



## Maritim kontraterror

av Lars Birkheim

De grufulle terrorangrepene i Oslo og på Utøya sommeren 2011 står igjen blant de mørkeste øyeblikk i nasjonens historie i fredstid. Se for deg noe lignende som skjer på en oljeplattform i Nordsjøen, eller om bord på en fullbooket danskeferge med 2600 oppredde sengeplasser som seiler ut Oslofjorden. Flere terrorister, med eksplosiver og store mengder ammunisjon, som også fremsetter krav om politisk handling. Norge som nasjon står i et surrealistisk dilemma. Håndteringen av en slik situasjon er særdeles kompleks, og Forsvaret kan bli et aktuelt verktøy for å gjenopprette normalsituasjonen.

### HOVEDPUNKTER

- Etter at den nye instruks for Forsvarets bistand til politiet trådte i kraft i 2017, har den operative gjennomføringen av maritime kontraterroroperasjoner (MKT) blitt mer effektiv. Avbyråkratiseringen av bistandsanmodninger er sterkt medvirkende til dette.
- Instruksjonen åpner for en tidlig innsetting av system kontraterror. Det er avgjørende for å utnytte denne betydelige ressursen best mulig ut fra helhetlige politiske og samfunnsmessige hensyn.
- Den nye instruksens klare forventning om at alle tiltak som bedrer samarbeidet skal trefes, har bidratt til økt gjensidig kunnskap og forståelse i politiet og Forsvaret av hverandres ressurser og behov, og da særlig knyttet til MKT. Instruksens vekt på handlingsplikt er kjernepunktet i dette.
- Et gjenstående spørsmål er om forhåndsgitte terskeldefinisjoner etter britisk modell – altså knyttet til terrorangrepets omfang – ytterligere kunne avklart ansvarsforholdene innenfor MKT. Mye tilsier at det er behov for å videreutvikle et nasjonalt kontraterrorssystem med klare terskler og responstider.

## Innledning

Denne insighten ser på hvordan den nye bistandsinstruksen av 2017, som er hjemlet i politilovens §27a av 2015, praktiseres, og hva som kan gi økt operativt handlingsrom i kriser der det er nødvendig med maritim kontraterror.<sup>1</sup> Maritim kontraterror (MKT) er et særskilt oppdrag som Forsvaret har hatt siden 1980-tallet for å støtte politiet med andre kapasiteter enn hva justissektoren selv har. Dette spesielle oppdraget fikk stor oppmerksomhet i prosessen som ledet frem til den nye bistandsinstruksen. Fenomenet maritim kontraterror blir derfor analysert på et makro-, mikro- og mellom(meso)nivå med sikte på å finne ut om det er samsvar mellom intensjonen bak den nye bistandsinstruksen og det som i praksis har skjedd og skjer etter at den trådte i kraft i 2017.

Den nye bistandsinstruksen har forenklet prosessen og prosedyrene for politiets anmodning om bistand fra Forsvaret. Sammenlignet med tidligere instruksjoner har den kraftig redusert antall beslutningspunkter, noe som legger til rette for kortere saksbehandlingstid. Den nye instruksen sørger også for politisk kontroll gjennom negativ styringsrett, og den understreker en *handlingsplikt* i Forsvaret og politiet. Har alt dette endret gjennomføringen av maritim kontraterror, og hvordan?

## Bistandsinstruksen

Under terrorangrepene i Oslo og på Utøya gjaldt en bistandsinstruks fra 2003. Gjørkommisjonen stiller i sin rapport spørsmål om hvorfor ikke politiet brukte bistandsinstruksen tidligere og mer proaktivt den dagen Norge ble satt på prøve. I tillegg var det et inntrykk at terskelen for å be om bistand fra Forsvaret varierte mellom politidistriktene (NOU, 2012:14, s. 245). Bistandsinstruksen ble revidert av regjeringen allerede i 2012, i den hensikt å senke terskelen for å be om bistand, sørge for enklere saksbehandling og åpne for proaktive handlinger ved hastesaker (Bistandsinstruksen, 2012). I tillegg kom det et pålegg om å holde

jevnlige øvelser hvor prosedyrer, samhandling og anmodning om bistand hos aktuelle sjefer i Forsvaret og politiet skulle praktiseres, i tråd med instruksens formål.

Instruksen fra 2012 (med en justert utgave som inkluderte politilovens §27a i 2015) ble gjenstand for en helhetlig gjennomgang og full revisjon i 2016 (Røksundutvalget, 2016, s. 44). Røksundutvalget vektla at de endringene i bistandsinstruksen som ble gjort i 2012, bar preg av at Forsvarets bistand til politiet ikke var hjemlet i lov. Dette medførte «forsiktlige tilnærminger og kompromisser» mellom forsvars- og justissektoren. Med lovhjemmelen på plass i politiloven foreslo utvalget en rekke endringer i bistandsinstruksen for å effektivisere samarbeidet mellom Forsvaret og politiet, og hevdet at den var et «mindre egnet verktøy i tidskritiske situasjoner hvor det er nødvendig raskt å fatte beslutninger og ha stor handlingskraft i gjennomføringen» (Røksundutvalget, 2016, s. 7).

Utvalgets hovedpoeng var å forenkle instruksen, og gjøre den så klar og konsis som mulig. Instruksen skulle stå på egne ben, og ordlyden i §27a ble derfor anbefalt inkludert som et eget punkt for å gjøre det unødvendig å slå opp i andre lover og regler ved anvendelse i tidskritiske situasjoner (Røksundutvalget, 2016, s. 46). For denne insighten er spesielt tre anbefalinger fra utvalget særlig relevante. Dette samsvarer med det overordnede bildet som Arne Røksund i retrospekt tegner av utvalgets arbeid:

Og det som var viktig for oss var ikke bare fordi det var praktisk nødvendig, men det var også et signal om at tid er viktig. En kan ikke ha omstendelige beslutningsprosesser, her var handling og handlingsplikt veldig sentralt. Vi gjorde også om på disse omstendelige sløfene for klarering. Det åpnet opp for en direkte dialog mellom politi og forsvar om bistand, hvor vi i departementene, i Justis- og Forsvarsdepartementet, mottok det og kunne stoppe det. At man kunne ta initiativ. Det var et viktig signal å, uten tap av tid, kunne komme i gang med planlegging og forberedelser for å løse situasjonen (Røksund, intervju).

Anbefalingene som hovedsakelig ble vedtatt i den nye instruksen kan ansees som gjeldende prinsipper for effektiv bistand i sammenheng med MKT. Dette er en del av *inputen* i systemet, og det vies av den grunn plass for (1) utdypning av handlingsplikten, (2) kortere beslutningsprosess og negativ

1 Denne IFS Insights er en bearbejdet kortversjon av forfatterens masteroppgave i militære studier: Birkheim, Lars H. (2021), *Forsvarets bistand til politiet; maritim kontraterror etter ny bistandsinstruks*, Forsvarets høyskole. Fullversjonen inneholder nærmere avgrensninger, begrepsavklaringer, en definisjon av maritim kontraterror og angir et mer utfyllende metodisk-analytisk rammeverk.

styringsrett basert på tillit, samt (3) særskilte retningslinjer knyttet til maritim kontraterror.

### Handlingsplikten

Som et grunnleggende prinsipp understreket Røksundutvalget handlingsplikten på individnivå både for militært personell og politiets personell. Etter §27a å bedømme, *kan* politiet anmode Forsvaret om bistand, uten at det er noen plikt knyttet til å be om dette. Forsvaret har på sin side ikke noen plikt til å yte bistand, men *kan* gjøre det på anmodning. Røksundutvalget anbefalte at pliktaspektet ble fremhevet klarere i bistandsinstruksen. På denne måten kan Kongen i statsråd gjennom instruks pålegge de plikter som loven ikke berører (Røksundutvalget, 2016, s. 46). Bistandsinstruksen (2017) slår fast i §2 at det er samfunnets behov for rask reaksjon som er styrende for både politiet og Forsvaret ved hendelser, og at begge etatenes personell har en plikt til å legge til rette for, og bidra til, at bistand ytes så raskt og effektivt som mulig.

Ved MKT har politiet en plikt til å vurdere å be om bistand fra Forsvaret, ettersom det i et slikt scenario ofte raskt avtegner seg en situasjon hvor politiets egne ressurser ikke strekker til. I henhold til den nye instruksen plikter politimesteren som eier problemet å være godt kjent med hvilke ressurser Forsvaret har. Ved en anmodning har Forsvaret på sin side en plikt til å yte bistand med de ressurser som er tilgjengelige, uten at det går ut over akutte militære oppgaver som er viktigere. Plikten som følger med anmodningen bør i denne sammenheng ikke forveksles med beredskapslovgivningen som inntreffer i en krigssituasjon, herunder også «plakaten på veggen»<sup>2</sup> (Bjerga, 2019, s. 83). I en tidskritisk situasjon – som MKT etter all sannsynlighet vil være – skal «(...)politiet og Forsvaret starte nødvendig planlegging og forberedelser til bistand uten å vente på formelle beslutninger», som inkluderer fremføring av styrker og andre ressurser (Bistandsinstruksen, 2017). Det er først og fremst beslutningstakerne i de berørte etatene som pålegges plikten til å be om og yte bistand, konkretisert til den enkelte politimester og sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter (Røksundutvalget, 2016, s. 46-47). På overordnet nivå vil plikten omfatte både forsvarsledelsen og

Politidirektoratet (POD), samt departementene og den politiske ledelse. For den enkelte tjenestemann -eller kvinne innebærer handlingsplikten et ansvar for å bidra til at bistand ytes, en individuell plikt til å «gjøre noe» for å spare tid, selv om formalitetene ikke er helt på plass (Espenes, 2020, s. 306-307). Som Røksund presiserer:

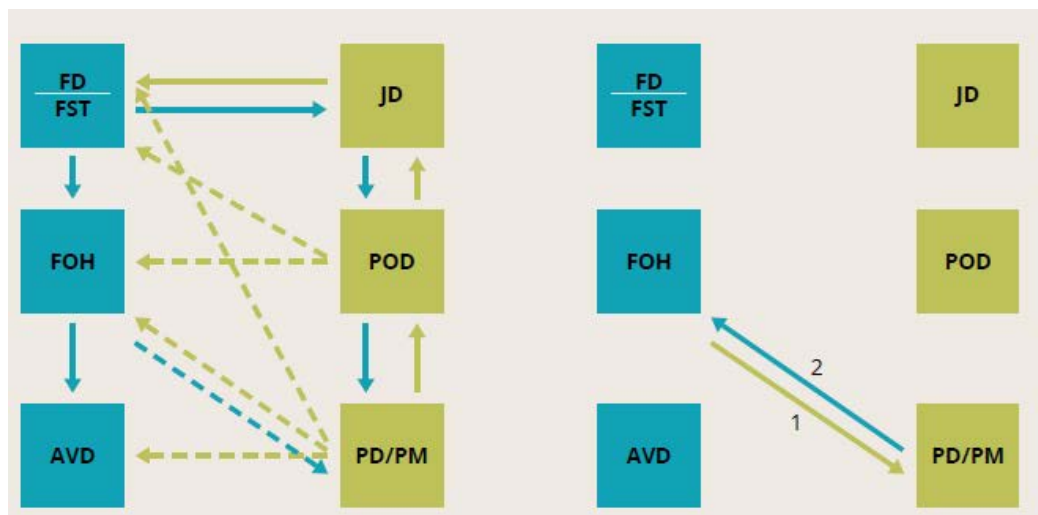
Det som var veldig viktig med den bistandsinstruksen var den handlingsplikten. Det var også en diskusjon. Ja, det er en handlingsplikt. Husk på at instruksen nå er veldig preget av at man ikke skal sitte og vente. Og gjøre seg klar. Hvert minutt vil bokstavelig talt telle. Bare tenk på Utøya, hvor mange som henrettet – ja, det er jo brutalt, men – hvert minutt. Hvis man hadde kommet minutter før, så hadde man reddet menneskeliv. Så tidsdimensjonen preger slike terroraksjoner, det er jo ikke bare Utøya. Det handler om å volde skade på så mange som mulig før noen stopper deg. Og det er bakteppet. Det var et veldig dramatisk bakteppe for det arbeidet vi gjorde med anbefalingen til den nye bistandsinstruksen (Røksund, intervju).

Den nye bistandsinstruksens presisering av handlingsplikten er derfor noe som treffer alle nivåer og aktører i Forsvarets bistand til politiet generelt, og kan relateres til maritim kontraterror spesielt. Når Forsvaret innvilger bistand, blir oppdraget formalisert ved ordre, og bistandsenheten utfører sitt oppdrag som et selvstendig militært oppdrag. Herunder utløses plikten til å følge ordre, som er straffesanksjonert i militær straffelov (S. R. Johansen, 2019, s. 124; Røksundutvalget, 2016, s. 35). Å få anmodning fra politiet raskt omsatt til militær ordre kan derfor betraktes som vesentlig for effektiv oppdragsløsning med bruk av Forsvarets ressurser.

### Raskere beslutningsprosess og reaktiv styringsrett

Røksundutvalget anbefalte en forenkling av prosedyrene for bistandsanmodninger ved at antall «beslutningspunkter» skulle reduseres fra seks til to. Bistandsinstruksen fra 2012 la opp til en prosess hvor det skulle gjøres faglige og politiske vurderinger – og fattes beslutninger – på minst seks punkter. Hvis en politimester anmodet om bistand, skulle dette sendes tjenestevei til POD, og deretter opp til Justis- og beredskapsdepartementet (JD). På departementsnivå ble anmodningen deretter

2 Direktiver 10. juni 1949 nr. 1 for militære befalingsmenn og militære sjefen ved væpnet angrep på Norge.



Figur 1: De gjeldende beslutningspunkter for (håndhevelses)bistand før 2017 (t.v.) og Røksundutvalgets (2016, s. 55) forslag om forenklet prosedyre (t.h)

sendt til Forsvarsdepartementet (FD) før den ble videresendt til Forsvarsstaben (FST) og Forsvarets operative hovedkvarter – FOH (Røksundutvalget, 2016, s. 54-56). FOH ga til slutt ut ordre til de tilgjengelige ressursene – som system kontraterror. Politimesteren i Nordland poengterer:

(...) tidligere har jeg opplevd at ting har blitt forsinket og at beslutningsprosessen har gått tregt rett og slett. Vi har stresset med å få bistandsanmodningene klare for at de skal inn til POD, for at de skulle gå videre til JD, deretter til FD, også videre. Så vi har på en måte jaget anmodningen hele veien og etterlyst grunner til at det har stoppet opp (Klækstad, intervju).

Samtidig fantes det også uformelle prosesser parallelt med de formelle beslutningene, hvor det ble utvekslet informasjon og varsling mellom etatene og nivåene. Slikt sett kunne styrker fra Forsvaret varsles, klargjøres og fremføres, og settes inn i det en politisk klarering ble gitt (Røksundutvalget, 2016, s. 54). Det Røksundutvalget understreker i sin anbefaling, er at dyrebare minutter vil kunne gå tapt i tidskritiske situasjoner når seks ulike aktører skal vurdere og beslutte. Tidsaspektet fremheves også av Røksund selv, som sitert tidligere. Anbefalingen, som ble vedtatt i ny bistandsinstruks, er at den ansvarlige politimester kan iverksette en operasjon og anmode om bistand fra Forsvaret direkte til FOH *uten* å involvere byråkratiet på nivåene over. For å sikre politisk kontroll har politimesteren en varslingsplikt oppover, og departementene kan således stoppe en operasjon fremfor å bruke sin positive styringsrett til å

godkjenne den. Myndighetene skal i ny bistandsinstruks, gjennom negativ eller reaktiv styringsrett, kunne gripe inn ved behov dersom de finner grunn til å stoppe en igangsatt operasjon hvor Forsvaret bistår politiet (FD & JD, 2018, s. 58).

For det første ble beslutningsprosessene ved bistandsanmodninger anbefalt og vedtatt forenklet. Derne ble de operative delene av Forsvaret og politiet avbyråkratisert, ved å politisk godkjenne direktelinjer mellom de operative miljøene i etatene. Som politimester Ingar Bøen fremhever, er kortere linjer i den nye instruksens tidsbesparende:

På distriktsnivå har vi snakket mye om dette i ettertid, hvor mye enklere det har blitt når veien mellom politi og forsvar går mellom politimesteren og sjefen for FOH. Selvfølgelig med kopi hit og kopi dit, men en direktekobling mellom politimester og sjef FOH. Og det ser jeg og vi på som et stort fremskritt i det praktiske når vi skal løse en situasjon. For det som det ofte dreier seg om, er faktoren tid. Slik sett er én kobling mye enklere enn seks trinn. Mye enklere! (Bøen, intervju, min utheving)

Den reaktive styringsretten er altså basert på politisk tillit til fagmiljøene i etatene. På papiret kan den nye instruksens dermed sies å være et mer egnet verktøy for raske beslutninger i tidskritiske situasjoner hvor nærmest hvert sekund kan være tellende, sammenliknet med 2012-versjonen som Røksundutvalget (2016, s. 7) kritiserte for det stikk motsatte.



### *Særskilte retningslinjer for MKT*

Det var full enighet i Røksundutvalget om behovet for handlingsplikt og raskere beslutningsprosess. Forslaget til ny bistandsinstruks ble da også vedtatt i sin helhet, men det var ett stort unntak: spørsmålet om MKT (Espenes, 2020, s. 308). Arbeidsgruppen var delt i synet på hvordan den maritime kontraterrorberedskapen skulle organiseres (Røksundutvalget, 2016, s. 57). Uenigheten fikk stor offentlig oppmerksomhet da rapporten ble ferdigstilt (Johnsen, 2016, 11.okt). Utvalgets flertall, inkludert regjeringsadvokaten, mente at MKT innebar særskilte utfordringer som best kunne reguleres ved at Forsvaret fikk et tydeligere ansvar innenfor rammen av §27a. Forsvarets særlige ansvar ble understreket, og i spesielt tidskritiske situasjoner skulle Forsvaret tillegges en initiativrett ved MKT. Forsvaret skulle på denne måten kunne «iverksette slike operasjoner uten å avvente anmodning» (Røksundutvalget, 2016, s. 64). Med dette fulgte en varslingsplikt overfor ansvarlig politimester. Forslaget kan sies å være samfunnsøkonomisk begrunnet, ettersom Forsvaret allerede hadde ressursene, kompetansen og den spesifikke kapasiteten som skulle til. Det var derfor etter flertallets syn uhensiktsmessig å etablere dublerende kapasiteter i politiet, både av kostnadshensyn og ut fra hvor ressurskrevende dette oppdraget er.

Overlappingen i kapasitetene ble også fremmet som en driver for uenighet og rivalisering mellom politiet og Forsvaret (Røksundutvalget, 2016, s. 59-61). Mindretallet, som besto av politiets representanter i utvalget, var uenig i dette: MKT måtte håndteres som alle andre typer bistand, som politiets ansvar med Forsvaret i en klar støtterolle. Under høringen av forslaget til ny instruks kom det frem at flertallets forslag verken hadde støtte i forsvars- eller justissektoren (Bjerga, 2019, s. 97). Tidligere sjef FOH utdyper dette i ettertid:

Når rapporten kom fikk jeg bakoversveis, det fikk også forsvarssjefen og politidirektøren. For utvalget slo jo fast, så vidt jeg husker, at ansvaret for MKT skulle ikke bare ligge på Forsvaret alene, men politimesteren var helt ute av loopen. Det var jeg, forsvarssjefen og politidirektøren sterkt uenig i. For vi har jo praktisert Gemini siden 1983, og det har fungert fint. Og vi var og er veldig glad for at politimesteren har ansvaret (Jakobsen, intervju).

Siden terroren traff Norge i 2011 har også terrorangrep i Europa, utført av en eller få personer med enkle midler, preget tilnærmingen til håndteringen av slike situasjoner (Thomstad, 2019). Som Røksund poengterer, kan hvert minutt telle. Situasjonene krever en umiddelbar respons, som gjør at mange av Forsvarets kapasiteter ikke vil kunne bidra raskt nok. Politiets egne evner til kontraterror er styrket, og Forsvaret er fremdeles ikke en blålysetat. Ved større og komplekse terrorangrep vil imidlertid Forsvaret være en bistandsressurs (FD, 2020a, s. 81-82). Eksempler på slike situasjoner er terroranslag på en olje- eller gassinstallasjon, eller kapring av passasjerskip og dermed en kompleks gisselsituasjon på et objekt i bevegelse – langt til havs. Ved slik «bistand til maritim kontraterror er det, innenfor rammen av oppdraget for politiet, Forsvarets ansvar å lede og gjennomføre operasjoner», som det står i Bistandsinstruksens §6, fastsatt av regjeringen i juni 2017. Regjeringen falt derfor ned på et slags kompromiss ved at Forsvarets initiativrett ble trukket, samtidig som Forsvaret skulle beholde ledelsen av de militære styrker i system kontraterror (Hjellum, 2018, s. 77). Hva dette innebærer i praksis, er ikke nærmere presisert. Det er således opp til de to etatene å utvikle gode løsninger gjennom trening, øvelser og tiltak (Bjerga, 2019, s. 97).

Regjeringens bestilling var en instruks som bidro til en mer effektiv og operativ oppgaveløsning, og bedre utnyttelse av ressurser i situasjoner der politiet ber om bistand fra Forsvaret. De operative aktørene skulle få et større handlingsrom i krisehåndtering. Formålet i Bistandsinstruksens (2017) første paragraf gir uttrykk for to overordnede prinsipper. Den skal for det første gi operative retningslinjer, og være så enkel og anvendelig som mulig når tiden er knapp. For det andre skal den legge til rette for at samfunnets samlede ressurser utnyttes best mulig. Som daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide påpeker i forarbeidet til instruksene, bør det «ved en eventuell tvil rundt tolkning av instruksene være hensynet til samfunnets samlede ressursutnyttelse som er det overordnede prinsipp» (FD, 2017). Politimester Hans Vik oppsummerer med enkle ord resultatet av Røksundutvalgets dissens:

På MKT så tenker jeg at vi nå har tatt stilling til at kommer du langt nok ut i havet, så har ikke Beredskapstroppen eller andre ressurser i politiet mulighet til å komme ut dit. Og da

velger vi FSK iht. modellen fra 1982. Det er så enkelt (Vik, intervju).

I det følgende skal vi undersøke om *praktiseringen* av MKT har blitt påvirket av den nye instruksen – og om det er samsvar eller misforhold mellom instruksens formål og praksis.

### MKT på makronivået

I det norske krisehåndteringssystemet skal departementer med selvstendig ansvar innenfor sine sektorer virke sammen tverrsektorielt. Krisens karakter i dette tilfellet er en tenkt terroraksjon på en oljeinstallasjon eller et skip i fart, hvor det allerede er avklart at det dreier seg om terrorisme og ikke krigshandlinger. Krisehåndteringssystemet og prinsippene for krisehåndtering struktureres på makronivået først og fremst for å bidra med kontekst og forklaringskraft til den etterfølgende analysen av empirien. Blikket rettes «oppover» mot toppnivået av den nasjonale krisehåndteringen, der lov og instruksverk ble vedtatt

#### *Krisehåndteringssystemet*

Det er Kongen – altså regjeringen i statsråd – som har det øverste ansvaret for beredskapen i Norge. Det inkluderer ansvar for både den militære og sivile beredskapen i fredstid og for håndteringen og styringen av kriser (FD & JD, 2018, s. 16). Etter vår statsskikk er det slik at konstitusjonelt sektoransvar ligger hos hver enkelt minister (eller statsråd). På sitt område styrer den enkelte minister innenfor de bevilgninger og lover som Stortinget har gitt (Smith, 2015). I en krisesituasjon i fredstid er det JD som har ansvaret for å koordinere på tvers av departementer og etater. Selv om den samlede regjering under statsministerens ledelse altså har det øverste ansvaret for krisehåndteringen, er det konstitusjonelle ansvaret overfor Stortinget sektorvis oppdelt. Statsministerens kontor (SMK) var etter Tsunami-katastrofen i 2004 tiltenkt å ha seg underlagt regjeringens krisestøtteenhet, mye likt COBRA-organiseringen<sup>3</sup>

3 *Cabinet Office Briefing Rooms* (COBR), populært referert til som «COBRA» (HoC, 2010, s. 5). Tilknytningen til den britiske modellen er nevnt flere steder i fremstillingen, og FSK har naturligvis sterke bånd til britiske spesialstyrker og deres kontraterrorportefølje (Melien, 2012, s. 205-210). Britiske myndigheters modell for å bekjempe terrorangrep er også omtalt i 22. juli-kommisjonen (NOU, 2012:14, s. 67).

i Storbritannia (Bjerga & Håkenstad, 2013, s. 62; Romarheim, 2019, s. 135). *Krisestøtteenheten* (KSE)<sup>4</sup> ble imidlertid underlagt JD ettersom dette departementet allerede hadde samordningsrollen på samfunnssikkerhetsområdet (JD, 2020a, s. 63). JD har ansvaret for hovedtyngden av de sivile beredskapsressursene i Norge, og er dermed altså fast lederdepartement i nasjonale kriser, med mindre regjeringen bestemmer noe annet (JD, 2020a, s. 167). KSE sitt oppdrag er å bistå regjeringen og utpekt lederdepartement med strategisk koordinering når krisen inntreffer (Dyndal & Larssen, 2020, s. 27). Hvis et annet departement enn JD skulle få denne lederrollen, vil KSE følge med og støtte dette ledende departementet. *Regjeringens sikkerhetsutvalg* (RSU) møtes månedlig og ved behov som et mindre fora på regjeringnivå, hvor både forsvars- og justisminister er blant de faste representantene. *Kriserådet* (tidligere «regjeringens kriseråd») er på nivået under sikkerhetsutvalget, bemannet med høyere embetsmenn, og med oppdrag å styrke den sentrale koordineringen mellom departementene. Kriserådet blir støttet av KSE, som har kapasiteter i form av kompetanse og infrastruktur, samt et døgnbemannet sivilt situasjonscenter (JD, 2020a, s. 168). Kriserådet vil normalt rådgi RSU, for eksempel om en krise er slik at det er tilrådelig å flytte ledelsesansvaret fra JD til et annet departement.

### MKT på makronivået før og etter ny bistandsinstruks

Øvelse Gemini 2012 var den første store samvirkeøvelsen etter 22. juli 2011. Et forslag og utkast til bistandsinstruksen 2012 ble besluttet benyttet under øvelsen. Selv om utkastet introduserte en noe hurtigere beslutningsprosess, skulle anmodninger om håndhevelsesbistand (som det het den gang) gjennom en byråkratisk og trinnavvis godkjenning. Det var derfor forskjellige syn på hva som skulle ligge i bestillingen, avhengig av nivå og rolle. Allerede mellom politimester og POD, som var første ledd i godkjenningssløyfen, ble anmodningen sendt flere ganger frem og tilbake med behov for mer detaljer og tydeligere spesifiseringer, slik at denne kunne sendes videre oppover i systemet til JD. På grunn av situasjonens dynamiske karakter i et slikt scenario, må vurderinger gjøres fortløpende fra den stedlige

4 Etter 2012 *uten* regjeringen som prefix, (JD, 2012)

politimester, og alle kravene til en uttømmende «bestilling» av bistanden ble oppfattet som byråkratisk og vanskelig (PHS, 2012, s. 25). Selv om Forsvarets representanter var samlokalisert med politimesteren, kunne de ikke treffe beslutninger og effektivt nødvendige bistand før denne var i overensstemmelse med en avklart politisk og strategisk ramme.

Forhenværende sjef FOH mener at bistandsinstruksen av 2012 bare var en bekreftelse på den gamle, og slik sett ikke innebar noe nytt. FOH kunne flytte frem militære styrker dit det var hensiktsmessig, men det måtte politisk godkjenning til for at samarbeidet og felles planlegging med politiet virkelig kunne begynne (Jakobsen, intervju). Evalueringsrapporten for øvelse Gemini 2012 peker spesifikt på at tidsfaktoren er betydningsfull ved en slik hendelse, samt at ulike kommunikasjonssystemer kompliserte saksbehandlingsprosessen ytterligere. Det kan følgelig argumenteres for at det sentrale byråkratets innblanding i politimesterens anmodning om bruk av Forsvaret, var en tidstyv. Evalueringsteamet anbefalte derfor at JD/FD og POD/FOH skulle «drøfte muligheten for en mer pragmatisk behandling og oppfølging av bistandsanmodninger til Forsvaret» (PHS, 2012, s. 25).

Beredskapstroppens (BT) rapport fra samme øvelse viser til de samme utfordringene vedrørende behandlingstiden for godkjenning av bistand i en akutt situasjon. Erfaringene med utkastet til bistandsinstruksen av 2012 adresserte tydelig at Forsvaret må gis mulighet til å komme i tide hvis en reell bistand til politiet skal være praktisk mulig (PHS, 2012, s. 28). Slike erfaringer tyder på at 2012-versjonen ikke bidro til praktiske endringer, ettersom lovhjemmelen ikke var på plass og politisk positiv styringsrett var gjeldende. Slik Eirik Kristoffersens erfaringer fra tiden som sjef FSK viser, var praksisen også den gang fremoverlent. Likevel måtte de som skulle gjøre jobben vente på politiske beslutninger:

Det som var utfordringen *før* var at godkjenningsprosessen krevde involvering av både JD og FD. Så formelt så var det en begrensning i hvor langt vi kunne gå uten å ha en politisk godkjenning. I praksis, så var det slik at sjef FOH kunne flytte oss i FSK sånn som han ville. Men den *nære* kontakten med politiet skulle ikke skje før det var godkjent (E. Kristoffersen, intervju, min utheving).

Forsvarssjefen peker på at prosessen var hierarkisk, og krevde godkjenning på flere nivåer, helt opp til det politiske, før Forsvaret kunne begynne å yte støtte til politiet. Dette var formalisert på en slik måte at det måtte følges uavhengig av hvilken situasjon som skulle håndteres. Samtidig kunne mobilisering av styrker settes i gang uten at den formelle prosessen var sluttført og politisk godkjenning forelå. I øvingsammenheng var det imidlertid ofte slik at formelle anmodninger måtte gjennom en omstendelig prosess som innebar at det tok tid å få disse godkjent. Selv om evalueringen fra Gemini 2012 anbefalte videreutvikling av en mer pragmatisk anmodningsprosess, er det ikke noe som tyder på at akkurat det hadde ble tatt tak i året etter. I rapporten det påfølgende året poengteres de samme utfordringene med saksbehandling og detaljgraden i bistandsanmodningene, som førte til at det ble anmodet om spesifikke kapasiteter fremfor hvilket problem som skulle løses. Ett av anbefalingspunktene fra 2013 var at detaljeringsgrad i anmodningene bør klargjøres «slik at reell politisk kontroll utøves, og ikke slik at denne kontrollen fremstår som en begrensning i oppgaveutførelsen» (FHS & PHS, 2013, s. 2). Ut fra denne observasjonen er det grunn til å tro at saksbehandlingen tok uforholdsmessig lang tid når makronivået var involvert. Den politiske og byråkratiske kontrollen ser ut til å ha ytterligere innskrenket de operative styrkenes handlingsrom, ettersom politiet ikke fikk svar på sin formelle bestilling til Forsvaret før denne hadde tatt turen innom departementer og etater.

At anmodningene ble utvekslet og returnert flere ganger mellom de forskjellige organisasjonene ser ut til å ha senket tempoet i saksbehandlingen. Slik erfaringsrapporten (FHS & PHS, 2014a, s. 7) påpeker, kunne det synes som om kravet til politisk kontroll over bistandsressursene og kravet til detaljerte opplysninger i anmodningene, var «for rigide». I Forsvarets rapport fra samme øvelse, ble det fra Forsvarsstabens side kommentert at denne politiske kontrollen, og rutinene rundt dette, begrenset det militæroperative handlingsrommet, virket forsinkende og kunne få konsekvenser for oppdragsløsningen (FHS & PHS, 2014b, s. 6). Ifølge politimesteren i Nordland fikk dette konsekvenser for de som virkelig satt på problemet og kjente på støttebehov fra Forsvaret:

Det var ikke det at vi ikke fikk bistand før, men det var adskillig mer kronglete. At vi har måtte gått trappetrinn opp og så trappetrinn ned for å

få det til. Og ofte har dette vært tidsforsinkende, fordi det har vært klare føringer med at vi ikke kunne gjøre noe før vi har fått det avklart i alle linjer oppover og nedover (Klækstad, intervju).

I det operasjonelle hovedkvarteret til Forsvaret ble det gjort forberedelser selv om den formelle godkjenningen lot vente på seg. Basert på mer uformell kommunikasjon mellom en politimester og vakthavende offiser i FOH, kunne hovedkvarteret starte varsling og sammendragning av nødvendige og tilgjengelige ressurser, selv om det kunne ta opp mot et døgn før svaret formelt ble mottatt:

Så det gjorde ikke så mye for oss på den militære støttesiden om svaret ikke forelå fra JD enda. Men for politimesteren i andre enden, som ikke visste om han eller hun fikk støtte fra Forsvaret eller ei, var nok det frustrerende (Jakobsen, intervju).

Sommeren 2014 ble beredskaps-Norge varslet om en alvorlig og konkret, men uspesifikk terrortrussel (Thomstad, 2019, s. 46). FSK kalte inn og samlet en tilpasset styrke til *Operasjon Sommer*. Hendelsen er evaluert i detalj i egen rapport fra JD (2015), og vil ikke bli redegjort for her. Det relevante for denne fremstillingen er det faktum at alle bistandsanmodningene som involverte FSK, ble godkjent meget hurtig. Ifølge Frode Kristoffersen, som da var sjef FSK, påvirket erfaringene som ble høstet under denne operasjonen utviklingen av selve bistandssystemet:

Operasjon Sommer, erfaringene derfra var at ting gikk egentlig raskere. Det var jo raskere godkjenninger enn jeg noen gang har opplevd på øvelse og et godt eksempel på at strategisk krisehåndtering får gjennomslag for ting jeg og sjef BT var enige om. Det fungerte veldig bra (F. Kristoffersen, intervju).

Etter dette gikk utviklingen i retning av en mer pragmatisk tilnærming. Brage Larssen, som den gang jobbet i spesialoperasjonssenteret i FOH, mener Operasjon Sommer var et paradigmeskifte i hvordan ting ble gjennomført i praksis. Ettersom situasjonen var så uklar og uspesifikk som den var, turte politiet å be om ressurser fra Forsvaret (Larssen, intervju). Politiet visste ikke hva man sto overfor, og det er ikke unaturlig å se for seg at en helgardering var ønskelig med 22. juli friskt i minne. Forsvaret med FOH i spissen meddelte

ifølge Larssen (intervju) at det «bare var å komme med behov, så skulle Forsvaret stille med det». Selv om det var kritiske spørsmål om behovet var reelt, fantes det en positiv innstilling i hele beslutningskjeden. Resultatet var at anmodninger svært hurtig ble godkjent (F. Kristoffersen, intervju). Tett og direkte forbindelse mellom forsvars- og justissektoren førte ifølge evalueringsrapporten til hurtig igangsetting av forberedelser (JD, 2015, s. 18). FOH hadde ikke noe problem med å si at Forsvaret spilte annenfiolin (Jakobsen, intervju). Hvis BT måtte dra fra Oslo, skulle FSK være i stand til å overta denne styrkens beredskap i hovedstaden (Larssen, intervju). Det ble altså foretatt skritt for å avverge et mulig forestående terrorangrep, og redusere responstiden hvis så skjedde (JD, 2015, s. 9). Heldigvis ble det ikke mer enn en trussel, og ferien kunne etter hvert fortsette som normalt. Erfaringene fra denne skarpe beredskapshevingen medvirket til utviklingen av praksis på makronivået, ved at anmodningene ble hurtiggodkjent og at Forsvaret gjorde det helt klart at ressursene som ble etterspurt sto til rådighet som handlingsalternativer for politiet.

Under øvelse Gemini våren 2015 opplevde både FOH og POD at håndtering og behandling av bistandsanmodningene fortsatt fremsto som tungvint og byråkratisk, og at faren for feil hos enkeltaktører eller mellom aktørene, var stor (FHS & PHS, 2015a, s. 6-7). Det var ifølge evalueringen blant annet utfordringer knyttet til versjonskontroll av anmodningene, ettersom flere versjoner av samme anmodning sirkulerte i beslutningskjeden. Det kan være fristende å spørre seg hva, helt spesifikt, det egentlig ble anmodet om. Den dynamiske situasjonen som en terrorhendelse på en kapret oljeinstallasjon vil være, vil skape et stort informasjonsbehov og naturligvis flere parallelle støttebehov ettersom situasjonsforståelsen øker. En oppdatering eller justering av en anmodning som ikke er sporbar på sin vei gjennom systemet, kan skape både friksjon og kaos. Det kan, på mange måter, bli for mange «løse deler» for så mange aktører. At politimesterens behov kunne bli korrigert av høyere instanser, gav muligens ikke en opplevelse av tillit til det utførende leddet. På den annen side var ikke departementene, RSU og KSE med som aktive deltakere i Gemini 2015. Øvingstekniske forhold kan således ha påvirket godkjenningsprosessen, tatt de gode erfaringene fra Operasjon Sommer i betraktning. I øvingssammenheng som Gemini kan det nærmest virke som anmodningene blir kasteballer mellom de



som faktisk øver, og de som spiller eller responderer som overordnede nivå eller andre aktører for å skape en realistisk ramme rundt øvingsdesignet. I erfaringsrapporten fra 2015 er det samtidig et nytt håp om forbedring, hvor lovhjemmelen kommer til syne: «Forsvarets bistand blir nå forankret i politiloven og en enklere beslutningsprosedyre ser ut til å komme på plass med denne» (FHS & PHS, 2015a, s. 7).

Politisk kontroll og byråkratisk kvalitetssikring kan vitne om at det trolig verserte usikkerhet og forskjellige tolkninger om de juridiske forholdene rundt bruken av Forsvaret i departementene – og på toppnivået (FST og POD) i etatene. Og selv om Forsvaret startet forberedelser basert på uformell kommunikasjon, begrenset oppdragsløsningen seg til «hit, men ikke lengre», som flere av informantene har vært inne på:

Da jeg jobbet i Forsvarsstaben i 2012-2014, jobbet jeg med bistandsinstruksen som ble revidert i 2012. Det var mye snakk om behov for denne lovhjemmelen. Og det var ikke en faktor for FSK før det, vi hadde ett oppdrag om MKT til støtte for politiet. Og det var aldri en bekymring i FSK at juridiske forhold ikke var i orden. Men juridisk, i politiet og i det politiske miljøet, var det nok behov for en opprydning av hvordan dette her var beskrevet (F. Kristoffersen, intervju).

Kristoffersen peker her på oppdraget som det styrende for FSK, snarere enn overordnede instruksverk og lovgivning. Slikt ble ansett som tilstrekkelig nok for den spisse ende hvis oppdraget først ble gitt. Etter at den nye bistandsinstruksen ble vedtatt i 2017, var dog det juridiske på plass, beslutningsprosessen forenklet og en handlingsplikt nedfelt eksplisitt. Den nye instruksen kan slik sett ansees som et bedre middel for bruk av Forsvaret uten å komme i konflikt med rettsstatsprinsipper og Grunnlovens begrensninger (Espenes, 2020, s. 311). Imidlertid er det naturlig å anta at en skarp anvendelse av Forsvarets system kontraterror vil oppleves som sensitivt både rettslig og politisk. Denne sensitiviteten er utfordrende å gjenskape under øvelser. Dybden i den vil neppe fremkomme uten at det foreligger en reell situasjon, og erfaringene knyttet til Gemini-øvelsene kan kun betraktes som spekulasjoner ettersom det ikke er en full kriseorganisasjon som håndterer øvelsens problemsett. Savnet av en bemannet strategisk overbygning på departementsnivået gjentas i alle

rapportene, og utpekes som årsaken til at informasjonsutvekslingen mellom eksempelvis FOH og FST/FD ikke var god nok. For ordens skyld gjelder slike øvingstekniske erfaringer også etter den nye bistandsinstruksen, slik som sluttrapporten etter Øvelse Nordlys/Gemini i 2018 påpeker (FOH, 2018, s. 2). Når makronivået ikke deltar aktivt på øvelser, kan systemet trimmes kontraproduktivt fordi strategisk nivå *outloopes*. God situasjonsforståelse fremheves fra FST og FD (i samme rapport) som helt sentralt for, og nødvendig, å kunne bruke styringsretten og ivareta strategisk kommunikasjon. Med tidligere erfaring fra FSK, FD og nå Rederiforbundet, bidrar Hammersmark med et annet syn på hva som kan skje hvis krisen virkelig inntreffer:

Jeg kan tenke meg at det fungerer på øvelser. Men det er ikke problemet. Når man skal gjennomføre en aktivitet av dette viktighetsnivået, så er det ikke sjef FOH som er den fargeleggende person. Det er en statsminister, forsvarsminister og justisminister. Og alle de er uten inngrep til den taktiske sjefen, fordi sjef FOH som sitter i Bodø 200 mil unna har hånda på rattet (Hammersmark, intervju).

Den kommende krisen er svært sjelden lik den forrige. At det ikke foreligger et potensiale for enda tydeligere avklaringer fra politisk og strategisk nivå før den neste virkelige krisen treffer, kan være en naiv tilnærming. Det er nettopp det som kan ansees som en mangelvare i norsk krisekultur, nemlig viljen til å definere terskler:

Hvis vi hadde lagt til grunn at hvis slik og sånn – så slik og sånn. Hvis vi hadde turt å gjøre det, er det ikke rom for diskusjon (...) som vi *må* unngå når Color Line er kapret eller Ekofisk er under angrep (Hammersmark, intervju, min utheving).

Det er altså ikke alt som er like avklart ved MKT, selv om arbeidet med den nye instruksen har satt dette særskilte oppdraget på dagsorden. For å gjøre instruks og planverk kompromissløse og uten rom for en rekke diskusjoner og tvil i krisens stund, savnes de tøffe og prinsipielle beslutningene på makronivå i fredstid. Frode Kristoffersen (intervju) mener i denne sammenhengen at det ville være hensiktsmessig å beskrive noen *terskler*, slik at ting er mer definert og avklart på forhånd. Det er eksempelvis stor forskjell fra en

ustabil person som truer med kniv på en bilferge, til en veltrent gruppe utstyrt med automatvåpen, selvmordsvester og andre eksplosiver ombord på et cruiseskip eller tilsvarende. Kristoffersen fremstatter dermed det britiske kontraterrordsystemet, som belager seg på et par håndfaste definisjoner, og valgte parametere som eksplosiver og tohåndsvåpen assosiert med en gisselsituasjon. «Da skal spesialstyrkene kalles på, og det er ikke en vurdering lengre. Varslingen går automatisk for å støtte politiet» (F. Kristoffersen, intervju).

Den reaktive styringsretten som bistandsinstruksen her hjemme legger opp til, kan sies å være avhengig av at taktisk nivå *tidlig* nok får myndighet til å gjøre de beste valgene for å håndtere en kompleks terrorsituasjon. Overordnet er det nødvendigvis ikke feil å hevde at det nettopp er dette bistandsinstruksen hjemler, med å la utøvende ledd finne ut av løsningen og informere oppover for å kvalitetssikre om det er andre forhold som eventuelt påvirker den taktiske utførelsen. Forsvarsjefen mener denne negative styringsretten er den viktigste endringen i instruksen:

Negativ styringsrett er rett vei å gå. Det er veldig i tråd med BT og spesialstyrkenes filosofi. At noen stopper det hvis det er et eller annet som ikke skulle gå i orden. Men det legger opp til mye initiativ, samhandling, og smarte løsninger. Det sikrer nettopp det Gjørkommisjonen snakket om; at ressursene møtes i en krise. Så det er kanskje den viktigste saken i ny bistandsinstruks og lovgivning, at i istedenfor at noen må gi godkjenning, så kan man heller si stopp. Og det initiativet at det får anledning til å blomstre (E. Kristoffersen, intervju).

I alle erfaringsrapportene fra øvelse Gemini fra 2012-2018 påpekes det at håndteringen og rutinevedrørende bistandsanmodninger har et forbedringspotensial i varierende grad. Anmodningene har blitt gjenstand for usikkerhet og unødvendig tidsbruk. *Final Exercise Report* fra Gemini 2019 setter for første gang et positivt fortegn ved bistandsanmodningene og hvordan beslutningsprosessen ble gjennomført (FOH, 2019, s. 5). Det gikk ifølge rapporten effektivt, og «læring fra 2017 og 2018 hadde skjedd» (FOH, 2019, s. 5-6). Øvelse Nordlys/Gemini 2018 var den første øvelsen med kontraterror og maritim kontraterror som scenarioer etter iverksettelsen av den nye

bistandsinstruksen.<sup>5</sup> Sluttrapporten fremhever at øvelsen ga mye god læring når det gjaldt anvendelse av den nye instruksen (FOH, 2018, s. 3).

Basert på erfaringene fra 2018 og 2019, er det rimelig å anta at den nye instruksen har hatt en påvirkning på praksisen. For det første er departementsbyråkratiet over Forsvaret og politiet i mindre grad involvert i beslutningsprosessen, noe som leder til at Forsvarets ressurser kan bli raskere tilgjengelige for bistand. Politiet får (med direktelinje til FOH) raskere avklart hva det kan planlegges med fra Forsvaret, og det er forventet og nedfelt at planleggingen skal igangsettes så raskt som mulig. Det er vår alles handlingsplikt, som Arne Røksund reflekterer rundt arbeidet med forslag ny bistandsinstruks: «det var et viktig signal å kunne komme i gang med planlegging og forberedelser for å løse situasjonen» (Røksund, intervju). Sittende sjef FOH er klar på at akkurat dette signalet har blitt svært synlig:

All bruk av militærmakt, og myndigheten for det, må løses ut fra statsråden hver gang. Men det bistandsinstruksen har bidratt til er at jeg nettopp har fått den myndigheten til å starte. Den tilliten er gitt til sjef FOH for å kunne starte prosessen og ikke vente på at bistandsanmodningen skal sirkulere seg ferdig. Her starter man bare. Det er legitimert. Og en form for negativ kontroll (Odlo, intervju).

Den negative styringsretten som springer ut av makronivået, tillater at initiativene og den tette koordineringen kan starte tidlig mellom de operative ressursene. Det er selvsagt utfordrende å få målt akkurat dette i en øvingsammenheng, hvor en rekke forhold nødvendigvis må og bør være forhåndsplanlagt for at treningsmålene skal nåes for de øvende styrkene. Likevel formidler flere av informantene en opplevelse av at negativ styringsrett gir et økt handlingsrom ettersom den nære kontakten mellom politiet og Forsvaret kan etableres svært raskt. For det andre sier erfaringsrapportene at informasjonsflyten fra etatene og oppover er noe forbedret, selv om informasjonen i en kritesituasjon alltid kan omtales som en mangelvare.

5 I 2017 ble det opprettet en ny felles årlig nasjonal kontraterrorøvelse, kalt Nordlys (JD, 2020b, s. 50). I 2018 ble Nordlys og Gemini samkjørt på forsommeren for å ikke kollidere med øvelse Trident Juncture på høsten samme år. I 2019 ble øvelsene gjennomført hver for seg, og i 2020 ble Nordlys avlyst på grunn av koronapandemien. Øvelse Gemini ble av samme grunn utsatt til høsten, og gjennomført med en noe nedjustert ambisjon og en rekke nødvendige tiltak.

Daværende sjef FOH sa på velkomstbrieffen under Gemini 2020, hvor alle sokkelpolitimesterne var samlet, at han garanterer at de skal få et svar på om de får bistand eller ei i løpet av maksimalt tre minutter. Dette utdypet han i intervjuet påfølgende dag, relatert til praktisk anvendelse av den nye bistandsinstruksen:

Politimesteren vet hva som kan planlegges med helt fra starten av. Og det er bra. Så for politiet er det veldig bra. Det har nok gjort at forholdet mellom politiet og Forsvaret har blitt nærere og den nye bistandsinstruksen gjør ikke at vi bistår mer enn før. Kriteriene for når vi gir bistand er akkurat de samme som før, men byråkratiet er fjernet og politimesteren får raskt oversikt over hva man kan regne med av bistand fra Forsvaret (Jakobsen, intervju).

Den nye bistandsinstruksens fokus på maritim kontraterror, og hvordan dette er formulert i §6, vitner som tidligere nevnt om et kompromiss. Dissensen i Røksundutvalget, og diskusjonene som verserte rundt hvem som skulle ha primæransvaret for MKT, kan i etterkant ha skapt en større forståelse og gjensidig tillit mellom politiet og Forsvaret. Brage Larssen (intervju) mener at rollene ble adressert såpass grundig i debatten slik at det ikke er et tema lengre. Den tidligere dragkampen om ressurser og prioritering synes å ha blitt kraftig nedtonet:

(...) og det er veldig viktig å få med seg her. For prosessen som gikk med Røksund og jengen i spissen – frem til ny bistandsinstruks – har skapt en tillit mellom politiet og Forsvaret. Forsvaret har ikke lyst til, og vet veldig godt, at vi ikke grunnlovsmessig skal være en førstestans (Larssen, intervju).

Anbefalingene som kom fra Røksundutvalget kan, som vi ser av Larssens refleksjoner, ha bidratt til en større tillit til Forsvaret, ettersom det ble ganske så klart i det videre arbeidet etter rapporten at Forsvaret ikke ville ta et større *selvstendig* ansvar for MKT. Forsvaret har ifølge Rune Jakobsen (intervju) lykkes veldig godt med å fortelle at «vi er til støtte» for politiet etter 2011. På departementsnivå virker det også som rolleavklaringen har blitt tydeligere. Forsvaret er ikke en nødetat, men kan være en ressurs hvis den lokale responsen ikke strekker til:

Lokalt politi har i vesentlig grad blitt i bedre stand til å håndtere situasjoner. Generelt har politiet blitt flinkere til å håndtere krevende situasjoner, også terror. At Forsvaret har stor kapasitet betyr ikke at det er de som kommer til å løse oppdraget nødvendigvis. For når de kommer, så kan det være over. Og det er ikke noen blålysetat. Det er det lokale politiet som er først på plass. Det er i så fall for de store sakene hvor Forsvaret rekker å komme i posisjon (Røksund, intervju).

Å flytte avdelinger og ressurser tar tid i Forsvaret, og det verserer ulike beredskapstider som ikke kan sammenlignes med politiets. Å skjerpe disse ble anbefalt av flertallet i Røksundutvalget, men ikke godt mottatt i Forsvaret. Binde eksempelvis helikoptre og spesialstyrker opp til ett sted, på en svært høy beredskap, risikerer man å hindre styrkene fra å øve for å bli best mulig på hele oppgaveporteføljen. Militære kapasiteter bør ikke bindes til en sivil beredskap som går ut over de militære oppgavene og beredskapen (FD, 2020b, s. 29). Det er nettopp det som gjør at Forsvaret har så gode kapasiteter, at de av natur får trent adskillig mer på særskilte forhold i det maritime domenet enn politiet. Den gitte beredskapen bidrar til at eksempelvis FSK får anledning til å trene så mye som de gjør på komplekse scenarioer, alene og i samvirke med flere av de fellesoperative ressursene som militærmakten besitter (Larssen, intervju). Forsvarets system kontraterror er derfor et verktøy som kan nyttes når man må være sikker på å kunne stoppe en situasjon:

Politiet vil jo bestandig være først på plass. Enten lokalt politi, regionale utrykningsenheter eller BT. Og så vil FS komme som oftest sist. Og det tror jeg er en grunnleggende ting i beredskap, at vi må forstå at den første responsen er lokal. Hvis det er nok for å stoppe det, så er det gjort. Utvikler det seg, blir det behov for mer og mer ressurser for å få kontroll på situasjonen. Da må det være, i hvert fall i forhold til kontraterror og gisselredning, at når vi går til det skritt i å bruke spesialstyrkene, så skal situasjonen avsluttes. Og det stiller store krav til spesialstyrkene for å garantere det. Det er et oppdrag som ikke kan feile (E. Kristoffersen, intervju).

Analysen av makronivået viser at krisehåndteringssystemet har utviklet seg basert på de reelle hendelsene som har satt nasjonens beredskapssystem på prøve. Pragmatiske tilnærminger til

oppdragsløsning i begge etater på lavere nivå har bidratt til at slik praksis har blitt sedvanlig også på makronivået. Formaliseringen av denne sedvanen i den nye bistandsinstruksen har muligens bidratt til at byråkratiet tillit til de operative miljøene i politiet og Forsvaret har økt, med en forventning om at de beste løsningene blir funnet dem imellom. Lovhjemmel og prosessen frem mot en ny instruks har gjort det tydeligere at Forsvaret er til støtte for politiet, selv om det fortsatt ikke er tydelige avklaringer for hvem som gjør hva basert på noen gitte parametere. Kompromissene krever fortsatt fortløpende og krevende vurderinger, og relatert til MKT legges disse på mange måter i fanget på aktørene som danner mikronivået. Ansvar for å finne de beste løsningene er på mange måter dyttet nedover i organisasjonen.

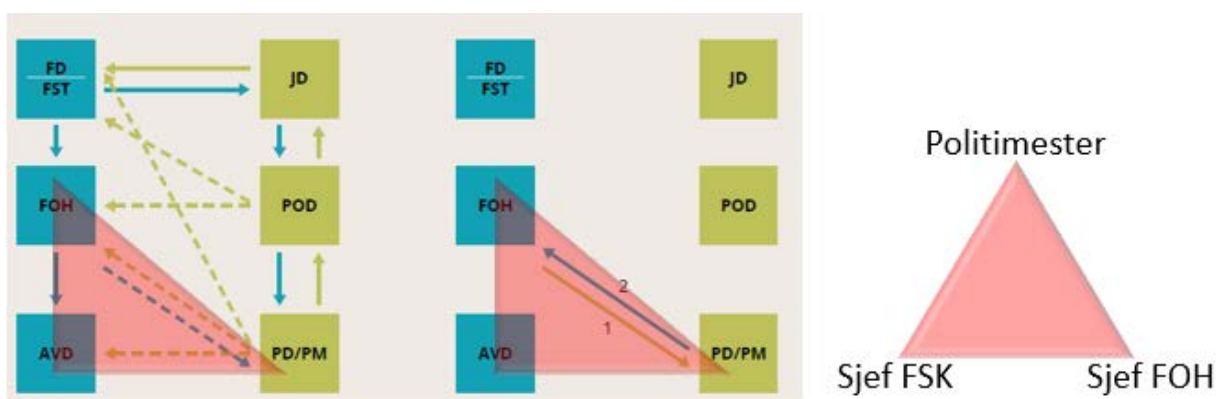
### MKT på mikronivå

Vi skal nå gå over til å se nærmere på mikronivået og zoomer inn på de sentrale aktørene der. Politimesteren vil i et tenkt tilfelle anmode om bistand fra Forsvaret gjennom FOH. Sjefen for FOH etablerer system kontraterror, og sjef FSK leder aksjonsstyrken. Sjef FSK er i denne sammenhengen sentral for selve utførelsen av den militære innsatsen. Aktørtriangelet FSK, FOH og politimesteren danner av den grunn brennpunktet på mikronivået. Det er derfor naturlig å analysere hvordan relasjonene mellom disse tre påvirker utførelsen av MKT, og hvordan den nye bistandsinstruksen kan ha bidratt til en mer effektiv oppdragsløsning på mikronivået.

### Politimesteren

Politiet er etter nærpolitireformen<sup>6</sup> i 2015 organisert i tolv politidistrikt. Hvert distrikt ledes av en politimester som utøver ledelse innenfor gjeldende fullmakter. Distriktene har et selvstendig ansvar for å løse sine oppgaver på sine respektive områder (JD, 2020b). De har egen jurisdiksjon, og politiet styres etter en desentralisert modell der ansvar og myndighet ligger hos den enkelte politimester. Det finnes derfor en operasjonssentral og egen administrasjon (politimesterens stab) i hvert distrikt, samt egne utrykningsenheter som er trent til krevende oppdrag. Norge har jurisdiksjon over faste og flyttbare installasjoner som driver olje- og gassutvinning på kontinentalsokkelen (POD, 2020, s. 112). Fire politidistrikt har derfor sokkelansvar, som nevnt tidligere. Oslo politidistrikt har i tillegg administrativt underlagt seg de nasjonale beredskaps- og bistandsressursene, som yter bistand etter nærmere retningslinjer fra Politidirektoratet (POD). Politiets nasjonale beredskapsressurser er i dag samlet ved det nye nasjonale beredskapscenteret i Nordre Follo, med gode fasiliteter for øvelser og samordning (JD, 2020b, s. 46, 49). POD kan også anmode Forsvaret om bistand, hvis det eksempelvis er hendelser som inntreffer på tvers av politidistrikter. Under utførelse av oppdrag er de nasjonale beredskapsressursene (som BT) underlagt den stedlige politimesteren (POD, 2020, s. 49). Det er altså politimesteren som tildeler oppdrag i sitt distrikt, og det er også vedkommende som godkjenner aksjonsplanen for eksempel til et kontraterroroppdrag. Politimesteren kan derfor gi BT den taktiske kontroll i aksjonsfasen, der det er nødven-

6 JD (2015) Prop. 61 LS (2014-2015) «Nærpolitireformen»



Figur 2: Triangelet i rødt (t.h.), visualisert i sammenheng med beslutningsløyfen ved bistandsanmodninger før og nå (Røksundutvalget, 2016).



dig for å kunne løse oppdraget (POD, 2020, s. 50). Det samme gjelder involvering av Forsvarets system kontraterror, hvor politimesteren godkjenner Forsvarets aksjonsplan og gir deretter Forsvaret (ved sjef FOH) ansvaret for å lede og koordinere egne styrker for å oppnå politimesterens målsetting om å gjenopprette normalsituasjonen.

### *Sjef FOH*

Forsvaret har en annerledes hierarkisk struktur enn politiet, og det er FOH som utgjør det operasjonelle kommandonivået i forsvarssektoren (tilsvarende det hver enkelt av de 12 politimesterne gjør innenfor sine områder). Enkelt forklart er det her hele den operative delen av Forsvaret ledes fra. Sjef FOH er i den ganske unike situasjonen innad i NATO at han har operativ kommando over tildelte styrker, delegert fra forsvarssjefen (Odlo, intervju). Som forsvarssjefen selv formulerer det:

(...) jeg gitt han operativ kommando over alle operative styrker, også i fredstid. Så han har et betydelig handlingsrom til å flytte styrker dit han vil, basert på det situasjonsbildet han sitter med. Og så har han et betydelig ansvar for å sikre at disse ressursene samles når en krise oppstår (E. Kristoffersen, intervju).

Det er i denne sammenheng bare sjef FOH som kan aktivere alle militære innsatsmidler i en konkret terrorsituasjon (Forsvarsstaben, 2019b, s. 75). De taktiske enhetene i Forsvarets operative struktur er underlagt sjef FOH, normalt ledet gjennom utpekte taktiske styrkesjefer som utfører oppdrag med tildelt kommandomyndighet (Forsvarsstaben, 2019b, s. 181; Odlo, intervju). For spesialstyrkene sin del i en slik situasjon er det sjef FS som har ansvaret for eksempelvis styrkeproduksjon og utvikling, mens det er sjef FOH som utøver taktisk ledelse når spesialstyrkene anvendes i nasjonal krisehåndtering. Sjef FOH kan velge å delegerer beslutningsmyndighet videre ned i organisasjonen for å fremme tempo, effektivitet og situasjonsnære avgjørelser (Forsvarsstaben, 2019b, s. 181). Et slikt grep gjøres i praksis for å skape handlingsrom for aksjonsstyrken i en MKT-operasjon.

### *Sjef FSK*

Som sjef for aksjonsstyrken kan sjef FSK få tildelt

taktisk kommando<sup>7</sup> fra sjef FOH. Således aksler en taktisk sjef for en spesialstyrke et stort ansvar som sjef for Forsvarets samlede innsats i tid og rom mot en terrorhendelse som skal stoppes. Den militære planen for oppdragsløsningen sendes fra FSK til FOH for godkjenning, for å sikre at alle tilgjengelige ressurser som kan støtte bistandsoppdraget blir synkronisert. I en tidskritisk situasjon er imidlertid ikke sjef FSK avhengig av godkjenning fra høyere nivå for å kunne utføre, så lenge politimesteren har godkjent planen. Oppdraget ledes derfor fra politihuset (tidl. politikammeret), eller der hvor politimester og sjefen for aksjonsstyrken befinner seg. Som forhenværende sjef FOH bekrefter:

I godkjenningen av disse aksjonsplanene ligger det ikke en overprøving av sjef FSK sin autoritet, men mer en kvalitetssikring slik at FOH ser i det store fellesoperative perspektivet om hovedkvarteret kan gjøre planen enda bedre (Jakobsen, intervju).

Selve aksjonsstyrken (med operatører, understøttelse og stabselement) flytter seg normalt frem til en fremskutt operasjonsbase, hvor det detaljplanlegges og trenes på oppdrag sammen med eksempelvis helikopterressursene. Sjef FSK har derfor med seg en liten kommandogruppe til politihuset. Herfra kan han kommunisere med sine i operasjonsbasen eller i hjemmebasen på Rena, og med FOH på Reitan, via graderte sambandsløsninger. Dette ledelseskonseptet har blitt utviklet over tid basert på blant annet erfaringslæring fra øving og trening (Lilleby, intervju).

### *MKT på mikronivået før og etter ny bistandsinstruks*

Alle sokkelpolitimesterne og sjefene for FSK som har blitt intervjuet, har understreket viktigheten av et godt samarbeid mellom de mest sentrale aktørene. Dette nære samarbeidet, og utviklingen av det, begynte ifølge den nylig pensjonerte general-løytnanten lenge før ny bistandsinstruks:

7 Kommandobegrepene er redegjort for i Forsvarets fellesoperative doktrine, FFOD. *Taktisk kommando* er «myndighet til å tildele konkrete oppgaver til underlagte styrker for å løse sitt pålagte oppdrag» (Forsvarsstaben, 2019b, s. 180-181).

Det var noe som utviklet seg allerede fra 2011-2012 da Haakon Bruun-Hansen var sjef FOH og Odd-Reidar Humlegård ble politidirektør. Så jeg vil si at de to bærer mye av ansvaret for denne tette dialogen. De startet dette, og samarbeidet har siden den gang utviklet seg til å bli nærere og nærere. Også har du de fire sokkelpolitimesterne som alltid har hatt et naturlig grensesnitt mot FOH (Jakobsen, intervju).

Rune Jakobsen trekker her frem enkeltpersoner som han mener har gjort en forskjell, spesielt i etterkant av 22. juli. Forsvarsledelsen og ledelsen i politiet etablerte en god dialog og fikk en gjensidig forståelse for hverandre. Politimesteren i Møre og Romsdal tror at det som har påvirket forholdet mellom Forsvaret og politiet mest er på det personlige plan, hvor han også fremsnakker Jakobsen, Bruun-Hansen og Humlegård. «De var nok nøkkelen for at instruksen etter hvert har blitt til det den er i dag», påpeker han (Bøen, intervju). Fra den mer spisse ende ser Eirik Kristoffersen tilbake på at det var et godt samarbeid med politiet også før 22. juli, spesielt med BT og politimesterne som hadde sokkelansvar. Generalen mener den oppbygde tilliten mellom FSK og BT – og mellom FSK og politimesterne var:

(...) den *valutaen* som vi på en måte levde av i vårt oppdrag til støtte til politiet. Den tilliten var avgjørende, også for at vi endte opp med en bistandsinstruks og en lovgivning som på en måte stadfestet den tilliten (E. Kristoffersen, intervju, min utheving).

Det er nærliggende å tro at den *valutaen* forsvarssjefen snakker om, også handler om tilliten det overordnede byråkratiet har etablert over tid til den spisse enden, slik som BT og FSK. Årlige øvelser som Gemini har trolig bidratt til å vise at begge etaters spesialstyrker samarbeider godt. Erfaringsrapportene fra Gemini-øvelsene fokuserer i hovedsak på andre ting enn samarbeid på mikronivået, og relasjonene mellom beslutningstakere på individnivået. De forbedringspunktene som kan nevnes i så måte, er relatert til manglende avklaring vedrørende prioritering av spesielt transportressurser som helikopter (FHS & PHS, 2014a, s. 6; 2015a, s. 6). Den potensielt største utfordringen i et slikt scenario er nettopp det å komme seg ut til objektet, og det blir nødvendigvis en dragkamp om transportressurser mellom Forsvaret og politiet (Hammersmark, intervju). Hvem som er best skikket til oppdraget og hvem

eller hva som er *main training audience*<sup>8</sup>, kan da bli avgjørende for hvem som får prioritet på transporten. Samtidig, slik sjef FSK påpeker, går aldri øvelse foran reell beredskap. «Det viktigste er å trimme systemet med å sette av tid på taktisk og operasjonelt nivå, som skaper utbytte selv om ikke alle ønskelige alternativer er tilgjengelige» (Lilleby, intervju).

Samtreningen og erfaringsutveksling mellom BT og FSK har pågått helt siden 1985 (Stensønes, 2018, s. 177). Mellom avdelingene er det god grunn til å hevde at forholdet historisk har vært tett, men at nasjonens generelle fokus på beredskap og krisehåndtering har satt ytterligere fart på samarbeidet de siste 10 årene. Ett grep som eksempelvis ble gjort i etterkant av 22. juli, var å utveksle personell mellom avdelingene, etter en modell som var inspirert av britiske spesialstyrker (F. Kristoffersen, intervju). BT hadde også en operatør med i flere av FSK-kontingentene som tjenestegjorde i Afghanistan i opptreningsoppdraget av det afghanske spesialpolitiet, CRU 222.<sup>9</sup> Avdelingene har siden den gangen også utvekslet operatører på fast basis her hjemme, for å styrke samarbeid og gjensidig informasjonsutveksling:

Det at vi hadde med oss folk fra BT til Afghanistan, bygde den her tilliten. Det at vi hadde trent og øvd mye med BT. Det at vi utvekslet folk etter hvert. Alt dette bidro til at vi gikk i rett retning (E. Kristoffersen, intervju).

Slik Eirik Kristoffersens bror og etterfølger som sjef FSK påpeker, var ikke den gamle instruksen til hinder for samarbeidet. Brobyggingen kan sies å først og fremst være basert på fornuften av å jobbe tett sammen profesjonelt, sett i lys av de rammene som gjaldt. «Personlige relasjoner har mye å si også» (F. Kristoffersen, intervju). Investeringene i *valutaen* av tillit mellom personer og miljøer i de nasjonale beredskapsressur-

8 Avdeling, styrke eller nivå som øvelsen primært er designet for, eller skal treffe (også kalt *target audience*). Gemini-øvelsene er primært rettet mot Forsvarets systemkontraterror.

9 Forsvarets spesialstyrkers oppdrag med mentorering av CRU 222 i Kabul er fylldig omtalt i flere åpne kilder, som eksempelvis på Forsvarets nettsider (<https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/spesialstyrkenes-suksessoppskrift>). Videre kan Malin Stensønes (2012) *På våre vegne* og Eirik Kristoffersen (2020) *Jegerånden, gi ytterligere innsikt i de norske spesialstyrkenes bekjempelse av terrorister med CRU 222 siden 2007*. Oppdraget ble terminert i forbindelse med NATOs tilbaketreking fra Afghanistan.

sene kan ha fått avkastning oppover i systemet. Samtidig er det flere aktører som ikke er like tett på MKT som BT og FSK. Arne Røksund observerte i løpet av utvalgets arbeid at det var ulikt syn på MKT og hvordan dette skulle håndteres, avhengig av hvilket politidistrikt utvalget besøkte.

Jeg tror det [MKT] var en ting som det var viktig at vi så på. Først så var å revidere bistandsinstruksen et pålegg som lå der allerede. Politimesterne så forskjellig på det, og det påvirket hvor smidig dette var. Det var vel også flere av distriktene som hadde vært med på disse øvelsene, hvor det var forskjellige synspunkt. Det var veldig personavhengig hvordan politimesteren så på dette her (Røksund, intervju, min anmerkning).

Ulikhetene merkes under intervjuene med de fire politimesterne. De har forskjellig bakgrunn, og det er stor variasjon i deres erfaringer med MKT. Enkelte kjenner svært godt til MKT fordi de har deltatt på flerfoldige øvelser som Gemini. Andre har ikke like lang erfaring, og like god kjennskap til fenomenet og alle ressurser involvert. Alle sokkelpolitimestere med sitt distrikt ruller på å være «vertskap» for øvelse Gemini hvert fjerde år:

«Og det er ikke så ofte vi møter FSK personlig, men alt samarbeid med Forsvaret er jo med på å forbedre relasjonene og gjør at vi blir bedre kjent og er mer trygg på hverandre. Jeg tror den dagen krisen inntreffer, så er det det *utrolig* viktig at vi har etablert dette samarbeidet for å at vi skal kunne ta gode beslutninger sammen (Nilsen, intervju, min utheving).

At hvert distrikt ikke får øvd så ofte med Forsvarets system kontraterror og FSK, kommer også til syne i det som omtales som «manglende bestillerkompetanse» i flere erfaringsrapporter (FHS & PHS, 2013, 2014a). En konsekvens av dette kan være at anmodningene ikke har vært gode nok, trolig grunnet i at kjennskapet til Forsvarets ressurser og system kontraterror har vært til dels mangelfull. Anmodninger som var for uklart formulert kunne bli endret på sin ferd gjennom etater og departementer. POD og JD endret eksempelvis på anmodninger før FD mottok og godkjente disse under flere gjennomføringer av øvelse Gemini før 2017. Innholdet i den opprinnelige anmodningen fra politimesteren var slik sett ikke i samsvar med den godkjente fra FD. Det

er i så måte ikke utenkelig at slik saksbehandling kan føre til både usikkerhet, tidstyveri og et dårlig situasjonsbilde – med de konsekvenser dette medfører på mikronivået når krisen treffer. En bedre bestillerkompetanse, og et mer brukervennlig malverk, kunne sørget for at utformingen av anmodningen ikke trengte justeringer, noe som trolig kunne være tidsbesparende.

Et annet funn som er verdt å nevne, er fra FD sine erfaringer fra Gemini 2013, hvor det understrekes en svikt i rutinene for tidlig varsling og forbindelse i situasjoner som kan utløse bistand fra Forsvaret (FD, 2013). Ettersom politimesteren sendte bistandsanmodning tjenestevei til POD, og FOH ikke ble satt på som kopiadressat på grunn av en feil, ble ikke Forsvaret varslet før anmodningen kom FD i hende fra JD. Det operative nivået i Forsvaret var i dette tilfelle ikke satt i forbindelse med politiet på et tidlig tidspunkt. Slike erfaringer tegner et bilde av at det hersket en viss usikkerhet og forskjellig praksis i hvordan prosedyren skulle utføres, som kunne medføre at selve ressursen ikke ble varslet tidlig nok. Det er imidlertid nærliggende å tro at sjef BT tok en telefon til sjef FSK som en ryggmargsrefleks, og at forberedelsene var godt i gang på taktisk nivå. Imidlertid tar det en viss tid å få resten av Forsvarets elementer i system kontraterror tilgjengelig og klare for oppdragsløsning. Det operative handlingsrommet til Forsvaret kan slik sett ha blitt begrenset av at direkteforbindelsen mellom problemeier og problemløser ikke ble opprettet før departementene hadde vurdert ferdig. FD (2013) anbefalte i samme rapport en innføring av *table-top* øvelser i forkant av selve øvelse Gemini, i den hensikt å øke kompetansen i begge sektorer og dermed øke den kollektive evnen til å håndtere anmodningsprosedyrene effektivt.

Mikronivået og samarbeidet i «triangelet» har utviklet seg gradvis gjennom et konkret tiltak fra FOH i 2014, hvor aktuelle aktører og ansvarlige etater ble invitert av FOH til et kompetansehevingseminar i god tid før selve øvelse Gemini (FHS & PHS, 2014a, s. 7). Fokuset skulle være på anvendelse og regelfortolkning av bistandsinstruksen, basert på evalueringene, forbedringspunkter og anbefalinger fra foregående øvelser. Både 2012- og 2013-rapportene fremhever at det fantes ulike oppfatninger med tanke på hva som var rett anvendelse av både instruksen, lover og forskrifter som følger i kjølvannet av kontraterroroperasjoner. Bestillerkompetansen og anmodningsprosedyrer er allerede nevnt. Kompetansehevingen skulle

derfor etablere en bedre situasjonsforståelse mellom departementene og de mest sentrale aktørene i forkant av selve øvelsen (FOH, 2014). Siden den gang har kompetansehevingen blitt en fast og etter hvert essensiell forberedelse til øvelse Gemini. Arenaene har etter sigende båret mange frukter:

Etter mitt syn har den kompetansehevingen vært uvurderlig. Den bidrar til at nasjonal krisehåndtering, i hvert fall i kontraterror rammen, fungerer. Fordi man har etablert en bestillerkompetanse i politiet og fått en forståelse i Forsvaret for hvordan politiet tenker og hvilke behov politiet har. Folk har fått ansikt å sette navn på. *Så har man også gjennom å tilbringe mye tid sammen på kompetanseheving og på Gemini, fått muligheten til å etablere en relasjon og tillit til hverandre.* Tillit er nøkkelen i alt her, både mellom politiet og Forsvaret på systemnivå, men ikke minst mellom politimester og sjef FSK, mellom sjef FOH og sjef FSK, mellom politimester og sjef FOH på individnivå. Tilliten er knyttet til systemet og til de menneskene som til enhver tid sitter i posisjoner (Larssen, intervju).

Tilliten Larssen snakker om på systemnivået har allerede kommet til syne på makronivået, hvor Forsvaret og politiet, samt forsvars- og justissekretoren, har utviklet et tillitsforhold basert på flere faktorer i perioden fra 22. juli og til i dag. Det er nærliggende å forestille seg at dette tillitsforholdet har blitt fundamentert i de nære relasjonene som har etablert seg mellom sentrale aktører i begge etater, slik flere informanter har nevnt. Heidi Kløkstad mener de mange skillelinjene mellom etatene nå er fjernet i større grad, og fremhever viktigheten av å samles hyppig for å bli bedre kjent på tvers av politidistrikt og etater:

(...) jeg tror jeg prater på vegne av alle politimesterne, i forhold til at vi sammen med Forsvaret har fjernet mange av disse skottene. Nå jobber vi aktivt med å forstå hverandre. Bare det vi holder på med i disse dager, ved å være her sammen, slik at politimesterne kan forstå hva Forsvaret trenger for å gjøre jobben best mulig for oss og omvendt (Kløkstad, intervju).

FSK og BT har alltid hatt et nært forhold, som alle FSK-sjefene har nevnt i intervjuene. Tilliten og den uformelle kontakten mellom dem, førte blant annet til at FSK gjorde klar styrker og fremførte til Rygge for å være samlokalisert med helikopter 22.

juli 2011, *uten* at det kom en eneste anmodning om dette før det hele var over (F. Kristoffersen, intervju). De tette kommunikasjonslinjene og kjennskapen til hverandre på lavt nivå kan tenkes å ha påvirket hvordan samarbeidsklimaet på nivåene over har utviklet seg. Forhenværende sjef FOH sier på sin side at forholdet til sokkelpolitimesterne alltid har vært spesielt godt (Jakobsen, intervju). Hans Vik understreker hvor viktig det er at de som skal lede kontraterroroperasjonene blir godt kjent med hverandre:

Nå legger jo bistandsinstruksen opp til det, så systemet bidrar jo. Men tillit og kjennskap må en skape på individ og organisasjonsnivået, mellom de som skal lede operasjonene. Og jeg har særlig lagt vekt på å bli godt kjent med sjefene for FSK. Å ha et personlig forhold til sjefen på FOH er svært viktig for meg (Vik, intervju).

Politimesteren i Sør-Vest påpeker at instruksen legger opp til tillit. En forenkling av beslutningsprosessen og en større tillit til det utøvende nivå kan skape trygghet og et fokus på den jobben som skal gjøres, snarere enn på prosessen som leder frem til tillatelse for å kunne aksjonere. Brage Larssen fikk praktisk erfaring med den nye bistandsinstruksen som sjef FSK etter at den trådte i kraft høsten 2017:

Det er ganske mange ting som har bragt oss dit vi er i dag. Ikke bare bistandsinstruksen. Men den har forenklet byråkratiet rundt. Og på mange måter bidratt til å skape trygghet, som igjen bidrar til å bygge tillit og som egentlig bygger enda mer trygghet. Det har blitt en positiv spiral ut av det. Og bistandsinstruksen sier også noe om at vi skal gjensidig trene sammen og holde oss klar – så det legger litt opp til smash i forhold til kompetanseheving Gemini (Larssen, intervju).

Larssen er inne på at mye av det som allerede praktiseres har blitt formalisert og nedfelt i den nye instruksen. Som igjen har bidratt til en opplevd trygghet og økt tillit, ettersom det forventes at alle gjør sitt for å fremme samarbeid, skape gjensidig forståelse og minimere tidsbruk. En slik trygghet skaper potensielt en lavere terskel for å involvere Forsvaret:

Vi samarbeider mye tettere nå, vi kjenner mange flere. Nå kan jeg bare prate på vegne av



Nordland PD, men vi kjenner langt flere folk på FOH, det er mye lettere å ta kontakt, det er mye lettere å ta de uformelle telefonene i en tidlig fase for å kun orientere, for å så kanskje avslutte i neste runde. Det gjorde vi aldri før, da måtte vi trykke på den store knappen, og da hadde man satt noe stort i gang. Men nå, nettopp fordi vi kjenner hverandre mye bedre, er det mye *lavere terskel* for å ta kontakt. Også kan det hende at det avsluttes like fort igjen, men da har vi i hvert fall begynt å jobbe opp mot hverandre i felleskap (Klækstad, intervju, min utheving).

Politimesteren ser tilbake på en tid hvor det fantes en generell mistro til Forsvaret, med bakgrunn i en frykt for at Forsvaret ville misbruke en bistandsanmodning til å gå inn med full styrke og uproporsjonal maktbruk (Røksundutvalget, 2016, s. 29-30). Forholdet oppleves av Klækstad som tettere nå, og hun poengterer slik Larssen gjør, at det ikke kun er den nye bistandsinstruksen som har ført til dette. Den kom, ifølge Klækstad (intervju), som «en følge av en praksis i etatene hvor man så at det var mye enklere å samarbeide». På den annen side kan den nye bistandsinstruksen være en ekstra pådriver for å videreutvikle denne praksisen, basert på både handlingsplikten og at «politiet og Forsvaret jevnlig skal gjennomføre øvelser for å trene aktuelle bistandssituasjoner i tråd med trusselbildet og gjøre seg kjent med hverandres kapasiteter» (Bistandsinstruksen, 2017, §9). Handlingsplikten har nødvendigvis ikke bidratt til at Forsvaret bistår politiet mer eller kvalitativt bedre, men «den har gjort noe i forhold til vår egen mentalitet», som Rune Jakobsen (intervju) formulerer det. Man er mer på tilbydersiden og fremoverlent:

Den nye bistandsinstruksen har satt fokus på denne handlingsplikten eller det initiativet som skal være der. Og det skaper nødvendigvis større handlingsrom og en større aksept for å agere (F. Kristoffersen, intervju).

Det er nærliggende å hevde at det er en høyere mental beredskap for å agere med den nye instruksen, og en større aksept for en mer proaktiv tilnærming til bruk av Forsvarets ressurser. Politiets ressurser må heller ikke være *uttømte* for at bistanden kan anmodes, slik det var formulert i tidligere instruks (Bistandsinstruksen, 2012, §5). Det er i ny instruks større fokus på en helhetlig vurdering, hvor Forsvaret kan bistå politiet der

egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelige eller tilgjengelige (Bistandsinstruksen, 2017, §2). En varsling og anmodning om bistand kan derfor potensielt komme Forsvaret i hende i en tidligere fase enn før, ettersom terskelen for å ringe vakt-sjefen i FOH oppleves som lavere for en politimester. Denne korte direktelinjen som nå er formalisert og hvor politimesteren er garantert et svar innen tre minutter, skaper trolig et større operativt handlingsrom. Forhenværende sjef FOH kaller akkurat dette den store *game changer* med den nye instruksen:

Ny bistandsinstruks av 2017 ble en *gamechanger* fordi det ga politimesterne en raskere visshet om hvilken støtte de fikk. Når vi da kunne planlegge sammen tidligere så ble nok kvaliteten på bistanden og samarbeidet bedre etter 2017 enn før 2017 (Jakobsen, intervju, min utheving).

Etter den nye bistandsinstruksen kan innholdet i kompetansehevingen også hevdes å ha endret seg. Fokuset rettes i større grad mot en gjensidig forståelse mellom politimester, sjef FSK og sjef FOH, og relasjonen mellom disse. Selve oppdragsløsningen har tatt en større del av agendaen, til fordel for å smøre det overordnede maskineriet og byråkratiet rundt med eksempelvis anmodningsformater. Som politimesteren i Nordland beskriver, var fokuset før mer på beslutningene istedenfor selve situasjonen hvor det må handles raskt. Hun mener at detaljfokus på anmodningene og selve beslutningsprosessen før var tidstyver som tok ressurser bort fra det som egentlig skulle løses (Klækstad, intervju). I den nye bistandsinstruksen kan anmodning fremmes og behandles muntlig i tidskritiske situasjoner (Bistandsinstruksen, 2017, §4). I en skarp situasjon hvor en oljeplattform er kapret eller Hurtigruten er under kontroll av en gruppe terrorister, er det ikke usannsynlig at saksbehandlingen vil foregå muntlig. Tilliten mellom beslutningstakerne i politiet og Forsvaret i en slik situasjon kan her synes avgjørende for at de riktige tingene gjøres, og etter hvert at tingene gjøres riktig. Trolig er dette årsaken til at slike former for kompetanseheving har kommet for å bli, hvor det å møtes over samme bord og samme problem virker som det absolutt viktigste. MKT og omfanget av øvingsdesignet til Gemini er så komplekst at det ble vurdert som «særdeles viktig at kompetanseheving ble gjennomført» i 2019 (FOH,

2019). Politimesteren i Troms, Astrid Nilsen, var i førerretet for første gang under denne gjennomføringen:

I fjor [Gemini 2019] hadde jeg full tillit til at Forsvaret løste oppdraget på best mulig måte, og fikk veldig god informasjon i forkant på hvilke muligheter vi hadde og hva som skulle skje. Jeg var trygg på den informasjonen jeg fikk og hvilket mulighetsrom jeg til enhver tid hadde (Nilsen, intervju, min presisering).

Sjef FSK fremhever den gode takhøyden på slike arenaer som kompetanseheving og øvelser, hvor man kan sitte sammen og finne ut løsninger. Han trekker frem tillit og den gjensidige forståelsen – for hva Forsvaret trenger av handlingsrom for å løse oppdrag mest mulig optimalt, og hva politiet har behov for å kunne ha ansvaret for alt dette – som avgjørende:

Tillit er alt. Det å sette seg ned sammen, diskutere problemstillinger og ulike problemsett, om hva som er vanskelig og hva som er komplisert, hvilke løsninger som kan fungere, hvordan vi kan redusere responstid, hva vi kan og ikke kan, hvilke vurderinger som er gjort, hvordan vi har bygget opp en eventuell plan for en operasjon – alt dette bidrar til å øke tilliten mellom sjefer, mellom avdelinger, mellom etater og i systemet. Vi kan ikke dra dette ut av hatten når krisen inntreffer uten at vi har trent og øvd på dette sammen (Lilleby, intervju).

På mikronivået har det i lengre tid utvilsomt vært godt samarbeid mellom enkeltpersoner i sentrale posisjoner i politiet og Forsvaret. Det nære forholdet mellom BT og FSK vises gjennom eksempler fra 22. juli. Flere informanter fremhever at relasjonen mellom politidirektøren, forsvarssjefen og sjef FOH i kjølvannet av 22. juli i stor grad har bidratt til at den nye instruksen er slik den er. I triangelet mellom politimester, sjef FOH og sjef FSK har kompetanseheving og øving etter informantens syn vært sterkt relasjonsbyggende. Bistandsinstruksens understreking av handlingsplikten og eksplisitte pålegg om at aktørene skal samvirke, kan ytterligere ha forsterket samarbeidet. Prosessen som ledet frem til den nye instruksen har på sin side bidratt til at tilliten mellom etatene har økt. Forsvaret har tydelig gjort det klart i løpet av prosessen at det er politiet som har ansvaret, og som skal ha ansvaret for MKT. Generalløytnant Odlo (intervju) fremhever at hans

viktigste jobb er å støtte politimesteren i et slikt scenario, «til det beste for nasjonen».

Empirien viser også at personer og individer har mye av æren for det nære samarbeidet, for den økte tilliten og det økte fokuset på effektiv oppdragsløsning. At samtlige sokkelpolitimestere tar seg tid og deltar på øvelse Gemini 2020, tilsier at samarbeidet med Forsvaret virkelig er høyt oppe på prioritetslisten. Det praksisnære har på mange måter vært toneangivende til den nye instruksen, som igjen virker å ha bidratt med formalisering av samarbeid. Instruksen har på papir og med paragrafer foran, fortalt politiet og Forsvaret at de skal samvirke. «Og det har nok tatt bort noe av denne rivaliseringen, og din mayday – min mayday. Det har igjen bidratt til økt tillit, økt forståelse og dermed et system som er mer solid» (Larsen, intervju). Det nære samarbeidet på mikronivået er basert på person og individ i posisjon, og er ikke nødvendigvis et produkt av et system. Bistandsinstruksen har muligens bidratt til at byråkratiets tillit til enkeltpersonene i posisjon har økt, med en forventning om at de beste løsningene blir funnet. På mange måter kommuniserer nå makronivået en tillit til at mikronivået ordner opp med den nye bistandsinstruksen. Sjef FOH og FSK har et nære forhold til sokkelpolitimesterne, hjulpet av en instruks som pålegger tett samarbeid.

### MKT på mesonivået

Etter å ha tatt for oss MKT på både makro- og mikronivå, skal vi nå se på mesonivået – eller mellomnivået. Det handler om iverksettelsen og ledelsen av de elementene i Forsvaret som til sammen utgjør *system kontraterror*. I tillegg utgjør mesonivået de aktørene og elementene i politiet som eier problemet og skal løse det, ved blant annet å anmode Forsvaret om bistand. Samarbeidet mellom organisasjonene om hvem som gjør hva, er her sentralt. På mesonivået vil ressursene møtes, slik at responsen kan tilpasses og til slutt stoppe de ugjerningene som finner sted – i dette tilfelle i det maritime domenet.

Selve gjennomføringen av MKT vil kunne knyttes spesielt til hva som gjøres i praksis på mesonivået. Ved bistand til MKT er det som kjent, «innenfor rammen av oppdraget fra politiet, Forsvarets ansvar å lede og gjennomføre operasjoner» (Bistandsinstruks, 2017, §6). Hvordan dette gjøres med system kontraterror vil derfor danne et bakteppe for den videre analysen av det

praksisnære på mellomnivået før og etter den nye bistandsinstruksen.

### Etablering av system kontraterror

Ved en terrorhendelse kan politimesteren anmode om bistand fra nasjonale beredskapsressurser internt i politiet, slik som Helikoptertjenesten, Bombegruppen, BT og Krise- og gisselforhandlingsteamet (KGF) (POD, 2020, s. 49). En anmodning om bistand fra Forsvaret blir en vurderings-sak basert på situasjonen. I et scenario som utløser et behov for MKT, vil både Forsvaret og politiets andre nasjonale ressurser bli involvert i prosessen. Varslingsrutinene kan foregå både formelt ad tjenestevei, samt uformelt mellom eksempelvis BT og FSK, slik sjefsrekka i FSK forklarer i intervjuene. Ledelselementene fra alle aktørene vil så raskt som mulig dra til politimesterens posisjon, for å bistå med planlegging, koordinering og rådgivning. Det samme vil et liaisonteam (OPLE<sup>10</sup>) fra FOH, i den hensikt å støtte politiet med ressurs-allokering av aktuelle kapasiteter fra Forsvaret ut over FSK (FOH, 2019; PHS, 2012, Odlo, intervju). Det kategoriseres som en militær fellesoperasjon når fartøy på og under vann, fly, helikopter og spesialstyrker skal samvirke for å oppnå en felles målsetning. Fra politihuset har FSKs kommandogruppe og OPLE direkte dialog på sikkert samband med hovedkvarteret og egne taktiske styrker som har startet detaljplanleggingen. Samlokaliseringen av ledelsen for bistandsressursene på politihuset er en trygghet for politimesteren:

(...) de kommer til meg og tilbyr kompetanse og råd. Da er de til min rådighet, noe jeg føler veldig trygt. Da har jeg hele staben min og Forsvaret under fire vegger. Samtidig ser jeg at måten som spesielt FSK og våre bistandsressurser, spesielt BT - det gir en trygghetsfølelse for oss i distriktet når vi ser måten den spisse enden i politiet og Forsvaret samarbeider på. De konkurrerer ikke mot hverandre, men jobber profesjonelt mot samme mål (Bøen, intervju).

Planleggingen gjøres parallelt med både FOH og politimesterens stab støttet av bistandsressurser

10 *Operational Planning and Liaison Element* (OPLE), også brukt direkteoversatt til norsk som Operasjonelt Plan- og Liaisonelement i flere benyttede kilder.

som BT og KGF. I tillegg kan representanter fra eksempelvis et rederi, operatørselskap eller petroleumstilsynet (PTIL) være til stede og bidra med detaljkunnskap om objektets egenart, utforming og kompleksitet (PHS, 2012). PTIL er i denne sammenheng en sentral aktør i etableringen av sikkerhetssoner rundt olje- og gassinstallasjoner. Forsvarets ressurser kan benyttes tidlig for å lokalisere objektet og bidra til å etablere situasjonsforståelse. Likeså kan Forsvaret med alle sine ressurser på sjøen og i luften, bidra til å håndheve sikkerhetssoner rundt et objekt, slik at fysisk kontroll på omgivelsene opprettholdes. Informasjonsflyten mellom alle elementene i sving forsøkes omgjort og terminert til ett felles situasjonsbilde i politihuset. På et gitt tidspunkt melder Forsvarets system kontraterror seg klar, slik at det blir et reelt handlingsalternativ til politimesteren, når dette finnes mest hensiktsmessig ut fra situasjonsbildet og løpende operative vurderinger.

Selv om det omhandler Forsvarets interne ledelseskonsept er det nødvendig å nevne to forhold som er relevant for denne fremstillingen knyttet til system kontraterror. Det første er Forsvarets direktiv for kommando og kontroll (K2-direktivet) som skal sikre effektiv utøvelse av kommandomyndighet for Forsvarets operasjoner. Forhenværende forsvarssjef, Haakon Bruun-Hansen, ga i 2015 ut et K2-direktiv som gjorde at sjef FOH fikk operativ kommando over tildelte styrker.<sup>11</sup> Sjef FOH trengte således ikke å søke godkjenning til forsvarssjefen om disponering av styrker, og fikk også anledning til å delegerer taktisk kommando. Relatert til MKT, fikk sjef FOH en større myndighet og et større ansvar for å sikre at ressursene møtes. Frode Kristoffersen, som ble sjef FSK sommeren 2014, fremhever spesielt endringen i K2-direktivet i 2015 som en sentral faktor for økt effektivitet internt i system kontraterror:

(...) det er en stor endring i hvordan han [sjef FOH] kan disponere Forsvaret – uten å vente på å få godkjenning eller «release» fra høyere. Og det var og er en kjempenyvinning som hjelper i stor grad på MKT eller all krisehånd-

11 Forsvarssjefen (2014) *Direktiv for kommando og kontroll* (4. desember 2014, fastsatt 1. januar 2015). Dette direktivet ble erstattet av Forsvarssjefen (2017) *Direktiv for kommando og kontroll* (7. april 2017, fastsatt 1. mai 2017). Begge direktiv er gradert Begrenset, men relatert til denne oppgaven er Sjef FOH sin operative kommando (OPKOM) over tildelte styrker og system kontraterror. Selv om direktivene er gradert er akkurat denne informasjonen offentlig kjent, senest i Langtidsplanen (LTP) for forsvarssektoren (FD, 2020b, s. 85).

tering. Men det var uavhengig av lovhjemmel, Røksund og ny bistandsinstruks. Det er K2-direktivet som gir sjef FOH myndighet til å styre styrkene som han vil. Og det var en «case» tidligere, med kommando-overføring av styrkene i FST, som kunne bli en utfordring på formaliteter (F. Kristoffersen, intervju, min presisering).

I kontraterroroperasjoner leder sjef FOH direkte på sjef FSK. Normalt utøves kommandomyndigheten gjennom sjefer for det høyere taktiske nivået, slik som sjef FS i denne sammenheng (FD, 2020b, s. 85,93). Imidlertid har FSK som nevnt en spesiell historie som kontraterrorstyrke, og følgelig har også avdelingen hatt et svært tett kommandoforhold til høyeste nivå, det være seg både forsvarssjefen og sjef FOH. Frode Kristoffersen (intervju) understreker at sjef FOH hele veien var tydelig på å styre rett på sjef FSK som fremskutt representant fra Forsvaret, med nok autoritet til å beskrive hvordan den maritime kontraterroroperasjonen skulle gjennomføres. På tross av dette fremmes det i erfaringsrapportene fra Gemini 2015 en misnøye om K2 og ressursutnyttelse fra FSK, ettersom det var uklartheter i kommandoforholdet til blant annet helikopterressursene (FHS & PHS, 2015a, s. 8). Hvem som har eierskap til og kommando over ressursene i system kontraterror under hvilke faser i en bistandsoperasjon, synes derfor ikke tydelig forankret i hele organisasjonen den gangen. Rune Jakobsen (intervju) påpeker at den virkelige endringen i kommando og kontroll kom med den nye versjonen av K2-direktivet i 2017. Praksisen med å styre direkte på taktiske sjefer, ble formalisert ytterligere og stadfestet i det nye direktivet. Det er imidlertid sjef FSK og ikke sjef FS som normalt er støttet sjef i en aksjonsfase (Forsvarsstaben, 2019b, s. 182). Dette ledelseskonseptet, eller unntaksregelen, kan derfor sies å ha utviklet seg i takt med de praktiske erfaringene som er gjort over tid. Det er på mange måter tilpasset operasjonen. Med tydelige rolleavklaringer følger også en større bevissthet rundt hva man kan planlegge med som militær sjef, og hvilken myndighet man har over ressursene som skal virke sammen. Der hvor oppdraget skal finne sted er det svært mange bevegelige deler som bør samvirke optimalt for å kunne oppnå den samlede effekten som er nødvendig for å stoppe en situasjon. «Det er så mange kapasiteter som skal spille sammen, og det kan du ikke gjøre delvis – det må du gjøre helhetlig. Hvis ikke blir risikoen for å ikke lykkes

altfor stor» (Odlo, intervju, min utheving). K2 av MKT samsvarer på mange måter med prinsippene for krisehåndtering og ikke minst den nye bistandsinstruksen.

Det andre forholdet som nevnes relatert til K2, er rollen og myndigheten til OPLE-teamet, som også har vært gjenstand for diskusjon i løpet av de siste 10 årene (FHS & PHS, 2014b; 2015a, s. 6). Basert på erfaringsrapportene fra Gemini-øvelsene i 2012 og 2013, supplert med informasjon fra flere informanter, har det vært uklartheter i kommandoforholdet, og en oppfatning hos politiet at OPLE-teamet var fremskutt ledelse fra FOH, med en delegert myndighet fra sjef FOH:

I årene rundt 2011 var nok, eller noen ville nok, at det som i dag er OPLE team, skulle være fremskutt ledelse fra FOH. Fra jeg ble sjef gjorde jeg det helt klart at dette var ingen fremskutt ledelse, det var et liaisonelement uten et beslutningsgrunnlag der ute. Og vi har aldri hatt noe behov for å overprøve sjef FSK, og både ledelsen og avdelingen har utviklet seg til å bli profesjonelle gjennom systematisk trening. Så OPLE teamets rolle i dag er å formidle situasjonsforståelse begge veier og være en «usynlig» støtte for politimesteren, som en ekstra dialogkanal. Men det skal være lite, og skal ikke synes eller høres med mindre politimesteren har behov for det (Jakobsen, intervju).

OPLE sin rolle ser ut til å være mer avklart også i skriftlige kilder fra de to-tre siste Gemini-øvelsene. Ettersom det er på det rene at OPLE ikke innehar sjef FOH sin myndighet, men heller et mandat om best mulig informasjonsutveksling, ser OPLE ut til å fungere bedre og bedre for hvert år Gemini gjennomføres. Nedfelte erfaringer fra Gemini 2019 og 2020 setter ord på den positive verdien av OPLE som en støttespiller for politimester og sjef FSK (FOH, 2019, 2020). Det er flere parallelle prosesser og møter som foregår, og OPLE kan slikt sett være en støttende ressurs som bidrar til økt situasjonsforståelse og informasjonsutveksling. Representantene som utgjør OPLE kjenner hovedkvarteret og de ulike arbeidsprosessene som pågår for å oppnå operativ effekt. Og behovet for informasjonsutveksling øker når flere ting skjer samtidig. OPLE bør derfor sees i sammenheng med triangelet sjef FSK, sjef FOH og politimester når mesonivået skal analyseres nærmere, selv om OPLE kun er til støtte for disse aktørene.



## MKT på mesonivået før og etter den nye bistandsinstruksen

På makronivået har vi særlig sett på beslutningsprosedyren, og forenklingen av denne, mens det relasjonelle og tilliten mellom sjefene som står for oppdragsløsningen, har stått i sentrum på mikronivået. Den negative styringsretten og handlingsplikten som den nye bistandsinstruksen har formalisert, har vist seg å påvirke praksis. Intensjonen bak den nye instruksen om å legge til rette for en mer effektiv oppgaveløsning, vil følgelig bli nærmere undersøkt i den følgende analysen. De særskilte forhold knyttet til MKT vil også komme til syne i det praksisnære på mesonivået, der vurderinger gjøres om hvilken fremgangsmåte som er best egnet til å løse en terror situasjon som utspiller seg i det maritime domenet.

For at Forsvaret skal ha et best mulig handlingsrom er tilstrekkelig tid til planlegging og klargjøring av alle ressurser en forutsetning. Selv med erfaringene fra 22. juli friskt i minne, var det et mindre handlingsrom for planlegging før. Reguleringene i bistandsinstruksen la den gangen en begrensende føring ved at anmodningen måtte være godkjent tjenestevei før det tette og nødvendige samarbeidet kunne starte, slik tidligere sjef FOH beskriver:

Jeg har ofte brukt dette bildet om den gamle bistandsinstruksen. Vi sendte jo et OPLE-team fra oss og representanter for spesialstyrkene i retning av politihuset lenge før anmodningen hadde kommet. Da satt Forsvaret enkelte ganger ventende på et hotell i nærheten, for å raskest mulig møte hos politimesteren da anmodningen var godkjent (Jakobsen, intervju).

I den taktiske sfæren var de uformelle kommunikasjonslinjene gode, basert på et godt og profesjonelt forhold mellom de spisseste avdelinger. Selve varslingen og de første forberedelsene led nødvendigvis ikke av de begrensninger i instruksverket som forelå før, selv om det er nærliggende å tro at «hit, men ikke lenger» kunne være en stressfaktor for flere nivåer i både Forsvaret og politiet. Som også Eirik Kristoffersen har påpekt tidligere i fremstillingen, ble FSK involvert basert på en dialog mellom sjef FSK og sjef BT den dystre sommerdagen i 2011. Frode Kristoffersen fremhever handlingsplikten som et godt pålegg for å sette i gang et større apparat av Forsvaret enda tidligere.

Før den nye instruksen gjorde vi de samme tingene som i dag egentlig. Jeg sammendro styrken ved behov, og det var vi helt tydelige på at jeg kunne gjøre. Og det var sjef FSK sin myndighet, uavhengig av bistandsanmodning eller ikke. Det skjedde flere ganger, også under den gamle instruksen. Og det at det ikke kom noen bistandsanmodning til FSK 22. juli, har den nye instruksen fikset på. At man skal ha initiativ på lavt nivå. Med denne handlingsplikten (F. Kristoffersen, intervju).

Ifølge Gjørvekommisjonens rapport ble det ikke sendt bistandsanmodninger fra politiet før terrorgjerningen på Utøya var gjennomført. Samtidig løfter rapporten frem at Forsvaret handlet proaktivt ved å klargjøre flere militære kapasiteter lenge før det ble anmodet om bistand (NOU, 2012:14, s. 242-245). Sjefene for FSK fremhever alle at det taktiske nivået alltid har vært proaktive, og understreker det gode forholdet med BT. Den nære forbindelsen mellom disse spisse avdelingene gjør at de uformelle varslingene går svært raskt, og at de begge har et føre-var prinsipp som gjennomsyrrer beredskapsforvaltningen. FSK har nasjonal krisehåndtering i sin oppdragsportefølje, et oppdrag som kan sies å ha vært en premissleverandør til avdelingens beredskapskultur siden den ble opprettet (Melien, 2012, s. 386).

Vi visste jo at det måtte komme en formell henvendelse fra politiet før vi offisielt kunne bidra, vi alltid visst at den forespørselen fra politiet før vi kunne gå i aktiv innsats måtte godkjennes på forsvarskanalen, før vi egentlig kunne settes inn skarpt. Og vi har jo alltid egentlig, operert med snarest – men ikke senere enn et antall timer (Larsen, intervju).

Således har ikke bistandsinstruksen påvirket dette forholdet i like stor grad, men heller formalisert at slikt nært samarbeid som har blitt praktisert på det taktiske nivået forventes i hele organisasjonen, i begge etater. Regjeringen besøkte øvelse Gemini noen år etter 2011. Hos politimesteren skulle besøket se på samarbeidet mellom justis- og forsvarssektoren, og snakket i den forbindelse med sjef FSK og hans kommandogruppe:

(...) og jeg sa det samme som jeg sier nå – at det var ingenting som hindret oss i å samarbeide. Men jeg lurer på om det var Anundsen, han som senere ble justisminister, som mente

at vi samarbeidet *på tross av* regelverket, og ikke *på grunn av*. Det er jo bedre beskrevet i instruksene nå, i forhold til initiativ og plikt til å handle, for FSK sin del. Men for FSK har det alltid vært oppdraget som har styrt (F. Kristoffersen, intervju, min utheving).

Krisehåndteringssystemet så ut til å virke bedre i praksis enn det gjorde i teorien. Dette kunne være basert på at dedikert personell kjente godt til hverandre og det gjeldende systemet rundt seg. Et slikt oppsett kan være sårbart ved personellutskiftninger, og når flerfoldige aktører (som ikke kjenner like godt til praksis) skal involveres (Håkenstad, 2013). Nå som regelverket pålegger samarbeid, er det ikke feil å hevde at det operative handlingsrommet er større. Rammebetingelsene legger eksempelvis til rette for bedre dialog og kortere kommunikasjonslinjer mellom de som ber om støtte og de som kan gi denne. I prosessen med den nye bistandsinstruksen, med terrorangrepene både i Norge og Europa som et dystert bakteppe, ble det fokusert på at tid er avgjørende. «Hvert minutt teller», som departementsråden i FD understreket da han omtalte prosessen og anbefalingen til arbeidsgruppen han ledet (Røksund, intervju).

Det operative handlingsrommet kan også innskrenkes kraftig av at de militære ressursene som trengs til en optimal og forberedt aksjonsplan ikke er tilgjengelige. For det første må aksjonsstyrken nødvendigvis forflytte seg på en eller annen måte frem til en fordelaktig posisjon. Det tar tid å etablere system kontraterror. Sjøressurser må potensielt seile frem over lengre avstander. En undervannsbåt, kystvakt eller fregatt som må omprioriteres fra et annet oppdrag, bruker nødvendigvis noe tid på å bli tilgjengelig for system kontraterror. Samtidig må luftressurser, slik som helikopter og transportfly, allokeres og forberedes til oppdragsløsning. Hvis aksjonsstyrken blir nødt til å forflytte seg over landsdeler med transportfly, kan lastekapasiteten i seg selv være en begrensende faktor. Et slikt eksempel preger førsteinntryksrapportene etter øvelse Gemini 2015, som ble gjennomført som en uvarslet alarmøvelse. Om det var BT eller FSK som skulle få prioritet på det ene C130-J transportflyet fra Sør-Norge til øvingsområdet i Nord-Norge, var et omdiskutert tema i seg selv (FHS & PHS, 2015b, s. 7). Selv om det kan knyttes opp mot øvingstekniske begrensninger, synliggjør slike dilemma flere uavklarte spørsmål. I 2015 var det altså en uklar

rollefordeling mellom politi og forsvar når det gjelder hvem som ivaretar kontraterror langt ute til havs (FHS & PHS, 2015a, s. 8). I selve øvingsområdet var det ei heller tilstrekkelige helikopterressurser tilgjengelig, ettersom det tar en viss tid å få fremposisjonert tilstrekkelig antall skrog og besetninger for en slik operasjon. Evalueringene bærer preg av denne ressursknappheten, og reiser tvil rundt hvem som faktisk skal få prioritet på ressurser.

Etter Gemini 2015 ble det skapt et bilde av at det var et dårlig samarbeid mellom politi og forsvar. Og det var jo helt feil, for greia er at det er for lite ressurser totalt sett. Så man må prioritere. Det avgjørende her er hvem som gjør de prioriteringene. Og i 2015 var det en primærdiskusjon rundt helikopter (Odlo, intervju).

Uten å gå i dybden på eksempelet, viser det at tid og avklarte ansvarsforhold er avgjørende for at FOH og Forsvarets nisjekapasiteter skal kunne rekke å etablere system kontraterror, for å være et relevant verktøy for politiet. Den nye bistandsinstruksen peker imidlertid på en relasjon mellom politiet og Forsvaret som det ikke har vært mye fokus på tidligere. Den nye instruksen kan sies å ha medført en bedre dialog og kortere kommunikasjonslinjer mellom de relevante aktørene på mikronivået, og en større tillit til den operative strukturen fra makronivået. Prosessen frem til den nye bistandsinstruksen kan på sin side ha bidratt til rolleavklaringer for det særskilte med MKT.

Røksundutvalget (2016, s. 64) foreslo ganske store endringer – som til slutt endte opp med et kompromiss for MKT i den nye instruksen. Høringssvarene til rapporten fra politiets side var fylldige og generelt uenige med arbeidsgruppens flertall om å tildele Forsvaret et større ansvar for MKT. Røksund ser tilbake på at det «har vært gnisninger her og der, særlig om MKT». Hans utvalg hevder i rapporten (2016, s. 60) at MKT har vært gjenstand for en «langvarig revirkamp» som har skapt utfordringer i samarbeidet mellom politiet og Forsvaret. Røksund tror i retrospekt at de avklaringene som prosessen frem til ny instruks har ført med seg, har bidratt til å lette samarbeidet mellom politiet og Forsvaret (Røksund, intervju). En naturlig slutning å trekke ut av dette i dag kan være at det for MKT ikke innebærer noe særlig endring med den nye instruksen, selv om MKT er presisert særskilt knyttet til ledelse

(Bistandsinstruksen, 2017, §6). Samtidig er det kanskje ikke dumdristig å hevde at prosessen frem til den nye bistandsinstruksen virkelig fikk satt MKT på dagsorden på alle nivå i begge etater og sektorer. Som den erfarne politimester Hans Vik åpenhertig viser tilbake til, ble skjulte uenigheter og misnøye ført frem i lyset:

Jeg tenker at den dissensen eller det flertallet der, de fikk på en måte bragt opp de diskusjonene som har gått litt i krokene og skyggene. Som ingen har turt å pakke skikkelig opp. Litt sånne snakkiser. Det at dette kom opp er et veldig godt eksempel på at vi fikk opp problemstillingene frem i lyset, i ren form, og at vi fikk muligheten til å bare diskutere det. Og det var veldig åpenbar uenighet, men det ble landet på en måte som jeg er tilfreds med (Vik, intervju).

Forsvaret ønsket ikke å overta politioppgaver, og var tydelige på at det er til støtte for politiet som vi husker fra makronivået. Samtidig er det samfunnsøkonomisk å unngå dublering av kapasiteter som medfører kostnad i materiell og personell i begge etater. Forsvaret og Forsvarets spesialstyrker har eksempelvis allerede en rekke kapasiteter til andre oppdrag de skal løse.<sup>12</sup> Politiet har på sin side hatt en markant økning av kapasiteter innenfor nasjonal beredskap og krisehåndtering ved større hendelser. Tre nye helikopter og et nytt nasjonalt beredskapssenter styrker trolig politiets egne evne til å håndtere ulike krisesituasjoner (Glomseth & Aarset, 2020, s. 274). På den annen side er det en betydelig kostnad ved å ha kapasiteter, i en begrenset ressurs som spesialstyrkene, bundet opp på en beredskap på lik linje som en «blålysavdeling», for ett spesielt oppdrag til støtte for samfunnet.

(...) og det er det ikke sikkert man er tjent med. Til og med for oss som har forvaltet oppdraget siden 1982, er kontraterrorporteføljen et resultat av alt det andre vi gjør. Det er jo på mange måter overskuddskapasiteten, selv om vi forvalter det ekstremt godt og fornuftig. Så vi har sagt at hvis vi skal ned på svært kort beredskap, så må vi sitte klar med utstyret nærmest på kropp. Jeg har vel ikke holdt en eneste brief hvor jeg ikke har nevnt at jeg var glad for

at kravet var et gitt antall timer, men at vi alltid responderer fortere fordi vi er skapt slik. Med en gang det kryper nedover på beredskapstid, så påfører du avdelingen så store begrensninger i forhold alt det andre som gjøres, at man ødelegger kapasiteten til å være en fullverdig spesialstyrke (Larssen, intervju).

Dedikering av spesialstyrker til hurtigere beredskapstider til støtte for politiet kunne kanskje vært hensiktsmessig hvis dette hadde blitt gitt ressurser *i tillegg* til dagens modell, med bakgrunn i et klart planverk med indikatorer som utløser behov for Forsvaret. Da kunne en slik styrke utløses på svært kort tid, basert på forhåndsdefinerte terskler slik Hammersmark og Frode Kristoffersen påpeker. Politiet kunne med en slik ordning gitt det maritime ansvaret innenfor kontraterror til Forsvaret på en samfunnsøkonomisk og troverdig måte – under overordnet ledelse av politiet. På den annen side kan en løpende utvikling i begge etater for å beherske MKT optimalt muligens virke logisk i ren operativ forstand. «Ja, takk, begge deler» ligger på mange måter i kompromissets natur. Dublering av kapasiteter er på sin side nettopp det som ønskes adressert og redusert i Røksundutvalgets rapport. Et skille mellom en akutt nødrespons og en mer planlagt kontraterroroperasjon kan derfor synes som en sentral avklaring mellom de operative miljøene i etatene. Forhenværende sjef FSK har gode erfaringer fra Gemini-øvelser etter den nye bistandsinstruksen:

Da sjef FSK og sjef BT stilte hos en politimester var vi enige om ting. Vi var enige om at det var lurt at BT tok seg av nødresponsen hvis det var rekkevidde og transportressurser tilgjengelige, inntil system kontraterror var på plass. Da systemet var på plass, så overtok FSK og BT spilte andrefiolin. (...) Det at sjef BT er med på å underbygge sjef FSK sin plan til politiet, og anbefale at også politimesteren legger seg på negativ sanksjonsmyndighet i oppdragsløsningen, gjør også at FSK kan bidra med den beste planen og har best handlingsrom for optimal oppdragsløsning (Larssen, intervju).

Det er muligens ikke feil å føre et argument for at dissensen og diskusjonene rundt MKT har bidratt til et mer avklart forhold på mesonivået, og at terskelen for å involvere militære ressurser i dag er lavere for politiet. Tidlig varsling kan i seg selv øke sannsynligheten for at ressursene fra Forsvaret faktisk får utrettet noe:

12 Nasjonal krisehåndtering er bare en del av spesialstyrkenes oppdragsportefølje. Mer om spesialstyrkenes karakteristikk og oppdragsformer finnes i Forsvarets fellesoperative doktriner, FFOD (Forsvarsstaben, 2019, s. 131-136), Melien (2012) *Våre hemmelige soldater* og Hammersmark (2015) *Norske spesialstyrker - Fra skjult ressurs til politisk spydspiss*.

Fokuset, prosessen, all kommunikasjonen underveis og etter, har ført til at politiet i stort forholder seg til Forsvarets ressurser som mer gripbare enn før – på grunn av hva de har lært og sett i prosessen og etterpå. Det er mer synlig for dem. De vet at de må vurdere det. Før var det ikke sånn i det hele tatt. Da kunne de gå rett på sjef BT, og bare klinke til. Nå må de innom sjekklisten: bør vi ringe Forsvaret nå? Hvis de er i tvil, tar de en telefon til FOH. Så jeg tror absolutt det har forbedret sannsynligheten for å involvere ressursene som faktisk kan gjøre noe der ute (Hammersmark, intervju).

Brage Larssen supplerer på sin side med at disse avklaringene mellom linjene, eksempelvis hvem som er primær og hvem som er sekundær i MKT, har skapt en større tillit på mange nivå. Og at denne tilliten har båret frukter som skaper et enda bedre samarbeidsklima mellom Forsvaret og politiet i dag:

For alle praktiske formål – i hvert fall mellom politimester og sjef FOH, og kanskje også mellom POD og FSJ – er denne elefanten i rommet borte. Mellom JD og FD er det ikke sikkert at det ble enighet, men mellom den strategiske, operasjonelle og taktiske sfæren i begge etater, så mener jeg den elefanten ble så godt stykket opp at den ikke er et tema lengre. For alle har et veldig avklart forhold til hvem som er primær og sekundær. Og alle er enige om at sånn må det bare være. Det ble etter min mening skapt en tillit i den prosessen, som vi nyter godt av i dag (Larssen, intervju).

Nedfelte erfaringer fra øvelse Gemini støtter informantenes opplevelser og antakelser om at Forsvaret involveres tidligere enn før. Det kan i så måte skimtes en svak forbedringstrend i samarbeidet på mesonivået fra år til år, og særlig etter 2016. I 2019 er det imidlertid tegn som tyder på at anmodningene og den operative kommunikasjonen mellom politiet og Forsvaret har bedret seg betraktelig. Ordlyd som «meget tilfredsstillende» blir brukt i relasjon til varsling, muntlig anmodning og fortløpende dialog mellom politidistrikt og FOH (FOH, 2019). Anmodningsprosessen og informasjonsflyten blir karakterisert som effektiv, selv om det er enkelte og konkrete forbedringspotensialer som løftes frem for å minimere både tid og usikkerhet. Blant dem er ytterligere forenkling av anmodningene, slik at det ikke sendes en rekke

forskjellige anmodninger til forskjellige oppdrag innenfor samme problem (Forsvarsstaben, 2019a). Utvikling av operasjonen presiseres i rapporten fra Forsvarsstaben til å kunne gjøres i direktelinjen mellom politimester og FOH for å oppdatere hverandre direkte på behovene. På en slik måte kunne man hindre at tilførsel av flere ressurser fra Forsvaret krevde nye og særskilte anmodninger som dermed kunne bli gjenstand for byråkratisk vurdering. Anmodningsprosessen *i seg selv* kan derfor synes mer effektiv og pragmatisk, slik at Forsvaret kan etablere system kontraterror tidlige. Så er det en gang slik at det virker som, basert på sammenligning av data fra erfaringsrapporter og fra informantene, at det er vanskeligere å få til effektiv saksbehandling på øvelser enn under reelle situasjoner.

Informasjonsflyten til politisk nivå er et annet punkt som nevnes, ettersom god situasjonsforståelse viser seg nødvendig for å utøve den reaktive styringsretten fra toppnivået i statsforvaltningen (Forsvarsstaben, 2019a). I tillegg vil trolig flere nivå i krisehåndteringen tilnærmes av media, slik vi har fått erfare i flere hendelser de senere år. Selv om leirraset i Gjerdrum ikke kan sammenlignes med en MKT, kan imidlertid den transparente informasjonsflyten og gode mediehåndteringen som ble gjort i redningsaksjonen være en påminnelse (Glomseth & Aarset, 2021). Alternativet er at media søker informasjon lengre ned i strukturen, til de som faktisk løser oppdragene og ikke har tid til, eller er trent til, å formidle informasjon til offentligheten. Aktiv bruk av liaisoner trekkes også frem som positive bidrag til hurtig og effektiv informasjonsflyt i de senere års Gemini. Til daglig har politiet en liaison i FOH, og Forsvaret har liaison til POD (Forsvarsstaben, 2019b, s. 62). FSK og BT utveksler personell både til daglig og i skarpe operasjoner, som tidligere nevnt (F. & E. Kristoffersen, intervju). Selv om liaisonordninger har blitt praktisert i en årrekke, har anvendelsen av disse potensielt fått enda større verdi og oppmerksomhet etter at samvirkeprinsippet ble introdusert i kjølvannet av 22. juli 2011. Det er tenkelig at handlingsplikten i den nye bistandsinstruksen har vært en ytterligere katalyserende faktor for enda tettere liaisonering, som følge av en praksis hvor disse utpekte enkeltmennene blir gjensidig involvert i større grad. Som et operativt hovedkvarter har også FOH et stort spenn av arbeidsoppgaver som følger av operativ kommando over Forsvarets kapasiteter. Selv om ikke bistandsinstruksen direkte har endret på



prosedyrene i hovedkvarteret, har det helhetlige fokuset på totalforsvaret og dennes bidrag til samfunnssikkerheten økt (Jakobsen & Odlo, intervju). Øving og trening, kombinert med en god og tett dialog med politiet, kan også sies å ha bidratt til å gjøre FOHs interne prosedyrer mer strømlinjeforret. Instruksene kan i så måte ha vært en av flere bidragsyttere til en mer gjensidig forståelse, slik sjef FSK fremstiller det:

Det er min oppfatning at vi har kommet veldig langt i den forståelsen mellom politi og forsvar, og spesielt igjennom øvelsesrekkene vi har – nå gjennom Gemini – der vi har en gjensidig forståelse for hvordan bistanden foregår fra politimester og/eller POD og til FOH. Og i FOH har man en klar formening om hvilke type systemer og ressurser som må nyttes for å løse de ulike problemene. Dette trener og øver vi jevnlig på, som sagt (Lilleby, intervju).

For å oppsummere MKT på mesonivået vil vi si at det er empirisk belegg for å hevde at den nye bistandsinstruksen har bidratt til et økt operativt handlingsrom for system kontraterror. Basert på at anmodningene går direkte og kan godkjennes på telefon, kan Forsvaret iverksette sine ressurser så tidlig som mulig. Internt ledelseskonsept i Forsvaret og delegering av myndighet til taktisk nivå, bidrar til korte kommunikasjonslinjer og potensielt effektiv informasjonsutveksling mellom de aktørene som faktisk skal løse problemet. Bistandsinstruksens pålegg og forventning om å treffe alle nødvendige tiltak gjennom handlingsplikten kan også trekkes frem som gjensidig avtale om tillit mellom alle aktører og ressurser som involveres i MKT. Dissensen og de påfølgende diskusjonene i forbindelse med Røksundutvalget kan også hevdes å ha påvirket i en positiv retning, selv om instruksen fortsatt hviler på et kompromiss. Hvem som gjør hva, og hvem som skal gjøre hva når, er mer avklart på mesonivået, selv om det til slutt er personene i posisjon som må stå for de krevende vurderingene når krisen er et faktum. Det blir «case by case» (Odlo, intervju). At systemet trimmes årlig gjennom øvelser kan derfor synes som en suksessfaktor for å opprettholde og styrke den individuelle og kollektive evnen til slik krisehåndtering. En tidlig involvering av hele system kontraterror står uansett igjen som den viktigste effekten av den nye bistandsinstruksen på mesonivået, og det er noe som øker det operative handlingsrommet.

## OPPSUMMERING

I denne insighten har vi undersøkt hvordan den nye bistandsinstruksen fra 2017, som er hjemlet i politilovens §27a fra 2015, praktiseres, og hva som potensielt fører til økt operativt handlingsrom i MKT-situasjoner. Har gjennomføringen av MKT blitt endret etter at Forsvarets bistand til politiet ble hjemlet i lov, med tilhørende ny bistandsinstruks?

Systemteoretisk skal det være en output, basert på – og som et resultat av – en input. Inputen er undersøkt på tre analysenivåer for å se på det praksisnære ved MKT før og etter den nye bistandsinstruksen. Det er god grunn til å hevde at gjennomføringen av MKT etter den nye bistandsinstruksen har endret seg, og er mer effektiv. Ikke bare på grunn av selve instruksen eller lovhjemmelen, men også fordi den store oppmerksomheten rundt instruksen har vært avgjørende for utviklingen av den praksisen vi ser i dag. Generaløyntnant Rune Jakobsen hevder at den nye bistandsinstruksen har vært en «*game changer*», fordi etterlevelse av den gir politimesterne nærmest umiddelbart en visshet om hvilken støtte de får fra Forsvaret. Når politi og forsvar kan planlegge sammen tidligere, blir kvaliteten på bistanden og samarbeidet mellom aktørene er bedre sammenlignet med tiden før den nye instruksen. Den gjensidige forståelsen for hverandres behov og ressurser har økt gradvis basert på flere tiltak etter erfaringer de siste 10 årene. Ut fra den empirien vi har sett på i denne insighten, er det tydelig at denne utviklingen også har vært preget av både juridiske avklaringer og en klar forventning i ny instruks om at alle tiltak som bedrer samarbeidet skal treffes.

Avbyråkratiseringen og forenklingen av prosedyren ved bistandsanmodninger fremmer effektiv oppdragsløsning, slik analysen har vist en rekke eksempler på. At rolleavklaringen knyttet til MKT har vært på dagsorden i prosessen frem til den nye instruksen, har skapt en større forståelse mellom politiet og forsvarssektoren for de faktiske utfordringer med MKT. Den gode tilliten, eller «*valutaen*» som forsvarssjefen er opptatt av, har presumtivt steget i kurs i begge leirer. Forsvarets alternativ spiller annenfiolin helt til alle de nødvendige brikkene er på plass og situasjonsbildet tolkes dit hen at system kontraterror er det beste verktøyet for å løse politimesterens problem. Alle de jeg har intervjuet synes å være enige om akkurat det. Men for at nettopp system kontraterror

skal være relevant, må Forsvaret, som ikke er en blålysetat, involveres så tidlig som overhodet mulig. Det er helt avgjørende for at de militære ressursene får forberedt seg og rekker frem tidnok. Forhenværende sjef FSK treffer spikeren på hodet: «jeg tror terskelen i politiet for å faktisk be om bistand er lavere nå enn den var før» (Larssen, intervju).

Gjennomføringen av maritim kontraterror er endret etter 2017 ved at innsetting av system kontraterror tidligere blir et reelt handlingsalternativ for politiet. Ressursene som trengs i maritim kontraterror har rett og slett bedre forutsetninger for å møtes tidlig nok, og slik legger dagens regulering av Forsvarets bistand til politiet til rette for en mer effektiv oppdragsløsning.

Samtidig er det gjenstående spørsmål. Det kunne eksempelvis vært relevant å betrakte MKT i et mer normativt lys og undersøkt nærmere hvordan dagens praksis ytterligere kunne blitt forbedret når det gjelder grunnberedskap og re-

sponstid. Hvilke forhåndsgitte terskeldefinisjoner etter britisk modell – altså om terrorangrepets omfang – kunne vært aktuelle for å avklare ansvarsforholdet innenfor MKT tydeligere? Hva hadde en egen maritim kontraterrorstyrke i Forsvarets spesialstyrker, slik Røksundutvalget foreslo, på en høyere beredskap medført av kostnader og ressursbruk for staten som helhet, sett opp mot å ha en delt kapasitet mellom politiet og Forsvaret? Masteroppgaven i militære studier som denne insighten er basert på, viser at spesialstyrkene har robust erfaring med kontraterroroperasjoner fra internasjonale operasjoner, og de har en unik kompetanse fordi jevnlig øving, trening og drill bidrar til en svært høy treningsstandard. Forsvarets system kontraterror har ressurser som egner seg til MKT, hvorpå militært materiell i all overskuelig fremtid vil ha andre egenskaper enn politiets. Det er behov for en nærmere analyse av et videreutviklet nasjonalt kontraterrorssystem med klare terskler og responstider.

**Litteraturliste**

- Beredskapsloven. (1950). Lov om særlige rådgerder under krig, krigsfare og liknende forhold, av 15. desember 1950 nr. 7 (LOV/1950-12-15-71). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7>
- Bertalanffy, L. v. (2015). *General System Theory: Foundations, Development, Applications* (Revidert. utg.). New York: Braziller. (Opprinnelig utgitt 1968)
- Bistandsinstruksen. (2012). Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (FOR-2012-06-22-581) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2012-06-22-581>
- Bistandsinstruksen. (2017). Instruks om Forsvarets bistand til politiet. (FOR-2017-06-16-789) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789>
- Bjerga, K. I. (2019). Forsvarets bistand til politiet. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (s. 81-99). Oslo: Gyldendal.
- Bjerga, K. I. & Håkenstad, M. (2013). Det norske systemet for krisehåndtering og 22. juli. I A. Kjølborg & T. Heier (Red.), *Mellom fred og krig - norsk militær krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Botnan, J. I. & Lausund, R. (2016). *Vurdering av forebyggende sikkerhet innen kraft, petroleum og luftfart*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Hentet fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2596/16-00702.pdf>
- Børresen, J., Gjeseth, G. & Tamnes, R. (2004). Allianseforsvar i endring 1970-2000. I *Norsk forsvarshistorie. Bind. 5* (s. 370-385). Bergen: Eide Forlag.
- Collins, R. (2000). Situational Stratification: A Micro-Macro Theory of Inequality. *Sociological Theory*, 18(1), 17-43. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00086>
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018). *Research design* (5. utg.). Los Angeles: SAGE publications.
- Dyndal, G. L. & Larssen, A. K. (2020). *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Espenes, Ø. (2020). Forsvarets bistand til politiet: legalt grunnlag, instruks og utfordringer. I A. K. Larsen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Etterretningstjenesten. (2020). *FOKUS 2020*. Oslo. Hentet fra [https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus%202020.pdf/\\_attachment/inline/639faaf2-7009-4056-9e0d-6dc5a6c5519b:1b228e374a207c8f79b1d8a166d902d7c0edd5e1/Fokus%202020.pdf](https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/publikasjoner/fokus/rapporter/Fokus%202020.pdf/_attachment/inline/639faaf2-7009-4056-9e0d-6dc5a6c5519b:1b228e374a207c8f79b1d8a166d902d7c0edd5e1/Fokus%202020.pdf)
- FD. (2013). *Vedlegg til FIR Gemini 2013: FDs erfaringer fra øvelse Gemini 2013*. (Begrenset) Forsvarsdepartementet.
- FD. (2017). *Fastsetting av ny instruks om Forsvarets bistand til politiet. Kgl. res. Statsråd Ine Eriksen Søreide* (PRE-2017-06-16-789, Saksnr 2015/50054).
- FD. (2020a). *Prop 14S Evne til forsvar - vilje til beredskap. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
- FD. (2020b). *Prop 62 S (2019-2020), Vilje til beredskap - evne til samarbeid. Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-62-s-20192020/id2697623/>
- FD & JD. (2018). *Støtte og samarbeid - en beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/stotteogsamarbeid2018/id2605011/>
- FHS & PHS. (2013). *Evalueringsrapport Øvelse Gemini 2013, sammendrag og hovedfunn*. (Begrenset) Forsvarets høyskole & Politihøyskolen
- FHS & PHS. (2014a). *Erfaringsrapport Øvelse Gemini 2014 - Hovedrapport*. (Begrenset) Forsvarets høyskole & Politihøyskolen
- FHS & PHS. (2014b). *Erfaringsrapport Øvelse Gemini 2014 Vedlegg A: Erfaringsrapport fra forsvarssektoren*. (Begrenset) Forsvarets høyskole & Politihøyskolen
- FHS & PHS. (2015a). *Erfaringsrapport Øvelse Gemini 2015 - Hovedrapport*. (Begrenset) Forsvarets høyskole & Politihøyskolen
- FHS & PHS. (2015b). *Erfaringsrapport Øvelse Gemini 2015 Vedlegg A: Erfaringsrapport fra forsvarssektoren*. (Begrenset) Forsvarets høyskole & Politihøyskolen

- FOH. (2014). *Kompetanseheving G14 gjennomføring av tabletop-øvelse 25 og 26. februar*. (Begrenset) Forsvarets operative hovedkvarter.
- FOH. (2018). *Vedlegg A - Sluttrapport etter Øvelse Nordlys/Gemini*. (Begrenset) Forsvarets operative hovedkvarter
- FOH. (2019). *Final Exercise Report (FER) Gemini 2019*. (Begrenset) Forsvarets operative hovedkvarter.
- FOH. (2020). *After Action Review (AAR) brief Gemini 2020*. (Begrenset) Øvingsledelsens sammenfattede brief fra aktører ved øvelsens slutt. Forsvarets operative hovedkvarter.
- Forsvaret. (2020a). Gemini. Hentet fra <https://www.forsvaret.no/om-forsvaret/operasjoner-og-ovelser/ovelser/gemini>
- Forsvaret. (2020b). Marinejeger. Hentet 2020 fra <https://www.forsvaret.no/job/forsvarets-spesialstyrker/marinejeger>
- Forsvarssjefen. (2017). Direktiv for kommando og kontroll (Begrenset).
- Forsvarsstaben. (2017). *FER Øvelse Gemini 2017 - Final Exercise Report*. (Begrenset).
- Forsvarsstaben. (2019a). *First Impression Report - Øvelse Gemini 2019*. (Begrenset).
- Forsvarsstaben. (2019b). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarsstaben.
- Gade, J. G. & Hilde, P. S. (2016). Å gå til krig - et politisk perspektiv. I M. Andersen & G. Ødegaard (Red.), *Militære fellesoperasjoner - en innføring*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Glomseth, R. & Aarset, M. (2020). Politiets sentrale og lokale ledelse i krisehåndtering. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Glomseth, R. & Aarset, M. (2021, 12. januar). Etter Gjerdrum: En imponerende redningsaksjon. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/Ln6gGQ/etter-gjerdrum-en-imponerende-redningsaksjon>
- Hammersmark, J. I. (2015). *Norske spesialstyrker - Fra skjult ressurs til politisk spydspiss* (Militære studier - Forsvarets stabsskole). Oslo: Forsvarets stabsskole.
- Heieraas, B. O. (2020). Bajonetter til innvortes bruk: sivil-militære relasjoner i et historisk perspektiv. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hjellum, M. (2018). *Forsvarets bistand til politiet - endringer i bistandsinstruksen etter 22. juli 2011* (Mastroppgave). Universitetet i Bergen, Bergen.
- HoC. (2010). *The Home Office's Response to Terrorist Attacks*. London: House of Commons Home Affairs Committee.
- Hoffman, B. (2017). *Inside terrorism* (3. utg.). New York: Columbia University Press.
- Hunt, J. G. (1991). *Leadership: A new synthesis* Sage Publications, Inc.
- Håkenstad, M. (2013, 5. oktober). Problematisk instruks. *Dagens Næringsliv*.
- Håkenstad, M. (2016, 15. august). Farvel til Menstadslaget. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/nzEJQ/farvel-til-menstadslaget>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- JD. (2011). *Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnsikkerhet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- JD. (2012). *Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnsikkerhet og beredskap. Intern rapport*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra [https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/den\\_saerskilte\\_komite/ytterligere-svar-oppfolgingsporsmal-jd-av-31-jan.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/den_saerskilte_komite/ytterligere-svar-oppfolgingsporsmal-jd-av-31-jan.pdf)
- JD. (2015). *Myndighetenes håndtering av terrortrusselen sommeren 2014. Evalueringsrapport*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/jd/evalueringrapport\\_terrortrusselen\\_2014.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/jd/evalueringrapport_terrortrusselen_2014.pdf)
- JD. (2020a). *Meld. St. 5 (2020-2021) Samfunnsikkerhet i en usikker verden*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- JD. (2020b). *Meld. St. 29 (2019-2020) Politimeldingen - et politi for fremtiden*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Johansen, I. & Gråtrud, H. (2018). *Fra taktisk elite til strategisk tilrettelegger - hvordan Forsvarets spesialstyrker kan møte fremtidens utfordringer (FFI-rapport 18/01435)*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.



- Johansen, S. R. (2019). "Nød kjenner ingen rett"? Totalforsvar, beredskapsrett og folkerett. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal.
- Johnsen, A. B. (2016, 11. oktober 2016). Full strid om terrorbekjempelse. *VG*. Hentet fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/627G3/full-strid-om-terrorbekjempelse>
- Kaklauskas, A., Kelpsiene, L., Zavadskas, E. K., Bardauskiene, D., Kaklauskas, G., Urbonas, M. & Sorkas, V. (2011). Crisis management in construction and real estate: Conceptual modeling at the micro-, meso- and macro-levels. *Land Use Policy*, 28(1), 280-293. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.06.008>
- Larssen, A. K. (2020). Strategisk ledelse av sikkerhetspolitiske kriser. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig - Det norske systemet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Melien, T. J. (2012). *Våre Hemmelige soldater. Norske spesialstyrker 1940-2012*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Nesse, S. (2019). Kriseledelse i en militær kontekst. I R. B. Johansen, T. H. Fosse & O. Boe (Red.), *Militær ledelse* (1. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Neuman, L. W. (2014). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (Seventh. utg.). Essex: Pearson Education Limited.
- NOU. (2012:14). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>
- PHS. (2012). *Evalueringsrapport øvelse Gemini 2012 - Politiets innsats*. Politihøgskolen.
- PHS. (2020). Disputas: Forsvarets bistand til politiet. Hentet fra <https://www.politihogskolen.no/forskning/nyheter-forskning/disputas-forsvarets-bistand-til-politiet/>
- POD. (2020). *Politiets Beredskapssystem del I (PBS I) - Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politoloven. (2015). Lov om endringer i politiloven (bistand fra Forsvaret) (LOV-2015-09-04-86). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2015-09-04-86>
- Romarheim, A. (2014, 21. oktober). Å kjenne sin fiende. *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/ytring/a-kjenne-sin-fiende-1.11996633>
- Romarheim, A. (2019). Totalforsvaret - en uunnværlig umulighet? I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret*. Oslo: Gyldendal.
- Røksundutvalget. (2016). *Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeiding av forslag til ny bistandsinstruks - Forsvarets bistand til politiet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/20160930-rapport-fra-arbeidsgruppen-for-utarbeiding-av-forslag.pdf>
- Santamato, S. (2013). *The New NATO Policy Guidelines on Counterterrorism: Analysis, Assessment, and Actions*. I(Vol. 13). Washington D.C.: National Defence University Press.
- Simonsen, S. (2020). Regjeringen og Forsvarets rettslige handlerett og handleplikt i nasjonale kriser. I A. K. Larssen & G. L. Dyndal (Red.), *Strategisk ledelse i krise og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skodvin, K. E. (2017). Politilova § 27 a - militær makt mot innbyggerane. *Tidsskrift for strafferett*, 03.
- Smith, E. (2012). *Konstitusjonelt demokrati - statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys* (2. utg.). Bergen Fagbokforlaget.
- Smith, E. (2015). «Ministerstyre»-et hinder for samordning? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32(03), 258-266.
- Spurkland, K. (2020a). *Forsvarets bistand til politiet - En studie av de rettslige rammene for operativ bistand fra Forsvaret til politiet* (Doktoravhandling). Universitetet i Oslo, Oslo.
- Spurkland, K. (2020b, 23. september). Når kan Forsvaret bistå politiet? *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/i/eK1wq9/naar-kan-forsvaret-bistaa-politiet>
- Stensønes, M. (2018). *På vår vakt. Beretninger fra politiets beredskapstropp*. Oslo Aschehoug.
- Stoltenberg, J. (2011, 8. oktober). Forsvaret styrker politiet. *Dagens Næringsliv*.
- Straffeloven. (2005). Lov om straff (straffeloven) (LOV/2021-03-05-6 siste endring 01.04.2021). Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/\\*#&#x2a;](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28/*#&#x2a;)
- Søreide, I. M. E. (2016). Norske spesialstyrker - fra hemmelige til ettertraktede. *SOF-konferansen: Regjeringen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norske-spesialstyrker---fra-hemmelige-til-ettertraktede/id2502858/>

- Thomstad, A. B. (2019). Totalforsvaret i et militært perspektiv. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Det nye totalforsvaret* (1. utg., bd. 1). Oslo: Gyldendal.
- Tønnessen, T. (2007). *Maritim terrorisme - nye trender (FFI rapport 07/00015)*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- Wagner, J. A. & Hollenbeck, J. R. (2010). *Organizational behavior: Securing competitive advantage*. New York: Routledge.
- Waltz, K. (1959). *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis* Columbia University Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.
- Winge, Å. (2010, 19. oktober). Dokument: På innsiden av Forsvarets spesialstyrke. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/nyheter/innenriks/article1541783.ece?service=mobile>
- Wong, L., Bliese, P. & McGurk, D. (2003). Military leadership: A context specific review. *The Leadership Quarterly*, 14(6), 657-692.
- Østerud, Ø. (2002). *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

### Intervjuobjekter:

- Bøen, Ingar (22. september 2020) Politimester i Møre og Romsdal med sokkelansvar
- Hammersmark, John (14. oktober 2020) Sikkerhetsdirektør i Rederiforbundet
- Jakobsen, Rune (22. september 2020) Sjef FOH da intervjuet ble gjennomført
- Klækstad, Heidi (22. september 2020) Politimester i Nordland med sokkelansvar
- Kristoffersen, Eirik (15. oktober 2020) Forsvarssjef og tidl. sjef FSK
- Kristoffersen, Frode (13. oktober 2020) Avdelingssjef i E-tjenesten og tidl. sjef FSK
- Larsen, Brage (14. oktober 2020) Forhenværende sjef FSK
- Lilleby, Lars (23. september 2020) Sjef FSK
- Nilsen, Astrid Elisabeth (22. september 2020) Politimester i Troms med sokkelansvar
- Odlo, Yngve (15. april 2021) Sjef FOH (fra februar 2021)
- Røksund, Arne (15. oktober 2020) Dep. Råd i FD
- Vik, Hans (22. september 2020) Politimester i Sør-Vest med sokkelansvar



## IFS INSIGHTS

**IFS Insights** er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: professor Kjell Inge Bjerga

## INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

**Institutt for forsvarsstudier (IFS)** er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: professor Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier  
Akershus festning, bygning 10  
Postboks 1550 Sentrum  
0015 OSLO

E-post: [fhs.ifs.info@mil.no](mailto:fhs.ifs.info@mil.no)

Nettsted: <https://www.forsvaret.no/forsknings/forskning-utvikling-ved-forsvarets-hogskole/institutt-for-forsvarsstudier>

Forsidebilde: Torbjørn Kjosvold / Forsvaret

## OM FORFATTEREN

**Lars Birkheim** er oberstløytnant i Hæren og stedfortredende fagsjef i Hærens samband, Hærens Våpenskole. Birkheim har bakgrunn fra Hærens samband, Luftkrigsskolen kull 56 og Luftvernartilleribataljon Ørland. Han startet i FSK i 2011, og var skvadronsjef og G-6 i FSK frem til han tok FHS Stabsskolen fra 2019 og skrev sin master i militære studier ved Forsvarets høgskole om maritim kontraterror. Han har flere deployeringer til Afghanistan med både Hæren og spesialstyrkene. Birkheim fikk forsvarssjefens ærespris 2021 for beste student på stabs- og masterstudiet.

