



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Organisering av vertslandsstøtte i totalforsvaret

Finner ressursene hverandre?

Øystein Otterbu

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
Høst 2018

Forord

Denne oppgaven er skrevet som en del av det erfaringsbaserte masterstudiet ved Forsvarets høyskole høsten 2018. Oppgaven undersøker organisering av totalforsvaret og hvordan Norge skal yte vertslandsstøtte til allierte forsterkningsstyrker.

Det har vært et privilegium å få muligheten til å skrive denne oppgaven som heltidsstudent. Det har gitt meg mulighet til å fordype meg i et tema som er interessant, og viktig for forsvaret av Norge. Arbeidet med oppgaven har gitt meg anledning til å treffe mange kunnskapsrike mennesker, både som respondenter, samtalepartnere og som rådgivere. Jeg har lært mye om tematikken, og ser beredskapsarbeid i et annet lys i dag, enn da jeg startet arbeidet. Det som har vært like viktig er at jeg har måttet ta innover meg hvor krevende det er å ta forhold som tilsynelatende er opplagte og omsette disse til en akademisk tekst. Jeg har lært masse om metode, og denne ferdigheten vil jeg ta med meg når jeg nå avslutter min periode som forsker.

Jeg har mange å takke for at jeg kom i mål, særlig mine nærmeste. Kjære Trine, Maren, Marie og Elise, takk for tålmodighet og støtte. Jeg håper jeg har klart å balansere tiden slik at arbeidet med oppgaven ikke i for stor grad har gjort meg utilgjengelig for dere, men det er det bare dere som kan bedømme. I tillegg må jeg takke veileder, Per Martin Norheim-Martinsen, for konstruktive innspill og råd på veien. Jeg må ikke minst takke respondenter og rådgivere for deres imøtekommenhet og velvilje. Uten deres innspill ville ikke denne oppgaven blitt til.

Alle vurderinger i denne oppgaven står for min egen regning

Bønes, 24. november 2018

Øystein Otterbu

Sammendrag

Problemstillingen denne oppgaven svarer på er: «Hvordan sikrer Norge tilstrekkelig drivstoffberedskap for å ta imot allierte forsterkninger?». Tilgang på drivstoff er vitalt når militære avdelinger skal gjennomføre operasjoner. Tilstrekkelig drivstoffberedskap er viktig for at allierte styrker skal kunne gjennomføre operasjoner i Norge. Ansvarsforholdene knyttet til drivstoffberedskap er kartlagt for å kunne besvare problemstillingen. Drivstoffberedskap er en samfunnskritisk funksjon og Regjeringen har delegert ansvaret til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Ansvaret for vertslandsstøtte er ikke i samme grad fordelt, men det kommer klart frem at det skal håndteres i rammen av totalforsvaret.

Forsvarsdepartementet (FD) er ansvarlig for den samfunnskritiske funksjonen Forsvar og alliert forsterkning er en sentral del i forsvaret av Norge. Det er derfor naturlig at FD har en sentral rolle knyttet til vertslandsstøtte til allierte militære styrker som skal operere i Norge. Forsvarssektoren og NFD har utgjort utvalget for studien. Oppgaven støtter seg på teori knyttet til organisasjoner, samhandlingen og logistikk. Studien følger et intensivt kvalitativt eksplorerende undersøkelsesopplegg. Datainnsamlingen ble gjennomført i to faser, basert på to ulike metoder, dokumentstudier og intervjuer med nøkkelpersonell hos aktørene. Målet for datainnsamlingen var å kartlegge hvordan utvalget for studien ivaretok sitt ansvar knyttet til drivstoffberedskap. Analysen av datainnsamlingen viste at det var mangelfull koordinering mellom aktørene. Det kan virke som om det ikke er etablerte systemer for å dele beredskapsbehov mellom Forsvaret og de sivile totalforsvarsaktørene. Funn i oppgaven danner grunnlag for å anta at Forsvaret primært søker å løse vertslandsstøtteoppgavene i egen sektor, og ikke ser beredskapsbehovene tilknyttet vertslandsstøtte i sammenheng med det sivile beredskapsarbeidet og totalforsvaret. Risikoen med en slik tilnærming er at beredskapsløsningene for vertslandsstøtte blir suboptimale og at de fratar ansvarlig myndighet nødvendige forutsetninger til å forvalte sitt ansvar. Det bør etableres en tydeligere rollefordeling i arbeidet med å bygge beredskap for å kunne yte vertslandsstøtte. De sivile aktørene i totalforsvaret må ansvarliggjøres ved at Forsvaret tydelig fremmer eget og alliertes behovet for støtte. I neste instans må Forsvaret få mulighet til å kontrollere at beredskapssystemene som skal ivareta behovet er på plass. Det kan være interessant å undersøke hvordan en slik kontroll kan gjennomføres, men før en slik studie blir relevant må det etableres et system som sikrer at beredskapsbehovet for vertslandsstøtte er kjent blant alle totalforsvarsaktørene.

Summary

The aim of this thesis is to answer the question: «How do Norway safeguard contingency plans ensuring an adequate fuel supply for allied reinforcements?» Access to fuel is vital in enabling military units to run their operations. In response to the above question, this thesis identifies responsibilities attached to such contingency plans. The upkeep of contingency plans for fuel supply is of critical importance to society as a whole and is a responsibility delegated by the government to the Ministry of Trade, Industry and Fisheries. The responsibility for host nation support is not similarly allocated, but it is emphasised that this is to be handled within the total defence framework. The Ministry of Defence (FD) is responsible for 'defence and allied reinforcement' - an area of pivotal importance in the overall Norwegian defence strategy. As such, the MoD plays a key role in the provision of support for allied forces operating in Norway. The defence sector and the Ministry of Trade, Industry and Fisheries constitutes the focal points for this study and is supported by findings from within the framework of organisational, sociological and logistical theory. This is a qualitative and intensive study of an investigative nature. The collection of data was completed in two phases using two different methodologies; studies of documents and interviews of key personnel amongst relevant stakeholders. The aim of the data collection was to identify to what degree the study selection safeguarded responsibilities relating to the fuel contingency plan. The data collection analysis indicates that there is an inadequate degree of coordination between stakeholders. It would appear that there are no established systems for contingency planning between the MoD and civilian contributors to the national defence. Findings presented in this thesis establish the premise for assuming that the Norwegian Armed Forces are primarily concerned with solving questions relating to host nation support within their own sector. Furthermore, this study points to the fact that the armed forces do not consider how the contingency needs relating to host nation support connects with the non-combatant contingency work and the overall defence. The risk associated with such an approach is that the contingency plans for host nation support might be less than optimal and deprives accountable authorities of the prerequisites with which they can carry out their responsibilities. A more defined distribution of tasks and responsibilities needs to be established to ensure a robust host nation support. The armed forces must make civilian stakeholders accountable by clarifying their own as well as their allies' need of support. Ultimately, the armed forces must be given the capability to manage and oversee contingency plans, ensuring that needs are met.

Forord	3
Sammendrag	4
Summary	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for oppgaven	7
1.2 Tema og problemstilling	8
1.3 Avgrensning	9
1.4 Litteraturoversikt og tidligere forskning	11
1.5 Struktur.....	13
2 Metode.....	15
2.1 Fremgangsmåte	15
2.2 Valg av respondenter og innsamling av data	18
2.3 Bearbeidelse og analyse	20
2.4 Forskningskvalitet	21
2.5 Ethiske overveielser	24
3 Teori	25
3.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor	25
3.2 Logistikk.....	30
4 Redegjøring	33
4.1 Totalforsvaret – hvor kommer det fra og hva er hensikten?	34
4.2 Lover og forskrifter som regulerer petroleumsvirksomheten i Norge	36
4.3 Organisering av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge	39
4.4 Generelt om roller på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet	44
4.5 Vertslandsstøtte	46
5 Drøfting	50
5.1 Hvem har ansvaret for at Norge kan yte vertslandsstøtte?	50
5.2 Bygging av drivstoffanlegg i tilknytning til Værnes flystasjon	59
5.3 Hvorfor forsvant totalforsvaret og hva gjøres for å reetablere systemet?	63
5.4 Undergraver Forsvaret totalforsvaret?	67
6 Konklusjon	70
6.1 Tiltak	71
Litteraturliste	75
Vedlegg	78

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Tilstrekkelig drivstoffberedskap er viktig for samfunnet. Alle næringer i Norge er direkte eller indirekte avhengig av at det er drivstoff tilgjengelig for å sikre transport, oppvarming eller drift av industri. Denne studien undersøker om Forsvaret har et system for å synliggjøre eget og allierte forsterkningsstyrkers behov for drivstoffberedskap til ansvarlig myndighet.

Militære styrker er storforbrukere av drivstoff når de gjennomfører operasjoner. Drivstoff er et spesielt viktig fagområde innenfor logistikken. Robuste logistikk kjeder knyttet til disse klasseforsyningene må være på plass om en militær operasjon skal kunne gjennomføres. En krise i forhold til drivstoff handler om tilbudsvikt, etterspørselssjokk eller logistikkbrist (Næringsberedskapsloven, 2012 § 4.). I en slik situasjon er det viktig at staten har tatt nødvendige forholdsregler, og etablert en drivstoffberedskap som ivaretar samfunnets samlede behov. Denne studien viser at systemet for drivstoffberedskap ikke har tilstrekkelige kontrollmekanismer til å sikre at beredskapsbehovet blir synliggjort. Manglende forståelse for sivil beredskapsarbeid i Forsvarssektoren svekker totalforsvarets evne til å gi norske og allierte militære styrker nødvendig understøttelse av drivstoff.

Drivstoff er en sentral innsatsfaktor for en operativ militær avdeling. På samme måte vil begrensninger i drivstoffetterforsyning raskt sette store deler av sivilsamfunnet ut av spill. Trolig er dette grunnen til at drivstofforsyning er blant områdene som fremheves som særlig viktige med tanke på sivil støtte til Forsvaret i langtidsplanen for Forsvaret (Forsvarsdepartementet, 2015-2016, s. 46), og at regjeringen har definert drivstoff som en samfunnskritisk funksjon (Regjeringen, 2016-2017, s. 36) i Prop 1S til Justisdepartementet (JD). Når vi vet at drivstoffberedskapen er basert på kommersielle forsyningsnettverk tuftet på markedsøkonomiske prinsipper er det grunnlag for å undersøke om systemet som skal ivareta drivstoffberedskapen i Norge er godt nok.

Gjennom den kalde krigen ble det bygget opp et betydelig antall drivstofflager med økonomisk støtte fra NATO. Hensikten var å sikre at NATOs forsterkningsstyrker i Norge skulle ha nødvendig infrastruktur på plass til å kunne ta opp kampen mot trusselen fra øst. Etter den kalde krigen har Norge endret Forsvarets innretning betydelig. Fra et

invasjonsforsvar med evne til å overta de fleste samfunnsfunksjoner, til et innsatsforsvar som er avhengig av sivilsamfunnet for å fungere. Nedbyggingen av Forsvaret etter den kalde krigen har også påvirket Forsvarets egen drivstoffberedskap betydelig. I dag drifter Forsvaret bare drivstoffanlegg tilknyttet noen av basene hvor det gjennomføres daglig militær aktivitet. Den nasjonale drivstoffberedskapen er basert på evnen oljeselskapene har til å føre drivstoffet frem til forbruker. Distribusjonen følger markedsmekanismene, og begreper som «just in time» og «Lean» er sentrale og bidrar til at effektiviteten opprettholdes og inntjeningsmarginene blir så gode som mulig for eierne. Markedet for drivstoff er globalt og aktørene på det norske markedet har i normalsituasjoner mange mulige internasjonale leverandører, som sikrer tilstrekkelig tilgang på drivstoff. Men vil det være tilstrekkelig i en sikkerhetspolitisk krise?

1.2 Tema og problemstilling

Valg av tema til en masteroppgave er som regel knyttet til spesiell interesse eller at det ligger ens fagfelt nært. Slik var det også i mitt tilfelle. I flere år har jeg jobbet med beredskapsarbeid på ulike nivåer i Forsvaret, og de seneste årene som planoffiser ved J4 avdelingen (logistikkavdelingen) på Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOH). Gjennom arbeidet med skarpt planverk har jeg gjentatte ganger møtt på ulike problemstillinger knyttet til etterforsyning av drivstoff generelt, og etterforsyning av drivstoff til fly spesielt. Dette har bidratt til en interesse for å finne ut hvordan drivstoffberedskap er ment håndtert i Norge og hvem som har ansvaret for at tilstrekkelig drivstoffberedskap er etablert. Jeg ønsket også å kartlegge hvilken rolle Forsvaret har i forhold til denne beredskapsfunksjonen, og om Forsvaret forvalter sitt ansvar på en god måte.

Min oppfatning før arbeidet med denne oppgaven var at roller, ansvar og myndighet knyttet til drivstoffberedskap til allierte styrker var uklar, og at det bare var sporadisk samarbeid mellom Forsvaret og de øvrige totalforsvarsaktørene knyttet til dette fagfeltet. Denne oppfatningen ble styrket gjennom deltagelse på nasjonale kriseøvelser, logistikk konferanser og i samtaler med ansatte i og utenfor Forsvaret. Jeg ønsket med bakgrunn i dette å gå i dybden på denne problemstillingen, for å forstå hva som er utfordringen og hva som kan gjøres for å øke beredskapen. Dette har sammen med et ønske om å sette søkelys på denne delen av

beredskapsarbeidet dannet utgangspunkt for tema og problemstilling. Følgende problemstilling er valgt:

Hvordan sikrer Norge tilstrekkelig drivstoffberedskap for å ta imot allierte forsterkninger?

Jeg har benyttet følgende forskningsspørsmål for å besvare problemstillingen.

1. Hvem er ansvarlig for at Norge kan yte vertslandsstøtte til allierte forsterkningsstyrker?
2. Er roller, ansvar og myndighet knyttet til drivstoffberedskap entydig avklart?
3. Hvilke planer har Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Forsvaret for å følge opp sitt ansvar knyttet til drivstoffetterforsyning?

Disse spørsmålene dannet rammeverket for intervjuene som ble gjennomført med nøkkelpersoner i NFD og i forsvarssektoren. Jeg har også benyttet spørsmålene for å strukturere oppgaven.

1.3 Avgrensning

Dagens totalforsvarskonsept skal sikre både at samfunnets samlede ressurser er tilgjengelig for forsvaret av Norge, og bidra til at Forsvarets ressurser kan nyttes til å støtte det sivile samfunn. Denne studien fokuserer på støtten det sivile samfunn skal gi til Forsvaret.

Oppgaven vil belyse hvordan beredskapsbehov som blir identifisert i forsvarssektoren, og som skal løses i rammen av totalforsvaret, blir håndtert. Oppgaven avgrenses til å undersøke drivstoffberedskapen, og fokuseres mot vertslandsstøtte. Drivstoffberedskap er godt egnet som case for en studie av det nye totalforsvaret, siden drivstoff har en gjennomkommersialisert forsyningskjede. Det er ingen offentlige instanser som har en utøvende funksjon knyttet til drivstoff, kanskje med unntak av Forsvaret som fortsatt drifter noen anlegg knyttet til operative flybaser. Videre er tilgangen til drivstoff avgjørende for å kunne drive militære operasjoner. Derav er drivstoffberedskap et sentralt virkemiddel for at allierte forsterkningsstyrker skal kunne gjennomføre militære operasjoner i Norge. Studien vil ta for seg den overordnede organiseringen av drivstoffberedskapen, hvilke styringsmekanismer som eksisterer, og hvordan samhandling på tvers av etater og departement er organisert. Fokuset på vertslandsstøtte bidrar til at man får belyst Norges

forpliktelser knyttet til beredskapsarbeidet. Dette er et område Norge ikke kan velge vekk, uten at det vil få konsekvenser for vårt forhold til allierte nasjoner. Blant annet gir rammeavtale av 8. juni 2005 mellom Norge og Amerikas Forente Stater om forhåndslagring og forsterkning av Norge konkrete forpliktelser knyttet til drivstoffberedskap (Utenriksdepartementet, 2006, s. 2).

Studien redegjør for hvordan roller, ansvar og myndighet er fordelt mellom de ulike aktørene på overordnet nivå, og undersøker om samarbeidet mellom sentrale aktører bidrar til at helheten blir ivaretatt. Studien søker å finne svar på hvordan et beredskapsbehov som identifiseres eksempelvis gjennom utviklingen av nasjonalt planverk, flyter gjennom de ulike forvaltningsorgan og blir effektivt av ansvarlig departement. Stridsideen er å følge et operativt behov som naturlig hører hjemme i totalforsvarsrammen fra «vugge til grav». På den måten vil studien kartlegge om det er tilstrekkelig med møtepunkter for samhandling mellom militær og sivil side, og om systemet legger til rette for at beredskapsbehov som blir identifisert også blir dekket. Studien benytter et avgrenset case studie av etablering av drivstoffanlegg tilknyttet Værnes lufthavn for å illustrere hvordan samhandlingen mellom Forsvarssektoren og øvrige totalforsvarsaktører ble håndtert i denne saken.

Studien ser ikke på det regionale beredskapsarbeidet knyttet til drivstoff, selv om det er på regionalt nivå mye av den faktiske utøvelsen til totalforsvaret gjennomføres. Denne studien forsøker ikke å komme med svar på om det er tilstrekkelig antall liter med drivstoff på lager. Slike detaljerte beskrivelser av beredskapen på taktisk/regionalt nivå faller utenfor oppgavens omfang. Studien er heller rettet mot det overordnede rammeverket som må være på plass for at totalforsvaret skal fungere på regionalt nivå.

Studien tar ikke for seg nasjonalt beredskapssystem (NBS) (herunder beredskapssystem for Forsvaret (BFF) eller Sivilt beredskapssystem (SBS)) i detalj, men søker å finne ut om de overordnede rammene som skal få tiltakskortene til å fungere er på plass. Finnes det systemer som sikrer at ressursene finner hverandre, og har man tilstrekkelig kompetanse til å kunne prioritere og fordele ressursene når man står i en krise eller forbereder seg på den?

Oppgaven tar ikke for seg folkerettslige utfordringer knyttet til at sivile institusjoner brukes til å understøtte militære operasjoner. For å undersøke dette må man først få et klart bilde på hva som er de sivile myndigheters oppgaver, og det er det denne studien søker å finne svar på. Når dette er avklart vil et naturlig neste steg være å undersøke hvilke tiltak som må gjøres for å sikre at den sivile støtten til Forsvaret ikke bryter med folkeretten.

1.4 Litteraturoversikt og tidligere forskning

Det er et betydelig kildemateriale som omhandler samfunnssikkerhet og beredskap, totalforsvaret, sivil-militært samarbeid og organiseringen av samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Det er også publisert forskning som omhandler hvordan man skal identifisere tversektorielle sårbarheter, og hvilket behov Forsvaret har for sivil støtte. DSB har utarbeidet en Risiko- og sårbarhetsanalyse knyttet til oljeholdige produkter på vegne av NFD. Del to av denne som skal inkludere Forsvarets behov er fortsatt ikke klar. Jeg har ikke funnet forskning som tar for seg det konkrete samspillet mellom aktører i totalforsvaret, og undersøker om det er en felles forståelse av roller, ansvar og myndighet mellom aktørene og om det finnes mekanismer som sikrer at gapet mellom behov og beredskap lukkes.

Det er flere historiske bøker som beskriver hvordan organiseringen av totalforsvaret utviklet seg gjennom den kalde krigen. Jeg vil trekke frem; Norsk forsvarshistorie bind 4 og 5 (Børresen, 2004). Disse bøkene presenterer alle sider av forsvarets historie fra 1940 til 2000, med særlig vekt på sivilmilitære forhold og den sentrale forsvarsledelsen. Boken Hele folket i forsvar av Sørli & Rønne fra 2006 (Sørli & Rønne, 2006) følger totalforsvarsutbyggingen i Norge fra krigens slutt og frem til 1970. Forfatterne sporer totalforsvarstankens utvikling, analyserer norske myndigheters overordnede valg og prioriteringer, redegjør for de vidtrekkende tiltakene, og drøfter totalforsvarets rolle i den bredere samfunnsutviklingen. Totalforsvarsperspektivet frembringer ny kunnskap om det norske forsvarets utvikling, omfang og virksomhet under den kalde krigen, og bidrar til en utvidet forståelse av forholdet mellom forsvar og samfunn i etterkrigstidens Norge. Balansegang (Bogen & Håkenstad, 2015) av Bogen & Håkenstad fra 2015 beskriver utviklingen av Forsvaret fra 1990 til 2014. Boken gir innblikk i hvordan det norske forsvaret på to tiår endret seg nesten til det ugjenkjennelige. Den kalde krigens enorme, mobiliseringsbaserte invasjonforsvar har blitt erstattet av et lite, modernisert og delvis profesjonalisert innsatsforsvar. Boken beskriver

Forsvarets vanskelige balansegang mellom militær beredskap og økonomisk bærekraft. Boken tar i liten grad for seg hvordan det sivile beredskapsarbeidet i Norge er organisert, og hvordan Forsvaret må tilpasse seg det sivile beredskapsarbeidet for at det moderniserte totalforsvaret skal fungere. På dette feltet vil denne oppgaven utfylle boken.

Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering (Fimreite, 2011) tar for seg hvordan organisering for samfunnssikkerhet har konsekvenser for forebygging og håndtering av kriser. Boken bidrar til forståelse for utfordringene knyttet til beredskapsarbeid. Den beskriver hvordan den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen utfordres av behov for styring preget av samhandling og samvirke på tvers av organisasjoner, forvaltningsnivåer, sektorer og land. Det er nyttig å forstå hvordan statsforvaltningen er bygget opp når man skal undersøke hvordan Norge bygger beredskap. Organisasjonsteori for offentlig sektor (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2017) gir en god innføring i organisasjonsteori, med særlig fokus på offentlig sektors organisering og virkemåte. Boken presenterer hvordan man kan analysere sentrale aspekter ved offentlig sektor gjennom tre perspektiver; ett instrumentelt, som inkluderer en hierarkisk og en forhandlingsvariant, og to institusjonelle - kulturperspektivet og myteperspektivet. Selv om boken ikke direkte berører beredskapsorganisering danner den et godt grunnlag for å forstå hvorfor beredskapsarbeidet er organisert slik det er.

Mot et avnasjonalisert Forsvar? (Matlary & Østerud, 2005) viser at privatisering av militær stridsevne er et akselererende utviklingstrekk, og synliggjør at grunnleggende strategiske og prinsipielle vurderinger av prosessen mangler. Boken er interessant i forhold til denne oppgaven ved at den bidrar til økt forståelse for kompleksiteten knyttet til å understøtte militære styrker.

Støtte og samarbeid (Støtte og samarbeid, 2018) er en publikasjon utarbeidet for aktører både i sivil og militær sektor med roller innenfor totalforsvaret. Publikasjonen er et oppslagsverk som omtaler ansvar, rolle og myndighet innen totalforsvaret, og legger vekt på å informere om gjeldende ordninger og mekanismer innen totalforsvarskonseptet. Støtte og samarbeid fungerer godt som oppslagsverk og gir en retning, men den konkretiserer imidlertid ikke hvordan samarbeidet skal gjennomføres, selv om den synliggjør behovet for samhandling.

Dokumentet avklarer heller ikke hvilke oppgaver de ulike aktørene har i verdikjeden som totalforsvaret skal bidra til. Dermed bidrar ikke dokumentet til nødvendig rolleavklaring.

Det er også skrevet flere masteroppgaver ved Forsvarets høyskole (FHS) som er relevante, og som denne studien ønsker å ta et steg videre. Denne forskningen omfattes blant annet av Joakim Meyers masteroppgave «Kompleksitet og samhandling – Et regionalt perspektiv på totalforsvaret» (Meyer, 2018), Preben Thaur Gundersens masteroppgave; Organisering av legemiddelberedskap i totalforsvaret (Gundersen, 2018) og Celine James Eriksens masteroppgave fra 2016 «Sivilisering av militær logistikk - et dilemma med hensyn til krigens folkerett?» (Eriksen, 2016). Meyer ser i sin oppgave på det regionale nivået, og konkluderer i sin oppgave at ulik geografisk inndeling hos de ulike totalforsvarsaktørene fører til komplekse og svært krevende samhandlingsmønstre mellom aktørene, noe som øker kompleksiteten i arbeidet med å yte vertslandsstøtte på en effektiv måte. Gundersen konkluderer i sin oppgave at samhandling og samordning mellom sektorene bør bedres. Han har avdekket at sektorene kjenner lite til hverandre, og at roller, ansvar og myndighet i mindre grad er avklart mellom sektorene. Der Gundersen har undersøkt legemiddelberedskap vil jeg fokusere på drivstoff. Det betyr at jeg vil ta for meg andre aktører, og kan således bidra til å avdekke om Gundersens funn er generaliserbare til flere deler av totalforsvaret. Eriksens oppgave belyser utfordringene knyttet til krigens folkerett, når militære enheter nytter sivil logistikk. Denne utfordringen er også gyldig for totalforsvaret som system. Jeg vil undersøke om det er mekanismer til å løfte beredskapsbehov som blir identifisert på taktisk/operasjonelt nivå til det sentrale nivået som har forutsetninger for å kunne adressere behovet til den sektor som har ansvaret.

1.5 Struktur

Første kapittel presenterer tema og problemstilling, avgrensningene som er gjort blir definert og det blir gitt en oversikt over forskningsstatus og litteratur som er relevant for studien. Kapittel to presenterer fremgangsmåten og metoden som er brukt for å gjennomføre studien og besvare problemstillingen. Det redegjøres for valg av respondenter og hvordan kunnskapen som ble tilført underveis også bidro til at retningen på undersøkelsen måtte justeres underveis. I siste del av kapitlet blir forskningskvaliteten og forskningsetiske problemstillinger belyst og diskutert. Det tredje kapitlet presenterer det teoretiske grunnlaget for studien. Man får

innblikk i hvordan organisering av avdelinger påvirker beslutningsadferd, og hvordan kulturen både bidrar som beslutningstøtte, men samtidig kan redusere åpenhet mot å finne nye måter å løse oppgaver på. Grunnleggende prinsipper for logistikk blir presentert, og kontekstualisert mot problemstillingen for studien med en egen del om hva som er spesielt med beredskapslogistikk. I kapittel fire redegjøres det om hva totalforsvaret er for noe, de viktigste beredskapslovene presenteres og man får en beskrivelse av hvordan beredskapsarbeidet i Norge er bygget opp. Kapitlet avsluttes med at man får presentert hvordan vertslandsstøtte er organisert, og hvilke forpliktelser Norge har på dette feltet. I kapittel fem drøftes ansvarsforholdene knyttet til drivstoffberedskapen og hvordan de ulike aktørene må bidra for at beredskapen skal kunne ivareta Norges forpliktelser. Forberedelsene til bygging av et drivstoffanlegg tilknyttet Værnes lufthavn blir benyttet som et case for å illustrere og diskutere saksgangen i en anskaffelsesprosess som har til hensikt å ivareta et operativt behov knyttet til vertslandsstøtte. Oppgaven avsluttes med kapittel seks som presenter konklusjonene som er trukket som et resultat av studien og peker på områder det kan være relevant å forske videre på. I siste del av kapitlet presenteres en del tiltak/anbefalinger som kan bedre samarbeidet mellom totalforsvarsaktørene og øke troverdigheten til planverk og totalforsvaret som system.

2 Metode

2.1 Fremgangsmåte

Hvilken metode man skal velge til en studie er avhengig av hva man faktisk skal undersøke (Repstad, 2007, s. 15). Jeg ønsker å undersøke hvordan Norge sikrer tilstrekkelig drivstoffberedskap til å ta imot allierte forsterkninger som skal komme oss til unnsetning ved en sikkerhetspolitisk krise eller krig. I rammeavtalen mellom Norge og USA har blitt trukket frem at de amerikanske styrkene skal kunne benytte seg av norske drivstofflagre i en innledende fase, inntil deres egne forsyningssystemer er operative (Utenriksdepartementet, 2006, s. 2). Jeg vil bruke vertslandsstøtte knyttet til drivstoff til de amerikanske forsterkningsstyrkene som case for min undersøkelse.

Beredskap til å kunne yte vertslandsstøtte er et område det ikke er forsket inngående på, og er dermed et område som det er ønskelig å utdype kunnskapen om. Casestudier er godt egnet til å gi detaljerte beskrivelser av virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 99). Oppgaven utnytter et eksplorerende design som er egnet til å gi økt innsikt og forståelse om et fenomen (Jacobsen, 2015, s. 80). Oppgaven fokuserer mot hvordan roller, ansvar og myndighet for drivstoffberedskapen er fordelt, og hvordan samhandlingen mellom de involverte aktørene er organisert. For å forstå samhandlingen mellom aktørene, er det nødvendig å få frem mange nyanser, og oppgaven konsentrerer seg derfor om få undersøkelsesenheter; Forsvarssektoren og NFD. Disse har sentrale roller knyttet til å sikre tilstrekkelig drivstoffberedskap for å kunne yte vertslandsstøtte til amerikanerne. Studien bygger på et intensivt kvalitativt undersøkelsesopplegg i forhold til disse. Det benyttes altså et induktivt eksplorerende undersøkelses design til å finne svar på problemstillingen. En slik eksplorerende tilnærming er egnet til å gi mer kunnskap og forståelse for hvordan Norge har planlagt å yte vertslandstøtte til allierte forsterkningsstyrker.

Datainnsamlingen ble gjennomført i to faser, med to ulike metoder; gjennom dokumentstudier og semi-strukturerte intervjuer av nøkkelpersonell hos de to aktørene. Hensikten med dokumentstudiene var å avdekke hvordan styringsdokumenter i de ulike virksomhetene regulerer hvordan virksomheten skal følge opp sitt ansvar knyttet til drivstoffberedskap og hvordan man har regulert og planlagt samarbeid og informasjonsdeling med andre sentrale

aktører. På den måten får man et bilde på hvordan beredskapsarbeidet med drivstoff er ment å fungere. Man får også kartlagt hvordan de ulike aktørene formelt ser sitt ansvar i forhold til drivstoffberedskap for allierte forsterkningsstyrker. De semi-strukturerte intervjuene ble gjennomført med relevante aktører, med spisskompetanse innenfor beredskapsfeltet. Målet med intervjuene var å avdekke om det er samsvar mellom den ansvarsfordelingen og metoden for samhandling som er beskrevet i styringsdokumenter og hvordan dette gjennomføres i praksis.

Oppgaven er bygget opp ved å først redegjøre kort for prinsippene som ligger til grunn for beredskap og krisehåndtering, for så å avklare hvem som formelt sett er ansvarlig for Norges forpliktelser knyttet til vertslandsstøtte i forhold til drivstoffetterforsyning. Det viste seg at Regjeringen har gitt Nærings- og Fiskeridepartementet ansvaret for dette. Når ansvaret synes avklart måtte jeg søke etter andre forklaringsmodeller som kunne forklare hvorfor drivstoffberedskap til å understøtte allierte forsterkningsstyrker kan fremstå uklart. Jeg valgte da å undersøke det som jeg mener er det neste premisset som må være på plass om man skal ha et tilfredsstillende beredskapssystem. Vet de som har ansvaret for drivstoffberedskapen omfanget av hva de skal understøtte med?

Jeg tok kontakt med NFD og spurte om hvordan de forsikret seg om at deres system for drivstoffberedskap ivaretok behovet til allierte forsterkningsstyrker som i henhold til nasjonalt og NATOs planverk vil komme Norge til unnsetning ved en nasjonal krise. Jeg ba også om innsyn i styringsdokumenter som regulerte beredskapsarbeidet knyttet til drivstoff, for å avdekke hvordan NFD ivaretok sitt ansvar innfor dette feltet. Det kom ganske klart frem at NFD ikke hadde en tilstrekkelig oversikt. De henviste til at de ikke hadde fått nødvendig informasjon fra Forsvaret.

Denne innsikten medførte at jeg måtte gjøre et valg av oppgavens videre retning. En eksplorerende undersøkelse, som er benyttet for denne oppgaven, vil dreie seg om å avdekke hvilke variabler som er relevante, og å finne ut hvilke verdier som er på de ulike variablene (Jacobsen, 2015, s. 79).

Jeg kunne fortsette å grave for å avklare gapet mellom det faktiske behovet for drivstoffberedskap og det som er tilgjengelig. Dette ville fort ført meg inn på graderte opplysninger, noe som ville gjøre forskningen mindre tilgjengelig. Et slikt dypdykk ville kunne presentere et øyeblikksbilde på hvordan beredskapen er. Med tanke på at planverk for alliert forsterkning er i stadig utvikling, og at arbeidet med totalforsvarsprogrammet ikke er ferdigstilt før mot slutten av 2020 fant jeg et slikt øyeblikksbilde som mindre relevant. Dette ledet meg videre til å undersøke hvordan samhandlingen er mellom de som bør kunne si noe om beredskapsbehovet, altså Forsvaret, og de som er ansvarlig for at beredskapen er på plass, NFD.

Jeg benyttet en fremgangsmåte hvor jeg fulgte et operativt behov som ble identifisert på FOH. Jeg ville se hvordan behovet ble saksbehandlet gjennom Forsvarssektoren, hvordan utfordringen ble belyst til totalforsvarsaktøren som bærer ansvaret for drivstoffberedskapen, og hvordan Forsvaret kontrollerte at det ble iverksatt tiltak som ivaretok behovet. I arbeidet med studien viste det seg at systemet var mangelfullt, og at Forsvaret ikke hadde en prosess som inkluderer totalforsvarsaktørene når de skal finne løsning på et operativt behov. Studien avdekket at Forsvaret ikke hadde fremmet operative behov til totalforsvaret i perioden jeg undersøkte, som strakte seg fra år 2000 og frem til tidspunktet for undersøkelsen høsten 2018). Planen var at DSB skulle sammen med Forsvarssektoren og NFD utgjøre utvalget for undersøkelsen. DSB har tilsynsmyndighet i forhold til sivil beredskap og har dermed en viktig funksjon i oppfølgingen av om behov som er avdekket blir fulgt opp av ansvarlig myndighet. Imidlertid viste studien at beredskapsarbeidet ikke er modent nok til at man har kommet i gang med revisjonsarbeid knyttet til vertslandsstøtteberedskap. For når Forsvaret ikke har presentert behov til NFD, er det egentlig ikke noe å revidere. At man får på plass et godt system for å kontrollere at sektorene med ansvar for en samfunnskritisk funksjon ivaretar behovet er selvsagt svært viktig. Men skal man studere metoden dette gjøres på, må det foreligge et kontrollgrunnlag, og det må ha vært gjennomført en kontroll. I tillegg er det nyttig å ha identifiserte behov som skal ivaretas. Arbeidet med drivstoffberedskapen har dessverre ikke kommet til dette stadiet enda.

2.2 Valg av respondenter og innsamling av data

Det er krav til at forskning skal ivareta personvern og anonymitet til respondenter når man samler inn data. Man må ha godkjenning til for å samle personopplysninger og dataene må lagres på riktig måte. Det er personvernombudet for forskningen som gir godkjenningen ((NSD), 2018).

Datainnsamlingen til denne studien er basert på dokumentstudier (sekundærdata) og intervjuer (primærdata). Dokumentstudiene har basert seg på offentlige dokumenter, virksomhetsregulerende dokumenter hos de sentrale aktørene, lovverk, forskningsartikler og fagbøker. De offentlige dokumentene er godt egnet til å gi forståelse for oppgavene de ulike aktørene er pålagt og synliggjør hvordan roller, ansvar og myndighet knyttet til drivstoffberedskap er fordelt. Gjennomgangen av de virksomhetsregulerende dokumentene gir innsikt i hvordan de ulike organisasjonene løser pålagte oppgaver. Studien av lovverket gir grunnlag til å forstå handlingsrommet som finnes når man skal ivareta behovet for vertslandsstøtte. Forskningsartikler og fagbøker har blitt benyttet for å få mer dybdekunnskap om tematikken. Hensikten har vært å belyse hvordan roller, ansvar og myndighet er fordelt mellom aktørene, og hvilke funksjon den enkelte aktør har for å sikre at Norge har en drivstoffberedskap som ivaretar behovet for vertslandsstøtte til allierte forsterkningsstyrker.

Intervjuene har hovedsakelig vært gjennomført med respondenter som jobber på strategisk nivå. Respondentene som er intervjuet er valgt ut ifra deres kjennskap til fagfeltet, hvilken stilling de har og nivå i forvaltningen. Respondentene er blitt kontaktet via e-post eller telefon, og de er valgt etter det som Jacobsen beskriver som «snøballmetoden» (Jacobsen, 2015, s. 182). For denne eksplorerende undersøkelsen har metoden fungert godt. Jeg startet med å kontakte avdelingen i FD som var ansvarlig for å revidere «Støtte og samarbeid», i samtale med personen som var ansvarlig for dette arbeidet i FD fikk jeg råd om hvem det kunne være nyttig å kontakte for å besvare problemstillingen. Gjennom intervjuene har respondentene tilkjennegjort at det er andre som kan mer om et fagområde, eller en spesiell sak. Da har det vært nødvendig å følge opp med nye intervjuer. Dette har ført til at arbeidet med intervjuer ble mer omfattende enn planlagt, men har også bidratt til en dybdeforståelse av hvordan arbeidet med beredskap håndteres. Det var særlig i Forsvarssektoren det ble nødvendig med flere intervjuer. Dette har medført at bredden i datainnsamlingen nok er

dypere knyttet til Forsvarets oppgaver og gjennomføring. Samtidig var det Forsvaret som i størst grad så ut til å ha et divergerende syn på hvordan vertslandsstøtte oppgaver skal løses i krise og krig i forhold til de funn som ble gjort gjennom dokumentanalysen. Derfor var det viktig å grave dypt nok når man skulle avdekke Forsvarets syn på dette. Det er en mulig svakhet at det ble en overvekt av militære i utvalget. Og det har nok medført at oppgaven i større grad avdekker utfordringer på militær side, og kanskje ikke klarer å belyse bredden av utfordringer som er på sivil side. Imidlertid er beredskapsarbeids natur slik at behov må identifiseres før man kan løse dem, og når studien viste at Forsvarssektoren ikke har et system for å synliggjøre behovene til de andre totalforsvarsaktørene, var det naturlig å vektlegge dette.

Etter en innledende dialog, har respondentene mottatt intervjuguide og samtykkeskjema for deltagelse på mail (vedlegg A & B). Det ble gjennomført semistrukturerte intervjuer, intervjuguiden sammen med noen eksplisitte spørsmål til den enkelte dannet grunnlaget for gjennomføringen. På den måten kom man inn på de hovedtemaene som skulle belyses. Ellers ble selve intervjuet gjennomført mer som en samtale, og respondentene fikk mulighet til å gå i dybden på temaer de mente var viktige. Denne gjennomføringen av intervjuene har hatt god effekt, og gitt gode og fyldige svar. Det første intervjuet ble gjennomført uten lydopptaker. Det var krevende å følge samtalen, ta notater og komme med oppfølgingsspørsmål. Så erfaringene fra dette intervjuet medførte en endring i gjennomføringen av intervjuer. Det ble heretter nyttet lydopptaker ved gjennomføringen. Dette bidro til at jeg ble fristilt fra å notere, og dette gav en bedre dynamikk i samtalen. Det hadde også en effekt å i seg selv å starte båndopptakeren, det medførte et tydelig skille om når datainnsamlingen startet, og gjorde gjennomføringen på et vis mer offisiell. Valget om å bruke båndopptaker medførte naturlig nok en del ekstraarbeid, men samtidig gav gjennomgangen av lydopptakene og skriving av sammendrag fra intervjuene bedre mulighet til å reflektere over svarene fra respondentene, og samtidig en mulighet til å utvikle min rolle som intervjuer, og presisere spørsmål slik at de traff bedre i forhold til det studien søker å finne ut. For å bekrefte detaljer som ble identifisert under arbeidet med sammendrag og få svar på nye spørsmål som har kommet opp, har det i noen tilfeller vært nødvendig å komme med oppfølgingsspørsmål etter at intervjuet var gjennomført. Dette har blitt gjort via mail og telefon.

Følgende respondenter ble intervjuet:

Tabell 1 oversikt over respondenter

Nr.	Kortnavn i teksten	Departement/etat	Dato
Respondent 1	R1	FLO	6. september 2018
Respondent 2	R2	FD	17. september 2018
Respondent 3	R3	FD	18. september 2018
Respondent 4	R4	FD	20. september 2018
Respondent 5	R5	FST	19. september 2018
Respondent 6	R6	FST	19. september 2018
Respondent 7	R7	NFD	21. juni 2018
Respondent 8	R8	NFD	16. oktober 2018

2.3 Bearbeidelse og analyse

I analysen av dataene har denne studien støttet seg på Jacobsens bok, «Hvordan gjennomføre undersøkelser» (Jacobsen, 2015, s. 197-224). Det er fire forhold Jacobsen trekker frem som sentrale når man skal analysere kvalitative data: Dokumentere, utforske, systematisere og kategorisere og sammenbinde.

Dokumenteringen dreier seg om å beskrive det materialet vi har samlet inn. For denne studien ble dette arbeidet todelt. Dokumentanalysen ble foretatt ved at det ble laget sammendrag av dokumentene som ble studert. Arbeidet med sammendraget gav mulighet til å trekke ut de delene av dokumentet som var særlig relevant for studien. Sammendraget inkluderte også en vurdering om hvilke andre dokumenter som måtte studeres for å få oversikt og forståelse. Dette arbeidet bidro således både til utforskning og systematikk i dokumentgjennomgangen. Analysearbeidet startet med en kategorisering av dokumentstudiene. Forskningsspørsmålene ble brukt som kategorier, riktignok noe omformulert. Dette arbeidet bidro til at spørsmål rundt roller, ansvar og myndighet ble synliggjort på en oversiktlig måte, og gav god forståelse av hvordan man fra Regjeringen har ment at dette skal fungere. Det kom frem gjennom sammenbindingen av denne første kategoriseringen at Forsvarets viktigste rolle i forhold til vertslandsstøttearbeidet er å synliggjøre behov til de øvrige totalforsvarsaktørene. Derfor ble

to nye kategorier benyttet, Hvordan deler Forsvaret informasjon om operative behov med andre totalforsvarsaktører, og hvordan mottar NFD behov for støtte fra Forsvaret. Funnene fra dokumentanalysen ble sammen med forskningsspørsmålene nyttet som grunnlagsdata for intervjuene. En tilsvarende prosess ble gjennomført knyttet til intervjuene. Det ble brukt lydopptaker ved gjennomføringen av intervjuene, og skrevet et sammendrag fra det enkelte intervju. Analysen skal finne svar på problemstillingen, samtidig som den skal binde sammen funn fra datainnsamlingen med redegjøringen og det teoretiske grunnlaget for studien. Drøftingen bygges rundt analysen med utgangspunkt i forskningsspørsmålene.

2.4 Forskningskvalitet

For å kunne kvalitetssikre studien er det viktig vurdere gyldighet og pålitelighet. Det er viktig å være kritisk til dataene som samles inn uavhengig av forskningsmetode. Har vi fått tilgang på dataene vi ønsket (intern gyldighet)? Kan vi overføre det vi har funnet til andre sammenhenger (ekstern gyldighet)? Kan vi stole på de dataene vi har samlet inn, og er analysemetoden egnet til å avdekke fakta (pålitelighet)? Kort sagt, er det riktig det vi har funnet og presentert (Jacobsen, 2015, s. 228).

2.4.1 Intern gyldighet

Målet med denne forskningen har hvert å avdekke hvordan Norge bygger beredskap for å yte vertslandsstøtte. For å kunne beskrive hvordan dette gjøres har denne studien samlet både primærdata og sekundærdata om temaet. Spørsmålet blir da om dataene som er samlet inn gir en sann beskrivelse av virkeligheten (Jacobsen, 2015, s. 228)?

Intervjuene har blitt brukt for å avklare at det man har funnet gjennom dokumentanalysen stemmer, og om oppfølging av oppgaver sammenfaller med styringsdokumentene som regulerer arbeidet. Som ansatt i Forsvaret var det uproblematisk å få tilgang på dokumentene som regulerer Forsvarets arbeid med vertslandsstøtte, også overordnede dokumenter som regulerer sivilt beredskapsarbeid var lett tilgjengelig. Det var mer krevende å få tilgang til styringsdokumenter som regulerer arbeidet internt i NFD, og en del av materialet som jeg fikk tilgang på var unntatt offentlighet, og dermed ikke mulig å benytte som grunnlag når jeg presenterer mine funn. Det kan være en svakhet med studien at noe dokumentasjon fra NFD

ikke er blitt gjort tilgjengelig. Imidlertid har dette blitt kompensert med at det ble gjennomført intervjuer der respondentene fra NFD har fått forklare utfyllende om hvordan de behandler oppgaver knyttet til beredskap. NFD har også svart utfyllende på oppfølgingsspørsmål på mail.

Metodetriangulering styrker gyldigheten til en undersøkelse. Denne studien baserer seg på ulike metoder for datainnsamling ved å kombinere dokumentstudier og intervju. Siden respondentene har bekreftet funn fra dokumentstudiene øker det troverdigheten til funnene som er gjort. Det ligger alltid en fare i at respondentene ønsker å presentere seg selv, og sin avdeling i et godt lys. Gjennom alle intervjuene ble spørsmål besvart på en måte som opplevdes rasjonell. Noen svar fremhevet avdelingens arbeid, men også aspekter som ikke var bra nok ble redegjort for. Det var også mulig å trekke paralleller mellom svar fra ulike respondenter, og på den måte styrker omfanget av respondenter, og respondentenes posisjon og erfaring den interne gyldigheten til studien.

Med ett unntak ble intervjuene gjennomført en-til-en, i det siste tilfellet ønsket avdelingslederen å ha med seg en saksbehandler for å sikre at nyansene i anskaffelsesprosessen av drivstoffanlegget i tilknytning til Værnes lufthavn ble riktige. Bruk av lydopptaker ved gjennomføring av intervjuer fungerte overaskende bra. Jeg var i utgangspunktet skeptisk til om dette ville begrense respondentene, men opplevde heller at det gav god dynamikk til samtalen, siden det frigjorde meg fra å ta notater. Jeg kunne da i større grad følge med på det som ble sagt, og komme med oppfølgingsspørsmål. Det var tidvis utfordrende at studien er ugradert, men det løste seg ved å utelate spørsmål om detaljer, og fokusere på overordnede prinsipper i beredskapsarbeidet. Således bidro dette valget til at studien holdt fast i å undersøke den overordnede styringen av vertslandsstøtte, og at jeg ikke falt for fristelsen til å dykke ned i detaljer. Totalt sett gir dataene som er samlet inn et godt grunnlag for å svare på problemstillingen.

2.4.2 Ekstern gyldighet

Ekstern gyldighet sier noe om hvordan funn fra denne studien er overførbare til andre områder, om de kan generaliseres. Dette er generelt krevende med kvalitative studier, siden

man gjerne bare undersøker noen få enheter, utvalgt nettopp til denne undersøkelsen. Så også for denne studien.

Drivstoffberedskap er spesielt på den måten at det overordnede ansvaret er gitt til et departement som ikke har underliggende etater eller direktorater som har ansvar for denne beredskapen. Det betyr at samhandlingen knyttet til drivstoffberedskap trolig er annerledes enn eksempelvis transport, hvor samferdselsdepartementet har ansvaret, men hvor blant annet statens vegvesen har en utøvende funksjon. Dette betyr at samhandlingen om drivstoffberedskap må gjennomføres mellom departementer, mens man for transport kan etablere samhandlingskanaler på operasjonelt nivå. Dette medfører at utvalget av respondenter i Forsvaret ikke nødvendigvis ville blitt det samme om man skulle studere forhold knyttet til transportberedskap. Imidlertid er det rimelig å anta at funnene i denne studien kan generaliseres til de andre beredskapsområdene som NFD er ansvarlig for, da det er den samme avdelingen i NFD som har ansvaret for alt beredskapsarbeidet knyttet til NFD. Slik er det også i Forsvarsdepartementet (FD), der FD 2 er ansvarlig for totalforsvaret og samarbeid med andre departement.

Det kan være nærliggende å anta at når Forsvaret ikke har systematisert arbeidet med å fremme behov til NFD, er det heller ikke system for å fremme behov knyttet til andre samfunnskritiske funksjoner, og at funnene fra denne oppgaven kan generaliseres. Det er imidlertid risikabelt å dra slike slutninger. Organiseringen av Forsvarssektoren er kompleks, og det kan tenkes at innenfor andre områder følges arbeidet opp eksempelvis av en etat i forsvarssektoren, dette vil i så fall ikke fanges opp av denne studien.

2.4.3 Pålitelighet

Det siste punktet som må diskuteres når kvaliteten på studien skal vurderes, er pålitelighet. Om det er trekk ved selve undersøkelsen som har bidratt til funnene som er gjort. Man må anerkjenne at undersøkelses opplegget, metoden for datainnsamling og analyse kan påvirke resultatene av forskningen (Jacobsen, 2015, s. 241). De offentlige dokumentene som danner grunnlaget for dokumentstudiene har generelt høy troverdighet, i tillegg er det nyttet intervjuer for å avklare hvordan praksis sammenfaller med det som er beskrevet. Den semistrukturerte intervjuformen gav respondentene muligheten til å gi utfyllende svar, slik at

eventuelle kontekstuelle effekter ved spørsmålsformuleringen kunne nyanseres. Generelt vil bruk av primærkilder reduserer graden av feil, og triangulering av datainnsamlingen som er gjort for denne studien øker påliteligheten.

2.5 Etiske overveielser

Et grunnleggende etos for forskningen er sannhetssøken. Samtidig understreker forskningsetikken at forskningen har et videre samfunnsansvar. Forskningsetikken dreier seg også om relasjonen forskere imellom, og relasjonen mellom forskere og andre mennesker (Kalleberg et al., 2006, s. 11). Denne studien er forankret i forskningsetiske normer, som regulerer forskningsaktiviteten på ulike områder og i ulike relasjoner:

For å sikre at funnene i denne oppgaven er etterprøvbare er det gjort et grundig arbeid med kildehenvisninger som bidrar til at andre kan etterprøve funn. I forhold til respondentene som er intervjuet er disse anonymisert. Dette reduserer muligheten til etterprøvbarhet, og svekker således oppgaven. Samtidig har anonymiseringen kanskje bidratt til at den enkelte respondent har kunnet være mer åpen når de har svart på spørsmål, og om det er tilfellet styrker det oppgaven. Slike avveininger er alltid krevende, men i dette tilfellet ble vurderingen at det viktigste var å få presise svar.

Habilitet og forutinntatthet vil kunne påvirke forskningsprosessen (Kalleberg et al., 2006, s. 13). Min stilling og funksjon vil kunne føre til at jeg er forutinntatt både til tema og problemstilling, og til aktørene som deltar. Det vil kunne påvirke både datainnsamlingen og arbeidet med analysen. Jeg jobber ikke til daglig direkte med drivstoffberedskap, og har kun overordnet kunnskap om tematikken. Jeg har heller ingen egeninteresse knyttet til fagfeltet, utover at jeg forstår viktigheten av at Norge har et robust system for å yte vertslandsstøtte. Det øker habiliteten og reduserer risikoen for forutinntatthet. Selve forskningsprosessen krever refleksjon. Sammenhengen mellom undersøkelsesmetode, de data som samles inn og hvordan disse presenteres er viktig for kvaliteten på studien. Det samme er nøyaktigheten i datainnsamlingen. Bevissthet knyttet til dette er en forutsetning for at forskningsetikken ivaretas.

3 Teori

I dette kapitlet presenteres det teoretiske grunnlaget for studien. Når man skal studere hvordan Norge bygger drivstoffberedskap for allierte forsterkningsstyrker, er det nyttig å ha et teoretisk rammeverk som gir forståelse av sentrale utfordringer knyttet til oppgaven. Denne studien tar for seg to overordnede perspektiver; hvem skal sørge for at beredskapen er på plass og hvordan fungerer logistikksystemene som skal benyttes for å ivareta beredskapen. Innsikt i organisasjonsteori er viktig når man skal forstå hvilke utfordringer man kan forvente når ulike sektorer skal samarbeide om å bygge beredskap. For å forstå kompleksiteten med å bygge drivstoffberedskap gjennom sivile leverandører støtter denne studien seg på logistikk og beredskapsteori.

3.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor

Om Norge skal kunne etablere beredskap knyttet til å yte vertslandsstøtte til allierte forsterkningsstyrker, må det som gjerne beskrives som det nye totalforsvaret, fungere. Totalforsvaret er ikke en organisasjon i ordets egentlige forstand, men det som i beredskapsteorien beskrives som et beredskapsnettverk (T Hammervoll, 2014, s. 63). Aktørene i totalforsvaret er organisert hierarkisk i ulike sektorer innenfor statsforvaltningen. På bakgrunn av dette vil det være nyttig å forstå organisasjonsteori som forklarer hvordan slike hierarkier fungerer og hva som fremmer eller hemmer samordning mellom dem. Vi kommer tilbake til hva som er målet med totalforsvaret, og hvordan det er bygget opp i kapittel fire.

3.1.1 Sektorinndeling medfører gjenstridige utfordringer

I grunnlovens §3 defineres det at den utøvende makten er lagt til Kongen, i dette menes Kongen i statsråd. Det er altså regjeringen som har ledelsen av statsforvaltningen. Det er denne bestemmelsen som legger det konstitusjonelle grunnlaget for ministerstyret og norsk forvaltingshierarki (Eckhoff & Smith, 2010, s. 108). Regjeringen har delegert ansvaret til regjeringens medlemmer, statsrådene som leder ulike departement. Regjeringen bestemmer selv hvor mange medlemmer den skal ha og hvor mange departement det skal være, og fordeler arbeidsoppgavene mellom dem (Eckhoff & Smith, 2010, s. 109). Ansvarsprinsippet ligger til grunn for sektordelingen i norsk forvaltning. Regjeringen har valgt å samle oppgaver

av en viss karakter og gitt ansvaret for disse til bestemte departement. Målet med fordelingen er at problemstruktur samsvarer med organisasjonsstrukturen. Dette er bakgrunnen for det såkalte sektorprinsippet i vår statsforvaltning. På denne måten har regjeringen sørget for at alle oppgaver i samfunnet har et overordnet oppheng hos en statsråd. Et slikt system er velegnet til å håndtere oppgaver som kan håndteres innenfor rammen av statsrådets myndighet. Utfordringen er at stadig flere oppgaver har en kompleksitet som medfører at flere sektorer må bidra om oppgaven skal bli løst. Dette er det som ofte blir kalt «Wicked problems» (Rittel & Webber, 1973, s. 164), eller på norsk gjenstridige problemer. Gjenstridige problemer er vanskelig å dele opp i avgrensede ansvarsområder. Sektorene som må bidra for å løse utfordringen har ofte ulik problemforståelse, noe som kan skyldes at de rår over ulike typer virkemidler (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2014, s. 7).

Gjenstridige problemer krever et nivå av samordning som tradisjonelle byråkratier ikke har. De utfordrer offentlig sektor fordi oppgavene ikke kan løses innenfor de rammene som liberale demokratier er organisert etter. Ansvaret er fordelt vertikalt, men løsninger krever horisontal handling. Dette er utfordrende når aktørene har ulike perspektiv. Den ulike problemforståelsen medfører ofte uenighet om problemløsningsteknikker og metoder (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2014, s. 7). Gjenstridige problemer kjennetegnes ved at det ikke eksisterer en optimal løsning. Bedre samarbeid og koordinering blir ofte trukket frem som løsningen på problemet, og er en viktig forutsetning for at myndighetene skal kunne håndtere komplekse styringsutfordringer (Lagreid & Rykkja, 2015, s. 476). Beredskap og krisehåndtering er typisk områder som krever innsats av flere sektorer. For å kunne forstå hvorfor beredskapen er organisert som den er, og kunne diskutere utfordringer knyttet til dette, er særlig to perspektiver fra organisasjonsteorien viktige. Et instrumentelt perspektiv som er egnet til å forklare den formelle organiseringen, og et kulturelt perspektiv som kan forklare hvordan mennesker påvirker prosessene.

3.1.2 Det instrumentelle perspektiv

Det instrumentelle perspektiv har en rasjonell tilnærming til organisasjoner og hvordan de fungerer. Organisasjoner er et redskap til å oppnå fastsatte målsetninger. Innenfor et instrumentelt perspektiv skiller man mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I en hierarkisk variant står lederens kontroll og analytisk-rasjonelle kalkulasjon sentralt. Den

forutsetter at det handles formålsrasjonelt og at handlingen medfører måloppnåelse.

Organisasjonsstrukturen blir gjerne utformet etter mål-middel vurderinger, og virker dermed i neste omgang bestemmende på medlemmenes handlemåte (Christensen et al., 2017, s. 34).

Når organisasjoner organiseres, står den hierarkiske varianten sterkt, avdelinger deles inn på ulike nivåer. Dette kan man kjenne igjen når man ser på organiseringen av statsforvaltningen. Regjeringen fordeler oppgavene blant sine medlemmer, altså de ulike statsrådene som leder ulike departement. Departementene opptrer alltid på vegne av statsråden som har det politiske ansvaret for det som blir gjort (eller ikke gjort) (Smith, 2012, s. 230). For å kunne effektivt utføre politiske vedtak etablerer departementene direktorat eller etater som skal gjennomføre oppgavene på vegne av Statsråden. Avdelingene blir gitt rammer (makt og midler) i forhold til oppgavene som er tildelt.

I en forhandlingsvariant er organisasjonen oppfattet å være sammensatt av avdelinger med delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. Ingen av aktørene kan alene oppnå sine mål og ivareta sine interesser, utfallet vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører (Christensen et al., 2017, s. 35).

Ut i fra et instrumentelt syn kan styring av organisasjoner gjennomføres dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og dels av formålstjenlige handlinger i forhold til rammene som blir gitt. Hierarki innebærer vertikal spesialisering, ved at ulike oppgaver blir tildelt ulike nivåer i organisasjonen. I en byråkratisk organisasjon knytter man gjerne et karrieresystem til hierarkiet, der medlemmene ønsker å stige i gradene og få opprykk på bakgrunn av kvalifikasjoner og prestasjoner. Styringssystemer som regler og prosedyrer brukes gjerne som virkemidler for å rasjonalisere driften, og forenkle samordning både vertikalt og horisontalt mot andre avdelinger i eller utenfor sektoren. Horisontal spesialisering uttrykker hvordan oppgaver kan fordeles på samme nivå, slik Forsvaret har fordelt ansvar for Sjø, Hær og Luftforsvar. Det er fire ulike prinsipper man normalt legger til grunn for horisontal organisering (Shafritz, Ott & Jang, 2015, s. 107). *Formålspriinsippet* (sektorprinsippet), deler saker etter formål, eksempler på dette kan være departementenes inndeling; forsvar, helse justis osv. *Prosesspriinsippet* fordeler saker etter hvilken prosess som skal anvendes for å nå et mål; vi kan kjenne dette igjen som juridisk avdeling, personellavdeling, budsjettavdeling, avdelingene når ikke mål på egenhånd, men bidrar indirekte til det overordnede målet som

kan være forsvaret av landet. Benytter man *Klientprinsippet*, samler man alle saker som omhandler en bestemt del av befolkningen et eksempel kan være barneombudet. Det fjerde prinsippet er *geografiprinsippet* som innebærer at organisasjonsstrukturen gir avdelingene ansvar for ulike geografiske områder. En byråkratisk organisasjonsform kjennetegnes imidlertid ikke av disse ulike prinsippene, men at det er en stor grad av arbeidsdeling og at utførelsen av arbeidet er regulert med regler for hvem som skal gjøre hva og hvordan. Rutinene er beskrevet i styringsdokumenter som forskrifter, håndbøker eller administrative ordrer (Christensen et al., 2017, s. 39). Derfor er dokumentstudier et godt virkemiddel når man skal forstå hvordan ulike byråkratier fungerer.

Prinsippet om sektorinndeling bidrar til gode forutsetninger for vertikal samordning innenfor et departementsområde, men svekker muligheten til horisontal samordning på tvers av departementsområder. Ulike departement skiller seg fra hverandre etter om de har en enkel struktur med få posisjoner og underenheter, eller en kompleks struktur med mange nivåer og mange enheter på hvert nivå.

Ser man på sektorene som denne studien fokuserer mot er NFD organisert etter en forholdsvis enkel struktur. NFD har eksempelvis ikke delegert ansvaret for drivstoffberedskapen til en underliggende etat. FD er derimot bygget opp med en kompleks struktur med flere etater som i større eller mindre grad har et ansvar for beredskapsarbeidet. En slik oppsplitting som man ser innenfor Forsvarssektoren bidrar gjerne til at hver enkelt organisasjon (Forsvaret, Forsvarsbygg, FMA osv) blir mer strømlinjeformet ved at den har fått en hovedoppgave. Samtidig skaper en slik oppsplitting gjerne til samordningsutfordringer på tvers av organisasjonen (Christensen et al., 2017, s. 42).

3.1.3 Kulturperspektivet

Organisasjonskultur forbindes med uformelle normer og regler som vokser frem og som påvirker handlinger og beslutningstaking i organisasjoner. Den amerikanske organisasjonsforskeren Philip Selznick trekker et skille mellom institusjon – det uformelle som gradvis vokser frem og organisasjon – de formelle normene som er knyttet til det instrumentelle.

Han sier videre at når formelle organisasjoner utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle får den institusjonelle trekk, og man har en institusjonell organisasjon (Selznick, 1948, s. 35). Dette medfører at organisasjonen blir mer kompleks, og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav og endringer, men det fører også til nye kvaliteter; større lojalitet og et sterkere sosialt felleskap (Christensen et al., 2017, s. 53).

Organisasjonskulturen påvirker handlingene til de som er ansatt i organisasjonen på en annen måte enn det saklig rasjonelle pro et kontra vurderingene som gjerne ligger til grunn i det instrumentelle perspektiv. Organisasjonskulturen bidrar til at medarbeiderne i en organisasjon legger inn vurderinger på hva som er «passende adferd» når de skal ta beslutninger.

Organisasjonsteorien beskriver tre handlingsregler som særlig fremtredende når de kulturelle normene påvirker beslutninger (March & Olson, 1983, s. 292);

1. Spørsmål om gjenkjennelse. Medarbeideren vil vurderer hva dette er for en situasjon. Er den rutinepreget eller krisepreget?
2. Spørsmål om identitet. I forhold til problemstillingen vil medarbeideren vurdere hva institusjonens identitet tilsier at man burde gjøre.
3. Spørsmål om forventning. Hva forventer omverden at jeg om min organisasjon vil gjøre med en sak som denne? Dette tredje spørsmålet knytter sammen de to foregående situasjon og identitet.

Organisasjonsteorien beskriver at koblingen gjennom disse spørsmålene skjer intuitivt og at organisasjonskulturen består av relativt konsistente sett av regler og identiteter slik at koblingen faller naturlig.

Kulturens bidrag i beslutningstaking er verdifull. Den bidrar til at medarbeiderne kan handle i situasjoner med stor kompleksitet, siden de har en grunnleggende kulturell rettesnor, noe de får gjennom sosialiseringen til uformelle verdier og normer over tid. Logikken om hva som er passende bidrar til at komplekse problemstillinger møtes av standardiserte og nesten intuitive handlemåter (Christensen et al., 2017, s. 56). Kulturen fungerer på denne måten som beslutningsstøtte for medarbeideren, og så lenge beslutninger faller innenfor de kulturelle rammene kan man forvente at beslutningen vil støttes av lederne i organisasjonen.

Utfordringen kan være at det begrenser fleksibiliteten til organisasjonen, kloke løsninger som faller utenfor de kulturelle rammene vil fort bli forkastet, selv om de kanskje ville blitt valgt om man hadde benyttet et instrumentelt perspektiv når beslutningen ble tatt.

Nå har vi fått innblikk i hvordan statsapparatet er organisert, og hvordan Regjeringen har valgt å fordele ansvaret mellom de ulike departement. Vi har også sett hvordan organiseringen påvirker beslutningsadferden i organisasjonene, og hvilke utfordringer man kan forvente av ulik organisering. Nå skal vi se på logistikksystemene som må være på plass for at Norge skal kunne støtte allierte forsterkningsstyrker med drivstoff. Logistikksystemet som velges har betydning når man skal sikre at drivstoffberedskapen er god nok. Derfor er det viktig å forstå konsekvensen av det logistikksystemet som blir valgt.

3.2 Logistikk

Understøttelse av allierte forsterkninger dreier seg om mye mer enn logistikk. Understøttelsen har en politisk side, og forutsetter at man på strategisk nivå legger nødvendige rammer for understøttelsen. Samtidig er det en sentral del som er rettet mot det juridiske. Denne danner handlingsrommet til de allierte som skal øve, trene eller operere i et alliert land. Når vi skal undersøke hvordan Norge bygger drivstoffberedskap til allierte, er imidlertid logistikk sentralt, og man må ha forståelse av grunnleggende logistikkteori.

Logistikk handler om å styre materiellstrømmer (Eirill Bø, Geir Gripsrud & Arne Nygaard, 2015, s. 9). Hvilken type materiell og aktiviteten materiellet skal brukes til danner rammene for logistikksystemet. For industrien er det gjerne råvarer eller halvfabrikater som kommer inn, så vil disse foredles før de blir distribuert til kunder.

Logistikkoppgavene dreier seg primært om transport og lagring (Eirill Bø et al., 2015, s. 52). Hvilket system man bygger opp for logistikken avhenger av flere ting men det er to faktorer som er særlig relevant for denne studien; leveringssikkerhet og kostnader. Tradisjonelt så man på den enkelte logistikkfunksjon når man vurderte kostnadseffektivitet i logistikkjeden. Man så på transportkostnaden, lager kostnaden og kostnadene knyttet til ordrebehandling hver for seg (Eirill Bø et al., 2015, s. 56). Dette har endret seg de senere år, og man ser i dag på hele

logistikken som et system når man vurderer kostnader. Økte variable kostnader knyttet til transport kan bidra til lavere kostnader til lagring. Når organisasjoner vurderer hvordan de skal bygge opp sin logistiske infrastruktur i dag, ligger denne typen betraktninger til grunn. Dette har bidratt til at bedrifter i dag ofte har svært begrensede lager, og baserer aktiviteten på det som vi kaller et «just in time» prinsipp. Varene som skal benyttes i produksjonen blir ideelt sett levert til bedriften akkurat når de skal brukes i produksjonen, og på den måten reduserer man kostnader til lager og lagerhåndtering. En slik logistikklinje optimaliserer effektiviteten, men bidrar også til at man er sårbar om det skulle oppstå et brudd i vareflyten.

3.2.1 Skyv og trekk prinsippet

Det er særlig to faktorer man må ta hensyn til når man skal vurdere hvordan man skal organisere forholdet mellom lager og transport. Hvor stor grad av usikkerhet er knyttet til sluttbrukers etterspørsel, og hvilken ventetid kan sluttbruker akseptere fra varen er bestilt til den leveres (Eirill Bø et al., 2015, s. 62).

Innenfor logistikken er det to overordnede prinsipper for materiellflyt. Skyv prinsippet og trekk prinsippet. I et logistikksystem som er bygget opp etter skyv prinsippet dyttes varene frem i kjeden slik at de er på plass «før» brukeren viste at han hadde behovet. Et slikt system forutsetter stor forutsigbarhet på forbruket, og prinsippet legger til grunn at den økonomiske risikoen plasseres hos leverandøren som har produsert og distribuert varene uten garanti for omsetning. Et eksempel fra dagligvarehandelen er gjerne basisvarer som brød og melk, man estimerer forbruket, og skyver frem varer i henhold til forventet forbruk. Trekk prinsippet innebærer at en leveranseprosess ikke starter før man har mottatt en bestilling. På den måten flyttes den økonomiske risikoen fra leverandør til bruker/kunde, samtidig reduseres hastigheten i logistikkjeden. Risikoen for leverandøren er da et redusert salgsvolumet grunnet den økte leveringstiden. Generelt er det en tendens til at trekk prinsippet benyttes mer enn før. For at dette skal fungere er man avhengig av at de forskjellige leddene i logistikkjeden samarbeider i større grad enn tidligere (Eirill Bø et al., 2015, s. 63).

3.2.2 Utsettelse og spekulasjon

I forlengelsen av diskusjon om skyv eller trekk prinsippet beskriver logistikkteorien utsettelse eller spekulasjon prinsippet. Utsettelse eller spekulasjon dreier seg i første omgang om fysisk

produksjon og distribusjon. Poenget med utsettelsesprinsippet er å begrense kostnadene knyttet til usikkerhet og risiko, ved å utsette produksjons og logistikkprosessene så lenge som mulig. Helst helt til sluttbruker har forpliktet, og dermed overtatt risikoen. Den motsatte strategien er å satse på spekulasjon. Gjennom å ta risiko, kan man oppnå stordriftsfordeler i produksjon ved at lange serier med samme produktvariant produseres, og i distribusjon ved at man transporterer store volum (Eirill Bø et al., 2015, s. 68).

3.2.3 Beredskapslogistikk

Mens vanlig logistikk skal bidra til å effektive varestrømmer skal beredskapslogistikk bidra til skadebegrensning av en uønsket hendelse. Skadebegrensning handler om å få de riktige beredskapsressursene på plass, slik at de kan anvendes der det er behov for dem (Trond Hammervoll, 2014, s. 14). Dersom oljelensere, spader og lignende ikke kom frem i tide er det logistikken som svikter, men om man avgrenser beredskapslogistikk til kun å ha ansvar for fremføringen av ressurser frakobler man logistikken fra det øvrige beredskapsarbeidet. Det er derfor nødvendig med et bredere perspektiv, der beredskapslogistikken ansvar også omfatter samvirke mellom aktørene som bidrar i et beredskapsnettverk.

Med bakgrunn i et slikt perspektiv har Hammervoll laget følgende definisjon av begrepet: «Beredskapslogistikk inkluderer fremføring (og tilbakeføring) av beredskapsressurser og samvirke mellom beredskapsaktørene ved en uønsket hendelse» (Trond Hammervoll, 2014, s. 17). Om man skal oppnå effektivt samvirke på tvers av organisasjoner er det noen overordnede faktorer som bør være på plass.

1. beredskapsaktørene har oversikt over hverandres kompetanse og kapasitet.
2. beredskapsaktørene utveksler informasjon seg imellom.
3. beredskapsaktørene forstår beslutningsprosesser i beredskapsnettverket.

(Trond Hammervoll, 2014, s. 21)

En uønsket hendelse knyttet til drivstoffberedskap vil være svikt i drivstoffleveransene. Dette vil enten skje som følge av etterspørselssjokk, altså at behovet plutselig øker dramatisk. Dette må vi kunne anta er den naturlige følge, om allierte forsterkningsstyrker kommer til Norge for

å gjennomføre militære operasjoner. Det kan også forekomme svikt i drivstoffleveransene som følge av tilbudsbrist. Hendelser som kan forårsake dette kan være mange, eksempelvis produksjonsproblemer eller utfordringer knyttet til å fremføre forsyningene. Om Norge står ovenfor en sikkerhetspolitisk krise kan man tenke seg sabotasje mot drivstoffanlegg, raffinerier eller transportør, eller at hendelser i andre deler av verden medfører at tilgjengelige ressurser blir kanalisert til andre land med større global innflytelse.

Man deler gjerne beredskapsarbeidet inn i fire faser; forebygging, forberedelse, skadebegrensning og etterarbeid (Trond Hammervoll, 2014, s. 31). Når det blir behov for skadebegrensning har forebyggingen feilet, og man får svaret på om forberedelsene har vært gode nok. Når vi skal forstå dette i lys av tematikken i denne studien kan vi tenke oss at Norges utenrikspolitikk, og støtte til internasjonale institusjoner sammen med medlemskap i NATO som forebygging. Målet med utenrikspolitikken for en småstat som Norge er at «Rett går foran makt», for så lenge det er reglene som bestemmer hvordan stater samhandler vil betydningen av stormaktenes makt reduseres. Hensikten med NATO medlemskapet er å avskrekke andre stater fra å utfordre Norges suverene rettigheter. Beredskaps forberedelser som bidrar til at Norge som vertsstat kan understøtte allierte forsterkningsstyrker med eksempelvis drivstoff er forberedelser. Koordineringen, prioritering og selve leveringen av drivstoff under en hendelse er skadebegrensning. Revisjon av planverket etter øvelser eller operasjoner er Etterarbeid. Denne studien fokuserer på forberedelses fasen av drivstoffberedskapen.

Nå er vi ferdig med gjennomgangen av det teoretiske grunnlaget for studien. I neste del presenteres viktige rammefaktorer som danner grunnlaget for at Norge skal kunne etablere drivstoffberedskap til å ta imot allierte forsterkninger.

4 Redegjøring

Denne delen av oppgaven innleder med en presentasjon av hva totalforsvaret er. Videre redegjøres det for lovhjemler som regulerer handlingsrommet styresmaktene har, knyttet til å sikre at den kommersielle drivstoffbransjen ivaretar drivstoffberedskapen samfunnet har behov for. De mest sentrale lovene blir presentert, og det blir belyst hva formålet med loven,

er. I neste del av redegjøringen beskrives det hvordan beredskapsarbeidet i Norge er organisert, hvordan roller, ansvar og myndighet er fordelt fra Regjeringen og de viktigste koordinerings og beslutningsorganene innenfor krisehåndterings og beredskapsarbeidet presenteres. Til slutt kommer det en redegjøring om vertslandsstøtte. Hva det er, hvordan styrende dokumenter regulerer at vertslandsstøtten skal gjennomføres og hvilke vertslandsstøtte oppgaver Norge må være forberedt på å løse.

4.1 Totalforsvaret – hvor kommer det fra og hva er hensikten?

Totalforsvarstanken er både gammel og ny. Den har røtter fra eldre tiders totale mobilisering av et helt folk til forsvar mot trusler utenfra. Totalforsvaret i sin moderne form er likevel et ektefødt barn av den totale krigen (Direktorat for sivil beredskap og Forsvarets overkommando, 1998, s. 17). Den norske beslutningseliten erkjente at en total krig krever et totalt forsvar. Totalforsvarssystemet bestod av to hovedpilarer: det militære og det sivile forsvaret. Alle tiltak med det formål å styrke evnen til motstand mot et væpnet angrep, opprettholde befolkningens forsvarsvilje, å verne liv og helse samt å forebygge og avhjelpe skader i krig, kom til å omfattes av totalforsvarsbegrepet (Sørli & Rønne, 2006, s. 11). Prinsippet var at samfunnets samlede ressurser skulle kunne mobiliseres for forsvaret av landet.

Oppløsningen av Sovjetunionen og Warszawapakten endret trusselbildet. Invasjonstrusselen mot Norge forduftet over natta. Beredskapsplaner ble putt i skuffen, og prioritering av militære beredskap redusert. Sivil støtte til Forsvaret i krise og krig er kjernen i totalforsvarskonseptet, men utover 90 og 2000 tallet var det nok hvordan Forsvaret kunne støtte sivilsamfunnet som var fokuset når totalforsvaret ble omtalt. Blant annet kan vi se at det er gjennomført en rekke tiltak som bidrar til at Forsvarets ressurser kan gjøres tilgjengelige for sivil krisehåndtering; Bistandsinstruksen som regulerer Forsvarets bistand til politiet er utviklet, Forsvarets spesialkommando er på kontinuerlig kontra-terrorberedskap, permanent helikopterberedskap som kan støtte politiet er etablert, og samarbeidet mellom PST og Etterretningstjenesten er styrket.

De siste årene har den sikkerhetspolitiske situasjonen endret seg. Russlands annektering av Krim, og støtte til separatistenes krigføring i Øst-Ukraina har synliggjort at krig mellom europeiske nasjoner fortsatt er et reelt scenario. Dette har medført at NATO øker fokuset på sin primærfunksjon, kollektivt forsvar av medlemsnasjonenes territorium. I arbeidet med å utvikle Alliansens operative planverk, har man i NATO også sett behovet for at sivilsamfunnet har en tilstrekkelig robusthet. Med fokus på 7 hovedområder har NATO satt fokuset på sivilsamfunnets robusthet og evne til å understøtte militære NATO operasjoner i medlemslandene (NATO, 2017).

Fra andre verdenskrig og frem til murens fall var en total krig mellom to supermakter der sannsynligheten for at atomvåpen ville bli tatt i bruk, en reel trusselen verden sto overfor. Totalforsvaret var Norges svar på å møte en slik total krig. Om krigen hadde blitt et faktum ville Totalforsvarssystemet medført at det norske samfunn ble militarisert, for å sikre at samfunnets samlede ressurser ble gjort tilgjengelig, for å forsvare landet. Alle som eide kjøretøy eller annet som kunne bidra til forsvarsinnsatsen fikk rekvisisjonsvarsel, med melding om hvor bilen skulle leveres ved mobilisering. Totalforsvarskonseptet var et instrument som bare skulle brukes i den aller øverste delen av krisespekteret. Når regjeringen i dag snakker om en revitalisering av totalforsvaret er det ikke meningen at vi skal gjenoppbygge systemet fra den kalde krigen. Samfunnet har utviklet seg på mange områder. Det har vært en omfattende kommersialisering av samfunnskritiske funksjoner og tankene rundt etterforsyning og logistikk har beveget seg i en retning av «lean» og «just in time». Så når man skal etablere et totalforsvarskonsept av vår tid må disse forholdene tas med i betraktning.

Totalforsvaret som konsept skal sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser gjennom hele krisespekteret, fra kriser i fred til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt (Støtte og samarbeid, 2018, s. 15). Det moderniserte totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt. Det er viktig at ressurser som Forsvaret bruker på beredskap for å håndtere en sikkerhetspolitisk krise eller krig er tilgjengelige for sivil krisehåndtering. På samme måte er det viktig at det sivile samfunn har

en robusthet som sikrer at de normale forsyningsystemene fungerer gjennom hele krisespekteret. Det er jo ikke mye hjelp i lover som gir Forsvaret mulighet til å rekvirere, om materiellet eller forsyningene man ønsker å rekvirere ikke er å få tak i. Derfor er det sentralt at man også har oversikt over forsvarets behov når man bygger beredskap innenfor de områdene som Regjeringen har kaldt samfunnskritiske funksjoner. Beredskapslovverket finnes fremdeles, men man må finne nye måter å anvende det på, slik at det tilpasses tiden vi lever i.

4.2 Lover og forskrifter som regulerer petroleumsvirksomheten i Norge

Det er et omfattende lovverk etablert for å sikre at staten har mulighet til å regulere drivstoffnæringen på en slik måte at samfunnets behov for drivstoff blir ivaretatt. Lovverket omfatter selve næringsvirksomheten, men også lagring og distribusjon av petroleumsprodukter. Under vil de lovene og forskriftene som i størst grad er relevante for drivstoffberedskap presenteres kort.

4.2.1 Næringsberedskapsloven

Formålet med loven er å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende (Næringsberedskapsloven, 2012 §6). Loven regulerer forholdet mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende ved forberedelser til og gjennomføring av samarbeidsrutiner og særskilte tiltak for kriser med vesentlige konsekvenser for tilgangen til varer og tjenester i Norge i krig, krigsfare og krigslignende forhold og i fredstid. Det er § 6. Forskrifter som er den mest sentrale i forhold til temaet for denne undersøkelsen. Paragrafen sier:

Når det på grunn av risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist er nødvendig for å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester dekkes, kan Kongen gi nærmere bestemmelser om (bare de mest sentrale punktene presenteres):

- prioritering, omfordeling, lagring og avståelse av varer, utførelse av tjenester, samt forberedelser og medvirkning hertil, herunder bestemmelser om innførsel, utførsel, distribusjon av varer og omsetning av varer og tjenester, herunder omsetningsregulerende tiltak

- plikt for næringsdrivende til å levere eller framstille varer eller yte tjenester til bestemte formål eller bestemte mottakere
- plikt for næringsdrivende til å planlegge eller delta i planlegging og gjennomføring av øvelser og annen opplæring i krisehåndtering
- plikt for næringsdrivende til å planlegge, forberede og gjennomføre, eller bidra til planlegging, forberedelse og gjennomføring av særskilte tiltak

Det er i dag en forskrift knyttet til denne lovhjemmel som er relevant for drivstoffberedskap

4.2.1.1 Forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter

Formålet med forskriften er å sikre tilgangen til drivstoff i kriser for å sørge for at befolkningens behov, det militære forsvarets behov, allierte militære styrkers behov i Norge eller internasjonale forpliktelser knyttet til varer og tjenester dekkes (Forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter, 2018). Forskriften skal gi grunnlag for nødvendig, rask og effektiv prioritering og omfordeling av drivstoffressurser, herunder logistiktjenester, gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende. Planleggingen og tiltakene skal være dimensjonert ut fra de til enhver tid gjeldende nasjonale trusselvurderinger, beredskapsmessige planleggingsforutsetninger og den aktuelle situasjonen. Forskriften ble vedtatt i 10. Juli 2018.

4.2.2 Lov om bygging og sikring av drivstoffanlegg

Formålet med loven er å gi norske myndigheter virkemidler til å sikre at Norge har drivstofflager med tilstrekkelig kapasitet og sikring til å kunne ivareta samfunnets behov (Drivstoffanleggloven, 1949). I forhold til beredskap er det særlig § 1. som er viktig:

For drivstoffanlegg av vesentlig betydning for landets beholdning av ulike typer drivstoff kan det etter denne lov treffes særskilte bestemmelser om tiltak til sikring mot skade ved krigshandling og sabotasje. Videre kan det gis pålegg til eier eller bruker av anlegg, som nevnt i første ledd, om å foreta utvidelser av anlegget og driften som anses nødvendig av forsvarsmessige hensyn. Herunder kan også gis pålegg om nybygg. Kongen eller den han gir fullmakt kan gi nærmere regler til gjennomføring av loven. Kongen kan oppnevne en nemnd til å utøve den myndighet som etter loven er tillagt departementet.

§ 3. Regulerer hvilke pålegg staten kan gi eierne av drivstoffanlegg når man står i en krise/krig.

4.2.3 Lov om militære rekvisisjoner

Formålet med loven er å sikre militære myndigheter tilgang på det som er nødvendig for å yte et effektivt forsvar av landet. Loven gjelder primært når riket er i krig, men kan også anvendes i fredstid (Rekvisisjonsloven, 1952):

Kongen kan bestemme at reglene i denne paragraf helt eller delvis skal gjelde også utenfor krigstid når krigsmakten eller noen del av denne er beordret satt på krigsfot i beredskapsøyemed, eller når det er nødvendig til fremme av beredskapstiltak, herunder større øvelser.

Det er også laget en forskrift til loven.

4.2.3.1 Forskrift om militære rekvisisjoner

Bestemmelsene i forskriften kommer til anvendelse i krig når dette anses nødvendig for å øke eller opprettholde Forsvarets stridsevne, og utenfor krigstid, når Forsvaret eller deler av dette er innkalt etter særskilt vedtak truffet av Kongen i statsråd, eller til fremme av nødvendige beredskapstiltak (Forsvarsdepartementet, 1999).

I § 2. kan vi lese at Forsvarets behov for ytelser fra det sivile samfunn i størst mulig grad skal planlegges og forberedes i fredstid, dels ved forberedt rekvisisjon og dels ved fremsendelse av behovsoppgaver.

Behovene skal i utgangspunktet fremsettes for de myndigheter som i krig har det logistikk- eller organisasjonsmessige ansvar på det aktuelle området, og skal presenteres til de aktuelle fagdepartementer eller fylkesmannen etter de bestemmelser og prosedyrer som er gitt i forskrifter og/eller direktiver som regulerer leveranser av varer og tjenester til enheter i Forsvaret. Det er et siktemål for denne samlede planlegging å skape størst mulig grad av forsyningssikkerhet for Forsvaret. Forberedt rekvisisjon skal ikke foretas på områder som dekkes gjennom den øvrige planlagte behovsdekningen.

Det fremkommer klart at Forsvaret skal fremlegge forsyningsmessige beredskapsbehov til de øvrige totalforsvarsaktørene.

4.2.4 Lov om beredskapslagring av petroleumsprodukter

Formålet med loven er å sikre at det er tilstrekkelig med petroleum og petroleumsprodukt både nasjonalt og internasjonalt. Loven gir myndighetene anledning til gjennom forskrift å bestemme at produsenter og importører skal lagre petroleumsprodukter (petroleumsprodukt, 2006). Det er laget en forskrift til loven.

4.2.4.1 Forskrift om beredskapslagring av petroleum

Forskriften fastsetter at lagringen skal tilsvare 20 dagers forbruk, og at denne normalt skal finne sted ved produsentens eller importørens tankanlegg i Norge (Forskrift om beredskapslagring av petroleum, 2006). For logistikkjeden fra produsentenes/importørens tankanlegg og fram til brukerne er det ingen egen lovgivning eller beredskapsordning. Ansvar for drivstofforsyning er overført fra Olje- og energidepartementet (OED) til NFD. Etter dette har NFD det overordnede ansvaret for beredskapsforberedelser, finansiering og krisehåndtering knyttet til forsyning av drivstoff i form av petroleumsprodukter (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 77).

Da har vi gjennomgått de viktigste lover og forskrifter som regulerer drivstoffberedskapen. Nå skal vi se nærmere på hvilke prinsipper som ligger til grunn for beredskapsarbeidet i Norge, og hvordan beredskapen er organisert.

4.3 Organisering av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge

4.3.1 Prinsipper for beredskap og krisehåndtering

Det er regjeringen som har det øverste utøvende ansvaret både for den militære og sivile beredskapen i fredstid, og for håndteringen av kriser og væpnet konflikt (Støtte og samarbeid, 2018, s. 16). Regjeringen har fordelt ansvaret til de ulike departementene. Det ordinære konstitusjonelle ansvaret ligger til grunn for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, både når det gjelder forberedelser og håndtering. De overordnede prinsippene for

beredskapsarbeidet er; Ansvar, Likhet, Nærhet og Samvirke (Støtte og samarbeid, 2018, s. 16).

Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvar for et område, også har ansvaret for forebygging, beredskapsforberedelser og for iverksetting av nødvendige tiltak ved kriser og katastrofer. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Støtte og samarbeid, 2018, s. 16).

4.3.2 Kritiske samfunnsfunksjoner

Samfunnssikkerhetsinstruksen regulerer arbeidet med samfunnssikkerhet i sivil sektor innenfor hele krisespekteret, herunder støtte og samarbeid innen totalforsvaret. Instruksen gjelder derfor også for sivil beredskapsplanlegging til støtte for Forsvaret (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017a, s. 1). For å avklare roller, ansvar og myndighet, og legge forholdene til rette for god koordinering av samfunnets ressurser, er det i samfunnssikkerhetsinstruksen regulert at Justisdepartementets Prop. 1.S skal inneholde en tabell som utpeker hovedansvarlige departement for samfunnskritiske funksjoner og områder (Regjeringen, 2016-2017, s. 22). Tabellen viser også hvilke andre departement som har et ansvar for de spesifikke funksjonene. (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017a, s. kapittel V) tabellen er vist på neste side.

Hovedansvarlig departement skal ta særlig initiativ og utøve en pådriverrolle knyttet til beredskapsarbeid. Øvrige oppgaver som er tillagt hovedansvarlig departement er:

- Ta initiativ til ansvarsavklaringer mellom relevante aktører innen det aktuelle området og identifisere eventuelle gråsoner eller overlappende ansvarsområder
- Bidra til gjennomføring av felles øvelser, evaluering og læring av disse
- Samarbeide og informere om og forelegge forslag til beredskapstiltak, -planer, regelverk og andre viktige saker for berørte myndigheter, herunder JD og JDs underlagte etater med ansvar for samordning av samfunnssikkerhet
- Utarbeide statusvurderinger/tilstandsvurderinger

- Initiere og delta på møtearenaer og annen erfaringsutveksling
- Bidra i arbeid med å identifisere behov for kompetanse
- Ved behov å bistå JD med informasjonsinnhenting/rapportering innen området.

Hovedansvarlig departement har altså ansvaret for beredskapen og for at samvirkeprinsippet blir ivaretatt.

Tabellen under viser ansvarsfordelingen knyttet til samfunnskritiske funksjoner og områder mellom departementene.

Samfunnskritiske funksjoner og områder	Hovedansvarlig departement	Utøvende virksomheter/forvaltningsnivåer	Øvrige departementer med ansvar
Elektronisk kommunikasjonsnett og -tjenester (Ekom)	SD	Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom), Direktoratet for nødkommunikasjon(DNK), Forsvaret, ekomtilbydere	JD, FD
IKT-sikkerhet i sivil sektor	JD	Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), NorSis, Datatilsynet, Nkom, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), eiere av kritisk viktige IKT-systemer, digitale registre og arkiver, Direktoratet for IKT og forvaltning (Difi), Politiet	SD, KMD, øvrige departementer
Satellittbasert kommunikasjon og navigasjon	SD	Norsk romsenter, Kystverket, Nkom, Statens kartverk	JD, NFD, KMD
Kraftforsyning	OED	Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO), Statnett SF, Statkraft, fjernvarmeselskaper, kraft- og nettselskaper, DSB, Meteorologisk institutt	JD, KD
Vann- og avløp	HOD	Mattilsynet, Helsedirektoratet (Hdir), Statens helsetilsyn, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Miljødirektoratet, Statens strålevern, vannverkseiere (offentlige og private vannverk), fylkesmennene, kommunene	KLD, LMD
Forsyningssikkerhet	NFD ¹	Landbruksdirektoratet, Fiskeridirektoratet, DSB, Petroleumstilsynet (Ptil), matvareneringene, drivstoffnæringene, bygg- og anleggsbransjen, transportbransjen, fylkesmennene, kommunene, Forsvaret	LMD, SD, HOD, ASD, JD, FD, OED
Transport	SD	Statens vegvesen, Avinor, Jernbaneverket, Luftfartstilsynet, Kystverket, Statens jernbanetilsyn, Sjøfartsdirektoratet, havneseser, Norges rederiforbund, Meteorologisk institutt, DSB, fylkeskommuner, kommuner, transportaktører	NFD, KD, JD
Finansiell stabilitet	FIN	Norges Bank, Finanstilsynet, finansinstitusjoner, banker	
Helse og omsorg	HOD	Statens helsetilsyn, Hdir, Nasjonalt folkehelseinstitutt, Direktoratet for e-helse, Statens strålevern, Statens legemiddelverk, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Mattilsynet, Vitenskapskomiteen for mattrygghet, Veterinærinstituttet, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), Norsk helsenett SF, DSB, Sivilforsvaret, de regionale helseforetakene, helseforetakene, fylkesmennene, kommunene, Forsvaret	ASD, LMD, NFD, JD, FD
Lov og orden	JD	Politidirektoratet(POD)/politiet, Politiets sikkerhetstjeneste (PST), DSB, Sivilrettsforvaltningen, Riksadvokaten, Kriminalomsorgsdirektoratet, Domstolsadministrasjonen, Datatilsynet, Utlendingsdirektoratet (UDI), Toll- og avgiftsdirektoratet/tollvesenet, Forsvaret	FIN, FD, KMD, HOD
Redningstjeneste	JD	Hovedredningssentralen (HRS), POD, politiet, DSB, Sivilforsvaret, Hdir, de regionale helseforetakene, helseforetakene, Forsvaret, Norges sikkerhetsorganisasjon (NSO)/ industrivern, DNK, Avinor, redningshelikoptertjenesten, luftambulansetjenesten, fylkesmennene, kommunene, frivillige organisasjoner	FD, HOD, SD
Styring og kriseledelse	JD	POD, politiet, PST, DSB, NSM, Hdir, Statens strålevern, Forsvaret, Norsk rikskringkasting (NRK), Statens Kartverk, øvrige etater, fylkesmennene, kommunene	SMK, UD, FD, HOD, KUD, KMD, øvrige departementer
Forsvar	FD	Forsvaret, NSM, Forsvarets forskningsinstitutt, Forsvarsbygg, Forsvarsmateriell	JD, SD, OED, NFD, HOD, UD
Natur og miljø	KLD	Fiskeridirektoratet, Kystverket, Miljødirektoratet, Meteorologisk institutt, NVE, Norges geologiske undersøkelser (NGU), Ptil, Norsk Polarinstitutt, Statens strålevern, Landbruksdirektoratet, Norsk institutt for bioøkonomi, Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning, Havforskningsinstituttet, Mattilsynet, Veterinærinstituttet, DSB, Forsvaret, fylkesmennene, kommunene	NFD, SD, OED, KD, ASD, LMD, JD, HOD, FD

¹ Det er besluttet å overføre ansvaret for drivstofforsyning fra OED til NFD, og formell overføring skjer ved kgl.res.

(Regjeringen, 2016-2017, s. 36)

Som vi ser i tabellen er det Nærings og fiskeridepartementet (NFD) som er ansvarlig for Forsyningssikkerhet. Innenfor området Forsyningssikkerhet er det definert to kapabiliteter: Matforsyning og Drivstofforsyning (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 77) som denne studien fokuserer på. Drivstoff er en samlebetegnelse for energibærende brennstoffer i flytende form eller som gass, det vil si stoffer som skaper energi i en forbrenningsprosess, og som derfor kan brukes til å drive maskiner. Samfunnet er i stor grad avhengig av petroleum til fremstilling av bensin og diesel som er de vanligste drivstoffene (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 79). Transport står for 51 prosent av det totale forbruket i Norge. Bare jernbanesektoren baserer seg i hovedsak på andre energiformer. Alternativer til petroleumsbaserte drivstoff, som elektrisitet, hydrogen og biodrivstoff, er i ferd med å få større betydning som energibærere for kjøretøyer og skip i sivil sektor. Innenfor forsvarssektoren er det imidlertid ingen tegn til utvikling i en slik retning.

Drivstofforsyningen utøves i stort av kommersielle markedsaktører. Det petroleumsbaserte drivstofforsyningssystemet kan beskrives som en kjede som starter ved produksjon og ilandføring av olje (eventuelt import), raffinering til bensin, diesel og andre produkter og distribusjon til bensinstasjoner via tankanlegg i landsdelene. I Norge er det i dag to raffinerier (Slagentangen i Vestfold og Mongstad i Hordaland) som leverer petroleumsbasert drivstoff til næringslivet og forbrukerne. Raffinert drivstoff kan også importeres. Drivstofforsyningen er avhengig av sjø- og landtransport. Mangel på drivstoff vil ramme transportbransjen, og svikt i transportbransjen vil igjen ramme forsyninger av andre varer.

Lov om beredskapslagring av petroleumsprodukter gir myndighetene anledning til gjennom forskrift å bestemme at produsenter og importører skal lagre petroleumsprodukter. Forskriften til samme lov fastsetter at lagringen skal tilsvare 20 dagers forbruk (Forskrift om beredskapslagring av petroleum, 2006 § 4), og at denne normalt skal finne sted ved produsentens eller importørens tankanlegg i Norge. For logistikkjeden fra produsentenes/importørens tankanlegg og fram til brukerne er det ingen egen lovgivning eller beredskapsordning.

Da har vi funnet ut at regjeringen har delegert ansvaret for drivstoffberedskapen i Norge til NFD, og sett på hvilke verktøy (lover og forskrifter) NFD har til å ivareta sitt ansvar. Nå skal vi se nærmere på de ulike institusjonene som har en funksjon i forhold til beredskapsarbeidet, og hvilken rolle disse generelt skal fylle.

4.4 Generelt om roller på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017a, Kapittel VIII)

4.4.1 Regjeringen

Regjeringen har det øverste ansvar for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av kriser som oppstår. Den enkelte statsråd har det konstitusjonelle ansvaret på sitt område, innenfor de lover og bevilgninger Stortinget har gitt. Den enkelte statsråd beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en krisesituasjon.

4.4.2 Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU)

RSU er det øverste organet for å diskutere sikkerhetsspørsmål i Norge. De faste medlemmene er normalt statsministeren, utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren. Dersom statsministeren ønsker det, kan en sak i stedet for å bli behandlet i plenum i regjeringen, bli behandlet i dette utvalget.

I enkelte tilfeller vil det følge av Grunnloven, lovgivning eller beslutningsreglement at beslutninger skal treffes av Kongen i statsråd.

4.4.3 Departementene

Systemet for sentral krisehåndtering bygger på de grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhet om at det departementet som har ansvar for en sektor også har ansvaret for beredskapsplanlegging og gjennomføring av forebyggende krisehåndteringstiltak innenfor sektoren. Ved kriser skal departementene innhente situasjonsrapporter fra egne operative virksomheter. Identifisere og treffe beslutninger om nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde for å håndtere den aktuelle situasjonen. De skal utarbeide beslutningsgrunnlag og legge til rette for overordnede politiske avklaringer der det er nødvendig. Departementene

må kunne håndtere kommunikasjon med medier og befolkningen. Arbeidet må skje koordinert med andre departementer og spesielt det departementet som er utpekt som lederdepartement. Departementene skal påse at operative aktører har nødvendige fullmakter, slik at behovet for behandling på regjeringsnivå ikke skal forsinke håndteringen av akutte situasjoner hvor det er fare for liv, helse eller store tap av materielle verdier.

4.4.4 Kriserådet

Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorgan på departementsnivå. Hensikten med rådet er å styrke den sentrale koordineringen. Rådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet, og departementsrådene i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rådet kan ved behov utvides med alle de øvrige departementene. Representanter for underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer deltar ved behov.

4.4.5 Krisestøtteenheten (KSE)

KSE skal ved behov kunne yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering. KSE er sekretariat for Kriserådet. KSE understøtter også Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet og er fast kontaktpunkt for informasjon til og fra Justis- og beredskapsdepartementet ved ekstraordinære hendelser og kriser.

4.4.6 Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

Mange viktige utfordringer innenfor samfunnssikkerhetsfeltet er sektorovergripende. Eksempler på dette er flom, brann, skred, pandemier og terror. Slike hendelser kan ikke håndteres innenfor én sektor alene. JD har et utvidet ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, og er gitt en generell samordningsrolle for samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor. JD skal gjennom sin samordningsrolle sikre et koordinert og helhetlig arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap på tvers av sektorgrenser. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap understøtter JDs samordningsrolle og ivaretar sentrale deler av samordningsoppgavene. Blant annet er det DSB som utfører Tilsyn med departementene på

vegne av JD. Tilsyn er ett av flere virkemidler som støtter JD i samordningsrollen. I samordningsresolusjonen av 15. juni 2012 står det at JD skal være pådriver, sørge for kunnskapsbasert arbeid med samfunnssikkerhet og sørge for systematisk oppfølging av sektorene.

4.4.7 Sentralt totalforsvarsforum

Dette er forum på direktoratsnivå som skal bidra til gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av totalforsvarsrelaterte problemstillinger, spørsmål knyttet til sivilt militært samarbeid og samfunnssikkerhet. Formålet med forumet er å legge til rette for godt samarbeid mellom sivile og militære myndigheter når det gjelder beredskapsplanlegging og samhandling i krisespekteret.

Vi nå har gått gjennom de hvordan beredskapsarbeidet er organisert. I neste del vil vi se nærmere på hva vertslandsstøtte er, hvordan Norge har organisert arbeidet med vertslandsstøtte og hvilke vertslandsstøtte forpliktelser Norge har påtatt seg.

4.5 Vertslandsstøtte

Vertslandsstøtte er sivil og militær støtte gitt i: fred, krise, væpnet konflikt og krig, av en vertsnasjon til allierte styrker og organisasjoner som er lokalisert på, opererer i eller er på vei gjennom norsk territorium. Avtaler som inngås mellom vertsnasjon og deltakende nasjon, eller NATO danner basis for slik støtte (Forsvarssjefen, 2017, s. 1).

4.5.1 Organisering av vertslandsstøtte i Norge

I instruksen til Forsvarssjefen kan vi i punkt 3 lese at:

Forsvarssjefen er ansvarlig for at det militære forsvar av landet er planlagt og forberedt i samsvar med allierte myndigheter. Han er ansvarlig for beredskaps- og mobiliseringsforberedelser i Forsvaret og skal følge med i den tilsvarende virksomheten i sivile organer. Han skal medvirke til at militære og sivile planer samordnes og at de på beste måte bidrar til landets totale forsvar. Han skal iverksette nødvendige beredskapsmessige tiltak innenfor hans egne fullmakter, og overfor forsvarsministeren anbefale tiltak som ligger utenfor hans fullmakter (Instruks for Forsvarssjefen, 2003, punkt 3).

Instruksen gir altså Forsvarssjefen et særlig ansvar for at nødvendige tiltak knyttet til vertslandsstøtte er på plass.

Vertslandsstøtte er definert som en del av Forsvarets operative virksomhet, og som en viktig faktor for å understøtte den allierte sikkerhetsgarantien gitt gjennom NATO artikkel 5 (NATO, 1949). Forsvarssektoren skal sørge for tilstrekkelig infrastruktur og vertslandsstøtte for alliert øving, trening, og operasjoner på norsk territorium (Forsvarsdepartementet, 2016, Vedlegg B3 - Bi- og multilateralt samarbeid, s. 17). I vertslandsstøttedirektivet er det beskrevet at Forsvarssjefen har det overordnede ansvaret for vertslandsstøtte. Han skal blant annet; sammen med NATO og andre relevante partnernasjoner utvikle og vedlikeholde MOU (Memorandum of understanding) som regulerer norske forpliktelser til allierte styrker som gjennomfører operasjoner, trening og øving i Norge. Han skal koordinere vertslandsstøtte behovet med Sjef DSB og etablere samarbeidsavtaler med sivile myndigheter på eget nivå innenfor rammen av totalforsvaret (Forsvarssjefen, 2017, s. 3). Det er Sjef FOH som er ansvarlig for å lede vertslandsstøtteoperasjoner samt å oppdatere operative behov for vertslandsstøtte. Sjef FLO er Forsvarssjefens nærmeste rådgiver innen logistikk spørsmål og er ansvarlig for at Forsvarets avdelinger blir etterforsynt i fred, krise og krig. Sjef FLO har også ansvaret for å koordinere norsk vertslandsstøtte (Støtte og samarbeid, 2018, s. 53) på vegne av Sjef FOH.

Det sivile bidraget til vertslandsstøtte er regulert på samme måte som annet arbeid innenfor samfunnssikkerhet og beredskaps feltet. Sjef DSB har ansvar for å støtte JDs samordningsrolle i alt samfunnssikkerhetsarbeid, dette omfatter også arbeidet med totalforsvaret.

4.5.2 Vertslandsstøtteforpliktelser

Norges bilaterale forhold til USA er sammen med NATO medlemskapet hjørnesteiner i norsk sikkerhetspolitikk (Andersen Morten & Ødegaard Geir, 2016, s. 319). «Sammen med Forsvarets evne til å håndtere sikkerhetspolitiske kriser, anslag og angrep av et visst omfang selv, skal sammen med en tydelig kommunisert forpliktelse om alliert støtte, virke avskrekkende overfor en potensiell motstander» (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 17). Om det

oppstår en sikkerhetspolitisk krise ønsker Norge at allierte involveres tidligst mulig. Rask innsetning av allierte styrker forutsetter gode nasjonale og allierte planverk, tydelig beslutningsansvar og klare kommando- og kontrollforhold (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 17).

Gjennom bilaterale avtaler med blant annet USA har Norge tillatt lagring av militært materiell på norsk jord og påtatt seg konkrete forpliktelser knyttet til vertslandsstøtte. I Rammeavtalen (MOU) mellom Norge og Amerikas Forente Stater (USA) om forhåndslagring og forsterkning av Norge (Utenriksdepartementet, 2006) forplikter Norge å stille til disposisjon blant annet kapasitet til drivstofforsyning for amerikansk bakkeutstyr og fly. Videre er det avtalt at amerikanske styrker vil trekke på norske lagre av tilgjengelige felles forsyninger som ammunisjon, proviant og drivstoff inntil amerikansk forsyningsstøtte er på plass. (Utenriksdepartementet, 2006, s. 2, pkt 5).

NATO-medlemskapet forplikter også Norge i forhold til beredskap på vertslandsstøtte. I AJP-4.5, NATOs doktrine for vertslandsstøtte kan man lese at «Host Nation is responsible for providing host nation support to the greatest extent possible» ((NSA), 2013, s. 2-4). Riktignok er prinsippet for logistisk understøttelse av NATO styrker at nasjonen som sender styrkene (sending nation) også er ansvarlig for logistisk understøttelse av styrkene (Committee, 2005, s. 1-3). Likevel er det åpenbart i Norges egeninteresse å legge til rette for at deployering av forsterkningsstyrker fra andre medlemsland skal være så enkel som mulig. Norsk vertslandsstøtte vil redusere kompleksiteten knyttet til en deployering til Norge, og dermed øke sannsynligheten for at allierte styrker kommer Norge til unnsetning. I henhold til NATO Policy skal medlemslandene tilstrebe å harmonisere sine vertslandsstøtteplaner med NATOs planverk, og sørge for koordinering og samarbeid mellom vertsnasjonens militære og sivile sektorer slik at viktige ressurser som det er knapphet på blir brukt på en best mulig måte (Committee, 2005, s. 1-8).

Reaksjonsevne til militære styrker vil aldri være raskere enn systemene som skal understøtte styrken. Ut i fra denne slutningen kan man resonere seg frem til at tiden Norge har til å etablere et troverdig system for å kunne yte vertslandsstøtte sammenfaller med reaksjonstiden

til de styrkene som vi kan forvente at vil komme oss til unnsetning når Regjeringen ber om alliert forsterkning for å håndtere en sikkerhetspolitisk krise. Det er NATO Response Force (NRF) systemet som definerer NATOs militære beredskap. Og styrkene i NRF med lavest reaksjonstid er; The Very High Readiness Joint Task Force (VJTF). Fra Joint Force Command Brunssums fakta ark om NRF kan vi lese:

The VJTF comprises a multinational brigade (approximately 5,000 troops), with up to five maneuver battalions, supported by air, maritime and Special Forces. The VJTF is fully operational and can be enabled as a rapid reinforcement capability, in case of a major crisis. If activated, the force will be available to move immediately, following the first indicators and warnings of potential threats before a crisis begins, to act as a potential deterrent to further escalation. The rapid arrival of this capable military unit would send a very clear message to any potential aggressor: "any attempt to violate the sovereignty of one NATO nation will result in a decisive military engagement with all 29 allied nations (Brunssum, 2018).

Det er to ting fra sitatet over som er relevant for problemstillingen i denne studien. For det første at NATOs VJTF styrke er klar til å deployere på svært kort varsel. Dette har betydning for reaksjonstiden til de institusjonene som skal yte vertslandsstøtte. For det andre signaliserer NATO at styrken kan bli aktivert og deployert allerede ved indikasjoner om at en krise vil oppstå. En slik tidlig deployering vil ha en avskrekkende effekt, og på den måten kan man hindre at hendelsen eskaleres til en krise. Dette betyr at allierte forsterkninger kan ankomme før beredskapslovgivningen har tred i kraft. Da blir en naturlig følge at Norge må kunne yte vertslandsstøtte gjennom hele kriseskalaen, og da må beredskapssystemene reflektere dette.

Da har vi avklart hva vertslandsstøtte er, hvordan Norge har til hensikt å løse oppgaven og hvilke forpliktelser Norge har påtatt seg knyttet til dette. Neste del av oppgaven vil drøfte hvordan Norge sikrer at man har tilstrekkelig drivstoffberedskap til å ta imot allierte forsterkninger. Forsvarets og NFDs rolle blir diskutert og etableringen av drivstoffanlegg tilknyttet Værnes lufthavn vil bli gjennomgått som et case, for å illustrere hvordan samhandlingen mellom Forsvarssektoren og øvrige totalforsvarsaktører ble håndtert i denne saken. Videre brukes caset til å drøfte om totalforsvarstanken er forankret når forsvaret skal ivareta militære beredskapsbehov.

5 Drøfting

5.1 Hvem har ansvaret for at Norge kan yte vertslandsstøtte?

5.1.1 Forsvarssektorens rolle

Forsvarsministeren er ansvarlig for det militære forsvaret av landet. En sentral del av Norges militære forsvar er knyttet til at allierte forsterkninger skal komme oss til unnsetning når en situasjon som krever militære forsvarstiltak oppstår. Derfor blir Norges planer for å yte vertslandsstøtte til allierte så viktige. Forsvarssjefen er ansvarlig for Norges planer for å yte vertslandsstøtte og at disse er harmonisert med NATOs operative planer for å forsterke Norge (Military Committee, 2005, s. 1-8). Dette gjenspeiles godt i styringsdokumentene man finner i forsvarssektoren i dag. Imidlertid er det tydelig at fokuset på alliert forsterkning og evne til å yte vertslandsstøtte har økt de senere år. I IVB LTP fra perioden 2013-2016 er det primært i konteksten økonomiske innsparinger og effektivisering samarbeid mellom Forsvaret og sivile aktører beskrives (Forsvarsdepartementet, 2012). Dette endrer seg til IVB LTP for perioden 2017-2020, hvor videreutvikling av totalforsvaret blir viet et eget kapittel (Forsvarsdepartementet, 2016 pkt 2.1.3.4). Føringerne som ble gitt i langtidsplanen har gitt resultater, og i etterkant har Forsvaret utviklet et direktiv for vertslandsstøtte i 2017, som gir strategiske føringer og avklarer roller ansvar og myndighet innenfor Forsvaret. Sjef FOH har utarbeidet «Norsk vertslandsstøtte konsept til bruk i totalforsvaret» i 2018. Hensikten med konseptet er å danne en felles plattform for hvordan vi som nasjon skal gi troverdig og tilfredsstillende støtte til våre allierte. Konseptet er delvis utviklet i samarbeid med de øvrige totalforsvarsaktørene, og de mest sentrale aktørene har presentert sin rolle i totalforsvaret i siste del av konseptet. Konseptet gir tidvis detaljerte beskrivelser av selve gjennomføringen av vertslandsstøtte, og utpeker klare rollebeskrivelser til ulike nivåer i Forsvaret. Det det presiseres videre at prinsippene for samfunnsikkerhet og beredskap også er gyldige for vertslandsstøtte.

Imidlertid har man ikke kommet like langt i forhold til beredskapsplanlegging, og rolleavklaring mellom totalforsvarsaktørene. Det påpekes riktignok at det må lages et system for å etablere, koordinere og rapportering på operative behov i rammen av totalforsvaret (Sjef FOH, 2018, s. 9). Videre står det at Forsvaret skal koordinere behovene fra de allierte, men at det er totalforsvarsaktørene som må oppfylle behovene. Det er imidlertid ikke beskrevet

hvordan dette arbeidet skal gjennomføres, eller laget en tidslinjal som indikerer når dette systemet vil komme på plass.

I en forberedende fase fastslår styringsdokumenter at det er Forsvaret som skal etablere og vedlikeholde MOU med NATO og andre allierte partnernasjoner som USA (Forsvarssjefen, 2017, s. 4). MOU er en overordnet rammeavtale, og det er nødvendig at behovet til de allierte styrkene brytes ned til konkrete størrelser slik at nødvendig beredskap kan etableres. Det er naturlig at dette gjøres på operasjonelt nivå mellom Norge, NATO og bilateralt med USA. Sjef FOH er ansvarlig for å identifisere nasjonale operative behov som blir identifisert ved utvikling av nasjonalt planverk, så oppfølgingen av NATOs behov blir da bare et tillegg til dette. Forsvaret ved FOH er også kontaktpunktet for allierte styrker som kommer til Norge, og skal fungere som en link mellom allierte forsterkningsstyrker og totalforsvaret, for på den måten å gi de allierte tilgang på den samlede norske beredskapen. Forsvaret har et ansvar for å informere de andre sektorene i totalforsvaret om beredskapsbehovet som identifiseres gjennom arbeidet med operative planer. Dette er sågar presisert gjennom forskrift til lov om militære rekvisisjoner.

Gjennom dokumentstudiene ble det imidlertid ikke identifisert mekanismer som ivaretok en slik informasjonsdeling. Det er ingen formell rapportering fra militær til sivil side som skal gi sivile beredskapsaktører en helhetsoversikt over militære behov, verken knyttet til Forsvarets nasjonale styrkestruktur eller til allierte forsterkningsstyrker. Riktignok gir FD i IVB LTP 2017-2020 føringer om at Forsvarssjefen skal utarbeide oversikt over behov for sivil støtte til nasjonale styrker, bilaterale forsterkninger og andre forstrekninger med konkrete styrkebidrag (som VJTF). Det blir også gitt føringer om at Forsvarssjefen gjennom direkte kontakt på etatsnivå skal bidra til at sivil støtte til militære enheter tas inn i beredskapsplanverket (Forsvarsdepartementet, 2016, pkt 2.1.3.4).

Så når Forsvaret får fulgt opp dette pålegget fra FD, kan muligens mekanismene som denne oppgaven har forsøkt å identifisere bli etablert. Det synes imidlertid som om at et system for dette er fraværende på nåværende tidspunkt. Dette ble også bekreftet gjennom intervjuer med sentrale aktører i Forsvaret (R1, R2, R3, R4, R5). På direkte spørsmål til representantene fra

FD om hvor mange beredskapsbehov Forsvarssektoren har fremmet til de øvrige totalforsvarsaktørene fra år 2000 og frem til i dag, (pr år) kom det frem at Forsvarssektoren ikke hadde fremmet noen slike behov (R3, R4, R5). Dette indikerer at FD først og fremst ser inn i egen sektor når de skal finne løsninger på utfordringer som blir identifisert. Det kan altså synes som om Forsvaret i perioden enten ikke har sett behovet for å inkludere totalforsvaret i sitt virke, eller at saksbehandlerne i Forsvaret ikke har kompetanse om hvordan beredskapsarbeidet i Norge er ment å fungere, og derfor ikke er bevist handlingsrommet som finnes. Uansett synliggjør dette funnet, at Forsvarssektoren mangler et system for å presentere operative behov til sivile totalforsvarsaktører.

Studien fulgte opp dette funnet med å spørre sentrale aktører i FD om hvilke vurderinger som lå til grunn for om et operativt behov skulle håndteres av Forsvaret eller i rammen av totalforsvaret. Det kom frem at det ikke var etablert noen rutiner for å gjøre slike vurderinger, men at man fra sak til sak vurderte dette. Om Forsvaret hadde ressurser til å fylle behovet ville Forsvaret gjøre det, om ikke ville man søke å finne en løsning i rammen av totalforsvaret (R3). Respondenten ble så spurt om Forsvaret hadde rutiner for å informere sektoren som var ansvarlig for den samfunnskritiske funksjonen om behov Forsvaret håndterte selv. Det var ingen rutiner for slik informasjonsdeling på departementsnivå (R2, R3).

Denne studien har forsøkt å følge saksgangen fra et operativt behov knyttet til vertslandsstøtte blir identifisert, til man har funnet ut hvordan man skal ivareta behovet. Det var nærliggende å forvente at man hadde sorteringsmekanismer i saksbehandlingsprosessen som identifiserte om behovet skulle håndteres innenfor forsvarssektoren, eller om dette var et behov som skulle håndteres i rammen av totalforsvaret. Studien viser imidlertid at det ikke eksisterer et system for dette. Det er klart at det er FOH som er ansvarlig for å identifisere operative behov, og at disse skal fremmes til Forsvarsstaben. Forsvarsstaben vil saksbehandle dette, og om behovet kan håndteres innenfor rammen av Forsvaret vil oppdrag bli gitt som et operativt krav til avdelingen som skal håndtere behovet (Prop. 1 S, 2017-2018, s. 53). Om det er en sak som ikke kan håndteres av Forsvaret vil saken løftes til FD. Her vil saken saksbehandles som alle andre saker (R3), men om man skal støtte seg på tidligere praksis, er det lite trolig at saken vil

løftes til et annet departement, Forsvaret har ikke fremmet slike behov i perioden fra år 2000 og frem til september 2018.

Kulturperspektivet i organisasjonsteorien kan gi god forklaringskraft til hvorfor Forsvaret ikke ber om hjelp fra de andre totalforsvarsaktørene. Respondentene gir inntrykk av at Forsvaret har en kultur som tilsier at man løser problemer selv, man gir dem ikke til andre. Nettopp slik adferd blir premiert og belønnet. Man har også en inngående skepsis til det «sivile», og det sitter langt inne å gjøre seg avhengig av sivile myndigheter for å kunne gjennomføre militære operasjoner. Organisasjonskulturen kan derfor forklare hvorfor Forsvaret velger å etablere strategiske avtaler med sivile leverandører, heller enn å finne løsninger sammen med de andre totalforsvarsaktørene.

Om man ser beredskapsarbeidet som en tidslinjal er det Forsvaret som er ansvarlig for det første steget, altså å identifisere hva som er beredskapsbehovet. Det er likevel ikke slik at aktørene med ansvar for oppgaver som ligger lengre til høyre på tidslinjalene kan sitte i ro og vente. I neste del av oppgaven blir NFDs rolle drøftet.

5.1.2 NFDs rolle

Beredskapsansvaret knyttet til samfunnskritiske funksjoner for Norge følger ansvarsprinsippet, ansvar i normalsituasjon medfører ansvar i kriser. Drivstoffberedskap som denne studien ser nærmere på er det NFD som har fått det overordnede ansvaret for. Dette medfører at NFD har et ansvar for å være en pådriver i arbeidet med drivstoffberedskap, i tillegg til flere konkrete oppgaver slik redegjøringen viste.

Det er administrasjonsavdelingen i NFD som følger opp sektorens beredskapsansvar. NFD forvalter et omfattende lovverk knyttet til beredskap, som gir dem gode forutsetninger til å forvalte sitt ansvar. NFD vektlegger å ha et godt samarbeid og nettverk for å skape gode relasjoner til de som sitter med beslutningsmyndighet og har nøkkelroller i næringene NFD har ansvaret for (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 4). For å operasjonalisere denne ambisjonen har NFD etablert flere samarbeids-/beredskapsorganer; Rådet for

matvareberedskap, Rådet for bygg- og anleggsberedskap, NORTRASHIP-ledelsen og forsikringsforum for varekrigsforsikring (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 7).

NFD fikk overført ansvaret for drivstoffberedskap 1. januar 2017, og det fremkom både gjennom dokumentstudiet og intervjuer med nøkkelpersoner i NFD at de ikke har foretatt en fullstendig gjennomgang av det eksisterende planverket knyttet til drivstoffberedskap. De har imidlertid lang erfaring med næringsbaserte beredskapsopplegg og organisasjoner innenfor andre områder, for eksempel matvareberedskap, og intensjonen er å bygge drivstoffberedskapen opp på tilsvarende måte (R7). Det første grepet som er gjort er at de har bedt DSB gjennomføre en Risiko og sårbarhetsanalyse (ROS) knyttet til drivstoff. Man valgte å gjennomføre ROS analysen i to trinn, der del en danner grunnlaget for del to (DSB, 2018, s. 4). Del en ble ferdigstilt i mars 2018, og del to som vil analysere sårbarheter knyttet til et angrep på Norge er ikke ferdigstilt pr oktober 2018. NFD ga forskrift om etablering av et råd for drivstoffberedskap i juni 2018 (Forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter, 2018). Rådet er et rådgivende organ for NFD i spørsmål om drivstoffberedskap, og rådet inngår i departementets beredskapsorganisasjon i kriser. Rådet for drivstoff er bygget opp på samme måte som de øvrige samarbeids-/beredskapsordninger som NFD har etablert. Rådet er sammensatt av faste medlemmer med personlige varamedlemmer fra selskaper som driver raffinerivirksomhet, landsdekkende selskaper innenfor import og distribusjon av drivstoff, selskaper med lagringsplikt iht drivstoffanleggsloven og fra bransjeorganisasjoner etter forslag fra medlemmene selv. Forskriften som regulerer rådets virksomhet gir også åpning for å utpeke medlemmer fra forsvarssektoren til oppgavebegrenset deltagelse. Det er verdt å merke seg at det stilles krav til at medlemmene i rådet samt andre som skal bidra i eventuelle utredningsoppgaver skal være klarert for nivå HEMMELIG etter sikkerhetsloven.

NFD beskriver disse samarbeids og beredskapsrådene som bærebjelken i NFDs beredskapsarbeid (R8). Hensikten er å finne gode løsninger sammen med næringene. Gjennom tett samarbeid med sentrale næringslivsaktører, og som forvalter av næringsberedskapsloven, og annet beredskapslovverk har NFD kraftige virkemidler til å få beredskapstiltak på plass. NFD opplever at en av utfordringene knyttet til å skulle forvalte sitt

ansvar i totalforsvarskonteksten er manglende informasjon om hva Forsvaret har behov for (R7, R8). Respondentene fra NFD bekreftet at det ikke hadde blitt fremmet beredskapsbehov fra Forsvaret i perioden denne oppgaven har undersøkt, og sa videre at dette bidro til økende frustrasjon i avdelingen som jobbet med beredskap i NFD (R7, R8). Del to av ROS analysen for drivstoff omfatter i større grad enn del en, Forsvarets behov. Forklaringen på at del to ikke er ferdigstilt, er at man ikke har fått informasjon om Forsvarets og allierte forsterkningsstyrkers behov. NFD har blitt forespeilet at disse dataene skal fremsendes innen desember 2018 (R8).

Det kan stilles spørsmål om NFD gjør nok for å sikre at de har nødvendig oversikt over det samlede behovet. Det er ikke laget et system for hvordan man skal fremme behov til NFD, og denne studien har heller ikke identifisert kontaktflater mellom NFD og de øvrige totalforsvarsaktørene hvor det ville være naturlig å dele slik informasjon. Ser man på årshjulet for NFDs beredskapsarbeid finner man en rekke faste aktiviteter, blant annet møter i flere NATO arbeidsgrupper, men ingen møtearenaer med Forsvaret eller andre totalforsvarsaktører (Nærings- og fiskeridepartementet, 2015, s. 9).

En utfordring kan være at NFD som departement er på politisk strategisk nivå, og det er da ikke naturlig at eksempelvis FOH som er en avdeling et stykke ned i Forsvarssektorens organisasjon har direkte dialog med NFD. Dette bidrar kanskje til at informasjonsdelingen blir mer krevende, og kan muligens forklare hvorfor NFD ikke har mottatt noen beredskapsbehov fra Forsvaret. Siden NFD ikke har underliggende etater eller direktorat som ivaretar forsyningsoppgavene, blir det FD som er det naturlige kontaktpunktet i Forsvarssektoren. Det i seg selv behøver ikke å bli et problem, men det er klart at informasjonsveien blir lang fra FOH som identifiserer behovet til NFD. Man kunne laget mekanismer som bidro til å lette informasjonsflyten. Etableringen av mekanismer som sikrer god informasjonsdeling er en oppgave som naturlig følger med når et departement er gitt ansvaret for en samfunnskritisk funksjon.

Tidligere hadde Nærings- og handelsdepartement (NHD) en forskrift som regulerte en slik informasjonsdeling (Forskrift om leveranseplaner til Totalforsvaret, 1999). Forskriften var

tilknyttet Forsynings- og beredskapstiltaksloven. Denne forskriften ble imidlertid opphevet da næringsberedskapsloven erstattet forsynings- og beredskapstiltaksloven. Formålet med forskriften var å gi regler for utarbeidelse av leveranseplaner i fredstid for leveranse av varer og tjenester til enheter i totalforsvaret i beredskaps- og krigssituasjoner (Forskrift om leveranseplaner til Totalforsvaret, 1999, s. 4). Nå skal det sies at denne forskrift aldri ble anvendt i praksis (R7), så alt var nok ikke bedre før. Utgivelsen av forskriften traff også en tidsperiode hvor fokuset på nasjonal beredskap hadde en fallende kurve på militær side (Bogen & Håkenstad, 2015). Likevel fremstår denne forskriften som et godt grunnlag for samvirke på tvers av totalforsvaret. Skal man sikre god strategisk samordning er det nødvendige med instrumentelle virkemidler som kan påvirke adferden og bygge bro mellom ulike organisasjonskulturer (Trond Hammervoll, 2014, s. 18).

NFD har ansvaret for drivstoffberedskapen, og kan ikke gjemme seg bak at de ikke har fått informasjon fra Forsvaret. De har en selvstendig plikt til å følge opp mangelfull rapportering (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017a, s. 3). Da NFD ble konfrontert med dette gjennom intervjuer sa de seg enig. NFD påpekte at de ville løfte problemstillingen til Regjeringen om rapporteringen ikke kom på plass (R8). De forklarte hvorfor dette ikke allerede var gjort med at det hadde vært svært krevende å overta ansvaret for drivstoff fra OED, og at beredskapsarbeidet innenfor dette feltet hadde vært mangelfull lenge (R7, R8). Dette kan også dokumenteres ved at det ikke er gjennomført en ROS analyse for drivstoff etter 1990. Men når NFD nå får informasjonsgrunnlaget på plass, ser NFD at det naturlige neste steg er å følge opp at Forsvaret deler informasjon om behov (R8). På direkte spørsmål om hva som var utfordrende med beredskapsarbeid generelt refererte respondenten til behovet for konsensus.

«Det finnes en kulturell basis i departementene som tilsier at beslutninger taes ved konsensus. Det er ikke tradisjon for uenighet. Et eksempel på dette er stengingen av Grubbegata» (R8).

Det sitter nok derfor langt inne å rette direkte kritikk til/om et annet departement. Igjen ser man hvordan kulturelle faktorer påvirker beredskapsarbeidet. Dette synliggjør viktigheten av at man har etablert instrumentelle virkemidler som kan kompensere for dette (Christensen et al., 2017, s. 48).

5.1.3 Er roller, ansvar og myndighet knyttet til drivstoffberedskapen entydig avklart?

Det synes klart at FD har en sentral rolle knyttet til norsk beredskap på å yte vertslandsstøtte. FD er gitt ansvaret for den samfunnskritiske funksjonen Forsvar og det er Forsvaret som har forutsetninger for å finne ut hva behovet er. Denne studien har ikke kunnet identifisere en overordnet bestemmelse som eksplisitt gir noen ansvaret for vertslandsstøtte, men man kan utlede fra Forsvarssjefens instruks at ansvaret påligger Forsvarsministeren:

Instruksen pålegger Forsvarssjefen ansvaret for at det militære forsvar av landet er planlagt og forberedt i samarbeid med allierte militære myndigheter, at militære og sivile planer er samordnet og på beste måte bidrar til landets totale forsvar. Han skal iverksette tiltak innenfor egne fullmakter, og overfor forsvarsministeren anbefale tiltak som ligger utenom hans fullmakter (Instruks for Forsvarssjefen, 2003 pkt. 3).

At Forsvarssektoren har overordnet ansvar for vertslandsstøtte sammenfaller også godt med svar fra respondentene (R1-R8).

Når det gjelder etablering, systematisering og operasjonalisering av den nasjonale drivstoffberedskapen synes det klart at det er departementet med ansvar for samfunnskritisk funksjon som er ansvarlig. Det er NFD som forvalter lovverket som omhandler problemstillingen, det synes også som om NFD gjennom råd for drivstoffberedskap har tilgang på den beste kompetansen knyttet til fagområdet. Dermed ser det ut til at det er NFD som har de beste forutsetningene for å kunne finne kloke løsninger som ivaretar bredden av beredskap på feltet.

Det kan imidlertid synes som om det i Forsvarssektoren er mangelfull forståelse for hvordan beredskapsarbeidet i Norge er innrettet, og at man ikke fullt ut har forstått sin rolle. Det fremgår at Forsvarets primære fokus er å finne løsninger på vertslandsstøtte oppgavene innenfor egne rekker, eller gjennom avtaler med sivile leverandører. Man etablerer strategiske avtaler med utvalgte logistikkoperatører, og søker å få beredskapsklausuler inn i avtalene slik at de også er anvendbare i krise og krig. Isolert sett kan en slik strategi virke fornuftig, særlig om persepsjonen er at det er Forsvaret som skal løse vertslandsstøtte oppgavene.

Om perspektivet endres til at Forsvaret skal sørge for at Norge er i stand til å løse vertslandsstøtteutfordringene kan fremgangsmåten Forsvaret har valgt fremstå som sub-optimaliserende. Forsvaret finner løsninger på de vertslandsstøttebehovene som blir identifisert, men man ser ikke behovene i sammenheng med beredskapsarbeidet i sivil sektor. På den måten risikerer man at beredskapstiltak som blir gjennomført i forsvarssektoren i liten grad styrker den sivile beredskapen.

Ser man på forskriften om leveranseplaner til totalforsvaret som regulerte samarbeidet før næringsberedskapsloven trådte i kraft, kommer det klart frem at kun NHD kunne inngå avtaler med landsdekkende grossister etter forskriften. Om andre i totalforsvaret ønsket å inngå avtaler som traff tjenestefelt som berørte NHDs ansvar skulle NHD informeres om dette før kontraktsinngåelsen (Forskrift om leveranseplaner til Totalforsvaret, 1999, s. 9). Nå er forskriften utgått, men prinsippet som lå til grunn for bestemmelsen er åpenbar. Man må ha oversikt over helheten om man skal kunne forvalte et ansvar. Slik sett undergraver Forsvarets inngåelse av strategiske avtaler de øvrige totalforsvarsaktørenes mulighet til å forvalte sitt ansvar. Arbeid med slike strategiske avtaler kan også virke hemmende for totalforsvaret som system. Når Forsvaret finner kommersielle løsninger på egne behov og Norges vertslandsstøtteforpliktelser, reduseres mulighetsrommet til å teste totalforsvaret som system. Det blir da ikke behov for å fremme behov til de øvrige totalforsvarsaktørene før omfanget av behovet blir så stort at det ikke lenger kan håndteres av de kommersielle avtalene Forsvaret har etablert. I en slik situasjon vil man imidlertid igjen få behov for totalforsvarsaktørene.

Teoridelen viste at det som kjennetegner de byråkratiske organisasjoner som utgjør totalforsvaret er hvordan arbeidet de utøver er regulert. Det er regler som definerer hvem som skal gjøre hva og hvordan. Rutinene er beskrevet i styringsdokumenter som forskrifter, håndbøker eller administrative ordrer. Primært er de altså organisert for å håndtere rutinepregede oppgaver. Om Forsvaret skal ivareta sine forpliktelser om å bidra til at sivilt og militært planverk er samordnet, må man i fredstid bidra til at de sivile totalforsvarsaktørene får etablert rutiner som gjør dem i stand til å svare på beredskapsbehovene man kan forvente i krig. Skal man klare dette, må man bruke totalforsvaret også i den daglige driften og på øvelser, slik at relasjoner mellom aktører på militær og sivil side over tid kan bygge tillit til

hverandre og til totalforsvaret som system. Forsvaret må være tydelig på hvilke behov de ser for seg, og åpne opp arbeidet med nasjonalt planverk, slik at sektorene som er ansvarlig for de ulike samfunnskritiske funksjonene får nødvendig forståelse for beredskapsansvaret de er gitt. En slik tilnærming vil nok utfordre mange aspekter med tradisjonell beredskapstankegang i Forsvaret, men den vil også tilføre planarbeidet kompetanse fra fagmiljøer som har bedre forutsetninger for å finne gode helhetlige løsninger på ulike problemstillinger. Det er grunn til å tro at medlemmene i rådet for drivstoffberedskap, som arbeider med problemstillinger knyttet til fremføring og distribusjon av drivstoff hver dag, har gode forutsetninger for å komme opp med alternative løsninger når man skal etablere en drivstoffberedskap som ivaretar behovet til potensielle allierte militære styrker. Så blir det Forsvarets oppgave å bidra til at totalforsvarsaktørene forstår kompleksiteten i militære operasjoner, og å sørge for at helheten i planverket blir ivaretatt.

I neste del av oppgaven vil etableringen av et drivstoffanlegg tilknyttet Værnes lufthavn benyttes som et illustrerende case, for å vise hvordan det strategiske samvirke mellom totalforsvarsaktørene blir håndtert.

5.2 Bygging av drivstoffanlegg i tilknytning til Værnes flystasjon

Forsvaret planlegger å bygge et drivstoffanlegg tilknyttet Værnes lufthavn for å ivareta forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom rammeavtalen med amerikanerne. Studien benytter forarbeidet til dette prosjektet som case for å synliggjøre hvordan Forsvaret møter vertslandsstøtteutfordringer, og drøfte om det er andre tilnærminger som kan være mer hensiktsmessige. Gjennom redegjøringen kom det frem at Norge har vertslandsstøtteforpliktelser om å tilføre de amerikanske styrkene som er tenkt å forsterke Norge ved en tilspisset situasjon med drivstoff.

5.2.1 Saksgang

Gjennom arbeidet med operativt planverk ble det identifisert at det var mangelfull beredskap på flydrivstoff på Værnes lufthavn. Dette skyldes blant annet at eksisterende anlegg var i ferd med å gå ut på dato.

Forsvarssektoren har en gjennomregulert prosess for fremskaffelse, bruk og utrangering av eiendom, bygg og anlegg (EBA). Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom bygg og anlegg (FD REBA, 2016) utgitt av FD fastsetter funksjons- og ansvarsfordeling mellom rollene eier, forvalter og bruker, og gir hovedreglene for denne fordelingen innenfor tjenestefeltet. I forsvaret er retningslinjene supplert med utfyllende bestemmelser. Disse er beskrevet i «Bestemmelse for eiendom, bygg og anlegg» (BEBA, 2018). Det er disse styringsdokumentene som regulerte arbeidet som førte frem til Prop 123 S, som var grunnlaget for stortingets vedtak om å bygge et nytt drivstoffanlegg i tilknytning til Værnes. Prosessen som leder frem mot at en anskaffelse skal besluttes av Stortinget består av 3 trinn; behovsbeskrivelse, konseptdokument og Forprosjekt. Om prosjektet har en kostnadsramme på over 750 mill. kr kreves det også en ekstern kvalitetssikring (FD REBA, 2016, s. 10). Denne studien har undersøkt om man i noen av trinnene i anskaffelsesprosessen har hatt kontakflater med NFD eller andre totalforsvarsaktører, for å avklare om behovet kan løses i totalforsvarsrammen, eller gjennom nye forskrifter tilknyttet lovverk.

5.2.1.1 Behovsbeskrivelse

FOH fremsendte dette operative behovet til FST. FST, ved planavdelingen gjennomførte en drivstoffstudie som kartlagte Forsvarets totale behov for drivstoff, og på bakgrunn av denne studien, og det operative behovet fremsendt fra FOH ble det iverksatt en arbeidsgruppe som jobbet frem en behovsbeskrivelse av et nytt drivstoffanlegg i tilknytning til Værnes. Det ble i denne fasen ikke tatt kontakt med noen departementet som er ansvarlig for samfunnskritiske funksjoner som ble berørt av prosjektet for å koordinere behovet i bredden av beredskapsarbeidet med drivstoff (R6). Det er heller ikke gitt føringer om at dette skal gjøres i styringsdokumentene som regulerer EBA virksomheten i Forsvaret. Det er riktignok gitt føring om at man skal vurdere offentlig-privat samarbeid (OPS) (FD REBA, 2016, s. 9), men her vises det til kommersielle private aktører, så dette faller utenfor rammen til totalforsvaret og arbeidet med nasjonal samfunnsikkerhet og beredskap.

5.2.1.2 Konseptdokument

Hensikten med konseptdokumentet er å få vurdert og avklart behovet, prosjektets grensesnitt og omfang. Videre skal man skal identifisere ulike løsningsalternativer, inkludert om det

finnes løsninger som ikke innebærer bruk av investeringsmidler. Særlig det siste punktet kan tolkes i en retning om at man skal se om det innenfor beredskapslovverket finnes muligheter til å dekke behovet. Det er imidlertid ikke en slik tolkning som ligger til grunn fra departementets side. Departementet ønsker at man skal undersøke om behovet kan dekkes ved at man justerer driften til avdelingen som har fremmet behovet. Gjennom intervju og dokumentstudiet ble det heller ikke i arbeidet med konseptdokumentet identifisert berøringspunkter mellom Forsvaret og andre totalforsvarsaktører som NFD. Flere respondenter henviste til at man på tidspunktet for utvikling av konseptdokumentet til nytt drivstoffanlegg i tilknytning til Værnes var det helt fremmed å se mot andre sektorer for å løse et operativt behov som er identifisert i Forsvaret (R4, R6). De mente at dette kanskje ville være annerledes i dag, siden totalforsvaret som system har fått økt fokus (R6).

5.2.1.3 Forprosjekt

Forprosjektet viser prosjektets fysiske/tekniske løsning og beregnede kostnader. Forprosjektet er grunnlaget for beslutning om iverksettelse, eventuell fremleggelse for Stortinget samt utarbeidelse av detaljprosjekt. På dette tidspunkt i prosessen er alle de store beslutningene i forhold til valgt løsning tatt, og det er fra dette tidspunkt begrenset hvilke endringer man kan gjøre med prosjektet når forprosjektet er avsluttet. Heller ikke i denne fasen ble det gjennomført koordinering med eksempelvis NFD. NFD ble først gjort oppmerksom på at Forsvaret skulle bygge et drivstoffanlegg i tilknytning til Værnes da saken skulle opp til regjeringsbehandling, og NFD kontaktet Forsvarsdepartementet da de ble oppmerksom på at det dreide seg om et EBA prosjekt som hadde betydning for deres ansvarsområde (R3, R8) drivstoffberedskap. På det tidspunkt var imidlertid prosessen kommet så langt at NFDs engasjement ikke fikk betydning for utfallet i saken.

5.2.1.4 Diskusjon

Gjennomgangen viser at i forbindelse med prosjektering av nytt drivstoffanlegg tilknyttet Værnes lufthavn har ikke Forsvaret på noe tidspunkt sett mot totalforsvaret for å finne en løsning på utfordringen man sto overfor. I henhold til styringsdokumentene som regulerer EBA virksomhet er det heller ikke krav til at dette skal gjøres. Gjennom intervjuer med aktører som har vært med på de ulike stegene i prosessen har det blitt påpekt at på tidspunktet

for arbeidet var det helt fremmed å se mot andre sektorer i det offentlige for å løse Forsvarets utfordringer (R6). Dette stemmer godt overens med det organisasjonsteorien, og prinsippet om sektorinndeling. Prinsippet bidrar til gode forutsetninger for vertikal samordning innenfor et hvert departementsområde, men svekker muligheten til horisontal samordning på tvers av departementsområder. Når man skal forklare hvordan dyktige medarbeidere med god kompetanse ikke på noe tidspunkt i prosessen hevet blikket for å se etter løsninger utenfor Forsvaret, må man se mot logikken om det kulturelt passende fra organisasjonsteorien, og spørsmålet om identitet (Christensen et al., 2017, s. 54). Forsvaret som organisasjon forstår viktigheten av alliert forsterkning, og vet at understøttelse av disse er fundamentalt for Norges sikkerhet. Forsvaret har som sin hovedoppgave å ivareta Norges sikkerhet, og finner det da riktig at Forsvaret må være i stand til å håndtere Norges forpliktelser i forhold til verdensstøtte. Med en slik persepsjon er det ikke naturlig at man snur seg 360 grader rundt for å identifisere om oppgaven egentlig skal ivaretas av en annen sektor.

Nå hevder ikke denne studien at løsningen man har landet på med bygging av drivstoffanlegg på Murvik er feil. Det kan sågar tenkes at løsningen ville blitt den samme også om man inkluderte NFD tidlig i prosessen. Det som påpekes er at Forsvaret ikke har institusjonalisert totalforsvaret som system. Gjennomgangen viser at Forsvaret ikke har systemer som ser eget beredskapsarbeid i en større kontekst, som en del av det nasjonale samfunnsikkerhet og beredskapsarbeidet. Det er i alle fall to grunner til at dette er bekymringsfullt; man risikerer at Forsvaret bruker ressursene sine feil, ved å prioritere oppgaver andre sektorer i statsforvaltningen er ansvarlig for, og ikke minst at man fratrar sektoren med ansvar for en samfunnskritisk funksjon muligheten til å ha en helhetsoversikt over behovet for beredskap for denne funksjonen.

Det er ikke slik at Forsvaret alene er ansvarlig for at de andre totalforsvarsaktørene blir inkludert i beredskapsarbeid som er viktig for nasjonens sikkerhet.

Samfunnsikkerhetsinstruksen gir tvert imot departement med ansvar for en samfunnskritisk funksjon et særlig ansvar for at samarbeid og informasjonsdeling med andre berørte sektorer. I neste del vil studien drøfte utfordringer i beredskapsarbeidet generelt og om tiltakene

regjeringen har iverksatt innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet vil bidra til bedre tverrsektorielt samarbeid.

5.3 Hvorfor forsvant totalforsvaret og hva gjøres for å reetablere systemet?

Organisasjonsteorien og teorien om beredskapslogistikk peker på at samarbeid mellom aktørene i et beredskapsnettverk er avgjørende om man skal kunne håndtere gjenstridige utfordringer. Samarbeid krever at man har en felles forståelse av rollefordelingen mellom aktørene i beredskapsnettverket, og at man har tillit til de andre aktørene. Riksrevisjonen har kritisert forvaltningen for manglende samordning. I DIFI rapporten *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* referes det et sitat fra riksrevisjonens rapport fra 2014, dokument 1:

Hvert departement og hver etat konsentrerer sine ressurser om egne ansvarsområder og kjerneoppgaver. Det skaper risiko for at kompetanse og innsats på områder i grenseland mellom sektorer og områder blir nedprioritert og at måloppnåelsen på disse områdene blir svekket (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2014, s. 6).

NFD har på samme måte som øvrige departement med ansvar for samfunnskritiske funksjoner, betydelige oppgaver i fredstid. Utfordringer knyttet til den normale driften vil raskt bli politiske, så det er naturlig at hovedfokuset i NFD er rettet mot å etablere en effektiv organisering av de ulike drifts oppgavene man må løse regelmessig. Departementene er statsrådenes staber, og har ansvaret for å forvalte stabsfunksjonen på en slik måte at statsråden ikke blir satt i et dårlig lys. I en hektisk hverdag hvor ressursene ikke strekker til er det forståelig at departement prioriterer det som potensielt kan skape utfordringer for Statsråden på kort sikt. Dette vil naturlig føre til at arbeid som krever inngående studier knyttet til beredskapsansvar og andre ting som ligger lenger frem i tid trenger eksterne drivkrefter som sikrer at disse områdene får nødvendig fokus og prioritet. Oppgaver knyttet til Totalforsvaret er nettopp av en slik karakter. Da muren falt og Warszawapakten kollapset, forsvant også trusselen for krig i Norge. Dette var situasjonen frem til et godt stykke ut på 2000-tallet. I en slik situasjon kan man forstå at fokus og kompetanse på oppgaver sektoren hadde i Totalforsvaret kom i bakgrunnen for mer prekære oppgaver.

Totalforsvarskonseptet fra den kalde krigen var som tidligere nevnt et instrument som bare skulle brukes i den aller øverste delen av krisespekteret. Å opprettholde et system, som brøt med mange demokratiske og ikke minst markedsøkonomiske prinsipper, for å ha tilgang på et verktøy som i den tidens politiske landskap fremsto utenkelig, ville vært politisk krevende. Beredskapsarbeidet ble på sivil side dreid i en retning mot samfunnssikkerhet. Samtidig ble Forsvaret totalt endret, fra et invasjonforsvar til et innsatsforsvar. Forsvarets nye oppgaver med mer fokus på deltagelse i internasjonale operasjoner, og mindre fokus på nasjonal beredskap bidro til at kontaktflatene mellom det sivile samfunn og den militære organisasjon gradvis ble visket ut.

Etter Ukrainakrisen i 2014 så fikk man en tydelig endring av det sikkerhetspolitiske landskapet i Europa. Det har resultert i at NATO igjen fokuserte mer på sine kjerneoppgaver, kollektivt forsvar av medlemslandene. En alliert militæraksjon i Europa vil kreve betydelig understøttelse fra nasjonenes sivile institusjoner. Dette førte til at NATO begynte å se på medlemslandenes robusthet knyttet til samfunnskritiske funksjoner. Med utgangspunkt i 7-baseline requirements (Thomstad, 2018) utfordret de medlemslandene på hvordan tilstanden var hos dem. Dette ble en ekstern driver for arbeidet med Totalforsvaret i Norge, og førte blant annet til at Regjeringen gjennom Justisdepartementet i pressemelding 7. november 2016 annonserte at de ville styrke Totalforsvaret og etablerte Totalforsvarsprogrammet. Målet med programmet er å sikre en helhetlig tilnærming til videreutviklingen av totalforsvaret og følge opp NATOs syv grunnleggende forventninger om robusthet i samfunnet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017b, s. 2). Man har delt inn arbeidet i prosjekter som vist i tabellen under, og oppfølgingen av de ulike prosjektene følger ansvarsprinsippet.

1 Prosjektstruktur

	Prosjektnr.	Spesifisering	Prosjektansvarlig
Målsetting: å følge opp NATOs grunnleggende forventninger			
Sikkerhet for kontinuitet i nasjonale styringssystemer og kritiske offentlige tjenester	1		JD
Robust energiforsyning	2	Kraft og gass	OED
	3	Drivstoff	NFD
Evne til å håndtere ukontrollerte forflytninger av mennesker	4		JD
Robust mat- og vannforsyning	5	Næringsmidler	NFD
	6	Vannforsyning	HOD
Evne til å håndtere masseskader	7		HOD
Robuste kommunikasjonssystemer	8		SD
Robuste transportsystemer	9		SD
Målsetting: å videreutvikle totalforsvaret			
Videreutvikle sivile myndigheters og det sivile samfunnets støtte til Forsvaret	10		DSB

(Justis- og beredskapsdepartementet, 2017b, s. 1 Vedlegg 2)

I et instrumentelt perspektiv gjøres det altså mye fra Regjeringen på samfunnssikkerhetsområdet og for å bidra til at de ulike aktørene skal bli bevisst sitt ansvar. Vi ser også at NFD har gjort grep ved å etablere et råd for drivstoffberedskap, og har bedt DSB lage en ROS analyse for drivstoff. Gjennomgangen av prosessen som ledet frem mot prosjektet av et nytt drivstoffanlegg på Værnes viste også at NFD var tilgjengelig og stilte spørsmål, så fort de fikk informasjon om at Forsvaret var i ferd med å etablere en slik kapasitet. Det er også slik at Forsvarssektoren er invitert med i arbeidet med totalforsvarsprogrammet, og bidrar i flere av prosessene som pågår. Så det kan synes som om kontaktflatene som ble visket ut utover 90 og 2000 tallet er i ferd med å reetableres. Det er JD som eier totalforsvarsprogrammet, og som styrer aktiviteter og fremdrift. Det er naturlig siden JD har blitt gitt en koordinerende myndighet for beredskapsarbeid, men det betyr ikke at det er klokt. Det kan tenkes at Forsvarssektoren burde blitt gitt en mer fremtredende rolle, gitt at det er Forsvaret som skal dra nytte av ressursene totalforsvaret bidrar med.

Eivind Smith, professor i offentlig rett, stiller spørsmål om ministerstyret, og hevder at det er til hinder for samhandling (Smith, 2015, s. 264). Ansvarsprinsippet står særdeles sterkt i Norge, og man skal vokte seg vel for å stille spørsmålsteget om forhold i en annen sektor. Dette i seg selv utfordrer premissene som må være på plass om man skal kunne samarbeide på

tvers av sektorer. Det var ikke for å ha et effektivt beredskapsapparat man valgte å gå i retning av en sektor inndelt statsforvaltning. Når man likevel har valgt et slikt system er det viktig å forstå utfordringene en slik organisering innebærer. Da kan det etableres mekanismer som kan bøte på utfordringene og bidra til tillit og forståelse mellom aktørene i beredskapsnettverket. Det kan også tenkes at man med fordel burde gjort organisatoriske endringer slik at det er en organisasjon som har et overordnet ansvar for beredskap, og ikke bare et samordningsansvar. For som Harald Rasmussen, seksjonssjef ved DSB så treffende sa i sitt foredrag på Stabsskolen, «alle vil ha samordning, men ingen vil samordnes» (Rasmussen, 21. mars 2018).

5.3.1 Rolleforståelse i Forsvaret

En forutsetning for at totalforsvaret skal fungere er at man synliggjør hva som er støtte behovet ved alliert forsterkning av Norge. Her har Forsvaret en særlig viktig oppgave. Regjeringen har ikke formelt delegert ansvaret for vertslandsstøtte til Forsvarssjefen, men Forsvarssjefen oppfatter at han har dette ansvaret (Forsvarssjefen, 2017, s. 7). Direktiv for vertslandsstøtte regulerer at Forsvaret skal være kontaktpunkt mot forsterkningsstyrkene som kommer, og koordinere vertslandsstøtten det er behov for. For å kunne fylle denne funksjonen kreves det inngående forståelse for hvordan totalforsvaret er ment å virke. Blir oppdraget med å understøtte en utenlandsk avdeling gitt til en avdeling som mangler en slik forståelse vil man fort enda med løsninger som løser oppgaven man står overfor, men som ikke er i henhold til prinsippene for beredskapsarbeidet. På den måten risikerer man at alliert trening og øving i Norge bidrar til å undergrave totalforsvaret som system. Når man løser oppgaver utenfor totalforsvarsrammen vil det utvikle seg en forståelse i Forsvaret om at dette er slik det skal gjøres. I tillegg blir de sivile aktørene i totalforsvaret blir fratatt muligheten til å øve, og blir fratatt muligheten til å lage systemer som kan ivareta det ansvaret de er gitt av Regjeringen.

Om man ønsker at totalforsvaret skal fungere i en krisesituasjon, når alle offentlige systemer blir presset til bristepunktet, kan det nok være hensiktsmessig at man har forsøkt ut modellen i roligere omgivelser. At man har laget planer og testet disse gjennom øvelser. For som den greske poeten Archilochus så treffende sa det: "Under pressure, you don't rise to the occasion, you sink to the level of your training" (Frank, 2016).

Forsvarets tilnærming til vertslandsstøtte er å håndtere det man klarer innenfor egne rammer, og så be om støtte gjennom totalforsvarsrammen når egne ressurser ikke strekker til (R3). I fredstid vil bredden av forsvarssektoren trolig kunne imøtekomme langt de fleste av allierte militære styrkers behov, enten ved å nytte Forsvarets egne ressurser, eller med støtte fra en strategisk partner. Resultatet blir dermed at man ikke får trent på å bruke totalforsvarskonseptet. De sivile delene av totalforsvaret får heller ikke innblikk i, eller forståelse for hvilke behov allierte militære styrker har. Hadde man derimot hatt en tilnærming om at det var totalforsvaret som skulle ivareta vertslandsstøtte, også når det var snakk om saker som kunne blitt håndtert innenfor rammen av Forsvarets ressurser, ville nok det opplevdes krevende og tungvint i starten, men etterhvert ville man fått etablert et system som fungerte. Nødvendige samordningskanaler ville blitt etablert, og personell i Forsvarssektoren som er i berøring med allierte styrker ville bygget kompetanse om hva totalforsvaret er og hvordan beredskapsarbeidet i Norge er ment å fungere. En slik tilnærming ville utfordret mange sider av «ministerstyre», siden man regelmessig ville måtte blottlegge mangler i egen sektor, både på sivil og militær side. Forsvaret ville måtte dreie fokus fra å være en aktør som løste oppgaver, til å bli en aktør som synliggjorde behov og ansvarlig gjorde de sivile totalforsvarsaktørene. Dette ville kanskje utfordret organisasjonskulturen som definerer hvordan man samhandler tverrdepartementalt, som tilsier at man er varsom med kritikk av andre sektorer og ikke stiller spørsmålstegn ved hvordan en annen sektor løser pålagte oppgaver. Det ville også utfordret Forsvaret, som liker å bestemme hva som skal gjøres, og ikke bare hva som behøves.

Over tid ville det også bidratt til forståelse på tvers av sektorene; gjennom tett dialog, kjennskap til mulighetsrommet som mekanismene i de ulike sektorene representerer og potensielt til et totalforsvar som fungerer den gangen nasjonen blir stilt overfor en eksistensiell trussel.

5.4 Undergraver Forsvaret totalforsvaret?

Denne studien har avdekket at NFD er gitt det overordnede ansvaret for drivstoffberedskap, da er det vanskelig å forstå hvorfor Forsvarsdepartementet på egenhånd iverksetter tiltak for å kunne løse en utfordring som det i utgangspunktet er et annet departement som har ansvaret

for. I Stortingsproposisjon 123 (2016-2017), «Investeringar i Forsvaret og andre saker» vedtar Stortinget etter FDs tilråding å etablere et nytt drivstoffanlegg for flydrivstoff i tilknytning til Værnes lufthavn. Begrunnelsen for etableringen av anlegget er som følger:

Værnes flystasjon har ei viktig rolle i forsvarskonseptet i Noreg, mellom anna som ein base for å ta imot allierte styrkar for forsterking. Den planlagde verksemda på Værnes krev mykje flydrivstoff, og det set store krav til kapasitet og tilgjenge. Etter Stortinget si handsaming av Innst. S. nr. 18 (2006–2007), jf. St.prp. nr. 77 (2005–2006), vart ein avtale inngått mellom Noreg og USA om førehandslagring og forsterking av Noreg. I avtalen er forsyning av drivstoff ei av oppgåvene våre. Det er no naudsynt å betre tilstanden og kapasiteten på anlegga for flydrivstoff i Trøndelag» (Forsvarsdepartementet, 2017).

Forsvarets løysning på drivstoffutfordringen man identifiserte på Værnes lufthavn antyder at Forsvaret kanskje ikkje har forstått sin rolle i Totalforsvaret. Når Forsvaret velger å ivareta behovet for drivstoffberedskap til alliert forsterkning på Værnes, kan det vere nærliggende å anta at Forsvaret også vil ivareta beredskapsbehovet på andre flyplasser hvor man har til hensikt å ta imot allierte forsterkningar. Når Forsvaret først har tatt på seg ansvaret for drivstoff, hvorfor skal ikkje samme tilnærming gjelde tilførselsveier, kaier, og annan infrastruktur som; strømforsyning og telekommunikasjon som også må vere på plass for at man på en effektiv måtes skal kunne understøtte alliert forsterkning?

Følger man en slik tankemåte fullt ut er det risiko for at alle militære behov i tilknytning til alliert forsterkning blir sett på som et forsvarsanliggende, og ikkje en oppgave som skal ivaretas innanfor rammen av nasjonalt beredskapsarbeid. Når Forsvaret tar ansvar for noen fragmenter av støttebehovet, som blir tilfellet ved etableringen av drivstoffanlegget i tilknytning til Værnes, vil det skape rom for diskusjoner om hvorvidt Forsvaret også burde følge opp andre områder. Slik kan Forsvarets tilnærming til å finne løysningar på vertslandsstøtte oppgaver innanfor egen sektor, undergrave ansvarsprinsippet som ligger til grunn for nasjonal krisehåndtering og Totalforsvarskonseptet.

I IVB LTP 2017-2020 blir Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) bedt om å bruke strategiske avtaler med næringslivet som rettesnor for logistikkvirksomheten (Forsvarsdepartementet, 2016 pkt. 3.1.3.2.13). Det blir imidlertid ikke gitt noen føringer om at FLO skal oppdatere sektoren som har ansvaret for den samfunnskritiske funksjonen eventuelle strategiske avtaler omfatter. Om en slik informasjonsdeling ikke finner sted vil som tidligere nevnt ikke kapasitetene Forsvaret tilføres gjennom disse strategiske avtalene bidra til økt beredskap på sivil side. Man fratår også ansvarlig sektor muligheten til å ha et riktig bilde både av hva som er det reelle behovet, og status på beredskapen.

En annen tilnærming til å møte behovet som man søker ivarettatt gjennom strategiske avtaler kunne vært at man fremmet behovet til den myndighet som er gitt det overordnede ansvaret for å denne samfunnskritiske funksjonen. Så kunne man i samarbeid funnet ut hvordan gapet mellom tilgjengelige ressurser og behov skulle lukkes. Dette ville kanskje medført at Forsvaret fikk en økt avhengighet av andre sektorer, og i større grad måtte innrettet virksomheten etter det sivile samfunnets krav. Innenfor drivstoff er det eksempelvis ikke mange andre aktører enn Forsvaret som har behov for drivstofftypene F76 som skal brukes på marinefartøyer, eller F35 som brukes på jagerfly. Fordelen med en slik tilnærming er imidlertid at man ville fått tilgang på kompetanse fra aktørene som forvalter lovverket som regulerer næringsvirksomhet og beredskap i Norge. Redegjøringen viser også at andre sektorer som NFD evner å samarbeide godt med sivilt næringsliv, og drivstoffbransjen har trolig gode forutsetninger for å etablere et system som bidrar til en troverdig drivstoffberedskap. Så kan Forsvaret i større grad bruke egne ressurser til å følge opp den oppgaven som de andre totalforsvarsaktørene ikke kan bidra med. Blant annet å identifisere hva Forsvarets egen struktur og allierte styrker har behov for av støtte fra totalforsvaret for at man skal kunne beskytte Norsk suverenitet. Om Forsvaret evner å følge opp denne oppgaven vil det styrke beredskapsarbeidet i de sivile sektorene. Forsvaret vil da også fungere som en drivkraft som bidrar til at beredskapsarbeid blir prioritert, også når det ikke er sikkerhetspolitisk urolighet i Europa.

6 Konklusjon

Tittelen på denne oppgaven er «Organisering av vertslandsstøtte i totalforsvaret – finner ressursene hverandre». Målet har vært å undersøke hvordan Norge bygger beredskap knyttet til vertslandsstøtte. Stridsideen for studien var å følge et operativt behov fra «vugge til grav». Jeg forventet å finne filtreringsmekanismer i FST som avgjorde om behovet skulle løses av Forsvaret eller andre. I tilfeller hvor det skulle løses av andre ville behovet løftes til FD. I FD forventet jeg å finne tilsvarende filtreringsmekanisme, som avgjorde om behovet skulle løses i forsvarssektoren eller av andre aktører i totalforsvaret. Det viste seg imidlertid at slike mekanismer ikke eksisterte. Det er ikke laget systemer som bidrar til en slik filtrering. I FST sendes oppgaver knyttet til beredskapsbehov primært til FLO. FLO søker å finne en løsning på behovet, gjerne gjennom å etablere en avtale med sivil næringsliv. På den måten blir behov som Forsvaret eller allierte forsterkningsstyrker har, ikke tatt inn i det sivile beredskapsarbeidet. Forsvarssektoren bygger på denne måten opp suboptimale beredskapsløsninger. Det er flere utfordringer med en slik strategi; at man ikke finner den mest effektive løsningen da man ikke har tilgang på den beste kompetansen, man risikerer at tiltak Forsvaret har iverksatt ikke styrker den sivile beredskapen, ansvarlig departement for den samfunnskritiske funksjonen får ikke muligheten til å løse sitt oppdrag siden de ikke har helhetsoversikt. «Train as you fight» er et kjært begrep når man snakker om hvordan man skal bygge beredskap. Denne studien viser at det er en lang vei å gå før man kan nytte dette begrepet om hvordan Norge bygger drivstoffberedskap for å yte vertslandsstøtte til allierte. Når de sivile delene av totalforsvaret ikke involveres i arbeidet med operativt planverk, eller blir ansvarliggjort i forhold til de områdene som de er ansvarlige for gjennom daglig drift, er det vanskelig å tro at støtten de skal yte ved en krise blir optimal.

Gjennom Forskrift om militære rekvisisjoner har FD synliggjort viktigheten av beredskapsforberedelser. Likevel viser denne studien at Forsvarssektoren ikke har etablert rutiner for å følge opp ansvaret de har pålagt seg selv knyttet til denne forskrift. For at Norge skal ha en troverdig beredskap knyttet til vertslandsstøtte er det første steget å ha oversikt over hva behovet er.

Beredskapsarbeid knyttet mot vertslandsstøtte er et komplekst og omfattende fagfelt. Det er flere områder som med fordel kunne blitt belyst ytterligere. En naturlig oppfølging av denne studien ville være å undersøke hvordan Forsvaret kan kontrollere at de sivile totalforsvarsaktørene er klar til å løse sitt ansvar knyttet til vertslandsstøtte. Her må man imidlertid avvente til Forsvaret har gjennomført trinn en i vertslandsstøtteverdikjeden, altså fremmet behov. Det vil også være interessant å undersøke hvordan tiltak som blir identifisert gjennom totalforsvarsprogrammet blir fulgt opp, når arbeidet med denne er ferdigstilt. Studier med fokus på andre innsatsfaktorer enn drivstoff, som også kreves for å gjennomføre militære operasjoner, ville også kunne gi et interessant perspektiv og bidra til å avklare i hvilken grad funnene fra denne oppgaven kan generaliseres til andre områder.

Studien har bidratt til økt kunnskap om beredskap på vertslandsstøtte generelt, og drivstoffberedskap spesielt. Den viser at det er utfordringer knyttet til drivstoffberedskapen i Norge. Studien har også belyst prinsippene hvordan roller, ansvar og myndighet er fordelt i beredskapsarbeidet, og dokumentert viktigheten av at de ulike aktørene forstår sin rolle.

I arbeidet med studien har det vært viktig å legge bort forutinntatthet og innta en åpen holdning. Sluttresultatet er styrt av empirien som er tilført fra primær- og sekunderkildene. Respondentene til denne studien har vært aktive og gitt mye verdifull informasjon.

Det er berikende å få tilgang til aktører på strategisk nivå i offentlig sektor. Gjennom arbeidet med studien har jeg fått oppleve enkeltpersoner, både på sivil og militær side som genuint ønsker å bidra til at beredskapen knyttet til vertslandsstøtte skal fungere, og er villige til å gå den ekstra veien som kreves for å få det til. Jeg opplever en erkjennelse av at situasjonen i dag ikke er optimal, og det er det første viktige steget for å få ting på plass. Regjeringen har iverksatt mange viktige tiltak for å bedre situasjonen, men man må nok forvente at det er et stykke igjen før arbeidet er sluttført. Samordning krever tillit, og tillit tar det tid å bygge.

6.1 Tiltak

Når denne studien skal presentere tiltak for å bedre drivstoffberedskapen knyttet til vertslandsstøtte fokuseres det mot de lavhengende fruktene. Studien tar ikke for seg mer

dramatiske tiltak som ville utfordre ministerstyret som danner grunnlaget for norsk offentlig sektor.

6.1.1 Mye gjøres allerede

Det er ikke tvil om at initiativet som NATO iverksatte knyttet til medlemslandenes robusthet har bidratt til at Norge har fått et økt fokus på totalforsvaret. Gjennom Totalforsvarsprogrammet har Regjeringen tatt tak i utfordringene knyttet til totalforsvaret og vertslandsstøtte. Drivstoffprosjektet som ledes av NFD skal som de øvrige prosjektene i Totalforsvarsprogrammet utarbeide en sluttrapport. Den skal beskrive tilstanden innenfor det særskilte sektorområde, oppnådde resultater og eventuelle oppfølgingspunkter. I tillegg skal prosjektene beskrive avvik i forhold til forventningene fra NATO, hvordan disse følges opp, eller evt. begrunne hvorfor de ikke skal følges opp (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017b, s. 3). Dette arbeidet vil gi NFD gode forutsetninger for å følge opp sitt ansvar. Så blir det spennende å se om evnen og viljen til å lukke gapene som blir identifisert fortsatt er tilstede når øvelse Trident Juncture er vel gjennomført og Totalforsvarsprogrammet er avsluttet.

6.1.2 Forslag til tiltak

Forsvarssektoren bør etablere et system som sikrer at operative behov som blir identifisert blir saksbehandlet på en slik måte at behovet blir synliggjort for departementet med ansvar for den samfunnskritisk funksjon behovet berører. Det må avklares hvordan finansiering av slike behov skal håndteres, og utarbeides overordnede prinsipper for dette.

Forsvaret bør etablere en oversikt over hvilken støtte de trenger fra de andre sektorene i totalforsvaret. Nasjonalt- og NATO planverk må legges til grunn som dimensjonerende for behovet. Det må systematiseres hvordan behovene presenteres til de sivile sektorene, og støttebehovet bør forankres i Regjeringen, som er ansvarlig for beredskapen. Når man har laget oversikten må man årlig gjennomgå status, og rapportere til Regjeringen om hvor man står i forhold til beredskapsarbeidet. Dette forutsetter at Forsvaret evner å presentere konkrete operative behov til Totalforsvarsaktørene, og etablere god bestillerkompetanse innenfor relevante fagområder. Det må etableres kontaktflater på alle nivåer som skaper forutsetninger

for informasjonsdelingen, og sikrer forståelse for ulike problemstillinger både hos Forsvaret, men ikke minst hos de sivile sektorene som er ansvarlig for understøttelsen. Et slikt aktivt samarbeid vil gi Forsvaret bedre forutsetninger for å bli en profesjonell kunde, som på en konstruktiv måte fremmer hva som forventes at den sivile beredskapen skal bidra med i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Alle totalforsvarsaktørene bør inngå i det operative planverket. Er det oppgaver NFD eller andre skal ivareta må dette synliggjøres i operasjonsdesignet (COPD, 2013, s. 4-52), og kunne følges opp gjennom assessment prosessen (Andersen Morten & Ødegaard Geir, 2016, s. 427). Dette er imidlertid ikke ukomplisert, da det er kontroversielt å gi FOH myndighet til å drive måling (Assesment) av status på kapabiliteter som andre sektorer er ansvarlig for. Dette kan løses med at DSB får en aktiv rolle knyttet til oppfølgingen av planverket, siden DSB er gitt myndighet til å revidere beredskapsplanverket i sivile sektorer. Med fordel burde medarbeidere fra DSB jobbet i FOH, ikke som liaison, men som fullverdige medlemmer av staben. En slik løsning vil utfordre sektorprinsippet, men om man kom rundt disse utfordringene ville det også betydd en økt mulighet til å kvalitetssikre Norges operative planverk.

Utøvelsen av vertslandsstøtte til allierte styrker som trener og øver i Norge bør løses gjennom totalforsvarskonseptet, og ikke av en utpekt vertsavdeling i Forsvaret. Det er naturlig at det er Forsvaret som koordinerer støtten, men etterforsyningen må være tuftet på systemer som er etablert hos totalsforsvarsaktørene, og som sektoren med ansvar for gjeldende samfunnskritisk funksjon har ansvaret for å følge opp at fungerer. Dette forutsetter at man etablerer en slik koordinerende funksjon i Forsvaret, med kompetanse til å forvalte et slikt mandat. En slik koordinerende funksjon må ha tydelige kontaktflater mot alle aktører i totalforsvaret, og må bli gitt mulighet til å koordinere direkte med strategisk nivå i de sivile sektorene. Slik vil man skape forutsetninger for å dele informasjon og samvirke på tvers av sektorene.

Vertslandsstøtten ytes i samarbeid mellom Forsvaret og sektorene som er gitt ansvar for samfunnskritiske funksjoner. Om det er oppgaver som skal løses av sivilt næringsliv, bør sektoren med ansvar for funksjonen inngå en strategisk avtale med sivilt næringsliv, og så kan denne benyttes både til å dekke behovet til Forsvaret, allierte og sivil beredskap.

Disse tiltakene ville bidratt til at bærebjelkene i totalforsvaret, den sivile beredskapen og det militære Forsvaret kunne løst vertslandsstøtteberedskapen i henhold til slagordet; train as you fight. Det ville også bidratt til at arbeidet som nå er iverksatt for å reetablere Totalforsvaret ikke stopper opp, når drivkreftene som har startet arbeidet mister sin kraft.

Litteraturliste

- (NSA), N. S. A. (2013). *ALLIED JOINT DOCTRINE FOR HOST NATION SUPPORT*.
- (NSD), N. s. f. f. (2018). Meldingsbehandling av personopplysninger. Hentet fra http://www.nsd.uib.no/personvernombud/meld_prosjekt/index.html
- Andersen Morten & Ødegaard Geir. (2016). *Militære fellesoperasjoner - en innføring* Abstrakt Forlag AS.
- BEBA. (2018). *Bestemmelser for eiendom, bygg og anslegg*. FOBID.
- Bogen, O. & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen* Dreyers forl.
- Brunssum, A. J. F. C. J. (2018). NATO Response Force (NRF) Fact Sheet. Hentet
- Børresen, J. (2004). *Norsk forsvarshistorie: Allianseforsvar i endring: 1970-2000. Bind 5* Eide.
- Christensen, T., Lægred, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte* Universitetsforlaget.
- Committee, N. A. M. (2005). NATO principles and policies for host nation support (C-M(2000)0056-REV1-AS1).
- COPD. (2013). Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive COPD Interim v2. 0. *Supreme Headquarters Allied Power Europe*.
- Direktorat for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando. (1998). *TOTALFORSVARET-Historie, samtid og fremtidige utfordringer*. Oslo.
- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (2014:07). Hentet fra <https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7.pdf>
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner - Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?* (978-82-7768-412-3 (PDF)). Hentet fra https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf
- Drivstoffanleggloven. (1949). Lov om bygging og sikring av drivstoffanlegg (LOV-1949-03-31-3). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1949-03-31-3?q=drivstoff>
- DSB. (2018). *Risiko- og sårbarhetsanalyse av norsk drivstofforsyning*.
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2010). *Forvaltningsrett* (9 utg.).
- Eirill Bø, Geir Gripsrud & Arne nygaard. (2015). *Ledelse av forsyningskjeder - et logistikk og markedsføringsperspektiv*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Eriksen, C. J. (2016). *Sivilisering av militær logistikk-et dilemma med hensyn til krigens folkerett?* Forsvarets høgskole.
- FD REBA. (2016). *Retningslinjer for tjenestefeltet eiendom, bygg og anlegg*.
- Fimreite, A. L. (2011). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* Universitetsforlaget.
- Forskrift om beredskapslagring av petroleum. (2006). Forskrift om beredskapslagring av petroleum (FOR-2006-09-01-1019). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-09-01-1019>
- Forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter. (2018). Forskrift om et råd for drivstoffberedskap og drivstoffnæringens beredskapsplikter (FOR-2018-06-29-1104). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-06-29-1104>

- Forskrift om leveranseplaner til Totalforsvaret. (1999). Forskrift om leveranseplanlegging av varer og tjenester til enheter i Totalforsvaret (FOR-1999-08-03-881). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/SFO/forskrift/1999-08-03-881?searchResultContext=1256&rowNumber=4&totalHits=5>
- Forsvarsdepartementet. (1999). Forskrift om militære rekvisisjoner (FOR-1999-09-17-1012). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1999-09-17-1012>
- Forsvarsdepartementet. (2012). "Et forsvar for vår tid" Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013–2016. Hentet fra <https://forsvaret.no/ifs/ForsvaretDocuments/IVB%20for%20forsvarssektoren%202013-2016.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2015-2016). *Prop. 151 S, Kampkraft og bærekraft, Langtidsplan for forsvarssektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2016). *Kampkraft og bærekraft Iverksettingsbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2017–2020*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/2016-12-20-u-ivb-ltp-2017-2020.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2017). *Prop. 123 S - Investeringar i Forsvaret og andre saker*.
- Forsvarssjefen. (2017). *Direktiv for vertslandsstøtte*. Forsvarsstaben: Forsvarssjefen.
- Frank, N. (2016). What is the origin of the quote? Hentet fra <https://www.quora.com/What-is-the-origin-of-the-quote-attributed-to-a-Navy-SEAL-Under-pressure-you-dont-rise-to-the-occasion-you-sink-to-the-level-of-your-training-Where-and-when-was-this-said>
- Gundersen, P. T. (2018). *Organisering av legemiddelberedskap i totalforsvaret: forberedt på det verste* Forsvarets høgskole.
- Hammervoll, T. (2014). *Beredskapslogistikk* Bergen: Fagbokforlaget.
- Hammervoll, T. (2014). *Beredskapslogistikk. I: Bergen: Fagbokforlaget*.
- Instruks for Forsvarssjefen. (2003). *Revidert instruks for forsvarssjefen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/revidert-instruks-for-forsvarssjefen/id107587/>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* Høyskoleforlaget Kristiansand.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017a). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruks)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8513580ccb764cb6b88b9ec7f141e22a/samfunnssikkerhetsinstruksen_2017.pdf
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017b). *Programbeskrivelse - Totalforsvarsprogrammet*.
- Kalleberg, R., Balto, A., Cappelen, A., Nagel, A., Nymoene, H., Rønning, H. & Nagell, H. (2006). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. *Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteer*, 5-35.
- Lagreid, P. & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for "wicked problems"—analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International journal of public sector management*, 28(6), 475-493.
- March, J. G. & Olson, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, 77(2), 281-296.
- Matlary, J. H. & Østerud, Ø. (2005). *Mot et avnasjonalisert forsvar?* Abstrakt.

- Meyer, J. (2018). *Kompleksitet og samhandling: Et regionalt perspektiv på totalforsvaret* Forsvarets høyskole.
- Military Committee. (2005). *NATO PRINCIPLES AND POLICIES FOR HOST NATION SUPPORT (MC 334/2)*.
- NATO. (1949). Traktat for det nord-atlantiske område. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=no
- NATO. (2017). Civil preparedness. Hentet fra https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm#
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2015). *Styringssystem (årshjul)for Nærings- og fiskeridepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap*.
- Næringsberedskapsloven. (2012). Lov om næringsberedskap (LOV-2011-12-16-65). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-12-16-65?q=n%C3%A6ringsberedskapsloven>
- petroleumsprodukt, L. o. b. a. (2006). Lov om beredskapslagring av petroleumsprodukter (LOV-2006-08-18-61). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-08-18-61?q=Lov%20om%20beredskapslagring%20av%20petroleumsprodukter>
- Prop. 1 S. (2017-2018). *Proposisjon til Stortinget*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Rasmussen, H. (21. mars 2018). *Nasjonal beredskap, samordning og sårbarhet*. Innlegg presentert ved Stabsskolen, Akershus festning.
- Regjeringen. (2016-2017). *Proposisjon til Stortinget, PROP 1S*
- Rekvisisjonsloven. (1952). Lov om militære rekvisisjoner (LOV-1951-06-29-19). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1951-06-29-19?q=Lov%20om%20milit%C3%A6re%20rekvisisjoner>
- Repstad, P. (2007). Mellom nærhet og Distance: kvalitative metoder I samfunnsfag, Universitetsforlaget, Oslo.
- Rittel, H. W. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Selznick, P. (1948). Foundations of the theory of organization. *American sociological review*, 13(1), 25-35.
- Shafritz, J. M., Ott, J. S. & Jang, Y. S. (2015). *Classics of organization theory* Cengage Learning.
- Sjef FOH. (2018). *Norsk vertslandsstøtte konsept til bruk i totalforsvaret*. Hentet fra <https://ekstranett.helse-midt.no/HMR/Akuttutvalet/Dokumenter/2018-02-26%20Vertslandst%C3%B8ttekonsept%20til%20bruk%20i%20totalforsvaret.pdf>
- Smith, E. (2012). *Konstitusjonelt demokrati–statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*. 2. utg. I: Bergen.
- Smith, E. (2015). «Ministerstyre»-et hinder for samordning? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32(03), 258-266.
- Støtte og samarbeid. (2018). *Støtte og samarbeid, En beskrivelse av totalforsvaret i dag*.
- Sørli, S. & Rønne, H. (2006). *Hele folket i forsvar: Totalforsvaret i Norge frem til 1970*. [Oslo]: Unipub.
- Thomstad, A. B. (2018). *Totalforsvaret – modernisert og revitalisert?* Power Point. F. høyskole, Akershusfestning, Kirkesalen.
- Utenriksdepartementet. (2006). *Rammeavtale om forhåndslagring og forsterkning av Norge*. Stortingsprop 77 (2005-2006).

Vedlegg

VEDLEGG A - Samtykkeerklæring for respondenter

Vil du delta i forskningsprosjektet

Er Norge godt nok forberedt på å ta imot militære allierte forsterkninger?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut hvordan Norge bygger beredskap til å yte vertslandsstøtte. Dette skrivet gir deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette er prosjektet er avslutningen av min Master i Militære studier.

Formålet med prosjektet er å avdekke hvordan Norge planlegger å løse sine forpliktelser knyttet til Verslandsstøtte i forhold til å understøtte allierte med drivstoff.

Jeg har følgende problemstilling:

Hvordan sikrer Norge at man har god nok drivstoffberedskap til å ta imot allierte forsterkninger?

Jeg har også utledet noen forskerspørsmål for å besvare denne:

1. Hvem er ansvarlig for at Norge kan yte vertslandsstøtte til allierte forsterkningsstyrker?
2. Er roller, Ansvar og Myndighet knyttet til drivstoffberedskap entydig avklart?
3. Hvilke planer har Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)/Forsvaret for å følg opp sitt ansvar knyttet til drivstoffetterforsyning?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets høgskole

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å snakke med personer med spesialkompetanse på hvordan ulike aktører utøver sitt ansvar, for på den måten avdekke mangler mellom slik det er beskrevet at Totalforsvaret skal fungere og hvordan det fungerer i praksis

Hva innebærer det for deg å delta?

Du må gjennomføre dette intervjuet med meg, som er et semistrukturert intervju, hvor vi diskuterer oss gjennom forskerspørsmålene, og diskuterer problemstillingen generelt.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Dine personopplysninger vil bli oppbevart på min datamaskin, og vil ikke deles som en del av oppgaven. Jeg vil i oppgaven referere til intervju med kontaktperson i institusjonen hvor du jobber. I tillegg til meg vil min veileder få tilgang på dine kontaktdetaljer på forespørsel.

Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg lagre på en separat fil adskilt fra øvrige data».

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.12.2018. Jeg vil da slette opplysningene jeg har fått fra deg.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,

- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Forsvarets høyskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med undertegnede eller NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personvernombudet@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Øystein Otterbu

Tlf 93045789

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet: «Er Norge godt nok forberedt på å ta imot militære allierte forsterkninger?» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju
- At opplysninger om meg kan publiseres slik at jeg gjenkjennes

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31. desember 2018

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

VEDLEGG B – intervjuguide – semistrukturert intervju om drivstoffberedskap til allierte forsterkninger
--

Oppgavens problemstilling:

Hvordan sikrer Norge at man har tilstrekkelig drivstoffberedskap til å ta imot allierte forsterkninger?

Norge er avhengig av allierte forsterkninger for å forsvare landet. Utenlandske militære styrker som da skal operere fra norsk territorium vil ha behov for å betydelig logistikkstøtte fra Norge, såkalt vertslandsstøtte. Vertslandsstøtte skal ytes av totalforsvaret.

Det er prinsippene ansvar, likhet, nærhet og samvirke som ligger til grunn for norsk beredskapsarbeid. Regjeringen har identifisert noen samfunnskritiske funksjoner, og fordelt ansvaret for disse til ulike departement. Ansvaret for forsyningsikkerhet som fra 2017 inkluderte drivstoffberedskap er gitt til Nærings- og fiskeridepartementet (NFD).

Gjennom arbeidet med min Master oppgave ønsker jeg å undersøke hvordan Norge sikrer at drivstoffberedskapen er tilstrekkelig til å ta imot allierte forsterkninger.

Jeg har utviklet følgende forskningsspørsmål som skal bidra til å besvare problemstillingen min.

1. Hvem er ansvarlig for at Norge kan yte vertslandsstøtte til allierte forsterkningsstyrker?
2. Er roller, Ansvar og Myndighet knyttet til drivstoffberedskap entydig avklart?
3. Hvilke planer har NFD/Forsvaret for å følg opp sitt ansvar knyttet til drivstoffetterforsyning?

Selve intervjuet

Intervjuet vil gjennomføres som et semistrukturert intervju, med både generelle og spesielle tema.

Innledningsvis vil fokuset være på din forståelse av organisering av totalforsvaret, og hvordan Norge skal understøtte allierte forsterkningsstyrker.

Deretter rettes intervjuet mot tverrsektorielt samarbeid innenfor beredskap og eventuell kjennskap til pågående eller planlagte prosjekter knyttet til dette.

Jeg tenker å bruke lydopptaker, og pause den hvis/når du ønsker. Jeg har ingen konkrete graderte spørsmål. Oppgaven er ugradert. Jeg vil samtidig gjøre noen notater.

Som en del av forskningsopplegget er det formelt krav om ditt samtykke til å være med på undersøkelsen. Har jeg det, og kan du underskrive samtykkeerklæringen?

Vedrørende anonymisering. Du vil ikke bli navngitt i oppgaven, men at du tilhører firma/etat/direktorat XX. Er det ok?

Du kan når som helst trekke deg fra intervjuet.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Totalforsvaret

4. Hvordan ser du Forsvaret/NFD sin rolle i Totalforsvaret?
5. Hvilket ansvar har dere knyttet til drivstoffberedskap for allierte forsterkningsstyrker?
6. tversektorielt samarbeid og samordning blir nevnt i strategiske dokumenter.
 - a. Hvordan opplever du samarbeidet med andre sektorer og etater?
 - b. Opplever du forskjeller mellom de forskjellige sektorene?
 - c. Hvilke utfordringer innenfor samarbeid mener du er de viktigste hindrene for å få til en bedre drivstoffberedskap?
 - d. Opplever du at det er noen som tar et overordnet ansvar for dette samarbeidet?
7. Hvordan deles informasjon knyttet til beredskapsbehov på tvers av totalforsvaret?
8. Hvordan sikrer dere at drivstoffberedskapen er god nok?
9. Har dere et planer/styringsdokumenter har dere som regulerer arbeidet med drivstoffberedskap?
10. Totalforsvaret skal sikre at samfunnets samlede ressurser skal være tilgjengelig til forsvar av landet. Er en rigid sektorinndeling med ansvarsprinsippet som ledestjerne til hinder for samarbeid innenfor beredskapsarbeidet?
11. Hvor mange behov har dere fremmet/mottatt til/av NFD/Forsvaret?
12. Hvordan skal beredskapen finansieres? Er det departementet som er ansvarlig for en samfunnskritisk funksjon som også må ivareta finansiering av beredskapen?

Spesifikt om drivstoffanlegget tilknyttet Værnes lufthavn:

13. Var NFD involvert i arbeidet med plangrunnlag for et drivstoffanlegg på Værnes?
14. Hvordan sikrer Forsvaret at Ansvarlig departement for drivstoff er orientert om status på drivstoffberedskaper i Forsvaret?
15. Hvordan finansieres etablering og drift av drivstoffanlegget på Værnes?

Spesifikke spørsmål Forsvaret

1. Når FOH fremsender operative behov knyttet til f. eks beredskapslogistikk; finnes det da mekanismer i FD/FST som identifiserer om dette er et behov som Forsvaret skal håndtere innenfor Forsvaret, innenfor forsvarssektoren, eller om dette er et behov som skal løses innenfor rammen av totalforsvaret?
2. Når man identifiserer at et behov skal løses innenfor rammen av totalforsvaret; hvordan er den formaliserte prosessen for å ta saken videre til det departement som bærer ansvaret for dette? (Jeg antar at FST da må løfte saken til FD og at FD legger saken frem for aktuell sektor, og ønsker å avdekke om det er et system for dette)
3. Hvordan fremmer Forsvarssektoren beredskapsbehov som blir identifisert (eksempelvis gjennom utviklingen av operativt planverk) til de andre totalforsvarsaktørene?
4. Hvor mange beredskapsbehov har Forsvarssektoren fremmet til de øvrige totalforsvarsaktørene fra år 2000 og frem til i dag? (pr år)?
5. Hvordan følger Forsvaret opp at de øvrige totalforsvarsaktørene har nødvendig beredskap i forhold til de forventninger som er forutsatt i planverket?

Spesifikke spørsmål NFD

1. Hvordan sikrer NFD at man har et riktig bilde av beredskapsbehovet?
2. Er det utfordringer ved at Forsvaret inngår strategiske avtaler med sivil næringsliv?
3. Hvordan kan andre totalforsvarsaktører fremme beredskapsbehov til dere?
4. Hvor mange beredskapsbehov har dere mottatt fra Forsvaret fra år 2000 og frem til i dag (pr. år)?