlertid viser studien at også kulturelle og erfaringsbaserte relasjoner mellom mennesker hadde stor betydning for krisehåndteringen. Norsk statsforvaltning er relativt lite fragmentert, relativt godt samordnet og ganske effektive i kriser. Studien viser en statsforvaltning som håndterer en kritesituasjon godt i motsetning til Gjørsv kommisjonens rapport etter 22 juli terroren.

---

# Summary

Increasingly, Norwegian businesses are establishing themselves in parts of the world where there is political and social disorder. In these areas there is a risk that Norwegian interests and Norwegian citizens will be exposed to threats due to unstable regimes. Early morning, January 16, 2013, Statoil's gas production facility in In Amenas Algeria was attacked by 32 heavy armed terrorists. At the plant there was almost 800 people from 30 countries. Of these, 17 people were employed in Norwegian-owned Statoil ASA. This was the advent of an international civil crisis in which Norwegian authorities chose to use military resources as part of crisis management. How can the use of military capabilities during the crisis be explained?

This study aims at investigating how organizational theoretical perspectives can explain the assessments and choices of Norwegian authorities when military capabilities are used in an international civil crisis. Are there instrumental and formal rules through established instructions and hierarchy that govern the authorities' behavior? Or can authorities' crisis management be explained through cultural and informal norms in the form of past experiences and unwritten rules?

The study finds that the two perspectives are not mutually exclusive. Overall, it is instrumental and formal added value. This in terms of the fact that the Defense's support was to a large extent a result of rational calculation to achieve the government's goals. However, the study shows that cultural and experience-based relationships between humans were also important for crisis management. Norwegian state administration is relatively well-coordinated and quite effective in crises. This study shows a state administration that manages an emergency situation well, in contrast to Gjørsv Commission's report after the terrorist attack in Norway 22 July 2011.

---

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 FENOMENET KRISEHÅNTERING.....	2
1.2 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING.....	8
1.3 ANNEN FORSKNING .....	10
1.4 OPPGAVENS STRUKTUR .....	12
<b>2. Teori</b> .....	<b>12</b>
2.1 DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET.....	13
2.2 DET KULTURELLE PERSPEKTIVET .....	15
<b>3. Metode</b> .....	<b>17</b>
3.1 OPERASJONALISERING AV ORGANISASJONSTEORI.....	17
3.1.1 OPERASJONALISERING AV DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIV .....	18
3.1.2 OPERASJONALISERING AV DET KULTURELLE PERSPEKTIVET .....	20
3.2 VALIDERING.....	22
3.3 KVALITATIVE STUDIER .....	24
3.4 CASE STUDIE SOM METODE .....	26
3.5 VALIDITET OG RELIABILITET .....	28
3.6 STUDIEOBJEKTENE OG UTVALGSMETODE .....	30
<b>4. Det empiriske caset In Amenas</b> .....	<b>31</b>
4.1 DA TERROREN RAMMET STATOIL.....	32
4.2 UTENRIKSDEPARTEMENTETS KRISEORGANISASJON.....	34
4.3 FORSVARETS BISTAND TIL KRISEN I IN AMENAS.....	37
<b>5. En tolkning av Forsvarets bistand</b> .....	<b>40</b>
5.1 ANALYSE AV FORSVARETS STØTTE I ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV .....	41
5.1.1 HIERARKISK MYNDIGHETSUTØVELSE OG INSTRUKSJON.....	41
5.1.2 FORSVARETS STØTTE VAR BASERT PÅ RASJONELL KALKULASJON AV KONSEKVENSER .....	47
5.1.3 FASTSATTE PROSEDYRER OG REGELVERK.....	50
5.1.4 DELKONKLUSJON. FORSVARETS STØTTE I ET INSTRUMENTELT PERSPEKTIV.....	53
5.2 FORSVARETS STØTTE I ET KULTURELT PERSPEKTIV.....	55
5.2.1 FORSVARETS STØTTE VAR BASERT PÅ ERFARINGSBASERT BRUK AV MILITÆRE RESSURSER.....	55
5.2.2 ERFARINGSBASERTE RELASJONER.....	59
5.2.3. PASSENDE ATFERD .....	63
5.2.4 DELKONKLUSJON. FORSVARETS STØTTE I ET KULTURELT PERSPEKTIV .....	66
<b>6. Konklusjoner</b> .....	<b>67</b>
6.1 HOVEDFUNN .....	68
<b>7. Hvilke lærdommer kan utledes</b> .....	<b>71</b>
VEDLEGG .....	73
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>77</b>

---

# 1 Innledning

Denne studien er en analyse av hvordan militær støtte til sivile myndigheter utspiller seg når det plutselig oppstår en krisesituasjon i utlandet som ledes av sivile instanser. Krisehåndtering som fenomen har blitt viet større oppmerksomhet de siste 15 år som følge av blant annet økt terrorfare og angrep på sivile institusjoner hjemme og i utlandet. Slike angrep fører ofte til at kriser rammer på tvers av sektorbaserte grensesnitt i statsforvaltningen. I tillegg oppstår en internasjonal krise geografisk langt unna norske myndigheters daglige utsyn, og den er ofte preget av et aktørmangfold bestående av andre staters myndigheter og juridiksjoner, sivile virksomheters aktiviteter og ulike innretninger for beredskapsarbeid og sikkerhet.

I det komplekse bildet som utgjør en krise, besitter Forsvaret kapasiteter og kompetanse som kan bidra til å bringe en truende situasjon tilbake til normaltilstanden. Ofte er Forsvarets bistand uproblematisk og kan virke rutinepreget. I noen tilfeller blir det sivil - militære samarbeidet kritisert. Dette kom blant annet frem av Gjørsvik kommisjonens rapport etter 22 juli-terroren: Forsvarets helikoptre og øvrige ressurser ble etterspurt så sent at de ikke bidro vesentlig (NOU 2012:14 s. 452). Hvordan Forsvarets støtte til sivile kriser i noen tilfeller kan gjennomføres uproblematisk, mens det i andre kriser er vanskelig, gir næring spørsmål om hvordan dette kan forklares.

Det er imidlertid ikke bare på norsk jord at liv og interesser trues. Natt til 16 januar 2013 tar 32 tungt bevæpnede terrorister seg inn til gassproduksjonsanlegget i ørkenen vest for byen In Amenas i Algerie. På anlegget befinner det seg nesten 800 mennesker fra 30 land. Av disse er 17 personer ansatt i norskeide Statoil ASA. Dette var opptakten til en internasjonal krise hvor også det norske krisehåndteringsapparatet ble satt på prøve. I løpet av de tre dagene krisen varte ble både sivilt og militært personell fra Norge brukt. På bakgrunn av krisens omfang og mange dimensjoner, ble alle nivåer og flere departementer og underliggende etater involvert i krisehåndteringen (Utenriksdepartementet. 2013 s. 3). Da en av hovedprioriteringene til norske myndigheter var å sikre medisinsk evakuering av de berørte ved gassanlegget, ble Forsvaret bedt om å støtte med transportfly og sanitetspersonell.

---

Krisehåndteringen ved In Amenas bar preg av stor geografisk avstand mellom Oslo og Algerie, uklart informasjonstilfang og et betydelig tidspress fordi liv og helse var truet. Basert på den prekære situasjonen, er det derfor interessant å stille spørsmålet om hvordan de militære ressursene ble brukt som del av den UD - ledede krisehåndteringen. I tillegg vil det være av verdi å analysere om det kan utledes lærdommer fra aktiveringen av militære ressurser i denne krisen, som kan ha overføringsverdi til fremtidige lignende situasjoner. Det er flere grunner til at dette er viktig. For det første for å få mer kunnskap og lære av sine feil og suksesser. For det andre for å øke åpenheten rundt sivil - militær virksomhet som er underkommunisert i samfunnet og øke bevisstheten rundt dette. For det tredje å forbedre praksis ved å analysere tidligere erfaringer og øke legitimiteten til offentlig sektor ved nye kriser.

## 1.1 Fenomenet krisehåndtering

Utgangspunktet for denne studien har sitt utspring i begrepet og fenomenet krisehåndtering. Norske myndigheter valgte å bruke militært personell og ressurser i en sivil krisesituasjon. Selv om studien kan operere i spenningsfeltet mellom sivile - militære relasjoner og krisehåndtering, er det krisen og dets natur som er premissgiver for de valg som ble besluttet. Det er derfor nødvendig å definere krisebegrepet nærmere. Krise er i seg selv et åpent og lite entydig begrep og kan tillegges ulike meninger. Tormod Heier og Anders Kjølberg beskriver kriser i konteksten av den norske statsforvaltningen på følgende måte:

*“Rent allment kan det synes som om kriser forstås som noe uønsket og noe uavklart. Kriser er noe som avviker fra dagliglivet, og som potensielt kan true stabiliteten - enten mellom Norge og et annet land, eller innad i det norske samfunnet. Det er situasjoner som kan oppstå overraskende uten forvarsel, men som også kan ha utviklet seg gradvis over tid. Situasjonen oppleves gjerne truende for norske interesser bredt forstått, og har derfor et sektorovergripende nedslagsfelt”.* (T. Heier & A. Kjølberg. Mellom fred og krig. 2013. s.13)

I Norge er forholdet mellom militære og sivile myndigheter regulert gjennom formelt regelverk og formelle organisasjoner. Den nasjonale innretningen av beredskapsarbeid og krisehåndtering er basert på fire grunnleggende prinsipper:



- 
- **Ansvarsprinsippet** går ut på at “den organisasjon som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, har også ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området”. (Justis - og Beredskapsdepartementet. 2017)
  - **Likhetsprinsippet** omtaler hvordan organisasjonene skal være innrettet gjennom å slå fast at “den organisasjonen man opererer med under kriser, skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig”. (Justis - og Beredskapsdepartementet. 2017)
  - **Nærhetsprinsippet** angir hvilket nivå krisen skal løses på i form av at “kriser skal organisatorisk håndteres på lavest mulig nivå”. (Justis - og Beredskapsdepartementet. 2017).
  - **Samvirkeprinsippet** omhandler grader av samordning ved at “Myndigheter, virksomheter og etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre relevante aktører i arbeidet med krisehåndtering”. (Justis - og Beredskapsdepartementet. 2017).

Disse fire prinsippene gir på papiret en klar arbeidsdeling mellom ulike statlige sivile og militære aktører. I tillegg etablerer prinsippene ansvar i ulike sektorer. I praktisk utførelse vil dette medføre at en krise “eies” av en statsråd innenfor dennes sektor. Enkelte kriser, som tilfellet var i In Amenas 2013, var av et slikt omfang at problemet ikke kan løses innen en sektor alene. Problemet ble da tverrdepartementalt og forskjellige typer kompetanse må samordnes fra ulike sektorer.

Forsvaret skal som hovedregel bidra til å løse de sikkerhetspolitiske oppgaver som er gitt av nasjonale myndigheter. I 2009 utga Stoltenber II - regjeringen sitt *Strategiske konsept for Forsvaret*. I denne politiske føringen legges det vekt på at Forsvaret skal støtte det sivile samfunn ved krisehåndtering. Som en del av totalforsvarskonseptet skal Forsvaret støtte det sivile samfunn ved ulykker, kriser, naturkatastrofer og annen fare for liv og helse (Forsvarsdepartementet. 2009 s. 65). Dette synet på Forsvarets støtte i sivile kriser videreføres blant annet også gjennom Forsvarssjefens fagmilitære råd fra 2015; “*Hovedprinsippet om at Forsvaret bidrar med sine ressurser etter behov og anmodning bør fortsatt gjøres gjeldende*”. (Bruun - Hanssen, 2015 s. 31). Gjennom politiske og militærstrategiske beslutninger legges det dermed til grunn at Forsvaret ved behov skal støtte det sivile samfunn ved kriser og annen fare der liv og helse er truet.

---

## Nasjonale versus internasjonale sivile kriser

Forsvarets støtte ved nasjonale kriser er regulert på flere områder. Den politiske ledelsen under en nasjonal krise ble gjennom *Melding til Stortinget 29*. (2011-2012) konkretisert på en slik måte at Justis - og Beredskapsdepartementet fikk en styrket rolle. *“I arbeidet med å styrke samfunnsikkerhets - og beredskapområdet har regjeringen bestemt at Justis - og Beredskapsdepartementets rolle på dette området skal styrkes og tydeliggjøres (...) Justis - og Beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement for sivile nasjonale kriser”*. (Justis - og Beredskapsdepartementet. 2012. s. 8 og 36). Denne presiseringen betyr en klar arbeidsdeling hvor justis - og politisektoren har ansvaret for krisehåndteringen.

Forsvarsdepartementet og forsvarsetaten vil på sin side måtte forholde seg til de beslutninger og vurderinger som blir gjort av andre i såvel beredskapsarbeidet som i selve krisehåndteringen. Dette betyr ikke nødvendigvis at de vurderinger som gjøres er mindre riktig, men det medfører at Justis - og Beredskapsdepartementet som eneste departement, innarbeider spesialisering på beredskaps - og krisehåndteringsområdet. En annen måte å uttrykke dette på er at ansvaret ved nasjonale sivile kriser blir spesialisert og sektorisert.

Den formelle bistanden fra Forsvaret ved nasjonale sivile kriser er regulert gjennom bistandsinstruksen. Bistandsinstruksen er et politisk dokument som har som hovedformål å gi retningslinjer for Forsvarets bistand til politiet. I tillegg skal instruksen sikre politisk styring og kvalitetssikring (...) og fastsette klare rolle - og ansvarsforhold. (Regjeringen 2017). Politiet, som en underliggende etat i Justis – og Beredskapsdepartementet, har det utøvende ansvaret for den sivile krisehåndteringen. Denne myndigheten er tillagt den enkelte politimester som har jurisdiksjon innenfor sitt politidistrikt. Behovet for støtte fra Forsvaret initieres derfor fra politimesterembetet og rutes normalt til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Imidlertid har de politiske myndighetene etablert et prinsipp om reaktiv styringsrett. Dette prinsippet innebærer at Politiet og Forsvaret skal umiddelbart sende gjenpart av anmodningen til de berørte departementer som kan stanse iverksettelsen. (Regjeringen 2017). På denne måten ivaretas politisk kontroll over interaksjonen mellom sivile – og militære ressurser i en sivil krise. Forsvarets støtte er dermed formalisert gjennom en politisk instruks. Bistandsinstruksen er det styrende dokumentet som legger føringer for hvordan det operative og utøvende nivået under en sivil krise, skal forholde seg til behovet og bruken av militære ressurser. Imidlertid ivaretar bistandsinstruksen en politisk kontroll som muliggjør at sivile og

---

militære ressurser kan holdes adskilt, selv om behovet skulle oppfattes annerledes hos de som står nærmest krisen.

Ved internasjonale sivile kriser stiller det sivil - militære samarbeidet seg noe annerledes. De etablerte prosedyrene for militær støtte ved nasjonale kriser blir utfordret på flere områder. Når en sivil krise oppstår utenfor norsk territorium er det ikke alltid hensiktsmessig at Justis - og Beredskapsdepartementet blir lederdepartement og har ansvaret for krisehåndteringen.

Med bakgrunn i ansvarsprinsippet, skal den myndighet som har ansvaret i en normalsituasjon, også ha dette i en krisesituasjon. For krisen i In Amenas ble nettopp dette tilfellet da Utenriksdepartementet ble lederdepartement. Dette kommer klart til uttrykk i myndighetenes egen granskningsrapport *“Ved sivile kriser i utlandet der nordmenn er rammet, vil det normalt være Utenriksdepartementet som leder krisehåndteringen”* (Utenriksdepartementet 2013. s. 7). Bytte av lederdepartement kan imidlertid ha konsekvenser på det politiske nivået fordi Utenriksdepartementet ikke har den samme grad av spesialisering og erfaring som Justis - og Beredskapsdepartementet. Grunnen til dette er simpelthen at internasjonale sivile kriser forekommer sjeldnere enn nasjonale kriser under ledelse av Justis - og Beredskapsdepartementet.

Et annet aspekt ved internasjonale sivile kriser er at bistandsinstruksen som regulerer det sivil - militære samarbeidet, først og fremst er myntet på nasjonale kriser, og dermed har mindre gyldighet i utlandet. Dette henger sammen med juridiksjon ved internasjonale hendelser. Ved krisen i In Amenas var ansvarsforholdet tidlig avklart, men samtidig ute av norske myndigheters hender. *“I In Amenas - krisen var det algeriske myndigheter som hadde ansvaret for å forestå alle sider ved krisehåndteringen etter at angrepet hadde funnet sted”*. (Utenriksdepartementet. 2013 s. 6). Det betyr at innarbeidede erfaringer med bruk av bistandsinstruksen for å utløse militære kapasiteter ikke lengre var gyldig. Det var ikke politimestere eller Justis - og Beredskapsdepartementet som hadde ansvaret for krisen, eller vurderinger om bruk av militære ressurser. I stedet lå ansvaret for krisen hos algeriske myndigheter, og vurderingen om bruk av norske militære kapasiteter hos Utenriksdepartementet.

---

Et tredje aspekt ved å bruke militære kapasiteter ved sivile kriser i utlandet, er forholdet til andre staters suverenitet. Bruken av militære kapasiteter sender et sterkt politisk signal, og kan i ytterste konsekvens forringe diplomatiet og effektiviteten i krisehåndteringen. Norske myndigheter understreker dette selv i sin granskning fra In Amenas; *“Erfaringer viser at stater vil være tilbakeholden med å akseptere bistand (...) dette kan bero på at landets ledelse nødvendig vil skape inntrykk av at de selv ikke er i stand til å utøve effektiv og ansvarlig myndighet”* (Utenriksdepartementet. 2013. s 6-7). Ved krisen i In Amenas måtte norske myndigheter også vurdere den politiske sensitiviteten ved bruk av militære ressurser. Dette som en ekstra dimensjon ut over den rent operative vurderingen av militære ressurser som et effektivt virkemiddel.

### **Hvordan kan sivil - militær krisehåndtering forstås?**

Denne redegjørelsen peker på to vesentlige forhold når krisehåndteringen skal forstås. For det første kan fenomenet forstås i lys av sivil - militære relasjoner, som går på rolle - og ansvarsforholdet mellom det politisk besluttende og det militære utøvende nivået. Det politiske nivået vil alltid tilstrebe å ha kontroll med hva de militære foretar seg i kriser. Måten å utøve denne kontrollen kan sees som et resultat av norske myndigheters innretning av beredskaps - og krisehåndteringen. Dette gjennom organisasjoner og formelle strukturer, som er politisk styrt og regulert gjennom etablerte prinsipper og instruksverk. Fenomenet er dermed norske myndigheters bruk av samfunnets samlede ressurser ved uforutsette hendelser. Et annet forhold som er av betydning er hvorvidt den sivile krisen utspiller seg nasjonalt eller internasjonalt. Etablerte prosedyrer og strukturer vil avvike dersom militære ressurser vurderes brukt ved en krise på en annen stats territorium. Dette i form av at politisk ledelse og ansvar for krisen endres, og Forsvaret som virkemiddel får en utvidet betydning ut over å være en nasjonal innsatsressurs.

---

## Hvorfor er denne studien viktig?

Da angrepet på gassproduksjonsanlegget i In Amenas fant sted, 16 januar 2013, var dette et av de største angrepene på en internasjonalt gass - og oljeinstallasjon gjennom tidene. Statoils etablering av sin virksomhet i Algerie, representerer en samfunnstrend som også er gjeldende for andre norske virksomheter. Virksomheter blir i økende grad internasjonalisert ved å flytte sine foretak til områder hvor det er tilgjengelige ressurser, og relativt lave produksjonskostnader. Statistisk sentralbyrå kunne i 2013 vise til en undersøkelse som understreker dette poenget. 12 prosent av norske foretak rapporterte at de har flyttet hele eller deler av sine forretningsaktiviteter til utlandet i perioden 2009 - 2013 (Nakstad. 2013.). I tillegg til å flytte virksomheten ut av landets grenser, etableres den ofte i områder hvor det råder politisk og sosial uro. Statoil, som ble rammet av terroren i 2013, kan være et eksempel nettopp dette. Samme år kunne nettavisen e24.no vise til at Statoil har etablert sin virksomhet i deler av verden hvor det er en økt risiko for at uroligheter i vertslandet kan få konsekvenser for utelandske selskaper. «*Statoil er i dag aktiv i 34 land. De mest urolige områdene er Libya, Nigeria, Algerie, Kasakhstan, Russland, Indonesia og Turkmenistan*». (Midtsjø. 2013).

Imidlertid er det ikke bare norske virksomheter som løper risiko ved å etablere seg i utsatte regioner i deler av verdenen. Faren for at en krise kan ramme også reisende - og ferierende nordmenn synes å ha økt de siste år. I en artikkel på Dagbladet.no gikk Utenriksdepartementet ut og advarte nordmenn på reise. “*Risikoen for å bli utsatt for terrorhendelser, kriminelle handlinger eller naturkatastrofer er faktorer som nordmenn på reise må forholde seg til. Dette gjelder i større grad enn på lenge*”. (Lange. 2017). På regjeringens egne sider på nett, kunne man samme år lese at Utenriksdepartementet frarådet reise til hele 49 ulike land. (Regjeringen. 2017). Risikoen for at en sivil krise i utlandet kan oppstå er tilstede, både for norske virksomheter som etablerer seg i utlandet og for nordmenn på reisefot. Angrepet mot Statoil i Algerie i 2013 viser at vestlige virksomheter kan være mål for terror. Det er ikke lengre utenkelig at hoteller og populære turismål kan bli utsatt for målrettede angrep. På samme måte kan naturkatastrofer ramme store populasjoner som tsunamien i Thailand i 2004, hvor 84 nordmenn omkom. Årsaken til dette kan være at trusselbilder blir mer sammensatt enn tidligere.

---

Grenseoverskridende kriminalitet og flere aktører innen ekstremisme representerer bare deler av trusselbildet. Ekstremvær i kombinasjon med nye og eksotiske reisemål kan være en annen forklaring.

Det er i denne konteksten at sivil - militær krisehåndtering blir et stadig mer aktuelt virkemiddel, og dermed viktigere å få mer kunnskap om. Bare slik vil norske myndigheter få mer kompetanse fordi erfaring og lærdom fra tidligere hendelser analyseres vitenskapelig på systematisk vis. Forsvaret besitter kapasiteter som det sivile samfunn kan - og må dra nytte på dersom krisen er et faktum i utlandet. Som tilfellet var i In Amenas, har Forsvaret plattformer som kan utløses på kort varsel, som fly og personell trent innen medisinsk evakuering. Terrorangrepet mot Statoil i In Amenas var ikke starten på sivil - militær krisehåndtering, og det er grunn til å frykte at denne hendelsen ikke representerer slutten på norske myndigheters bistand til nordmenn i utlandet.

## 1.2 Problemstilling og avgrensning

Med utgangspunkt i terrorangrepet mot Statoils virksomhet i In Amenas i Algerie, lyder problemstillingen som følger;

*Hvordan kan Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet under krisen i In Amenas forklares?*

Problemstillingen har som formål å søke forklaringer på hvordan militær støtte kommer til uttrykk i en internasjonal sivil krise i utlandet som ledes av sivile myndigheter hjemme. For å kunne analysere denne støtten til sivile myndigheter, velger jeg å plassere fenomenet i en konkret kontekst der denne typen støtte har funnet sted. Krisen ved Statoils anlegg i In Amenas er derfor egnet da denne utløste militær bistand fra Forsvarets organisasjon. For å kunne besvare problemstillingen, vil empirien tolkes i lys av to organisasjonsteoretiske perspektiver. Dette gjøres for å finne ut av hvilke instrumentelle og kulturelle forhold som utløses når sivile og militære organisasjoner i norsk statsforvaltning jobber sammen mot felles mål. Analysen tar sikte på å kunne identifisere forklaringskraften til de to perspektivene. Vil den militære støtten være et resultat av hvordan Forsvaret oppfattes som et hensiktsmessig virkemiddel, slik det instrumentelle perspektivet antyder.

---

Eller vil et kulturelt perspektiv preget av uformelle normer og institusjonelle kulturer, best kunne forklare bruken av Forsvaret? Organisasjonsteoretiske perspektiver velges da disse er egnet til å forklare og forstå hvordan offentlige og formelle organisasjoner foretar valg, og på hvilken bakgrunn militære ressurser brukes.

Avslutningsvis vil det utledes noen lærdommer fra krisehåndteringen i In Amenas. Dette punktet vies ikke mye plass, men inkluderes likefullt med bakgrunn i at hendelsene er betydelig underkommunisert i den offentlige debatten. Viktigheten av å trekke på lærdommer fra hendelsene gjør derfor denne studien til et unikt bidrag.

Hendelsene i In Amenas involverte et mangfold av aktører og undersøkelsesenheter. Det er derfor nødvendig å gjøre avgrensninger på problemet som skal undersøkes. Den første avgrensningen gjøres av tidsperspektivet. Undersøkelsen skal ta for seg den sivil - militære interaksjonen som fant sted under selve krisehåndteringen fra 16 januar til 19 januar 2013. Hendelser i forkant av krisen og eventuelle endringer som følge av krisens utfall vil ikke være direkte gjenstand for undersøkelsen. Det tas likevel forbehold om at opplysninger som kan fremkomme gjennom innsamling av empiri, og som befinner seg tidsmessig før eller etter krisen, kan ha innvirket på Forsvarets bistand i tidsperioden krisen varte. Den andre avgrensningen må gjøres i rom. Angrepet på gassproduksjonsanlegget fant sted i Algerie, og involverte så vel enkeltpersoner som algeriske sivile og militære myndigheter, andre staters myndigheter og ulike private foretak som var direkte eller indirekte delaktig i virksomheten. Undersøkelsen vil ta for seg norske myndigheters håndtering og bruk av militære ressurser i krisehåndteringen. Nærmere bestemt hvordan nasjonale departementer og etater jobbet sammen for å ivareta norske statsborgere og norske interesser. Endelig er det nødvendig å gjøre en avgrensning av nasjonale aktører og undersøkelsesenheter. Undersøkelsen vil se på de mekanismene som fant sted i Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet er et naturlig valg da dette departementet var lederdepartement og hadde ansvaret for krisehåndteringen og samordningen av ressursene. Det er eksplisitt aktører ved departementets krisestab som er de mest relevante informantene. For det andre vil Forsvarsdepartementet være en relevant aktør fordi de samarbeider horisontalt med Utenriksdepartementet og er ansvarlige for Forsvaret som underliggende etat. Forsvarsdepartementet satte også krisestab under hendelsen, og aktører fra denne krisestaben vil kunne bidra med mest relevant informasjon. En tredje enhet som må undersøkes er Forsvarets organisasjon. Studien vil omtale det sammensatte militære bidraget for medisinsk evakuering.

---

Dette da medisinsk evakuering var myndighetenes hovedprioritering. Andre bidrag som spesialstyrker og Etterretningstjenesten vil ikke bli omtalt. For å kunne forklare hvordan samordningen mellom sivile og militære ressurser ble gjennomført, vil det være viktig å innhente empiri fra det militærstrategiske nivået som besørget kontakten med beslutningstakere på departementalt nivå. Denne enheten representeres av Forsvarsstaben, som del av Forsvarets ledelse.

## 1.3 Annen forskning

Sivil – militær krisehåndtering er nasjonalt gjort til gjenstand for bred forskning. Begrepene og innholdet kan utledes i flere retninger innenfor krisehåndterings mange dimensjoner. Den sivil - militære relasjonen i forskningen er belyst av flere, som gjennom ulike kontekster aktualiserer og bringer ny kunnskap til en stadig mer relevant del av samfunnssikkerheten. Tormod Heier og Anders Kjølborg har som redaktører for boken *“Mellom krig og fred. Norsk militær krisehåndtering”* (2013), diskutert ulike aspekter ved bruk av militære ressurser i krisehåndtering. I boken stilles militære kapasiteter i spenningsfeltet mellom kryssende interesser og de utfordringer og muligheter som beslutningstakere må ta. I bokens epilog bringer Tormod Heier spørsmålet om sivil kontroll og styring på krisers forløp fram i lyset.

Gjert Lage Dyndal er redaktør for boken *“Strategisk ledelse i krise og krig”* (2010). Denne boken tar utgangspunkt i hvordan norsk politisk og strategisk ledelse fungerer i møte med kriser. Den første delen av boken diskuterer sivilt - militært samvirke i et teoretisk og historisk perspektiv, i tillegg diskuteres krisehåndtering med hovedvekt på lederaktørene på politisk og strategisk nivå i statsforvaltningen.

Anne Lise Fimreite, Peter Lango, Per Lægreid og Lise Hellebø Rykkja ga i 2014 ut boken *“Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering”*. Boken diskuterer utfordringer ved samvirke og samordning mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer, og stiller et gjennomgående spørsmål til hvordan organisering påvirker håndtering av kriser. Sigrid Engebretsen Skaret har gjennom sin masteroppgave *“Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering - muligheter og utfordringer”* (2012), gjort en konkret analyse av militære ressurser i sivil krisehåndtering. Studien har søkt å besvare hvordan norske spesialstyrker kan benyttes ved sivile kriser hvor norske borgere er involvert.



---

Disse fire nasjonale utgivelsene belyser fenomenet på hver sin måte. Enten det er de militære ressursene i fokus, den sivile styringen og strategiske ledelsen, eller hvordan organisering har noe å si for håndtering av kriser.

Internasjonal forskning på fenomenet har flere dimensjoner. En dimensjon representerer sivil - militær krisehåndtering gjennom rammen av overnasjonale organisasjoner som EU, FN og NATO. En annen dimensjon er sivilt - militært samvirke mellom militære styrker og ikke - statlige organisasjoner, og en tredje dimensjon er sivil - militær krisehåndtering i ulike nasjonale rammer. Det vil være for omfattende å bringe alle disse dimensjonene inn i denne studien. I stedet avgrenses det til å omtale to bidragsytere hvis forskning har et mer allmenngyldig nedslagsfelt. Arjen Boin er professor ved institutt for statsvitenskap ved universitetet i Leiden, Nederland. Boin har flere publikasjoner innen temaene krisehåndtering, lederskap, institusjonelt design og organisatoriske problemstillinger. Hans seneste utgivelse er boken *“The politics of crisis management”* (2016). I denne boken diskuteres det hvordan politiske ledere håndterer risikoer, utfordringer og muligheter i møte med kriser og krisestyring. Boken inneholder case-studier som er tverrnasjonale og er tuftet på tverrnasjonale forskningsbidrag.

Dr. Cécile Wendling er forsker ved Institut de Recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) i Frankrike. IRSEM er et institutt for strategisk forskning tilknyttet det Franske Forsvarsdepartementet. Som en del av utgivelsene ved instituttet, har Wendling publisert en studie kalt *“The comprehensive approach to civil-military crisis management”* (2010). Denne studien er en del av et større forskningsfelt som analyserer krisehåndtering i en videre kontekst. Wendlings studie tar for seg tilbakevendende og komplekse kriser som krever en bedre koordinering av sivile og militære aktører. Studien analyserer ledelsesmuligheter for sivil og militær krisestyring og de utfordringene internasjonale kriser representerer for de stater som er berørt. Både Boin og Wendling representerer viktige akademiske bidrag innen et fagområde som gjenkjennes ved kompleksitet, uforutsigbarhet og muligheter og utfordringer ved å kombinere militære og sivile ressurser i beslutningsprosessene.

---

## 1.4 Oppgavens struktur

Analysen bygger på organisasjonsteoretiske perspektiver som presenteres i kapittel 2. I kapittel 3 redegjøres det for metoden som anvendes for å besvare problemstillingen. Her vil også det teoretiske grunnlaget operasjonaliseres og indikatorer utledes som anvendes under datainnsamlingen og i analysen. I kapittel 4 presenteres det empiriske caset In Amenas. Myndighetenes organisering under krisen beskrives, og Forsvarets bistand gjøres rede for. Analysen av dataene finner sted i kapittel 5, hvor organisasjonsteorien anvendes for å finne perspektiver som gir forklaringskraft til å besvare problemstillingen. Kapittel 6 utleder konklusjoner relatert til de to perspektivene, samt en mer allmenn identifisering av relevante lærdommer fra konklusjonene presenteres i kapittel 7.

## 2. Teori

Formålet er å analysere hvordan Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet kan forklares under krisen i In Amenas 2013. Dette kapittelet vil derfor utlede teoretiske modeller som kan brukes til å forklare bruken av Forsvaret i en internasjonal sivil krise. Det teoretiske utgangspunktet er hentet fra Christensen, Lægreid, Roness og Rørvik (2009). Analysen tar utgangspunkt i to ulike organisasjonsteoretiske modeller. Det instrumentelle perspektivet tar utgangspunkt i organisasjoners formelle struktur mens det kulturelle perspektivet henspeiler til organisasjoners uformelle normer og uskrevne oppfatninger, ofte omtalt som organisasjonskultur. Christensen et al (2009) bruker i tillegg et tredje perspektiv for å forklare formelle offentlige organisasjoner. Myteperspektivet tar utgangspunkt i organisasjoners forhold til omverdenen, og hvordan disse adopterer trender og strømninger i tiden. Dette perspektivet ansees som mindre egnet og vil dermed ikke bli brukt.

Hensikten med å utlede to teoretiske modeller er for å strukturere, tolke og forstå det empiriske datagrunnlaget på en systematisk og logisk måte. Dette øker påliteligheten i analysen fordi empirien underlegges et teoretisk rammeverk som har vist seg å ha stor forklaringskraft i denne type spørsmål.

---

En organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at man ikke kan «forstå innholdet av den offentlige politikken og myndighetens beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering» (Christensen et.al. 2015. s. 11). De to perspektivene er ikke gjensidig utelukkende, men inneholder ulike fortolkningsrammer som kan bidra til å besvare problemstillingen og dermed kaste lys over militær støtte i kriser som ledes av sivile aktører.

Først beskrives teorien som ligger til grunn for det instrumentelle og kulturelle perspektivet. Avslutningsvis utledes teoretiske forventninger om hvilke funn det er grunn til å forvente, når empirien analyseres.

## 2.1 Det Instrumentelle perspektivet

Utgangspunktet for et instrumentelt perspektiv på offentlige organisasjoner er at disse kan forstås, svært forenklet som en maskin; der organisasjonen skal utføre klart definerte funksjoner for å nå helt konkrete mål. Dette perspektivet står dermed i kontrast til det vi skal beskrive etterpå, der organisasjoner forenklet sett også kan forstås som en «levende organisme». Basert på denne analogien vil instrumentelle organisasjoner utføre sin virksomhet basert på formelle krav. Slike prosedyrer kan forklares som klart definerte og fastsatte regler og prinsipper som styrer og kontrollerer atferden til de ansatte i organisasjonen. Formelle normer kan gjenkjennes ved blant annet nedskrevne instruksjoner og regelverk, og fungerer som en lovpålagt rettesnor for organisasjonen. Formelle normer vil være styrende for de valg som tas.

Formålet til offentlige organisasjoner er at disse har klart definerte mål, og skal løse forhåndsdefinerte oppgaver. «Organisasjoner kan dermed oppfattes som redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som blir regnet som viktige i samfunnet». (Christensen et.al. 2009. s. 34). En instrumentell problemløsning i og mellom organisasjoner vil være basert på *formålsrasjonalitet*, som med Christensens ord betyr at «et problem for en organisasjon (...) defineres som avstanden mellom en ønsket og en virkelig tilstand. Problemløsning vil ta sikte på å eliminere eller redusere denne avstanden». (Christensen et.al. 2009. s. 35). All problemløsning i et instrumentelt perspektiv tar sikte på å oppnå noe som ligger fram i tid. Dermed er organisasjonen også tilpasset konkrete virkeområder. For å kunne bruke slike organisasjoner som et instrument, eller samordne flere ulike slike

---

organisatoriske instrumenter, kreves en formell organisasjonsstruktur. «*Organisering gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen skjer ved ulike grader av og former for spesialisering og samordning (...) og mellom posisjoner og underenheter*». (Christensen et.al. 2009. s. 37). En formell struktur gjenkjennes av hierarki, hvor den øverste ledelse i en organisasjon har myndighet til å instruere og beslutte på vegne av underordnede. På samme måte vil aktører i en overordnet organisasjon, som et departement, ha instruksjonsmyndighet ovenfor en underliggende etat.

Problemløsning i et instrumentelt perspektiv handler derfor om å kunne ta rasjonelle og kalkulerte valg som gir størst mulig grad av måloppnåelse når oppgaven er utført. I enkelte sammenhenger kan det som skal løses være organisasjonens *mål eller problemoppfatning*. Rasjonelle valg for organisasjoner handler om å vurdere de enkelte handlingsalternativene i forhold til hvilke konsekvenser de gir. Det er konsekvensene i forhold til organisasjonens mål som blir styrende for hvilket handlingsalternativ som blir foretrukket. (Christensen et.al. 2009. s. 35). Dette dreier seg om hvordan en organisasjon oppfatter eller forstår det problemet eller målet den er satt til å løse.

Organisasjonen kan ha en opplevelse av at de valg den har tatt, ikke er de beste for å nå de målene som er satt. Andre alternativer vil da bli vurdert og besluttet i forhold til hvilke konsekvenser de er antatt å ha. I andre sammenhenger kan det handle om *organisasjonens handlingsalternativer*. For å bruke Christensens egne ord, organisasjonen «*vurderer hvor verdifulle konsekvensene som følger av hvert alternativ er for organisasjonen (...), og foretar et valg på grunnlag av dette*». (Christensen et.al. 2009. s. 36). I slike tilfeller kan organisasjonen stå ovenfor flere mulige alternativer. Konsekvensene av det enkelte alternativ blir da vurdert, og organisasjonen velger det alternativ som gir størst verdi og størst grad av måloppnåelse.

For at en organisasjon skal være instrumentell og drive effektiv målstyring må også medlemmene opptre på en mest mulig rasjonell og formålstjenlig måte. Dette betyr at organisasjonene må være strukturert og innrettet i forhold til de konkrete oppgavene organisasjonen skal løse «*på grunnlag av mål – middel vurderinger, og den er bestemmende for medlemmenes handlemåte ved utføringen av oppgavene*». (Christensen et.al. 2009. s. 34).

---

En instrumentell tilnærming fordrer derfor styring og kontroll av de ansatte, og en styring av den enkeltes handlemåte. Med organisasjonsstruktur forstås måten organisasjonen har etablert posisjoner og stillinger på. En instrumentell organisasjonsstruktur inneholder gjerne fastsatte kompetansekrav, konkrete arbeidsoppgaver og definerte ansvarsområder. En slik autorativ strukturering av organisasjoner inngår i begrepet formelle normer, og formelle normer kan komme «til uttrykk gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstrukser og regler». (Christensen et.al. 2009. s. 37). Organisering gjennom formelle normer kan anspore de ansatte til å utføre sine oppgaver med instrumentell rasjonalitet. Det vil si at de foretar valg som er tilpasset en ønsket konsekvens, og de er basert på definerte ansvars - og myndighetsoppgaver i den enkeltes stillingsinstruks.

### **Teoretisk forventning om instrumentelle funn**

Når denne logikken brukes for å forklare Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet kan vi derfor forvente følgende funn, når datagrunnlaget analyseres:

**Forsvarets støtte til UD's krisehåndtering anses å være et nyttig og rasjonelt tiltak som er tuftet på de formelle normer, etablerte regler og instruksjoner som statsforvaltningen er bygd på.**

## **2.2 Det kulturelle perspektivet**

Utgangspunktet for det kulturelle perspektivet er de menneskelige og relasjonelle trekkene ved egen organisasjon. En organisasjon basert på kulturelle verdier og tradisjoner vil styre etter uformelle normer. Uformelle normer kan beskrives som et mønster eller et «kompass» som det forventes at de ansatte skal følge når beslutninger tas. Et slikt mønster kan også oppleves som en «sosial konvensjon» som angir hvilken type adferd eller opptreden som forventes i ulike situasjoner som organisasjonen kommer opp i.

Det er menneskene i organisasjonen, og den kulturen som de ansatte er en del av, som er styrende for vurderinger og handlinger. I følge Christensen problematiserer kulturperspektivet «de instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel rasjonaliteten, og fremhever de mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner». (Christensen et.al. 2009. s. 23). De etablerte organisasjonskulturene og tradisjonene har forklaringskraft fordi de

---

blir viktige for den faktiske utførelsen av oppgaver og aktiviteter en organisasjon utfører. Begrepet «organisasjonskultur» kan dermed defineres som «*de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner*». (Christensen et.al. 2009. s. 52).

Uformelle normer skiller seg fra formelle ved at framgangsmåter og prosedyrer ikke er spesifisert gjennom autorative regler eller instruksjoner. I stedet skjer samhandling og beslutninger som et resultat av erfaringer og relasjoner som er opparbeidet over tid, og som bare «sitter i veggene». Det kulturelle perspektivet vil være basert på erfaringer og tradisjoner som er opplevd i fortiden. Handlinger basert på uformelle normer vil følge erfaringsbaserte regler. Det vil si at organisasjoner forsøker å gjenskape handlinger og foretar valg slik de ble gjort i tidligere situasjoner, hvor utfallet var fordelaktig for organisasjonen og det problemet den sto ovenfor. Organisasjonen vil forsøke å adoptere handlingene som viste seg å fungere godt i like eller liknende situasjoner. (Christensen et.al. 2009. s. 55).

I motsetning til en instrumentell mål-middel organisering vil det kulturelle perspektivet fremholde verdier og tradisjoner. I enkelte tilfeller kan organisasjonens kultur være det som former organisasjonens mål. Handlinger som baserer seg på kulturelle og tradisjonelle strømninger beskrives som logikken om «passende atferd». Denne logikken baserer seg på at organisasjoner har utviklet et felles mønster av meninger, doktriner og «tommefingerregler» som er styrende for organisasjonens atferd og påfølgende problemløsning. Organisasjonens medlemmer har en felles forståelse, og deler en felles tenkning om hvilke handlinger som er passende for det problemet de står ovenfor. Regler for «passende atferd» vil ikke være nedtegnet i organisasjonens offisielle styringsdokumenter, men heller eksistere som et «kognitivt kart» for de ansatte. (Christensen et.al. 2009. s. 54). Hva som er passende eller akseptabelt vil dermed variere fra en organisasjon til en annen.

Felles for denne type atferd er at den vokser frem som et resultat av de uformelle normene som over tid utvikler seg. Med Christensens ord, «*Uformelle normer og verdier er nedfelt i etablerte tradisjoner og organisasjonskulturen som medlemmene tilegner seg eller internaliserer gjennom daglig arbeid sammen med kollegaer*». «Christensen et.al. 2009. s. 26). Dette normativet oppstår som følge av erfaringer og tradisjoner som innlemmes i organisasjonen.

---

Det kulturelle perspektivet skiller seg dermed fra det instrumentelle ved at handlinger er basert på subjektive og personlige opplevelser av hva som er riktig å gjøre - eller passende og akseptabel atferd - i gitte situasjoner.

### **Teoretisk forventning om kulturelle funn**

Basert på beskrivelsen over kan vi derfor forvente følgende funn når Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet skal forklares:

**Forsvarets støtte til UD's krisehåndtering kan forstås i lys av de uskrevne og uformelle forventningene som over tid har utviklet seg i norsk statsforvaltning, der tidligere erfaringer og uskrevne regler over tid har etablert tradisjoner og mønstre for samhandling i kriser.**

## **3. Metode**

Hensikten med dette kapittelet er å operasjonalisere de to teoretiske antakelsene ovenfor. I tillegg beskrives forskningsdesignet som er valgt for å besvare problemstillingen. Først operasjonaliseres det instrumentelle og kulturelle perspektivet fra kapittel 2. Deretter følger en beskrivelse av hvilken type informasjon som er innhentet og analysert. Til sist redegjøres det for hvordan utvalget av informanter ble gjort.

### **3.1 Operasjonalisering av organisasjonsteori**

Organisasjonsteoretiske modeller presenterer egenskaper ved organisasjoner som er allmenngyldige og generelle. I kapittel 2 ble de konkretisert som antatte forventninger, men det er nødvendig å «spisse» dem ytterligere. Ved å utlede indikatorer som peker i retning av instrumentelle eller kulturelle årsaksforhold kan det utledes begreper som hjelper oss til å forstå det innsamlede datamaterialet. Disse kan deretter brukes i intervjuene for å sikre en innsamling av informasjon med stor gyldighet for problemstillingen, samt at de kan identifisere hvilket perspektiv som er mest fremtredende, og som følgelig kan antas å ha størst forklaringskraft når konklusjoner skal utledes.

---

For hver av de to antakelsene i kapittel 2 vil det derfor utledes indikatorer; disse danner ansats til en mer strukturert datainnsamling, men også for å skape sammenheng mellom det teoretiske rammeverket og den empiriske analysen. Operasjonaliseringens formål blir derfor å kunne hjelpe oss til å «måle» forklaringskraften til det instrumentelle og det kulturelle perspektivet når Forsvarets støtte til UD settes under lupen.

### 3.1.1 Operasjonalisering av det instrumentelle perspektiv

Utgangspunktet for operasjonaliseringen av det instrumentelle perspektivet er den teoretiske forventningen som ble utledet gjennom kapittel 2. *Forsvarets støtte til UDs krisehåndtering anses å være et nyttig og rasjonelt tiltak som er tuftet på de formelle normer, etablerte regler og instruksjoner som norsk statsforvaltning er bygd på.*

Med bakgrunn i denne antakelsen vil det i det følgende utledes begreper som senere skal bli brukt til å forklare Forsvarets støtte til UD.

For at støtte skal kunne forklares gjennom et instrumentelt perspektiv, må den ha instrumentelle kjennetegn. Det instrumentelle anser organisasjoner som upersonlige redskaper eller instrumenter, som eksisterer for å løse fastsatte oppgaver. Det betyr at organisasjonsstrukturen er satt sammen «*på grunnlag av mål - middel vurderinger, og den er bestemmende for medlemmenes handlemåte*». (Christensen et.al.2009. s.34). En instrumentell og formell organisasjonsstruktur beskrives som en byråkratisk organisasjonsform. Et kjennetegn ved en slik organisering, er måten ledelse blir utført på gjennom hierarki, der «*en overordnet har rett til å kommandere å instruere underordnede, dette gjøres gjennom ordninger for nedoverrettet informasjon*». (Christensen et.al. 2009. s. 37). Gjennom en hierarkisk og kommandomessig organisering, vil Utenriksdepartementet og den politiske ledelsen ha adgang til å instruere underliggende etater. Utenriksdepartementet ville som lederdepartement under krisen i In Amenas, ha adgang til å beordre støtte fra Forsvaret. Dette som følge av at roller og posisjoner hos lederdepartementet, innehar instruksjonsmyndighet ovenfor side - og underordnede departementer og etater.

Med bakgrunn i formell organisasjonsstruktur, kan følgende indikator utledes: *Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet var basert på hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon.*



---

Det instrumentelle perspektivet legger til grunn at valg som blir tatt, baserer seg på rasjonelle og kalkulerte vurderinger. Dette omtales som formålsrasjonalitet og betyr at organisasjoner og aktører «*vurderer mulige alternativer ut fra hvilke konsekvenser de har og foretar valg på grunnlag av dette*». (Christensen et.al. 2009. s. 35). Valgene som tas skal utelukkende gi organisasjonene en størst mulig grad av måloppnåelse. I tilfellet In Amenas vil dette bety at Utenriksdepartementet vurderte Forsvarets bistand, blant andre tilgjengelige alternativer. Valget om bruk av Forsvaret i krisehåndteringen, vil være basert på en rasjonell vurdering om at konsekvensene ved bruk av Forsvaret ville gi størst grad av måloppnåelse. Med bakgrunn i formålsrasjonalitet, kan følgende indikator utledes: *Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet var basert på rasjonell kalkulasjon av konsekvenser*.

Et instrumentelt perspektiv vil også defineres av at organisasjoner følger formelle normer. De formelle normene styrer personellens atferd og gir organisasjonene mulighet for å kontrollere organisasjonens virke. Formelle normer kommer til syne gjennom autorativ strukturering av organisasjonen. «*Formelle normer kan komme til uttrykk gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstrukser og regler*». (Christensen et.al. 2009. s. 37). Under krisehåndteringen vil formelle normer komme til syne ved at Forsvarets støtte baserte seg på fastsatte regler og prosedyrer. Støtte fra Forsvaret ville vært hjemlet i beredskapsinstrukser, planverk eller tilsvarende formelle avtale - og regelverk. Med bakgrunn i formelle normer, kan følgende indikator utledes: *Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet baserte seg på fastsatte prosedyrer og regelverk*.

Studien utleder følgende indikatorer på at Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet under krisehåndteringen, kan forklares av det instrumentelle perspektivet.

Bruk av Forsvaret under krisen i In Amenas baserte seg på formelle og instrumentelle normer og indikeres gjennom:

- Forsvarets støtte var basert på *hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon*.
- Forsvarets støtte var basert på *rasjonell kalkulasjon av konsekvenser*
- Bruk av Forsvarets ressurser baserte seg på *fastsatte prosedyrer og regelverk*

---

### 3.1.2 Operasjonalisering av det kulturelle perspektivet

Utgangspunktet for operasjonaliseringen av det kulturelle perspektivet er den teoretiske forventningen som ble utledet gjennom kapittel 2. *Forsvarets støtte til UD's krisehåndtering kan forstås i lys av de uskrevne og uformelle forventningene som over tid har utviklet seg i norsk statsforvaltning, der tidligere erfaringer og uskrevne regler over tid har etablert tradisjoner og mønstre for samhandling i kriser.* Med bakgrunn i denne antakelsen vil det i det følgende utledes begreper som knyttes mot kulturelle trekk ved formelle organisasjoner.

Det kulturelle perspektivet retter seg for det første mot erfaringer som er opparbeidet over tid. Dette kan forstås i form av stivhengighet. Det vil si at tidligere erfaringer med hendelser legger føringer for «sånn gjør vi det her». Når en organisasjon skal løse problemer, vil den se på fortiden for å finne de beste alternativene basert på tidligere ervervet erfaring. Dermed fokuserer det kulturelle perspektivet på menneskene og relasjonene mellom aktørene i og mellom organisasjoner. Dette fremfor strukturer, prosedyrer og regelverk. Reglene som organisasjonene følger er uformelle og baserer seg på relasjoner som har gradvis vokst sterkere over flere år. Det kulturelle perspektivet baserer seg på erfaringsbaserte tommelfingerregler. «*Kulturelle og uformelle regler er primært rettet mot fortiden, og man handler i samsvar med erfaringsbaserte regler som har vist seg å fungere i liknende situasjoner tidligere*». (Christensen et.al. 2009. s. 55). Forsvarets støtte til krisehåndteringen, vil med bakgrunn i erfaringsbaserte hendelser, kunne utløses som følge av at nasjonale krisemyndigheter tidligere har brukt Forsvaret i liknende kriser. Erfaring med sivil - militært samvirke vil kunne utløse en nesten intuitiv bistand, uten forutgående drøftinger og vurderinger. Sivile myndigheter baserer dermed bruken av militære ressurser på erfaringer opparbeidet over tid. Med bakgrunn i dette, kan følgende indikator utledes: *Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet ble utløst som følge av tidligere erfaringer og suksess med bruken av militære ressurser.*

---

Atferd basert på uformelle normer og erfaringer oppstår også relasjonelt ved at «*medlemmene tilegner seg eller internaliseres gjennom daglig samarbeid med kollegaer*». (Christensen et.al. 2009. s. 26). Det utvikler seg en omforent forståelse av problemløsning gjennom uformell interaksjon og samarbeid. Daglig eller hyppig samvirke med andre skaper tradisjoner for samarbeid basert på felles forståelse av hvordan verden ser ut og hvilke grep som må gjøres i kriser. Dette kan forklare bruken av militære ressurser i In Amenas. Relasjoner mellom Utenriksdepartementets kriseledelse og militære myndigheter kan ha gitt en intuitiv forståelse og enighet om å utløse militære ressurser. Relasjonene trenger ikke nødvendigvis å ha oppstått gjennom reelle kriser, men i stedet gjennom daglig interaksjon og problemløsning. Det er den uformelle opplevelsen av hva som er rett og galt som er den utløsende faktor. Med bakgrunn i uformelle normer og erfaringer, kan følgende indikator utledes: *Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet baserte seg på lang tids uformelle interaksjon mellom aktørene*.

Uformelle normer i et kulturelt perspektiv, skiller seg fra de formelle ved at de ikke er nedfelt gjennom instruksjer, regelverk eller prosedyrer. I stedet foretas handlinger med bakgrunn i de verdier aktørene besitter og det som oppfattes som rimelig i den enkelte situasjon. «*Uformelle normer og verdier er nedfelt i tradisjoner og organisasjonskulturen (...) når man skal treffe beslutninger, gjør man det som oppfattes som rimelig eller akseptabelt*». (Christensen et.al. 2009. s. 26 og 54). Det er nettopp fraværet av prosedyrer og bestemmelser for handling, som kan indikere at organisasjoner og aktører gjør det som oppfattes som rimelig eller akseptabelt. Under krisen i In Amenas kan Forsvarets bistand ha blitt regnet for et passende tiltak i situasjonen. Det forelå ingen instruksjer eller prosedyrer for hvordan Utenriksdepartementet skulle lede krisen, eller anvende militære ressurser. I stedet ble beslutningene tatt, basert på en opplevelse av at Forsvarets ressurser var et passende virkemiddel gitt situasjonen der og da. Med bakgrunn i uformelle normer, kan følgende indikator utledes: *Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet oppsto i fravær av instruksjer og ble ansett som en passende handling*.

---

Studien utleder følgende indikatorer på at Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet under krisehåndteringen, kan forklares av det kulturelle perspektivet.

Bruk av Forsvaret under krisen i In Amenas baserte seg på uformelle og kulturelle normer og indikeres gjennom:

- Forsvarets støtte baserte seg på *tidligere erfaringer og suksess med bruk av militære ressurser*
- Forsvarets bistøtte som følge av *lang tids uformell interaksjon mellom aktørene*.
- Militære ressurser ble utløst i *fravær av instruksjoner*, og ble ansett som *en passende handling*

## 3.2 Validering

Validiteten, eller gyldigheten av de indikatorene som er utledet kan inneholde både styrker og svakheter. Ut fra et teoretisk nivå er det utledet slutninger og begreper som skal overføres til et empirisk nivå der datainnsamling og analyser skal gjennomføres. Validiteten i disse begrepene må derfor gjøres til gjenstand for diskusjon fordi påliteligheten til konklusjonene avhenger av hvordan disse fortolkes og forstås.

Operasjonalisering og utledning av indikatorer baserer seg på et utvalg. Det ligger i undersøkelsens natur at absolutt alle sider ved terrorangrepet i In Amenas, ikke lar seg undersøke. Samtidig baserer indikatorene seg på det utvalget av teoretiske perspektiver som er presentert. Operasjonaliseringen har resultert i tre indikatorer for hver av de to perspektivene. Her kan det ligge to mulige feilkilder. Den ene er at undersøkelsen måler for lite av perspektivene. I det ligger det en risiko for at indikatorene ikke er presise nok til å påvise en sammenheng med teorien. Organisasjonsteori er omfattende og kan forstås på ulikt vis. Denne oppgaven baserer seg på et utvalg av organisasjonsteori. Med det menes at enkelte perspektiver er utelatt. Et eksempel på dette er myteperspektivet som ikke antas å ha tilstrekkelig forklaringskraft. I denne sammenhengen finner vi den andre potensielle feilkilden, som handler om indikatorenes relevans. Selv om indikatorene er operasjonalisert, blir analysert og målt, er det en mulighet for at andre deler av organisasjonsteorien som ikke blir omtalt, kan inneholde større forklaringskraft. Imidlertid følger denne oppgaven en tradisjon av tidligere forskning, der lignende teoriutvalg og bruk av indikatorer har vist seg

---

nyttig. Se eksempelvis masteroppgave til Inga Nesheim av 2016 «*Lærer den norske hæren av erfaringer*».

Forståelsen og fortolkningen av begrepene (indikatorerne), er svært viktig for konklusjonenes funn om årsaksforhold. Begrepene gyldighet avhenger av i hvor stor grad undersøkelsen har klart å operasjonalisere slutninger og begreper i sammenheng med den meningen som legges i dem. En særlig utfordring kommer når kulturelle og uformelle normer skal omdannes til målbare begreper. Denne studien har utledet indikatorer som baserer seg på *erfaring* og *passende handling*. Utfordringen ligger i at disse begrepene beveger seg gjennom tre dimensjoner. Det ene er den abstrakte dimensjonen hvor begrepene kan ha et subjektivt innhold både hos respondenter og forskere. Den andre dimensjonen er at begrepene har et teoretisk nivå, hvor Christensen et.al beskriver og fortolker begrepene innhold, noe som er subjektivt betinget og som andre forskere kan gi et annet meningsinnhold.

Den siste dimensjonen er måledimensjonen, eller det empiriske nivået, hvor begrepene anvendes på datagrunnlaget. Utfordringen og den potensielle feilkilden ligger i evnen til å bruke begrepene på en slik måte at tolkninger av funn og slutninger kan ha en størst mulig grad av gyldighet. Hva som er «tidligere erfaringer» og hva som er «lang tids uformell interaksjon» kan være vanskelig å konkretisere. I enkelte tilfeller kan det også være snakk om grader av skjønnsmessige nyanser som vil variere fra en forsker og respondent til en annen. Imidlertid vil valget av perspektivene kunne gjøre begrepene målbare i større grad. Selv om det instrumentelle og kulturelle perspektivet kan samvirke, overlapse og forårsake uønsket samvariasjon, vil begrepene allikevel kunne indikere en retning. Dette skyldes at perspektivene har forholdsvis klare og til dels motstridende syn på organisasjoner. Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som et middel for å nå et mål fram i tid, mens det kulturelle perspektivet ser bakover i tid til tidligere erfaringer og tradisjoner. Det instrumentelle perspektivet ser på handling som et resultat av rasjonell kalkulasjon, mens det kulturelle perspektivet ser på handling ut fra en forståelse av hva som er passende atferd. Dermed vil tolkninger av funn og slutninger som peker i retning av indikatorerne *erfaring* og *passende* kunne henseile mot kulturelt baserte handlinger.

Det vil også være viktig for meg å være klar over mitt personlige ståsted når tolkninger skal gjøres og slutninger treffes. Jeg har i store deler av mitt voksne liv latt meg utdanne i - og være en del av Forsvaret som organisasjon. Organisasjonskulturen i Forsvaret kan ha ubevisst farget synet mitt på hvordan kriser håndteres, og på den måten skape en skjevhet og

---

forutinntatthet når data analyseres. Organisasjonskulturen i Forsvaret kan hevdes å være styrt av både instrumentelle og kulturelle premisser. På den ene siden kan Forsvaret gjenkjennes gjennom et autorativt hierarki, preget av instruksjoner og bestemmelsesverk. På den andre siden kan organisasjonen hevdes å være tradisjonsbundet og handler på bakgrunn av erfaring fra trening og tidligere operasjoner. Begge innfallsvinkler kan influere mitt syn på hvordan kriser kan eller bør håndteres. Egen bevisstgjøring av organisasjonstilhørighet vil hjelpe meg å beholde en kritisk distanse til årsaksforhold, som ellers kunne blitt synliggjort gjennom ubevisst forutinntatthet.

### 3.3 Kvalitative studier

Det som er styrende for valg av metode og design, er problemstillingen og det som søkes besvart. Denne studien bygger på en kvalitativ metode for å innhente datagrunnlaget som trengs for å analysere og besvare problemstillingen. Problemstillingen som søkes besvart er hvordan Forsvarets støtte til sivile myndigheter kan forklares under krisen i In Amenas i 2013.

Formålet er å forstå mer allment hvilke mekanismer som spiller inn når militære virkemidler tas i bruk av sivile aktører i en krisesituasjon i utlandet.

Denne type problemstillinger beskrives av Dag Ingvar Jacobsen som forklarende problemstillinger, hvis formål er å *«avdekke sammenhenger mellom fenomener, sammenhenger vi ofte antar er kausale i sin natur, (årsak og virkning)»*. (Jacobsen. 2015. s. 83). I kapittel 2 presenteres to ulike organisasjonsteoretiske perspektiver, som på hver sin måte kan gi en sannsynlig forklaring på hvordan Forsvarets bistand i krisehåndteringen kom til. Organisasjonsteori brukes derfor for å analysere de innsamlede data, og de ulike perspektivene vil kunne peke på årsakssammenheng og tilby forklaring på hvordan militære ressurser kom til anvendelse under krisen.

Bruken av Forsvarets ressurser kom som et resultat av beslutninger fra politiske ledere under krisen. Dette er av vesentlig betydning for hvilke data som skal samles inn. For å hente informasjon relatert til problemstilling, må jeg derfor ta utgangspunkt i de menneskene som var til stede og bakgrunnen for de beslutningene som ble tatt. Denne tilnærmingen beskrives som et *intensivt opplegg* og skal *«gå i dybden på et fenomen eller en hendelse (...) for å få en detaljert og grundig forståelse, både av hvordan virkeligheten er og oppfattes, og av hvordan*

---

*ting henger sammen»*. (Jacobsen. 2015. s. 90). De enhetene som skal undersøkes er de menneskene som jobbet i UD, FD, Forsvaret og Statoil, og som var delaktig i beslutningen om å ta i bruk militære ressurser under krisen. Dette for å forstå de bakenforliggende årsakene. Intensive opplegg beskrives av Jacobsen som *virkelighetsnære*, da disse *«tar utgangspunkt i dem som blir studert, deres forståelse og den konteksten de inngår i»*. (Jacobsen. 2015. s. 91). Det er dermed de opplevelsene, fortolkningene og beskrivelsene av menneskene i det norske statsapparatet, som danner det viktigste datagrunnlaget.

Når en undersøkelse skal gå i dybden på et fenomen, og skaffe en detaljert og rik forståelse, ligger det implisitt at gjennomføringen vil være ressurskrevende både i innsamlingsfasen og analysefasen. En kvalitativ tilnærming vil dermed ofte få karakteristikken *«intensiv, ved at det velges ut en eller noen få caser eller noen få enheter»*. (Jacobsen. 2015. s. 134). Denne studien følger dette sporet ved at det er kun en hendelse eller case, avgrenset i tid og rom, som danner rammen for undersøkelsen. Samt at antall intervjuobjekter avgrenses sterkt for å ha tid til å innhente grundig informasjon og gå i dybden på problemet, og analysere dataene i etterkant.

Måten å innhente de involvertes beskrivelse av situasjonen de befant seg i, gjøres gjennom såkalte «pre-strukturerte intervjuer». Det vil si at dataene som skal samles inn er ord, som senere skal analyseres og tolkes for å kunne analysere og produsere en sannsynlig forklaring og svar på problemstillingen. En studie kan basere seg på ulike typer datagrunnlag. En retning baserer seg på innsamling av tall. Denne varianten kalles en kvantitativ tilnærming, og egner seg best *«når undersøkelsen tar sikte på å besvare problemstillinger som er relativt klare (...) og når studien skal beskrive hyppigheten eller omfanget av et fenomen»*. (Jacobsen. 2015. s. 136). Denne studien skal imidlertid ikke beskrive hyppigheten av noe eller omfanget til noe. I stedet skal den søke å forklare hvorfor noe skjedde og hva som kan være årsaken til dette. Derfor er kvantitative analyser mindre egnet til å få fram det unike og spesielle ved situasjonen, og de involvertes forståelse og fortolkning av den konteksten de befant seg i.

I stedet er det et knippe utvalgte personer som deltok i krisen i In Amenas som er de relevante undersøkelsesenheterne. Datainnsamlingen skal finne ut hvordan disse personene oppfattet situasjonen, tolket den og deretter tok valg basert på persepsjon og informasjon. Dernest peker

---

Jacobsen Dag Ingvar på den kvalitative egnetheten «*når vi ønsker å se sammenhengen mellom individ og kontekst*». (Jacobsen. 2015. s. 133). Det er ikke bare intervjuobjektene egne vurderinger og tolkninger som er interessante. I tillegg vil det ha relevans hvor disse organisatorisk befant seg når krisen inntraff, og hvilket utsyn disse hadde fra sitt ståsted. De organisatoriske enhetene som studien belyser, er Utenriksdepartementets krisestab, Forsvarsdepartementets krisestab, Forsvarets ledelse og Statoil. Organisasjonene er konteksten individene tar beslutninger i, og relasjonen individ - organisasjon kan ha relevans for de valgene som ble tatt. Endelig argumenterer Jacobsen for at en kvalitativ tilnærming egner seg når «*problemstillingen er uklar (...) og egner seg best når vi skal utvikle nye teorier og hypoteser*». (Jacobsen. 2015. s. 133). Studien søker å forklare en avgrenset hendelse som det i utgangspunktet er lite kunnskap om fra før. Det kan fremsettes påstander og antakelser om hvordan Forsvarets støtte til krisen ble skapt. Imidlertid må tilnærmingen være fleksibel og granskende i søken på forklarende forhold. Det må dykkes dypt i problemet og fremskaffes en tykk og fyldig beskrivelse fra de involverte aktører. Denne undersøkelsen skal ikke frembringe ny teori. Det ville vært et urealistisk høyt ambisjonsnivå. I stedet skal det forsøkes å utlede enkelte lærdommer som kan ha relevans for lignende hendelser i framtiden. Og dersom denne studien kan gi ansats for videre forskning og utvikling av hypoteser, vil den ha vært et lite men forhåpentligvis positivt bidrag til et aktuelt fenomen.

### 3.4 Case studie som metode

Terrorangrepet i In Amenas i representerte en hendelse som var avgrenset i tid og sted. Norske myndigheters håndtering av krisen var på samme måte avgrenset av den konteksten krisen befant seg innenfor. Formålet med denne studien er å foreta et utvalg av enheter, og finne det spesielle og særegne som kan besvare undersøkelsens problemstilling. Til dette formålet er en case, eller hendelsestudie best egnet. Robert K. Yin beskriver undersøkelser i relasjon til hendelser som: «*All case study research starts from the same compelling feature: the desire to derive a(n) (up-) close or otherwise in-depth understanding of a single or small number of cases, set in their real-world contexts*». (Yin. 2012. s. 4). For å forstå hvorfor norske myndigheter handlet slik de gjorde, er det nødvendig å komme nært innpå sentrale personer som var delaktig i krisehåndteringen. For å kunne forstå og forklare hendelser må undersøkeren derfor forfølge to forutsetninger. For det første kreves det



---

en inngående datainnsamling fra de respondentene som velges. Nærheten til intervjuobjektene er nødvendig for å kunne settes seg inn i disses tanker og meninger, og få frem fortolkninger og forståelse av situasjonen. Den andre forutsetningen bygger på at respondentene må ha inngående kjennskap til krisen i In Amenas, og til hvordan beslutninger fant sted. Denne nærheten og kunnskapen om hendelsen er selve formålet med en case studie, og beskrives av Yin som: «*The closeness aims to produce an invaluable and deep understanding - that is, an insightful appreciation of the case, hopefully resulting in new learning about real-world behavior and its meaning*». (Yin. 2012. s. 4).

Det er problematisk å finne en omforent og felles definisjon av hva en case er. Imidlertid peker Jacobsen på at det er de enheter som skal undersøkes som peker tilbake på egenskapene ved en case - studie. «*Felles for alle de definisjoner som gis av hva en case er, er at de vektlegger at det er en inngående studie av en eller noen få undersøkelsesenheter*». (Jacobsen. 2015. s. 97). Undersøkelsesenheter kan variere i omfang. Det kan være en enkelt person, eller det kan være et konglomerat av personer, grupper og organisasjoner. Jacobsen angir en normativ beskrivelse av den ideelle enhet som «*en enhet på mellomnivå*». (Jacobsen. 2015. s. 98). Et mellomnivå er typisk en organisasjon blant flere organisasjoner, eller en avdeling innenfor en større organisasjon.

Denne studien går under betegnelsen enkeltcase - studie og bærer følgende kjennetegn: «*En enkeltcase-studie er at en forsker går dypt inn i en situasjon, en organisasjon eller noe annet som er klart avgrenset i tid og rom*». (Jacobsen. 2015. s. 99). Formålet med denne tilnærmingen er egnet for studiens problemstilling ved at «*enkeltcase-studiet gir mulighet for å forstå samspillet mellom aktører og kontekst*». (Jacobsen. 2015. s. 99). Det er samspillet mellom aktørene i Forsvaret og sivile myndigheter, i konteksten av krisen i In Amenas, som er det sentrale. Undersøkelsens innretning oppfyller de kriterier som kjennetegner en enkeltcase - studie som metode. Krisen i In Amenas er avgrenset i tid og rom, og de undersøkelsesenheter som velges handler ut fra krisens kontekst. Enheterne er aktører innen kollektive enheter som avgrenses blant et stort aktørmangfold, samtidig som de har tilstrekkelig kjennskap til krisehåndteringen. Enkeltcase-studiet er den metoden som egner seg best til å forklare Forsvarets bistand til Utenriksdepartementet ved krisen i Algerie.

---

Effekten av et enkeltcase-studie er muligheten dette gir for å «utvikle nye forståelser og fremme nye hypoteser eller teorier». I tillegg «økes også muligheten for å avdekke kausale mekanismer eller prosesser». (Jacobsen. 2015. s. 99-100). Imidlertid har denne metoden svakheter da det er vanskelig å generalisere statistikk og sammenhenger fra en case til en annen. Denne svakheten forsterkes også ved at en krise er unik og vil sjelden oppstå under identiske forhold. Det vil derfor være vanskelig å slå fast at konklusjoner i denne studien vil være allmenngyldige for alle andre kriser. Og de kausale sammenhengene ved krisen i In Amenas vil være vanskelige å overføre til andre kriser, da det er liten grunn til å tro at identiske forhold vil inntreffe senere. For denne studien vil effektene oppveie svakhetene ved metoden. Formålet er ikke å generalisere allmenngyldig statistikk, ei heller å etablere kausale sammenhenger på tvers av ulike kriser. I stedet skal enkeltcase-studiet muliggjøre en virkelighetsnær og rik forklaring på Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet under krisen i 2013.

### 3.5 Validitet og Reliabilitet

Validitet og reliabilitet er andre begreper for gyldighet og pålitelighet. Dette omhandler i hvor stor grad de slutningene som presenteres er til å stole på, og i hvor stor grad konklusjonene er gyldige. I det følgende vil denne studiens gyldighet og pålitelighet diskuteres.

Dag Ingvar Jacobsen beskriver to typer gyldighet. Den første omtales som intern gyldighet. «Intern gyldighet går ut på om resultatene oppfattes som riktige (...) om hvorvidt beskrivelsen er sann, og hvorvidt sammenhengene er reelle». (Jacobsen. 2016. s. 228). Når den interne gyldigheten skal diskuteres, er det i særlighet to spørsmål som må besvares. Det første er i hvor stor grad de dataene som er anvendt, kommer fra de riktige kildene. Dataene som samles inn vil være avhengig av de kildene de hentes fra. Respondentene som har deltatt i intervju, har vært selektert med bakgrunn i deres rolle i krisehåndteringen. Et viktig poeng med respondentene i denne undersøkelsen er at de både har inngående kjennskap til hvordan selve krisehåndteringen ble ledet, og har nok erfaring til å uttale seg på vegne av de organisasjonene de tilhørte. Skriftlige kilder har i hovedsak vært myndighetenes egen granskningsrapport fra In Amenas. Denne beskriver krisehåndteringen og de samme organisasjonene som respondentene representerer. Respondentene og granskningen vil dermed utfylle hverandre.

---

Det neste spørsmålet som må stilles er om kildene gir riktig informasjon. Dette handler i stor grad om hvorvidt kilder og respondenter evner å gi informasjon om det fenomenet som studeres. Her ligger den største potensielle feilkilden hos respondentene. Dette dreier seg om deres evne til å gjengi hendelser og beslutninger da disse fant sted i begynnelsen av 2013, mer enn fem år siden. Informasjon kan både ha blitt glemt, og endret seg i respondentens hukommelse. Måten dette har vært forsøkt ivaretatt, er at respondentene har mottatt et forklarende informasjonsskriv i forkant av intervju, og at før intervjuene har startet har hendelsen i In Amenas blitt diskutert.

På denne måten kan informasjon ha blitt hentet frem fra glemselens skuff. Myndighetenes granskning ble ført i pennen samme år som hendelsen fant sted. Rapporten beskriver også hvordan datainnsamlingen er foretatt og analysert.

Den andre typen gyldighet beskrives som ekstern gyldighet. «*Den eksterne gyldigheten dreier seg om i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan generaliseres til andre enn dem man faktisk har undersøkt*». (Jacobsen. 2016. s. 237). Denne undersøkelsen er en kvalitativ studie som omhandler en enkelt hendelse som fant sted i Algerie. Spørsmålet blir derfor hvorvidt disse funnene kan overføres til andre hendelser. Det ligger i en krises natur at denne er uforutsigbar både i måten den oppstår på og utvikler seg. Det er dermed lite trolig at en identisk krise vil finne sted på samme måte som In Amenas. Imidlertid undersøker denne studien hvordan formelle organisasjoner opptrer når en krise inntreffer. Det har vært et poeng å innhente data fra de organisasjonene som hadde direkte tilknytningen til problemstillingen som søkes besvart. Respondentene har lang erfaring innen sine organisasjoner og erfaring med krisehåndtering i flere sammenhenger. Gitt premisset om at en lignende krise vil inntreffe, og de samme organisasjonene og aktørene deltar igjen, vil det være grunn til å hevde at de vil opptre på samme eller lignende måte. Da myndighetenes krisehåndteringsinnretning er organisert etter de samme prinsippene, vil det også være grunn til å tro at andre departementer og etater vil opptre på samme eller lignende måte.

Studiens pålitelighet handler om «*det er trekk ved selve undersøkelsen som har skapt de resultatene vi har kommet fram til*». (Jacobsen. 2016. s. 241). Underveis i prosessen med undersøkelsen kan flere forhold innvirke og skape effekter som påvirker resultatet. I forholdet til respondentene har det blitt lagt opp til at disse i stor grad har kunnet velge tid og sted for

---

intervju. Dette for ikke å skape tidspress eller skape omgivelser som kan virke forstyrrende på intervjuobjektene. I respondentenes valgmulighet har det imidlertid blitt satt en forutsetning om at valg av sted må innebære at intervjuene kan foregå uten forstyrrelser eller avbrytelser den tiden samtalen tar. Intervjuene ble tatt opp på lydopptaker og det ble gjort avtale med respondentene om at tilleggsspørsmål eller oppklarende spørsmål kunne stilles etter endt intervju, dersom noe var uklart. Ut fra de teoretiske forventningene om funn ble det produsert konkrete indikatorer. Basert på disse indikatorene ble det utformet spørsmål som hadde direkte sammenheng med problemstillingen. En grundig intervjuguide gjorde også til at intervjuene ble gjennomført likt mellom respondentene.

Studiens kvalitet er søkt ivaretatt gjennom en beskrivelse av de metoder og de data som danner grunnlaget for funnene. Både respondenter og granskninger er gjort til gjenstand for seleksjon i det øyemed å frembringe mest mulige riktige resultater. Det er imidlertid ikke til å komme utenom, at å undersøke hendelser som fant sted flere år tilbake i tid, kan forringe respondenters hukommelse og persepsjon av de faktiske forhold. Intervjuguide legges ved slik at undersøkelsen kan etterprøves og dermed øke validiteten.

### **3.6 Studieobjektene og utvalgsmetode**

Når studieobjektene skal identifiseres, må de defineres og avgrenses. Aktørene som var delaktig under krisen i In Amenas var mange, imidlertid er det de organisatoriske enhetene som hadde ansvar og myndighet til å ta i bruk militære ressurser, som utgjør de relevante studieobjektene. Disse organisatoriske enhetene er identifisert som Utenriksdepartementets krisestab, da disse hadde det politiske ansvaret for håndtering av krisen. Den neste enheten er Forsvarsdepartementets krisestab, da denne enheten representerte forsvarssektorens øverste ledelse og var ansvarlig for de forsvarspolitiske beslutningene. Den tredje enheten er Forsvarsstaben, da denne representerte etaten Forsvaret og de fagmilitære vurderingene, samt er det militærstrategiske nivået og bindeleddet mellom politiske beslutninger og operativ fagmilitær utøvelse. Statoil bidrar også med informasjon da de var direkte berørt av krisen.

---

Det neste steget er å velge ut *personer* som kan la seg intervju om krisen i In Amenas. Personene som identifiseres som intervjukandidater omtales som *respondenter*. Dag Ingvar Jacobsen beskriver disse som «*personer med direkte kjennskap til et fenomen, og representanter for den gruppen vi ønsker å undersøke*». (Jacobsen. 2016. s.178). Det er dermed klart at de personene som vil ha mest relevant kunnskap å tilføre undersøkelsen, er personer som var involvert i krisehåndteringen fra Utenriksdepartementets krisestab, Forsvarsdepartementets krisestab, Forsvarsstabens og Statoils involvering i hendelsene. Personer som var delaktig i nevnte krisestaber og organisasjoner vil ha førstehåndskjennskap til de avgjørelser som ble tatt. Dette vil styrke studiens validitet og reliabilitet, da dette personellet vil kunne bidra med mer nøyaktige opplysninger enn andre som eksempelvis kjenner til, eller har mer perifer kunnskap om de beslutninger som ble tatt.

Det betyr at respondenter ikke kan bestå av et tilfeldig utvalg. Det viktigste utvalgsriteriet er *informasjon*. Dette i betydningen av at fra de organisatoriske enhetene som nevnt over, blir personer identifisert som respondenter som følge av direkte kjennskap til beslutningsprosessene, og som representanter for organisasjonene de tilhørte. De nevnte krisestabene var under hendelsene bemannet med et relativt lavt antall deltakere. Det ansees derfor som tilstrekkelig å intervju en respondent fra hver av disse fire organisatoriske enhetene.

## **4. Det empiriske caset In Amenas**

Formålet med denne studien er å forklare Forsvarets bistand til Utenriksdepartementet under krisen som fant sted i In Amenas, Algerie i 2013. Studien er dermed avgrenset til å omhandle noen utvalgte enheter fra: UD, FD, Forsvaret og Statoil. De militære styrkene som omtales er det sammensatte bidraget fra Forsvarets Sanitet, da det primære formålet til norske myndigheter var å få sine landsmenn evakuert hjem til Norge. Det er disse enhetene som avgjør hvilken empirisk redegjørelse som er relevant. Dette kapittelet er derfor inndelt i tre sekvenser, hvor del en gir en kontekstuell beskrivelse av anslaget mot gassproduksjonsanlegget i Algerie. Del to beskriver Utenriksdepartementets håndtering av krisen som lederdepartement.

---

Del tre beskriver Forsvarsdepartementet og Forsvarets rolle og bidrag til krisehåndteringen. Kildetilfanget til dette kapitlet stammer i hovedsak fra Statoils granskningsrapport, og UD's granskningsrapport fra krisehåndteringen.

## 4.1 Da terroren rammet Statoil

Klokken 05:00 om morgenen den 16 januar i 2013 var flere av produksjonsanleggets ansatte allerede i gang med å forberede seg til en ny arbeidsdag. Lite visste dette personellet at historiens største og alvorligste terrorangrep mot en olje - og gassinstallasjon var under oppseiling.

### **16 januar 2013, klokken 05:40. Det første møtet med terroristene**

*«En buss med ansatte fra syv ulike selskaper forlot produksjonsanlegget, eskortert av fire personbiler i retning av byen In Amenas. Personbilene var bemannet av sikkerhetspersonell tilhørende produksjonsanlegget og algeriske myndigheter».* (Statoil. 2013. s. 18). Dette personellet skulle blant annet fornye sine visumer, og noen skulle reise hjem som en del av sin turnus. Etter noen hundre meter ble bussen beskyttet. *Passasjerer så angripere til fots beskytte bussen, samtidig som flere kjøretøyer passerte konvoien med retning mot boligkomplekset og produksjonsområdet.* (Statoil. 2013.s.18). Det fremsto tidlig at dette var et godt planlagt og koordinert angrep. Angrepet på bussen var ikke terroristenes hovedmål, da de fleste angriperne passerte konvoien med retning mot produksjonsanlegget. *Etter at angrepet på passasjerbussen var avverget, ca. kl. 07:40, ble det klart at to sikkerhetsvakter var skutt og drept i angrepet.* (Statoil. 2013. s. 19).

### **16 januar 2013, klokken 05:40. Angrepet på boligkomplekset «Base de Vie».**

«Base de Vie» er navnet på boligkomplekset som er en del av produksjonsanlegget. Navnet er fransk og kan oversettes til «livets base». Boligkomplekset besto av blant annet boligmoduler, kontorer, boligområder for underleverandører, kantine og vaktbygning. Uken før hadde de utenlandske arbeiderne blitt informert om at det algeriske militæret ville gjennomføre en øving i dagene som fulgte. Når angrepet begynte om morgenen 16 januar, var det derfor mange av beboerne som tolket skytingen som del av den varslede øvelsen. *I følge øyenvitner*

---

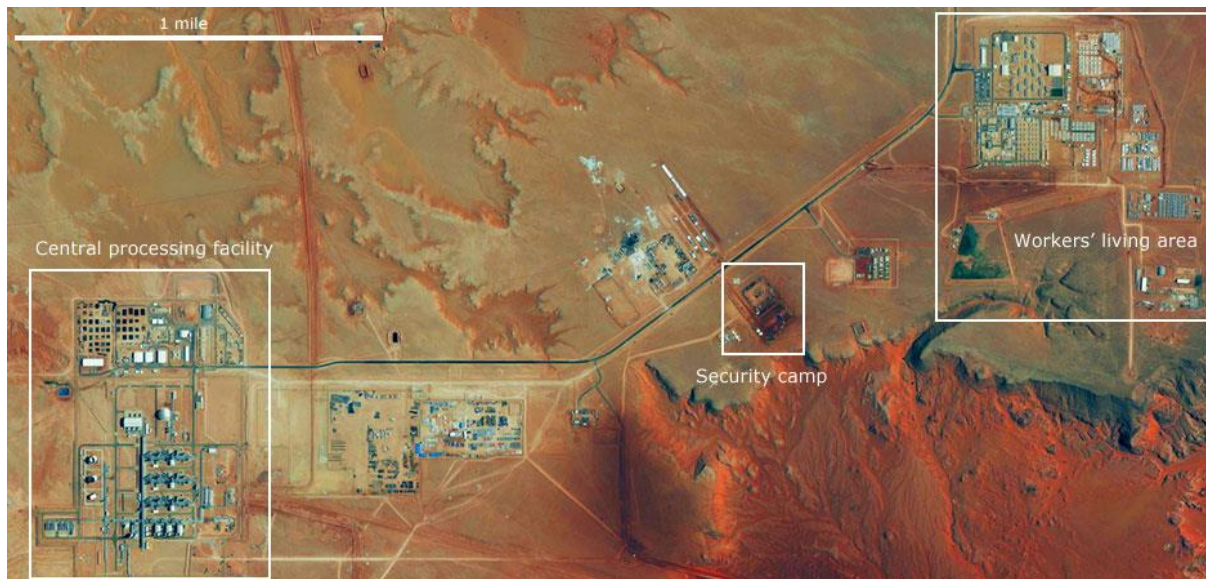
*befant det seg mellom 15 og 20 terrorister inne på basen samt to kjøretøy. Klokken 07:45 hadde terroristene full kontroll over boligkomplekset. En systematisk jakt på utenlandske arbeidere startet.* (Statoil. 2013. s. 20). Hundrevis av utenlandske arbeidere ble tatt som gissel og ble bundet og utstyrt med eksplosiver.

### **16 januar 2013, klokken 05:45. Angrepet på produksjonsanlegget.**

Produksjonsanlegget i In Amenas befant seg 3,5 kilometer fra boligkomplekset. Anlegget er inndelt i to hoveddeler, hvorav den ene er selve gassutvinningsdelen, mens den andre er bestående av flere kontorfasiliteter. *På samme måte som i boligkomplekset startet nå terroristene en systematisk jakt på utenlandske arbeidere. Flere av arbeiderne klarte å barrikadere dører og gjorde det umulig for terroristene å ta seg inn. Flere andre ble imidlertid tatt til fange, herunder fire ansatte i Statoil.* (Statoil. 2013. s.25). Basert på pass og andre dokumenter, begynte terroristene å lage en systematisk oversikt over sine gisler og hvilke nasjoner de representerte. Terroristene brukte denne informasjonen til å starte en rekke telefonoppringninger til andre lands myndigheter og fremsatte sine krav: frigivelse av terrorister i algerisk og amerikansk fangenskap, tilbaketrekning av algeriske militære styrker, og et fly med fritt leide til Mali. Dersom ikke kravene ble innfridd, truet terroristene med å drepe gislene og sprengte anlegget.

I løpet av morgentimene onsdag 16 januar hadde terroristene fra gruppen al-Muwaqi`un bil-Dima` (De som signerer i blod), og deres leder Mokhtar Belmoktar, tatt kontroll over produksjonsanlegget som dekker 2,750 kvadratkilometer. Det befant seg 32 tungt bevæpnede terrorister på anlegget, fordelt på boligkomplekset og produksjonsdelen av virksomheten. Da angrepet begynte var det nærmere 800 mennesker på anlegget. 130 av disse var utenlandske arbeidere fra 30 ulike nasjoner. 17 av disse var ansatte i Statoil ASA, hvorav 13 var norske statsborgere. Hendelsene som startet i Algerie onsdags morgen, fikk raskt verdens oppmerksomhet. 30 ulike nasjoner var direkte berørt. Ulike kriseorganisasjoner ble opprettet. I Norge kom nyhetene som en stor overraskelse, både i Statoils hovedorganisasjon i Stavanger, og hos norske myndigheter i Oslo. Det norske krisehåndteringsapparatet ble satt på prøve, både i form av informasjonstilgang og geografiske avstander.

Da hendelsen var over søndag 20 januar, hadde 40 uskyldige menneskeliv gått tapt. Av dem var fem norske statsborgere. 30 terrorister ble drept da det algeriske militæret gikk til aksjon. To terrorister ble satt i fangenskap.



Oversiktsbilde fra produksjonsanlegget i In Amenas. (Bilde hentet fra Boomantribune.com)

## 4.2 Utenriksdepartementets kriseorganisasjon

Norske myndigheter vil i utgangspunktet gjøre en betydelig innsats for nordmenn som er rammet av en krise i utlandet. Krisen i In Amenas var slik at det ikke var mulighet for ett enkelt departement å håndtere hendelsen. Utenriksdepartementet fikk ansvaret, i sin rolle som lederdepartement, å kalle inn - og lede det nasjonale kriserådet. Kriserådet er det øverste organ for koordinering på administrativt nivå, og består av rådsmedlemmer fra statsministerens kontor, UD, FD, JBD og HOD.

Utenriksdepartementet som kriseorganisasjon er regulert av Lov om utenrikstjenesten av 3 mai 2002, og Utenriksinstruksen av 13 desember 2003. «Med oppgave å bistå nordmenn i utlandet». (Utenriksdepartementet. 2013. s. 8). Det ble derfor tidlig klart, at angrepet på In Amenas involverte norske statsborgere og at Utenriksdepartementet ble vedtatt som lederdepartement. Dersom krisen er av en slik kompleksitet eller omfang at departementet ikke kan håndtere den innenfor egen organisasjon, setter departementet krisestab. Krisestaben har det utøvende ansvaret under en krise. Departementets krisestab har en kontinuerlig beredskap og en reaksjonstid på en time dersom denne blir kalt inn. Krisestaben kan inneholde ulike liaisoner fra eksempelvis politi og helse.



---

Utenriksdepartementets beredskapsplanverk er innrettet mot å håndtere kriser som truer norske statsborgeres liv og helse. Dersom krisen bærer preg av å kunne ha sikkerhetspolitiske forgreininger eller på annen måte være politisk sensitiv, tas dette ikke høyde for i planverket. Dog forutsettes det at departementets kriseorganisasjon skal være i stand til å håndtere innsats innenfor disse områdene.

### **Krisens akutte fase**

Tidlig om morgenen den 16 januar ble den norske ambassaden i Alger informert om angrepet. Ambassaden varslet da umiddelbart Utenriksdepartementet som etablerte krisestab (Utenriksdepartementet. 2013. s. 10). Situasjonsbildet i krisestaben var uklar og baserte seg i den første fasen på ubekreftede opplysninger. Statsministeren og Utenriksministeren ble informert om angrepet rett etter at krisestaben var satt. I den tidlige fasen av krisen, ble det opprettet en mengde forbindelser til andre nasjoners myndigheter som også var berørt. Utenriksdepartementet besluttet å utveksle kontaktpersoner med Statoils hovedkontor i Stavanger. Disse besto av «*departementets krise og gisselforhandlertjenester*». (Utenriksdepartementet. 2013. s. 11).

«*Statsministeren og Utenriksministeren hadde sitt første møte om hendelsen i Algerie ca. klokken tolv*». (Utenriksdepartementet. 2013. s. 11). Rett i etterkant av dette møtet gjennomførte statsministeren samtaler med berørte statsrådet. Her ble det vedtatt at alle ressurser som var disponible skulle tas i bruk for å redde nordmenn som var utsatt i In Amenas.

Utenriksdepartementets kriseråd avholdt sitt første møte i forlengelsen av dette. «*Basert på de nettopp vedtatte politiske føringene, ble det konkludert med å utløse Forsvarets strategiske evakueringskapasitet*». (Utenriksdepartementet. 2013. s. 11). Denne kapasiteten er et samarbeid mellom Forsvaret og det sivile flyselskapet SAS, hvor ett fly stilles til rådighet for Forsvaret. Krisestaben i Utenriksdepartementet fortsatte å jobbe ut over ettermiddagen. Den største utfordringen var å danne seg et riktig bilde av de faktiske hendelsene som utspant seg i Algerie. Samtidig startet Forsvaret arbeidet med å klargjøre ambulanseflyet av typen Boeing 737.

«*Onsdag ettermiddag og kveld var det omfattende møtevirksomhet både på politisk og embetsnivå*». (Utenriksdepartementet. 2013. s. 12). Kriserådet avholdt sitt andre møte og departementets krisestab jobbet kontinuerlig med å oppdatere seg på utviklingen i Algerie. Hovedutfordringen var fortsatt å skaffe et best mulig situasjonsbilde av krisen.

---

I tillegg ble det et forsterket behov for å informere pårørende og befolkningen, samt at media økte sitt behov for informasjonstilgang fra departementet. Situasjonen tilspisset seg ytterligere da terroristene i løpet av ettermiddagen og kvelden kommuniserte sine krav, og truet med å starte henrettelser av gislene.

### **Torsdag 17 januar - til søndag 20 januar**

Departementets krisestab jobbet kontinuerlig gjennom natten. I krisestaben pågikk det forberedelser for å sende en utrykningsenhet til Algerie. En utrykningsenhet er en kapasitet som departementet disponerer ved en akutt krise. Denne består av *«ansatte i departementet, politi, helsepersonell og annen ekspertise som er påkrevd i situasjonen»*.

(Utenriksdepartementet. 2013. s. 8). Departementet hadde tett dialog med algeriske myndigheter og bød norsk støtte og bistand for å håndtere situasjonen. I et forsøk på å flytte gisler fra boligområdet til produksjonsanlegget, gikk algeriske styrker til motangrep. I denne aksjonen omkom flere av gislene, og gisseltakerne ble drept. For å styrke den lokale ambassaden i Alger, besluttet krisestaben å sende en ansatt fra Paris. Samtidig besluttet krisestaben å iverksette utsendelse av utrykningsenheten til Algerie. I løpet av formiddagen torsdag hadde Forsvaret klargjort ytterligere ett fly, til disposisjon for departementet og medisinsk evakuering. Dette var et militært fly av typen Hercules C-130.

*«Tidlig fredag morgen var hele utrykningsenheten på plass i Alger»*. (Utenriksdepartementet. 2013. s. 14). Denne besto av representanter fra departementet, politiet, helsesektoren og Forsvaret. Denne enheten bisto ambassaden og ga personell fra Statoil psykososial hjelp. Hovedfokuset til krisestaben denne fredagen var å sikre muligheten til å få norsk medisinsk evakuering på plass i In Amenas. Det skulle vise seg å være en betydelig utfordring for norske myndigheter, å skaffe tilveie landingstillatelse for fly. Departementet jobbet parallelt med amerikanske myndigheter om å samordne evakueringen av gisler fra In Amenas. Natt til fredag hadde departementet besluttet å sende Forsvarets eget fly (Hercules C-130) i retning Algerie. Imidlertid *«landet Forsvarets Hercules-fly, som var bemannet med sanitetspersonell, tidlig om morgenen på Sicilia»*. (Utenriksdepartementet. 2013. s. 14). Forsvarets eget evakueringsfly fikk dermed ikke adgang til Algerie, hverken landingstillatelse i In Amenas eller hovedstaden Alger.

---

Derimot «*landet det norske ambulanseflyet fra SAS i Alger ca. klokken fire på ettermiddagen (...) og sent samme kveld i In Amenas*» (Utenriksdepartementet. 2013. s. 14).

Tidlig lørdag morgen gikk algeriske styrker til angrep mot produksjonsanlegget. «*Aksjonen var da den ble igangsatt ukjent for norske myndigheter*». (Utenriksdepartementet. 2013. s. 15). Krisestaben hadde ikke mottatt indikasjoner om at et angrep var i vente, og aksjonen kom overraskende på departementets ansatte. Krisestaben konsentrerte seg om to hovedoppgaver denne lørdagen. Den ene var å evakuere personell ut av Algerie, den andre var mottak av personellet i Norge. «*I en samtale med den norske utenriksministeren lørdag ca. klokken kvart på to, opplyste den algeriske utenriksministeren at aksjonen var over*».

(Utenriksdepartementet. 2013. s. 15). Algeriske militære styrker hadde da gjenvunnet kontrollen over anlegget. Gisseltakingen var avsluttet og krisestabens oppgaver dreide seg om å støtte norske myndighetspersonell i Algerie, evakuere personell ut av landet og starte identifiseringsarbeid av omkomne. Ut over helgen og mot mandags morgen ble det konkludert at det ikke var behov for avansert medisinsk evakueringskapasitet. Krisestaben besluttet derfor å returnere Forsvarets Hercules-maskin fra Sicilia. Tirsdag ble det besluttet at også det sivile ambulanseflyet skulle returnere til Norge. «*Utover uken ble det stadig klarere at det arbeidet som skulle gjøres i Oslo kunne håndteres innenfor Utenriksdepartementets normale organisasjon*». (Utenriksdepartementet. 2013. s. 18). Krisestaben ble oppløst sent på ettermiddagen torsdag 24.januar.

### **4.3 Forsvarets bistand til krisen i In Amenas**

Forsvarsdepartementet representerer den øverste politiske ledelse innen spørsmål som omhandler sikkerhets - og forsvarspolitik. I utførelsen av sitt arbeid har departementet en tett dialog med Forsvarets militære organisasjon fordi «*Departementets avdelinger vil gjennomgående kunne bygge på fagmilitære vurderinger og tilrådninger fra Forsvarsstaben*». (Regjeringen. 2014). Departementet har organisert sin struktur etter prinsippet Integrert Strategisk Ledelse (ISL). Dette innebærer en nær og tett dialog med Forsvarets ledelse gjennom samlokalisering av departementets og Forsvarets ledelse som er Forsvarsstaben. Forsvarsstaben ivaretar en rekke fagområder, herunder økonomi, operasjoner og personellforvaltning. Stabens oppgave er «*å støtte Forsvarssjefen i den daglige driften av Forsvaret. Dette betyr å planlegge, styre og følge opp hele virksomheten til Forsvaret (...)*

---

*herunder operasjoner*». (Forsvaret. 2013). I forhold til nivådeling i statsforvaltningen er Forsvarsdepartementet det politiske nivå, og Forsvarsstaben er en underliggende etat som representerer det militærstrategiske nivå.

### **Forsvarsdepartementets og Forsvarsstabens bistand til Utenriksdepartementet**

Den innledende kontakten og starten på en samordnet respons, foregikk på politisk nivå mellom statsråder. «*Det første møtet fant sted mellom statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren og helse - og omsorgsministeren onsdag 16 januar klokken 13:00*».

(Utenriksdepartementet. 2013. s. 26). I tillegg til at statsrådene møttes, hadde den enkelte departement også med seg representanter fra embetsverket. Konklusjonen av dette ministermøtet var at Norge måtte stille alle nødvendige ressurser til disposisjon for å redde liv og helse. Denne beslutningen dannet det politiske grunnlaget for krisehåndteringen.

Forsvarsdepartementet satte sin egen krisestab i departementets lokaler samt at det ble sendt liaisons til UD. (Utenriksdepartementet. 2013. s. 29). Det ligger til Forsvarsdepartementets myndighet å beslutte hvorvidt det er departementet eller Forsvaret som stiller med representant i sentral krisestab. Dette vil være situasjonsavhengig, og under krisen i In Amenas stilte departementet selv med personell. Imidlertid «*ble det fra Forsvarsstaben avgitt militærfaglig rådgivningskompetanse til krisestaben*». (Utenriksdepartementet. 2013. s. 29).

Denne rådgivende kompetansen er ikke det samme som en formell representant i krisestaben.

Funksjonen skal kunne gi militærfaglige innspill til krisestaben når dette blir etterspurt.

I tillegg ble det etter anmodning besluttet fra Forsvarsstaben å sende to representanter til krisestabens utrykningsenhet. Disse inngikk som del av et sammensatt team bestående av politi og helseressurser. Utrykningsenheten ankom Algerie tidlig fredag morgen.

### **Forsvarets hovedstyrkebidrag til Utenriksdepartementet**

Basert på de politiske beslutningene og de militærstrategiske vurderingene, ble det iverksatt to styrkebidrag som skulle bidra til krisehåndteringen i Algerie. Hovedformålet med den nasjonale krisehåndteringen var å besørge medisinsk evakuering av personell fra In Amenas - tilbake til Norge. Basert på denne prioriteringen iverksatte Forsvaret to strategiske luftevakueringskapasiteter.

Den ene av disse er den såkalte Medevack - avtalen, som Forsvaret inngikk med Braathens og videreførte med SAS. Denne avtalen om bruk av sivil lufttransport er etablert med hensyn til å ha en tilfredsstillende beredskap for evakuering av personell i utlandet.

---

«Målet med denne avtalen var er at flyet skal være i lufta innen 24 timer etter aktivering av avtalen». (Midthjell & Buland. 2015). Dette luftambulansflyet var utrustet for både akutt og traumebehandling, og hadde kapasitet for både sanitetsbårer og sitteplasser for passasjerer. Det flyvende personellet er sivilt ansatte i selskapet SAS, mens behandlingen foretas av militært personell tilhørende Forsvarets Sanitet. Forberedelsene for utsending av dette flyet begynte onsdag 16 januar. Ankomst i Algerie skjedde i hovedstaden Alger fredag 18 januar, ca. klokken fire på ettermiddagen. Senere samme kveld ble tillatelse gitt for å lande i In Amenas. Ambulansflyet medbrakte et feltsykehus som ble etablert like ved etter ankomst In Amenas. Flyet returnerte til Norge tirsdag 22 januar.

Den andre kapasiteten var et militært fly av typen Hercules C-130. «C130J Hercules er et allsidig taktisk transportfly. Oppgavene til Hercules omfatter i hovedsak transport av personell og materiell for Forsvaret». (Forsvaret. 2016). Denne flytypen tilhører Luftforsvaret og har sin faste base på Gardermoen militære flystasjon. Det flyvende personellet er militære piloter og besetning som er fast tilsatt i Luftforsvaret. Under krisen i In Amenas ble dette flyet oppsatt med medisinsk utstyr og i tillegg til flyets faste besetning, deltok medisinsk militært personell fra Forsvarets Sanitet. I løpet av torsdag 17 januar ble dette flyet klargjort for utreise fra sin faste base på Gardermoen flystasjon. I løpet av morgentimene fredag 18 januar ble det gitt klarsignal for utreise, og flyet landet på øyen Sicilia tidlig om morgenen samme dag. På grunn av problemer med landingstillatelse på algerisk territorium, ble C-130 Hercules stående på Sicilia til det returnerte tilbake til Norge mandag 21 januar. Den medisinske evakueringskapasiteten ble dermed ikke brukt under krisen.

### **Forsvarets øvrige bidrag**

De to flymaskinene med sine besetninger utgjorde de største strategiske kapasitetene som Forsvaret stilte med i krisen. I tillegg ble beredskapen hos Forsvarets Spesialstyrket øket. Utenriksdepartementet utrykningsenhet ble uttransportert med et DA 20 Jet Falcon. Dette er en mindre flytype og brukes blant annet til «elektronisk krigføring og som VIP transport for kongefamilien». (Forsvaret. 2016). Forsvarets mediesenter, som holder til på Akershus festning i Oslo, bidro med å holde oversikt over nyhetsbildet. Denne støtten var til hjelp for Utenriksdepartementets krisestab og bidro til å styrke helhetsoversikten over krisens forløp.

---

## 5. En tolkning av Forsvarets bistand

Problemstillingen denne studien skal belyse er: *Hvordan kan Forsvarets støtte til Utenriksdepartementet under krisen i In Amenas forklares?*

Datagrunnlaget som analysen baserer seg på er i hovedsak intervjuer med respondenter fra Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Forsvarets ledelse og Statoil. Respondentene er valgt fordi de var direkte involvert i krisehåndteringen. Hver respondent representerer sin respektive formelle organisasjon og har inngående kjennskap til hvordan egen organisasjon responderte og hvilken situasjonsforståelse som ble lagt til grunn for beslutningene.

Respondentene er anonymisert av to grunner. For det første er det rimelig å anta at respondentene vil være mer åpen i en intervjusituasjon, da de snakker på vegne av formelle og politiske organisasjoner. For det andre var kriseorganisasjonene så små at å tilkjenne navn eller funksjon, vil lett kunne føre til en identifisering. I de deler av analysen hvor det ansees som naturlig, vil myndighetenes granskningsrapport anvendes for å understøtte eller presentere kontraster til uttalelsene.

Ut ifra den instrumentelle organisasjonsteorien er det utledet en teoretisk forventning som sier *at Forsvarets støtte til UDs krisehåndtering anses å være et nyttig og rasjonelt tiltak som er tuftet på de formelle normer, etablerte regler og instruksjoner som det norske statsapparatet er organisert rundt*. Basert på denne forventningen utledet jeg indikatorer som datainnsamlingen og analysen er tuftet på. Indikatorer fra det instrumentelle perspektiver er at Forsvarets støtte var basert på hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon, rasjonell kalkulasjon av konsekvenser og fastsatte prosedyrer og regelverk.

I det kulturelle perspektivet pekes det på at beslutninger og samhandling er et resultat av ervervet erfaring og relasjoner mellom aktører. Det forventes at *Forsvarets støtte kan forstås i lys av de uskrevne og uformelle forventningene som over tid har utviklet seg i det norske statsapparatet, der erfaringer og uskrevne regler har etablert tradisjoner og mønstre for samhandling i kriser*. Basert på denne teoretiske forventningen er det utledet følgende indikatorer. Forsvarets støtte baserte seg på tidligere erfaringer og suksesser med bruk av militære ressurser. Forsvaret bisto som følge av lang tids uformell interaksjon mellom aktørene, og militære ressurser ble utløst i fravær av instruksjoner og ble ansett som en passende handling.

---

Analysen starter med en drøfting av det instrumentelle perspektivet basert på instrumentelle indikatorer. Dernest vil det kulturelle perspektivet drøftes. Terrorangrepet i In Amenas stilte myndighetene på prøve. Både hva gjelder krisens omfang og kompleksitet, men også hva gjelder samhandling i en internasjonal krise som truet norske interesser. Gjennom å analysere informasjon fra respondentene og granskninger i ettertid, vil det være relevant å forsøke å utlede noen lærdommer fra krisehåndteringen. Forsvarets støtte i internasjonale sivile kriser inntreffer forholdsvis sjeldent. Det er derfor ikke mange sammenlignbare hendelser, som den som utspant seg i In Amenas. Relevansen ved å kunne trekke på lærdommer vil dermed være høy.

## **5.1 Analyse av Forsvarets støtte i et instrumentelt perspektiv**

Analysen vil ta for seg de tre instrumentelle indikatorene hver for seg. Dette baserer seg på de data som respondentene har gitt under intervju. Hver analyse av indikatorer følges av en oppsummering før det instrumentelle perspektivet kan konkluderes. Granskningsrapporten fra myndighetene vil også omtales for å enten understøtte eller kontrahere funn fra respondentene der det er hensiktsmessig.

### **5.1.1 Hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon**

Denne instrumentelle indikatoren peker på at organisasjonene håndterte krisen under hierarkisk organisering og at organisasjonene hadde selvstendig og formell myndighet til å utøve instruksjon ovenfor andre dersom dette var nødvendig.

En forutsetning for å utøve myndighet og instruksjon, hviler på i hvor stor grad bruken av Forsvaret var konsensusbasert eller ikke. Jo større graden av konsensus er, jo mindre vil behovet for å utøve formell instruksjon være. På dette punktet er alle respondentene enige og samstemte i at det var bred enighet om å bruke ressurser fra Forsvaret. Det foreligger ingen indikasjoner fra respondentene på at det ble forhandlet eller på annen måte gjort anstrengelser for å komme til enighet om å bruke Forsvaret i denne krisen. FD understreker dette på følgende måte:

---

*Mitt inntrykk er at det var stor enighet om å bruke Forsvaret da Forsvaret inngår som en del av totalforsvarskonseptet. Dessuten var Forsvaret de eneste som hadde mulighet til å stille de ressursene som trengtes.*

En annen side ved denne indikatoren er organisasjonenes faktiske myndighet til å påvirke bruken av Forsvaret under krisen. Dette handler både om at ressurser fra Forsvaret *de facto* skal løses ut, og hvilke ressurser som skal anvendes og på hvilken måte. I følge respondentene kan det tyde på at myndighet til å påvirke er fastsatt gjennom prosedyrer og bestemmelser for hvordan det nasjonale kriseapparatet er innrettet. I følge en respondent fra UD's krisestab ble det hevdet at:

*Strategisk nivå utløser ressurser. UD kan innkalle liaisons, men kan ikke utløse selve ressursene. Ressursene skal utløses på øverste strategiske nivå.*

Respondenten fra FD uttaler at: *Vi hadde veldig stor myndighet til å påvirke da det var våre ressurser som var involvert.*

Fra Forsvaret ble det uttalt at: *Vi hadde ikke stor påvirkning. Vi kom med en anbefaling på hva som var mulig å tilby. Så var det opp til politisk ledelse å avgjøre hva de ville bruke.*

I følge respondentene fremkommer det at myndigheten til å påvirke og beslutte er fastsatt og innarbeidet mellom de formelle organisasjonene. UD's krisestab foresto den faktiske kriseledelsen, men hadde bare myndighet til å innkalle liaisons fra andre departementer og etater. Med det øverste strategiske nivået forstås det politiske nivået i de ulike departementene. Embetsverket i FD på sin side opplevde likevel å ha stor påvirkningskraft da de «eier» de militære ressursene til daglig, også i en krisesituasjon. Det vil med andre ord være forsvarsministeren som innehar den formelle myndigheten til å stille militære ressurser til rådighet for UD's kriseledelse. Forsvaret på sin side gir klart uttrykk for at de ikke kan påvirke selve bruken, men heller komme med råd og anbefalinger om hvordan de skal brukes. På den måten kan Forsvaret sees på som et redskap hvor det politiske nivået har beslutningsmyndigheten over ressursene. Dette indikerer for det første at hvor myndigheten befinner seg, er fastsatt og eies av det øverste politiske nivået. For det andre fremkommer det at eierskapet til ressursene tilhører FD og det forsvarspolitiske nivået.



---

Myndigheten følger dermed fastsatte prosedyrer. Selv om UDs krisestab ledet krisehåndteringen, hadde de hverken myndighet til å utløse ressursene eller påvirke bruken av dem.

Imidlertid ble UDs krisestab og de innarbeidede myndighetsposisjonene utfordret. Dette i form av at Statoil var i en posisjon til å kommunisere direkte med det øverste politiske nivået i Norge, og dermed øve innflytelse utenom de formelle og etablerte krisestabene.

*I følge en kilde fra Statoils krisestab fikk vi inn liaisoner fra UD og Forsvaret til vår krisestab i Stavanger. Samarbeidet fungerte utmerket. Imidlertid hadde vi ikke akseptert dårlig håndtering, så vi brukte Statoils helt spesielle posisjon. I løpet av 50 sekunder hadde vi Statsministeren på telefonen.*

*I følge UD ble det hevdet at: Selv om det er det strategiske nivået som utløser ressursene, ble det i denne casen litt sånt urent fordi det var Statoil, og Statoil tok direkte kontakt med statsministerens kontor.*

Dette eksempelet kan indikere at selv om myndighetsforholdet var avklart mellom departementer og etater, kunne Statoil bruke sin innflytelse til å gå utenom de hierarkiske nivåene, og nå det øverste myndighetsnivået direkte. Krisehåndtering basert på definerte myndighetsroller og nivåer kan dermed utfordres av sterke kommersielle og halvstatlige organisasjoner og relasjoner utenfor statsapparatet og sågar bryte med ansvarsprinsippet.

En tredje side ved hierarki og myndighetsutøvelse, er det formelle hierarkiet mellom organisasjoner og posisjoner. Dette omhandler en rangordning mellom organisasjoner, og et over - og underordnet forhold mellom formelle posisjoner under krisehåndteringen. Formelt hierarki forutsetter at rangordninger og autoritet er formalisert gjennom fastsatte prosedyrer eller instruksjer. Å bruke rang eller å inneha en formell posisjon forutsetter at dette er hjemlet og gjort kjent blant aktørene. Når krisen brøt ut i In Amenas, ble UD satt til å være lederdepartement umiddelbart. Dette skyldes at norske interesser var berørt på utenlandsk territorium. UD etablerte krisestab og derigjennom også krisestabsledelse. UD hadde på denne måten den formelle ledelsen og respondenten fra UD underbygger antakelsen om at hierarki mellom aktørene under krisen både var relevant og formalisert.

---

Respondenten fra UD forklarer at: *Hierarki under In Amenas spilte en rolle. Du må ha autoritet og tilliten til at du er kompetent til å håndtere det. Fullmaktene er gitt og instruksverket tilsier at lederdepartementet og krisestabsledelsen har autoritet.*

Respondenten fra UD bemerker to viktige forhold. For det første pekes det på at hierarki i form av formell autoritet er en vesentlig faktor. Den eller de som innehar rollen hvor autoritet skal utøves, er avhengig av at de samarbeidende parter anerkjenner denne autoriteten og har tillit til at problemer håndteres. For det andre tyder det på at når en kriseledelse etableres, er dennes posisjon og myndighet formalisert gjennom et instruksverk. Basert på dette kan det tyde på at hierarki gjennom organisering og posisjoner er forhåndsdefinert og besluttet gjennom instruksverk og formelle regler. Autoriteten og myndigheten plasseres i henhold til de planer som forefinnes. Imidlertid må den organisasjonen og de posisjoner som blir hierarkisk plassert på toppen ta høyde for at underliggende enheter har tillit til at personellet er kompetent til å lede krisen. Et eksempel på et dilemma mellom det øverste politiske nivået og de underliggende etater presenteres av respondenten fra Forsvaret.

I følge kilder fra Forsvarsstaben i Oslo ble det hevdet at: *Alle dro i samme retning og støttet UD på alle måter. Kanskje opplevde UD at Forsvaret til tider var litt sene med å stille sine ressurser hurtig nok. Det var et dilemma om hvorvidt vi skulle sende SAS maskinen (ett av to fly for medisinsk evakuering) før den var klar, eller vente til den var klar. Her opplevdes en forskjell mellom et politisk behov for å vise handlekraft og et militært operativt behov. Det var ulik situasjonsforståelse mellom Forsvarets operative hovedkvarter og politisk nivå.*

Ovenfor ble det redegjort for at Forsvaret hadde lite eller ingen innflytelse på hvorvidt militære ressurser skulle anvendes. Dette eksemplet peker imidlertid på at selv om det politiske nivået hierarkisk var overordnet og hadde beslutningsmyndighet, oppsto det en ulik forståelse mellom nivåene og aktørene som var involvert. Det politiske nivået hadde et behov for å utløse og nyttiggjøre de militære ressursene så raskt som mulig. Det er naturlig å anta at gitt krisens alvorlighetsgrad, var det viktig for myndighetene å iverksette tiltak for å redde liv og helse. Dette var utvilsomt også intensjonen til Forsvaret. Imidlertid ble militærfaglige behov utfordret av tiden til rådighet. Dette eksemplet samsvarer med respondenten fra UD som peker på viktigheten av at hierarkisk myndighet og autoritet henger sammen med tillit

---

blant samarbeidende aktører. Også FD peker på at hierarki hadde en betydning for krisen. Dette i forhold til hvordan henvendelser og forespørsler beveger seg vertikalt mellom departementer og etater. *«Man forholder seg til hierarkiet når samhandling skal skje. Fra FD går det henvendelser til Forsvarsstaben, ikke direkte til Forsvaret».*

I følge myndighetenes egen granskning, var bruken av Forsvarets ressurser i krisen basert på bred enighet. Denne enigheten ble stadfestet på politiske nivå da krisen var inntraff *«Det første møtet på politisk nivå fant sted onsdag 16 januar klokken ett (...) I dette møtet var det enighet om at alle nødvendige ressurser skulle stilles til rådighet for å sikre liv og helse».* (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 26). Dette samsvarer med uttalelsene fra respondentene, og det er derfor liten grunn til å tro at selve beslutningen om å bruke Forsvarets ressurser i krisen var gjenstand for forhandling eller uenighet.

Ansvar for selve myndighetshåndteringen av hendelsene i In Amenas, lå i sin helhet hos algeriske myndigheter. Myndighetenes granskningsrapport tar for seg den nasjonale krisehåndteringen som ble ledet av norske myndigheter. I rapporten redegjøres det for myndighetsinndelingen og derigjennom den hierarkiske fordelingen av ansvar. *«Ved sivile kriser i utlandet der nordmenn er rammet, vil det normalt være UD som leder krisehåndteringen».* (myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 7). Krisen ble av en slik kompleksitet at UD ikke hadde egne ressurser til å håndtere denne. I slike tilfeller etableres et lederdepartement som har ansvaret for interdepartemental koordinering. *«Ved sivile kriser i utlandet vil normalt UD være lederdepartement».* (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 7). UD som organisasjon var ikke i stand til å håndtere krisen på egen hånd. Det ble derfor satt krisestab i Utenriksdepartementet.

Krisestabens myndighet og rolle er å *«inneha det operasjonelle og koordinerende ansvaret under krisen».* (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s.8). I myndighetenes egen utredning etter krisen, pekes det på vurderinger og lærdommer. Hva gjelder konsensus, myndighet og hierarki kan det leses at: *«For krisestaben var det imidlertid en utfordring at det ble foretatt vurderinger og truffet beslutninger uten at staben var tilstrekkelig informert (...) en årsak til dette kan være at kriseledelsen på mer overordnet nivå fant det riktig å begynne klargjøring av ressurser ut fra effektivitetsbetraktninger».* (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 22).

---

Ut i fra myndighetenes egen granskning av krisehåndteringen, kan man med rimelig stor grad av sikkerhet slå fast at det var bred enighet, og dermed konsensus, om å ta i bruk ressurser fra Forsvaret. Vurderingen om å sette liv og helse først synes å ha trumfet behovsprøving eller innsigelser av andre årsaker. Dernest synes det forholdsvis klart at det norske krisehåndteringsapparatet var innrettet med en klar ansvarsfordeling og derigjennom rangordning. Lederdepartement ble raskt utpekt, og hvilke roller og ansvar lederdepartementet og krisestaben innehar, kommer tydelig frem i granskningen. UD som lederdepartement, og leder av krisestaben var gitt autoritet gjennom sitt ansvar. Hierarkisk ble dermed UD satt til å lede og koordinere kriseledelsen, med bidrag fra andre departementer og etater. Imidlertid synes det som at selv om krisestaben hadde autoritet og beslutningsmyndighet, ble denne utfordret av høyere politiske enheter, som i følge granskningen gjorde vurderinger og traff tiltak uten å informere krisestaben i UD. Beslutningen om å klargjøre det sivile evakueringsflyet fra SAS kan sees på som et eksempel på dette.

## **OPPSUMMERING**

I det følgende har Forsvarets støtte basert på hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon blitt diskutert. For det første viser respondenter og myndighetenes egen granskning at det var bred enighet om å bruke ressurser fra Forsvaret i denne krisen. Bruken var dermed konsensusbasert og det var derfor ingen grunn for politisk ledelse til å bruke instruksjonsmyndighet eller autoritet til å anvende militære ressurser. Det fremkommer også at myndighet, roller og ansvar var formelt avklart, og organisasjoner og posisjoner var tildelt oppgaver og formelle roller. Respondenten fra UD peker på at autoritet var gitt gjennom formelle instruksjoner, og myndighetenes granskning viser til at det nasjonale kriseapparatet var innrettet etter formelle normer. Imidlertid ble det formelle hierarkiet og myndighetsrollene utfordret. På den ene siden kunne Statoil være i dialog med det øverste myndighetsapparatet i Norge. Dette skapte ifølge UD noen uklarheter rundt koordineringen. For det andre tok det politiske nivået vurderinger og beslutninger uten å involvere UDs krisestab, slik tilfellet var med bruk av sivilt fly til evakuering fra In Amenas.

---

## 5.1.2 Forsvarets støtte var basert på rasjonell kalkulasjon av konsekvenser

Denne indikatoren peker på at bruken av Forsvaret var en formålsrasjonell handling. Rasjonell kalkulasjon av konsekvenser betyr at organisasjonene vurderte situasjonen og foretok rasjonelle og kalkulerte valg som ga størst mulig grad av måloppnåelse. I et slikt perspektiv blir Forsvaret et redskap som myndighetene bruker for i størst mulig grad oppnå målsettingen med krisehåndteringen.

Rasjonell kalkulasjon av Forsvarets ressurser er naturlig å se i sammenheng med konsekvenser og måloppnåelse. Det er derfor nyttig å undersøke i hvor stor grad konsekvensene ved bruk av Forsvaret ble vurdert. I følge respondenten fra FD ble dette spørsmålet grundig avveid.

*Forsvarets ledelse og FD satte ned en liten stab hvor Forsvaret kom med sine anbefalinger. Vi har etablert klare prosedyrer for involvering av Forsvaret og disse sikrer gode beslutninger. Vurdering av risiko med mer ble nøye gjennomgått og vi bruker ulike enheter hos oss for å vurdere konsekvensene.*

FDs uttalelse tyder på at det lå en grundig vurdering bak bruken av militære ressurser. Det fremkommer også at dette ble gjort i dialog med Forsvaret, hvor Forsvaret beskrev hvilke ressurser de kunne stille og anbefalinger i forhold til krisen. Det er grunn til å tro at risiko og konsekvenser ble vurdert i samråd blant det forsvarspolitiske og militærstrategiske nivået. På spørsmål om i hvor stor grad Forsvaret selv vurderte å engasjere seg i krisen, har respondenten en noe pragmatisk holdning til dette.

*Jeg opplevde det som at her må vi være med å løse en utfordring. Det ble ikke stilt noen spørsmål ved dette.*

---

Utsagnet kan tyde på at Forsvaret så dette som en naturlig oppgave da de er innrettet som en kriseorganisasjon i utgangspunktet. Det kan også tyde på at Forsvaret anså en slik vurdering for å tilligge det politiske nivå, og ikke være en beslutning som hverken tas eller oppones mot i egne rekker. UD har på sin side en litt annen innretning på spørsmålet om konsekvenser ved bruk av Forsvaret.

*Vurderingen av konsekvenser ved bruk av Forsvaret ble gjort i forhold til Algerie. Dette må være etter invitasjon fra algeriske myndigheter. Men algeriske myndigheter hadde allerede bestemt seg for å håndtere dette selv.*

Utenriksdepartementets utsagn kan indikere at konsekvenser ved bruk av Forsvarets ressurser for det første ble grundig vurdert, og for det andre ble vurdert i to dimensjoner. Forsvaret i samråd med FD foretok risikovurderinger og vurderte militærfaglige anbefalinger på den interne bruken av nasjonale ressurser. Mens UD foretok utenrikspolitiske konsekvensvurderinger i forholdet til Algerie og hvilke implikasjoner norske militære ressurser ville ha et i utenrikspolitisk perspektiv.

I forhold til konsekvenser ved bruk av Forsvaret, har dette sammenheng med i hvor stor grad målsettingen med bruken av Forsvaret var kjent. Altså hvilket formål skal bruken av Forsvaret tjene. I følge myndighetene var den viktigste prioriteten å redde liv og helse til de norske statsborgerne som befant seg i In Amenas. Det betyr at de militære tiltakene som ble iverksatt må sees i denne konteksten. I denne sammenhengen er respondenten fra FD veldig tydelig. «Forsvaret var de eneste som hadde mulighet til å stille de ressursene som trengtes». Det er grunn til å tro at denne påstanden medfører riktighet. Forsvaret disponerer egne fly og har avtale med sivil luftfart om å disponere sivile fly for evakuering når det trengs. I tillegg besitter Forsvaret personell og kompetanse som er øvet i medisinsk evakuering og i å håndtere utfordrende situasjoner i krigslignende områder. For det tredje er deler av Forsvarets ressurser nasjonale kapasiteter som kan brukes ved nasjonale kriser. Målsettingen med å bruke Forsvaret i denne krisen var også ifølge respondenten fra UD kjent i krisestaben:

*Målsettingen med å bruke militære ressurser var helt åpent kjent i krisestaben. Men ikke i media. Skal du jobbe i en krisestab må du kjenne organisasjonen, beslutningsprosessene og være trent i dette.*

---

Utsagnet fra UD kan tyde på at krisestaben med alle deltakere var bevisste på hvilke oppgaver de militære ressursene skulle løse, og hvilke effekter og mål disse hadde. Dette kan indikere at også kriseledelsen foretok rasjonelle og kalkulerte valg om bruk av Forsvaret.

I myndighetenes granskningsrapport fremkommer det at:

*Forsvarsdepartementet satte krisestab under krisen og sendte også en egen liaison til UDs krisestab. I tillegg ble det fra Forsvarsstaben (FST) avgitt militærfaglig rådgivningskompetanse til krisestaben. (...) En viktig oppgave for norske myndigheter var å tilby Algerie relevante norske ressurser for krisehåndteringen. Dette ble gjort. algeriske myndigheter ble tilbudt medisinsk evakueringskapasitet. (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 29 og 36).*

Ifølge rapporten er det tydelig at evakuering og eventuelt medisinsk behandling av pasienter var en prioritet og en målsetting for norske myndigheter. Når Forsvaret ble den etaten som skulle stille denne type ressurs til disposisjon, synes det klart at konsekvensene av bruken i forhold til målsettingen ble grundig vurdert. Både FD som sikkerhetspolitisk aktør og Forsvaret som militærfaglige rådgivere var representert i krisestaben. Det er derfor grunn til å anta at disse representantene bidro til at myndighetene foretok rasjonelle og kalkulerte valg i forhold til målsettingen.

## **OPPSUMMERING**

Både respondentenes uttalelser og myndighetenes granskning peker i retning av at bruken av militære ressurser i denne krisen var en formålsrasjonell handling. I følge FD var det en tett dialog mellom det sikkerhetspolitiske nivået og de fagmilitære råd og anbefalinger. Vurdering av risiko ble gjennomført og prosedyrer for bruk av militære ressurser fantes og ble anvendt. UD foretok også kalkulasjoner, men i deres perspektiv var konteksten algeriske myndigheter og bruken av norske militære ressurser i en utenrikspolitisk ramme. Endelig peker granskningsrapporten på at UDs kriseledelse besto av både sikkerhetspolitisk forankring og militærfaglig rådgivning gjennom liaisons fra FD og Forsvaret. Dette tyder på at bruken av Forsvaret var veloverveid i forhold til målsettingen om å redde norske liv.

---

### 5.1.3 Fastsatte prosedyrer og regelverk

Dette henspiller mot det instrumentelle perspektivets forutsetning om at instrumentelle organisasjoner vil utføre sin virksomhet basert på formelle normer. Formelle normer er fastsatte regler og prinsipper som styrer atferden til aktører og organisasjoner. Formelle normer gjenkjennes gjennom nedskrevne prosedyrer og regelverk og er en rettesnor når organisasjoner og aktører skal fatte beslutninger.

Det er i så måte viktig å la respondentene gjøre rede for i hvor stor grad det fantes skrevne prosedyrer og på hvilken måte disse hadde betydning for Forsvarets støtte under krisen. FD er veldig tydelig på prosedyreverkets betydning for krisen.

*Vi har fastsatte prosedyrer for bruk av Forsvarets ressurser og det finnes veldig klare prosedyrer for utløsning av militære ressurser. Prosedyrene ble fulgt i all sin hovedsak. Det er helt avgjørende å ha et prosedyreverk i en krisesituasjon, og mennesker som er trent gjennom øvelser i en krise.*

Her understreker respondenten fra FD at det forelå helt klare prosedyrer for hvordan Forsvaret skal benyttes i denne type krise. Respondenten understreker også at det er avgjørende at prosedyrene blir fulgt. Dette kan sees i sammenheng med å ha politisk forankring gjennom fastsatte handlingsmønstre som beskriver hvordan man skal gå frem. Dette kan også sees i sammenheng med å treffe beslutninger som er beskrevet gjennom formelle regler. Disse formelle reglene kan tenkes å være beskrevet for å gi et best mulig beslutningsgrunnlag og oppnå den ønskede effekten. Respondenten fra UD slutter seg også til viktigheten av prosedyrer og formelle regler:

*Det ligger et regelverk til grunn. Du må ha orden. Det kan lett bli mye prat. Man har ulike team med ulike ansvarsområder. Du må ha lest og øvd på prosedyrene så mange ganger at du ikke trenger å sette deg ned å lese når krisen inntreffer.*



---

Her er respondentene fra FD og UD samstemte. UD viser til at det ligger formelle regler til grunn for hvordan ressurser skal anvendes i en krise. Prosedyrene har en helt sentral plass og det er nærliggende å anta at kriseledelsen som befant seg i UD, foretok valg og vurderinger basert på fastsatte prosedyrer. I tillegg til selve prosedyrene peker begge respondentene på at disse må være vesentlig innarbeidet og øvet på hos det personellet som skal utøve krisehåndtering.

Respondenten fra Forsvaret kan ikke erindre forholdene rundt formelle regler og prosedyrer. Imidlertid beskriver respondenten fra Statoil viktigheten av dette:

*Vi har et system som vi utløser når det er krise. Når en krise inntreffer går vår organisasjonsstruktur fra å være seks ledd til å bli tre ledd. Vi har utviklet prosedyrer gjennom et «incident commander kurs» og vi har prosedyrer for ledere på høyeste nivå. Skal du bli bedre i noe må du ha et system. Det er viktigere å følge prosedyrene og boka, enn å ha erfaring fra kriseledelse. Vi har en styrende dokumentasjon på krisehåndtering.*

Prosedyrer ved krisehåndtering synes også å være en viktig bestanddel i Statoils krisehåndtering. I følge respondenten fra Statoil foreligger det prosedyrer for hvordan organisasjonsstrukturen innrettes ved en krise. Denne komprimeres og det etableres færre ledd som informasjonen må gå igjennom. Respondenten går langt i å understreke viktigheten av prosedyrer når han forklarer at det er viktigere å følge de formelle prosedyrene, enn å ha erfaring med kriseledelse. Selv om Statoil også har et sterkt fokus på formelle normer og prosedyrer, er det viktig å huske at Statoil som organisasjon opererer i en annen kontekst enn formelle myndighetsorganisasjoner.

Myndighetenes granskning omtaler det kriseplanverket som lå til grunn idet krisen ble et faktum. Det er liten tvil om at det forelå et planverk for krisehåndtering. Imidlertid ble det av granskningen stilt noen spørsmål til planer og prosedyrer:

---

*UDs krise - og beredskapsplanverk er først og fremst utformet med tanke på håndtering av kriser som berører norske borgeres liv og sikkerhet. Det forutsettes imidlertid at strategisk kriseledelse evner å koordinere innsatsen også når kriser blir flerdimensjonale.* (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 9).

Dette tilsier at UD som lederdepartement og leder av krisestaben hadde et gjeldende planverk og fulgte prosedyrer. Imidlertid ble krisen flerdimensjonal i betydningen av at UD ikke på egen hånd var i stand til å håndtere krisen. Det forutsettes dog, slik rapporten peker på, at UD skal bygge på eksisterende prosedyrer og allikevel være i stand til å lede krisehåndteringen. Imidlertid er nettopp dette ett av læringspunktene som granskningen konkluderer med. UD's erfaring fra In Amenas tyder på at planverket og prosedyrene bør utvikles.

I følge granskningsrapporten avdekket evalueringen flere forbedringspunkter. Dette gjelder bl.a utvikling av planverket. I forbindelse med å poengtere forbedringspotensialer etter krisen sier granskningen også at *Algerie - krisen viste at det foreligger et behov for større klarhet når det gjelder ansvarsdeling og rolleforståelse. Her må instruksverket gjennomgås på nytt.* (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 4).

Granskningen viser tydelig at det forelå et planverk og instruksverk hos UD idet krisen ble et faktum. Imidlertid går granskningen et godt stykke på vei i å foreslå forbedringer i det eksisterende instruksverket. UD's planverk tok ikke høyde for at krisen i In Amenas ganske raskt ble flerdimensjonal. Dette kan henge sammen med det andre forbedringspunktet som sier at roller og ansvar må klargjøres i større grad.

## **OPPSUMMERING**

Svarene fra respondentene viser i all tydelighet at det forelå klare formelle regler og prosedyrer under krisehåndteringen i In Amenas. Prosedyreverket beskrives som helt avgjørende når en krise inntreffer. Like viktig som å ha prosedyrer, er nødvendigheten av å ha personell som er øvet i regel - og prosedyreverket. Formelle normer og regler tillegges derfor stor vekt og stor verdi hos nasjonale myndigheter når krisen i In Amenas inntraff.

---

FD beskriver fastsatte prosedyrer når ressurser fra Forsvaret skal løses ut i en krise. Det er grunn til å tro at prosedyrene gir faste handlingsmønstre som skaper trygghet og forankring hos de som står i krisen. På samme måte beskriver UD et fastsatt regelverk som ligger til grunn for det arbeidet og de beslutninger som krisestaben foretok. Også hos Statoil, som den direkte berørte part, beskrives et system av regelverk og formell dokumentasjon som er av betydning når en krise skal håndteres. Imidlertid peker myndighetenes granskning på at selv om det fantes et klart definert prosedyreverk og formelle regler for krisehåndtering, er det rom for forbedringer. Dette gjelder å gjøre planer og prosedyrer anvendelige for kriser som blir flerdimensjonale, og i forlengelse av dette, gjøre ansvarsdeling og rolleforståelse tydeligere når flere departementer og etater skal samvirke.

#### **5.1.4 Delkonklusjon. Forsvarets støtte i et instrumentelt perspektiv.**

Ovenfor har Forsvarets støtte under krisen blitt diskutert gjennom instrumentelle indikatorer basert på en teoretisk forventning om instrumentelle funn. En indikator på at instrumentelle og formelle normer kan forklare forsvarets støtte under krisen, er bruken av *hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon*. Dersom behovet for å bruke instruksjonsmyndighet skal være tilstede, fordrer dette at det var innsigelser mot å bruke militære ressurser. Det viser seg imidlertid at både respondenter og myndighetenes egen granskning peker mot en bred enighet om å bruke alle tilgjengelige ressurser, herunder militære ressurser. Dermed bortfaller behovet for å overstyre og bruke autoritet og instruksjon for å løse ut militære kapasiteter. Derimot fremkommer hierarkiet og myndighetsutøvelsen i en noe annen form. Det fremkommer at myndighet, ansvar og roller var klart definert og formalisert blant annet gjennom instruksjer. På tross av dette ble de formelle rollene utfordret både horisontalt og vertikalt. Horisontalt på den måten at Statoil var i en posisjon hvor de kunne opprette direkte forbindelse med statsministeren og statsministerens kontor, og dermed øve innflytelse på det høyeste politiske nivå uten å måtte gå veien om etablerte krisestaber i embetsverket. Vertikalt i betydningen av at det øverste politiske nivået foretok vurderinger og beslutninger uten å involvere sine underlagte formelle krisestaber. På den måten fikk instruksjonsmyndighet og hierarki en rolle under krisehåndteringen, på siden av det formelle krisehåndteringsapparatet.

---

En annen indikator på instrumentelle prosesser er *rasjonelle kalkulasjoner av konsekvenser*. Dette i betydningen av at Forsvarets ressurser ble ansett som et nyttig verktøy for å løse et problem som var viktige for myndighetene. Det kommer tydelig fram hos respondentene og den offentlige granskningen at å bruke militære ressurser i krisehåndteringen var en formålsrasjonell handling. Det var et tett samarbeid mellom FD og Forsvarets ledelse, både gjennom etablering av stabsfunksjoner og utveksling av personell. Militærfaglige anbefalinger og råd ble grundig vurdert mot sikkerhetspolitiske forhold. Det fremkommer også at det forelå klare skriftlige prosedyrer for anvendelse av militære ressurser. Disse ble fulgt av de involverte aktører. Også UD foretok rasjonelle vurderinger om å bruke militære ressurser. Dette i en utenrikspolitisk ramme hvor algeriske myndigheter som ansvarlige for krisehåndteringen i In Amenas, ble tilbudt norske militære ressurser for å avhjelpe situasjonen. Dette tyder på at bruken av Forsvaret under krisen var veloverveid og kalkulert i forhold til myndighetenes primære målsetting om å redde liv og helse.

Prosedyreverket ga beslutningstakere fastsatte handlingsmønstre og hjemmel for beslutninger. Selv om det forelå et slikt prosedyreverk, peker myndighetenes granskning på at det allikevel er rom for forbedringer. Dette indikerer for det første at prosedyreverket ble prøvet, og dernest at dette ikke leverte optimale løsninger for krisen i In Amenas, men må videreutvikles til å omfatte kriser av slike dimensjoner og kompleksitet.

Sammenfattet er det grunn til å tro at det instrumentelle perspektivet kan gi stor forklaringskraft på Forsvarets støtte under krisen i In Amenas. Indikatoren hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon mister noe av sin forklaringskraft, da det ikke forelå uenighet om å bruke Forsvaret i krisen, og dermed bortfalt behovet for å instruere gjennom autorative beslutninger. Imidlertid peker både respondenter og myndighetenes egen granskning mot at de to øvrige indikatorene utgjorde en vesentlig del av hvordan aktørene forholdt seg til krisen. Bruken av Forsvaret skjedde som et resultat av veloverveide vurderinger og kalkulasjoner i forhold til myndighetenes mål for krisehåndteringen. På samme måte omtales fastsatte prosedyrer og formelle regler som helt avgjørende under de kritiske januardagene i 2013. Prosedyreverket styrket organisasjonenes og aktørenes atferd og anga myndighetsforhold og formelle roller.

---

## 5.2 Forsvarets støtte i et kulturelt perspektiv

Analysen vil på samme måte som for det instrumentelle perspektivet, bruke de tre indikatorene som ble presentert i kapittel 3.1.2. Analysen baserer seg på de data som respondentene har gitt under intervju og offentlige granskninger supplerer funnene der dette er naturlig og relevant. Hver indikator oppsummeres før forklaringskraften til det kulturelle perspektivet vurderes.

### 5.2.1 Forsvarets støtte var basert på erfaringsbasert bruk av militære ressurser.

Denne kulturelle indikatoren viser til tidligere erfaringer som metode for problemløsning. Organisasjoner vil basere seg på tidligere ervervet erfaring når de skal finne løsninger på problemer og kriser som må håndteres. Kulturelle og uformelle normer vil oppstå som følge av at organisasjonene har erfart og lært av handlemåter som har fungert i like eller lignende situasjoner før. Erfaring mellom sivile og militære aktører vil dermed kunne utløse nesten intuitive handlinger, uten forutgående overveielser og rasjonelle kalkulasjoner. Basert på dette vil det være nyttig å vurdere respondentenes forhold til *tidligere erfaringer med bruk av militære ressurser*. Det vil også være nyttig å diskutere *i hvor stor grad tidligere erfaringer omdannes til læring* for de involverte aktørene i form av uformelle normer som «sitter i veggene».

Tidligere erfaringer med bruk av Forsvaret i denne type krise vil kunne variere fra organisasjon til organisasjon. For UD's vedkommende er det forholdsvis lang tid mellom hver gang de fungerer som et lederdepartement. For Forsvaret vil det imidlertid være hyppigere tilfeller av støtte og samarbeid med ulike departementer og situasjoner. For departementenes del kan det virke som at tidligere erfaringer med bruk av militære ressurser, antar en mer formell form enn i form av uformelle normer. Fra UD responderes det at:

*Man ser ikke tilbake på tidligere erfaringer. Imidlertid ligger dette i marginen. Det slår ubevisst inn. Forsvaret inngår som en del av oppsettet. Liaisonene fra Forsvaret er en del av planverket.*

---

FD går enda lengre i å antyde at tidligere erfaringer handler om instrumentelle og formelle prosesser:

*Erfaringer i seg selv er kjempeviktige, da snakker vi om erfaring med øving på prosedyrer og regelverk. Erfaring med bruk av prosedyrer og regelverk er viktig. Vi hadde lite erfaring på strategisk nivå med bruk av disse typer ressurser. Erfaring opparbeides gjennom planmessig øvingserfaring.*

Departementenes uttalelser peker i retning av at erfaringer med militære ressurser foregår i formelle rammer. Erfaringer som intuitive handlingsmåter og uformelle tradisjoner synes å ha liten eller ingen relevans. I stedet peker begge departementer på viktigheten av formelle systemer, prosedyrer og regelverk. Verdien av erfaringer synes å ligge i det etablerte og skrevne prosedyreverket. Det er erfaringer med å bruke de etablerte prosedyrene for militære ressurser som fremhever dette i motsetning til intuitive og kreative handlinger basert på lite eller ingen rasjonelle overveielser.

For Forsvarets del blir spørsmålet i hvor stor grad de opplever at erfaring med å støtte sivile myndigheter var relevant for krisen i In Amenas. Også respondenten fra Forsvaret legger seg på en mer formell linje. «*Det er litt avhengig av hvem som sitter der og har med seg erfaringer. Stort sett var erfaringene basert på øving. Erfaring fra stabsøvelsene var veldig relevante*». Her snakker respondenten om selve metodikken for krisehåndtering. Stabsøvelser i Forsvaret dreier seg om å anvende gjeldende planverk og instruksverk, i en setting hvor tenkte scenarioer utspiller seg. Man tester i hovedsak hvor gode de formelle planene og instruksene er i ulike situasjoner, i stedet for å bruke kreative og intuitive løsninger på problemer.

Disse svarene på hvordan organisasjonene ser på tidligere erfaringer med bruk av Forsvaret, kan også indikere hvordan erfaringslæring håndteres for å forberede seg på nye kriser. Også på dette området heller departementene mot en formalisering når det gjelder å omdanne erfaringer til læring i egen organisasjon. UD's respondent omtaler konservering av erfaringer på følgende måte:

---

«Vi lager skriftlige tilbakemeldinger. Det er måten vi implementerer tilbakemeldinger på. Det er en prosess og et system på dette». Respondenten er tydelig på at det gjennomføres muntlige og skriftlige prosesser etter en krisehåndtering. Dette er det laget et system for som formaliseres for deretter å implementeres i egen organisasjon.

FD håndterer erfaringer på en lignende måte. «Hver gang etter en stabsøvelse eller en krise lages det erfaringsrapporter i avdelingene. Det finnes en manual som oppdateres etter hver hendelse. Dette er et systematisert arbeid». Her forklarer respondenten fra FD at det er en seksjon innland i departementet som «eier» manualen og prosedyrene ved erfaringshåndtering. Respondenten forklarer også at hensikten med dette er å overføre erfaringer til prosedyrer. Disse prosedyrene vil også bli overført ned til etaten Forsvaret. Forsvarets respondent er på sin side kort og konsis på spørsmål om hvordan erfaring håndteres. Han svarer ganske enkelt at «det blir skrevet rapporter, og det ble skrevet en rapport etter In Amenas». Her omtales igjen selve metodikken for krisehåndtering som det vesentlige for etaten Forsvaret. Det synes klart at erfaringer spiller en rolle for både UD, FD og Forsvaret. Imidlertid handler det i stor grad om å formalisere erfaringer og omdanne disse til formelle og skrevne prosedyrer.

Statoil, som var direkte berørt av krisen i In Amenas, og som også samvirket med myndighetene, har en sammenfallende tilnærming til erfaringer og læring. Respondenten hadde følgende å si om temaet:

*Det var en fordel å ha med seg personer som hadde vært borti gisselsituasjoner. Det var nyttig. Det å ha stått i operasjonelle kriser er nyttig, men det er viktigere å følge prosedyrene og boka enn å ha erfaring med skarp krisehåndtering.*

*Erfaringsoverføring er vanskelig. Vi har en sentral stab som skal hjelpe alle enheter med å dele erfaringer og forberedelser. Vi har en styrende dokumentasjon på krisehåndtering, denne tar ikke høyde for all erfaringsoverføring.*

---

Myndighetenes granskningsrapport omtaler ikke tidligere erfaringer med bruk av Forsvaret særskilt. Imidlertid gjøres det en bemerkning i redegjørelsen av Forsvarets bidrag: «*Det var enkelte uklarheter om ansvarsforhold, organisering og rollefordeling mellom UD, helsemyndighetene og Forsvaret*». (Myndighetenes granskningsrapport 2013. s. 29).

Rapporten omtaler videre behovet for en gjennomgang og klargjøring av disse forholdene blant departementene, med UD som initiativtaker. Rapporten forklarer ikke hva disse uklarhetene går ut på, eller hvilke konsekvenser de hadde for utførelsen. Det er imidlertid en nærliggende tanke at uklarheter rundt organisering og roller kan tyde på et svakt eller manglende erfaringsgrunnlag. Erfaringer opparbeidet over tid, hvor Forsvaret jevnlig har inngått som en del av myndighetenes kriseapparat, skulle kunne gjøre til at roller og organisering var godt innarbeidet. På den måten ville sannsynligheten for at uklarheter kunne oppstå, reduseres vesentlig. Det er ingen indikasjoner i rapporten som peker i retning av at erfaringsgrunnlaget var årsaken til at uklarheter oppsto. Det vil dermed ikke kunne konkluderes med dette basert på innholdet i myndighetenes granskning.

## **OPPSUMMERING**

Erfaringer og erfaringslæring i et kulturelt perspektiv handler om uformelle normer og handlinger som utføres nesten intuitivt. Dette baserer seg på tradisjoner som vokser fram over tid og handlingsmåter som «sitter i veggene». Handlinger basert på erfaringer vil i en slik kontekst foretas uten rasjonelle kalkulasjoner, og uten grundige overveielser i et mål - middel perspektiv. Respondentenes svar resonnerer ikke så godt med disse forutsetningene.

Riktignok blir erfaringer brukt av aktørene, men det handler i stor grad om å gjøre erfaringer til formelle prosedyrer og derigjennom formelle og skrevne handlemåter som ikke baserer seg på intuitiv tenkning. Erfaringer skal dokumenteres og implementeres i organisasjonenes formelle prosedyreverk. Det er også på denne måten at organisasjonen lærer av erfaringer, nettopp ved å gjøre de dokumenterbare og etablere fastsatte handlingsmønstre basert på ervervede erfaringer. Det er også verdt å legge merke til at samtlige respondenter har en lignende formening om erfaringer og læring i sine organisasjoner.



---

## 5.2.2 Erfaringsbaserte relasjoner

Denne kulturelle indikatoren omhandler også de uformelle normene som det kulturelle perspektivet framholder. Uformelle normer oppstår relasjonelt gjennom at medlemmer og aktører internaliseres og tilegner seg erfaringer gjennom daglig samarbeid med kollegaer. Det oppstår en omforent forståelse av problemløsning gjennom relasjonsbygging. Daglig samvirke og personlige relasjoner skaper tradisjoner for samhandling og en intuitiv gjensidig forståelse av problemløsning, uten formelle og autorative instruksjoner og myndighetsutøvelse.

Erfaringsbaserte relasjoner baserer seg på den personlige kjennskapen aktørene hadde til hverandre under krisen. Det blir derfor viktig å gjøre rede for i hvor stor grad den personlige kjennskapen til aktørene var viktig, og hvordan samhandlingen foregår under daglig drift og under kriser. Representanten fra UD forklarer at:

*Personlig kjennskap er en ganske viktig faktor. Særlig teamlederne bør du ha en god kjemi med. Ca. halvparten av de som befant seg i krisestaben var kjente for hverandre. Viktigheten kommer til syne når til dels upopulære avgjørelser skal tas. Det er viktig å vite at ikke avgjørelsene faller i vond jord. Når det gjelder samhandling så er det et fast oppsett, det er en beredskapspool. Man kjenner hverandre gjennom et langt liv. Man kjenner folk.*

Disse utsagnene kan tyde på at for UD's kriseledelse var de personlige relasjonene mellom aktørene viktige. Det snakkes om god kjemi mellom personene, og dette hjemles med viktigheten av at avgjørelser ikke treneres eller blir møtt med innsigelser. Beslutninger må kunne effektueres selv om disse kan oppfattes som upopulære. Dårlige relasjoner mellom aktørene kan på sin side føre til mistenksomhet og et økt personfokus, fremfor saklig og objektive beslutninger. Respondentens syn på relasjoner i det daglige, kan tyde på kjennskapen til de man skal samhandle med, opparbeides gjennom at de samme individene man møter i en krise er de samme som inngår i fastsatte beredskapsordninger. Denne ordningen gjør at kjennskapen og relasjonene til hverandre bygges opp over tid, og har en antatt positiv effekt når en krise først inntreffer. Det å «kjenne folk» skaper en merverdi i en krise, da antatte vanskelige beslutninger vil være lettere å akseptere basert på gjensidig tillit.

---

FD og Forsvaret har et til dels motstridende syn på hvorvidt relasjoner for det første var vesentlig i krisehåndteringen, og for det andre hvorvidt det faktisk er mulig å oppnå.

Respondenten fra FD forklarer:

*Det var vanskelig å få tilstrekkelig taletid med de aktørene man samhandlet med. Dessuten var mye av det som ble sagt ikke direkte relevant for å løse situasjonen. Det er vanskelig å forberede seg på samhandling, da det er store utskiftninger og rotasjoner av personell. Det er helt urealistisk å forvente samme samhandling i fred som i krise, grunnet hyppige utskiftninger av personell. Man forholder seg i stedet til hierarkiet når samhandling skal skje. Fra FD går det henvendelse til Forsvarets ledelse som organisasjon, fremfor personellet i Forsvaret.*

Respondenten fra Forsvaret sier på sin side at:

*Relasjonene mellom aktørene var veldig viktig. Du må ha gått opp linjene fra før, og tillitsbygging. Det tar tid å bygge opp tillit. Det er veldig, veldig viktig. Det er ingen tvil om at det hadde vært viktig å være en del av liaisonteamet tidligere og øvet med dem. Jeg er usikker på samhandlingen mellom aktørene i fredstid og krise. Imidlertid kan det sies på generelt grunnlag at det strategiske nivået (politiske) i større grad kan være med på øvinger. Vi trenger føringer fra det politiske nivået i en krise.*

Her skiller respondentenes syn seg vesentlig i forhold til *forventninger* om relasjoner og samhandling. I følge FD er det i det hele tatt urealistisk å forvente at relasjoner kan skapes, grunnet hyppige utskiftninger av personell. Man bør ikke basere krisehåndteringen på relasjoner, men i stedet forholde seg til formelle prosesser. Det kan virke på respondenten fra FD, at relasjonene i krisestaben ikke bidro til måloppnåelse. Verdien av relasjoner nedvurderes også, og ansees som mindre viktig enn formelle prosedyrer og regler. For respondenten som snakket på vegne av Forsvarets ledelse var derimot relasjoner og forventninger om samhandling vesentlig viktigere. Relasjonenes verdi ligger i følge Forsvaret i den tilliten som dette gir. Det bemerkes at tillitsbygging er en prosess som går over tid og denne tilliten bygges gjennom relasjonell samhandling. Det er respondentens oppfatning at krisehåndteringen ville vært tjent med at aktørene hadde vært mer sammen i forkant og bygget opp relasjoner før krisen inntraff.

---

Det divergerende synet på relasjoner mellom et sivilt embetsverk og en militær utøver kommer også til syne gjennom måten FD fremholder prosedyrer og hierarki som viktigst. Mens Forsvaret derimot etterspør mer deltakelse, relasjonsbygging og samhandling med det politiske nivået i departementet.

Statoil, som også etablerte egen kriseledelse, og som samhandlet med myndighetene, har en klar formening om verdien av relasjonsbygging:

*Statoil har laget et treningsopplegg for liaisoner som også andre inviteres med på. Blant annet UD, politiet og Forsvaret. Et svært viktig poeng med dette opplegget er å bli kjent med folk. Bli kjent med de folkene man skal samarbeide med i kriser, eller «kjentmannsordningen» som vi kjenner fra Forsvaret. Dette handler også om å vite hva de andre vet, eksempelvis UD, slik at begge parter skjønner situasjonen likt. Når vi har blitt kjent med disse folkene, eksempelvis Forsvaret, er det en stor fordel for Statoil. Da kan vi eksempelvis bare ringe opp våre kjentfolk. Når vi møtes og prater sammen skapes det gode relasjoner og gjensidig forståelse. Dette er viktig. Vi i Statoil holder relasjonene varme til politi, spesialstyrker og UD. Det er vår medisin.*

Statoil fremholder at relasjoner er av vesentlig betydning, og at relasjonsbygging må skje kontinuerlig og før en faktisk krise inntreffer. Verdien av relasjoner ligger i følge Statoil i gjensidig situasjonsforståelse. Det å forstå situasjonen man står ovenfor likt, vil kunne skape effektivitet i forhold til eksempelvis informasjonsutveksling og målrettede tiltak.

Respondenten snakker om at relasjoner gir organisasjonen en fordel. Det er grunn til å tro at den fordelen omhandler blant annet tidsbesparelser. Det kan for eksempel være tidsbesparelse i det kontakt skal etableres, og i den pågående samhandlingen. Gode relasjoner og kjennskap til aktører gjennom øving og samhandling, vil kunne skape den intuitiviteten som det kulturelle perspektivet omtaler.

Myndighetenes egen granskningsrapport omtaler ikke relasjoner i seg selv. Imidlertid kan rapportens uttalelse om Forsvarets bidrag, som nevnt i foregående punkt, også tolkes i et relasjonelt lys. «Det var enkelte uklarheter om ansvarsforhold, organisering og rollefordeling mellom UD, helsemyndighetene og Forsvaret». (Myndighetenes granskningsrapport 2013. s. 29). I det foregående punktet ble denne konklusjonen stilt opp mot påstanden om manglende erfaring med bruk av militære ressurser. På samme måte kan uklare ansvarsforhold,

---

organisering og rolleforståelse sees i lys av mangelfulle eller dårlige relasjoner mellom aktørene. Manglende samtrening og liten kjennskap til hverandres kompetanser, kan skape uklarheter rundt hvem som har ansvaret og hvilke roller som skal fylles. Rapportens konklusjon kan også sees i lys av respondenten fra UD, som forklarer at relasjoner er viktige når til dels vanskelige beslutninger skal fattes. Da rapporten ikke tilbyr en forklaring på årsaksforholdene til disse problemene, kan det heller ikke her konkluderes med at uklarheter skyldes relasjonelle forhold.

## **OPPSUMMERING**

Erfaringsbaserte relasjoner i et kulturelt perspektiv handler om at medlemmene i organisasjonene internaliseres og tilegner seg erfaringer gjennom daglig samvirke med andre aktører. Det oppstår en omforent forståelse av problemløsning som fører til nærmest intuitive handlingsmønstre. Det første som må nevnes er at de formelle organisasjonene har ulike tolkninger av relasjoners betydning. FD skiller seg klart ut, da de fremholder at relasjoner for det første er svært vanskelige å etablere grunnet hyppige rotasjoner av personellet. Derneft at det styrende for krisehåndtering må være det formelle og instrumentelle i form av hierarki og prosedyrer. De øvrige respondentene er samstemte i at relasjoner har en vesentlig verdi. Verdien gjenkjennes på tre måter. For det første er relasjoner viktige når til dels vanskelige beslutninger fattes. Gode personlige relasjoner har lettere for å skape gehør blant aktørene, og kan redusere innsigelser og trenering av tiltak. For det andre er relasjoner viktige i betydningen av tillit. Tillit opparbeides over tid gjennom samhandling. Tillit blir viktig i en krise som In Amenas, da man må være sikker på at samarbeidspartene er kompetente til å håndtere en vanskelig situasjon. For det tredje settes relasjoner i sammenheng med effektivitet. Gode opparbeidede relasjoner kan være tidsbesparende når en krise inntreffer. Både når kontakt skal etableres og når samhandlingen kommer i gang. Viktigheten av jevnlig relasjonsbygging kommer også til uttrykk hos respondentene. Forsvarets ledelse etterspør mer deltakelse under øving fra det politiske nivået. Dette da politiske føringer under en krise er viktig, og derfor også bør øves på. Statoil fremhever sin liaisonopplæring hvor blant annet Forsvaret og UD deltar. Det å ha en gjensidig situasjonsforståelse gjennom samtrening ansees som viktig for krisens håndtering. Det er derfor grunn til å hevde at relasjoner mellom aktørene har en stor forklaringskraft når Forsvarets deltakelse under krisen i In Amenas skal forklares.

---

### 5.2.3. Passende atferd

Denne kulturelle indikatoren har sitt utspring i det som er essensen av uformelle normer. Bruken av militære ressurser som en «passende atferd», betinger at handlingsalternativene og fremgangsmåtene ikke var nedfelt skriftlig. Handlingene baserte seg i stedet på aktørenes verdier og det som ble oppfattet som rimelig eller akseptabelt. Denne formen for krisehåndtering baserer seg på en kultur som har vokst fram over tid og «sitter i veggene» hos organisasjonene. I dette perspektivet ble Forsvaret sett på som et passende virkemiddel blant andre alternativer.

En «passende atferd» forutsetter at denne ble utløst i fravær av instruksjoner eller andre prosedyrer som gir føringer for handlingsalternativene. Hvorvidt prosedyrer og regelverk var styrende for bruken av Forsvaret under krisen, ble gjennomgått i analysens punkt 5.1.3. Her fremkommer det at skriftlige og formelle normer i aller høyeste grad var gjeldene under krisen. Respondentene hadde en klar oppfatning av hvor viktig dette var. Fra FD ble det poengtert at: *«Vi har fastsatte prosedyrer for bruk av Forsvarets ressurser og det finnes veldig klare prosedyrer for utløsning av militære ressurser. Prosedyrene ble fulgt i all sin hovedsak»*. På samme måte slutter respondenten fra UD seg til prosedyrenes viktighet: *«Det ligger et regelverk til grunn. Du må ha lest og øvd på prosedyrene mange ganger når krisen inntreffer»*. Også Statoil beskriver at prosedyrer og formell dokumentasjon brukes når kriser inntreffer: *«Vi har utviklet prosedyrer gjennom et «incident commander kurs». Det er viktigere å følge prosedyrene og boka enn å ha erfaring fra kriseledelse. Vi har en styrende dokumentasjon på krisehåndtering»*. Endelig omtaler myndighetenes egen granskning prosedyrer og planverk: *«UDs krise - og beredskapsplanverk er først og fremst utformet med tanke på håndtering av kriser som berører norske borgeres liv og sikkerhet. Planverket må oppdateres og utvikles til også å gjelde flerdimensjonale kriser»*. (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 4 og 9). Basert på denne entydige redegjørelsen fra respondenter og granskningsrapport, vil det være uriktig å hevde at militære ressurser ble utløst i fravær av prosedyrer og regelverk. Formelle normer og beskrivelser av handlingsalternativer var i aller høyeste grad gjeldende ved bruken av Forsvaret. Betingelsen om at beslutninger ble tatt som passende handlinger bortfaller dermed under denne krisehåndteringen.

---

Kan det likevel tenkes at Forsvaret ble ansett som et passende virkemiddel blant andre alternativer? Respondenten fra FD tilbakeviser dette da det hevdes at: «*Forsvaret var de eneste som hadde mulighet til å stille de ressursene som trengtes i denne krisen*». Hovedmålet til norske myndigheter var å redde norske statsborgeres liv og helse. Derfor ble medisinsk evakueringskapasitet den prioriterte ressursen. Forsvaret har både egne flymaskiner i beredskap og avtale med sivil luftfart om bruk av fly i en krise. I tillegg har Forsvaret militært personell som er trent for nettopp dette formålet, og forberedt på medisinsk evakuering fra konfliktområder. I dette perspektivet synes uttalelsen fra FD å være rimelig og rasjonell. Forsvaret var de eneste som hadde ressursene for å bringe hjem norske statsborgere og hente disse ut fra en væpnet konflikt i Algerie. Det medfører at andre alternativer ikke kunne bli vurdert fordi de simpelthen ikke var relevante i forhold til behovet. Bruken av militære ressurser kan dermed sies å være et resultat av nødvendighet, snarere enn et passende virkemiddel i den gitte situasjonen.

Myndighetenes granskning åpner i litt større grad for en vurdering av passende versus nødvendig handling. I konklusjonen beskriver de virkemidlene på følgende måte:

*En viktig oppgave for norske myndigheter var å tilby Algerie relevante norske ressurser for krisehåndteringen. Dette ble gjort. Algeriske myndigheter ble tilbudt både forhandlingsbistand, medisinsk evakueringskapasitet og identifiseringskompetanse, selv om det ikke forelå konkrete anmodninger om verken slik eller annen type bistand. (Myndighetenes granskningsrapport. 2013. s. 3).*

Denne konklusjonen viser at de algeriske myndighetene som hadde ansvaret for krisehåndteringen ikke på noen måte hadde bedt om generell bistand eller spesielle ressurser. Norske myndigheter valgte allikevel å tilby og utløse ulike typer nasjonale ressurser. Spørsmålet blir hvorvidt de nasjonale ressursene som ble tilbudt, ble sett på som passende. Eller om det lå rasjonelle vurderinger til grunn for valgene. I utgangspunktet kunne norske myndigheter trekke på hele det norske Forsvarets portefølje. Det er imidlertid to forhold som kan peke på at nettopp disse ressursene ble tilbudt. For det første var myndighetenes primære målsetting å redde liv og helse til norske statsborgere. Forhandling, identifisering og evakueringsressurser er i utgangspunktet ikke direkte kamp - og voldsutøvende virkemidler. Det er snarere ressurser som er ment til å håndtere situasjoner på en ikke voldelig måte.

---

For det andre tyder granskningen på at de ressursene Algerie ble tilbudt var overveid i forhold til den situasjonen algeriske myndigheter befant seg i:

*Erfaringer viser at stater vil være tilbakeholdne med å akseptere bistand fra andre land. Ikke minst gjelder det utplassering av fremmede staters personell på eget territorium. Landets ledelse vil nødig skape inntrykk av at de selv ikke er i stand til å utøve sin myndighet. Et terroranslag kan ha som siktemål å skape inntrykk av at disse er avhengig av eksterne makters militære eller annen støtte. (Myndighetens granskningsrapport. 2013. s. 6 og 7).*

Selv om algeriske myndigheter ikke eksplisitt hadde bedt om ressurser fra Norge tyder granskningen på at de ressursene norske myndigheter utløste ikke var et resultat at tilfeldige omstendigheter. Det kan tyde på at norske myndigheter overveide algerisk suverenitet, evne til å utøve egen krisehåndtering og evne til egen suverenitetshevdelse. På den måten virker de ressursene Norge bidro med til å være tilpasset norske myndigheters primærfokus, og tilpasset situasjonen algeriske myndigheter befant seg i. De militære ressursene var ikke nødvendigvis bare passende, men avpasset myndighetenes mål og algerisk suverenitet.

## **OPPSUMMERING**

Bruken av Forsvaret som et passende virkemiddel forutsetter i et kulturelt perspektiv, at det ikke forelå formelle og skriftlige prosedyrer som styrte handlingsalternativene til aktørene. Dette premisset bortfaller da det tydelig går fram, både hos respondenter og gjennom myndighetenes granskning, at prosedyrer, regelverk og formelle normer var av vesentlig betydning for krisehåndteringen. Det er også grunn til å tro at de militære kapasitetene som norske myndigheter utløste, var et resultat av grundige overveielser fra myndighetenes side, heller enn en verdibasert og passende handling basert på en følelse av hva som ville være riktig. Hensynet til algeriske myndigheters suverenitet og evne til selvstendig krisehåndtering synes å ha veiet tungt i myndighetenes vurderinger. I tillegg synes det klart at de militære kapasitetene var spisset mot myndighetenes primære målsetting om å redde norske borgeres liv og helse.

---

## 5.2.4 Delkonklusjon. Forsvarets støtte i et kulturelt perspektiv

Ovenfor har Forsvarets støtte under krisen blitt diskutert gjennom kulturelle indikatorer basert på en teoretisk forventning om kulturelle funn. En indikator på at kulturelle og uformelle normer kan forklare Forsvarets støtte under krisen, er *erfaringsbasert bruk av militære ressurser*. Erfaringer og erfaringslæring i et kulturelt perspektiv baserer seg på tradisjoner som vokser fram over tid. Erfaringsbaserte handlemåter foretas uten grundige overveielser i forhold til mål og midler, og uten forutgående rasjonelle kalkulasjoner. Respondentene har et omforent syn på erfaringsbasert bruk av Forsvaret under kriser. Erfaringer har verdi i betydningen av at disse omgjøres til formelle prosedyrer og nedskrevne handlingsmåter. Det er et poeng at erfaringer fra krisehåndtering ikke forblir taus kunnskap, men i stedet implementeres og dokumenteres i organisasjonenes formelle prosedyreverk. Det er også på denne måten organisasjonene lærer og sikrer erfaringsoverføring fra krisehåndtering. Den intuitive tenkningen er lite fremtredende og bruken av Forsvaret i In Amenas basert på kulturelle erfaringer har derfor lav forklaringskraft.

En annen indikator på kulturelle prosesser er *erfaringsbaserte relasjoner mellom aktørene*. Denne indikatoren tilsier at relasjonen mellom menneskene er det viktige. Disse tilegner seg erfaringer gjennom daglig samvirke med andre og det oppstår en omforent og nesten intuitiv forståelse av problemløsning. FDs syn på relasjoner skiller seg klart fra de øvrige respondentene. I følge FD er relasjoner vanskelig å etablere da personer bytter roller ofte. Dernest bør formelle forhold som hierarki og skrevne prosedyrer være styrende for krisehåndtering. De øvrige respondentene er samstemte i at relasjoner hadde en vesentlig verdi under In Amenas - krisen. Relasjonenes betydning kommer til syne når vanskelige beslutninger skal tas. Når tillit skal etableres over tid, og relasjoner er viktig når effektive og tidsbesparende tiltak skal iverksettes. Gjensidig tillit og jevnlig relasjonsbygging ansees som svært viktig under og forut for In Amenas. Selv om FD ikke anerkjenner betydningen av relasjoner, ansees de øvrige respondentenes syn å gi erfaringsbaserte relasjoner høy forklaringskraft.



---

Den tredje kulturelle indikatoren sier at bruken av Forsvaret var et passende virkemiddel basert på uformelle normer og verdier. Denne indikatoren forutsetter at det ikke forelå formelle og skriftlige prosedyrer og regler som styrte aktørenes atferd. Beslutninger i dette perspektivet baserer seg heller på aktørenes verdier og uformelle tradisjoner som har vokst fram i organisasjonene over tid. Denne forutsetningen bortfaller ganske tydelig da både respondenter og myndighetenes egen granskning peker på viktigheten prosedyrer og formelle regler hadde under krisen. Svært mye tyder også på at de militære ressursene som ble besluttet brukt, var et resultat av grundige overveielser fra norske myndigheter. Hensynet til algeriske myndigheters selvstendighet og ansvar for krisehåndtering på eget territorium synes å ha vært viktig. I tillegg virker de militære kapasitetene å være spisset og tilpasset myndighetenes mål om å redde norske borgeres liv og helse. Bruk av Forsvarets ressurser som en «passende atferd» synes derfor å ha svært liten relevans.

## 6. Konklusjoner

I kapittel 5 har Forsvarets støtte til krisehåndteringen i In Amenas blitt analysert. Analysen har tatt sikte på å se hendelsen gjennom et organisasjonsteoretisk perspektiv. Til det formålet har Christensen et.al 2009 sine perspektiver blitt benyttet. Analysen sees gjennom et instrumentelt og et kulturelt perspektiv, hvor disse på hver sin måte kan forklare bruken av Forsvaret i et organisatorisk søkelys. Basert på disse perspektivene er det utledet indikatorer som peker i retning av instrumentelle eller kulturelle forklaringsmåter. I det følgende vil hovedfunnene bli presentert. Disse baserer seg på data fra respondenter og myndighetenes egen granskning etter krisen. Først vil instrumentelle funn presenteres, deretter kulturelle. Avslutningsvis vil det konkluderes med hvilket perspektiv som i størst grad kan forklare organisasjonenes atferd.

---

## 6.1 Hovedfunn

De instrumentelle indikatorene som analysen har dreid seg om, er at organisasjonene utøver myndighet og instruksjon basert på et formelt hierarki. At organisasjonene foretar rasjonelle kalkulasjoner av konsekvenser, og at organisasjonene følger formelle og fastsatte prosedyrer og regler.

Myndighetenes behov for å utøve instruksjon var svært liten i denne krisen. Dette skyldes en bred politisk enighet om at Forsvaret var en ressurs som skulle anvendes.

Instruksjonsmyndigheten kan ikke sies å ha stor gyldighet i denne krisen. Det betyr ikke at kriseledelsen ikke hadde myndigheten til å beslutte, men heller at omstendighetene ikke testet dette forholdet under In Amenas. Imidlertid tyder mye på at myndighetene brukte Forsvaret basert på rasjonelle kalkulasjoner i forhold til myndighetenes mål. Det overordnede målet var å redde liv og helse til norske statsborgere. Til det formålet var Forsvaret det beste virkemiddelet og tilpasset målet. Det kommer også til uttrykk ved at de konkrete ressursene Forsvaret stilte, var spisset mot medisinsk evakuering. Det er grunn til å hevde at bruken var en instrumentell og formålsrasjonell handling. Kalkulasjoner ble gjort både i forhold til risiko, i forhold til algeriske myndigheter og vurderinger i en sikkerhetspolitisk ramme. Det forelå med andre ord en veloverveid beslutning bak å utløse militære ressurser.

Det tydeligste instrumentelle funnet finnes i bruken av formelle prosedyrer og regler. Dataene peker entydig i retning av at prosedyreverket var av vesentlig betydning under krisen. Det blir beskrevet av respondenter som helt avgjørende. Formelle prosedyrer og regelverk angir faste handlingsmønstre og styrer dermed atferden til aktørene og organisasjonene. Det fantes klare beskrivelser av hvordan organisasjonene skulle gå fram når militære ressurser skulle anvendes i denne type krise. Prosedyrene ble i all hovedsak fulgt. Prosedyrene ga også en klar føring på ansvarsfordeling, organisering og rollefordeling. Selv om prosedyrene beskrives som svært viktige, gir også myndighetenes egen granskning tilbakemelding om at forbedringer er nødvendig. Prosedyrene var ikke i tilstrekkelig grad tilpasset en flerdimensjonal krise av typen In Amenas. Det er likevel liten tvil om at formelle normer gjennom fastsatte prosedyrer og regler var helt avgjørende i krisehåndteringen og gis derfor stor forklaringskraft.

---

De kulturelle indikatorene som dataene er blitt anvendt mot, er at bruken av Forsvaret baserte seg på erfaringer med militære kapasiteter, erfaringsbaserte relasjoner mellom aktørene og at det ble gjort i fravær av instruksjoner og ansett som en «passende atferd».

For å starte med det siste først. Gjennomgangen av det instrumentelle perspektivet har vist at instruksjoner og prosedyrer hadde stor innvirkning på krisehåndteringen. Da prosedyrer var av avgjørende betydning, er det svært liten grunn til å tro at fravær av prosedyrer kan tillegges forklaringskraft. På samme måte vil bruken av Forsvaret som en «passende atferd» ikke kunne tillegges vekt. Analysen har vist at bruken av Forsvaret var en veloverveid beslutning, basert på rasjonell kalkulasjon. Erfaringer i form av uformelle normer og intuitive handlinger kan heller ikke tillegges vekt. Analysen har vist at erfaringer ikke fremkommer som intuitive handlinger. Riktignok er erfaringslæring viktig for organisasjonene, men det dreier seg da om å omdanne erfaringer til formelle prosedyrer og gjøre disse til en del av de formelle normene og fastlagte handlingsmønstrene som organisasjonene retter seg etter. Det er også på denne måten organisasjonene gjennomfører erfaringslæring. Erfaringer dokumenteres og nedfelles i organisasjonenes formelle styringssystemer.

Den siste kulturelle indikatoren skiller seg imidlertid ut i forhold til at denne tillegges stor vekt av respondentene. Riktignok har FD et noe moderat syn på relasjoners betydning. Men de øvrige respondentene fremhever viktigheten av erfaringsbaserte relasjoner mellom aktørene. Det er tre årsaker til at relasjoner mellom mennesker ansees som viktig.

For det første blir relasjonene viktige når til dels vanskelige beslutninger skal tas.

Kjennskapen til hverandre vil presumptivt kunne forhindre innsigelser og trenering av beslutninger. For det andre er relasjoner viktig i sammenheng med tillit. Tillit under krisen i In Amenas peker mot tillit til at samarbeidspartnere er kompetente til å håndtere en vanskelig situasjon hvor liv står på spill. Endelig settes relasjoner i sammenheng med effektivitet. Med effektivitet menes relasjoner som tidsbesparende. Både når kontakt mellom aktører skal etableres og når den flerdimensjonale samhandlingen har kommet i gang. Det ligger i en krises natur at tidsperspektivet innvirker på muligheten for å redde liv og helse.

Samlet sett tillegges det instrumentelle perspektivet, og de instrumentelle faktorene størst forklaringskraft. Dette i form av at Forsvarets støtte i svært stor grad var et resultat av rasjonell kalkulasjon og grundige overveielser i et mål - middel perspektiv.

---

I tillegg var formelle normer i form av prosedyrer av vesentlig betydning for bruken av Forsvaret og håndtering av krisen. Formelle prosedyrer blir beskrevet som helt avgjørende. De formelle normene er dominerende sammenlignet med uformelle, kulturelle og tradisjonsbundne faktorer. Både respondenter og myndighetens granskning omtaler formelle strukturer og prosesser som det styrende for å anvende militære ressurser under krisen i In Amenas.

De kulturelle faktorene kan ikke samlet sett gi en tilsvarende forklaring på hvordan organisasjonene handlet da militære ressurser ble utløst under In Amenas. Forsvarets støtte som en passende handling i fravær av formelle normer og prosedyrer, er lite sannsynlig med tanke på hvilken vekt disse ble tillagt. Det er på tilsvarende måte lite som tyder på at tradisjoner og erfaringer som intuitive handlinger kan forklare hendelsene. Det er et mål for organisasjonene å gjøre erfaringer formelle, i tillegg kan ikke Forsvarets bistand sies å være passende i betydningen av en skjønnsmessig vurdering. Forsvarets støtte var heller målrettet i forhold til myndighetens målsetting. Imidlertid viser deg seg at den ene kulturelle faktoren, erfaringsbaserte relasjoner, verdsettes svært høyt av respondentene. Verdien av mellommenneskelige relasjoner grunnis på en slik måte, at det er grunn til å hevde at selv om formelle prosedyrer og rasjonelle kalkulasjoner er det som styrer Forsvarets deltakelse, er samhandlingen mellom mennesker viktig i flere dimensjoner. Kanskje er det slik at når en krise inntreffer og mennesker er i fare, vil det å ha kjennskap til de man samarbeider med ha en verdi som ikke prosedyrer eller formelle regler kan erstatte.

Norsk statsforvaltning er relativt lite fragmentert, relativt godt samordnet og ganske effektive i kriser. Disse funnene viser en statsforvaltning som håndterer en krisesituasjon godt i motsetning til Gjørsvik kommisjonens rapport etter 22 juli terroren. En utfordring kan være at kommersielle eller halvstatlige organisasjoner kan «forkludere» de instrumentelle og formelle prosedyrene i håndtering av kriser.

---

## 7. Hvilke lærdommer kan utledes

En viktig lærdom fra denne studien kan være dualiteten og den gjensidige avhengigheten som ligger i det instrumentelle og det kulturelle. De to organisasjonsteoretiske perspektivene er ikke gjensidig utelukkende. Imidlertid vektlegger de for så vidt forskjellige sider ved hvordan organisasjoner er og hva organisasjoner gjør. De to klart mest fremtredende organisasjonsteoretiske forhold ved krisehåndteringen i In Amenas, var på den ene siden den instrumentelle betydningen av formelle normer gjennom prosedyrer og regelverk. På den andre siden finner vi den kulturelle betydningen av erfaringsbaserte relasjoner mellom mennesker.

De formelle prosedyrene kjennetegnes ved at de gir forhåndsdefinerte handlemåter. Prosedyrene er upersonlige og uavhengige av hvem som bruker de og de er tidløse i betydningen av de ikke påvirkes av trender eller følelser. Prosedyrer er autorative og styrer atferden og organisasjonene i bestemte retninger. Sett opp i mot erfaringsbaserte relasjoner, er prosedyrer nærmest motsatsen. Relasjoner i et organisasjonsteoretisk perspektiv bygger på uformelle normer, hvor handlemåter nettopp ikke er nedfelt i organisasjonenes dokumentasjon, og relasjoner bygger ikke på forhåndsdefinerte og autorative handlingsalternativer.

Under krisen i In Amenas ble prosedyrene omtalt som helt vesentlig for krisehåndteringen generelt, og bruken av Forsvaret spesielt. Prosedyrer kan på mange måter regnes for å være et styringsverktøy som organisasjoner og aktører griper etter når en krise inntreffer og ressurser skal samordnes. Det spiller mindre rolle hvem som anvender prosedyrene, de er allmenngyldige for den aktiviteten som skal finne sted. Prosedyrer kan også sees på som en erstatning for nettopp relasjoner mellom mennesker. De er hevet over hva aktører synes om hverandre og det er reglene som styrer atferden, ikke atferden som styrer reglene. Samtidig som prosedyrer og formelle regler styrte organisasjonenes kriseinnsats under In Amenas, blir erfaringsbaserte relasjoner trukket fram av respondentene som svært viktig.

Det å kjenne de du skal samhandle med vil innvirke på både beslutninger og effektivitet. Er det ikke nettopp beslutninger og effektivitet prosedyrer skal ivareta?

---

Relasjoner etterspørres blant respondentene og Statoil som ett eksempel, legger mye ressurser i å arrangere kurs og utdanninger nettopp i den hensikt å bygge relasjoner før en krise inntreffer.

Det kan virke som om prosedyrer ikke gjør krisehåndtering bedre uten de menneskene som skal anvende dem. Og på samme måte kan det virke som om at relasjoner mellom aktører i det store bildet handler om hvordan disse samvirker om de handlingene prosedyrene beskriver. Så hvordan kan myndigheter og kriseorganisasjoner få disse to forholdene til å spille sammen, gitt denne gjensidige avhengigheten. Et mulig svar på dette spørsmålet kan ligge i den samstemte melodien blant alle respondentene. Alle fremhever viktigheten av å trene sammen og øve sammen på beredskapsplanverket og prosedyrene. UD fremhever at når krisen inntreffer må prosedyrene være så øvet på, at man ikke må bruke tid på å sette seg inn i dem. Forsvaret etterlyser mer øving sammen med det politiske nivået før en krise inntreffer. FD fremhever viktigheten av erfaring gjennom øving på prosedyreverket. Og Statoil understreker viktigheten av liaisonopplæringen de tilbyr, samtrening med Forsvar, politi og andre beredskapsorganisasjoner, og de omtaler å holde gode og nære relasjoner med disse som sin medisin.

Prosedyrer og erfaringsbaserte relasjoner representerer hver sin ytterkant av det instrumentelle og kulturelle perspektivet. Det formelle og autorative møter det uformelle og menneskelige. Under krisen i In Amenas blir begge disse perspektivene beskrevet som svært viktige. Både prosedyrer og relasjoner var viktige under en slik tidskritisk og flerdimensjonal krise. Det er grunn til å tro at styringsverket også vil måtte spille på de samme strengene ved en kommende og lignende krise i framtiden. En viktig lærdom kan derfor ligge i effekten samtrening mellom departementer og etater vil ha. For det første vil samtrening på beredskapsplanene og prosedyrene gi en felles og interdepartemental forståelse av hva som må gjøres og hvordan. Dernest vil selve samtreningen ha en relasjonsbyggende effekt som gjør at tilliten mellom de menneskene som skal sette prosedyrene ut i livet, vil presumptivt øke proporsjonalt med tiden de bruker på å bli kjent med hverandre. Krisen i In Amenas viser oss at det formelle og maskinlignende instrumentelle fungerer best når også de menneskelige relasjonene er gode og til stede.

---

# Vedlegg

## A) Intervjuguide

### INTERVJUGUIDE

Intervjuguide til masteroppgave ved Forsvarets Høgskole, skoleåret 2017 / 2018.

Leif – Inge Knutsen

Undersøkelsens problemstilling lyder: *Hvordan kan Forsvarets støtte til*

*Utenriksdepartementet under krisen i In Amenas forklares, og hvilke lærdommer kan utledes?*

#### Fase 1. Innledning og rammesetting

- a) **Tema for samtalen:** Fenomenet sivil – militær krisehåndtering. Dette fenomenet er et resultat av hvordan norske myndigheter har organisert den nasjonale beredskapen. (stikkord: de fire prinsippene for krisehåndtering og departementalt ansvar).
- b) **Bakgrunn:** Angrepet startet 16.januar 2013 kl. 05:40. Her vil det være nyttig å snakke om hendelsene i et par minutter, da angrepet fant sted flere år tilbake. Det vil være nyttig å la intervjuobjektet snakke om det da det antas å bringe hendelsene fram i hukommelsen.
- c) **Hva er formålet med intervjuet:** Formålet er å innhente data fra kilder som var tilstede / har førstehånds informasjon om de valg og på hvilken bakgrunn disse ble tatt. Tidligere forskning og offentlige dokumenter er ikke tilstrekkelig for å kunne forklare og forstå problemstillingens innhold.
- d) **Avklaringer:** Informanten spørres om det er noen spørsmål før intervjuet starter. Det informeres om at lydopptaket straks vil starte. Samtykkeskjema skal være fylt ut før intervjuet starter. Anonymitet stadfestes.

Intervjuet starter.

---

#### Fase 2. A Erfaringer

Spm.1 Kan du si litt om de første vurderinger som ble gjort i UD / FD / FST når krisen ble kjent?

Spm.2 Kan du si litt om hvordan din organisasjon var forberedt på å håndtere kriser av typen In Amenas? Hvordan opplevde medlemmene i organisasjonen krisens faktum?

Spm.3 Hvilke forventninger tror du omverdenen hadde til din organisasjon under krisen?

Spm.4 Hvilke forventninger hadde din organisasjon til Forsvaret når krisen inntraff i In Amenas?

Spm.5 På hvilket tidspunkt ble det vurdert å bruke Forsvarets ressurser?

---

## **Fase 2.B Fokusering**

(denne delen baserer seg på teoretisk forventning om instrumentelle funn og instrumentelle indikatorer).

Forsvarets støtte til UD's krisehåndtering ansees å være et nyttig og rasjonelt tiltak som er tuftet på de formelle normer, etablerte regler og instruksjoner som det norske statsapparatet er organisert rundt.

Indikatorer:

1. Forsvarets støtte var basert på hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon
2. Forsvarets støtte var basert på rasjonell kalkulasjon av konsekvenser
3. Bruk av forsvarets ressurser baserte seg på fastsatte prosedyrer og regelverk

### **Spm.6 Hierarkisk myndighetsutøvelse og instruksjon**

- På hvilken måte spilte hierarki mellom organisasjonene en rolle når det ble besluttet å bruke ressurser fra Forsvaret?

- I hvor stor grad hadde din organisasjon myndighet til å påvirke bruken av militære ressurser?

- I hvilken grad var beslutningen om å bruke Forsvaret konsensusbasert?

### **Spm.7 Rasjonell kalkulasjon av konsekvenser**

- På hvilken måte ble eventuelle konsekvenser ved bruk av Forsvaret diskutert i din organisasjon?

- Ble andre ressurser enn militære vurdert brukt?

- I hvor stor grad var målsettingen med å bruke Forsvaret kjent i din organisasjon?

### **Spm.8 Fastsatte prosedyrer og regelverk**

- Hvordan gikk man fram i din organisasjon når det ble kjent at Forsvaret skulle delta?

- I hvor stor grad fantes det skrevne prosedyrer for å bruke Forsvaret i en slik krise? (og på hvilken måte ble disse fulgt)?

- Hvordan opplevdes formelle regler for krisehåndtering i din organisasjon? (var det noe man søkte etter? Ble det ansett for å være et hinder for effektivitet)?

(denne delen baserer seg på teoretiske forventninger om kulturelle funn og kulturelle indikatorer)

Forsvarets støtte til UD's krisehåndtering kan forstås i lys av de uskrevne og uformelle forventningene som over tid har utviklet seg i det norske statsapparatet, der erfaringer og uskrevne regler har etablert tradisjoner og mønstre for samhandling i kriser.

Indikatorer:

1. Forsvarets støtte baserte seg på tidligere erfaringer og suksesser med bruk av militære ressurser
2. Forsvaret bisto som følge av lang tids uformell interaksjon mellom aktørene
3. Militære ressurser ble utløst i fravær av instruksjoner, og ble ansett som en passende handling

### **Spm.9 Erfaringsbasert bruk av militære ressurser**

- I hvor stor grad er tidligere erfaringer en faktor ved krisehåndtering i din organisasjon?

- På hvilken måte spilte tidligere erfaringer ved bruk av Forsvaret en rolle i denne krisen?

- Er erfaringslæring en del av hvordan din organisasjon forbereder seg på nye kriser?

### **Spm.10 Erfaringsbaserte relasjoner mellom aktørene**

- I hvor stor grad var den personlige kjennskapen til aktørene viktig ved håndteringen av krisen?



---

- Er det samhandling mellom de samme aktørene i «fredstid» som ved krise? (øving, planlegging).

-

### **Spm.11 Fravær av instruks, passende handling**

- Finnes det noen uskrevne regler når man skal håndtere en slik krise?

- Er det noen tradisjoner i din organisasjon som hemmer eller fremmer bruk av Forsvaret ved kriser?

- I hvor stor grad var det en opplevelse i din organisasjon at Forsvaret er en allmenn ressurs ved krisehåndtering?

### **Fase 3. Oppsummering**

- Intervjuer oppsummerer hovedfunn
- Intervjuer stiller oppklarende spørsmål dersom noe er uklart
- Informanten gis anledning til å komme med rettelsener og tillegg

**Intervju slutt. Berammet til 60 minutt.**

---

## B) Samtykkeskjema

### Samtykkeskjema for deltakelse i intervju som del av masterstudiet ved Forsvarets Høgskole

Som ledd i arbeidet med masteroppgave, vil det gjennomføres intervju rundt emnet sivil – militær krisehåndtering under terrorangrepet i In Amenas 2013.

Respondenten bekrefter herved at informasjonsskriv er lest og intervjuet gjennomføres med følgende betingelser:

- Alle data som samles inn under intervjuet vil bli behandlet konfidensielt. Alle innsamlede data vil bli destruert ved avsluttet og sensurert oppgave.
- Opptak av intervjuet og informasjon fra respondenter behandles i henhold til Forsvarets Høgskoles etiske retningslinjer.
- Gjennom dette samtykket vil det bli brukt lydopptak av intervjuet. Alle data vil bli anonymisert slik at enkeltindividet ikke vil kunne tilskrives uttalelser.
- Det er frivillig å delta på intervjuet og informanten kan trekke seg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere.

Før intervjuet begynner bes informanten signere dette samtykkeskjema.

Sted:

---

Dato:

---

Signatur:

---

---

# Litteraturliste

Admiral Haakon Bruun – Hanssen. 2015. *Et forsvar i endring. Forsvarssjefens fagmilitære råd*. Hentet fra: [https://forsvaret.no/fakta\\_/ForsvaretDocuments/EtForsvariEndring-Nett.pdf](https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/EtForsvariEndring-Nett.pdf)

Christensen T, Lægread P, Roness P, Røvik A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget AS. Oslo.

Dag Ingvar Jacobsen. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Oslo. Cappelen Damm Akademisk.

Forsvaret. 2013. *Forsvarsstaben*. Hentet fra: <https://forsvaret.no/fakta/organisasjon/ledelse/Forsvarsstaben>

Forsvaret. 2016. *C130J Hercules*. Hentet fra: [https://forsvaret.no/fakta\\_/Sider/Hercules.aspx](https://forsvaret.no/fakta_/Sider/Hercules.aspx)

Forsvaret. 2016. *DA 20 Jet Falcon*. Hentet fra: <https://forsvaret.no/fakta/utstyr/Luft/DA-20-Jet-Falcon>

Forsvarsdepartementet. 2009. *Evne til innsats. Strategisk konsept for Forsvaret*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FD/Dokumenter/Evne-til-innsats\\_strategisk-konsept-for-Forsvaret.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/FD/Dokumenter/Evne-til-innsats_strategisk-konsept-for-Forsvaret.pdf)

Heier Tormod & Kjølberg Anders. (2013). *Mellom fred og krig. Norsk militær krisehåndtering*. Universitetsforlaget AS. Oslo.

Justis – og Beredskapsdepartementet. 2012. *Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 29. 2011-2012). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>

Justis – og Beredskapsdepartementet. 2017. *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>

Line Midtsjø. 2013.12.09 *Bakgrunn: Terrorangrepet i In Amenas*. E24.no. Hentet fra: <http://e24.no/energi/statoil/bakgrunn-terrorangrepet-i-in-amenas/21605998>

Nesheim, Inga. (2016). *Lærer den norske hæren av erfaringer?* (Masteroppgave). Institutt for statsvitenskap. Universitet i Oslo. Hentet fra: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/51772>

NOU 2012:14. *Rapport fra 22.juli kommisjonen*. Oslo. Departementenes Servicesenter, Informasjonsforvaltning.

Odd Roar Lange. 2017.29.05. *UD advarer nordmenn på utenlandsferie*. Dagbladet.no. Hentet fra: <https://www.dagbladet.no/tema/ud-advarer-nordmenn-pa-utenlandsferie/67625542>

---

Ragnar Midthjell og Bjørn Buland. (2015). *MEDEVAC Avtalen mellom SAS og Forsvaret. Bruk og gjennomføring av denne under In Amenas 2013. Et kulturelt perspektiv.*

(Mastergradsavhandling ved Universitetet i Nordland. Hentet fra:

<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/301771/Buland.pdf?sequence=1>

Regjeringen. 2014. *Ansvarsområder og oppgaver i Forsvarsdepartementet.* Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dep/fd/ansvarsomraader/id405/>

Regjeringen. 2017. *UDs reiseinformasjon.* Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/reiseinformasjon/velg-reiserad/id2414578/>

Regjeringen 2017. *Har fastsatt ny instruks for Forsvarets bistand til politiet.* (Pressemelding. 16.06.2017. Nr. 42 / 2017). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/har-fastsatt-ny-instruks-for-forsvarets-bistand-til-politiet/id2557595/>

Robert K. Yin. (2012). *Applications of Case Study Research.* 91320 California. SAGE Publications Inc. 2455 Teller Road.

Utenriksdepartementet. 2013. *Terrorangrepet på gassproduksjonsanlegget i In Amenas, evaluering av norske myndigheters krisehåndtering.* Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/Krisearbeid/Evaluering\\_krisehandtering\\_algerie.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/UD/Vedlegg/Krisearbeid/Evaluering_krisehandtering_algerie.pdf)

Yoon Shin Nakstad. 2013, 05.12. *Hvert åttende foretak har flyttet aktiviteter til utlandet.*

Undersøkelse om globalisering og internasjonal sourcing. Statistisk Sentralbyrå. Hentet fra:

<https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/hvert-aattende-foretak-har-flyttet-aktiviteter-til-utlandet-2013>

---