



Forsvarets høgskole

høsten 2014

Masteroppgave

Sivil-militær samordning

Forsvarets støtte til politiet – alltid beredt?

Oberstløytnant Geir Pettersen

Abstract

The purpose of this study is to scrutinize how the Norwegian Armed Forces prepares for cooperation with the police, particularly so in crises led by the Ministry of Justice and Public Security. The aim has been to investigate what barriers that can be present in civil-military cooperation where interaction and clarification of roles and responsibilities can be ambiguous and demanding. The analytical starting point derives from three perspectives related to the newest crisis management principle, where intra-agency interaction between the military and the police should emphasize plans, exercise/practice and communication skills.

The findings provide fertile ground for indications that military units that have an earmarked role in intra-agency support to the police, the Armed Forces Joint Operative Headquarters and the Special Forces, are reasonably well prepared. Military units without assignment, in this case the Brigade North, do not seem to perform targeted preparations to support the police. Following the terror-attacks in Oslo and Utøya, more attention has been paid by police and civilian servants on the importance of joint crisis management. This again has energized the development of a national Crisis Act, joint operational exercises and support to trailing assistance. Even though this does not relate directly to the inter-agency support, at least it may have an indirect effect on the Armed forces departments' ability to support the police in a crisis.

Sammendrag

Norges evne til å drive nasjonal krisehåndtering ble satt på prøve da terroren rammet Norge 22. juli 2011. Terrorens sektorovergripende natur, og implikasjonene dette har for hvordan Norge skal håndtere slike utfordringer er bakgrunnen for denne studien. Hensikten har vært å undersøke *hvordan Forsvaret forbereder seg på samvirket med politiet* i kriser som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet. Dette for å undersøke hvilke utfordringer som følges av forberedelser innenfor sivil-militært samarbeid der samvirke og rolleavklaring kan være vanskelig.

Kildegrunnlag har vært graderte øvingsevalueringer og intervjuer av personer i nøkkelposisjoner. Ambisjonsnivået har vært å redegjøre for et område der det er gjort lite forskning, i håp om å frembringe ny kunnskap. For å få en helhetlig analyse av Forsvarets forberedelser til støtte for politiet har oppgaven undersøkt tre avdelinger: Forsvarets operative hovedkvarter, Forsvarets spesialkommando og Brigade Nord. Avdelingenes forberedelser er undersøkt gjennom tre utledede forskningsspørsmål fra det «nye» samvirkeprinsippet fra 2012 innenfor perspektivene *planverket, øving og kommunikasjonsevne*.

Basert på analysen av funnene er det utledet noen allmenne slutninger. For det første virker tildelte oppdrag å gjenspeile forberedelsene for å kunne støtte politiet i de undersøkte avdelingene. For det andre virker det å være en stor grad av kontinuitet i oppgaver hos de undersøkte avdelingene. For det tredje kan det være grunnlag for å hevde at planverk og øvelser har hatt en kvalitetsmessig forbedring etter 22/7. Til slutt viser analysen at forskjellen i organisasjonskultur kan være en potensiell svakhet for reaksjonsevnen i den første tidskritiske fasen av en krise.

Basert på denne studien kan det hevdes at Forsvaret forbereder seg godt til å støtte politiet i de avdelingene som har håndhevelsesbistand i sin oppdragsportefølje. Avdelinger som ikke er tiltenkt konkrete oppdrag innenfor håndhevelsesbistand virker på den annen side å drive få målrettede forberedelser for å støtte politiet. De politiske styringssignalene følges dermed opp fordi avdelingene fokuserer på sine kjerneoppgaver, og ikke bruker ressurs på andre oppgaver. Imidlertid kan det hevdes at økt fokus mot krisehåndtering generelt i samfunnet, og tiltak slik som for eksempel utviklingen av nasjonalt beredskapsplanverk, fellesoperative øvelser og støtte til alminnelig bistand, kan ha en indirekte effekt på Forsvarets evne til å støtte politiet.

Forord

Masteroppgaven er en del av et toårig studie ved Forsvarets Høyskole. Jeg ble fortalt før jeg begynte med oppgaven at arbeidsprosessen kunne ses på som en dannelsesreise, uten at jeg helt klarte å ta innover meg hva det innebar. Arbeidet har vært utfordrende, interessant og til tider frustrerende. Skriveprosessen ble satt på vent i forbindelse med en nødvendig og flott pappapermisjon. Godt for vår familie, men veldig utfordrende å starte opp igjen etter permisjonen. Det var nesten som å begynne på nytt. Arbeidet med masteroppgaven har gjort meg mer bevisst på mine prioriteringer, har kraftig utfordret min evne til å strukturere min hverdag og gjort at jeg har måtte jobbe med egen mestringsevne. Jeg har møtt spennende personer med faglig kunnskap, lært mye om metode, samtidig som det har vært veldig lærerikt å sette seg inn i et helt nytt fagfelt. Kort oppsummert har det vært en faglig og personlig dannelsesreise.

Jeg ønsker å takke min veileder Tormod Heier for inspirerende veiledning, svært gode innspill for å strukturere arbeidet, utvikle min språklige fremstillingsevne og stor faglig innsikt. Din åpenhet og medmenneskelighet har vært verdifull for meg i perioder hvor totalbelastningen har preget meg og min hverdag.

Takk til kollegaer som har stilt til opp til intervju i min forskning og derigjennom utvidet min forståelse og kompetanse knyttet til temaet for oppgaven. Takk til medstudenter, instruktører og kollegaer for innspill underveis i prosessen og faglig utvikling ved stabsskolen.

En spesiell takk til min kone Anna som har tatt et solid tak for familien vår på hjemmebane slik at jeg skulle kunne konsentrere meg om masteroppgaven. Takk for din evne til å komme med konstruktive innspill. Du bidrar både til å motivere meg og til å gi meg nødvendig press for å strukturere mitt arbeid i hverdagen.

Eventuelle feil eller mangelfulle vurderinger i teksten er mitt ansvar alene.

Akershus Festning 16. oktober 2014

Geir Pettersen

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Abstract | 3 |
| Sammendrag | 4 |
| Forord | 5 |
| 1 Innledning | 7 |
| 1.1 BAKGRUNN | 7 |
| 1.2 PROBLEMSTILLING..... | 9 |
| 1.3 HVORFOR ER PROBLEMSTILLINGEN VIKTIG? | 10 |
| 1.4 BETRAKTNINGER RUNDT AVGRENSINGER OG DEFINISJONER | 13 |
| 1.5 OPPGAVENS STRUKTUR..... | 15 |
| 2 Operasjonalisering av undersøkelsen | 16 |
| 2.1 SAMVIRKEPRINSIPPET SOM ANALYSEVERKTØY | 16 |
| 2.2 DE TRE ANALYSEENHETENE | 20 |
| 2.3 NOEN METODISKE BETRAKTNINGER | 23 |
| 2.4 KILDEGJENNOMGANG | 26 |
| 2.4.1 Skriftlige kilder | 26 |
| 2.4.2 Intervjuobjektene | 27 |
| 2.5 FORSKNINGSDESIGN OPPSUMMERT | 27 |
| 3 Kriser og politiske forventninger | 28 |
| 3.1 HVA ER EN KRISE OG HVILKE IMPLIKASJONER HAR DET?..... | 28 |
| 3.2 ORGANISERING FOR KRISEHÅNDTERING | 32 |
| 3.3 POLITISKE FORVENTNINGER TIL FORSVARET..... | 33 |
| 4 Er Forsvaret beredt? | 36 |
| 4.1 PLANPERSPEKTIVET: ER PLANVERKET UTFORMET FOR Å KUNNE STØTTE POLITIET? | 38 |
| 4.1.1 FOH: Planverk for nasjonal krisehåndtering | 38 |
| 4.1.2 FSK: Planverk for nasjonal krisehåndtering | 45 |
| 4.1.3 Brig N: Planverk for nasjonal krisehåndtering | 48 |
| 4.1.4 Samlede betraktninger om planverk..... | 50 |
| 4.2 ØVELSESPERSPEKTIVET: HVA KJENNETEGNER FORSVARETS ØVELSER MED POLITIET? | 52 |
| 4.2.1 FOH og øving med politiet..... | 52 |
| 4.2.2 FSK og øving med politiet | 55 |
| 4.2.3 Brig N og øving med politiet | 58 |
| 4.2.4 Samlede betraktninger om øving | 60 |
| 4.3 KOMMUNIKASJONSPERSPEKTIVET: HVORDAN KOMMUNISERER FORSVARET MED POLITIET?..... | 61 |
| 4.3.1 FOH: Evne til kommunikasjon med politiet | 62 |
| 4.3.2 FSK: Evne til kommunikasjon med politiet | 64 |
| 4.3.3 Brig N: Evne til kommunikasjon med politiet | 66 |
| 4.3.4 Samlede betraktninger om kommunikasjonsevne. | 68 |
| 5 Avslutning | 69 |
| 6 Litteraturliste | 73 |
| Vedlegg A, Forkortelser | 76 |
| Vedlegg B, Respondentoversikt | 78 |
| Vedlegg C, Informasjonsskriv | 80 |
| Vedlegg D, Samtykke erklæring | 82 |
| Vedlegg E, Intervjuguide | 83 |

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Norges evne til å drive nasjonal krisehåndtering ble satt på prøve da terroren rammet Norge 22. juli 2011. Daværende statsminister Jens Stoltenberg uttalte at «terroren utfordrer skille mellom krig og krim» og «terroren som fenomen utfordrer vår klare oppfatning av hva politiet skal gjøre, og hva Forsvarets oppgave er» (Stoltenberg, 2011). Denne utfordringen var gjeldene i 2011, og til tross for flere ulike tiltak og forbedringer hevdes det fortsatt at det er gråsoner relatert til bruk av etatene i et kriseperspektiv (Dyndal & Simonsen, 2013, s. 4). Derfor er det interessant å undersøke hvordan etatene tilnærmer seg hverandre. Hensikten med studien er å undersøke hvordan Forsvaret forbereder seg til samvirke med politiet ved nasjonale kriser. Bakgrunnen for studien ligger i terrorens sektorovergrepene natur, og implikasjonene dette har for hvordan Norge skal håndtere slike utfordringer.

Samfunnssikkerhet og nasjonal beredskapsevne er etter store alvorlige hendelser evaluert og forsøkt forbedret på så vel sivil som militær side. Den såkalte «Gjørø-kommisjonens» rapport hevdet at 22/7 avdekket alvorlig svikt i samfunnets beredskap, og i evnen til å avverge og beskytte seg mot trusler. Rapporten trekker frem manglende evne til å: 1) erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser, 2) gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, 3) koordinere og samhandle, 4) utnytte potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi og 5) klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater fra ledelsens side, som hovedgrunner for svakhetene ved krisehåndteringen (NOU 2012:14, 2012, s. 450).

Behovet for risiko-reduserende tiltak er ytterligere forsterket av de samlede etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestenes (EOS-tjenestene) trusselvurdering, der terrortrusselen i og mot Norge ansees som størst fra personer og miljøer inspirert av ekstrem islamistisk ideologi (E-tjenesten, NSM, & PST, 2013, s. 14-15). En trussel som opplevdes reell da PST den 24. juli 2014 informerte om at personer med tilknytning til en ekstrem islamistisk gruppe i Syria, kunne ha til hensikt å gjennomføre en terrorhandling i Norge i løpet av få dager. Dette medførte en økning i terrorberedskap i landet.

Tiltakene fra norske myndigheter etter 2011 tar innover seg Gjørø-kommisjonens rapport ved at statsforvaltningen går i retning av en mer sentralisert styring, samt vektlegging av økt samhandling mellom blant annet Forsvaret og politiet. Innføringen av et fast lederdepartement og en egen funksjon ved Statsministerens kontor med ansvar innenfor samfunnssikkerhet er

eksempel på tiltak for å øke myndighetenes påvirkningsevne (Solberg & Anundsen, 2014). Fra 1.april 2014 ble situasjonssenter i Krisestøtteenheten (KSE) døgnbemannet i den hensikt å styrke beredskapen og evnen til hurtig respons for, i følge Justisministeren, å få «informasjon fra alle involverte i en nasjonal krise koordinert samlet for å gi beslutningstakere politisk et riktig overblikk over situasjonen, uavhengig av når en krise inntreffer» (Anundsen, 2014, s. 24). Konseptet for samhandling bygger på det moderniserte totalforsvarskonseptet fra 2007, der «totalforsvaret skal sikre at samfunnets samlede ressurser, både sivile og militære, nyttes på best mulig måte ved krisehåndtering i krig og fred» (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 52). Totalforsvaret har tradisjonelt vektlagt det sivile samfunnets støtte til Forsvaret ved en sikkerhetspolitisk krise eller krig der Forsvarsdepartementet (FD) tradisjonelt har vært tiltenkt ansvar som lederdepartement. Totalforsvarskonseptet har imidlertid vært gjenstand for modernisering fra omkring 2005, der sivilt-militært samarbeid vektlegges sterkere for å få økt beredskap til nasjonal krisehåndtering i fredstid. Dette er en situasjon der Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er lederdepartement (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 8-13). Med bakgrunn i Gjørsv-kommisjonens kritikk virker det ikke som denne dreiningen i forkant av 22/7 har hatt synlig effekt.

Forsvarets besitter en rekke ressurser som politiet ikke disponerer, og kravet om å utnytte samfunnets totale ressurser til det beste for samfunnssikkerheten innebærer at Forsvaret kan, og bør, stille ressurser til rådighet for å øke den nasjonale beredskapsevnen. Dette gjør Forsvaret på daglig basis gjennom blant annet Kystvakten, Grensevakten, Hans Majestets Kongens Garde, redningshelikoptrene og Etterretningstjenesten. Ved mer kritiske hendelser, som for eksempel et terroranslag, er politiet og JD ansvarlig for den indre sikkerhet, da terror prinsipielt betraktes som en kriminell handling. Er imidlertid anslaget så omfattende at politiet vil ha problemer med å håndtere dette med egne ressurser, som for eksempel ved flere terroranslag samtidig, vil JD fortsatt være lederdepartement mens Forsvarets oppgave primært vil være å støtte politiet. Det virker imidlertid, til tross for en uttalt ansvarsfordeling og ulike instruksverk som regulerer Forsvarets støtte til politiet, å være gråsoner relatert til samvirke mellom politi og forsvar. Dette gjelder især i alvorlige tilsiktende hendelser der politiet har lederrollen og krisehåndteringen krever samhandling med Forsvaret, men hvor hendelsen ikke direkte blir ansett som et militært angrep på landet.¹

¹ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) beskriver et omfattende terroranslag på storby med flere mål samtidig som et mulig scenario som kan true norsk samfunnssikkerhet i *Nasjonalt Risikobilde 2013*.

1.2 Problemstilling

Den overordnede problemstillingen er derfor *hvordan forbereder Forsvaret seg på samvirket med politiet i kriser?*

Problemstillingen avgrenses til krisescenarioer som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet, som for eksempel et omfattende terrorangrep. Problemstillingen utelukker dermed naturkatastrofer eller begrensede episoder som politiet kan håndtere selvstendig. Hensikten med denne avgrensningen er å spisse analysen inn mot områder hvor samvirke og rolleavklaring kan være vanskelig.

Problemstillingen avgrenses også til å analysere tre ulike enheter i Forsvaret, da oppgaver og roller kan være ulike basert på hvilket nivå enhetene operer på og hvilke kapasiteter de besitter. Enhetene som undersøkes er Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), som representerer det operasjonelle nivået, Brigade Nord (Brig N) fra det taktiske nivået og Forsvarets spesialkommando (FSK) som gjennomfører taktiske operasjoner men likefullt betraktes som en strategisk ressurs. Hensikten med å velge såpass ulike avdelinger er for å få et mer helhetlig bilde av Forsvarets forberedelser.

Problemstillingen avgrenses ytterligere ved å spisse analysen inn mot forhold som omfattes av prinsippene for krisehåndtering, med vekt på det «nye» samvirkeprinsippet som ble innført i 2012.² Forberedelser kan i lys av samvirkeprinsippet avgrenses til et planperspektiv, et øvelsesperspektiv og et kommunikasjonsperspektiv. Hvordan Forsvaret forbereder seg på samvirke kan dermed undersøkes gjennom tre utledede forskningsspørsmål som har til hensikt å bryte ned problemstillingen i håndterbare, kvalitativt målbare og avgrensede analytiske størrelser:

1. Hvordan er det militære *planverket* utformet for å støtte politiet?
2. Hva kjennetegner Forsvarets *øvingsportefølje* med politiet?
3. Hvordan *kommuniserer* Forsvaret med politiet?

Disse tre forskningsspørsmålene er valgt fordi de antas å gi et dekkende bilde av Forsvarets forberedelser for å samvirke med politiet. Denne operasjonaliseringen av problemstillingen i forskningsspørsmål er forankret i den «politiske» bestillingen til Forsvaret, jamfør *Melding til Stortinget 29 Samfunnssikkerhet (2011-2012)*, der samvirkeprinsippet blir presentert som et

styrende prinsipp for første gang. Selve utledningen av forskningsspørsmålene, og hvordan de tre undersøkelsesenheter er valgt ut, begrunnes og diskuteres nærmere i neste kapittel.

1.3 Hvorfor er problemstillingen viktig?

Problemstillingen er viktig fordi den sikkerhetspolitiske utviklingen generelt, og et mer diffust, uforutsigbart og sammensatt trusselbilde spesielt, utfordrer det tradisjonelle grensesnittet mellom politi og forsvar. Dette tilsier et større behov for mer kunnskap om hvilke utfordringer sivil-militær samordning står overfor. Problemstillingens relevans kan knyttes til fire forhold: globalisering, et endret trusselbilde, samfunnets sårbarhet og norske konstitusjonelle rammebetingelser.

Globalisering medfører grenseløs forflytning av både individer og informasjon. Informasjons- og kommunikasjonsteknologien knyttes sammen i ulike internasjonale nettverk (Vanebo, 2011, s. 27-28). Dette bidrar til rask informasjonsflyt, men også til økt sårbarhet dersom systemene utsettes for angrep. Individer kan, basert på internasjonale avtaler, forflytte seg mellom stater uten særlig streng grensekontroll. Kombineres de negative konsekvensene av mulighetene for å forflytte individer over landegrenser uten særlig kontroll med mulighetene for informasjonsflyt, kan begge skape rom for såkalte ikke-statlige aktører til å utføre angrep på IKT infrastruktur eller fysiske angrep på tvers av landegrensene. Dette kan som et av flere forhold være med å bidra til et endret *trusselbilde*.

Det er forventet at «Terrortrusselen mot Norge og norske interesser i utlandet vil øke i 2014» (Etterretningstjenesten, 2014, s. 57). At terrorhandlinger er en alvorlig og relevant trussel mot Norge forsterkes i PST sin trusselvurdering som bemerker at: «Terrortrusselen i Norge vurderes som skjerpet. Ekstrem islamisme utgjør fortsatt den mest alvorlige terrortrusselen i Norge» (PST, 2014, s. 4). Trusselen er asymmetrisk ved at den kommer fra ikke-statlige grupperinger eller enkeltpersoner, som kan være vanskelige å oppdage. Konflikten i Syria, der flere nordmenn har deltatt i kamphandlinger, er antatt å ha gitt et knippe mennesker økt kunnskap og økt vilje til å utføre terrorhandlinger, samt skapt sterkere tilknytning til ekstreme grupperinger som ønsker å utføre terrorhandlinger. Mulighetsrommet som er skapt av globalisering kombinert med ikke-statlige aktørers evne og vilje til å utføre terrorhandlinger medfører at Norge må ha en høyere beredskap for å forebygge og eventuelt håndtere terrorangrep. Følgelig bør det være et reelt

² Prinsippene for krisehåndtering er ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet og samvirkeprinsippet

behov for å undersøke hvordan Forsvaret forbereder seg innenfor sine rammer til terrorbekjempelsen.

I moderne samfunn som Norge går trenden i retning av et stadig mer sårbart, og mange vil også hevde, et fragmentert samfunn der staten opplever reduksjonen i sin sentrale handlings- og styringskapasitet (Vanebo, 2011, s. 27-28). I samfunnet generelt øker spesialiseringen, der store konsern bruker flere underleverandører i sin virksomhet da det vurderes som for kostbart å drifte nødvendige funksjoner selvstendig. Hos statlige beredskapsaktører kan en se en tilsvarende spesialisering. I både politiet og Forsvaret fremtvinger spekteret i arbeidsoppgaver, og dette kombinert med krav til høye ferdigheter, en spesialisering for å skape enheter som kan utføre de krevende arbeidsoppgavene. Beredskapstroppen (BT) kan være et eksempel på dette, da deres innsatsområde krever spesialiserte ferdigheter og svært mye trening, en trening det ikke er mulig å gi hele politikorpset uten at andre oppgaver blir nedprioritert. Oppbyggingen av statsforvaltningen med en tydelig sektorinndeling hvor statsrådene er ansvarlig innenfor sin sektor og ovenfor Stortinget, fordeler i prinsipp arbeidsoppgaver og fremmer spesialisering innenfor den enkelte sektor.

De *konstitusjonelle rammebetingelsene*, kombinert med et mer spesialisert samfunn, kan virke hemmende på det sivil-militære samvirket. Imidlertid er trusselen Norge står ovenfor sektorovergripende, hvor både forebygging og håndtering av terrorangrep vil kreve tett samordning mellom ulike aktører innenfor forskjellige ansvarsområder. Summen av de fire utviklingstrekkene tilsier derfor et økende behov for å frembringe mer kunnskap om Forsvarets forberedelser for samvirke med politiet. Denne kunnskapen er spesielt viktig for å belyse de sivil-militære gråsonene. Dette gjelder især innen ressurs-spørsmålet.

«Politiets ressurser er begrenset både når det gjelder personell og materiell, og i gitte situasjoner vil Forsvaret kunne gi god bistand og støtte til politiet også i arbeidet med å forebygge og bekjempe av terrorisme» (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 95). En begrenset ressurs som ofte trekkes frem i media er politiets manglende helikopterkapasitet. Dette er en ressurs Forsvaret besitter som i dag er på beredskap for å kunne støtte politiet, såfremt den ikke nyttes i andre operasjoner, og. På den ene siden kan det argumenteres for at terrorisme er kriminalitet som ligger innenfor politiets domene, og dermed bør politiet tilføres nødvendige ressurser for å løse sitt oppdrag.³ På

(Meld. St. 29, 2011–2012, s. 39-40)

³ Tilføring av kapasiteter til politiet slik som for eksempel helikoptre er en prinsipielt interessant vinkling som kan debatteres, men som ikke vil bli diskuteres videre i studien.

den andre siden vil en slik styrkning være kostbar og nødvendig kompetanse ta tid å bygge. Norge en småstat med begrensede ressurser til å håndtere terrorangrep slik situasjonen er i dag. Samhandling mellom aktørene for å utnytte de totale ressursene er derfor nødvendig. Dette aktualiserer studien ytterligere.

Hvor ligger så forskningsfronten på området? Fra et forskningsperspektiv er emnet nasjonal krisehåndtering belyst fra ulike hold. De to forskerne Kjell Inge Bjerga og Magnus Håkenstad analyserer utfordringen knyttet til hvem som eier krisen, der de blant annet drøfter problematikken knyttet til hvilke krise en stat står ovenfor og hvem som er egnet til å lede håndteringen av denne. Et departement bør ha en organisering slik at det har evne til å bygge et situasjonsbilde og drive en troverdig ledelse av krisehåndteringen. Med unntak av Forsvarsdepartementet (FD) med FOH, har departementene begrensede ressurser i sine organisasjoner til å utføre en slik innsats (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 55-74) Denne forskningen, som er på et strategisk nivå, er interessant å bygge på for å skape en mer helhetlig og gjennomgripende forståelse for nasjonal krisehåndtering. Imidlertid er mye av denne forskningen relatert til strategisk nivå. Det kan derfor være behov for å skaffe tilveie mer kunnskap om krisehåndtering også på taktisk og operasjonelt nivå. Denne forskningen bidrar til en overordnet forståelse som studien kan bygge på, samtidig som den påvirker retningen for denne studien.

Forsvarets høgskole (FHS) har forsket på krisehåndtering gjennom noen av sine masterstudenter. Rune Larsen har undersøkt hvordan Hæren utdanner, trener og øver for en sikkerhetspolitisk krise.⁴ Studien til Larsen omhandler forberedelser, men er avgrenset til Hæren som undersøkelsesenheter. Larsens studie har med andre ord likheter med denne studiens problemstilling. Derimot favner undersøkelsesenheter i denne studien videre fordi den undersøker flere enheter i Forsvaret og inkluderer det operasjonelle og til dels det strategiske nivået i søken etter et helhetlig bilde. Studien har videre en annen vinkling enn Larsens studie, da studien avgrenses til kriser hvor Forsvaret er til støtte for politiet samt bruker samvirkeprinsippet for å utlede forberedelser innebærer. Det kan imidlertid være interessant å se hvordan funnene fra denne studien samsvarer med funn fra Larsens *Hær-studie*. Heimevernet, redningshelikoptre og cyberforsvaret er andre enheter det har vært forsket på gjennom masteroppgaver ved FHS.⁵ Det at disse organisasjonene har vært omhandlet tidligere har medført at jeg bevisst har valgt

⁴ Masteroppgave *Hæren i sikkerhetspolitiske kriser: hvor relevant?* av Rune Larsen i 2014

bort disse fordi jeg ønsker å bidra med nye perspektiver og undersøkelsesenheter. Spesialstyrkers egnethet til bruk ved krisehåndtering er undersøkt i enkelte masteroppgaver.⁶ Dette faller litt på siden av denne studien, fordi den ikke diskuterer hvorvidt enhetene er egnet til bruk innenfor krisehåndtering men snarere vurderer forberedelsesaspektet. Likevel kan det være funn fra denne grunnforskningen som kan ha relevans for min analyse.

1.4 Betraktninger rundt avgrensinger og definisjoner

Studien er avgrenset i beskrivelsen av problemstillingen. Imidlertid er det behov for noen utdypende betraktninger rundt avgrensinger i tillegg til å definere hvilken mening som legges i enkelte nøkkelbegrep.

De trussel-baserte forutsetningene som legges til grunn, et omfattende terrorangrep som innledningsvis ikke blir betraktet som et væpnet angrep på Norge, innebærer at studien avgrenses til å omhandle forsvarsoppgave 9, som er: «Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver» (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 15). Dette innebærer en avgrensing til en krise hvor krisehåndteringen ledes av JD, mens Forsvarets oppgave er å støtte politiet.

Forsvarsoppgave 3, som er: «Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig» (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 14-15) kan også være nærliggende å legge til grunn for oppgaven. Imidlertid innebærer dette en eskalering som prinsipielt kan medføre et skifte av lederdepartement der sivil sektor støtter Forsvarsdepartementet. Et slikt skifte faller utenfor problemstillingen og vil derfor ikke diskuteres, selv om flere beredskapstiltak i undersøkelsesenheter antakeligvis vil samsvare for begge disse forsvarsoppgavene.

Tidshorisont for undersøkelsen er fra 2011 frem til 2014. Dette fordi terroranslagene i Oslo og på Utøya, og evalueringene etter disse, har ført til endringer i den nasjonale beredskapsutøvelsen, med blant annet innføringen av det såkalte *samvirkeprinsippet*. Hvordan tiltakene som innføres med samvirkeprinsippet kommer til uttrykk er derfor et hovedanliggende for undersøkelsen og utgjør selve grunnlaget for tidsperioden.

⁵ Masteroppgave *Heimevernet som bistands-ressurs til politiet* av Morten Narum i 2013, *Anvendelse av redningshelikoptre i kontra-terroroppdrag* av Rune M. Jarwson i 2012 og *En studie av Cyberforsvarets rolle dersom sivil elektronisk kommunikasjonsinfrastruktur rammes av et cyberangrep* av Ingun Gustavsen i 2014.

⁶ Masteroppgaver som omhandler spesialstyrkene er: *Bruk av norske spesialstyrker i krisehåndtering - utfordringer og muligheter* av Sigrid Engebretsen-Skaret i 2012, *Nordområdene i endring: hvilke muligheter og utfordringer ligger i anvendelsen av norske spesialstyrker?* av Bjørn Midtkandal i 2012 og *Utviklingen av norske spesialstyrker: symbolikk eller militær nytteverdi?* Av John Inge Hammersmark i 2010

Innenfor temaet samfunnssikkerhet brukes begrepene *samordning*, *samvirke* og *samarbeid* uten at de nødvendigvis defineres. Et eksempel som illustrerer dette er: «I redegjørelsene for Stortinget om norsk innsats i Afghanistan er begrepene samhandling og koordinering tilsynelatende brukt synonymt og vekselvis» (Ekhaugen, 2014, s. 102). Samordning er et flertydig begrep der det teoretisk skilles på vertikal og horisontalt samordning, samt samordning ved utforming og iverksetting av tiltak (Fimreite, Lægroid, & Rykkja, 2014, s. 23-24). Imidlertid vil studien legge til grunn en forenklet tolkning av samordningsbegrepet som er basert på JD samordningsansvar. Med samordning menes ansvar for å koordinere og legge til rette for samvirke på tvers av sektorene for å utvikle forbyggende tiltak, styrke evnen til å håndtere en krisesituasjon, sette krav til sektorene og føre tilsyn for å bedre samfunnssikkerheten.

Samvirke og samarbeid er nært beslektet, men begrepene brukes ulikt blant annet i Forsvaret. Sivil-militært *samvirke* innebærer koordinering av tilstøtende aktiviteter for å fremme enhetlig innsats, og brukes for å oppnå en militær sjefs målsetninger. Samvirke brukes som begrep for å ha et norsk ord som er sterkt nok til å beskrive samarbeidet (Forsvarets Stabsskole, 2014, s. 158-160). Begrepet står her i kontrast til sivil-militært *samarbeid* som nyttes i det moderniserte totalforsvarskonseptet. Her defineres samarbeid til et sektorovergripende samarbeid ledet av norske myndigheter som foregår innenfor landets grenser (Forsvarets Stabsskole, 2014, s. 158-160). Sett i lys av nasjonal krisehåndtering samsvarer ikke Forsvarets begrepsbruk helt med stortingsmeldingen som benytter *samvirke*-prinsippet. Basert på denne måten å beskrive begrepene på, kan det virke som at Forsvarets fellesoperative doktrine (FFOD) graderer *samarbeid* som et tettere og mer forpliktende begrep en *samvirke*. Imidlertid beskriver Telemark bataljon (Tmbn) sitt kampsystem bestående av bataljonen og samvirkeavdelingene som «samvirke-systemet», og for at det skal fungere sammen mot felles mål kreves integrert planlegging og avansert samtrening (Jansen 2014 [intervju]).

Totalforsvarskonseptet på sin side omfatter gjensidig *støtte* og *samarbeid* mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret (Forsvarsdepartementet, 2007, s. 11). FFOD beskriver *støtte* som «tiltak en styrke eller deler av den gjør for å assistere, beskytte eller komplettere andre styrker» (Forsvarets Stabsskole, 2014, s. 168).

Ut fra disse ulike vinklingene er det ingen entydig klarhet i hva som legges i disse nøkkelbegrepene. Felles for både *samvirke* og *samarbeid* er imidlertid at de omhandler en forpliktende koordinering mellom etatene der de samlede ressursene skal brukes mot felles mål, og der Forsvarets rolle er å støtte politiet. Det er derfor vanskelig å definere samvirke, men

studien legger følgende tolkning til grunn: med *samvirke med politiet* menes samarbeid i alle ledd for å gjøre Forsvaret i stand til å støtte politiet, og politiet i stand til å bruke støtten fra Forsvaret, innenfor alle aspekter av nasjonal krisehåndtering.

Relevante forkortelser for oppgaven er listet i vedlegg A.

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 1 er rammene for studien beskrevet ved å redegjøre for bakgrunn og relevansen for problemstillingen. Problemstillingen er definert, og studiens tre forskningsspørsmål er presentert for å besvare problemstillingen mer systematisk og analytisk. Oppgaven er videre avgrenset og definert.

I det neste kapittelet operasjonaliseres studien ytterligere ved at de tre faktorene som enhetene i undersøkelsen måles opp mot utledes i lys av fra samvirkeprinsippet. I tillegg redegjøres det for metode og kildebruk, samt en diskusjon av studiens validitet og reliabilitet for å belyse styrker og svakheter ved analysen. Avslutningsvis belyses mulige svakheter ved meg som forsker og oppgavens kilder som kan svekke validiteten, og hvordan oppveie for dette. Kapittelet avsluttes med en strukturering av undersøkelsen som fremstilles skjematisk.

Kapittel 3 danner et teoretisk bakteppe for oppgaven. Teorien vil henges opp i den politiske bestillingen til Forsvaret som beredskapsaktør, og beskrive den nasjonale organiseringen av krisehåndteringen. Hensikten er å sette Forsvarets rolle inn i en kontekst slik at funnene fra undersøkelsen kan relateres opp i mot de politiske forventninger og den nasjonale organiseringen.

Kapittel 4 består av en empirisk analyse. De tre forskningsspørsmålene som er utledet fra samvirkeprinsippet brukes for å diskutere hvordan prinsippet følges opp i forberedelser innenfor planverk, øving og kommunikasjonsevne. Samvirkeøvelsene Gemini og Gram brukes som caser, underbygget med relevant litteratur og intervjuer.

Kapittel 5 konkluderer og forsøker å besvare problemstillingen i oppgaven. I tillegg diskuteres studiens relevans og tanker rundt videre forskning.

2 Operasjonalisering av undersøkelsen

Det forrige kapittelet satte utfordringer ved det sivil-militære samarbeidet på dagsorden og aktualiserte behovet for samvirke mellom politi og forsvar. Studien ble spisset gjennom en overordnet problemstilling, tre utledede forskningsspørsmål og ulike avgrensinger. Hensikten med dette kapittelet er å operasjonalisere problemstillingen ytterligere. Dette gjøres blant annet ved å definere hvordan vi kan forstå samvirkeprinsippet og diskutere hvilke tiltak som vektlegges for å oppnå ønske om et kvalitativt bedre sivil-militært samvirke. Basert på dette vises hvordan de tre forskningsspørsmålene har sitt oppheng og tilknytning. Deretter forklares valget av undersøkelsesenheter og deres særegenheter beskrives. Avslutningsvis redegjøres det for metodikken og kildebruken for å diskutere hvordan dette kan påvirke studiens funn og konklusjoner når det gjelder reliabilitet og validitet.

2.1 Samvirkeprinsippet som analyseverktøy

Det nasjonale samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet er i *Meld. St. 29 Samfunnssikkerhet* fra 2012 basert på fire prinsipper for krisehåndtering (*Meld. St. 29, 2011–2012, s. 39-40*).

Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet er en videreføring av tidligere prinsipper. Innføringen av samvirkeprinsippet er en tydeliggjøring og forsterkning av behovet for samvirke og utnyttelse av ressurser på tvers av sektorene. Behovet for samvirke og samhandling var diskutert forut for terrorhandlingene 22/7. Imidlertid viste erfaringene at dette hverken var tilstrekkelig forankret, øvet eller fungerende i den praktiske krisehåndteringen (NOU 2012:14, 2012, s. 15-16). Det såkalte *Sårbarhetsutvalget* viste ved årtusenskiftet til en økende gjensidig sivil-militær avhengighet (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 60). De vektla «at det måtte legges bedre til rette for et samarbeid mellom sivile og militære virksomheter for å motstå og håndtere kriser og katastrofer i fred» (NOU 2000:24, 2000, s. 25). Etter flodbølgekatastrofen i 2004 påpekte det såkalte *Reinås-utvalget* den samme fragmenteringsproblematikken som sårbarhetsutvalget hadde vektlagt: «Det manglet fremdeles systemer og prosedyrer som gjorde det mulig for regjeringen å håndtere kriser på en helhetlig måte – på tvers av sektorer og virksomhetsområder – når det var nødvendig» (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 62). Til tross for disse utvalgenes anbefalinger, samt at samvirke har vært en byggestein for organiseringen av norsk redningstjeneste, ble altså ikke samvirkeprinsippet innført før etter terrorhandlingene 22/7. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke ble gjennomført tiltak for å styrke evnen til krisehåndtering, og dagens organisering bør ses som en konsekvens av både flodbølgekatastrofen

og 22/7, hvor tiltakene etter 22/7 spesielt vektlegger organisering og systemer for å øke evnen til samhandling og redusere responstiden til de ulike aktører på alle nivå.

Stortingsmeldingen definerer prinsippenes innhold. *Ansvarsprinsippet* innebærer at den som til daglig har ansvaret for et område, også er ansvarlig for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjenesten i en krise. *Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.

Nærhetsprinsippet innebærer at krisen skal håndteres på lavest mulig nivå, der den som står i situasjonen sannsynligvis har best situasjonsforståelse og dermed vil være best egnet til å håndtere krisen. *Samvirkeprinsippet* endrer ikke ansvarsforholdene relatert til de andre prinsippene, de er alle fortsatt gjeldene. Nærhetsprinsippet gjelder imidlertid ikke ved sikkerhetspolitisk kriser, da det i en slik konflikt er antatt at det kreves en sentral nasjonal ledelse (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 39-40).

Samvirkeprinsippet «stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 39). Hensikten med prinsippet kan derfor synes å være ønsket om å sikre best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser på tvers av sektorer. Stortingsmeldingen påpeker at samvirkeprinsippet ikke setter til side noen av de andre prinsippene, ei heller er det avhengig av krisen karakter. Prinsippene kan derfor hevdes å være allmenngyldige. Meldingen understreker at alle aktører har et selvstendig ansvar for å fremme samhandling der «...alle virksomheter og nivåer har et aktivt og bevisst forhold til gjensidig avhengigheter og hvilke aktører det vil være nødvendig å samhandle med, ...» (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 40). Stortingsmeldingen stiller videre to krav som rent metodisk i denne analysen kan utledes til undersøkelsesfaktorer. Først, at samvirkeprinsippet «...må reflekteres i de ulike virksomheters *planverk* (forfatterens utheving), herunder rutiner og prosedyrer som ivaretar dette» (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 39-40). Dette innebærer at en undersøkelsesfaktor for å kartlegge forberedelser kan være å undersøke om det er konkrete planverk for samhandling med politiet i enhetene, og hvor konkrete disse planene er. Tiltak som planene kan innbefatte er for eksempel ulike scenario, prosedyrebeskrivelser, varslingsrutiner og beredskapstiltak. Om slike tiltak er beskrevet og hvor detaljerte de er, kan bidra til å konkretisere i hvor stor grad enhetene har forberedt seg. Ved å bruke planverk som en faktor for å måle graden av militære forberedelser, kan dette utledes i det første forskningsspørsmålet: *Hvordan er det militære planverket utformet for å støtte politiet?*

Imidlertid er det utfordrende å måle forberedelser gjennom planverk. Det er heller ikke tilstrekkelig å bare vurdere planverk som grunnlag for Forsvarets forberedelser. Planverket sier nødvendigvis ikke så mye om aktørenes reelle evne til å støtte politiet i kriser. Derimot kan den andre faktoren – *øving* – bidra til å vurdere evnen til praktisk utførelse. I henhold til samvirkeprinsippet, «må virksomhetene vektlegge samvirkeøvelser med relevante aktører» (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 40). Samvirkeøvelser er en konkret aktivitet som kan måles med tanke på om aktivitet gjennomføres og hvor ofte de gjennomføres. I tillegg er dette et konkret tiltak for å rette på kritikken etter 22/7, der det ble påpekt manglende øvelser og vilje til å trekke lærdommer fra disse. Ved å gjennomføre øvelser viser dette vilje til å trene for å bli bedre rustet til å møte krevende situasjoner. Imidlertid er ikke øving i seg selv nok. Ved å se på hyppigheten av øvelser gir dette et innblikk i viljen for samtrening, men ikke så mye om evnen til samhandling. Problemstillingen som undersøker Forsvarets forberedelser bør derfor også omhandle en vurdering av *hvor ofte og på hvilken arena* samvirkeøvelser arrangeres, samt kvaliteten på disse. Førstnevnte kan hos enhetene undersøkes i form av gjennomført aktivitet i virksomhetsplaner og såkalte «utdanningsflak». Kvaliteten, både hva som fungerer og hvor utfordringene ligger, kan undersøkes ved å analysere evalueringer, og øvingsordrer, samt gjennom supplerende intervjuer i undersøkelsesenheter. Utledet gir dette neste forskningsspørsmål: *Hva kjennetegner Forsvarets øvingsportefølje med politiet?*

Kombinert planverk og øvelser vil dette gi et mer representativt bilde av Forsvarets forberedelser. Imidlertid er undersøkelsen ugradert, slik at det på noen områder ikke kan brukes detaljerte opplysninger om planverk og øving. Dette innebærer at analysen følgelig bør være av generell karakter, men like fullt så presis som mulig og basert på flere kilder.

Samvirkeprinsippet vektlegger imidlertid også at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre et «... aktivt og bevisst forhold til gjensidige avhengigheter og hvilke aktører det vil være nødvendig å samhandle med,...» (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 40). I tillegg til hvert enkelt departements sektoransvar er JD pålagt det overordnede samordningsansvaret. Planverk og felles øvelser nevnes spesifikk under samvirkeprinsippet som tiltak for å fremme samvirke. Selv om det ikke er direkte beskrevet under samvirkeprinsippet som et eget tiltak, bør aktørene kunne kommunisere fortløpende med hverandre. Gjørv-rapporten beskriver evnen til å koordinere og samhandle som mangelfull, samt at potensialet i informasjons- og kommunikasjonsteknologi ikke har vært godt nok utnyttet (NOU 2012:14, 2012, s. 16). Dette gir retning for et tredje forskningsspørsmål, som er evnen til å kommunisere aktørene i mellom, og hva som gjøres av

forberedelser for å forbedre en slik evne. Stortingsmeldingen trekker i denne sammenheng frem innføringen av nødnett som en av regjeringens største satsninger innen samfunnssikkerhet. Nødnett skal gi et felles system der brukerne deler en felles infrastruktur. Hensikten er å kunne kommunisere på tvers av etatene, gi økt mulighet til å kommunisere i alle fasene av en krise og med bedre kommunikasjon bidra til hurtigere og riktigere bistand med en bedre ressursutnyttelse (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 59-62). Innenfor nødnett er det videre bevilget midler for kunne gjøre deler av informasjonsutvekslingen gradert. Nødnett er beregnet for sivile beredskapsaktører. Imidlertid trekker stortingsmeldingen frem at utbyggingen av nødnett også bør åpne for kommunikasjon med militære bistandsressurser. Forsvaret på sin side vektlegger evnen til kommunikasjon og ledelse ytterligere. Kommando og kontroll (K2), som er det militære begrepet for ledelse av operasjoner, utgjør fundamentet for all operativ virksomhet og knytter sammen Forsvarets seks såkalte basisfunksjoner (Forsvarets Stabsskole, 2007, s. 128).⁷ Regjeringens vektlegging av økt evne til kommunikasjon gjennom et felles sambandssystem innebærer at den tredje undersøkelsesfaktoren bør omhandle forberedelser innenfor evnen til å kommunisere etatene imellom for å utnytte ressursene til felles beste. Utledet i et tredje forskningsspørsmål gir dette: *Hvordan kommuniserer Forsvaret med politiet?*

Forsvarets forberedelser for samvirke med politiet kan naturligvis måles på andre måter enn ved å legge samvirkeprinsippet til grunn for analysen. Videre gir utledningen i tre forskningsspørsmål ikke et fullverdig bilde av Forsvarets forberedelser. Forhold som personlig kjennskap, konkrete samarbeidsprosjekt, materiellprosjekt eller spesielt utsatte objekter som krever beskyttelse er bare noen områder som også kan være med og bidra til at det gjøres forberedelser for samarbeid, som dermed også kunne vært analysert. Imidlertid virker innføringen av samvirkeprinsippet å være en konsekvens av terrorangrepet 22/7. Dermed kan det synes som at prinsippet kan være relevant å bruke som analyseverktøy fordi det både er knyttet opp mot den sivil-militære gråsoneproblematikken, og fordi det er en nyvinning som innebærer konkrete tiltak for beredskapsaktørene.

⁷ Militære avdelinger og enheter er avhengig av seks basisfunksjoner for den militære evnen. Disse er innsatsmidler, etterretning, mobilitet, logistikk, beskyttelse samt kommando og kontroll (Forsvarets Stabsskole, 2007, s. 73-74).

2.2 De tre analyseenhetene

Aktørene for undersøkelsen avgrenses til den militære kommandokjeden, og vil derfor ikke innbefatte det politiske departementsnivået. Dette fordi departementenes ansvar i stor grad er beskrevet i politiske dokumenter. Hvordan de politiske føringer kommer til uttrykk i praksis gjennom de utøvende ledd nedover i Forsvarets organisasjon er interessant opp mot avdelingens forberedelser. Forsvarssjefen utgjør det militærstrategiske nivå, mens FOH defineres som det operasjonelle nivå. Utøvende enhet betraktes som taktisk nivå (Forsvarets Stabsskole, 2007, s. 32). For å få et representativt utvalg fra Forsvaret avgrenses undersøkelsesenhetene til FOH, FSK og Brig N. Disse er valgt fordi deres oppgaver og roller er ulike, fordi de opererer på forskjellig nivåer, har ulike oppgaver og besitter ulike kapasiteter. I Forsvaret er det imidlertid andre aktører, som for eksempel Kystvakten ved ressurskontroll, Grensevakten med grenseovervåking, HMKG med vakthold av kongehuset og Etterretningstjenesten med informasjon til en rekke offentlige instanser, som bidrar med forbyggende tiltak og daglig støtte til Politiet (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 96).⁸ Slike enheter vil kunne være aktuelle bidragsytere i en krisehåndtering. Hvorfor da velge for eksempel Brig N, som gjennom sin aktive rolle i Afghanistan, profesjonaliseringsprosess og utvikling av krigerkultur, fremstår som en relativ kombattant avdeling?⁹ Brig N er Norges største taktiske enhet og Hærens fremste innsatsmiddel ved væpnet angrep på landet (Forsvaret, 2014a). Dette gjør at brigaden utgjør en så stor del av Forsvaret at den bør være med i analysen for å skape et representativt utvalg. Dermed avgrenses oppgaven til ikke å omhandle de nevnte aktørene fordi de enten operer under egne instruksjoner eller lover utover de generelle for Forsvaret, eller fordi de har konkrete oppdrag som dermed gjør det vanskelig å generalisere funnene. Videre er det skrevet tidligere masteroppgaver som undersøker enkelte av disse enhetene i et krisehåndteringsperspektiv.¹⁰

Politiet har ikke en tilsvarende nivåinndeling som Forsvaret som vist i figur 1. Nasjonalt er JD strategisk nivå, Politidirektoratet (POD) operasjonelt nivå og Politidistriktet taktisk nivå. De 27 politidistriktene bruker tilsvarende nivåinndeling der politimesteren er strategisk nivå, operasjonslederen med stab operasjonelt nivå og innsatslederen taktisk nivå (Politidirektoratet, 2011, s. 30-34).

⁸ Andre enheter i Forsvaret som kunne vært brukt som eksempler er Heimevernet, luftforsvarets redningshelikoptre eller 330 og 339 skvadronen (helikopter).

⁹ Tormod Heier diskuterer effekten av utenlandsoppdrag, der det blant annet synes å være en fremvekst av krigerkultur og profesjonsidentitet hos de som har deltatt (Heier, 2014).

¹⁰ Eksempler på masteroppgaver er nevnt i fotnote 4-6.



Figur 1 – Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet (Politidirektoratet, 2011, s. 30)

Denne inndelingen gjør det krevende å betrakte samhandling mellom nivåene de to etatene imellom. Imidlertid vil Forsvarets støtte ofte gå til politidistriktene, samt at koordinering på overordnet nivå ofte er med POD slik at studien avgrenses mot disse.

Hensikten med valget av undersøkelsesenheter er å få et mer helhetlig bilde av Forsvarets forberedelser. I det påfølgende beskrives enhetene kort for å skape forståelse for deres særegenheter.

Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) utgjør det fellesoperative kommandonivået og toppnoden i Forsvarets operative styrkestruktur (Berli, 2012, s. 38). FOH har ansvaret for å beskytte norske interesser gjennom planlegging, ledelse og gjennomføring av norske militære operasjoner i Norge. Hovedkvarteret er døgnbemannet, og har overordnet kommando og kontroll over militære aktiviteter i inn- og utland. Sjefen for FOH er forsvarssjefens fremste rådgiver innen operative spørsmål. FOH leder Forsvarets bistand til politiet (Forsvaret, 2014c). Relatert til håndhevelsesbistand disponerer FOH Forsvarets ressurser og fører kommando over de militære innsatsmidlene, men det er FD som er Forsvarets godkjenningsmyndighet for bistandsanmodningen. Sjef FOH har myndighet til å klargjøre og flytte styrker nærmere innsatsområdet før bistandsanmodning er godkjent for å korte ned responstiden hvis det skulle bli aktuelt å nytte ressursene. Han har imidlertid ikke myndighet til å sette de aktivt inn før en godkjenning foreligger (Tronstad 2014 [intervju]).

Forsvarets Spesialkommando (FSK) er en stående spesialstyrke med kapasitet til å gjennomføre såkalte fullspekter spesialoperasjoner (Hammersmark, 2010, s. 66). FSK sorterer sammen med

Marinejegerkommandoen (MJK) under Forsvarets Spesialstyrker stab som har det overordnede ledelsesansvaret. FSK er en fleksibel og operativ spesialstyrke som med høy reaksjonsevne og kvalitet løser nasjonale og internasjonale oppdrag. I fredstid støtter avdelingen politiet med terrorbekjempelse ved for eksempel olje- og gassinstallasjoner til havs, fartøy i norske farvann og installasjoner på land (Forsvaret, 2014d). FSK har permanent en enhet på nasjonal beredskap som er forberedt på å støtte politiet med håndhevelsesbistand (Kristoffersen 2014 [intervju]). Beredskapen er forankret i et dedikert oppdrag om å være forberedt på å bistå politiet med kontra-terroroperasjoner til havs (Meld. St. 21, 2012–2013, s. 88). Spesialstyrkene består av spesielt selektert personell, såkalte «elitekrigere», som skiller seg fra konvensjonelle styrker ved at de opererer i små fleksible forband med ukonvensjonelle kapasiteter, uortodoks tankesett og særdeles høy treningsstandard. Spesialstyrkene er en begrenset ressurs som prinsipielt bør spares til de virkelig vanskelige situasjonene, der konvensjonelle styrker ikke er egnet for oppgaven, hvor de kan gi utvidet handlingsrom og flere valgmuligheter for politisk og militær ledelse (Hammersmark, 2010, s. 23-28). Erfaring, materiell og treningsstandard er tre fortrinn FSK har ved nasjonal kontraterror, og summen av disse gir avdelingen kapasiteter som politiet ikke behøver i det daglige, men som kan være nødvendig for å stanse terroristanslag (Stabssjef FSK/HJK, 2011, s. 7). Ved FSKs støtte til politiet ved håndhevelsesbistand kreves det en godkjenning fra både politimesteren og FOH før selve operasjonen kan iverksettes (Stabssjef FSK/HJK, 2011, s. 6).

Brigade Nord (Brig N) er Hærens viktigste verktøy for å forebygge og håndtere sikkerhetspolitiske kriser i Norge og for å bidra til kollektivt forsvar av Norge og øvrige deler av NATO. Brigaden er en moderne brigade med evne til å planlegge, lede og gjennomføre koordinerte og målrettede operasjoner med tildelt støtte fra andre forsvarsgrener og koalisjonspartnere (Forsvaret, 2014a). Brigadestaben utgjør ledelseelementet. Bataljonenes oppgaver kan deles inn i *kamp*, *kampstøtte* og *støtte* funksjoner (Forsvarets Stabsskole, 2007, s. 110). Brigaden har sin hovedstyrke lokalisert i indre Troms. I tillegg er en underavdeling, Telemark bataljon med samvirkesystem, lokalisert på Rena. Brigadens oppdragsportefølje er knyttet opp mot Forsvarets dimensjonerende oppgaver 1-7, der oppgave 2 og 3 kan hevdes å gi retning for at avdelingens kjerneoppgaver er rettet mot det øvre konfliktspekteret for å forsvare Norges suverenitet, samt kunne delta som en del av en koalisjonsstyrke i internasjonale operasjoner (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 14-15). Relatert til håndhevelsesbistand kan det neppe hevdes at brigaden er tildelt et forhåndsdefinert oppdrag. Imidlertid besitter brigaden ressurser

slik som for eksempel pansret sanitet, spesialister innenfor ingeniørfaget, militærpoliti, samband og transportkapasitet som det kan være aktuelt for politiet å be om støtte fra.

Spesialstyrkenes nasjonale beredskapsoppgaver og deres særegenhet gjør at de skiller seg fra den konvensjonelle styrken som Brig N representerer. Ved å undersøke de to forskjellige enhetene, kombinert med FOH med et overordnet ansvar for å sy sammen ressursbruken, vil dette kunne bidra til å skape et representativt inntrykk av Forsvaret forberedelser til å støtte politiet.

2.3 Noen metodiske betraktninger

Det analytiske rammeverket er skapt gjennom utledingen av tre forskningsspørsmål som danner grunnlaget for en empirisk undersøkelse om Forsvarets forberedelser til samvirke med politiet. Hensikten er primært å gi en beskrivelse av fenomenet sivil-militær samordning. Basert på funnene kan det imidlertid også være grunnlag for å finne kausalitet, der terroranslagene i 2011 kan være årsak til en forsterket utvikling. Studien søker å ha en åpen problemstilling der jeg som forsker ikke har en forutinntatt mening, men stiller meg åpen til de funn som gjøres. Dette tilsier en induktiv tilnærming der forskeren samler inn empiri uten for mange antagelser på forhånd. Dette står i kontrast til en deduktiv tilnærming der undersøker om antagelsene holder mål eller forkastes (Jacobsen, 2005, s. 23). Imidlertid kan det hevdes at denne studien er en mellomting av de to tilnærmingene fordi problemstillingen og forskningsspørsmålene er utledet gjennom teori og offentlige dokumenter. Dette, kombinert med at intervjuene følger en intervjuguide, peker i retning av en deduktiv studie. På den annen side ligger det ikke forventinger eller antakelser til grunn som skal bekreftes ved at studien er åpen for de funn som måtte komme. Dette tilsier en induktiv tilnærming. Imidlertid er det en viss forventning fra min side om at 22/7 har påvirket beredskapsaktørens forberedelser, uten at jeg går inn i undersøkelsen med klare forventninger til hvilke funn som vil bli gjort.

For å gjøre studien gjennomførbar er antall undersøkelsesenheter begrenset til tre. I tillegg er det valgt ut to øvelser som innehar elementer av krisehåndtering. Dette innebærer at det er få variabler som legges til grunn for undersøkelsen. Dette kan styrke den interne gyldigheten (validitet) ved at studien kan være relativt konkret og funnen tolkes i lys av få perspektiver. Imidlertid skaper en slik relativt begrenset studie utfordringer knyttet til ekstern gyldighet (validitet), hvorvidt funnen er gyldig i andre sammenhenger også. For å øke validiteten er undersøkelsesenheter valgt ut fordi de representerer ulike spektrere i Forsvaret. FOH har en overordnet funksjon der de kan disponere alle Forsvarets ressurser. FSK har konkrete oppgaver

relatert til kontra-terror støtte for politiet. Brig N er Norges største taktiske enhet, der oppgaveportefølje primært er innrettet mot militær innsats i det øvre sjiktet av konfliktspekteret. Enhetens ulikheter kan dermed bidra til at funnene kan utgjøre et representativt utvalg for Forsvaret som et hele.

De nasjonale kriseøvelsene Gemini og Gram brukes som casegrunnlag da de gir et innblikk i hvordan samvirke øves relatert til planverk, samøving og kommunikasjonsevne. Videre kan det være mulig å se utviklingstrekk da de arrangeres årlig. Øvelsene er evaluert av eksterne team i tillegg til de deltakende avdelingene. Disse evalueringene er med og styrker funnernes troverdighet, og dermed også undersøkelsens reliabilitet. Politihøgskolen og Forsvarets høgskole har i samarbeid utarbeidet deler av evalueringen fra øvelse Gemini. I tillegg har politisektoren utarbeidet egne evalueringer. Det at begge etatene har bidratt i evalueringen styrker troverdigheten fordi synspunktene ikke vinkles i favør av en etat. På den annen side er det noe begrenset hva som forefinnes av ugradert skriftlig materiale om øvelsene, samt at øvelsene alene ikke gir et fullverdig analysegrunnlag. Derfor har det vært nødvendig å utvide undersøkelsen til også å omhandle intervjuer av utvalgte kompetansepersoner for å få andre innfallsvinkler og besvare forskningsspørsmålene for den enkelte enhet. Intervjuer bidrar videre til å kunne undersøke elementer som er beskrevet i graderte dokumenter ved at svarene generaliseres slik at de blir ugraderte. Studiens validitet kunne vært ytterligere forbedret ved å inkludere politiets øvelser, slik som øvelse Tyr, samt ved å gjennomføre intervjuer med sentrale samvirkeaktører i politiet. Dette er valgt bort for å begrense omfanget av studien og gjøre den gjennomførbar, samt for å holde fokus mot Forsvarets forberedelser. Det kunne likevel vært interessant for videre forskning å se begge etatene under ett for å drøfte likheter og ulikheter i etatenes tilnærming, eller å sammenstille forskningen som er gjort på de to etatene innen krisehåndtering.

Oppgaven bruker en kvalitativ tilnærming med en kombinasjon av dokument- og teorianalyse samt intervju. Primærkilder er offentlige dokumenter og intervjuobjekter. Offentlige dokumenter beskriver den politiske bestillingen til Forsvaret, setter de lovmessige rammer og utdyper forventninger innenfor konseptene, men de omhandler i liten grad de praktiske tiltak som gjøres på operasjonelt og taktisk nivå. Evalueringsrapporter fra øvelsene og intervju av personer med relevant innsikt er følgelig nødvendig for å besvare forskningsspørsmålene knyttet til undersøkelsesenheter. Sekundærkilder er aktuell litteratur på fagområde, kombinert med skriftlige artikler i media. Litteraturen bidrar til en bredere forståelse av den norske organiseringen og evnen til nasjonal krisehåndtering.

Mitt utvalg av intervjuobjekter er gjort med bakgrunn i de utvalgte undersøkelsesenheterne kombinert med øvelsene som nyttes som casegrunnlag. Utvalget er satt sammen med kompetansepersoner med sentrale funksjoner knyttet til problemstillingen og undersøkelsesenheterne. De representerer en detaljkunnskap innenfor sitt fagområde som få besitter, og personene er derfor hver for seg med på å skape et helhetlig bilde for analysen.

Kildekritikken vil kunne være at det enkelte intervjuobjekt er ladet fra sitt ståsted, slik at deres fremstilling farges av den rollen de har til daglig. Dette er i noe grad søkt oppveid ved å bruke et intervjuobjekt som har en uavhengig rolle opp mot undersøkelsesenheterne. Ved å intervju flere intervjuobjekter eller personer fra politietaten vil dette kunne gi en bredere plattform for tolkning. Dette er valgt bort for å begrense studiens omfang. Imidlertid representerer intervjuobjektene ulike enheter, slik at summen av deres kunnskap kan være med å gi et sannferdig bilde av fenomenet.

Litteraturen som ligger til grunn for studien omhandler primært samfunnsikkerhet og krisehåndtering. Litteraturen er dermed i noe grad dreid i en retning, og balanserer nødvendigvis ikke behov der krisehåndtering er knyttet opp mot andre utfordringer i samfunnet. Dette kan svekke reliabiliteten ved at forventningene knyttet til hvor store ressurser som skal nyttes i det daglige mot evnen til krisehåndtering kan være for høy i forhold til hva samfunnet kan stille. Imidlertid er dokumentene myndighetenes styringsverktøy og de krav som stilles skal søkes innfridd. I tillegg diskuterer flere av de forskningsbaserte fremstillingene fenomener fra begge sider. Dette forsvarer å bruke den utvalgte litteraturen som grunnlag for studien. Validiteten vil øke ved bruk av flere kilder, gjennom en triangulering som kombinerer dokumentanalyse, intervjuer og forskningsbasert litteratur. Kildene kan videre suppleres med rapporter samt innlegg fra media.

Prosjektet er innmeldt og godkjent personvernforbundet. Det er gjennomført fem intervjuer som del av studien. Forut for intervjuene er det sendt ut informasjonsskriv, samtykkeerklæring og intervjuguide.¹¹ Samtykke er innhentet fra intervjuobjektene. Alle respondentene ble i avslutningen spurt om det var fremkommet gradert informasjon i intervjuet, og i det tilfelle der det kunne være tvil er denne informasjonen ikke brukt. Alle intervjuene er tatt opp på båndopptaker og lagret som digitale lydfiler på passord-beskyttet PC tilknyttet skolenettverket på FHS. Evalueringsrapportene fra øvelsen er begrenset. I de tilfelle der det er hentet informasjon fra disse er informasjonen ofte omskrevet til en mer generell karakter. Enkelte av politiets

rapporter er ugraderte, og der funnene samsvarer med graderte dokumenter henvises det til politiets rapport for å redusere utfordringene knyttet til bruken av gradert informasjon. Det er i tillegg søkt og innvilget nedgradering på brukte referanser fra graderte dokument hos Senter for militære erfaringer (SME) ved FHS for å få mer presise data der det har vært mulig.

Det er naturlig nok en fare for undersøkelseeffekter da jeg som forsker kan være ladet fra mitt ståsted som forsvarsansatt, og dermed påvirker intervjuobjektene basert på mine forkunnskaper.¹² Det har i erkjennelsen av dette vært et mål å holde objektiviteten i utførelsen av intervjuene for å ikke prege respondenten unødige, samt ved bearbeidingen av funnene. Dette har vært krevende. Imidlertid er det en fordel at jeg ikke direkte har tjenestegjort i undersøkelsesenheter, men kun i underavdelinger i brigaden, slik at jeg ikke har et «eieforhold» relatert til avdelingene og funnene representerer i stor grad ny kunnskap for meg. Jeg har heller ikke deltatt selv på øvelse Gemini eller Gram. Dermed kan dette redusere faren for en forutinntatt tolkning. Min bakgrunn er imidlertid også en fordel da den har gitt meg tilgang til respondentene og derigjennom hatt mulighet til å innhente informasjon fra sentrale kilder som kan bidra til å styrke oppgaven.

2.4 Kildegjennomgang

2.4.1 Skriftlige kilder

Melding til Stortinget 29: Samfunnssikkerhet er hovedkilden i denne analysen. Dette er dels fordi forskningsspørsmålene er utledet fra meldingen, og fordi meldingen kan betraktes som en nødvendig offentlig respons etter terroranslagene i 2011 og de påfølgende evalueringer. Videre er de tre offentlige dokumentene *Terrormeldingen (JD 2013)*, *Et Forsvar for vår tid (FD2012)* og *Støtte og samarbeid: Det moderniserte totalforsvaret (JD og FD 2007)* viktige kilder for å forstå Forsvarets rolle i den norske krisehåndteringen. Grunnloven paragraf 99 og Bistandsinstruksen fra 2012 danner også et grunnlag for hva som er legitim bruk av militærmakt. Innenfor forskningsbasert litteratur bruker studien blant annet publikasjoner fra Gjert Lage Dyndal, Tormod Heier og Anders Kjølberg. Dette fordi de enten har utgitt materialet selv eller vært redaktører for bøker der flere forskere har bidratt omkring tematikken. Masteroppgaver ved FHS har vært brukt for å spisse retning for denne studien. Det kan være interessant å sammenligne funn fra disse med funnene i denne studien. Direktoratet for samfunnssikkerhet og

¹¹ Se vedlegg C *Informasjonsskriv*, vedlegg D *Samtykke erklæring* og vedlegg E *Intervjuguide*.

¹² Med undersøkelseeffekt menes at undersøkerens nærvær skaper spesielle resultater (Jacobsen, 2005, s. 212)

beredskap (DSB) sitt «Terrorscenario» fra Nasjonalt Risikobilde har fungert som et mentalt situasjonsbilde for å gi et inntrykk av hva det kan være dimensjonerende å forberede for.

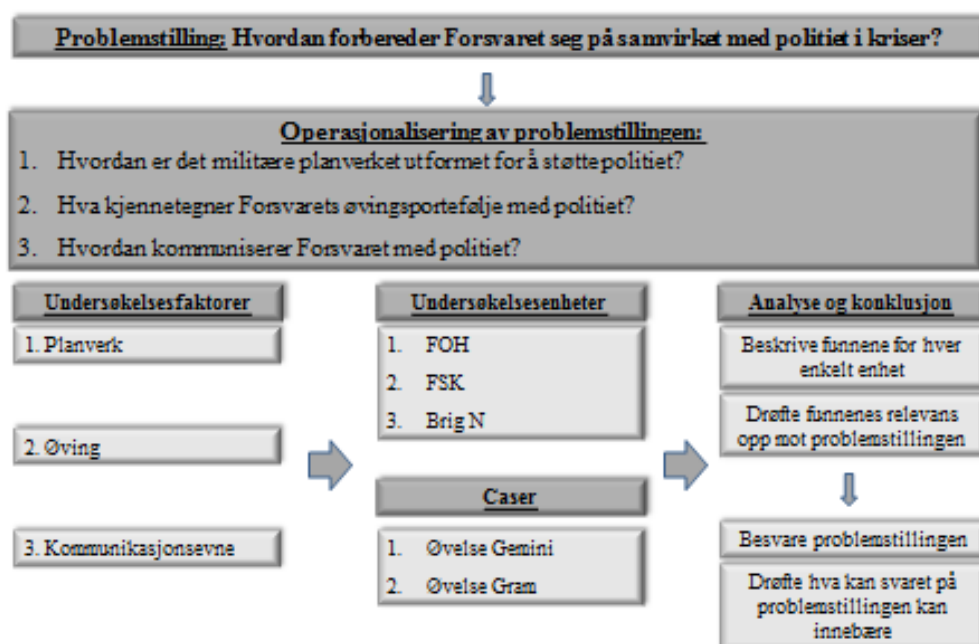
2.4.2 Intervjuobjektene

Intervjuobjektene er valgt ut på bakgrunn av deres kompetanse og tjenestestilling. Nestkommanderende ved FOH og sjefen for FSK har begge bekledd sjefsrollen ved terrorrelaterte hendelser eller øvelser. Begge intervjuobjektene har også erfaring fra andre stillinger som er relatert til krisehåndtering. Planoffiseren (G5 plan) fra Brig N og tidligere operasjonsoffiser (S3) ved Tmbn har begge erfaringer i utarbeidelse av avdelingens planverk, samt praktisk erfaring fra øving. Oberstløytnant Wågan fra SME har hatt en uavhengig rolle på øvelse Gram og Gemini, hvor han har observert undersøkelsesenheter og endringer over tid.

En oversikt over respondentene og deres relevans for studien finnes i vedlegg B.

2.5 Forskningsdesign oppsummert

Oppgavens overordnede struktur er beskrevet i kapittel 1. Operasjonalisering av selve undersøkelsen kan fremstilles skjematisk med bakgrunn i problemstillingen, forskningsspørsmålene og de besluttede avgrensinger. Planen for selve undersøkelsen er visualisert i figur 2.



Figur 2 – Skjematisk fremstilling av undersøkelsen

Forskningsspørsmålene søker å måle forberedelser innenfor de tre perspektivene planverk, øving og kommunikasjon. For å gjøre undersøkelsen gjennomførbare er det valgt ut tre avdelinger FOH, FSK og Brig N. De to øvelsene Gemini og Gram brukes som casegrunnlag for analysen.

Funnene i undersøkelsen analyseres for hver avdeling, før funnernes relevans diskuteres opp mot problemstillingen. Delkonklusjonene fra analysen vil avslutningsvis lede til en konklusjon som besvarer problemstillingen.

Verdien av funnene bør relateres til en reell forventning av Forsvaret skal være i stand til. Derfor vil studien beskrive nasjonal krisehandling og politisk bestilling til Forsvaret, og drøfte implikasjonene av dette for å vurdere funnene i en kontekst.

3 Kriser og politiske forventninger

Hensikten med kapittelet er å etablere et teoretisk bakteppe som kan brukes til å tolke den politiske forventningen om at Forsvaret skal kunne støtte politiet i større kriser. Innledningsvis redegjøres det for hva som kjennetegner en nasjonal krise og hvilke implikasjoner dette kan ha for Forsvaret. Deretter beskrives organiseringen for norsk krisehandling. Avslutningsvis redegjøres hvilke forventninger det er til Forsvaret i offentlige dokumenter og lovverk. Disse rammefaktorene alene bidrar ikke til å besvare selve problemstillingen, men det er lite relevant å undersøke Forsvarets forberedelser for samvirke med politiet uten en beskrivelse av hvilken kontekst den militære støtten kan virke innenfor. Følgelig er innsikt om hva en krise er og de politiske forventninger til Forsvaret viktig for å sette forskningsspørsmålene i en bredere kontekst.

3.1 Hva er en krise og hvilke implikasjoner har det?

Kriser kjennetegnes av uforutsigbarhet. At det begås feilvurderinger og handlinger som viser seg å være uheldige, er uunngåelig. Eksisterende planer og erfaring vil aldri fullt dekke en situasjon. Når det haster med å handle og mange ting skjer samtidig, er det vanskelig å lære noe nytt. Fundamentet for evnen til å håndtere kriser ligger derfor i forberedelsene: planer, trening, øvelser, samhandling og tenkesett. Selve krisehandlingen er en test på hvor godt forberedt man er (NOU 2012:14, 2012, s. 14).

For at en hendelse skal defineres som en nasjonal krise legges det enkelte kriterier til grunn. Det såkalte *sårbarhetsutvalget* definerte en krise som: «en hendelse som har potensiale til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner» (NOU 2000:24,

2000, s. 19). Politiet har en utvidet forståelse av definisjonen som inkluderer at samfunnssikkerheten er truet (Politidirektoratet, 2011, s. 25). I tillegg til opplevelsen av at sentrale verdier er truet kan en krise ofte oppstå overraskende. Situasjonen karakteriseres av å bære preg av manglende kontroll, gi følelse av usikkerhet og tidspress for beslutningstakere ved at de både må gjøre noe, samtidig som handlingene må komme raskt (Kjølberg, 2013, s. 21). Videre utfordrer eller overskrider håndteringen av en krise kapasiteten til den i utgangspunktet ansvarlige aktøren (Politidirektoratet, 2011, s. 25). Sammenfattet er det grunnlag for å hevde at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet for at det skal være en krise.¹³ Krisens karakter vil være av et slikt omfang at krisehåndteringen krever samhandling fra flere aktører, og situasjonen preges av usikkerhet og behov for hurtige beslutninger og handlinger. Nasjonal organisering og planverk bør dermed være strukturert for i størst mulig grad å kunne håndtere alle aspektene ved en krise.

I et kriseperspektiv blir Forsvaret en relevant aktør. Dette er blant annet fordi Forsvaret har et ansvar for å beskytte sentrale verdier, har evne til *relativt* rask handling med viktige kapasiteter, og fordi krisen krever samhandling og støtte fra flere aktører. Imidlertid kreves en dypere innsikt i ulike kriser for å si noe mer presist om hvilken rolle og med hva Forsvaret bør bidra med. Inndelingen i *uønskede hendelser* og *villedde handlinger* kan bidra til å systematisere hvordan bistanden kan klassifiseres (Bråten, 2013, s. 11). Uønskede hendelser er «hendelse som avviker fra det normale, og som har/kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier» (Politidirektoratet, 2011, s. 24). Denne type hendelse er ofte ulykkes-relatert, slik som for eksempel naturkatastrofer, storbranner eller skipsforlis. Uønskede hendelser kan være et resultat av menneskelige handlinger, men det er ingen som med vilje og vitende har forsøkt å skape krisen. Villedde handlinger derimot er bevisste menneskelige handlinger, slik som terrorhandling (Bråten, 2013, s. 11). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) nytter begrepet *tilsiktete handlinger* om tilsvarende begrep,¹⁴ «utført for å skade mennesker og samfunnet og for å skape frykt... Aktørens hensikt kan være ondsinnet eller å fremme egne interesser» (DSB, 2013, s. 11).¹⁵ Uønskede hendelser i seg selv kan være alvorlig nok, men slike hendelser vil i liten grad true nasjonens eksistens og selvstendighet da de ikke involverer en

¹³ Defensjonen av krise er utfordrede da begrepet brukes fra individ nivå opp til statsnivå. Opplevelsen av krise avhenger av oppfattelsen til den/de involverte. En individuell krise eller økonomisk krise for en bedrift er ikke relevant for oppgavens problemstilling.

¹⁴ Begrepet *tilsiktete handlinger* vil bli brukt videre i studien for dette fenomenet.

¹⁵ Forskeren Anders Kjølberg beskriver kriser som sikkerhetspolitiske kriser, naturskapt kriser og terroranslag (Kjølberg, 2013, s. 24-26). Denne inndelingen samsvarer til en vis grad med DSBs scenario-inndeling i Nasjonalt Risikobilde.

tredjepart som har til hensikt å skape frykt eller påføre skade. Forsvarets rolle ved slike kriser er primært i form av alminnelig bistand. I slike tilfeller er det neppe grunnlag for å hevde at det er gråsoner. Dette fordi Forsvarets innsats antakeligvis ikke vil inkludere bruk av vold og i følge nestkommanderende ved FOH utøves støtte i form av alminnelig bistand på daglig basis (Tronstad 2014 [intervju]).

Tilsiktede handlinger innebærer at samfunnet står ovenfor en motpart med en agenda. Det er innenfor dette domenet at tidligere statsminister Jens Stoltenberg (2005-2013) utfordrer det tradisjonelle synet om at politiet skal forebygge kriminalitet mens Forsvaret skal forebygge krig: terror er i sin gjerning en kriminell handling mot verdier og mennesker, men også en form for krig (Stoltenberg, 2011). Det prinsipielle skillet i ansvarsfordelingen er det få som stiller spørsmål ved, men snarere ved de opplevde restriksjoner i bruk av militære ressurser til krisehåndteringen. Relatert til tilsiktede hendelser så retter politiet seg mot innenrikspolitiske forhold som bombetrusler, terroranslag og gisselsituasjon (Politidirektoratet, 2011, s. 25). Politiet har etter 22/7 måtte tåle kritikk for manglende beredskap, lang utrykningstid og begrenset evne til overordnet ledelse ved større hendelser både i media og i Gjørsv-rapporten (NOU 2012:14, 2012, s. 15-16). Politiet tilstreber å forbedre etatens evne til både krisehåndtering og til de daglig pågående politioppgavene. Gjennom politiutredningen søker politiet å møte fremtidens utfordringer og samtidig være tilstede for befolkningen. Utredningen anbefaler både en strukturendring og en kompetansereform for å stå bedre rustet til å håndtere krisesituasjoner (NOU 2013:9, 2013, s. 9-10). På den annen side, sett i et forsvarsperspektiv inkluderer krisebegrepet imidlertid tydeligere forhold som påvirker statens selvstendighet, der en spent situasjon mellom to stater eller situasjoner med ikke-statlige aktører kan skape en sikkerhetspolitisk krise (Kjølberg, 2013, s. 22-25).

Krisens karakter har betydning for Forsvarets rolle og evne. DSBs årlige rapport *Nasjonalt Risikobilde* beskriver 17 risikoscenarioer som kan ha betydning for samfunnssikkerheten. De 14 første omhandler naturhendelser og store ulykker. De tre siste omhandler tilsiktede hendelser og er beskrevet som terrorisme, sikkerhetspolitiske kriser og cyberangrep i det digitale rom (DSB, 2013). Det er disse tre som er av særlig interesse relatert til problemstillingen for Forsvaret. Ved tydelige definert *sikkerhetspolitiske kriser* som strategisk overfall vil FD sannsynligvis ha en lederrolle (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 70). Konflikter relatert til ressursforvaltningen i Nordområdene kan være av en så sensitiv art at de påvirker sikkerhetspolitikken. I slike situasjoner vil Forsvaret også kunne være sentrale fordi de har kapasiteter til robust

ressursforvaltning. Imidlertid vil antakeligvis ikke FD være lederdepartement i håndteringen av en slik hendelse selv om situasjonen kan eskalere til en sikkerhetspolitisk krise.¹⁶

Cyberangrep på finansiell infrastruktur er også relevant, fordi det ofte vil kreve samhandling fra privat og offentlig virksomhet. Cyberforsvaret vil i så måte være en relevant aktør. *Terrorangrep* i byer med flere utvalgte mål er også relevant.¹⁷ Scenarioet er så omfattende at politiets ressurser neppe er tilstrekkelige. Avhengig av aktørene som utfører handlingene kan det utvikle seg i retning av en sikkerhetspolitisk krise, noe det spektakulære terrorangrepet mot USA i 2001 kan tjene som eksempel. Angrepet førte til at NATO utløste en såkalt «artikkel 5» operasjon på dette grunnlag.¹⁸

Hvordan en krise oppleves, og hvordan aktørene tolker sine roller innenfor krisehåndteringen, er derfor viktig for de to etatenes forberedelser til krisehåndtering. Basert på krisens karakter kan Forsvarets rolle forstås tredelt. For det første, ved en uønsket hendelse forventes Forsvaret å støtte samfunnet etter behov. For det andre, ved en sikkerhetspolitisk krise hvor en annen stat er motpart, er det naturlig at Forsvaret brukes for å oppnå de politiske målsetningene alene, eller med allierte forstrekninger. I begge disse tilfellene anses Forsvarets rolle og ansvar for å være relativt klarlagt. For det tredje kan det være en gråson, der ikke-statlige aktører utfører *tilsiktete handlinger* som er så omfattende at Forsvaret forventes å støtte politiet, og hvor handlingene i ytterste konsekvens kan eskalere til en sikkerhetspolitisk krise.

De innledende refleksjonene rundt det sivil-militære ansvarsforholdet i kriser avgjør hvilke lover som kommer til anvendelse og hvilket fagstatsråd som tildeles lederansvaret (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 73). Følgelig vil det være viktig fra sentralt hold å ha evne til hurtig å skaffe seg et situasjonsbilde og ut fra dette tidlig stadfeste hvordan krisen skal forstås. Basert på hva en stat står ovenfor, må det hurtig avgjøres hvilke ressurser som skal mobiliseres.¹⁹ Hvilken krise staten står ovenfor har diskusjonen vist at får en betydning for hvordan Forsvaret kan brukes.

¹⁶ Elektron-saken og Bjørnøya-operasjonen i 2005 er eksempler på kriser der Forsvaret hadde en sentral rolle og der håndteringen av krisen kunne få sikkerhetspolitiske konsekvenser (Engebretsen-Skaret, 2013).

¹⁷ Basert på trusselvurderingen for Norge kan en ekstrem ikke statlig gruppering være en potensiell angriper: «Trusselbilde knyttet til politisk motivert vold i Europa preges av aktører inspirert av ekstrem islamisme. Ekstrem islamistisk terrorisme er grenseoverskridende, og den potensielle trusselen mot Norge må ses i et europeisk perspektiv»(Tangen, 2010, s. 261).

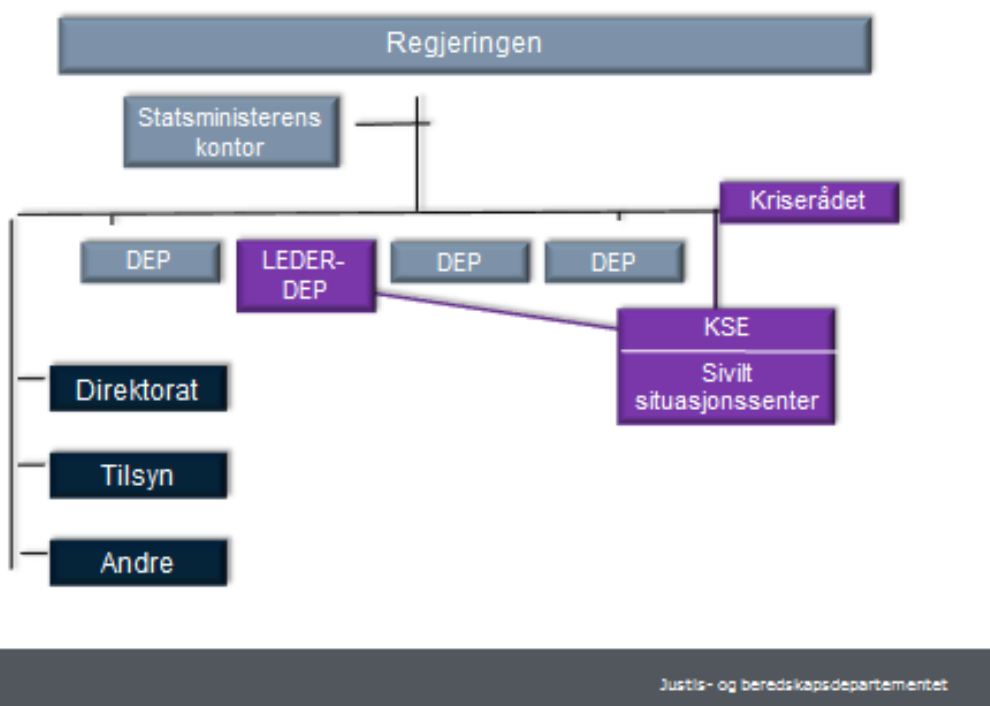
¹⁸NATO artikkel 5 innebærer: “that if a NATO Ally is the victim of an armed attack, each and every other member of the Alliance will consider this act of violence as an armed attack against all members and will take the actions it deems necessary to assist the Ally attacked” (NATO, 2005)

¹⁹ Den innledende beslutningen om at terroranslagene 22/7 var en intern sak som skulle håndteres av politimesteren i Oslo er et eksempel der det stilles spørsmål ved vurderingene som lå til grunn av blant annet av forskerne Bjerga og Håkenstad (Bjerga & Håkenstad, 2013)

Neste avsnitt vil kort beskrive nasjonal organiseringen for krisehåndtering, for å redegjøre for hvilke funksjoner som skal bidra til den politiske håndteringen av krisen.

3.2 Organisering for krisehåndtering

Regjeringens apparat for sentral krisehåndtering består av lederdepartementet, Kriserådet og Krisestøtteenheten (KSE) med et sivilt situasjonssenter som vist i figur 3. I tillegg skal de andre departementene understøtte lederdepartementet innenfor sitt sektoransvar.



Figur 3 – Skjematisk fremstilling av organisasjonen for krisehåndtering hentet fra forelesning «Nasjonal Krisehåndtering» ved ekspedisjonssjef i JD, Øisten Knutsen Jr., FSTS 4. juni 2013.

For å styrke den sentrale ledelseevnen og samarbeidet påpekt i Gjørsv-rapporten har JD, som fast lederdepartement med mindre annet er bestemt, også fått det overordnede samordningsansvaret for å fremme samhandling mellom departementene i form av planverk og samhandlingsøvelser (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 39-41).²⁰ Kriserådet er det høyeste koordineringsorganet på administrativt nivå og KSE har som oppgave å bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 69-70). Statsminister Erna

²⁰ Lederdepartement kan endres ved behov, for eksempel ved en sikkerhetspolitisk krise eller krig er tiltenkt en rolle som mulig lederdepartement, mens ved hendelser i utlandet med norsk personell innblandet er UD normalt lederdepartement.

Solberg påpeker at organisering med sektoransvar ikke fritar statsministeren ansvar for å lede regjeringens arbeid. Derfor er det «utnevnt en statssekretær ved statsministerens kontor (SMK) som skal ha særskilt oppmerksomhet på sikkerhets- og beredskapsarbeidet innenfor alle departementenes områder» (Solberg & Anundsen, 2014). Disse forsterkningene i det sentrale apparatet for krisehåndtering kan for eksempel bidra til redusert responstid på politisk nivå, og en mer effektiv ledelse av store kriser ved at nasjonale ressurser kan prioriteres og omrokeres internt i etatene og mellom sektorene. Økt sentralisert politisk ledelsesevne kan medføre større vilje og evne til å ville lede krisehåndteringen fra politisk og sivilt hold. Det vil være interessant hvis noen av disse tiltakene som er gjort for å forbedre den sentrale evnen til krisehåndtering, gjør seg gjeldene i de utøvende ledd på lavere nivå.

3.3 Politiske forventninger til Forsvaret

Forsvarets overordnede ansvar ved krisehåndtering er relatert til forsvarsoppgave 3 og 9 i Stortingsproposisjon 73s (2011-2012). Oppgave 3 er «Avverge og håndtere episoder og sikkerhetspolitiske kriser med nasjonale ressurser, herunder legge til rette for alliert engasjement om nødvendig» og oppgave 9 er «Bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale samfunnsoppgaver» (Prop. 73 S, 2011–2012, s. 14-15). På den ene siden er oppgave 9 ikke en dimensjonerende oppgave og få ressurser kan derfor legges på forberedelser sett i forhold til de andre dimensjonerende oppgavene.²¹ Ambisjonen *bidra* gir ingen tydelig føring, hverken i hvilken grad eller med hva det skal bidras med. På den andre siden er oppgave 9 viktig sett opp i mot gråsoneproblematikken da denne adresserer samfunnssikkerhet som ikke faller inn under oppgave 3. Forsvaret beskriver likevel innunder oppgave 3 enkelte oppgaver knyttet til terror slik som «...beskyttelse av kritisk infrastruktur mot terroranslag...» (Forsvarets Stabsskole, 2014, s. 34). Terrormeldingen beskriver også tiltak for beskyttelse mot terrorhandlinger der politi og Forsvar «spiller en viktig rolle når trusselsituasjonen tilsier at viktige objekter skal sikres av sikringsstyrker» (Meld. St. 21, 2012–2013, s. 60). Formelt sett er det dermed viktig å se hva som faller utenfor definisjonen i oppgave 3, men som fortsatt vil kunne være av en så alvorlig karakter at Forsvaret bør og kan ha en rolle ved en krise. Forsvarets innretning, og derigjennom avdelingens oppgaver, styres av Forsvarets oppgaver. Avdelingens oppgaver avhenger av hvilke

²¹ Prop 73 S Et Forsvar for vår tid stadfester på side 14-15 at oppgave 1-7 er dimensjonerende for Forsvarets struktur, og 3-6 for nasjonal forsvarsevne.

områder avdelingens kapasiteter skal virke innenfor. Basert på det utvikles avdelingens oppgaver der de viktigste kan defineres som *kjerneoppgaver* eller *kjerneoppdrag*.²²

Grunnlovens paragraf 99, kystvaktloven og Instruks om Forsvarets bistand til politiet (Bistandsinstruksen) regulerer innenriks bruk av militære styrker i fredstid. Bruk av militære styrker mot landets egen befolkning er problematisk. Militærmakten skal verne borgerne mot ytre fiender, mens politiet har ansvaret for den indre lov og orden (Espenes, 2010, s. 277). Forskeren Espen Espenes hevder at hovedessensen i tolkningen av grunnloven er at militære styrker ikke skal brukes mot sivile, men at Grunnloven i seg selv ikke er absolutt men åpen for tolkninger. Imidlertid er tolkningen i et historisk perspektiv blitt praktisert med en økende restriksjon (Espenes, 2010, s. 277-279). Riksadvokatens tolkning virker mer restriktiv: «Riksadvokaten etterlyser spesielt en grundigere drøfting opp mot Grunnlovens paragraf 99, som setter forbud mot at det brukes militær makt mot sivile» (Letvik, 2013).

Det at Grunnloven gir et visst rom for tolkning danner grunnlagt for nettopp å regulere Forsvarets bistand til politiet gjennom bistandsinstruksen. Støtten til politiet er inndelt i alminnelig bistand, som er av administrativ karakter og omhandler støtte som ikke medfører våpenbruk. Håndhevelsesbistand er støtte til politiet som indirekte eller direkte kan medføre handlinger for å avverge at liv går tapt eller beskytte viktige samfunnsfunksjoner (Bistandsinstruksen, 2012). Det er flere aktører som hevder at i dagens situasjon bør det tradisjonelle skille mellom politi og forsvar revideres «for å sikre et godt og effektivt samvirke mellom politi og forsvar for krisehåndtering» til beste for samfunnssikkerheten (Dyndal & Simonsen, 2013, s. 1-2). Den avtroppende regjeringens høringsutkast «Forsvarets bistand til politiet og Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag» (Forsvarsdepartementet, 2013) kan hevdes å være et virkemiddel for økt samhandling mellom etatene. For det første innebærer det at Forsvarets bistand til politiet skal forankres i lov, og for det andre skal Forsvaret ha et selvstendig ansvar ved luftbårne terroranslag. Riksadvokaten kritiserer imidlertid lovforslaget for å være upresist og ikke drøfte de juridiske aspektene på en nøyaktig måte. «Det kan lett tenkes andre scenario der Forsvarets andre kapasiteter umiddelbart er egnet til rask og slagkraftig respons på et terroranslag, men uten at dette medfører noe selvstendig myndighet for Forsvaret» (Letvik, 2013).

²² I denne studien defineres kjerneoppgaver/oppdrag som: De mest sentrale oppgaver/oppdrag en avdeling skal løse (og dermed det som ideelt sett skal gjenspeiles i avdelingens prioritering av utdanning og trening).

Drøftingen over viser at det fortsatt er behov for mer kunnskap og bevisstgjøring rundt Forsvarets rolle, både selvstendig, og ved håndhevelsesbistand til politiet. Den gjeldende bistandsinstruksen fra 2012 stadfester at «Forsvarets bistand gjennomføres som en selvstendig bistandsoperasjon, med en militær sjef. Militær sjef implementerer politimesterens oppdrag gjennom ordre på militær side» (Bistandsinstruksen, 2012).

Den politiske bestillingen til Forsvaret innebærer at det er en klar forventning om at Forsvaret skal bidra med tilgjengelige egnede kapasiteter og virkemidler, til ivaretagelsen av nasjonal samfunnssikkerhet. Imidlertid viser Forsvarets oppgaveportefølje og ambisjonene knyttet til oppgavene at det er en politisk forventning til balansering mellom oppgave 3 og 9, og at Forsvarets bidrag til krisehåndtering skal være innenfor en realistisk ramme. Forsvarets bistand er for det første regulert i form av lovverk og ulike instruksjoner, og for det andre er Forsvaret underlagt streng politisk kontroll. Instruksverket er under en kontinuerlig utvikling, men det kan være grunnlag for å hevde at 22/7 har vært en katalysator for økt tempo i utviklingen, men også for kravet til nøyaktighet. Militærmakten er statens mest dramatiske og kontroversielle virkemiddel, og det er derfor naturlig nok underlagt streng politisk kontroll. Imidlertid kan myndighetenes forsterkning av den sentrale ledelseevnen utfordre tidligere antakelser knyttet til FDs lederrolle ved enkelte scenarioer. De sikkerhetspolitiske konsekvenser relatert til hvordan en krise håndteres kan ha så store implikasjoner at regjeringen selv vil sitte på ledelsen, og også i det lengste unngå å bruke begreper som *sikkerhetspolitisk krise* eller *krig* da slike definisjoner i seg selv kan bidra til å eskalere en krise.

Krisens karakter er med og bestemmer innsatsmidlene og hvilket regelverk aktørene opererer innenfor. Dermed kan det være grunnlag for å hevde at de organisatoriske endringene som er gjort etter 22/7, i retning av en sterkere sentral ledelseevne bør komme til uttrykk i form av forbedret evne til å bygge et situasjonsbilde, beslutte hvilke type krise staten står ovenfor, og bestemme hvilke innsatsmidler som skal brukes. JDs tildelte samordningsansvar bør ifølge Meld. St. 29 (2012) komme til uttrykk i form av utvikling av planverk, felles øving og forbedret evne til kommunikasjon etatene imellom. Forsvarets støtte til politiet må ses balansert opp mot de andre oppgavene Forsvaret skal løse, uten at dette fritar Forsvaret på noen måte fra ansvaret med å stille med alle kapasiteter som etterspørres så lenge de er relevante og tilgjengelige.

Håndhevelsesbistand virker derfor å være den mest utfordrende formen for bistand, der bruk av militærmakt mot sivile er problematisk og oppgavene primært er politioppgaver. Studienes funn vil være interessante sett i lys av de rammefaktorer Forsvaret skal operere innenfor. Dette gjelder

spesielt i forhold til hvordan sentral ledelsesevne kommer til uttrykk, om ny bistandsinstruks påvirker samarbeidet, og hvordan Forsvaret reelt sett støtter politiet ved håndhevelsesbistand.

4 Er Forsvaret beredt?

Hensikten med dette kapittelet er å redegjøre for og tolke det innsamlede materialet for å svare på de tre forskningsspørsmålene. Den empiriske analysen tolkes i lys av de tre perspektivene; planverk, øvelse og kommunikasjonsevne, slik disse er utledet fra samvirkeprinsippet i kapittel 2. De tre perspektivene er også forankret i Gjørsv-kommisjonens rapport som anbefalte at planverk bør utvikles og brukes, evnen til informasjonsflyt og kommunikasjon forbedres, og øvelser brukes for å trekke lærdommer (NOU 2012:14, 2012, s. 450, 458). Derfor er det interessant å se på Forsvarets forberedelser relatert til disse perspektivene. Hvert forskningsspørsmål drøftes hver for seg opp mot de tre undersøkelsesenheter. Planverk, øvelse og kommunikasjonsevne vil alle ha momenter som griper inn i hverandre, men så langt det er mulig vil funn drøftes der de er antatt mest relevant. Funn avdekket i undersøkelsen som grenser over mot strategisk nivå diskuteres under FOH da strategiske momenter i første rekke vil påvirke det operasjonelle nivå. Relevansen av funnene innenfor hvert enkelt forskningsspørsmål diskuteres opp mot selve problemstillingen.

Øvelse Gemini og Gram er valgt som caser da de kan underbygge undersøkelsen. Dette fordi de over planverk, fokuserer på samtrening og utfordrer evnen til kommunikasjon. Derav kan det være grunnlag for å anta at evalueringen fra øvelsene kan bidra til å besvare problemstillingen. Evalueringene som er lagt til grunn er fra perioden etter terroranslagene. Dette innebærer for øvelse Gemini 2012 til og med utkastet for 2014 rapporten, og for øvelse Gram 2011 til og med 2013.

Øvelse Gemini er en nasjonal antiterrorøvelse der Forsvaret, politiet og sivile institusjoner samarbeider om sikkerhet og terrorbekjempelse.²³ Hensikten er å samtrene sivile og militære etater i en kontraterror-aksjon med anslag mot maritime petroleumsinstallasjoner, slik at det norske samfunnet står bedre rustet til å utføre terrorbekjempelse. Øvelsen har blitt gjennomført

²³ Begrepene anti-terror og kontra-terror brukes noe upresist. Forsvaret kaller Gemini en antiterrorøvelse, mens Meld. st. 29 side 99 hevder det er en kontraterrorøvelse. Espen Barth Eide skiller begrepene som følger: *Anti-terror* oppgaver er defensive og forebyggende tiltak med det hovedformål å redusere samfunnets sårbarhet overfor en gitt trussel. *Kontra-terror* oppgaver dreier seg om offensive tiltak ved alvorlige og kompliserte terror situasjoner (Barth Eide, 2006)

årlig siden 1980-tallet med vekt på Forsvarets støtte til politiet (Forsvaret, 2014e). Under øvelse Gemini er rollefordeling og ansvarsforhold viktige elementer. Gemini har i de senere år utviklet seg til å inkludere deltagelse fra det strategiske nivået hos flere departementer samt regjeringsmedlemmer, kombinert med taktisk og operasjonelt nivå i ulike etater (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 99). Politihøgskolen fremhever at den primære målgruppen for øvelsen er det taktiske (utøvende) nivået, og at håndteringen av kontra-terroraksjoner primært skal løses av spesialstyrker fra politiet og Forsvaret. Imidlertid har Gemini utviklet seg til å bli en sektorovergripende øvelse, der alle nivåene i beredskapssystemet øves (Politihøgskolen, 2013, s. 4). Dette samsvarer med sjef FSKs oppfatning av at «Gemini har de senere år utviklet seg til å bli en systemøvelse, der samvirke med politiet, Forsvarets system kontra-terror, og politisk system trenes» (Kristoffersen 2014 [intervju]). Øvelse Gemini er derfor relevant fordi alle faktorene, herunder planverk, samøvelse og kommunikasjon, øves i sammen. Imidlertid fremprovoserer øvelsen neppe gråsoneproblematikken i nødvendig grad da det primært er maritim kontra-terror som legges til grunn. Selv om øvelse Gemini ved noen anledninger inkludert landsscenario, kunne et mer omfattende terrorangrep på land vært inkludert i øvelsen for å sette systemet på større prøve (Kristoffersen 2014 [intervju]). FOH og FSK er tradisjonelt sentrale aktører på Gemini, mens Brig N deltar i liten grad. Følgelig vil FOH og FSK være mest relevant å vurdere opp mot forskningsspørsmålene på denne øvelsen.

Øvelse Gram er en årlig øvelse som siden oppstarten i 2004 har utviklet seg til å bli en kommandoplass øvelse hvor både FOH og de nasjonale taktiske kommandoer er primær målgruppe for treningen (Wågan, 2011, s. 2).²⁴ Her trener hovedkvarteret på hvordan Forsvaret skal håndtere episoder, kriser og væpnet konflikt i samhandling med sivile beredskapsetater. Formålet med øvelsen er å styrke Forsvarets evne til å planlegge operasjoner på operasjonelt og taktisk nivå (Forsvaret, 2013). Øvelse Gram er i større grad enn Gemini en øvelse for Forsvaret der krisehåndteringen går over i en sikkerhetspolitisk krise. Brig N er en av de nasjonale taktiske kommandoene, og er sammen med FOH en sentral aktør på øvelse Gram. FSK deltar ikke i nevneverdig grad på øvelsen, men har kompetansepersonell innenfor spesialoperasjoner både i FOH og i Forsvarsstaben. Øvelse Gram er derfor best egnet som grunnlag for å vurdere FOH og Brig N opp mot forskningsspørsmålene.

²⁴ De engelske begrepene som nyttes i Forsvaret er: Command Post Exercise (CPX) og Primary Training Audience (PTA). I teksten er disse *fornorsket*.

4.1 Planperspektivet: Er planverket utformet for å kunne støtte politiet?

Meld. St. 29 (2012) fremhever at: «for regjeringen er det avgjørende med et overordnet planverk som klart regulerer hvordan en reagerer på blant annet terrorangrep». Videre vil det ved neste revisjon av planverket «legges særlig vekt på den sivil-militære samhandlingen og nødvendige tiltak knyttet til terrorbekjempelse» (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 101). Disse føringene er det interessant å se hvordan kommer til uttrykk hos Forsvarets enheter. Dette avsnittet vil undersøke det første forskningsspørsmålet: *Hvordan er det militære planverket utformet for å støtte politiet?*

Det overordnede nasjonale planverket består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystem for Forsvaret (BFF). Forsvarets strategiske planverk kommer til uttrykk gjennom Strategisk konsept for Forsvaret, Forsvarssjefens (FSJ) strategiske direktiv for operativ virksomhet og FSJs virksomhetsplan. Disse planverkene danner grunnlaget for de ulike forsvarsgrenenes planverk som utarbeides nedover i strukturen. For eksempel vil Hæren utvikle planverk hos Generalinspektøren for Hæren (GIH), tilsvarende hos Brigaden og til slutt i bataljonene. En bataljons planverk vil da fremkomme som en årlig virksomhetsplan, og en operasjonsordre for året kombinert med et aktivitetsflak der tiltakene for å nå målene er satt i tid og rom. Denne systematiske måten å planlegge på skal sikre at de overordnede strategiske oppgavene og føringene til Forsvarets følges opp. Planleggingen kvalitetssikres begge veier gjennom oppdragsdialogen mellom de ulike nivåene (Jansen 2014 [intervju]). Nasjonal krisehåndtering er en av flere oppgaver for Forsvaret. Følgelig er det utviklet et sett planer for nasjonal beredskap, ofte forkortet NABE. Det kan virke som om det er dette planverket som i første rekke sier noe om Forsvarets forberedelser for samvirke med politiet i en krisesituasjon, naturlig nok kombinert med bistandsinstruksen.

4.1.1 FOH: Planverk for nasjonal krisehåndtering

FOH har det operasjonelle ansvaret for å beskytte norske interesser og lede Forsvarets bistand til politiet innenfor nasjonal beredskap og krisehåndtering. Dette innebærer at det er konkrete forventninger til at ansvaret er operasjonalisert inn i et planverket for FOH. FOHs planverk bygger på, og inngår i, det nasjonale beredskapsplanverket. For FOH fokuserer dette planverket på ressurser og klartider, fordi en av de viktigste oppgavene for FOH er å aktivere nødvendige militære kapasiteter og sette dem inn der det er behov (Tronstad 2014 [intervju]). Klartidene regulerer beredskapen til de enkelte enhetene. Helikoptre til støtte for politiet på to timers beredskap er et virkemiddel med en definert klartid som kan aktiviseres via FOH til støtte for

politiet. Klartidene kan endres avhengig av trusselbilde slik det ble gjort under beredskapshevingen i juli 2014 der helikoptrene stod på 15 minutters beredskap.²⁵ I følge Wågan er det nasjonale beredskapsplanverket utviklet over tid og fungerer generelt godt på operasjonelt nivå, der håndhevelsesbistand har fått et større fokus etter 22/7 (Wågan 2014 [intervju]).

Forsvarets reaksjonsevne oppleves som realistisk med den beredskapsplanen som er satt, der FOH har et bevisst forhold til hvilke kapasiteter som kan stilles til disposisjon for politiet.²⁶ Det kan imidlertid oppleves som vanskelig at enkelt elementer innenfor etaten, og i deler av samfunnet for øvrig, ikke kjenner til hvilke mekanismer som må settes i gang for å kunne stille klar til en aksjon. Dermed har mange også en urealistisk forventning til responstiden (Wågan 2014 [intervju]). Hvorvidt beredskapsplanen er tilfredsstillende for samfunnet kan derfor diskuteres.

Politiets liaison til Forsvaret, Per-Jacob Solhaug, trekker frem at Forsvaret ikke alltid har den responstiden politiet ønsker seg på enkelte kritiske kapasiteter der det er behov for rask og forpliktende bistand (Solhaug, 2014). For å møte et behov kan planverket på den ene siden justeres ved å gi kortere klartider for enkelte aktører dersom det er et behov for dette. På den andre siden medfører innskjerpet beredskap økt ressursbruk og økonomiske kostnader. I tillegg kan det gi klare begrensninger i enhetens tid til å løse andre pågående oppdrag, drive trening eller sågar ha fritid. For å redusere responstiden har dette en kostpris i form av økt beredskap og mer desentralisert struktur på sentrale kapasiteter som det ikke er sikkert at norske myndigheter er villige til å ta (Wågan 2014 [intervju]).²⁷ Hvilken beredskap Forsvarets enheter skal ha bør derfor ses i sammenheng med trusselbildet, hvor store kostnader myndighetene er villige til å bruke på beredskap, og hvilke behov politiet opplever som viktig å få rask støtte fra Forsvaret på. Utviklingen de senere år kan tyde på at det er en realistisk beredskap som er satt til Forsvarets enheter balansert opp mot andre oppdrag. Øvelsene, og spesielt øvelse Gemini som spiller på alle ressursene som inngår i Forsvarets system for kontra-terror, har vært viktige for utviklingen av denne bevisstheten, og beredskapsplanen er operasjonalisert inn i FOHs planverk. (Tronstad 2014 [intervju])

²⁵ Hvilke enheter som står på beredskap med hvilke klartider er begrenset informasjon og vil ikke bli omtalt i studien. Eksemplet over med helikoptre på 2 timer og 15 min beredskap er derimot allment kjent etter å ha blitt omtalt i media ved flere anledninger og brukes derfor som illustrerende eksempel. Se bla: <http://www.nrk.no/norge/slik-har-norge-endret-beredskapsplanen-1.11848956>

²⁶ Klartid kan forstås som tiden det tar fra en enhet varsles til den er klar til å rykke ut. Responstid kan forstås som tiden fra varsling av enheten til den kan settes inn der det er ønskelig, forenklet fremstilt som klartiden pluss forflytningstiden.

²⁷ Det kan hevdes beredskapsplanen for spesialstyrker i prinsipp er økt ved at Marinejegerkommandoen i Bergen nå er en del av den nasjonale beredskapsplanen

Evalueringsrapporten fra 2012 påpeker at FOH har omsatt en rekke av de tiltak til forbedring som ble påpekt ved forrige øvelse, blant annet innen interne prosesser og planverk. Nødvendige grunnlagsdokumenter som sjef FOHs operative konsept for støtte til politiet i kontraterroperasjoner, *Crisis Standard Operating Procedures (CRISOP)* og instruks for sjef FOHs liaisonsteam til politimesteren er utviklet og oppdatert (Wågan, 2012, s. 6-7). Dette forsterker inntrykket av at FOH har et godt utviklet planverk, og at det har utviklet seg i positiv retning. Imidlertid anbefaler 2014-rapporten at det er behov for å gjennomgå og oppdatere sjef FOHs operative konsept innfor enkelte områder (FHS, 2014, s. 14). Nestkommanderende ved FOH trekker frem at FOH er godt forspent med et oppdatert planverk, hvor de har stående ordre for daglige operasjoner og episodehåndtering. Denne ordren, Joint Watch fra 2014, er sjef FOHs ordre til taktiske enheter og dekker behovet for samarbeid og bistand til politiet. Planverket er ikke scenariobasert, men beskriver hvilke enheter med hvilke klartider (Tronstad 2014 [intervju]). Evalueringene antyder at det fortsatt er behov for løpende forbedringer, men at planverket generelt sett er velutviklet og fungerende.

FOHs planverk fremmer videre samarbeid med politiet innenfor to andre områder. For det første er utveksling av liaisons etatene i mellom stadfestet i planverket. FOH og POD har på permanent basis en liaison fra den andre etaten arbeidende hos seg. Videre er utveksling av liaisons standard prosedyrer ved håndhevelsesbistand. Dette innebærer at FOH sender et fremskutt liaison-element til den støttende politimesteren (Tronstad 2014 [intervju]). Planverket tar innover seg behovet for liaisonering og standardiserer det, noe som skaper forutsigbarhet utover det selve liaisoneringen skaper av samvirkeeffekter. Selve funnene knyttet til bruk av liaison vil bli diskutert under kommunikasjonsperspektivet. For det andre har POD og FOH en egen signert samarbeidsavtale etatene imellom gjennom «Overordnet samhandlings- og samarbeidsavtale mellom politiet og Forsvaret». Dette planverket er et ledd i å styrke samarbeidet etatene imellom. Avtalen tar for eksempel for seg samarbeid innenfor materiellutvikling, logistikk, kompetanseheving, øvelse, gjensidig varsling og informasjonsutveksling, prosessene knyttet til håndtering av bistandsanmodninger, tildeling av begrenset politimyndighet og annet samarbeid til gjensidig nytte for partene (POD & FOH, 2014, s. 4-7). En egen samarbeidsavtale og fast planlagt liaisonutveksling bidrar til å styrke inntrykket av at FOH har et godt planverk for å samvirke med politiet.

Øvelse Gram bidrar til å gi et godt inntrykk av planverket i FOH. Gram 2011 bekreftet viktigheten av igjen å få på plass et oppdatert nasjonalt planverk (Wågan, 2011, s. 13). Imidlertid

trekker evalueringsrapportene frem at det er avdekket utfordringer og behov for forbedringer. Enkeltområder i selve planverket, prosedyrer, organisering i hovedkvarteret, evne til integrert planlegging og felles forståelse av såkalte Rules of engagement (ROE) er noen områder som kan forbedres.²⁸ Derimot viser samtlige evalueringer en evne til å identifisere forbedringspotensialer og deretter lære av disse frem til neste øvelse. 2013-evalueringen trekker frem at erfaringene fra øvelsen vil bidra til en videreutvikling av både operative behov og det operative- og taktiske planverket, samt at prosessuelt har FOH og de taktiske kommandoene utviklet seg betydelig siden fjorårets øvelse (FHS, 2013a, s. 23). Gram har utviklet seg til å bli den viktigste øvingsarenaen for FOH og de taktiske kommandoenes ledelse, og at svært mange av de utfordringene som oppdages i løpet av øvelsen utbedres til neste års øvelse (Wågan 2014 [intervju]). Spesielt har «arbeidet med å videreutvikle hovedkvarterets standardiserte operasjonsprosedyrer (SOP) og planverk vært prioritert» (FHS, 2012, s. 3).

Øvelse Gram er primært en øvelse for Forsvaret. På den ene siden kan det diskuteres hvordan planverket bidrar til samvirke med politiet. Forut for øvelsen har det skjedd episoder som går over i en sikkerhetspolitisk krise i selve øvelsen. Planverket som øves retter seg derfor mot en nasjonal beredskap, der militære enheter klargjøres og forflyttes for å møte et væpnet angrep i en begrenset del av landet. Dermed er det lite direkte støtte til politiet som øves i selve spillet. På den annen side krever episodehåndtering og operasjoner i et begrenset geografisk område forståelse for samfunnets helhetlige håndtering av krisen, og derigjennom koordinering med sivile myndigheter. I lys av øvelsens oppbygging virker det å være to forhold som kan gi overføringsverdi. For det første øver Forsvaret sitt beredskapsplanverk hvor erfaringer fra øvelsen bidrar til å videreutvikle planverket. Prinsipielt er det beredskapsplanverk enheter i Forsvaret også bruker ved «skarpe» hendelser der politiet ber om håndhevelsesbistand. De ulike ledelsesnivåene samt hovedkvarterets organisasjon samkjøres, noe som igjen kan gi en mer samstemt organisasjon ved en eventuell støtte til politiet. For det andre påpekes det en svakhet i øvelsen ved at det ikke er nok reelle sivile aktører som FOH må forholde seg til. Det anbefales å styrke øvelsen fra den sivile siden for i større grad å forholde seg til forventet politisk styring og antatt nødvendig samarbeid med blant annet politiet (FHS, 2013a, s. 24) En mer helhetlig tilnærming med aktører som representerer både politiet og politisk ledelse vil kunne styrke overføringsverdien ytterligere i fremtiden.

²⁸ Momentene er et utvalg av forhold fra evalueringsrapporten fra Øvelse Gram 2011.

Anmodninger om håndhevelsesbistand krever en politisk godkjenning og går dermed utover FOHs ansvarsområde. Imidlertid fungerer FOH som et innslagspunkt for alle militære avdelinger og for politimesteren som skal motta støtten. Derfor drøftes bistandsanmodninger i bred forstand innunder FOH sitt planverk. Formelt anmoder politimesteren (PM) om håndhevelsesbistand via POD som fremsender den til JD for politisk behandling. JD anmoder videre FD om bistand, og FD tar beslutning som formidles videre til FOH (Bistandsinstruksen, 2012, s. 3). FOH rekvirerer de ressursene som er nødvendig i henhold til mandatet i den godkjente bistandsanmodningen, og fører den operasjonelle kommandoen over enhetene. Håndhevelsesbistand skiller seg fra alminnelig bistand der politimesteren kan anmode direkte til FOH. Prosessen knyttet til håndhevelsesbistand er sentral både i planverket og i øvelser mellom politiet og Forsvaret.

På øvelse Gemini i 2012 ble bistand øvet etter forslaget til ny bistandsinstruks for å få erfaringer knyttet til forslaget og komme med anbefalinger til forbedringer.²⁹ Evalueringen fra politiet påpeker at det er behov for å forbedre prosedyrene knyttet til bistandsanmodninger. Det ble «oppfattet som byråkratisk og vanskelig å tilfredsstillende kravet til en endelig bestilling i initialfasene, når endring og/eller utvikling av hendelsen krevde en dynamisk og løpende vurdering av situasjonen, samt Forsvarets vurdering og anbefaling om bruk av tilgjengelige kapasiteter» (Politihøgskolen, 2012, s. 25). BT påpekte konsekvensene av byråkrati og lang saksbehandlingstid ved en akutt situasjon: «skal Forsvaret yte reell bistand til politiet må disse gis mulighet til å komme i tide» (Politihøgskolen, 2012, s. 28). Konsekvensene av det opplevde byråkratiet har direkte innvirkning på FOH. Selv om FOH har et godt utviklet internt planverk, basert på standard prosedyrer og beredskapstiltak for å få taktiske enheter klare, virker prosessen forsinkende på klargjøringen av styrkene. Kravet om en endelig bestilling virker hemmende og vanskelig å tilfredsstillende da en krisesituasjon kjennetegnes ved at den er uoversiktlig i den innledende fasen. Det kan dermed være vanskelig å vite hva som behøves i detalj. Inntrykket fra politiet er sammenfallende med evaluering fra FOH, som mener at bistandsbehovet skal beskrive hva det trengs støtte til, og ikke hvilken avdeling eller kapasitet politiet tror er de mest egnede. Sjefen for FOH trekker også frem behovet for helt presise angivelser av kommando og kontroll som forutsetning for sikker, effektiv og tydelig ansvarsforhold ved enhver bistandsoperasjon. Dette for å unngå uklare ansvarsforhold og å operere under andre betingelser enn det Forsvarets avdelinger er trent og utrustet for (Wågan, 2012, s. 6). Imidlertid er begge etatene positive til at forslaget til ny bistandsinstruks ble lagt til grunn på øvelsen, da dette ga konkrete forslag til

²⁹ Dagens gjeldende bistandsinstruks fra 2012 var på dette tidspunkt ikke godkjent.

endringer i instruksene, samt at evalueringen bidro til forbedring av prosedyrer og planverk (Wågan, 2012, s. 6).

På de påfølgende Gemini øvelsene er det naturlig å undersøke læringseffekten, om planverket er videreutviklet og fungerende i større grad. Bistandsinstruksene er ved disse øvelsene revidert og publisert, men det kan likevel virke som at prosedyrene for bistandsanmodning ikke er forbedret i tilstrekkelig grad. Hovedrapporten fra 2013 trekker frem at rutiner og prosedyrer rundt anmodning om håndhevelsesbistand må gjennomgås på ny. Det synes å være for lav kunnskap i justissektoren om Forsvarets kapasiteter, samtidig som også forsvarsektoren synes å mangle kunnskap om justissektorens behov (Wågan 2014 [intervju]). Effekten av dette synes blant annet å være at Forsvarets kapasiteter ikke utnyttes på en optimal måte og at tidsbruken i saksbehandlingen øker. Rapporten trekker frem at detaljgraden på anmodningene bør klargjøres slik at «reell politisk kontroll med Forsvarets bistand øves, og ikke slik at denne kontrollen fremstår som en begrensning i oppgaveporteføljen» (FHS, 2013b, s. 2). Politiet fremhever at en gjennomsnittlig tidsbruk på litt over to timer for behandling av anmodning kan bli kritisk i en akutfase, og at det er behov for å endre beslutningsprosedyrene for å finne en bedre balanse mellom behovet for konstitusjonell kontroll og reell operasjonell effekt (Politihøgskolen, 2013, s. 38-39).

Inntrykket samsvarer med Forsvarets evaluering der FOH påpeker behovet for å videreutvikle felles rutiner med alle nivåer og sektorer da dagens prosedyrer ikke er hensiktsmessige (FHS, 2013b, s. 12-13). Imidlertid viste øvelse Gemini i 2013 at det har vært forbedringer i forbindelse med håndteringen av bistandsanmodninger (Politihøgskolen, 2013, s. 17). Dette kan tyde på at evalueringene fra øvelsene brukes til å utvikle planverket og prosedyrer. Et eksempel er at Forsvarsstaben under øvelse Gemini 2013 fikk prøvd ut en ny ordning der sjefen for FOH ble gitt fullmakt til å forflytte Forsvarets kapasiteter forut for en formell beslutning om bistand (FHS, 2013b, s. 4). Denne ordningen er nå implementert i planverket, men som nestkommanderende for FOH presiserer har sjefen for FOH fullmakt til å varsle, klargjøre og forflytte styrker for å redusere responstiden og gjøre støtten raskere tilgjengelig. Sjef FOH har derimot ikke fullmakt til å bruke styrkene uten at håndhevelsesbistandsanmodningen er godkjent på politisk nivå (Tronstad 2014 [intervju]).

I 2014 er fortsatt formalia og byråkrati i saksbehandlingen en utfordring som adresseres. Imidlertid er det en positiv utvikling å spore. Forut for øvelsen gjennomføres det kompetansehevede tiltak og en ny felles mal for bistandsanmodning ble implementert. Selve

saksgangen virker nå å være forankret i organisasjonene. Enhetene som eventuelt skal støtte det berørte politidistriktet forbereder og iverksetter de nødvendige tiltak uavhengig av formell godkjenning på anmodningene for å redusere responstiden (FHS & PHS, 2014, s. 7).

Øvelsene virker å ha bidratt til å forbedre planverket i form av innspill til utforming av bistandsinstruksen, felles standardisering av anmodning, tildeling av ansvar og myndighet. En konsekvens av dette kan synes å være et tettere samvirke, fordi utfordringene synliggjøres på ulike nivå og på tvers av de to etatene. En interessant og viktig betraktning er forholdet mellom øvelse og reelle hendelser. Kontreadmiral Håkon Tronstad fungerte som sjef FOH under beredskapshevingen i juli 2014. Tronstad opplevde da prosessen rundt bistandsanmodningene som problemfrie. Det var stor vilje til samvirke og han opplevde en stor vilje til å ta beslutninger på politisk nivå når nasjonen stod ovenfor en reell trussel. Bistandsansanmodninger ble forhåndsgodkjent slik at sjef FOH kunne klargjøre enheter eller sette de på forhøyet beredskap. Sjef FOH hadde dermed et sett militære kapasiteter klare. Denne forhåndsgodkjenningen innbar at en politimester kunne anmode om støtte og få den direkte fra FOH (Tronstad 2014 [intervju]).

Øvelsene øver planverket der en terrorhandling krever respons i form av en aksjon.

Terrortrusselen i juli stiller seg noe annerledes da en trussel medfører en kombinasjon av forebyggende tiltak, kombinert med et behov for hurtig respons dersom det oppstår en hendelse. Dermed kan de kanskje ikke direkte sammenlignes. Likevel er det betenkelig at det kan synes som at det ved øvelser er mindre vilje til å ta beslutninger. Dette kan på den ene siden skyldes et ønske om å bruke øvelsene til læring og forbedring av planer og prosedyrer slik at formaliteter vektlegges. På den annen side kan det også skyldes at ved øving er de som øves på politisk nivå neppe er de reelle beslutningstakerne ved alvorlige hendelser. Er det derimot en «skarp» situasjon er beslutningstakerne på plass, og det er rimelig å anta at disse aktørene har en større evne og vilje til å ta beslutninger. Basert på en slik antakelse kan det være formålstjenlig å prøve å få de faktiske beslutningstakere med på øvelsene for derigjennom å få øvet en tydeligere beslutningsprosess, samt å få større kraft til å implementere lærdommer inn i planverket.

Planene for bistandsanmodning og FOHs planverk for nasjonal beredskap er viktig for Forsvarets evne til å samvirke med politiet. Intervjuene avdekket imidlertid at daglig alminnelig bistand kan være med å bidra i utvikling av planverket. Alminnelig bistand utøves av FOH på daglig basis (Tronstad 2014 [intervju]). De lærdommene som trekkes fra dette kontinuerlige samvirket brukes igjen til å videreutvikle prosedyrene ved hovedkvarteret. De to store brannene i Lærdal og Flatanger i januar 2014 utløste støtte fra Forsvaret. Operasjonsplanleggingen i FOH

avdekket at den støtten som var tiltenkt ville hatt en utfordring med å kommuniserer med de som skulle støttes. Resultatet ble at støtten inkluderte sambandsmateriell og personell som kunne betjene dette (Tronstad 2014 [intervju]). Erfaringer som dette fra alminnelig bistand kan dermed gi synergieffekter til utviklingen av planverket relatert til håndhevelsesbistand for politiet.³⁰

4.1.2 FSK: Planverk for nasjonal krisehåndtering

FSKs planverk for nasjonal krisehåndtering er utviklet over tid. Planverket er derfor ikke et resultat av 22/7, selv om hendelsene nok kan ha bidratt til å fremskynde enkelte prosesser. Hammersmark har i sin studie beskrevet utviklingen av FSK og trekker frem at FSK siden 1984 har ivaretatt beredskap for nasjonal krisehåndtering. Imidlertid har FSK i følge Hammersmark hatt en utfordring ved å skulle ivareta to dimensjonerende oppdrag, internasjonal tjeneste og nasjonal beredskap samtidig. Først fra midten av 2000-tallet har avdelingen hatt kapasitet til å ivareta begge oppdragene samtidig (Hammersmark, 2010, s. 66). Planverk og prinsipper var tidlig beskrevet i styrende dokumenter og ble øvet jevnlig, men det hersket tvil om politiet i realiteten ville anmode om støtte. Det endrede trusselbilde har medført tettere dialog og avklaringer som innebærer at politiet og FSK har fått et avklart forhold og et meget godt samarbeid (Hammersmark, 2010, s. 66).

Sjefen for FSK fremhever at avdelingen har stor nytte av å ha et konkret oppdrag til støtte for politiet innenfor håndhevelsesbistand og en beredskapstid gitt av Forsvarssjefen (FSJ), som igjen er operasjonalisert av FOH og FSK (Kristoffersen 2014 [intervju]). Dette fordi et konkret oppdrag gir tydelige rammer i forhold til å utvikle konseptet, og at oppdraget kan konkretiseres inn i eget planverk som bidrar til målrettet utdanning, trening og øving. FSKs planverk for nasjonal krisehåndtering delt i tre oppgaver, maritim kontra-terror, land kontra-terror og gisselredning i utlandet (Kristoffersen 2014 [intervju]). For å løse disse oppgavene har FSK en enhet på beredskap der beredskapen roterer i en årlig syklus mellom enhetene.³¹ Samarbeid med BT og relevante støtteressurser øves dermed i en årlig beredskapssyklus. Enheten på beredskap gis opplæring i politiets våpeninstruks, teoriundervisning samt trening relatert til de tre oppgavene. Videre inngår enheten i en planlagt årlig øvingssyklus med øvelser i avdelingsforband og større øvelser som Gemini og eventuelt politiets øvelse Tyr, dersom den omfatter håndhevelsesbistand (Kristoffersen 2014 [intervju]).

³⁰ Ukraina konflikten og Russlands offensive opptreden har vært med å bidratt til at FOH i 2014 vektlegger videreutvikling av beredskapsplanverk som inkluderer støtte fra NATO (Tronstad 2014 [intervju]). Effekten av dette militære planverket opp mot problemstillingen vurderes som marginal og diskuteres derfor ikke.

BT er den primære samarbeidspartneren for FSK når det kommer til håndhevelsesbistand. FSK og BT har hatt et meget tett samarbeid fra omkring 2007, ikke nødvendigvis for at det var formalisert på den tiden, men snarere med bakgrunn i bekjentskaper som fremmet samarbeidet (Kristoffersen 2014 [intervju]). Den gjeldende bistandsinstruksen og samvirkeprinsippet fra 2012 formaliserer i sterkere grad samarbeidet mellom avdelingene. Samvirkeprinsippet gir en formell forankringen til at FSK skal samarbeide med BT i trening og øving. Bistandsinstruksen formaliserer behovet for tidlig kontakt og gir plangrunnlaget for at BT skal ta direkte kontakt med FSK hvis de vurderer at de kan trenge støtte, samtidig som anmodningen følger formell saksbehandling. Denne prosedyren bidrar til å redusere responstiden fordi sjefen for FSK har myndighet til å starte klargjøring av egen avdeling på bakgrunn av en slik initial varslings (Kristoffersen 2014 [intervju]).

Håndhevelsesbistand skal som tidligere vist godkjennes på politisk nivå. Forut for at FSK skal gå til aksjon er det imidlertid bygd inn en ekstra sikkerhetsventil i planverket ved at både Politimesteren og sjefen for FOH skal godkjenne FSKs aksjonsplan (Kristoffersen 2014 [intervju]). For å muliggjøre en slik godkjenning har FSK innarbeidet bruk av liaisoner som hurtig sendes ut til politimesteren, FOH og MJK i sitt planverk. Eksempelvis drar sjefen for FSK til den støttende politimesteren (Kristoffersen 2014 [intervju]). Dette for sammen å kunne drive operasjonsplanlegging basert på gjensidig rådgiving, samt være til stede i beslutningsprosessen. På den ene siden er: «Totalpakken av varslingskjede, krav om politimyndighet, våpeninstruks og dobbel godkjenning av planer er krevende» (Stabssjef FSK/HJK, 2011, s. 6). På den annen side virker imidlertid FSK å ha et solid planverk som er operasjonalisert i blant annet prosedyrer, beredskapstiltak, utdanning og trening som gjør avdelingen godt rustet til å håndtere støtten til politiet, herunder BT. Beredskap og avdelingens klartider virker fornuftig balansert opp mot trusselbilde og ressursbruk, samtidig som denne kan justeres slik det for eksempel ble gjort under beredskapshevingen i juli 2014 (Kristoffersen 2014 [intervju]).

Planverket for håndhevelsesbistand til støtte for politiet er likevel fortsatt krevende. Sjefen for FSK fremhever at planverk og øving primært er rettet mot offshore, i tillegg til gisselredning i utlandet. Hvilke utfordringer kan dette gi opp mot FSKs planverk for å støtte politiet?

Den første ligger i at maritime kontraterroraksjoner innebærer bruk av *Forsvarets system kontra-terror*. Det medfører for FSK som en enhet i systemet, at det må være et overordnet

³¹ Begrepet *enhet* brukes da det ikke sier noe konkret om størrelsen på bidraget i den hensikt å holde informasjonen ugradert.

gjennomgående planverk for hele systemet. Hele systemet må videre øves jevnlig for å være operativ, samt for å kunne videreutvikle planverket. Ansvaret for dette er naturlig nok på operasjonelt nivå, men det innebærer også økt kompleksitet for FSK da avdelingen må utvikle eget planverk i rammen av system kontra-terror. De ulike avdelingene som inngår i konseptet vil være gjensidig avhengig av hverandre for å få systemet til å virke. Dette kan innebære at hvis en avdeling ikke kan stille, eller ikke klarer å oppfylle sin del av helheten, kan FSK få redusert sine aksjonsmuligheter. Planverket for maritim kontra-terror kan i tillegg bli oppfattet som et militært planverk, da selve innsatsen naturlig nok ledes gjennom Forsvarets kommando og kontrollsystemer. Dermed kan politiets rolle oppfattes som marginalisert ved at det politimesterens ber om bistand og godkjenner planen for innsats, men selv har få politi-ressurser å spille på sett i forhold til en aksjon på land.

Den andre utfordringen knytter seg til landbaserte aksjoner, der det på nasjonalt nivå ikke øves i samme omfang som det maritime domene som øves årlig på øvelse Gemini. Sjefen for FSK savner en større bevissthet knyttet til når spesialstyrkene bør starte klargjøring inkludert i planverket. Sett i lys av gråsonedebatten om hva som skal til for å be om støtte, kan dagens system forbedres for å unngå tap av dyrbar tid. Kristoffersen mener det bør være en form for «terskeltenking» med tanke på bruk av spesialstyrker ved terrorhendelser (Kristoffersen 2014 [intervju]). Det er ikke sikkert at det trengs innsats fra Forsvaret selv om terrorister bruker automatvåpen eller sprengstoff. Imidlertid kunne planverket inkludert kriterier som dette. Terskelen kunne for eksempel være at ved bruk av automatvåpen gis en varslings til FSK, som medfører at avdelingen skal starte klargjøring for å kutte ned på responstiden (Kristoffersen 2014 [intervju]). I dag «terskel-triggering» ikke en del av planverket, men det er opp til den i politiet som «eier» situasjonen å vurdere hvorvidt de skal be om bistand. Det kan synes som at terskeltenking er en faktor som kan bidra til hurtigere respons ved behov og større bevissthet relatert til hvilke situasjoner Forsvaret bør brukes innenfor. Terskeltenking er imidlertid ikke tenkt å skulle sette til side verken vurdering eller godkjenning forut for en aksjon.

Avslutningsvis er det at militære enheters innsats skal ledes av en militær sjef er en tredje utfordring planverket må ta høyde for. BT og FSK løser kravene til delt kommando og kontroll ved at de i planverk og øving opererer med to adskilte definerte mål for enhetene, der BT tar det ene og FSK det andre.

4.1.3 Brig N: Planverk for nasjonal krisehåndtering

Brigade Ns utgangspunkt for samvirke med politiet er ikke tilsvarende som for FOH og FSK. Der disse avdelingen har konkrete oppdrag relatert til håndhevelsesbistand har ikke Brig N slike forfordelte oppdrag. Undersøkelsen viser at planverket gjenspeiler dette. Imidlertid er det forhold ved planverket knyttet til beredskap, samvirke i fellesoperativ ramme og ved alminnelig bistand som kan antas å ha innvirkning på evnen til å støtte politiet.

Brig N har ikke et konkret oppdrag relatert til håndhevelsesbistand og det skal «særdeles mye til for at politiet vil benytte brigadens personell til ren pågripelse eller en direkte aksjon, fremfor politiets egne resurser» (Lundnes 2014 [intervju]). Brigadens planoffiser tror at selv om det er relativt lite politi i Nord-Norge vil politiet vente på nasjonale bistandsressurser, eventuelt støttet av spesialstyrker, fremfor å benytte brigaden (Lundnes 2014 [intervju]). Imidlertid er personellet godt trent og anvendelige i en støttende rolle til politiet, for eksempel ved objektsikring eller fremskutt sanitetstøtte ved behov (Jansen 2014 [intervju]). Planverket i brigaden gjenspeiler de politiske føringer der brigaden er et verktøy rettet mot øvre del av konfliktspekteret, væpnet konflikt og krig. Et inntrykk operasjonsoffiseren ved Tmbn også har: «Tmbns planverk retter seg mot de operative krav som er satt til avdelingen, samt eventuelle forberedelser til utenlandsoppdrag» (Jansen 2014 [intervju]).

Brig Ns operasjonsplan *Beredskap for Nasjonal krisehåndtering og samfunnssikkerhet* retter seg mot beredskapstiltak i brigaden (Lundnes 2014 [intervju]). Planverket tar for seg ulike beredskapstiltak og klartider. Dette innebærer at selv om planene ikke er utviklet for håndhevelsesbistand kan de ha overføringsverdi da varsling, sammendragning og klargjøring av styrker i prinsippet er likt, uavhengig av hva avdelingen står ovenfor. Klartidene er basert på gjeldende trusselvurderinger og brigadens forventede oppdrag, og er følgelig lengre enn for avdelinger med konkrete bistandsoppdrag. Beredskapen kan endres basert på endret trussel eller hvis andre behov oppstår, for eksempel slik brigaden gjorde i sommer hvor de hadde 50 mann på høyere beredskap under ferieavviklingen (Lundnes 2014 [intervju]).

Halvårlige tilleggsordrer regulerer brigadens kommende beredskapsperiode (Jansen 2014 [intervju]). Tmbn har hatt en stor revisjon av sitt nasjonale beredskapsplanverk i 2013 og 2014 basert på brigadens NABE (Jansen 2014 [intervju]).³² Dette er et planverk for beredskap, men uten konkrete oppdrag. Dette innebærer for Tmbn en plan fra varsling til og med klargjøring.

Samtidig som klargjøring pågår settes hurtig en plangruppe som etter en operasjonsanalyse gir nødvendige ordrer for videre oppdrag (Jansen 2014 [intervju]). Planverk kombinert med faktiske hendelser kan ha en indirekte overføringsverdi i form av et større mentalt fokus mot beredskap som et naturlig moment i brigadens oppdragsportefølje. I Tmbn ble eksempelvis varslingskjeden informert, og derigjennom kontrollert, ved den nasjonale beredskapshevingen i juli 2014 (Jansen 2014 [intervju]).

Øvelse Gram og øvelser innenfor fellesoperativ arena er med og former planverket. Evalueringen fra Gram viser at «Kompleksiteten i *combined arms*/samvirke mellom de taktiske kommandoer er blitt godt belyst og styrker og svakheter i eget planverk og styrkestruktur er bekreftet» (Wågan, 2011, s. 9). Samvirke gjør at brigaden tilegner seg økt kunnskap om de andre forsvarsgrenene og tar med seg erfaringen inn i videreutviklingen av planverket (Lundnes 2014 [intervju]). Dette har medvirket til en bredere helhetsforståelse som også kan komme politiet til gode. Beredskapsplanverket oppleves som reelt, og øvelse Gram bidrar til å videreutvikle et planverk knyttet til kjernefunksjonen for en militær avdeling hvor mye av det som planlegges kan bli reelt å gjøre (Lundnes 2014 [intervju]). Dette samsvarer med evalueringen som trekker frem at «operasjonsplanlegging med bakgrunn i skarpt planverk er og blir en motivasjonsfaktor» (FHS, 2012, s. 16). Fra et manglende planverk i 2010 har Forsvarets fokus mot nasjonal beredskap og lærdommer fra øvelse Gram gitt et troverdig nasjonalt beredskapsplanverk for brigaden. Øvelser og hendelser viser imidlertid et forløpende behov for forbedringer. For eksempel var det i 2011 behov for rolleavklaring i forhold til prosesser/prosedyrer mellom FOH og taktisk nivå (Wågan, 2011, s. 10), mens redusert evne til tidlig å skape felles situasjonsbilde gikk utover planleggingen i 2013 (FHS, 2013a).

Brigaden støtter relativt ofte politiet med alminnelig bistand. Bistandsinstruksen har etter 22/7 i sterkere grad formalisert denne bistanden. «Der en lensmann tidligere ringte en kompis i brigaden for å få støtte, går anmodningen nå via FOH uten at det har blitt noe dårligere av den grunn» (Lundnes 2014 [intervju]). Brigaden har innenfor alminnelig bistand noen konkrete beredskapsplaner, for eksempel for skredberedskap (Lundnes 2014 [intervju]). Disse planene, og jevnlig oppdrag i rammen av alminnelig bistand, kan indirekte være med å fremme samvirke med politiet i Nord Norge.

³² Tmbn nyttes som referanseavdeling innad i brigaden for å få et mer helhetlig bilde av brigaden, samt at Tmbn er brigadens underavdeling i Sør-Norge

Redegjørelsen over gir grunnlag for å hevde at det gjøres få direkte forberedelser i planverket for å kunne støtte politiet ved en terrortsituasjon. Utviklingen av brigadens nasjonale beredskapsplanverk og erfaringer fra planlegging for fellesoperasjoner på øvelse Gram styrker brigadens evne til å operere med militære enheter. Samtidig er det problematisk å hevde at planverket tar høyde for støtte til politiet. Imidlertid kan det være grunnlag for å hevde at forbedret beredskapsplanverk og planer for alminnelig bistand kan gi en indirekte positiv effekt ved støtte til politiet.

4.1.4 Samlede betraktninger om planverk

Hvordan det militære planverket er utformet for å støtte politiet er undersøkt i de ulike enhetene. I dette avsnittet konkluderes det rundt hovedfunn fra de respektive enhetene, relatert til Forsvarets forberedelser for å støtte politiet gjennom planverket.

Bistandsinstruksen pålegger Forsvaret og politiet å utvikle koordinerte planverk og prosedyrer for de ulike bistandstyper omfattet i instruksen (Bistandsinstruksen, 2012, s. 2). Relatert til forventninger i bistandsinstruksen er det grunnlag for å hevde at planverket til FOH og FSK bidrar til gode og realistiske forberedelser. Det er utviklet standard maler for bistandsanmodninger, endrede prosedyrer for å redusere tidstap, planer for liaisonering med politiet og utvidede fullmakter til sjefene for å starte styrkeoppbygging. Imidlertid virker det fortsatt å være utfordringer rundt anmodningsprosessen, der det fortsatt er rom for forbedringer. For Brig Ns vedkomne virker det å være få direkte forberedelser i planverket for å støtte politiet ved en terrortsituasjon.

Relatert til forsvarsoppgave 9 har både FSK og FOH tildelte oppgaver, mens Brig N oppdragsportefølje i hovedsak retter seg mot forsvarsoppgave 3.³³ Planverket til avdelingene gjenspeiler oppgavene. FSK virker å ha et gjennomgående planverk for utdanning, øving og beredskap for å støtte politiet, primært gjennom maritim kontra-terror. Inntrykket er sammenfallende også for FOH, selv om planverket her retter seg mer mot beredskapstiltak for å mobilisere ressursene samt for operasjonell ledelse av Forsvarets *system kontra-terror*. Brig Ns planverk omhandler beredskapstiltak og planer som er rettet mot trening for høyintensive stridshandlinger. Planverkets innretning er på den ene siden som forventet. Brig N skal ivareta Forsvarets kjerneoppgaver, samtidig virker det som at brigaden anser det som lite sannsynlig å bli brukt til støtte for politiet. På den annen side sier regjeringen gjennom terrormeldingen at:

«Politiet og Forsvaret skal være i stand til å kunne utøve beskyttelse av viktige objekter ved hjelp av sikringsstyrker i de tilfeller hvor trusselsituasjonen tilsier at det er behov for det» (Meld. St. 21, 2012–2013, s. 60). Objektsikring ligger ikke i spesialstyrkenes oppdragsportefølje. Og da er det grunn til å spørre seg hvorfor ikke Brig N forbereder slike oppdrag? Det kan være grunn til å anta at slike oppdrag foretrekkes løst av avdelinger slik som HV, der både lokalkjennskap og nærhet til objektene kan gi en hurtig og tilpasset innsats, sammenlignet med en såpass robust avdelingen som Brig N.

Planverkets overføringsverdi for samvirke mellom etatene kan vurderes som god der FSK og FOH har felles planlagte øvingsarenaer og planer for samvirke med politiet. FSK har videre en enhet på beredskap til støtte for politiet der treningen er planlagt i årlige sykluser. For FOH og FSK som del av *system kontra-terror* øves planverket jevnlig, noe som bidrar til kvalitetssikring av planene. For FSK virker det å være grunnlag for å hevde at avdelingen gjennom planverket forbereder seg grundig for å støtte politiet. Brig Ns nasjonale beredskapsplanverk og planer for alminnelig bistand kan ha en indirekte overføringsverdi for evnen til å støtte politiet. Imidlertid er det få funn som tyder på at planverket direkte fremmer samvirke.

Hvilken effekt 22/7 har hatt på planverket er derfor usikkert. På den ene siden er håndhevelsesbistand og støtte gjennom system kontra-terror ikke en nyvinning for Forsvaret etter 22/7. På den annen side virker det som at det er et økt fokus på beredskapsplanlegging, vilje til å forbedre svakheter i planverket, samt en større grad av formalisert samarbeid. Det kan være grunnlag for å hevde at utviklingen av planer for støtte har akselerert på bakgrunn av terroraksjonene i Oslo og på Utøya.

Det samlede inntrykk er at Forsvaret gjennom planverket har gode forberedelser for å kunne samvirke med politiet ved en nasjonal krise. FOH og FSK har på den ene siden tydelige ansvarsoppgaver knyttet til håndhevelsesbistand, noe som gjenspeiler seg i et gjennomarbeidet planverk. Brig N har på den annen side ingen definerte ansvarsoppgaver relatert til håndhevelsesbistand. Brig Ns oppgaver er derimot fokusert mot forsvarsoppgave 3, suverenitetshevdelse. Brigadens planverk virker med bakgrunn i dette å være lite utviklet for å støtte politiet, og derigjennom er det grunn til å hevde at brigaden driver lite forberedelser gjennom planverket for å kunne støtte politiet.

³³ FSK og FOH har også tildelte oppgaver innenfor forsvarets kjerneoppgaver. Opp mot problemstillinger er imidlertid forskjellen mellom avdelingene viktig å få frem.

4.2 Øvelsesperspektivet: Hva kjennetegner Forsvarets øvelser med politiet?

Samhandling, øving og trening mellom sivil og militær sektor har vært utviklet over flere år, og skal gis ekstra prioritet i fremtidige øvingsopplegg. Samspillet mellom forsvar, politi og andre beredskapssetater i slike øvelser gir verdifull erfaring, og vil fortsatt være sentrale for den videre utvikling det sivilt-militære samarbeidet (Meld. St. 29, 2011–2012, s. 99)

Arenaer hvor Forsvaret og politiet øver sammen, kombinert med relevant øving i Forsvarets egne avdelinger, gir et inntrykk av hvordan Forsvaret forbereder seg til samvirke med politiet.

Følgelig vil undersøkelsen primært omhandle fellesøvelser. Der avdelingene har andre arenaer for relevant øvingsvirksomhet vil disse tas med i diskusjonen.

4.2.1 FOH og øving med politiet

FOHs forberedelser gjennom øving for å kunne støtte politiet virker å tilfredsstille de overordnede krav som er satt til hyppighet og integrering mellom etatene. Rapportene og intervjuene viser at det også er andre arenaer enn de nasjonale øvelsene som er med og påvirker FOHs evne til støtte. FOHs støtte i form av alminnelig bistand og daglig pågående operasjoner kan være slike arenaer. Utbyttet av de nasjonale øvelsene kan hevdes å henge sammen med deltakelse, hva som øves, evnen til å benytte planverket og læringseffekten fra år til år. Hvordan påvirker så disse forholdene FOHs øving med politiet?

FOH har en døgnbemannet operasjonssentral hvorfra hovedkvarterer utøver kommando og kontroll over nasjonale og internasjonale operasjoner på daglig basis. Sammenlignet med KSE eller politiet har hovedkvarteret en relativt sett robust organisasjon som kan skaleres opp i noe grad ved beredskapshevinger eller krisehendelser.³⁴ Gjennom operasjonssentralen er FOH vant til å lede operasjoner, og gjennom NATOs system er FOH vant til å forholde seg til standard operasjonsprosedyrer (SOP). FOHs øvelser og operasjoner foregår innenfor en fellesoperativ ramme, der integrert planlegging medfører samvirke med mange aktører.³⁵ Dermed har FOH gjennom sin egenart forutsetninger for å kunne gjennomføre samvirkeoperasjoner med politiet.

Nestkommanderende ved FOH trekker frem at FOH bistår justissektoren med alminnelig bistand på daglig basis. Disse oppdragene krever normalt ikke omfattende ressurser, selv om det hender at støtten innebærer større bidrag som for eksempel ved storbranner, flomkatastrofer eller større leteaksjoner. Alminnelig bistand og øvelser innenfor denne kategorien påvirker kanskje ikke

³⁴ Tormod Heiers casestudie av Libya krisen avdekket imidlertid at FOH hadde vakanser og lite eget personell å forsterke med, derigjennom manglende utholdenhet til å drive operasjoner (Heier, 2012, s. 34).

direkte evnen til håndhevelsesbistand, men det virker å være en indirekte overføringsverdi. For det første kan tiltak som gjøres under alminnelig bistand ha elementer i seg som kan og bør overføres til planer og prosedyrer for håndhevelsesbistand. For det andre bidrar støtte på jevnlig basis til personlig kjennskap, tillitt og relasjonsbygging mellom sjefene i etatene (Tronstad 2014 [intervju]).

De nasjonale øvelsene Gemini og Gram gjennomføres årlig og tilfredsstillende dermed kravet om årlige øvelser mellom etatene. Gemini har utviklet seg til en øvelse der hele systemet fra taktisk til strategisk nivå øves, og er den øvelsen med antatt størst overføringsverdi for FOHs evne til å støtte politiet. Øvelse Gram øver hele systemet internt i Forsvaret, men tar ikke i samme grad innover seg samvirke med sivile etater (Wågan 2014 [intervju]). Med bakgrunn i øvelsenes ulike innretning, hvilke effekter kan de gi for Forsvarets evne til å støtte politiet?

Hovedinntrykket fra øvelse Gemini er at øvelsen er nyttig fordi den fremmer samvirket mellom etatene og bidrar til utvikling av prosedyrer og planverk. Videre oppleves nytteeffekten for etatene som positiv fordi det er stor deltakelse fra etatene på alle nivå (Wågan 2014 [intervju]). Dermed øves både de ulike beslutningsleddene, samtidig som det taktiske nivået får trent på konkrete aksjoner. For Forsvaret gir øvelsen trening til hele *system kontra-terror*, og dermed også FOHs evne i å håndtere komplekse fellesoperasjoner. Utviklingen etter 22/7, med større interesse og deltakelse fra politiske side, medfører at prosessene rundt håndhevelsesbistand og ledelse av kriser blir adressert og trent (Tronstad 2014 [intervju])

Dette har på den ene siden avdekket flere svakheter, mens det på den andre siden har resultert i aktive tiltak. Svakheterne er blant annet at prosessene rundt håndhevelsesbistand tar for lang tid og oppleves som vanskelig. Dette søkes utbedret ved standardisering av maler for anmodning om bistand, presisering av direkte varsling mellom enheter i bistandsinstruksen, økt fullmakt til å starte klargjøring, og større mental bevissthet rundt utfordringene.³⁶

Kommunikasjon mellom etatene og overordnet nasjonal styring av politiet oppleves også som utfordrende. Dette er søkt utbedret ved aktiv bruk av liaisonering, forfordeling av sambandsmidler til aktuelle samarbeidspartnere og et mer aktivt Politidirektorat (Tronstad, intervju). Planverket, selve systemet og beslutningstakere bør utfordres ytterligere for å få økt realisme i øvingen (Politihøgskolen, 2013, s. 38-39). I 2014 ble øvelsen arrangert som en alarm i

³⁵ NATO bruker Integrert planlegging i sitt konsept. Integrert planlegging innebærer tettere interaksjon mellom nivåene (Berli, 2012, s. 217-218)

den hensikt å utfordre systemet i større grad enn tidligere. Dette vil bli videreført i 2015 med enda større vekt på overraskelsesaspektet om når øvelsen blir satt i gang (Wågan 2014 [intervju]). Øvelse Gemini virker på den ene siden å bidra til å avdekke svakheter gjennom øving. Dette virker på den annen side som nyttig da erfaringer fra ulike avdelinger og nivå i etatene kan bidra positivt til både kvalitetsmessig videreutvikling og samvirke mellom etatene.

Hovedinntrykket av øvelse Gram er i følge Forsvaret positivt, noe blant annet 2012 rapporten illustrerer: «Øvelse Gram 2012 har vært en god og realistisk øvelse som har evnet å bringe de operative stabene ytterligere fremover» (FHS, 2012, s. 22). Øvelse Gram er en krigsspilløvelse hvor kommandoplassene får øvd interaksjon mellom nivåene, og har utviklet seg til å bli en av Forsvarets viktigste arenaer for å øve samspillet fra strategisk nivå til taktisk nivå (Wågan 2014 [intervju]).³⁷ På den ene side fokuserer øvelsen på Forsvaret slik at utbyttet opp mot sivil sektor er noe begrenset. På den annen side er det en del sivile aktører i apparatet rundt øvelsen som innehar roller som for eksempel politimestere eller POD (Wågan 2014 [intervju]). For å bruke øvelsen som en arena for å forberede seg ytterligere på samvirket med politiet er det derfor et større behov for å ha med flere sivile eksperter på de ulike nivåene. Disse bør «delta både i planleggingen av øvelsen for å gjøre spillet og utøvelsen av dette enda mer realistisk» (FHS, 2013a, s. 24).

Det nasjonale beredskapsplanverket som ligger til grunn for øvelsen trengte en revisjon som ble gjort i forkant av Gram 2011. Øvelsen bekreftet mange forhold rundt viktigheten av igjen å få på plass et oppdatert nasjonalt planverk (Wågan, 2011, s. 13). Øvelse Gram har de siste årene vært den viktigste arena for å videreutvikle dette nasjonale beredskapsplanverket frem mot å bli et troverdig planverk, slik det nå er blitt i 2014 (Wågan 2014 [intervju]). FOH vil med bakgrunn det endrede trusselbilde, og et forbedret planverket for nasjonal beredskap, endre årets øvelse Gram for å utvikle planverk knyttet til nasjonale sikkerhetspolitiske kriser i den øvre enden av konfliktskalaen, herunder forsterkninger fra NATO (Tronstad 2014 [intervju]).

Øvelse Gram forbereder på den ene siden Forsvaret i noe grad til samvirke med politiet ved at den øver og utvikler samvirke i Forsvaret, samt til en hvis grad adresserer sivilrelaterte utfordringer som kan bidra til å utvikle kommandoplassenes forståelse for den helhetlige samfunnshåndteringen av situasjonen. På den annen side kan det virke som at øvelsen utover

³⁶ Momentene redegjort for er hentet fra belyste forhold i kap 4.1 og bistandsinstruksen saksgang for bistand.

³⁷ Wågans betraktninger rundt viktighet og effekten av interaksjonen på øvelse Gram samsvarer med rapportene både fra 2012 (s.3) og 2013 (s.5)

dette gir begrenset effekt opp mot Forsvarets evne til å støtte politiet. Dermed er kanskje ikke øvelse Gram i sin nåværende form egnet som øvingsarena for forberedelser til å støtte politiet? På den ene siden kan det være grunnlag for å hevde at øvelsen kunne hatt større fokus på den innledende delen av krisehåndteringen, nettopp for å øve samspillet ved sivil krisehåndtering, og dermed vært en nasjonal øvingsarena der de taktiske kommandoene også øvde opp mot politiet. Et slikt behov kan forsterkes ved at øvelse Gemini, som vektlegger maritim kontra-terror, virker å være relativt spisset slik at øvelsen øver en begrenset del av apparatet for nasjonal krisehåndtering. På den annen side er øvelse Gram en av få nasjonale øvingsarenaer for Forsvaret. Dermed kan det være grunnlag for å videreføre øvelsen i sin nåværende form for å trene Forsvaret opp mot forsvarsoppgave 3, samt følge anbefalingene fra rapportene om forsterke det sivile spillapparatet for derigjennom oppnå indirekte effekter. Øvelse Gemini vil i så fall forbli den nasjonale øvingsarena hvor Forsvaret øver et konkret oppdrag til støtte for politiet, og som dermed kan virke som den primære kilde for erfaringslæring.

Utover Gemini og Gram legger Forsvaret til rette for fire årlige samlede øvingsperioder, Fellesoperative arenaer (FOA) I-IV.³⁸ Hensikten er «å styrke Forsvarets evne til å gjennomføre operasjoner og øke kompetansen på samhandling. Deltakerne vil trene på prosedyrer, samarbeid mellom de respektive land-, sjø- og luftkapasitetene, felles situasjonsforståelse og samhandling» (Forsvaret, 2014b). Disse øvelsene gir FOH verdifull samvirketrening og felles prosedyretrening som indirekte kan øke kvaliteten på støtten til politiet. Øvelsen på Vestlandet i 2013 inkluderte et stort spekter fra kampavdelinger og støtteorganisasjoner, noe som bidro til å øve systemet i fellesoperasjoner ledet fra FOH. Imidlertid involverer fellesoperative arenaene i liten grad politiet slik at effekten av øvelsene opp mot samvirke med politi trolig kan anses som begrenset.

FOHs egenart med en operativ operasjonssentral, kombinert med ulike øvelser, gjør FOH relativt godt forberedt til å kunne samvirke med politiet. Nestkommanderende ved FOH oppsummerer effekten av øvingen slik: «Øvelsene gir oss det utbytte vi trenger», og «Øvelsene dannet grunnlaget for at samvirket og systemene virket ved beredskapshevingen i sommer» (2014) (Tronstad 2014 [intervju]).

4.2.2 FSK og øving med politiet

FSKs evne til å støtte politiet med håndhevelsesbistand øves innenfor flere domener. FSKs øvingsportefølje for å støtte politiet kan ses innenfor egentrening og samtrenting både på taktisk

og operasjonelt nivå. Enhetene på beredskap trenger høy egenkompetanse, samøving med BT på taktisk nivå, systemtrening innenfor *system kontra-terror* og samvirketrening med politimestere og FOH. FSKs øvelser på taktisk nivå og øvelse Gemini virker å være viktige arenaer for samvirkeøving med politiet. Øvelse Gram virker ikke å være like relevant.

FSK er i en særstilling når det kommer til muligheter for trening i forhold til politiet. Da BT må finne en balansegang mellom daglige politioppgaver og trening er ikke FSK bundet opp i rutineoppdrag, noe som gjør at de kan rette all trening inn mot egne kjerneoppgaver. «I beredskapsperioden går all tid med til trening mot beredskapsoppdraget, på alle nivåer og med relativt stor ressurstilgang (helikoptre, fly og fartøyer)» (Stabssjef FSK/HJK, 2011, s. 7).

Ferdighetene bygges og vedlikeholdes i en årlig beredskapssyklus, og avdelingen har en høy treningsstandard både på operatørnivå og som beredskapsenhet (Kristoffersen 2014 [intervju]). Avdelingens høye treningsstandard danner også grunnlaget for samvirket med BT på taktisk nivå. Oppdragene i Afghanistan har gitt avdelingen viktig erfaring i blant annet å skille fienden fra lokalbefolkningen og risikable operasjoner med høy presisjon. Dette påvirker tankesettet for hvordan operasjoner utføres når fienden opererer blant befolkningen. Disse erfaringene kan ha stor overføringsverdi til en eventuell terror situasjon i Norge. Det krevende operasjonsmiljøet har også bidratt til nyvinninger innenfor kapasiteter og utførelse. Slike erfaringer bidrar til å heve treningsstandarden og utvikle en sunn kultur i avdelingen som gjør «avdelingen godt forberedt på å håndtere nasjonal kontraterror uten at uskyldige nordmenn settes i unødig fare» (Stabssjef FSK/HJK, 2011, s. 7)

FSK har satt øving på taktisk nivå med BT i system og avdelingene trener på regelmessige basis sammen minimum en gang per kvartal (Kristoffersen 2014 [intervju]). Dette samarbeidet bidrar til å utvikle taktiske driller og prosedyrer, samt knytte tettere bånd mellom enhetene. «Det er på taktisk nivå det øves tettest, BTs trening med FSK oppleves som tett og realistisk» (Kristoffersen 2014 [intervju]). Samarbeidet mellom FSK og BT på taktisk nivå anser sjefen for FSK som bra og formaliseringen av samarbeidet fra 2012 har forbedret interaksjonen med BT ytterligere (Kristoffersen 2014 [intervju]).

Øvelse Gemini har hatt hovedfokus på å trene det taktiske nivået med vekt på de skarpe enhetene FSK og BT (Politihøgskolen, 2013, s. 37). For Forsvaret utviklet øvelsen seg etter hvert til å bli en fellesoperativ arena hvor hele Forsvarets system kontra-terror øvde. De siste årene har Gemini

³⁸ Målet om å øve fire ganger i året i rammen av FOA er for 2014 redusert til to da andre store øvelser som «Cold Response» og «Noble Ledger» krever prioritering av ressurser.

utviklet seg ytterligere til å bli FSKs viktigste arena for systemøving. Etter 22/7 er det en klar økning i engasjementet og deltakelse fra alle nivåer, der politi, forsvar og regjering stiller med representanter (Kristoffersen 2014 [intervju]). Denne positive interessen fra de ulike nivåene må anses å gi god beslutningstrening på alle nivåer. For FSK gir øvelsen helhetlig trening for alle aktuelle funksjoner i avdelingen. Innsatsenheten får trening på taktisk nivå. Liaison-elementene får trening opp mot aktuelle samarbeidspartnere og sjefen får trening opp mot de aktuelle politimestrene med et sokkelansvar. Videre gir øvelsen verdifull trening med støtteressursene fra Forsvaret. Imidlertid trekker sjefen for FSK frem at spesielt på helikoptersiden har det vært uheldig for øvingsutbytte at ressurstilgangen har vært på et minimumsnivå (Kristoffersen 2014 [intervju]). For den nasjonale beredskapen har gjeninnføringen av Bell helikoptrene på beredskap til støtte for politiet etter 22/7 styrket innsatsevnen, men for realismen og mulighetene til å skaffe et operasjonelt handlingsrom er deltakelsen fra støtteressurser viktig for øvingsutbytte (Kristoffersen 2014 [intervju]). Øvingsutbytte kunne vært større ved alarmøvelsen i 2014 der begrensningene i tilgjengelige helikoptre for selve øvelsen gjorde at politimesteren i dette sammensatte scenario måtte velge å sette inn innsatsenhetene adskilt i tid og rom (FHS & PHS, 2014, s. 6). I hvilken grad støtteressursene skal delta diskuteres i øvingsplanleggingen opp mot ønsket øvingsutbytte versus ressursbruk og andre oppgaver.³⁹ For FSKs del får avdelingen fortsatt et godt treningsutbytte på taktisk nivå. Imidlertid kan redusert tilgjengelighet på støtteressurser medfører at beslutningssystemet over FSK, og også FSK stab, kan få redusert sitt treningsutbytte da de ikke blir satt fullt ut på prøve.

Gemini øvelsen har for FSK utviklet seg i positiv retning. Den gir nå en mer helhetlig realistisk trening, og fremmer samarbeid opp mot aktuelle samarbeidspartnerne i forvars- og politisektoren. Det siste elementet i utviklingen, at Gemini 2014 ble arrangert som en alarm øvelse, er et skritt i riktig retning fordi FSK får øvd eget planverk fra initial varsling frem til og med utførelse. I tillegg gir deltakelse fra alle nivåene større realisme knyttet til behandling av bistandsanmodninger. For at FSK skal komme til aksjon kreves det en politisk godkjenning og den største endringen etter 22/7 er hvor raskt en bistandsanmodning kan komme til skudd (Kristoffersen 2014 [intervju]). Det virker som om lærdommer fra tidligere øvelser kombinert med økt interesse for å delta helt opp på regjeringnivå bidrar til å videreutvikle øvelse Gemini slik at alle nivå får et bedre treningsutbytte. Imidlertid trekker sjef FSK frem en svakhet ved at det er begrenset hva avdelingen får ut av en øvelse. Erfaringene fra beredskapshevingen viser en

³⁹ Rapportene fra 2013 og 2014 tar begge opp at redusert øvingsdeltakelse på helikoptersiden påvirker utbytte av øvelsen i enkelte sammenhenger.

større vilje til å ta avgjørelser i en skarp situasjon sammenliknet med øvelser der beslutningstakerne ikke blir presset til å ta beslutninger på samme måte, selv om den skarpe situasjonen denne gangen «bare» var en beredskapsheving. Øvelse generelt har begrenset verdi da de kun gir en relativt sakte fremgang, mens beredskapsheving gir fortgang i beslutningsprosesser og utvikling av planverk (Kristoffersen 2014 [intervju]). Evalueringen fra 2013 forsterker behovet for å få trent beslutningstakerne. Dette er fordi øvelsen ikke utfordrer «systemet» og beslutningstakerne i systemet i særlig grad. FSK ønsker en større grad av dynamisk spill for å gi reell trening til beslutningstakerne og utfordre de ulike deler av systemet (FHS, 2013b, s. 14-15). Disse inntrykkene samsvarer med allerede nevnte problemer i saksbehandling av bistandsanmodninger versus beredskapshevingen der bistandsanmodninger ble forhåndsgodkjent (Tronstad 2014 [intervju]).

4.2.3 Brig N og øving med politiet

Brig Ns oppdrag og planverk retter seg i første rekke mot den øvre delen av konfliktskalaen. Det er derfor grunn til å anta at øving med politiet ikke gjennomføres i tilsvarende omfang som for FOH og FSK. Intervjuene tyder på Brig N, herunder Tmbn på Østlandet, i liten grad øver sammen med politiet (Jansen 2014 [intervju]). På den ene siden gir øvelse Gram og fellesoperativ arena øvelsene verdifull trening i fellesoperasjoner og oppleves som svært lærerike (Lundnes 2014 [intervju]). På den andre siden gir de redusert samvirketrening opp mot politiet. Oppbyggingen av øvelse Gram gjør at brigadestaben ved noen situasjoner blir utfordret opp mot de sivile etatene, selv om slike utfordringer kunne vært bedre ivaretatt gjennom øvelsesdesignet.⁴⁰ Derimot har det vært andre øvingsinitiativer der brigaden har øvd på å støtte politiet, og dette har blitt opplevd som givende (Lundnes 2014 [intervju]). Disse øvelsene kan i noe grad bidra til å styrke samarbeidet mellom avdelingene på taktisk nivå.

Øvelse Gram er som tidligere beskrevet primært en øvelse for Forsvaret. Den øver dermed brigaden i liten grad opp mot politiet. Samtidig kan øvelse Gram bidra indirekte til støtte ved at beredskapsplanverket øves og utvikles. Beredskapsplanverket kan hevdes å være grunnpilaren brigaden operer ut i fra, også i kriser der eventuelt brigaden får i oppdrag å støtte politiet. Brigadens planoffiser trekker frem at øvelse med bruk av beredskapsplaner påvirker det mentale aspektet. Det kan indirekte gjøre den enkelte mentalt rustet for å raskt respondere ved en krisesituasjon. «Det vi øver gir mening. Øving opp mot noe spesifikt og reelt gjør noe med det

⁴⁰ Forslag for i større grad øve samspill for de taktiske kommandoene med sivile instanser fremmes blant annet i evalueringsrapporten for Gram 2013.

mentale og at evner å rette opp i forhold som avdekkes for å få det bedre ved neste korsvei» (Lundnes 2014 [intervju]). Rapportene nevner også en mental gevinst av å øve med det skarpe planverket. Imidlertid er nok den mentale effekten en individuell opplevelse, og det er problematisk å skulle tilegne dette noe effekt opp mot evnen til å støtte politiet.

Utover trening på selve planverket fremmes i tillegg de to aspektene fellesoperasjoner og læringseffekt som sentrale elementer for å videreutvikle brigaden. «Brigaden er særdeles fornøyd med øvelse Gram. Den har gitt ytterligere forståelse for nasjonal episode- og krisehåndtering i en fellesoperativ ramme» var budskapet i 2011 (Wågan, 2011, s. 9). Tilsvarende i 2013: «Operasjonsplanlegging og utførelse av fellesoperasjoner basert på skarpt planverk har gitt brigadestaben ytterligere forståelse av nasjonale operasjoner i hele konfliktspektret, og øvelsen oppleves som svært lærerik» (FHS, 2013a, s. 18). Selv om «samvirke og koordinering opp mot FOH og sideordnede avdelinger har utviklet seg betydelig...» (FHS, 2013a, s. 18), i tillegg til at planverket øves og læringseffekten er stor, er det fortsatt grunnlag for å hevde at øvelsen ikke gir særlig øving med politiet. Det opplevede behovet fra landstyrkene for funksjoner som ivaretar samarbeidet mot for eksempel Fylkesmenn og politimestre for å gi de landterritorielle avdelinger tilstrekkelig sparring, antyder videre at samvirke øves i liten grad (FHS, 2013a). Et innslag av et slikt samarbeid kunne vært et bidrag for å skape en synergieffekt for samvirke.

Det virker ikke å være noen større nasjonale øvelser for samvirke med politiet der brigaden deltar på permanent basis. Imidlertid har brigaden gjennomført enkelte øvelser hvor det har vært noe samvirke. For det første hadde brigaden en «øvelse i øvelsen» på Gram i 2012 der de deployerte en fremskutt kommandogruppe til Finnmark for å øve koordinering og felles planlegging med samvirkeavdelinger på taktisk nivå. (Lundnes 2014 [intervju]). Erfaringene fra øvelsen har bidratt til at brigaden i år har hatt møter og planlegging med Fylkesmannen og politimestrene i Finnmark, noe som opplevedes som lærerikt for alle parter (Lundnes 2014 [intervju]).

For det andre har brigadens beredskapsstyrke øvd to ganger de siste årene, der brigaden har gått på «krigsfot» og sendt beredskapsstyrken til støtte for politimesteren i Midtre Hålogaland politidistrikt i en krisesituasjon der politimesteren er ansvarlig i sitt område (Lundnes, intervju). Disse to øvelsene har vært svært lærerike og nyttige for samvirket for både politimestere og brigaden. Politimesteren får for eksempel en forståelse for hvor kraftige virkemidler politiet kan få tilgang på dersom behovet skulle oppstå (Lundnes 2014 [intervju]).

For det tredje har Tmbn deltatt med styrker både på øvelse Hovedstad og ved fellesoperativ arena på Vestlandet i 2013 (Jansen 2014 [intervju]). Øvelsen på Vestlandet var i rammen av et begrenset angrep på Norge, mens i øvelse Hovedstad var behov for støtte fra Tmbn til både sikring og evakuering av sivile i rammen av et krisescenario (Jansen 2014 [intervju]). Selv om begge øvelsene prinsipielt sett har elementer av samvirke mot sivile instanser, var Tmbn sin erfaring at de hadde minimalt med planlegging og koordinering med politiet direkte (Jansen 2014 [intervju]). Tmbn inngikk ved begge øvelsene i en militær struktur, slik at planleggingen foregikk kun opp mot overordnet militær avdeling. Disse tre øvingseksemplene er øvinger utenfor den faste øvingsstrukturen. De kan alle ses på som forberedelser som kan bidra til å styrke brigadens kunnskap om samvirke med politiet. Imidlertid virker dette å være noe tilfeldige initiativ, slik at den permanente samøvings-strukturen mangler. Det indikerer videre at det nok gir en begrenset overføringsverdi til operasjonsevnen for å støtte politiet.

Avslutningsvis hemmes samvirket av de begrensede mulighetene til samøving med politiet. «Det er ikke ressurser hverken i brigaden eller politiet for å planlegge samøving» (Lundnes 2014 [intervju]). I politiet virker utfordringen å være det å frigi noen som kan delta på planlegging, og deretter stille ressurser til øving fordi de daglige oppgavene krever de fleste ressursene (Lundnes 2014 [intervju]). I brigaden er kjerneoppgavene innenfor øvre del av konfliktspektre styrende, slik at trening og øving legges primært til disse (Jansen 2014 [intervju]). Både brigadens og politiets begrensinger i ressurser gjør at trening og øving må rettes mot primæroppgavene (Lundnes 2014 [intervju]). Dermed virker det ikke å være rom for samøving uten at dette går utover normale og pålagte oppgavene.

4.2.4 Samlede betraktninger om øving

Meld. St. 29 (2012) og Bistandsinstruksen pålegger Forsvaret og politiet å gjennomføre øvelser jevnlig for å trene aktuelle bistands-situasjoner. «Øvelse i bruk av bistandsinstruksen mellom JD og FD skal gjennomføres minimum en gang i året» (Bistandsinstruksen, 2012, s. 2). Hvordan de militære enheter øver for å kunne yte støtte til politiet er undersøkt i de ulike enhetene. Avsnittet konkluderer rundt hovedfunn fra de respektive enhetene og knyttes mot Forsvarets forberedelser for å støtte politiet gjennom øving.

FOHs øvingsportefølje er i hovedsak knyttet til øvelse Gemini og Gram. Øvelse Gemini virker å gi en direkte effekt da hensikten er å øve støtte politiet. Øvelsen har bidratt til utvikling av prosedyrer, forbedring av planverk og trening fra taktisk til strategisk nivå i begge etatene. Effekten av øvelse Gram kan synes mindre. Gram gir verdifull trening innen fellesoperasjoner og

erfaringene som gjøres har hatt stor effekt for videreutvikling av planer og prosedyrer. Basert på dette kan det hevdes at trening og forbedringer i planverk kan ha en indirekte effekt for evnen til å støtte politiet.

FSK har en godt utviklet øvingsportefølje som bidrar til at avdelingen er godt forberedt til å støtte politiet. Avdelingen utdanner og øver selvstendig, samtidig som FSK på taktisk nivå trener tett opp mot BT og på nasjonalt nivå øver støtte til politiet gjennom Øvelse Gemini. Øvelse Gemini trener videre alle nivå i avdelingen opp mot sine innslagspunkter i politiet. Hovedinntrykket er at alle øvingsarenaene bidrar positivt som forberedelser. FSKs øvingsportefølje er godt utviklet for oppdraget om å støtte politi i maritim kontra-terror, og mye virker å være overførbart til et landsscenario med bakgrunn i samtrening med BT og likhet i systemet og prosedyrer.

Brig Ns øvingsportefølje virker i liten grad å være rettet mot støtte til politiet. Øvelse Gram virker å ha begrenset direkte overføringsverdi, blant annet fordi øvingen foregår fra situasjonen har utviklet seg til en væpnet konflikt og fordi sivile aktører spilles i liten grad. Imidlertid øves beredskapsplanverket. Erfaringer herfra kan antas å gi økt evne til å respondere dersom politiet skulle be om støtte. Brigaden har gjennomført enkelte øvinger der støtte til politiet øves. Disse virker å ha gitt godt utbytte. Imidlertid er disse øvelsene ikke satt i jevnlig system, noe som kan ha begrenset verdi for forberedelser. Funnen knyttet til brigadens øving samsvarer med Larsens forskning som konkluderer med at Hæren fokuserer på høyintensive operasjoner og bruker lite tid på krisehåndtering i øvingssammenheng (Larsen, 2014, s. 70).

Det samlet inntrykket er derfor at i avdelingene som har oppdrag som kan innebære støtte til politiet er øvelse satt i system og øvingsporteføljen gjenspeiler oppdragets karakter. Dette gir seg utslag i at FSK øver tett med politiet, mens FOH primært øver på øvelse Gemini. Brig N prioriterer øving innenfor militære kjerneoppgaver, og følger dermed de politiske styringssignalene da avdelingen ikke har oppdrag til støtte for politiet.

4.3 Kommunikasjonsperspektivet: Hvordan kommuniserer Forsvaret med politiet?

Regjeringen vektlegger økt kommunikasjon gjennom innføringen av et felles sambandssystem. Forsvaret på sin side vektlegger evne til å drive kommando og kontroll som sentralt for å kunne drive operasjoner. Dette innebærer at politi og forsvar bør ha evnen til å kommunisere mellom etatene. Ved å undersøke hva som gjøres for å kunne kommunisere mellom etatene kan det bidra til å

skape et inntrykk av hvordan Forsvaret forbereder seg til samvirke med politiet. De rammene Forsvarets bistand skal ytes innenfor er beskrevet i de politiske føringene, der blant annet bistandsinstruksen regulerer kommandoforholdet. Ved håndhevelsesbistand er JD gjennom den aktuelle politimester sjef, mens Forsvaret støtter politiet. Imidlertid fører militære sjefer kommando over militære avdelinger og disse skal ha selvstendige oppgaver. Følgelig må evne til kommunikasjon, og hvordan dette løses i praksis, vurderes innenfor disse rammefaktorene.

4.3.1 FOH: Evne til kommunikasjon med politiet

I en krisesituasjon der flere etater samvirker er kommunikasjonsevnen viktig for å skape felles forståelse og unngå forsinkende ledd. Undersøkelsen tyder på at mangel på gradert samband og ulik organisasjonskultur har skapt problemer for kommunikasjonsevnen. Samtidig er det stor vilje for konstruktive tiltak for å muliggjøre kommunikasjon. Samarbeidsklimaet oppleves videre som svært godt mellom etatene.⁴¹ Hvordan kommer så dette til uttrykk i praksis?

Politiet har ikke et tilsvarende nasjonalt ledelsespunkt som Forsvaret har gjennom FOH. Der FOH har ansvar for å disponere og prioritere tilgjengelige ressurser, mangler politiet denne kapasiteten i sin organisasjon (Wågan 2014 [intervju]). Den operative evnen til ledelse av politiets resursens ligger hos den enkelte politimester. Det gjør i prinsippet at politimesteren mangler nivået over som tenker helhet, skaffer nødvendig støtt, samt isolerer problemet ved å omfordele ressurser til å håndtere det omkringliggende, slik Forsvarets avdelinger er vant med på øvelser og i operasjoner.⁴² Den fragmenterte organisasjonen i politiet gjør kommunikasjonen mellom etatene utfordrende da det er 27 politidistrikt å forholde seg til for FOH. Imidlertid trekker Wågan frem at POD virker å være i en endringsfase fra å være et direktorat innenfor byråkratiet til å bli en utøvende sentral rikspolitietsenhet (Wågan 2014 [intervju]).

Nestkommanderende ved FOH etterlyser også igjennom intervjuet en tydelig utøvende operasjonell nasjonal ledelse. Intervjuobjektene oppfatter samsvarer med Gjørvi-kommisjonens funn og terrormeldingen som anbefaler at det etableres en nasjonal politioperativ sentral, for å styrke politiets mulighet for sentral styring og koordinering av framtidige kriser (Meld. St. 21, 2012–2013, s. 82).

⁴¹ Utfordringer knyttet til bistandsanmodning og tiltak for å redusere responstiden er tidligere belyst og vil ikke bli diskuteres spesifikt under evne til kommunikasjon.

⁴² Selv om politimesteren leder operasjonen er POD overordnede politimyndighet som behandler bistandsanmodningene.

Erfaringene fra storbrannene i januar 2014 tyder på at det er ingen sivile etater som er organisert og bemannet for å ta operasjonell nasjonal ledelse. Politiet tok ledelsen, selv om de ikke er hovedansvarlig ved en brann. Det er opprettet en statsråd ved SMK med særskilt ansvar for krisehåndtering, men FOH til nå ikke noe inntrykk av hvordan denne funksjonen virker i praksis (Tronstad 2014 [intervju]). POD har ikke den samme rollen som FOH i dag, men Tronstad opplever at POD er i omstilling hvor de synes å styrke den nasjonale rollen. I følge kontreadmiral Tronstad trenger det sivile samfunnet en døgnbemannet operasjonssentral på operasjonelt nivå som kan utøve kommando og kontroll over sivile beredskapsetater, og han ser få andre alternative løsninger enn at POD tar denne rollen (Tronstad 2014 [intervju]). Samarbeidet gjennom øving med FOH gir politiet innblikk i Forsvaret organisering på operasjonelt nivå. Organiseringen av FOHs operasjonssentral kan derfor tjene som inspirasjon for en eventuell omorganisering av POD. Ved beredskapshevingen sommeren 2014 tok POD et operasjonelt ansvar ved at de *satte stab*⁴³ og gjennomførte gradert videokonferanse daglig med FOH for å bygge et situasjonsbilde, og for å ligge i forkant i tilfelle en terrorhandling skulle inntreffe (Tronstad 2014 [intervju]).

Sambandsmateriell for kommunikasjon på tvers av etatene fremstår som mangelfull, til tross for et felles opplevd behov. «Det er en utfordring at politiet og Forsvaret har ulike kommunikasjonsmidler-/linjer når bistandsanmodninger skal behandles. Det vanskeliggjorde saksbehandlingsprosessen og medvirket til unødige lang saksbehandlingstid» (Politihøgskolen, 2012, s. 25). Begge etatene ser et «behov for å utvikle et mer omfattende og permanent gradert tale og bildesamband (VTC) som kan virke internt innenfor sektorene, men også på tvers av disse» (FHS & PHS, 2013, s. 3). Utfordringen er også knyttet til gradert mobilt samband som for sjef FOHs liaisonteam hos utpekte politimestere fortsatt ikke er tilfredsstillende (Wågan, 2012, s. 7). Imidlertid gjøres det flere tiltak for å bedre kommunikasjonsevnen.

For det første er det en utstrakt bruk av liaisonering mellom etatene. FOH og POD har en fast liaison på daglig basis hos hverandre. Ved en hendelse sender FOH ut et liaisonteam til den støttede politimester og forsterker liaisoneringen til POD ved behov (Tronstad 2014 [intervju]). Fordelen ved bruk av liaisoner utover at de skal sørge for samband tilbake til FOH er knyttet til den menneskelige faktoren. Relasjoner utvikles og liaisonene oppleves av politidistriktene som verdifulle rådgivere under operasjonsplanlegging og i beslutningsprosesser (Politihøgskolen, 2012, s. 26). Responstiden til liaisonene som sendes ut kan imidlertid være en svakhet. Det tar

⁴³ Ved en ekstraordinær hendelse og kriser kan politidirektøren ved behov etablere stab for å understøtte PODs

tid å forflytte seg dit behovet er, og i det aktuelle tidsvinduet kan det ofte være begrenset med graderte sambandsmidler som er tilgjengelig.

Det andre tiltaket som gjøres er å utvide det graderte nettverket. Forsvaret er i ferd med å installere sitt graderte nettverk FISBasis H/NS hos viktige samarbeidspartnere i politisektoren for å ha et permanent gradert nett for å bidra til felles situasjonsforståelse og raskere beslutningstaking i kriser (Tronstad 2014 [intervju]). Evalueringen fra Gemini 2014 viser en bedret kommunikasjonssevne da både POD og politidistriktene er blitt tilført gradert IKT-løsning slik at de kan kommunisere direkte med FOH og Forsvarets øvrige aktører (FHS & PHS, 2014, s. 7).

Et tredje moment som bidrar til god kommunikasjon er organiseringen av møtevirksomhet og bruk av gradert VTC. Politidistriktets faste strategiske møter, ledet av politimesteren, bidro til å bygge felles situasjonsforståelse, fatte strategiske beslutninger og få gitt nødvendige fullmakter (Politihøgskolen, 2012, s. 22).⁴⁴ Denne måten å strukturere kommunikasjonen på er tilsvarende den mellom FOH og POD under beredskapshevingen sommeren 2014. Ordninger slik som redegjort for kan bidra til å fremme kommunikasjon mellom etatene.

4.3.2 FSK: Evne til kommunikasjon med politiet

Kommunikasjon på samband mellom FSK og politiet oppleves i noen tilfeller som utfordrende. Årsaken virker å være at det ikke er et gradert sambandssystem for samvirke mellom sektorene, og til en viss grad også mellom nivåene. BT påpeker dette og ønsker en forbedring: «Kryptert kommunikasjon mellom aktørene er en utfordring. For raskere å få tilgang til hverandres informasjon bør en slik løsning prioriteres» (Politihøgskolen, 2012, s. 28). Hvordan kommer så dette til uttrykk? Funnen fra undersøkelsen tyder på at FSK på den ene siden gjennom planverk og operasjonskonsept har utviklet tiltak for å ivareta nødvendig kommunikasjon. Dette kommer til uttrykk ved bruk av liaisoner, utrulling av det såkalte *SOF nettet* og avklarte kommandoforhold.⁴⁵ På den annen side virker det som kulturforskjeller og ulik organisering mellom etatene potensielt kan skape problemer rundt evne til effektiv kommunikasjon.

FSK sender ved håndhevelsesbistand hurtig ut liaisoner til sine aktuelle samarbeidspartnere. Liaisonene er utrustet med et gradert mobilt samband, *SOF nettet*, hvor alle FSKs enheter kan

ledelse- og koordineringsfunksjon, se PBS 1 side 36.

⁴⁴ Bruken av begrepet strategisk må her ses i sammenheng med politiets begrepsbruk der politimesteren er strategisk nivå.

⁴⁵ *SOF nett*: «kallenavn» på gradert samband som brukes av spesialstyrkene.

kommunisere seg imellom (Kristoffersen 2014 [intervju]). Dette innebærer at de utsendte enhetene til politimesteren, BT, FOH og MJK kan kommunisere på et gradert kommunikasjonsmiddel. Fordelen med denne løsningen er at FSK får med sitt personell i de ulike fora og kan bidra som rådgivere inn i de ulike prosessene, samtidig som de kjenner egen avdeling og hurtig kan kommunisere til FSKs organisasjon med den informasjon de trenger. Svakheter ved en slik løsning virker å være at det foregår kommunikasjon på flere andre sambandsnett som FSK kanskje ikke tar del i. Dette er opp til FSK å være bevisst slik at de er representert der det er behov. På taktisk nivå er den tydelige kommando og kontroll avklaringen sentral for hvordan enhetene kommuniserer. FSK og BT opererer på hvert sitt sambandssystem. Ved operasjoner i tilknytning til hverandre samlokaliseres ledelselementene til innsatsenhetene slik at de kan skape felles situasjonsbilde og gjøre nødvendige koordineringer, mens selve innsatsen ledes av respektive militære og sivile sjef (Kristoffersen 2014 [intervju]). Styrken til løsningen med liaisoner og gradert SOF nett virker å være at det koordineres ansikt til ansikt med samarbeidspartnere og liaisonene har god kjennskap til egen avdeling, hva den kan gjøre og hva den trenger av informasjon tilbake. Svakheten ved løsningen viker å være responstiden. Fra varslings er gitt til liaisonelementet er på plass, har FSK noe redusert kapasitet til kryptert kommunikasjon. Imidlertid kan dette kompensere for i noe grad ved bruk av alternative sambandsmidler og andre kanaler i Forsvarets organisasjon.

I følge sjefen for FSK er det enkelte kulturelle og organisatoriske forskjeller som teoretisk sett kan skape utfordringer innenfor samvirke og påvirke en omforent kommunikasjon. Der Forsvaret søker å skape grunnlag for planlegging ut fra en systematisert analyse av situasjonen, virker politiet ikke å bruke en tilsvarende arbeidsmetodikk i samme grad (Kristoffersen 2014 [intervju]). Både i trening og under skarpe oppdrag i Afghanistan søker Forsvaret å løse oppdraget med et analysert situasjonsbilde. FSK har en bemanning som gir de kapasitet til å innhente og analysere informasjon for å bygge et felles situasjonsbilde. Politiet har ikke en like robust organisasjon på lavt nivå, og dermed redusert kapasitet til å bygge et analysert situasjonsbilde (Kristoffersen 2014 [intervju]). Utfordringene virker ikke å være knyttet til vilje, der politi og forsvar søker å spille hverandre god med de ressursene de har. Sjefen for FSK trekker frem av det er en potensiell fare ved at enhetene ser forskjellig på situasjonen, der politiet med begrensede analysekapasiteter på taktisk nivå i større grad kan bli tvunget til å ta beslutninger basert på rådata. Et virkemiddel for å bygge felles forståelse kan være det nyopprettede felles kontraterrorsenter, bestående av PST og E-tjenesten. Effekten av dette fikk etatene et inntrykk av under beredskapshevingen i sommer hvor kontraterrorsentret ga felles

situasjonsvurderinger (Tronstad 2014 [intervju]).⁴⁶ Dette kontraterrorstret er første ledd i å skape samvirke mellom politi og forsvar hvor begge etatene blir forsynt med et sømløst felles situasjonsbilde ovenfra (Kristoffersen 2014 [intervju]).

Den andre kulturelle forskjellen som potensielt kan skape utfordringer knyttet til kommando og kontroll er forskjellene i operasjonell ledelsesevne. Forsvaret har et operativt hovedkvarter som driver operasjoner på daglig basis og som prioriterer bruk av Forsvarets kapasiteter. Dette står i kontrast til politiet som mangler en tilsvarende funksjon i sin organisasjon. FSK og BT deler en bekymring rundt utfordringen ved at operasjonell ledelse av nasjonale ressurser mangler i politiet (Kristoffersen 2014 [intervju]). Teoretisk sett kan 27 politimestere anmode om støtte, uten at det er en enhet i politiet med permanent bemanning som har ansvar og kapasitet til å prioritere ressursbruken og lede politiets ressurser på nasjonal basis (Kristoffersen 2014 [intervju]). Det potensielle problemet med manglende nasjonal ledelse gjorde seg imidlertid ikke gjeldene ved beredskapshevingen sommeren 2014. POD satte da en adhoc organisasjon som prioriterte ressursene (Kristoffersen 2014 [intervju]). Det er likevel verdt å merke seg at siden det var en beredskapsheving var det tid til å sette en slik organisasjon. Organisasjonen virker imidlertid ikke å være prøvd ut ved en tidskritisk hendelse, slik som for eksempel en oppstått krise eller en alarmøvelse som øvelse Gemini 2014. Nestkommanderende ved FOH mener det er en endring i politiet der POD er i ferd med å ta en mer sentral ledelsesrolle samt undersøke mulighetene for å fylle en rolle som nasjonal operasjonell ledelse. Dette vil i så fall kunne gi positive effekter også for FSK og BT.

4.3.3 Brig N: Evne til kommunikasjon med politiet

Planverket til brigaden og øvelsene er, som tidligere diskutert, i liten grad rettet mot støtte til politiet. Hvordan er det så med evnen til å kommunisere med politiet? Hovedfunnene knyttet til kommunikasjonsevne med politiet er at Brig N har manglende kapasitet til å kommunisere på graderte nett, og bruk av liaison er for brigaden viktig for å kunne kommunisere med politiet.

Funnene tilsier at Brig N, i tillegg til det strategiske graderte sambandet til faste installasjoner, ønsker en sambandsarkitektur opp mot nivået over. Hensikten med dette er å ha sambandsmidler som tar større høyde for at brigadens mobile operasjonsmønster (FHS, 2012, s. 16-17).⁴⁷ Mangelen på kommunikasjonsmidler oppleves som en utfordring knyttet til samvirke opp mot

⁴⁶ Felles kontraterrorstret ble opprettet i februar 2014. For mer info: <http://www.nrk.no/norge/slik-har-norge-endret-beredskapen-1.11848956>

⁴⁷ Rapporten er mer detaljerte, men for å unngå bruk av gradert informasjon er teksten en generell fremstilling.

Sjø- og Luftforsvaret, og det er grunn til å forvente tilsvarende problem knyttet til kommunikasjonsevnen med politiet (Lundnes 2014 [intervju]). Dette samsvarer med Tmbn inntrykk, i det de har liten mulighet til kommunikasjon med andre forsvarsgrener og sivile aktører på gradert samband (Jansen 2014 [intervju]). Oppdragets karakter, og hvilket behov det er for hemmeligholdelse rundt oppdrag påvirker hva som kan kommuniseres på hvilke nett. På den ene siden kan informasjon som ikke vurderes som sensitiv eller en varsling om å utløse beredskap være aktuelt på å kommunisere via ugraderte sambandsmidler. Informasjon som vurderes som sensitiv må på den andre siden da nødvendigvis ta lengre tid å kommunisere fordi den må sendes via andre kanaler.

For å bedre kommunikasjonsevnen og derigjennom mulighetene for samvirke anbefaler Brig-N i 2013-rapporten fra øvelse Gram en vektlegging av liaisonering mellom de taktiske kommandoene (Wågan, 2011, s. 10). Tmbn bruker også liaison opp mot samarbeidende avdelinger som et virkemiddel for koordinering ansikt til ansikt, og for å oppnå samband mellom enhetene (Jansen 2014 [intervju]). Med bakgrunn i bruken av liaisonering opp mot de militære samvirkeavdelinger, er det grunn til å anta at liaisonering derfor også kan brukes for å oppnå kommunikasjon med det leddet i politiet der samvirket foregår reelt sett.

Samlokalisering av ledelselementene kan være et annet virkemiddel for å bedre kommunikasjonsevnen (Lundnes 2014 [intervju]). I følge Lundes samlokaliserte Brig N og Sjøforsvarets kommandogruppe fra NORTG sine kommandoplasser på en øvelse.⁴⁸ Dette lettet kommunikasjonen og hadde positive effekter for samarbeidet mellom enhetene (Lundnes 2014 [intervju]). Hvorvidt samlokalisering er en realistisk måte for å bedre kommunikasjon med politiet på for brigaden er usikkert, men dette har likehetstrekk med hvordan FSK samlokaliserer sine kommandoledd med politiet på ulike nivå. Det virker på den ene siden å være grunnlag for å hevde at det med lite samøving med politiet og mangel på gradert sambandsmidler vil kunne være behov for å se på alternative løsninger for å få til et så godt samvirke som mulig. En arena for å øve ulike måter å kommunisere på kan for eksempel være øvelse Gram, hvor spillere i øvingsstaben kan gi arenaer for koordinering og samvirke for brigadestaben. Behovet er fremmet som et generelt ønske om en større sivil spillstab for å gi territorielle styrker større og mer realistisk utbytte (FHS, 2012, s. 18). På den annen side hevder både Jansen og Lundnes i intervjuene at de anser det som lite sannsynlig at brigaden og dens underavdelinger vil bli bruk til støtte for politiet ved kriser som innebærer håndhevelsesbistand. Ved å legge den antakelsen

⁴⁸ NORTG: Norwegian Task Group.

til grunn, kan det være grunnlag for å spørre om ikke brigadens kommunikasjonsevne med politiet er tilpasset behovet.

4.3.4 Samlede betraktninger om kommunikasjonsevne.

For å redusere responstiden, bygge felles situasjonsforståelse, samt drive kommando og kontroll i en større krise må politi og forsvar kunne kommunisere med hverandre. Undersøkelsen har kartlagt hvordan evnen til kommunikasjon virker å være, samt diskutert problemstillinger og tiltak relatert til dette.

Funnene er at FOH virker å ha utviklet gode forutsetninger for kommunikasjon, blant annet gjennom en døgnbemannet operasjonssentral, installeringen av gradert samband hos samvirkepartnere i politiet, og bruk av liaisonering mellom etatene. Imidlertid kan den ulike organiseringen, der en sidestilt nasjonal operasjonssentral i politiet mangler, skape kommunikasjonsutfordringer knyttet til ressursprioritering og ledelsesevne.

FSK virker å ha god evne til kommunikasjon, blant annet gjennom utstrakt bruk av liaisons med eget gradert samband og ved at beslutningstakerne i avdelingen samlokaliserer seg med politiets på samme nivå. Kommunikasjonsevnen forsterkes gjennom jevnlig og tett trening med BT, samt mot aktuelle politidistrikt gjennom øvelse Gemini. Imidlertid kan det ta tid fra varsling til liaisons med samband er hos politiet. Dersom behovet for et gradert samband er kritisk i dette tidsvinduet kan systemet være sårbart.

Brig N på sin side virker å ha liten kapasitet til å etablere gradert samband med politiet. Brigaden øver i liten grad med politiet slik at det er begrensede muligheter for å prøve ut ulike løsninger. Skulle det bli aktuelt for brigaden å støtte politiet, kan imidlertid erfaringer fra brigadens øvelser i den fellesoperative rammen ha en indirekte overføringsverdi. Dette gjelder særlig der samlokalisering av kommandoplasser og bruk av liaison kan være aktuelt.

Det samlede inntrykket er at det er utviklet gode prosedyrer og gjennomført flere tiltak som har vært med og bidratt til at etatene har en relativt god evne til kommunikasjon. Imidlertid gjenstår det fortsatt utfordringer for å ha en sikker og effektiv kommunikasjonsstruktur. Spesielt synes manglende gradert kommunikasjonsutstyr og ulik organisering innad i de to etatene å gjøre effektiv krisehåndtering vanskelig.

5 Avslutning

Hensikten med denne studien har vært å undersøke *hvordan Forsvaret forbereder seg på samvirket med politiet*. Hovedfokuset har vært på kriser som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet, slik som for eksempel et omfattende terrorangrep. Hensikten med dette har vært å undersøke hvilke utfordringer som følges av forberedelser innenfor sivil-militært samarbeid der samvirke og rolleavklaring kan være vanskelig.

Informasjonsgrunnlag har innbefattet graderte øvingsevalueringer og intervjuer av personer med faglig innsikt. Ambisjonsnivået har vært å redegjøre for et område som det er gjort lite forskning på, i håp om å frembringe ny kunnskap og eventuelt skape grunnlag for mer forskning senere. Analysen har omhandlet tre ulike avdelinger, FOH, FSK og Brig N. Hensikten med å velge disse avdelingene var å ha et utvalg fra forskjellig nivåer med ulike oppdrag, slik at analysen kunne bli mer helhetlig og derigjennom generalisere funnene dersom det er mulig.

Hvordan Forsvaret forbereder seg på samvirke har vært undersøkt gjennom tre utledede forskningsspørsmål fra samvirkeprinsippet. Funnene fra forskningsspørsmålene 1) Hvordan er det militære *planverket* utformet for å støtte politiet, 2) Hva kjennetegner Forsvarets *øvingssportefølge* med politiet, og 3) Hvordan *kommuniserer* Forsvaret med politiet, er redegjort for i forrige kapittel. Hvert forskningsspørsmål er videre avsluttet med en diskusjon knyttet til de viktigste funnene og deres betydning opp mot problemstillingen. Hvilke allmenne slutninger er det så mulig å utlede fra den overordnede problemstillingen?

For det første virker oppdrag å gjenspeile forberedelsene for å kunne støtte politiet i de undersøkte avdelingene. Der en avdeling har et oppdrag til støtte for politiet er forberedelsene gjennomgående gode, mens de virker å være tilsvarende mangelfulle der en avdeling ikke har et slikt oppdrag. Der FSK har et konkret oppdrag om å bistå politiet innenfor maritim kontra-terror er forberedelser satt i system gjennom planverk, trening og øvelser og prosedyrer for kommando og kontroll opp i mot politiet. For FOH er det en tilsvarende tendens, men her virker planer og prosedyrer i første rekke å omhandle bistandsanmodning, beredskapstiltak og koordinering med politiet. Brig N som ikke har noen tydelig tildelt rolle, virker i liten grad å legge vekt på denne type innsats og forberedelser. Brig N virker på den annen side å fokusere mot de dimensjonerende oppgavene. Dette tyder på at avdelingene lojalt følger opp de politiske føringer, ved at ressursene brukes mot de tildelte oppgaver.

For det andre virker det å være en stor grad av kontinuitet i oppgaver hos de undersøkte avdelingene, og det virker dermed ikke å være grunnlag for å hevde at 22/7 har medført større endringer i forberedelse mot disse. Støtte til håndhevelsesbistand er et oppdrag både FSK og FOH har hatt over tid, på samme måte som Brig Ns kjerneoppdrag har vært rettet mot sikkerhetspolitisk krisehåndtering og væpnet konflikt. Imidlertid virker forberedelsene for å støtte politiet å være mer formalisert de senere årene. Dette virker å komme av at det er stilt tydeligere krav til det sivil-militære samarbeidet i styrende dokumenter etter 22/7. Gjørsv-rapporten kritiserer flere forhold ved den nasjonale evnen til krisehåndtering, der særlig politiets ledelsesevne ikke fungerte tilfredsstillende. Med bakgrunn i slik kritikk virker det som at politietaten har økt pågangen mot Forsvaret for å utvikle bedre samvirketrening og beredskapsevne. Innad i undersøkelsesenheter kan det være grunn for å hevde at kritikk av andre etater og anbefalinger fra styrende dokumenter har ført til økt bevissthet rundt eget ansvar. Behovet for å forbedre egen evne til støtte, blant annet gjennom forbedrede beredskapsplanverk, større deltakelse på øvelser og forbedret kommunikasjon med politiet, har blitt tydeligere. Dermed kan det være grunnlag for å hevde at 22/7 har hatt liten innvirkning på innretningen av Forsvarets oppdrag, men en positiv effekt på kvaliteten av innretningen.

For det tredje virker planer, øvelser og evne til kommunikasjon alle å ha vært gjennom en betydelig forbedring de siste årene. Det virker å være stor oppmerksomhet i sivil og militær sektor rundt behovet for å forberede seg på en eventuelt ny krise. Politiet og embetsverket i justissektoren har et behov for å øve, og Forsvaret virker å ha en relevant og attraktiv arena gjennom øvelser som Gemini, fordi den kan være tilpasset behovet for sivil-militær øving. Øvelsene har skapt større bevissthet om krisens sektorovergripende innvirkning, og rundt hvilke behov de ulike aktørene har. FOH opplever et større behov og vilje fra alle nivåer i justis- og forsvarssektoren til å delta på øvelser der sivil-militær krisehåndtering trenes. Den økte deltakelsen kan skyldes alvoret som ble utløst av terrorhandlingene 22/7, der politiet og sivile myndigheter som hovedansvarlige føler ansvar for å forebygge lignede hendelser. Den sektorovergripende deltakelsen ser ut til å ha hatt en positiv effekt, både på planverket og på måten sektorene øver på. Evalueringene viser flere forhold i planverket som bør forbedres.

Samtidig er det mulig å spore konkrete tiltak som blir gjort for å utbedre disse til neste års øving. I tillegg utvikles øvelse Gemini for å skape mer reell trening for alle nivåer på sivil og militær side. Dette virker indirekte å bidra til en forbedring av kommunikasjonsevnen. Øvelsene avdekker svakheter i organisasjonene og ved deres egne sambandsløsninger, noe som igjen

bidrar til å utvikle bedre prosedyrer og fordeling av graderte sambandsløsninger. Det synes å være grunnlag for å hevde at planverk og øvelser har hatt en god kvalitetsmessig utvikling etter 22/7. Kvalitetshevingen kan forklares ved at det innad i Forsvaret, hos politiet og på politisk hold i de to sektorene er mer oppmerksomhet rettet mot krisehåndtering.

Til slutt viser analysen at forskjellen i organisasjonskultur kan være en potensiell svakhet for reaksjonsevnen i den første tidskritiske fasen av en krise. For politiets vedkomne virker studien å forsterke behovet for en strukturell endring med en bemannet nasjonal operasjonssentral på operasjonelt nivå, slik Gjörv-kommisjonen og terrormeldingen adresserer. Dette for å styrke evnen til raskere bygge situasjonsbevissthet, mobilisere nødvendige ressurser, og prioritere ressurser på landsbasis ved større kriser. For Forsvaret ligger den potensielle svakheten i evne til å respondere og opprette nødvendig gradert samband i en fase der informasjonsbehovet er stort. En endring mot en nasjonal operasjonssentral i POD vil styrke kommunikasjonen med Forsvaret fordi faste sambandsløsninger kan opprettes mellom etatene. Dermed trengs det færre sektorovergripende innslagspunkter, og informasjonsutvekslingen kan potensielt sett gå raskere.

Hvilke styrker og svakheter er det så ved studien? Et hovedspørsmål kan være om det er mulig å generalisere funnene fra de tre enhetene til Forsvaret som sådan. Styrken til studien ligger i tilgangen på vanskelig tilgjengelig kildemateriale som evaluerer etatenes forberedelser. Dette gjelder spesielt intervjuer med personell med dybdeinnsikt i egne avdelinger.

Evalueringsrapportene er utarbeidet med innspill fra deltakende enheter, og har i tillegg vært gjennom en intern kvalitetssikringsprosess. Dette innebærer at de funn som gjøres for de respektive enhetene bør ha høy intern gyldighet. Svakheten ved studien ligger i at med unntak av de felles øvingsevalueringene fra øvelse Gemini er resterende informasjon til analysen hentet fra forsvarssektoren. Dette har vært et bevisst valg for å gjøre studien gjennomførbar, men det er en fare for at studien kan ha gått glipp av innspill fra politietaten som kunne nyansert funnene. Således vil kanskje funnene ha en noe ensidig vinkling.

Øvelse Gram virker ikke å ha direkte overføringsverdi da innslaget av aktører fra politietaten er såpass lite. Øvelsen er imidlertid viktig da den er en av to årlige nasjonale øvelser, der øving gir kontinuerlig forbedring av planer og prosedyrer, og derigjennom kan det ha en indirekte effekt på evnen til å støtte politiet. Det virker imidlertid som at det å trekke entydige konklusjoner fra øvelse Gram kan svekke validiteten for å kunne generalisere, slik at funnene fra Gram gis noe mindre oppmerksomhet.

Avdelingene i undersøkelsen utgjør på den ene siden et representativt utvalg for å kunne generaliseres fordi utvalget gir et innblikk på alle de viktigste nivåene i Forsvaret og fordi det er et stort antall personer i de tre enhetene, særlig i Brig N. FOHs overordnede ansvar vedrørende samordning og FSK øremerking mot politiet for kontra-terror innebærer at de er representative for støtte til politiet. På den annen side er ikke enheter i Luft- og Sjøforsvaret undersøkt, og det kan være enheter som for eksempel HV, Kystvakten og helikopteravdelinger som er mer representative enn Brig N vedrørende støtte til Politiet. Brig N fokus mot tradisjonelle forsvarsoppgaver bidrar imidlertid til et balansert bilde. Dermed kan det være grunnlag for å hevde at de tre avdelingene utgjør et representativt utvalg for Forsvaret.

Basert på denne studien kan det hevdes at Forsvaret forbereder seg godt til å støtte politiet i de avdelingene som har håndhevelsesbistand i sin oppdragsportefølje. Avdelinger som ikke er tiltenkt konkrete oppdrag innenfor håndhevelsesbistand virker på den annen side å drive få målrettede forberedelser for å støtte politiet. De politiske styringssignalene følges dermed opp fordi avdelingene fokuserer på sine kjerneoppgaver, og ikke bruker ressurs på andre oppgaver. Imidlertid kan det hevdes at økt fokus mot krisehåndtering generelt i samfunnet, og tiltak slik som for eksempel utviklingen av nasjonalt beredskapsplanverk, fellesoperative øvelser og støtte til alminnelig bistand, kan ha en indirekte effekt på Forsvarets evne til å støtte politiet.

Denne studien har søkt å se på forberedelser for Forsvaret under ett. Dette er problematisk da Forsvaret besitter et vidt spekter av avdelinger og kapasiteter. Dermed bør denne studien betraktes som innledende grunnforskning som kan følges opp med mer spesifikke studier rettet mot kapasiteter eller avdelinger. Studier, slik som Ingunn Gustavsens om cyberforsvaret i sivil-militært samarbeid i en cyberkrise (Gustavsens, 2014), kan være et eksempel på en slik mer spesifikk studie. Funnene i denne studien for Brig N virker å bekrefte funnene i Rune Larsens studie der Hærens innretning er mot høyintensitets krigføring og temaet rundt krisehåndtering gis lite fokus i den totale ressursrammen, selv om det er skjedd en mental endring de senere år (Larsen, 2014, s. 73). Studiens funn indikerer noen konkrete sektorovergripende retninger det kan forskes videre på. Det ene synes å være en undersøkelse om etatenes opplevde behov for samvirke, herunder innenfor hvilke områder og hvordan et samvirke bør være. Det andre området retter seg mot oppbyggingen av en nasjonal operasjonssentral i politiet, og kan omhandle begge etatene for å undersøke hvilke behov en slik operasjonssentral skal fylle og hvordan det kan organiseres for å oppnå ønsket effekt.

6 Litteraturliste

- Anundsen, A. (2014). Tiltakene må gjennomføres. *Norges Forsvar*, 2014(01), 22-24.
- Barth Eide, E. (2006). Politikk mot terror – hvilke midler har vi? Hentet 05.09, 2014, fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/taler-og-artikler/2006/politikk-mot-terror--hvilke-midler-har-v.html?id=113556>
- Berli, E. (Red.). (2012). *Innblikk i Fellesoperasjoner - synergi gjennom felles innsats*. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Bistandsinstruksen. (2012). FOR 2012-06-22 nr 581: Instruks om Forsvarets bistand til politiet. fra <http://www.lovdatabank.no/for/sf/in/xo-20120622-0581.html>
- Bjerga, K. I., & Håkenstad, M. (2013). Hvem eier krisen? Politi, forsvar og 22. juli. I T. Heier & A. Kjølberg (Red.), *Mellom fred og krig: norsk militær krisehåndtering* (s. 54-74). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bråten, O. A. (2013). *Håndbok i krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- DSB. (2013). *Nasjonalt Risikobilde 2013*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) Hentet fra http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2013/Tema/NRB_2013.pdf.
- Dyndal, G. L., & Simonsen, S. (2013). Krisehåndtering. *Minerva nett*, 6.
- E-tjenesten, NSM, & PST. (2013). TRUSLER OG SÅRBARHETER 2013, Samordnet vurdering fra E-tjenesten, NSM og PST. Oslo.
- Ekhaugen, L. (2014). Samordning av virkemidler: "den norske modellen". I T. Heier, A. Kjølberg & C. F. Rønnfeldt (Red.), *Norge i internasjonale operasjoner - Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (s. 101-110). Oslo: Universitetsforlaget.
- Engebretsen-Skaret, S. S. (2013). Spesialstyrker i norsk krisehåndtering. I T. Heier & A. Kjølberg (Red.), *Mellom fred og krig: norsk militær krisehåndtering* (s. 142-159). Oslo: Universitetsforlaget.
- Espenes, Ø. (2010). Forsvaret og Politiet - lovhjemler og "bistandsinstruksen". I G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 277-278). Bergen: Fagbokforlaget.
- Etterretningstjenesten. (2014). *Etterretningstjenestens vurdering FOKUS 2014*. Forsvaret Hentet fra <http://m.forsvaret.no/om-forsvaret/fakta-om-forsvaret/publikasjoner/Documents/Fokus-2014.pdf>.
- FHS. (2012). *Erfaringsrapport etter øvelse GRAM 2012 (B)*. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- FHS. (2013a). *Erfaringsrapport etter øvelse GRAM 2013 (B)*. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- FHS. (2013b). *Evalueringsrapport: Vedlegg C - Forsvarssektorens innsats - øvelse Gemini 2013 (B)*. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- FHS. (2014). *Erfaringsrapport - Øvelse Gemini 2014: Vedlegg A Erfaringsrapport fra Forsvarssektoren (B)*. Oslo: Forsvarets Høgskole og Politihøgskolen.
- FHS, & PHS. (2013). *Evalueringsrapport: Sammendrag og hovedfunn øvelse Gemini 2013*. Oslo: Forsvarets Høgskole og Politihøgskolen.
- FHS, & PHS. (2014). *Erfaringsrapport - Øvelse Gemini 2014: Hovedrapport (B)*. Oslo: Forsvarets Høgskole og Politihøgskolen.
- Fimreite, A. L., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2014). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I A. L. Fimreite, P. Lango, P. Lægreid & L. H. Rykkja (Red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2 utg., s. 11-34). Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvaret. (2013). Forsvarets viktigste øvelse. Hentet 07.09, 2014, fra <http://forsvaret.no/aktuelt/publisert/Sider/Gram.aspx>
- Forsvaret. (2014a). Brigaden. fra <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/haren/avdelinger/brigadenord/Sider/brigadenord.aspx>
- Forsvaret. (2014b). Felles øvingsperioder. Hentet 26.09, 2014, fra <http://forsvaret.no/aktuelt/ovelser/Sider/FOA-II.aspx>

- Forsvaret. (2014c). Forsvarets operative hovedkvarter. fra <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/operativt-hovedkvarter/Sider/operativt-hovedkvarter.aspx>
- Forsvaret. (2014d). Forsvarets spesialstyrker fra <http://forsvaret.no/om-forsvaret/organisasjon/Sider/spesialstyrkene.aspx>
- Forsvaret. (2014e). Gemini. Hentet 07.09, 2014, fra <http://forsvaret.no/aktuelt/ovelser/Sider/Gemini.aspx>
- Forsvarets Stabsskole. (2007). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Forsvarets Stabsskole. (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. utkast godkjent juli 2014, men ikke utgitt pr nå: Forsvarsstaben.
- Forsvarsdepartementet. (2007). *Støtte og samarbeid - Det moderniserte totalforsvarskonseptet*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2013). *Forsvarets bistand til politiet og Forsvarets ansvar for å avverge luftbårne terroranslag*. Regjeringen Stoltenberg II
Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fd/Nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2013/forsvarets-bistand-til-politiet-og-om-fo.html?id=732660>.
- Gustavsen, I. H. (2014). *Sivil-militært samarbeid i en cyberkrise: En studie av Cyberforsvarets rolle dersom sivil elektronisk kommunikasjonsinfrastruktur rammes av et cyberangrep*. Master, Forsvarets Høgskole, Ingunn Harildstad Gustavsen, Oslo.
- Hammersmark, J. I. (2010). *Utviklingen av norske spesialstyrker: symbolik eller militær nytteverdi*. Mastergradsavhandling Forsvarets stabsskole, John Inge Hammersmark, Oslo.
- Heier, T. (2012). Forsvaret til Libya 2011. Klar til strid? *Oslo Files*(4), 39.
- Heier, T. (2014). Hvordan påvirker internasjonale operasjoner Forsvaret? I T. Heier, A. Kjølberg & C. F. Rønnfeldt (Red.), *Norge i internasjonale operasjoner: Militærmakt mellom idealer og realpolitikk* (s. 225-236). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2 utg.). Kristiansand: Høyskoleforl.
- Kjølberg, A. (2013). Hva er krisehåndtering? I T. Heier & A. Kjølberg (Red.), *Mellom fred og krig: norsk militær krisehåndtering* (s. 21-44). Oslo: Universitetsforlaget.
- Larsen, R. (2014). *Hæren i sikkerhetspolitiske kriser: hvor relevant?* Master Forsvarets Høgskole, Rune Larsen, Oslo.
- Letvik, H. (2013, 31.okt). Riksadvokaten med sterk kritikk av lovforslag, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/incoming/Riksadvokaten-med-sterk-kritikk-av-lovforslag-7357160.html>
- Meld. St. 21. (2012–2013). *Terrorberedskap*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-21-20122013.html?id=718216>.
- Meld. St. 29. (2011–2012). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-29-20112012.html?id=685578>.
- NATO. (2005). What is Article 5? Hentet 10.10, 2014, fra <http://www.nato.int/terrorism/five.htm>
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste Informasjonsforvaltning.
- NOU 2012:14. (2012). Rapport fra 22. juli-kommisjonen Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/nou-er/2012/nou-2012-14/21.html?id=697401>
- NOU 2013:9. (2013). Ett politi - rustet for å møte fremtidens utfordringer *Politianalysen* Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2013/nou-2013-9.html?id=730815>
- POD, & FOH. (2014). *Overordnet samhandlings-og samarbeidsavtale mellom politiet og Forsvaret*. Politidirektoratet og Forsvarets operative hovedkvarter.

- Politidirektoratet. (2011). *PBS 1 Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politihøgskolen. (2012). *Evalueringsrapport: Politiets innsats øvelse Gemini 2012*. Oslo: Politihøgskolen.
- Politihøgskolen. (2013). *Evalueringsrapport: Justissektorens innsats øvelse Gemini 2013*. Oslo: Politihøgskolen.
- Prop. 73 S. (2011–2012). *Et forsvar for vår tid*. Oslo: Forsvarsdepartementet Hentet fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-73-s-20112012.html?id=676029>.
- PST. (2014). *Åpen trusselvurdering 2014*. Politiets sikkerhetstjeneste Hentet fra http://www.pst.no/media/67044/PSTs_tv2014.pdf.
- Solberg, E., & Anundsen, A. (2014, 14.02). Styrket beredskap, *Aftenposten*. Hentet fra <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Styrket-beredskap-7469884.html#.UwXvEenbMU8>
- Solhaug, P.-J. (2014). Politiet og Forsvaret. *Forsvarets Forum*(9), 95.
- Stabssjef FSK/HJK. (2011). Støtte til politiet i kontraterror. *Jegerbudstikka*(Desember 2011), 6-7.
- Stoltenberg, J. (2011, 08.10). Forsvaret styrker politiet, *Dagens Næringsliv*.
- Tangen, A. (2010). Terrortrusselen i Norge. I G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig* (s. 261-264). Bergen: Fagbokforlaget.
- Vanebo, J. O. (2011). Institusjonell ombygging av staten og offentlig sektor. I T. Busch, E. Johansen, K. K. Klausen & J. O. Vanebo (Red.), *Modernisering av offentlig sektor - Trender, ideer og praksiser* (3.utgave utg., s. 22-33). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wågan, O. R. (2011). *Erfaringsrapport etter øvelse GRAM 2011 (B)*. Oslo: Forsvarets Høgskole.
- Wågan, O. R. (2012). *Erfaringsrapport etter øvelse GEMINI 2012 (B)*. Oslo: Forsvarets Høgskole.

Vedlegg A, Forkortelser

| | |
|--------|---|
| BRIG N | Brigade Nord |
| BT | Beredskapstroppen (ved Oslo Politidistrikt) |
| CPX | Kommandoplassøvelse |
| DSB | Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap |
| FD | Forsvarsdepartementet |
| FHS | Forsvarets høgskole |
| FOH | Forsvarets operative hovedkvarter |
| FOA | Fellesoperativ arena |
| FSJ | Forsvarssjefen |
| FSK | Forsvarets Spesialkommando |
| FSTS | Forsvarets Stabsskole |
| GIH | Generalinspektøren for Hæren |
| HMKG | Hans Majestets Kongens Garde |
| HV | Heimevernet |
| ISAF | International Security Assistance Force |
| JD | Justis- og beredskapsdepartementet |
| K2 | Kommando og kontroll |
| KSE | Krisestøtteenheten |
| MJK | Marinejegerkommandoen |
| NABE | Nasjonal beredskap |
| PM | Politimester |

| | |
|------|--|
| POD | Politidirektoratet |
| PTA | Primary Training Audience |
| ROE | Rules of engagement (engasjementsregler) |
| SMK | Statsministerens kontor |
| SOP | Standard operasjons prosedyrer |
| TMBN | Telemark Bataljon |
| UD | Utenriksdepartementet |

Vedlegg B, Respondentoversikt

Respondentene presenteres her i kronologisk rekkefølge basert på når de ble intervjuet.

Oberst Frode Kristoffersen, intervjuet ved FSK fredag 15. aug 2014. Kristoffersen er sjef Forsvarets Spesialkommando. Han har tjenestegjort ved FSK fra 2000, inkludert flere deployeringer til Afghanistan. Han har direkte relevant erfaring som sjef taskgroup (TG) 22.juli 2011, og som sjef FSK på øvelse Gemini og ifbm beredskapshevingen juli 2014. Videre har han vært FSK POC til beredskapstroppen (BT) i flere år, samt arbeidet sentralt ved Spesialstyrkeavdelingen i Forsvarsstaben (FST/SOF). Kristoffersen har utdanning fra Krigsskole 1 og 2, samt USMC CSC (Command Staff College).

Kaptein Lars Jansen, intervjuet i Ormen Lange, Rena Leir fredag 15. aug 2014. Jansen er S3 Plan i Tmbn. Han har relevant erfaring fra stillingen som S3 Tmbn 2013-2014, hvor han blant annet reviderte avdelings planverk blant annet innenfor beredskapstiltak og krisehåndtering. Jansen har utdanning fra Krigsskole og USMC EWS (Expeditionary warfare school) 2012-13.

Oberstløytnant Ole Roger Wågan, intervjuet ved FHS fredag 22. aug 2014. Wågan er senior stabsoffiser ved Senter for Militære Erfaringer (SME). Han har relevant erfaring ved at han har deltatt i evalueringsteamet til større øvelser som Øvelse Gemini og Øvelse Gram siden 2010, og har på vegne av SME stått for evalueringsrapportene etter disse øvelsene. Han har videre støttet de fire årlige øvelsene relatert til Fellesoperative arena. I tillegg har Wågan jobbet 8 år innenfor operasjoner ved J3 og trening ved J7 på Fellesoperativt Hovedkvarter i Stavanger slik at han har meget god innsikt i det operasjonelle nivå og hovedkvarterets planverk. Wågan har utdanning fra Krigsskolen og Forsvarets stabsskole.

Major Harald Lundnes, intervjuet ved FHS mandag 25. aug 2014. Lundnes er Ass G5 Plan, Nasjonal beredskap, i Brig N. Han har relevant erfaring både fra sin tjeneste i politiet og fra sin stilling hvor jobber med nasjonalt beredskapsplanverk. Videre har han jobbet i HSTY OPS og i 2013 var han elev ved kurset Nasjonal beredskap og krisehåndtering som arrangeres av PHS og FHS. Lundnes har utdanning fra Politihøgskolen, Krigsskolens kvalifiseringskurs og kurset Nasjonal beredskap og krisehåndtering.

Kontreadmiral Håkon Tronstad, intervjuet på VTC tirsdag 26. aug 2014. Tronstad er nestkommanderende Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Han har relevant erfaring fra sin nåværende stilling der han blant annet fungerte som sjef under den nasjonale beredskapshevingen ifbm terrortrusselen mot Norge i juli 2014. Videre har han 5 år i USA ved «NATOs Striking Fleet Atlantic», som hadde ansvaret for å beskytte USA etter 9/11, hvor han ledet «crisis action team» som la planene for å hindre et nytt angrep og iverksatte aktive tiltak. Tronstad har utdanning fra Sjøkrigsskolen, Sjøforsvarets stabsskole I, Fransk stabsskole II, Forsvarets Høgskole totalforsvarskurset og NATO Defence College

Vedlegg C, Informasjonsskriv

Innledning

Jeg vil på forhånd takke deg for at du lar deg intervju i forbindelse med min masteroppgave. Jeg setter stor pris på det, og det vil være til hjelpe for å besvare mitt forskningsspørsmål. Hensikten med dette skrevet er å informere om forskningsprosjekt og intervjuet.

Masteroppgaven

Hensikten med oppgaven er å beskrive nasjonal krisehåndtering med hovedfokus på Forsvaret og undersøke hvordan Forsvaret forbereder seg til å støtte politiet ved et krevende krise-scenario. Den overordnede problemstillingen er: *Hvordan forbereder Forsvaret seg i forhold til samvirke med politiet på kriser som er ledet av Justis- og beredskapsdepartementet?*

Oppgaven skal leveres høsten 2014. I tillegg til den skriftlige oppgaven vil det være en muntlig eksamen før endelig sensur foreligger. Oppgaven vil bli trykt opp i fem eksemplarer og i tillegg bli lagt ut av FHS biblioteket på internett: <http://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/99835>

Intervjuet

Du vil som intervjuobjekt være en førstehåndskilde som kan bidra til å besvare deler av studien. Du er anbefalt og utvalgt som intervjuobjekt med bakgrunn i din kompetanse og tjenestefunksjon. Jeg har som utgangspunkt ikke tenkt å anonymisere informasjon fra intervjuet, men jeg vil kunne etterkomme anonymisering hvis dette er ønskelig.

Jeg ønsker å holde oppgaven ugradert slik at den kan være tilgjengelig for flest mulig lesere. Skulle det imidlertid fremkomme gradert informasjon underveis i intervjuet er det viktig at du gjør meg oppmerksom på det slik at lydfilen kan oppbevares iht Forsvarets bestemmelser for gradert informasjon.

Studien er innrapportert til Personvernforbundet for forskning, og all informasjon vil bli behandlet i tråd med Personvernforbundets retningslinjer og i henhold til generelle forskningsetiske retningslinjer.

Jeg regner med at intervjuet vil vare ca 1 time. Du vil i forkant motta en intervjuguide på epost slik at du kan forberede deg til intervjuet. Jeg vil ta opp intervjuet på diktafon og ta notater underveis. Lydfilen vil bli lagret på min skole-pc, og den vil kun være tilgjengelig for meg og min veileder ved FHS.

Ta forbindelse med meg på tlf: 40107397 eller epost: gpettersen@fhs.mil.no ved spørsmål om prosjektet. Veileder Oblt Tormod Heier kan også kontaktes på telefon 47642420 ved eventuelle spørsmål.

Med vennlig hilsen

Geir Pettersen

Major

FHS/Masterstudiet

Vedlegg D, Samtykke erklæring

Jeg samtykker i å bli intervjuet i forbindelse med masteroppgaven til Geir Pettersen. Jeg er klar over at jeg vil bli identifisert i den ferdige oppgaven og eventuelle andre skriftlige publikasjoner fra prosjektet.

Sted og Dato:.....

.....

Respondent

.....

Geir Pettersen

(FHS/Masterstudiet)

Vedlegg E, Intervjuguide

Hensikten med denne oppgaven er å beskrive nasjonal krisehåndtering med hovedfokus på Forsvaret og undersøke hvordan Forsvaret forbereder seg til å støtte politiet ved et krevende krise-scenario. Den overordnede problemstillingen er: *Hvordan forbereder Forsvaret seg til samvirket med politiet i kriser som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet?*

Oppgaven fokuserer på perioden fra 2011 frem til i dag. Den bygger på den politiske bestillingen der samvirkeprinsippet er en nyvinning i stortingsmelding 29, *Samfunnssikkerhet*. Undersøkelsen tar utgangspunkt i samvirkeprinsippets retningslinjer, som «stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering» (Meld. St. 29, 2011-2012, s. 39), når undersøker hvordan Forsvaret forbereder seg til samvirke med politiet. For å få et mer helhetlig bilde av Forsvarets forberedelser er Brig N, FSK og FOH utvalgte enheter fra Forsvaret.

Noe mer bakgrunnsinformasjon for oppgaven

Norges evne til nasjonal krisehåndtering og samfunnssikkerhet er blitt satt på prøve gjennom hendelser som flodbølgekatastrofen i Thailand 2004 og terrorhandlingene 22. juli 2011. Samfunnssikkerhet og nasjonal beredskapsevne er etter slike hendelser både evaluert og forsøkt forbedret. Tiltakene fra myndighetene etter 2011 går i retning av en mer sentralisert styring og vektlegger økt samhandling mellom beredskapsaktørene. Forsvaret besitter en del ressurser politiet ikke disponerer, og regjeringens krav til beredskapsaktørene om å utnytte samfunnets totale ressurser til beste for samfunnssikkerheten innebærer at Forsvaret forventes å stille ressurser for å øke den nasjonale krisehåndteringsevnen. Forsvarets rolle ved nasjonal krisehåndtering er primært støtte til politiet, og er regulert blant annet gjennom st.meld. 29 *Samfunnssikkerhet*, st.prop 73s *Et forsvar for vår tid* og *Bistandsinstruksen* fra 2012. Det virker, til tross for slike reguleringer, å være gråsoner i samvirke mellom politi og forsvar relatert til alvorlige tilsiktende hendelser hvor politiet har lederrollen og krisehåndteringen krever samhandling, men hvor hendelsen ikke direkte blir ansett som et angrep på Norge som nasjon. Debatten rundt utfordringene knyttet til samvirke mellom politi og forsvar i etterkant av 22.juli fanget min interesse og er grunnlaget for at jeg valgte dette tema for masteroppgaven.

Hensikt med intervju

Intervju en sentral kilde for å besvare problemstillingen da undersøkelsen gjelder en begrenset tidsperiode, og tematikken er relativt sett ny, slik at det forefinnes dessverre en redusert mengde skriftlig materiale å analysere. Hensikten med intervju er dermed å få dybde i undersøkelsen utover de skriftlige kildene.

Jeg ønsker å holde oppgaven ugradert slik at den kan være tilgjengelig for flest mulig lesere. Skulle det imidlertid fremkomme gradert informasjon underveis i intervjuet er det viktig at du gjør meg oppmerksom på det slik at lydfilen kan oppbevares iht Forsvarets bestemmelser for gradert informasjon.

Tema for intervju

Ved å bruke samvirkeprinsippet har jeg utledet tre områder som kan nyttes for å se på forberedelser til krisehåndtering. For det første vil man kunne forberede seg gjennom planverk og prosedyrebeskrivelser. For det andre vil samøving og interne øvelser rettet mot krisehåndtering styrke evnen til både samvirke mellom enhetene og øke avdelingens egne ferdigheter. For det tredje vil samvirke kreve en evne til å kommunisere, drive kommando og kontroll(K2), mellom enhetene og for ledelsene på ulike nivå. Utover planverk, øvelser og kommunikasjonsevne kan det være andre momenter som fremmer eller hemmer samvirke, slike momenter er også ønskelig at fremkommer under intervjuet. Forsvarets nasjonale øvelser Gemini og Gram, samt politiets øvelse Tyr er sentrale som utgangspunkt for å evaluere og måle undersøkelsen opp mot. Bruk derfor disse så langt det er mulig som referanse relatert til spørsmål 1- 4. Intervjuet vil ta utgangspunkt i hovedspørsmålene under, hvor underpunktene kan nyttes for å utdype opp mot hovedspørsmålet.

1. Hvordan vil du generelt og helt fritt beskrive samvirke med politiet relatert til krisehåndtering?
 - a. Hva fungerer godt og hvilken positiv utvikling har det vært de siste årene?
 - b. Er det områder som oppleves som utfordrende?

2. I hvilken grad forbereder avdelingen seg på samvirke med politiet gjennom planverk, scenariobeskrivelser, prosedyrebeskrivelser, varslingsrutiner og beredskapstiltak. (Sett med utgangspunkt i øvelse Gemini, Gram og Tyr)
 - a. Har avdelingen planverk for krisehåndtering?
 - i. Hvordan er dette utviklet etter 22.juli 2011?

- ii. Hva vil du trekke frem som bra ved planverket, og på hvilke områder bør planverket videreutvikles til det bedre?
 - iii. I hvilken grad nyttes prosedyrebeskrivelser i planverket?
 - b. Hvordan omfattes beredskapstiltak og varslingsrutiner i planverket?
 - c. Brukes det scenariobeskrivelser i planverket? (eksempelvis omfattende terrorangrep, for å tilpasse planlagt innsats opp mot forventet støttebehov hos politiet)

- 3. I hvilken grad øver avdelingen sammen med politiet, eller selvstendig, for nasjonal krisehåndtering? (Sett med utgangspunkt i øvelse Gemini, Gram og Tyr)
 - a. Hvor hyppig øves?
 - b. I hvilken grad har øving for nasjonal krisehåndtering prioritet ift konvensjonelle operasjoner?
 - c. Øvelse Gemini, Tyr, Gram er alle øvelser som øver nasjonal krisehåndtering og som involverer samvirke politi-forsvar i noe grad.
 - i. I hvilken grad deltar avdelingen på disse?
 - ii. Hvilke erfaringer har avdelingen gjort ifbm disse øvelsen?
 - iii. Hvilke endringer vil du trekke frem har skjedd siden 22/7?
 - d. Fellesoperativ arena (FOA) er en annen arena hvor samvirke øves, hvilke erfaringer har avdelingen fra denne øvingsarenaen relatert til samvirke?
 - e. Hva bør trekkes frem som positivt ved øvingen?
 - f. Hva kan forbedres i trening og øving?
 - g. I hvilken grad øves de ledd det er naturlig å øve? (de som anses å ha en funksjon ved en krisehåndtering)
 - h. Hvordan oppleves nytteverdien og kvaliteten på samøvingen?
 - i. I hvilken grad oppleves det at læring fra øving videreføres inn i oppdatering av planverk eller frem mot neste øvelse?

Ved en krisesituasjon er ofte tid en kritisk faktor, og krisens karakter av en slik art at den er sektor-overgripende og dermed krever samhandling fra flere aktører. Politiet leder aksjonen, mens Forsvaret støtter etter føringer fra politiet. Imidlertid vil det være en militær sjef som basert

på politiets føringer fører kommando over den militære enhetens aksjon. Dette innebærer at det er et behov for å ha en intern evne til å drive kommando og kontroll(K2) i Forsvarets enheter, samt behov for en ekstern evne til K2 opp mot sivile myndigheter.

4. Hvordan oppleves mulighetene og evnen til kommunikasjon med samvirkeenheter som den lokale politimester, innsatsgruppen, POD og lignende?
 - a. Hvordan oppleves mulighetene for kommunikasjon opp mot militære samvirkeenheter og overordnet nivå i Forsvaret, hva fungerer bra og hvilke utfordringer er det her relatert til K2?
 - b. Opp mot operative samvirkepartnere, herunder politiet, i selve aksjonen, hva fungerer bra og hvilke utfordringer er det her relatert til K2?
 - c. Hvordan er evnen til K2 opp mot overordnede nivå?
 - d. Evner aktørene å skape «felles situasjonsbilde»?
 - e. Hvilke forbedringer kunne vært gjort relatert til K2?

5. Mellom din avdeling og andre relevante aktører, er det andre momentet du vil trekke frem som kan bidra til å fremme eller hemme samvirke slik det oppleves pr nå?

6. Har du eventuelt noe å tilføre som kan hjelpe til å besvare den overordnede problemstillingen: *Hvordan forbereder Forsvaret seg på å yte støtte til politiet?*