



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Kompleksitet og samhandling

Et regionalt perspektiv på totalforsvaret

Joakim Meyer

Masteroppgave
Forsvarets høgskole

Vår 2018

Forord

Denne oppgaven er skrevet som en del av Forsvarets Høgskoles treårige masterprogram som er deltidsbasert. Det at dette studiet er gjennomført og oppgaven skrevet ved siden av jobb gjorde at det var viktig for meg å skrive om noe som kunne relateres til jobben jeg har ved Opplandske Heimevernsdistrikt. Valget om å skrive om noe som var relatert til totalforsvaret falt seg derfor nokså naturlig, det samme gjorde valget om å skrive om det regionale nivået.

Å gjennomføre en masterutdanning på deltid, er en belastning for hjemmeavdelingen, og jeg vil derfor rette en stor takk til Opplandske Heimevernsdistrikt for den fleksibiliteten og støtten de har vist i mitt arbeid med masterutdanningen og -oppgaven.

Gjennom de intervjuene jeg har gjennomført, har jeg fått mange konstruktive tilbakemeldinger og gode poenger og vinklinger. Ikke momentene alle har funnet veien inn i oppgaven, men har vært til inspirasjon og støtte. Ikke minst har interessen for oppgavens problemstilling og tematikk hos intervjuobjektene gitt meg motivasjon til å fortsette å skrive.

Totalforsvarets organisering er til tider uoversiktlig og kompleks, det var derfor god hjelp i å ha veiledere med i totalforsvaret historie, utvikling og nåværende form. Uten Magnus Håkenstad og Sigurd Sørli's gode innspill og tilbakemeldinger, ville denne oppgaven vært langt mindre strukturert.

Ikke minst må jeg få takke familie og venner som har måtte tåle å lytte til frustrasjon og engasjement rundt et nokså smalt emne.

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er samhandlingen mellom etatene i totalforsvaret og hvordan denne påvirkes av de ulike etatenes regionale inndeling.

Tematikken er aktualisert av de pågående reformene i den regionale statsforvaltningen, både politireformen og regionreformen. Politireformen har mer enn halvert antallet politidistrikter, mens regionreformen tar sikte på å redusere antallet enheter i fylkesstrukturen. Begge disse reformene resulterer i betydelige endringer av den regionale statsforvaltningens geografiske inndeling og samhandlingsmønstrene mellom de ulike etatene. I mange tilfeller fører disse to reformene til kryssende geografiske grenser, mellom de ulike etatene.

De omstillingene Forsvaret har vært gjennom de senere ti-år, blant annet med nedleggelsen av Hærens distriktskommando-struktur og overføringen av det territorielle ansvaret til Heimevernet, har ført til endringer i samhandlingsmønstret. Endringer i Forsvarets struktur har også endret ansvarsforholdet for totalforsvaret på regionalt nivå.

For å kunne si noe om konsekvensene den regionale statsforvaltningens geografiske inndeling har for etatenes evne til å samhandle, sammenlignes to regioner. Disse to regionene har ulik grad av samsvar mellom de geografiske grensene. Fokuset er på de tre største aktørene innenfor totalforsvaret; Forsvaret, Politiet og Fylkesmannen.

For å belyse hvilke konsekvenser den regionale inndelingen får, er hovedtyngden av oppgaven viet en sammenligning mellom regionene Innlandet og Sør-Øst, og hvordan sentrale totalforsvars aktører der oppfatter samhandlingen mellom etatene. Samtidig forsøker oppgaven å belyse hvilke andre faktorer som påvirker samhandlingen i totalforsvaret.

Summary

The topic of this thesis is the interaction between the agencies in the total defense and how the different governmental services' regional demarcation impacts said interaction.

The topic is made current by ongoing reforms in the regional state administration, both the police reform and the regional reform. The police reform has more than halved the number of police districts, while the regional reform aims at reducing the number of units in the county structure. Both reforms will result in significant changes in the geographical demarcation of the regional government and the interactions between the various agencies. In several cases, the two said reforms have led to crossing geographical boundaries between the different agencies.

The reorganizations The Norwegian Armed Forces have been subject to the last decades, including termination of the Army's District Command-structure and transfer of territorial responsibility to the Home Guard, have led to changes in the interaction as well. Furthermore, the alterations in the organizational structure of the Armed Forces have changed the responsibility for the total defense at the regional level.

To deduce the consequences of diverging geographical demarcation of the regional government administration and its effect on the agencies' ability to interact at regional level, the thesis compares two regions. The two regions differs regarding degree of harmony between the geographical boundaries. The emphasis of the thesis is the three largest participants within the Norwegian total defense system; the Armed Forces, the Police and the County Governors' office.

To illustrate the consequences of the regional division, the main emphasis of the task is devoted to a comparison between the regions Innlandet and Sør-Øst, and how central total defense members perceive the interaction between the various agencies. At the same time, the thesis seeks to illuminate other factors that affect the interaction within the total defense system.

Innholdsfortegnelse

Forord	III
Sammendrag	IV
Summary.....	V
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Problemstilling og avgrensning	2
1.3 Litteraturgjennomgang	3
1.4 Metode.....	6
1.5 Oppbygning av oppgaven.....	8
1.6 Definisjoner	9
2 Den regionale organiseringen av staten	12
2.1 Sektorinndelingen.....	13
2.2 Grunnlaget for den regionale inndelingen.....	14
2.3 Følger av inndelingen av den regionale stat	16
3 Totalforsvarskonseptet	19
3.1 Totalforsvarets historiske utvikling.....	19
3.2 Revitalisering av totalforsvaret.....	21
3.3 Aktørene innenfor totalforsvaret	24
3.4 Ulike Totalforsvarsfora	30
4 Kompleksitet og samhandling	33
5 Sammenligning av Innlandet og Sør-Øst	39
5.1 Innlandet.....	39
5.2 Sør-Øst.....	47
6 Konklusjon.....	55
Litteraturliste.....	59
Vedlegg	1
Vedlegg 1 – Godkjenning NSD.....	2
Vedlegg 2 – Intervjuguide	3
Vedlegg 3 – Informasjon/samtykkeskjema	4

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Totalforsvaret er igjen på dagsordenen, og fra regjeringshold snakkes det om revitalisering og videreutvikling av konseptet og «det nye totalforsvaret». Blant annet Soria Moria-erklæringen fra 2005 understreker regjeringens ansvar for forebygging og håndtering av kriser.

Målsettingen der er at dersom hendelser oppstår skal de håndteres raskt og effektivt ved bruk av samfunnets nasjonale ressurser, klare strukturer og ansvarsforhold, klare kommandolinjer mellom sivile og militære aktører, og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå. Det skal legges vekt på samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå (Regjeringen, 2005).

Ikke bare regjeringen vektlegger helhet og samordning innenfor beredskap og krisehåndtering, Sjef for Forsvarets operative hovedkvarter, generalløytnant Rune Jacobsen sier at Forsvaret blant annet er avhengig av at sivile tar ansvar for en del støttefunksjoner, at det øves på sivil-militært samarbeid og at det utarbeides beredskapsplaner (Institutt for forsvarsstudier, 2017).

Samtidig som totalforsvaret igjen er på dagsordenen, er mange av forutsetningene for «det gamle» totalforsvaret drastisk endret. Endringene i den offentlige forvaltningen er ett eksempel på noe som gir store utfordringer når samarbeid innen totalforsvaret skal reetableres - særlig på regionalt og lokalt nivå (Nystuen, 2016). By- og regionforskningsinstituttet (NIBR) har i sin rapport om den geografiske inndelingen av regional stat og konsekvensene av denne, undersøkt om veksten, som har funnet sted når det kommer til spesialiserte statsetater på regionalt nivå, kan føre til problemer i koordinering av oppgaver mellom etatene. Resultatene tyder på at dette er tilfellet (NIBR, 2006, s. 80).

Samarbeid og samhandling mellom forskjellige etater blir vanskelig når de ofte har kontorer i forskjellige fylker, og overlappende geografiske ansvarsområder; «*Når det gjelder de statlige etatene er det noe som har utviklet seg over tid og det er klart at det fremkommer som et lappeteppes*», sier statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Jardar Jensen (NRK, 2015).

Gitt oppmerksomheten revitaliseringen av totalforsvaret har, og de utfordringene blant annet Nystuen trekker frem, er det påfallende at hverken totalforsvaret eller beredskap nevnes i

forbindelse med regionreformen. Denne mangelen på fokus på totalforsvaret gjenspeiles i *Melding til Stortinget 22 (2015-2016)* og i *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

Regionreformen tar sikte på å skape en helhetlig forvaltningsstruktur som kan møte dagens og fremtidens utfordringer. Reformen skal blant annet legge til rette for bedre samordning av sektorer og prioriteringer, og den nye regionale inndelingen forutsettes å skape større og mer funksjonelle regioner som er i bedre samsvar med de samfunnsutfordringer det regionale nivået er satt til å løse. De områdene som nevnes i *Meld. St. 22 (2015–2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* er infrastruktur, næringsutvikling, utdanning, klima og miljø, og integrering. Samfunnssikkerhet er ikke nevnt i meldingen. Det som derimot nevnes i *Prop. 84 S (2016-2017)*, er behovet for å vurdere regioninndelingen av statlige etater i lys av den nye fylkesstrukturen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2017, s. 64).

Dette tyder på at selv om totalforsvaret ikke nødvendigvis vektlegges i regionreformen, vil den få konsekvenser for totalforsvaret. Regionreformen vil kunne gi etatene i totalforsvaret mer sammenfallende grenser og en mer entydig geografisk inndeling, med de effekter det vil ha på samhandlingen på regionalt nivå.

1.2 Problemstilling og avgrensning

I lys av fokuset på revitaliseringen, og videreutviklingen, av totalforsvaret samt de pågående reformene; nærpolitireformen og regionreformen, er det interessant å se på hvordan disse endringene påvirker hverandre. -Og ikke minst hvordan evnen til samhandling mellom de ulike aktørene, både militære og sivile påvirkes. Denne oppgavens problemstilling er derfor:

I hvilken grad påvirkes samhandlingen i totalforsvaret av etatenes ulike geografiske inndeling?

Det nasjonale beredskapsapparatet er inndelt i tre nivåer. Strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Det *strategiske nivået* betegner gjerne det sentrale nivået; regjeringen, Kriserådet og departementene, og omtales som nivå 1. Det *operasjonelle nivået* omfatter de statlige forvaltningsorganer som direktorater, etater og tilsyn, som er underlagt et departement og som har hele landet som ansvarsområde. Det operasjonelle nivået omtales som nivå 2.

Det tredje nivået; nivå 3 er det *taktiske nivået*, og benyttes om regionalt og lokalt nivå. Det taktiske nivået omfatter blant annet politidistrikter, fylkesmenn, kommuner og region- og

distriktskontorer til statlige forvaltningsorgan (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 7).

Mye er allerede skrevet om nivå 1 og 2, jeg vil i denne oppgaven derfor se på nivå 3, det taktiske nivået, og således begrense meg til regionale aktører innenfor totalforsvaret. Siden det i de ulike etater er ulike avgrensninger mellom regioner, tar jeg utgangspunkt i politidistriktene etter politireformen da dette er den seneste regionale inndelingen som er gjort. Å ta for seg alle 12 politidistriktene vil bli for omfattende for denne oppgaven, jeg vil derfor se på to politidistrikt, hvor grensene er henholdsvis sammenfallende og divergerende med andre sentrale aktører i totalforsvaret.

Som jeg kommer inn på senere i oppgaven (i kapittel 3) er det norske totalforsvaret omfattende, med et vell av aktører. For å ikke gjøre oppgaven for kompleks har jeg valgt å se på de mest sentrale aktørene i totalforsvaret; Politiet, Forsvaret og Fylkesmannen. Det ville vært fullt mulig, og nokså naturlig, og også inkludere sivilforsvaret, men de er organisert fylkesvis slik at problemstillingen og utfordringene med ulike geografiske grenser belyses ved av fylkesmennene er med i oppgaven. Når det gjelder Forsvaret vil jeg videre avgrense oppgaven til å handle om Heimevernet, da Forsvarets øvrige avdelinger er forventet å løse nasjonale kriser og i all hovedsak er satt av til dette. Dette innebærer ikke at de ikke brukes i mindre og lokal krisehåndtering. Eksempler på dette er Forsvarets støtte til politiets bombegrupper og transportstøtte. Et annet eksempel bruk av sensorene på F-16 for å bedre Politiets og brannvesenets situasjonsforståelse ved skogbrann.¹ Det som er tilgjengelig for en krise med regionalt omfang (eller nasjonalt, men til håndtering på regionalt nivå) er Heimevernet.

1.3 Litteraturgjennomgang

Oppgaven berører to temaer, totalforsvaret og samhandling, på regionalt nivå. Lite av den eksisterende litteraturen ser disse to i sammenheng.

Totalforsvaret har vært lite fremhevet i forsvarshistorisk forskning. De arbeidene som er gjort om totalforsvaret kan deles i to hovedkategorier. Den første kategorien er arbeider som fokuserer på totalforsvaret som et integrert beredskapssystem, enten med betoning av

¹ Skogbrannen på Frøya i Sør-Trøndelag 29.–30. januar 2014

totalforsvaret som et helhetlig system, eller som en del av en fremstilling av det militære forsvaret. Den andre kategorien er arbeider som betoner enkeltaspekter ved den sivile beredskapen. Ofte uten å sette aspektene inn i en bredere totalforsvarsramme.

I den første kategorien, som ser på totalforsvaret som et integrert beredskapssystem, er det to større verker. Det første er Olav Ristes *Totalforsvaret - En idé tar form fra 1998*. Dette er en del av Direktoratet for sivil beredskap og Forsvarets overkommandos *Totalforsvaret. Fra idé til realitet* fra samme år. Denne fremstillingen dekker i hovedsak totalforsvaret under andre verdenskrig og de tidlige etterkrigsårene. Det andre er Sigurd Sørli og Helle K. Rønnes *Hele folket i forsvar - Totalforsvaret i Norge frem til 1970* fra 2006. I tillegg til totalforsvaret etter andre verdenskrig, tar denne også for seg totalforsvaret fra totalforsvarsidéens røtter i tiden fra 1914 til idéens gjennombrudd etter 1940. Begge disse verkene vektlegger det nasjonale totalforsvaret, og ser på det militære forsvaret som en del av totalforsvaret. Enkelte andre arbeider har det militære forsvaret i fokus og beskriver totalforsvaret som en del av dette. *Norsk forsvarshistorie* er et eksempel på dette. Bind 4, *Alliert i krig og fred* av Kjetil Skogrand, redegjør for hovedtrekkene ved utviklingen i totalforsvaret mellom 1945 og 1970. *Balansegang*, av Olav Bogen og Magnus Håkenstad fra 2015, tar for seg omstillingene i Forsvaret etter den kalde krigen og kommer også innom endringene i totalforsvaret i denne perioden. Også disse to verkene har et nasjonalt perspektiv på totalforsvaret.

I den andre kategorien, som tar for seg enkelte fasetter ved den sivile beredskapen, er utvalgt noe bredere. Likevel er det bare en bok som kan trekkes frem som har et helhetlig perspektiv på en sivil beredskapssektor. Dette er ... *å verne befolkningens liv og helse ...*, av Thomas Mauritzen fra 2001, som tar for seg den helsemessige beredskapen. Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har siden 1994 forsket på den sivile beredskapen og samfunnets sårbarheter, gjennom prosjektserien *Beskyttelse av samfunnet* (BAS). I denne forbindelse er det også gjort vurderinger av ledelses- og informasjonssystemer angående kritisk infrastruktur og for sivil beredskap generelt. FFI har en lang rekke rapporter om den sivile beredskapen i Norge, som er basert på aktuelle trusselscenarier.

Det finnes også en del offentlige dokumenter og utredninger som beskriver totalforsvaret. Av utredninger om totalforsvaret finner vi blant annet NOU 2013: 5 - *Når det virkelig gjelder ... - Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser* og NOU 2016: 19 - *Samhandling for sikkerhet - Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Disse tar naturlig nok for seg totalforsvaret på nasjonalt nivå. Det samme gjelder *Støtte og samarbeid* –

En beskrivelse av totalforsvaret i dag som er en publikasjon med oppdatert oversikt over totalforsvaret i Norge fra Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Når det kommer til beskrivelser av de tre hovedaktørene i totalforsvaret, Forsvaret, Politiet og Fylkesmannen er omfanget svært ulikt. Forsvarets historie er godt dekket, blant annet, i fembinds-verket *Norsk forsvarshistorie*, og i *Forsvaret – fra leidang til totalforsvar*. Begge følger utviklingen av Norges militære forsvar fra vikingtiden frem til i dag. Ikke minst er det skrevet en hel del om forsvarets avdelinger, for eksempel *For konge og fedreland*² og *Fra dragon og musketer til elektronikk og data*³ som gir en historisk beskrivelse av henholdsvis Hæren på Vestlandet, og sambandsregimentet og Jørstadmoen. Dette er kun to eksempler fra et stort utvalg av bøker om ulike avdelinger i Forsvaret.

Politiet på sin side har ikke tyngre akademiske bidrag for å belyse sin historie og utvikling. Det finnes likevel en god del om politiets rolle i totalforsvaret, dette er i stor grad Stortingsmeldinger, blant annet *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*⁴, *Samfunnssikkerhet*⁵ og *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.⁶ I tillegg kommer selvfølgelig *Støtte og samarbeid - En beskrivelse av totalforsvaret i dag* fra 2015. Fellesnevneren for alle disse er at de har et overordnet perspektiv på totalforsvaret, og i liten grad beskriver regionale utfordringer.

Fylkesmannen fikk i 2014 en innholdsrik og detaljert beskrivelse av sin historie i 2014 i Yngve Flos bok *Statens mann, fylkets mann – Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Boken gir en detaljert beskrivelse av utviklingen i fylkesmannsembetet, og kommer flere ganger inn på beredskap og samfunnssikkerhet, men da kun for å vise utviklingen i Fylkesmannens oppgaveportefølje.

Når det gjelder samhandling på regionalt nivå er det gjort flere undersøkelser. Norsk institutt for by- og regionforskning leverte i 2006 rapporten *Den regionale stat – enhet og mangfold*. Dette er sluttrapporten for prosjektet *Den regionale stat – inndelingsmåter og samhandlingsutfordringer* som ble gjennomført på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Denne studien undersøkte konsekvensene av de ulike regionale inndelingene av statlig virksomhet. Rapporten bygger videre på tidligere kartlegginger og

² Sven-Erik Grieg Smith 1978

³ Ole Rønning, Ottar Husemoen & Kristian Hosar 1998

⁴ Meld.St 13 (2015-2016)

⁵ Meld.St 29 (2011-2012)

⁶ St.meld. nr. 39 (2003-2004)

analyser gjort av Statkonsult i 2002 og 2003. NIVI analyses rapport fra 2105 *Statens regionale inndeling og kommunesektoren – konsekvenser for samhandling* ble utarbeidet på oppdrag fra KS. Undersøkelsen vurderte samhandlingsutfordringer som følge av statens ulike regionale inndelinger. Selv om disse rapportene tar for seg samhandlingen på regionalt nivå, er tematikken rundt totalforsvaret, samfunnssikkerhet og beredskap ikke viet stor plass.

Mangelen på arbeider som tar for seg totalforsvaret som et integrert beredskapssystem på et regionalt nivå gjorde at denne oppgaven måtte basere seg på intervjuer når det kom til å ivareta det regionale perspektivet. Denne oppgaven knytter således de to temaene, totalforsvar og samhandling på regionalt nivå, sammen.

1.4 Metode

Denne oppgaven er bygget på dokumentundersøkelser og intervjuer av informanter fra sentrale totalforsvarsaktører på regionalt nivå.

Hovedvekten av dokumentene som er benyttet er stortingsdokumenter, NOU 'er og andre offentlige dokumenter som omhandler totalforsvaret og organisering/inndeling av den regionale staten. De fleste offentlige dokumentene beskriver totalforsvaret på nivå 1 og 2, og inndelingen av den regionale staten fra et nasjonalt perspektiv. For å få dette til nivå 3, og få et regionalt og lokalt perspektiv på oppgaven er det også trukket inn rapporter fra blant annet NIVI analyse og NIBR, disse rapportene ser på konsekvensene av regionaliseringen, og hvordan fylkesmennesenes rolle berøres av ulike geografiske inndelinger på de etater og organer de skal samordne.

Hovedgrunnen til at dokumentundersøkelse er valgt som metode for å samle inn empiri, er knyttet til det at en slik undersøkelse passer godt når det er vanskelig å samle inn primærdata. Dokumentundersøkelser egner seg også når man ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse, og når man ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt og gjort (Jacobsen, 2015, s. 170).

Når det kommet til tilgang på primærdata har det i arbeidet med denne oppgaven i utgangspunktet ikke vært utfordrende å få tak i primærdata direkte fra kildene, men omfanget av mulige respondenter har vært stort. Derfor er dokumentundersøkelse nyttet som et fundament, og for å få oversikt over mulige problemområder. Disse er senere forsøkt avkrefte eller bekreftet gjennom intervjuer av utvalgte primærkilder.

Offentlige dokumenter og annen litteratur sier mye om de generelle trekkene ved totalforsvaret og utfordringer med ulike geografiske grenser. For å ha grunnlag for å si noe om hvilken effekt ulik geografisk inndeling har på regionsnivå når det kommer til samhandlingen innenfor totalforsvaret har jeg gjennomført intervjuer av informanter med ledende stillinger i totalforsvarsetater i to regioner; Innlandet og Sør-Østlandet. Valget av informanter baserer seg på deres deltakelse i regionale totalforsvarsforum, samt oppgavens avgrensning.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervju, med en intervjuguide¹⁰ som ga retningen og fokuset på intervjuet. Individuelt, åpent intervju er den vanligste metoden for datainnsamling i kvalitative studier. Intervju egner seg best når det er relativt få enheter som undersøkes, og når man er interessert i hvordan den enkelte fortolker et fenomen (Jacobsen, 2015, ss. 146-147). Åpne intervju er fleksible ved at de for det meste består av åpne spørsmål og at informanten, eller intervjuobjektet, i stor grad styrer retningen på intervjuet. Dette åpner i stor grad for ny informasjon, men gjør det samtidig vanskeligere å sammenligne mellom informantene. Dette kan motvirkes ved at intervjuet blir noe mer strukturert (Ringdal, 2012, ss. 242-243).

Kvalitative intervjuer kan ha ulik grad av åpenhet og struktur. Det vanlige er at det åpne intervjuet til en viss grad er strukturert, ved for eksempel å begrense intervjuet til spesifikke temaer. Når det skal tas notater under intervjuet, må det på forhånd bestemmes i hvor stor grad disse skal pre-struktureres. Pre-strukturering innebærer en forhåndsdefinering av hvilke elementer i intervjuet som skal vektlegges. Noen vil hevde at en slik pre-strukturering er en måte å lukke data-innsamlingen på, og at en derfor går bort fra den kvalitative metodens ideal. På den annen side kan det hevdes at det alltid vil være en pre-strukturering, selv om denne kan tenkes å være ubevisst. Alle har et sett med «før-dommer» som de har med seg inn i intervjuet for å samle inn data. Ved å uttrykke og formalisere pre-struktureringen kan disse «før-dommene» gjøres eksplisitte både for intervjueren og eventuelle lesere. (Jacobsen, 2015, s. 149).

Utvalget av informanter er gjort på bakgrunn av deres rolle i totalforsvaret og tilhørighet til de regionene oppgaven ser på. Jeg tok tidlig utgangspunkt i hvilke aktører som var medlemmer av totalforsvarsforum Innlandet, noe som også påvirket avgrensningen av hvilke aktører

¹⁰ Vedlegg 2 - Intervjuguide

oppgaven ville se på. Gjennomføringen av intervjuene ble i hovedsak gjort på den enkelte informants arbeidssted. Unntakene er intervjuet av fylkesberedskapssjefen i Vestfold, som ble gjennomført i DSBs lokaler i Oslo. Intervjuene av tidligere fylkesberedskapssjef i Buskerud, hovedplanleggeren i Sør-Øst politidistrikt og planoffiseren i Oslofjord Heimevernsdistrikt ble gjennomført per telefon. Intervjuene ble tatt opp, enten med diktafon eller telefon, slik at behovet for å notere under intervjuet ble redusert. Jeg noterte likevel de mest interessante punktene under intervjuene.

Til analysen av intervjuene har jeg benyttet meningsfortetting. Dette medfører en forkorting av intervjuobjektets uttalelser til kortere formuleringer hvor den umiddelbare meningen gjengis med færre ord. Denne typen analyse har fem trinn; Først gjennomleses hele intervjuet for å få en følelse med helheten. Deretter bestemmes de naturlige «meningsenhetene», det tredje trinnet består i å uttrykke den dominerende meningsenheten så klart og enkelt som mulig. Utfordringen her er å lese intervjuobjektets svar på en så nøytral og lite forutinntatt måte som mulig. Det nest siste trinnet består i å se meningsenhetene i lys av studiens problemstilling, for til slutt å fortette de uttrykte meningene. (Kvale, 2001, ss. 121-129). Under analysen av intervjuene startet jeg derfor med en grov transkribering umiddelbart etter at intervjuene var gjennomført for å identifisere hvor i de enkelte intervjuene det kom fram momenter, poenger og vinklinger som kunne være av interesse. Sitatene som er benyttet i oppgaven er i sin helhet transkribert, og konteksten de er kommet fram i er forsøkt forklart. Intervjuobjektene er ikke anonymisert, da det er viktig for oppgaven å få frem hvilken aktør og hvilken region synspunktene og utsagnene kommer fra.

Den største utfordringen med problemstillingen er å isolere ulik geografisk inndeling som en faktor. Det er mange andre variabler som påvirker samhandlingen mellom etater, som for eksempel etatskultur, personkjemi og forvaltningspraksis. I tillegg avdekket jeg at det er ulike oppfatninger av hva totalforsvaret er, og hvor omfattende konseptet er. I et forsøk på å isolere geografisk inndeling, har jeg valgt to regioner som er nokså like, men som har ulik grad av sammenfallende geografisk inndeling mellom etatene.

1.5 Oppbygning av oppgaven

For å svare på problemstillingen vil jeg først ta for meg den regionale statsforvaltningen og hvorfor den geografiske inndelingen har blitt som den er blitt. Dette er for å vise hvorfor de

ulike etatene og aktørene har ulik geografisk inndeling, og hvordan de ulike faktorene vektlegges ulikt i de forskjellige etatene.

I kapittel 3 vil jeg se på totalforsvarskonseptet, og utviklingen som har ledet frem til dagens konsept. Deretter vil jeg se på de ulike etatenes organisering fra sentralt til lokalt nivå og deres geografiske avgrensning. Til slutt vil jeg se på to ulike regioner, og hvordan totalforsvarets hovedaktører er organisert i disse.

I kapittel 0 belyses konsekvenser av ulikhetene i den regionale inndelingen, og i hvilken grad det påvirker de ulike etatenes evne til effektiv samhandling. Hoveddelen av kapitlet er viet til beskrivelsen av totalforsvarsaktører på det regionale nivået, i to regioner med ulike forhold mellom den geografiske inndelingen. Dette er for å se om det er noen sammenheng mellom evnen til effektiv samhandling og forholdet mellom de ulike etatenes geografiske grenser. I dette kapitlet ser oppgaven på samhandlingen mellom etatene Forsvaret, Politiet og Fylkesmannen og deres geografiske inndeling i Innlandet politidistrikt og Sør-Øst politidistrikt. Kapittel **Feil! Fant ikke referanse-kilden.** er en sammenligning mellom de to regionene med henblikk på forholdet mellom de geografiske grensene og evnen til effektiv samhandling.

1.6 Definisjoner

Samhandling

Begrepet *samhandling* er ikke utvetydig, hverken når det kommer til faglitteraturen eller i praktisk språkbruk. Ofte brukes *samhandling* synonymt med transaksjon, og avspeiler at ytelse utveksles mot motytelse. Et mønster av vedvarende transaksjoner, der partene ser den enkelte transaksjon i lys av hele serien transaksjoner, går over i samarbeid. I et mandatperspektiv vil samhandling forutsette en ordre fra overordnet instans om samhandling mellom enheter på lavere nivå. (Knudsen, 1993, ss. 17-19)

På tross av sin utvetydighet er *samhandling* et mye brukt begrep, ikke minst etter Samhandlingsreformen. I *St.meld.nr. 47 (2008-2009) Samhandlingsreformen* er samhandling definert som et

«[...] uttrykk for [aktørenes] evne til oppgavefordeling seg imellom for å nå et felles, omforent mål, samt evnen til å gjennomføre oppgavene på en koordinert og rasjonell måte.» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2009, s. 13).

Denne definisjonen er lite passende i denne sammenhengen. I denne oppgaven, som tar for seg sektorovergrepene forhold, kommer jeg derfor til å ta utgangspunkt i definisjonen NIVI har brukt i sin rapport *Den regionale stat – enhet og mangfold*:

«Med samhandling menes koordinering og gjennomføring av oppgaver, prosjekter eller andre aktiviteter der verken kommunen/fylkeskommunen eller statlige organer alene har et totalansvar for prosessen og/eller oppgaven som skal utføres» (NIVI, 2015, s. 11).

Region

Begrepet region brukes i ulike og skiftende sammenhenger, men betegner et *område*. Begrepet kan beskrive makroregioner, områder som omfatter flere land, men også områder som ligger mellom nasjonalstaten og primærkommunen, eller landskapsområder og landsdeler og/eller provinser.

Det er ulike forhold som bidrar til å avgrense en region mot en annen. Innenfor geografi skilles det mellom fire hovedformer for regioner, disse er knyttet til henholdsvis natur, kultur, økonomisk-funksjonelle eller administrative forhold. Avgrensningen til en funksjonell region defineres av funksjonelle koplinger mellom mennesker og anlegg. En funksjonell region er gjerne sentrert om en kjerne eller et sentrum som betjener et omland. Pendling, handlereiser, transportårer og -terminaler er noen elementer som avgrenser en funksjonell region. Grensene til en funksjonell region tilpasser seg samfunnsutviklingen og kan endre seg raskt i enkelte perioder og områder. En administrativ region er derimot formet av administrative regler eller fordeling av makt og myndighet mellom nivåer i det politiske systemet, og som forvalter og utvikler tjenester og oppgaver for befolkningen (Johnstad, Klausen, & Mønnesland, 2003).

I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i politidistriktene. Det er flere grunner til at jeg har valgt politidistrikt som utgangspunkt. For det første; i proposisjon til stortinget om endringer i politiloven¹¹ er viktigheten av at politidistriktenes inndeling tar hensyn til fylkesgrensene begrunnet i samarbeidet med andre offentlige etater, og da spesielt på beredskapsområdet. Begrunnelsen i samarbeidet på beredskapsområdet, gjør denne inndelingen svært relevant for å besvare oppgavens problemstilling

¹¹ Prop. 61 LS . 2014–2015. Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpoltireformen)

For det andre; Nærpolitireformen er den seneste regionale inndelingen som har funnet sted, og er også den regionale inndelingen som har størst regioner av de tre etatene oppgaven omhandler.

2 Den regionale organiseringen av staten

Den regional statsforvaltning omfatter rundt 40 virksomheter og representerer statens nærvær i regionene. Regionalledet skal realisere tildelt oppgaver og mål innenfor et avgrenset geografisk område uten formell kobling til det lokale folkestyre. Samtidig må den regionale statsforvaltningen også ses på som et treffpunkt og en kontaktflate mellom sentralmakten og lokale aktører. Den regionale stat kan også tolkes ut fra et territorielt og et funksjonelt prinsipp for organisering. Et territorielt prinsipp for organisering karakteriseres av en geografisk inndeling som legger vekt på lokale eller regionale ulikheter, hvor organiseringen kan være av administrativ eller politisk art. Et funksjonelt prinsipp for organisering karakteriseres av sektorhensyn, og at det sentrale i organiseringen er sektorens egenart. Integrasjon og standardisering vektet fremfor geografisk tilpassing (NIBR, 2006, ss. 27-28). Så godt som alle statlige virksomheter har en annen geografisk inndeling enn fylkeskommunene.

Utviklingen av det regionale styringsnivået er preget av svekkelse av både myndighet og legitimitet for fylkeskommunen, samtidig har det vært en betydelig vekst i statlige spesialjurisdiksjoner på det regionale nivået. Den underliggende logikken bak utviklingen av statlige jurisdiksjoner på regionalt nivå bygger på to prinsipper for regional styring. Hansen og Heløe (2005) peker på to hovedmotiver for utviklingen av et regionalt styringssystem. Det første motivet er kulturelt og historisk motivert, der tradisjoner og befolkningens identitet med regionen er de viktigste hensyn for utviklingen av en regional inndeling. Det andre motivet er av instrumentell karakter, hvor formålet med den regionale inndelingen er å sikre at offentlige oppgaver blir ivaretatt i de ulike deler av landet. Det er to instrumentelle motiver som trekkes frem, det ene knytter seg til tilgjengeligheten til tjenesteytingen og hvor geografisk avstand i seg selv er det største hinderet. Det andre instrumentelle motivet knyttes til det faktum at det ikke alltid er mulig, eller hensiktsmessig, å gjennomføre en fullstendig nasjonal standardisering av oppgavevektene. Ulike deler av landet vil ha ulike utfordringer som vil kreve ulike tjenester/løsninger av den regionale staten (NIBR, 2006, ss. 36-54).

Det sentrale spørsmålet innenfor det instrumentelle perspektivet er derfor hva som er den mest effektive måten å forvalte de ulike offentlige oppgaver innenfor et regionalt nedslagsfelt som er førende for utformingen av den regionale inndelingen (ibid).

2.1 Sektorinndelingen

Det dominerende prinsippet i den norske forvaltningen er ministerstyre. Dette innebærer at statsråden har et overordnet ansvar for den delen av forvaltningen som er underlagt vedkommende. En av konsekvensene av ministerstyret er at forvaltningen blir spesialisert etter oppgaver og formål (Fimreite & Lægheid, 2013). Dette sektorprinsippet kommer av statsforvaltningens behov for å samle saker innenfor et visst fagfelt hos instanser som har kompetanse på det aktuelle fagfeltet. Da det er lite hensiktsmessig med porteføljer med vide fagfelt (Smith, 2015).

En sektor- og nivåinndelt forvaltning er tilpasset spesialiserte og avgrensede saker. Når slike saker, som det er mange av, håndteres av forvaltningen, er det vanligvis med høy kvalitet. Utfordringene kommer når sakene ikke følger nivå-, sektor- eller departementsgrenser (Fimreite & Lægheid, 2013). En av de få organene, som på permanent basis, systematisk samhandler med alle departementer er Statsministerens kontor, som da også arbeider på tvers av forvaltningssektorene (Smith, 2015).

En utfordring med sektorinndeling er at sektorlinjene lett fester seg mellom departementene. Det at et fagfelt kun skal ligge under ett departement er på mange måter fornuftig, i hvert fall i lys av kvalitetshensyn. Samtidig øker det faren for at deler av større utfordringer, spesielt utfordringer som går på tvers av sektorinndelingen fort ikke tas tak i fordi de «tilhører et annet departement» (Smith, 2015). Denne inndelingen bidrar trolig til større fragmentering, som gir negative følger som gråsoneproblematikk, åpning for ansvarsfraskrivelse mellom tjenesteområder og, ikke minst, manglende muligheter til å løse saker og problemer i sammenheng. Disse negative trekkene forsterkes av at forvaltningen i økende grad skal løse problemer som ikke lar seg løse på en bestemt måte innenfor ett saksfelt og at flere og flere saker er sektor- og nivåoverskridende i sin natur. Dette gjelder særlig innenfor samfunnsikkerhets- og beredskapsfeltet (Fimreite & Lægheid, 2013).

De reformene som er gjennomført de siste tiår innenfor statsforvaltningen har i stor grad vært rettet mot vertikale styringsproblemer i de ulike departementene og sektorene, og i liten grad viet utfordringene med horisontal samordning mellom departementene og sektorene oppmerksomhet (ibid).

2.2 Grunnlaget for den regionale inndelingen

Utviklingen av det regionale styringsnivået i Norge har foregått i skjæringspunktet mellom to hovedhensyn. Det ene hensynet har vært å sikre en nasjonal integrasjon av de ulike delene av landet. Det andre har vært å sikre lokalbefolkningen muligheten til selv å utvikle regionen. Det å sikre nasjonal enhet og likeverd i et desentralisert offentlig styringssystem og å balansere disse to motstridende hensynene har vært den sentrale utfordringen i utformingen av det regionale styringssystemet. Det er to hovedmotiver for utvikling av et regionalt styringssystem. Det ene motivet tar utgangspunkt i historiske og kulturelle forhold, der tradisjoner og befolkningens identitet med regionen er de viktigste hensyn for utviklingen av en regional inndeling og et regionalt styringssystem. Det andre er av instrumentell karakter, hvor formålet er å sikre at en rekke offentlige oppgaver blir ivaretatt i ulike deler av landet. Det teoretiske grunnlaget for denne typen regional inndeling ligger i økonomisk klubbteori (Buchanan, 1965; Sandler og Tschirhart, 1980). Teorien i seg selv er ikke interessant i denne sammenheng, men den viser at begrunnelsen for en bestemt regional inndeling er rent instrumentell. Vekten ligger på effektiviteten i produksjon og ytelse av den enkelte tjeneste, og at hensynet til det «naturlige» samfunnet, eller lokalsamfunnet, i liten grad ivaretas når det kommer til utformingen av den regionale strukturen. Bortsett fra problematikken knyttet til det å identifisere såkalte naturlige regioner, er kanskje den største utfordringen knyttet til denne modellen å fastslå hva som er en riktig eller optimal regionstørrelse. Dette henger først og fremst sammen med at de ulike oppgaver som en slik region skal ivareta vil kunne ha svært forskjellig geografisk nedslagsfelt. Grensedragningen mellom regionene blir derfor skjønnsmessig (NIBR, 2006, ss. 40-43).

	Oslo	Akershus	Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark
Fylkesmann	Oslo		Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Agder		Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark
Forsvar	HV-02		HV-01		HV-05	HV-03	HV-01	HV-03		HV-08		HV-09		HV-11	HV-12	HV-14	HV-16	HV-17
Politi	Oslo	Øst		Innlandet			Sør-Øst		Agder	Sør-Vest		Vest		Møre og Romsdal	Trøndelag	Nordland	Troms	Finnmark
Helse	Helse Sør-Øst									Helse Vest			Helse Midt-Norge		Helse Nord			
NVE	Region Øst				Region Sør					Region Vest			Region Midt		Region Nord			
Kystverket	Sør-Øst			Sør-Øst					Vest			Midt-Norge		Nordland	Troms og Finnmark			
Vegvesenet	Region Øst				Region Sør					Region Vest			Region Midt		Region Nord			
Avinor																		
BaneNor	Oslokorridoren		Øst	Midt		Vest	Sør					Vest			Midt	Nord		
Statnett	Region Øst							Region Sør			Region Vest			Region Midt		Region Nord		
Mattilsynet	Region Stor-Oslo			Region Øst				Region Sør og Vest					Region Midt		Region Nord			

Tabell 1: Regional inndeling av utvalgte etater

Tabellen viser de ulike regionale inndelingene på utvalgte etater som ofte er medlemmer i fylkesberedskapsråd, og gir et bilde på etatens divergerende regionale inndeling. De gir en god illustrasjon på det statssekretær Jardar Jensen er sitert på innledningsvis om at den regionale stat fremkommer som et lappeteppe. Som det fremkommer av tabellen er det ingen av etatene som har lik regional inndeling, men det er noen regioner som skiller seg ut. Regionen som består av de tre nordligste fylkene fremstår som nokså enhetlig (også når man ser på resten av etatene i den regionale statsforvaltningen), selv om det er ulik inndeling internt i regionen. NVE bryter denne inndelingen ved å splitte Nordland mellom region Midt og Nord, dette har trolig sin forklaring i vannskiller og nedbørsfelt som ikke følger fylkesgrensene. Regionen i Midt-Norge, Trøndelag og Møre og Romsdal, er også svært sammenfallende. Også her skiller NVE seg ut med en annen regional inndeling enn resten av etatene. Heimevernet har også en annen inndeling. Heimevernets inndeling skyldes nedleggelsen av Fjordane Heimevernsdistrikt (HV-10) og at det geografiske ansvarsområdet ble delt mellom Heimevernsdistriktene Bergenhus (HV-09) og Møre og Fjordane (HV-11). Regionene i sør, sør-øst og vest er langt mer divergerende mellom de ulike etatene.

Den geografiske inndelingen av den regionale staten, og ulikhetene i måten dette er gjort på er et resultat av at etatene er bygget på ulike modeller. Fylkesmannens inndeling er resultat av en generalistmodell, og følger en nasjonal «arkitektur». Forsvaret og Politiet (og en del andre etater) bygger på en modell med mange spesialiserte regioner, hvor hver enkelt region kun ivaretar en funksjon. Dette skaper et fragmentert system hvor mekanismene for regional koordinering normalt er svake og skaper et behov for å løfte koordineringen opp til sentralt politisk nivå (NIBR, 2006, s. 43). De ulike regionale inndelingene innenfor ett geografisk

område forsterker denne fragmenteringen som inndelingen av Sør-Øst politidistrikt, der regionene overlapper hverandre.

2.3 Følger av inndelingen av den regionale stat

I denne delen skal jeg se på i hvilken grad, og på hvilken måte, den statlige inndelingen skaper utfordringer for samhandlingen i samfunnssikkerhetsarbeidet. Hovedbegrunnelsen for valget av en bestemt regioninndeling på basis av klubbteoretiske prinsipper, knytter seg til ønsket om kostnadsreduksjon i kombinasjon med et «allokeringseffektivt fordelingsmønster for tjenesteytingen». Med andre ord er det den etats-interne effektiviseringen som er hovedmotivet for etats regionale inndeling. Isolert sett er det mulig at den enkelte regionale statlige etat drives effektivt, men dette er på bekostning av effektiviteten til de myndigheter og organisasjoner som må forholde seg til den regionale staten og på bekostning av samhandling på tvers av etatene (NIBR, 2006, ss. 99-103).

Respondentene i NIVIs rapport fra 2015 vektlegger at de opplever samhandlingen mellom kommunene og de øvrige beredskapsaktørene som styrket de senere årene.

Samfunnssikkerhetsområdet krever tydelig styring, og Fylkesmannen oppleves som tydelig i den koordinerende rollen. Samtidig er det tydelig at det er utfordrende for Fylkesmannen å ivareta samordningsansvaret overfor andre statlige myndigheter som dekker langt større geografiske områder. Samtidig viser resultatene fra NIVIs rapport at beredskapsarbeidet er mindre berørt av disse utfordringene enn andre områder (NIVI, 2015, s. 39).

Samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid er myndighets- og sektorovergripende av natur. Dette arbeidet innebærer derfor samordningsutfordringer både når det kommer til forebygging, håndtering og konsekvensreduksjon av kriser og ulykker. En av forutsetningene for å lykkes med dette arbeidet er at beredskapsaktørene har kjennskap til hverandres roller og ansvar. Sektorprinsippet, det at den enkelte myndighet har et selvstendig ansvar for å forebygge og håndtere hendelser innenfor sitt eget myndighetsområde, er grunnleggende i norsk beredskapsarbeid (NIVI, 2015, ss. 38-39).

Den grunnleggende tanken om selvstendig ansvar innenfor hvert enkelt myndighetsområde gir samtidig noen utfordringer når det kommer til kompleksitet. Jo flere aktører som inngår i beredskapsarbeidet, jo vanskeligere blir det å holde oversikt over kompetanse, kapasitet og ansvarsforhold. Det vanskeliggjør også å holde oversikt over beslutningsprosessene og informasjonsutvekslingen mellom aktørene.

Som en logisk slutning ut fra en totalforsvarstankegang har noen land, blant annet Sverige og Sveits, valgt å plassere ansvaret for sivile beredkapsområder og Forsvaret under samme departement. En slik ordning har både fordeler og ulemper. En av fordelene med en slik ordning er at det er lettere å få bedre oversikt og helhetsløsninger for å beskytte samfunnet mot uønskede hendelser og kriser. Det åpner også for helhetlige løsninger for beskyttelse av samfunnet i hele krisespekteret, fra fred til sikkerhetspolitiske kriser og krig. En slik samling av sivil og militær beredskap under samme departement forenkler sivilt-militært samarbeid, både når det gjelder forsyningsberedskapen og koordineringen mellom sivil og militær etterretning. Koordineringen av sivil og militær etterretning vil gi landets myndigheter best mulig og helhetlig trusselbilde. I tillegg vil skillet mellom militære og sivile viskes noe ut, som vil gi mer fleksible rollefordelinger. Dette kan være spesielt fordelaktig når det kommer til bistand fra Forsvaret ved sivile oppgaver og vice-versa. For eksempel i forbindelse med terrorberedskap og krevende beskyttelse av samfunnets kritiske infrastruktur. Norge har ikke valgt en slik løsning, og kommer trolig ikke til å gjøre det heller. Ansvarsprinsippet i norsk krisehåndtering understreker de sivile myndigheters selvstendige ansvar for beredskapsarbeidet og viktigheten av å forankre ansvaret for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i det sivile samfunn hos sivile myndigheter. Risikoen ved en samling av den sivile og den militære beredskapen er en ytterligere marginalisering av den sivile beredskapen. Utgiftene til Forsvaret er tradisjonelt mye høyere enn til Siviltforsvaret og øvrig beredskapsarbeid på sivil side, og det kan bli vanskelig for de sistnevnte å hevde sine behov med nok styrke. I tillegg vil et departement med omfattende ansvar for sivile sikkerhets- og beredskapsoppgaver lett miste en del av det fokus som dagens Forsvarsdepartement har på det militære forsvaret av Norge (NOU 2000:24, 2000, ss. 270-272).

Sårbarhetsutvalget¹² anså ulempene for å være betydelig større enn fordelene, dersom man etablerte et «totalforsvarsdepartement», men skisserer styrking av samordningsfunksjoner i et begrenset antall sektordepartementer som et alternativ. Fordelen med en slik løsning er at samordningsfunksjonen for beredskap knyttes til fagmiljøene. Samtidig vil en slik løsning ikke være tilstrekkelig når det kommer til samordning som griper over flere sektorer. Samhandlingsbehovet mellom departementene vil, i en slik løsning, fortsatt være stort. Det vil ikke bli noe fokusert miljø for helhetlig samfunnssikkerhet og beredskap. Rolle- og

¹² Utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 1999

ansvarskonflikter i forholdet mellom tilsyn og den virksomheten det føres tilsyn med vil heller ikke bli løst ved en slik modell som utvalget skisserer (ibid).

Selv om sårbarhetsutvalget belyste behovet for et helhetlig blikk på samfunnssikkerhet og beredskap, og at samordningen mellom departementene er et viktig moment når det kommer til å løse sektorovergrepene hendelser og kriser, har Gjørsv-kommisjonens rapport etter hendelsene 22. juli et overveiende fokus på de etatsinterne prosessene og lite på samhandling mellom etater og departementer (NOU 2012:14, 2012). Inntrykket om manglende samhandling mellom etatene finner man igjen i analysen til NIVI, hvor hovedinntrykket fra intervjuene er at staten ikke oppleves som koordinert og samordnet i sin opptreden, heller ikke i samhandlingen med fylkeskommunene. Imidlertid pekes det på at den viktigste årsaken til dette ikke nødvendigvis ligger i den geografiske inndelingen, men i statens sektorlogikk og rolle i å ivareta ulike interesser. Det trekkes frem at staten har potensiale i å gi regional stat en større grad av frihet, og å tilpasse seg regional politikk slik at tiltak og prioriteringer i større grad samsvarer med øvrige aktørers regionale prioriteringer (NIVI, 2015, s. 47).

3 Totalforsvarskonseptet

Dette kapitlet tar for seg totalforsvarskonseptets utvikling og hvordan konseptet er i dag. Totalforsvarskonseptet har endret seg som følge av endringer både i det sikkerhetspolitiske landskapet og i organiseringen av samfunnet. Gitt omfanget av totalforsvaret, er det tidkrevende å gjennomføre reelle endringer av konseptet.

3.1 Totalforsvarets historiske utvikling

Første verdenskrig viste en grunnleggende endring i krigens karakter, med en voldsom mobilisering av hele samfunnet. Denne utviklingen kulminerte i utryddelseskrigen på østfronten under andre verdenskrig. Den totale krigen innebar en fullstendig mobilisering av staten alle tilgjengelige ressurser og befolkningen. Befolkningens vilje og statens økonomiske ressurser og produksjonsapparat ble dermed viktige mål. Blokaden ble derfor et sentralt virkemiddel i krigføringen. Utviklingen mot en mer total krigføring påvirket i stor grad hvordan den norske beredskapen skulle utvikle seg.

En spire til totalforsvarsidéen kom allerede under første verdenskrig, da Norge ble rammet av økonomisk krigføring, som i særlig grad rammet den norske handelsflåten og forsyningslinjene. Dette førte til at forsyningsarbeidet i siste halvdel av krigen ble ledet av et industriforsyningsdepartement. Dette departementet hadde ansvar for import, eksport og produksjon i tillegg til utarbeidelse av en oversikt over militære behov og planer for omstilling til krigsproduksjon. Den sikkerhetspolitiske situasjonen i mellomkrigstiden førte med seg ytterligere forsøk på å tilpasse den norske beredskapen slik av den kunne møte de utfordringene den totale krigen førte med seg. Disse tiltakene berørte tre områder spesielt; styrking av samordningen mellom sivile og militære myndigheter, styrking av forsyningsberedskapen og vern av sivilbefolkningen (Sørli & Rønne, 2006, ss. 25-32).

Det sivile luftvern (som i dag er Sivilforsvaret) ble etablert allerede i 1936 (Sivilforsvaret, u.d.). I 1939 ble det etablert et eget forsyningsdepartement med ansvar for nødvendige krise- og regulerings tiltak for å sikre befolkningen tilgang til livsviktige forbruksvarer, og for å forhindre prisstigning som kunne skade samfunnet (Skogrand, 2004, s. 338). 1942 ble problematikken rundt samfunnets ressursmobilisering til både sivilforsvar og militære formål sett i et samlet perspektiv. Utvalg nr. 3 i mars 1942 slo fast «å bringe Norges totale forsvar i orden på grunnlag av hele den vernekraft og alle de ressurser som da foreligger», var en

sentral oppgave etter gjenerobringen av landet. Med Forsvarskommissjonen av 1946, som leverte sin innstilling i 1949, ble totalforsvarstanken utviklet med full bredde. Kommisjonen delte totalforsvaret i tre hovedsektorer, det militære forsvaret, sivilforsvaret og det økonomiske forsvaret. I tillegg beskrev kommisjonen et psykologisk forsvar som skulle spenne over de tre andre sektorene, og skulle sørge for å opprettholde befolkningens moral og forsvars- og motstandsvilje. Treårsplanen av 1946, *Planen for en første reising av Norges forsvar*,¹⁴ tok for seg noen grunnleggende faktorer i gjenreisningen av Forsvaret. Krigen hadde vist at antallet væpnede styrker alene ikke var avgjørende for forsvarsevnen. Styrkene måtte ha støtte av et samfunn som var organisert på en slik måte at det kunne føre en total krig. Dette innebar at i tillegg til det militære, måtte forsvaret av Norge også omfatte sivilforsvar, samfunnsøkonomisk forsvar og psykologisk forsvar (Gjeseth, 2016, s. 63).

Viktigheten av å balansere mellom den militære og den sivile delen av totalforsvaret ble uttrykt av forsvarsminister Hauge under en redegjørelse til Stortinget i 1948; «*Skal vårt land få et virkelig forsvarsberedskap, må det være så vidt mulig balanse i beredskapet innenfor de ulike sektorer*». Og i februar 1948 hadde forsvarsminister Hauge utarbeidet en plan for kortsiktig styrking av beredskapen, både den militære og den sivile. Samtidig gikk over ¾ av bevilgningene til totalforsvaret til det militære forsvaret. Dette ble begrunnet i det rådende sikkerhetspolitiske klima, og regjeringens ønske om hurtig å etablere en kuppberedskap. Dette påvirket også prioriteringene innenfor den sivile beredskapen; Politiet ble særlig prioritert, det samme ble sivilforsvaret, mens helseberedskapen ble påfallende lite prioritert (Sørli & Rønne, 2006, ss. 66-71).

Selv om det var noe ulik prioritering mellom sektorene, var totalforsvarets bredde meget omfangsrik. Det kan illustreres ved å se på de komponentene av totalforsvaret som ble etablert i denne perioden. Allerede i 1948, et år før kommisjonen leverte sin innstilling, ble Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap (DØF) etablert. Beredskapsloven¹⁵ ble vedtatt i 1950, rekvisisjonsloven¹⁶ i 1951, sivilforsvarsloven¹⁷ i 1953, lov om helsemessig beredskap¹⁸ i 1955, forsyningsloven i 1956. I 1957 ble det nedsatt en egen sivilforsvarskomiteé, og i 1958 ble den første sivile hovedberedskapsplanen fastlagt (Skogrand, 2004, ss. 338-339).

¹⁴ St.meld. nr. 32 (1945–46)

¹⁵ LOV-1950-12-15-7; Lov om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold

¹⁶ LOV-1951-06-29-19; Lov om militære rekvisisjoner

¹⁷ LOV-1953-07-17-9; Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret,

¹⁸ LOV-1955-12-02-2; Lov om helsemessig beredskap

Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen presset frykten for massiv atomkrig til bakgrunnen etter at NATOs doktrine endret seg til fleksibel respons, dette igangsatte flere reformer i totalforsvarets organisasjon på slutten av 1960-tallet. I 1969 ble forutsetningene for planleggingen innenfor totalforsvaret dreiet fra fokuset på atomkrig, til scenarier med overraskende konvensjonelle angrep, en langvarig krigssituasjon og avsperring av forsyningslinjer. I tillegg til endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen slet totalforsvarssystemet med en del utfordringer, blant annet uoversiktlig og usystematisk struktur, ansvarspulverisering, manglende sentral styring og koordinering, og dårlig rekruttering. Dette førte blant annet til at DØF og Siviltforsvarets ledelse ble slått sammen i 1970, til Direktorat for sivilt beredskap¹⁹(Skogrand, 2004, ss. 338-339). Den økonomiske beredskapen var dimensjonert for to mål, først og fremst skulle forholdene legges til rette for det militære forsvaret av Norge. Det andre målet var å sørge for sivilbefolkningens behov (Sørli & Rønne, 2006, s. 93). Totalforsvaret ble etter hvert nokså omfattende og utviklet med tanke på krig, og ble følgelig tilpasset vekslende krigsscenarier. Bruk av totalforsvaret i andre krise-scenarier og katastrofer var lite vektlagt med visse unntak, som for eksempel i Siviltforsvarets tilfelle (Skogrand, 2004, s. 342).

Omfanget av det norske totalforsvarskonseptet var en periode så omfattende at store deler av det sivile samfunn ville gå i stå ved en full mobilisering. Dette fordi store sivile ressurser var forhåndsrekvirert, for eksempel gjaldt det nesten alle rutegående transportmidler, store deler av entreprenør-, bygg- og anleggskapasitet, hendels- og fiskeriflåten, og produksjonskapasitetene i Norge (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004, s. 71).

På regionalt nivå var totalforsvarets sivile sektor fordelt på fem landsdelsberedskapsfylkesmenn. Regionene disse hadde ansvaret for sammenfalt med Hærens distriktskommandoer (Skogrand, 2004, ss. 338-339).

3.2 Revitalisering av totalforsvaret

Gjennom behandlingen av Stortingsproposisjon nr. 42 (2003-2004) *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008* og Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*, sluttet Stortinget seg til en modernisering av

¹⁹ Senere Direktorat for samfunnssikkerhet og beredskap

totalforsvarskonseptet. Totalforsvarskonseptet ble, som tidligere nevnt, utviklet i etterkant av andre verdenskrig og bygget på tanken om at forsvaret av Norge skulle basere seg både på et militært forsvar og en bred sivil beredskap (Forsvars- & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

Erkjennelsen som ligger i treårsplanen av 1946, om at de militære styrkene måtte ha støtte av et samfunn som var organisert på en slik måte at det kunne føre en total krig, og at samfunnets samlede ressurser skal kunne mobiliseres for forsvaret av landet, var grunnprinsippet i det tradisjonelle totalforsvaret. Totalforsvarskonseptet er også nært knyttet til tanken om best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser, fortrinnsvis i den øvre delen av krisespekteret (Forsvars- & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Denne tanken var ikke ny. Under den kalde krigen bygde totalforsvarskonseptet på at Forsvaret, ved en eventuell mobilisering, i stor grad skulle basere seg på rekvirerte tjenester og ytelser gjennom den sivile beredskapen fremfor å bygge opp sin egen militær støttestruktur. En planmessig utnyttelse av sivile ressurser fritok Forsvaret for store investeringer både i materiell og ytelser, slik at Forsvarsmidlene kunne brukes på spesifikt militært materiell og ammunisjon. I 1988 gjorde forsvarsdepartementet et anslag på størrelsen på verdien av totalforsvarets støttet til det militære forsvaret, og kom til at støtten var på omtrent fem forsvarsbudsjetter. Også den norske handelsflåten, som ville stilles til NATOs disposisjon i tilfelle krig, ble anslått til fem forsvarsbudsjetter (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004, s. 71).

Tidligere var totalforsvaret stort sett en nasjonal konstruksjon, men utviklingen med globalisering og nedbryting av landegrenser vil føre til langt mer utstrakt internasjonalt samarbeid. Dette bekreftes blant annet av NATOs økende interesse for sivil beredskap.

Under NATO toppmøtet i Warszawa i 2016 ble NATO traktatens artikkel 3 vektlagt, og tydeliggjort gjennom 7 grunnleggende krav eller «*Baseline requirements*» til medlemslandenes sivile beredskap. Disse inkluderer blant annet opprettholdelse av nasjonal ledelse, motstandsdyktig strøm-, vann- og matforsyning, samt evne til å håndtere masseskader. Disse kravene gjelder i hele krisespekteret, fra en utviklende hybrid trussel til full krig (NATO, 2016).

Interessen fra NATOs side om «*civilian resilience*» eller sivil motstandsdyktighet er også et resultat av endringer i trusselbildet. Den russiske annekteringen av Krim viste tydelig at trusselbildet er langt mer sammensatt enn kun trusler fra rent militære virkemidler.

Erkjennelsen etter andre verdenskrig om at moderne krigføring ikke bare involverte

stridskreftene på slagmarken, men omfattet hele samfunnet, er fortsatt aktuell selv om det da var fokus på de kinetiske effektene samfunnet ville rammes av. I dagens krigføring legges det større vekt på de ikke-kinetiske virkemidlene.

Sikkerhetsbegrepet endres – totalforsvaret likeså

Etter den kalde krigen har oppfatningen av formålet med den nasjonale beredskapen endret seg. Fra tidligere fokus på statssikkerheten primære er det nå i tillegg en økt oppmerksomhet mot samfunnssikkerhet. Dette påvirker utformingen av den nasjonale beredskapen, som nå legger til grunn et bredere sikkerhetsbegrep enn tidligere. Dagens sikkerhetsbegrep omfavner både statssikkerhet, samfunnssikkerhet og individets sikkerhet. I tillegg har betoningen av menneskelig sikkerhet²⁰ økt siden 1990-tallet.

Forsvarets primæroppgave er å sikre statssikkerheten, mens sivile myndigheter har ansvaret for samfunnssikkerheten. Denne arbeidsdelingen er godt etablert, og har lange politiske og konstitusjonelle røtter i Norge. Forsvarets bistand til det sivile samfunn skal være et supplement til de sivile myndigheters krisehåndtering. I bistanndsinstruksens²¹ §2 står det;

«Politiet har ansvaret for å løse sine oppgaver med egne ressurser. I situasjoner der egne ressurser ikke antas å være tilstrekkelige eller tilgjengelige, skal politiet snarest vurdere å be Forsvaret om bistand [...]»

Forsvaret skal bistå med ressurser innenfor områder hvor Forsvaret besitter kompetanse andre ikke har. Dette gjelder blant annet bistand til de sivile myndigheter i forbindelse med naturkatastrofer, ulykker og redningsaksjoner. I tillegg har Forsvaret gode forutsetninger for å bidra til å forebygge og bekjempe anslag og angrep, herunder terror- og cyberangrep, mot landets befolkning, infrastruktur og ledelseskapasitet (Forsvars- & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 15).

Totalforsvarskonseptet skal, som tidligere nevnt, sikre best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser, når det kommer til forebygging, beredskapsplanlegging og krise- og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret. Totalforsvarskonseptet er avgrenset til å gjelde gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn knyttet til kriser, fra væpnet konflikt til sikkerhetspolitiske kriser og kriser i fred. Innenfor totalforsvarskonseptet

²⁰ Menneskelig sikkerhet dreier seg om beskyttelse av enkeltmennesket, sentrale forhold er menneskerettigheter og retten til liv og personlig trygghet.

²¹ Instruks om Forsvarets bistand til politiet - Fastsatt ved kgl.res. 16. juni 2017

er det etablert en lang rekke formelle og uformelle fora og samarbeidsorganer, både på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Langt de fleste av disse foraene er fagspesifikke og har derfor sitt mandat innenfor en begrenset del av totalforsvaret.

I motsetning til det klassiske totalforsvaret der mobilisering for krig var ensbetydende med en total og øyeblikkelig militarisering av samfunnet, er den moderne formen mindre drastisk, mer sofistikert og fleksibel, og muligens mindre robust. Det moderne totalforsvarskonseptet baserer seg i større grad på gjensidighet mellom det sivile og militære, det fungerer langs hele spekteret mellom fredstid og krig, og det reguleres i større grad av kontrakter og frivillige (Institutt for forsvarsstudier, 2017). Den strategiske avtalen mellom Forsvaret og Wilh. Wilhemsens-gruppen er et eksempel på dette. Kontrakten gir Forsvaret muligheten til å nytte seg av ressurser fra Wilhelmsens-gruppen, som besitter rundt 1/3 av verdens flåte for frakt av store kjøretøy, infrastruktur langs norskekysten samt lang erfaring med å lede store logistikkoperasjoner (FLO, 2015). Denne gjensidigheten i støtte krever en større grad av koordinering og samhandling mellom militære og sivile aktører.

3.3 Aktørene innenfor totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet er som tidligere nevnt særdeles omfattende *Støtte og samarbeid – En beskrivelse av totalforsvaret i dag* har en oversikt over de viktigste beredskapsdepartementene som omfatter samtlige departementer, med unntak av Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet og Kulturdepartementet.

Forsvarsdepartementet (FD)	Nærings- og fiskeridepartementet (NFD)	Landbruks- og matdepartementet (LMD)
<ul style="list-style-type: none"> • Forsvar av norsk territorium • Styrkeproduksjon i forsvarsgrenene • Deltakelse i internasjonale operasjoner med militære styrker • Støtte til det sivile samfunn • Militær operasjons- og beredskapsplanlegging • Forebyggende sikkerhet i militær sektor 	<ul style="list-style-type: none"> • Matvaretilgang • Bygg- og anlegg • Skipsfart • Varekrigsforsikring • Sjømattrygghet og -kvalitet • Fiskehelse og fiskevelferd 	<ul style="list-style-type: none"> • Produksjon og forsyning av landbruksprodukter • Næringsmiddelkvalitet • Trygg matproduksjon • Plante- og dyrehelse (landdyr)
Justis- og beredskapsdepartementet (JD)	Samferdselsdepartementet (SD)	Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
<ul style="list-style-type: none"> • Samordning og tilsyn • Forebyggende sikkerhet i sivil sektor • Brann- og eksplosjonsvern • Redningstjenesten • Politi • Sivilforsvar • Samordning av IKT-sikkerhet • Samordning og tilsyn • Forebyggende sikkerhet i sivil sektor • Brann- og eksplosjonsvern • Redningstjenesten • Politi • Sivilforsvar • Samordning av IKT-sikkerhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Veg og bane • Luftfart • Post • Elektronisk kommunikasjon • Forebyggende sjøsikkerhet • Oljevernberedskap • Terrorberedskap i havner 	<ul style="list-style-type: none"> • Prisområdet • Sentraladministrasjonen
	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
	<ul style="list-style-type: none"> • Helse- og sosiale tjenester • Tverrsektoriell koordinering av beredskap ved atomhendelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidskraft • Sikkerhet, beredskap og arbeidsmiljø i petroleumssektoren
	Olje- og energidepartementet (OED)	Klima- og miljødepartementet (KLD)
	<ul style="list-style-type: none"> • Drivstofforsyning • Kraftforsyning • Vannressurser 	<ul style="list-style-type: none"> • Rådgivning ved atomulykker • Rådgivning ved akutt forurensning • Geografisk informasjon
Utenriksdepartementet (UD)	Kunnskapsdepartementet (KD)	Finansdepartementet (FIN)
<ul style="list-style-type: none"> • Kriser i utlandet som involverer norske borgere • Sivil beredskap i NATO og EU 	<ul style="list-style-type: none"> • Meteorologiske tjenester 	<ul style="list-style-type: none"> • Betalingsformidling

Tabell 2: De viktigste beredskapsdepartementenes ansvar innenfor totalforsvaret

Når «de viktigste beredskapsdepartementene» omfatter så godt som alle departementene sier det noe om omfanget og bredden av totalforsvarskonseptet. Når ansvaret for den nasjonale beredskapen er delt mellom 13 departementer sier det seg selv at det kreves koordinering på tvers av departementene for å lykkes med å etablere en helhetlig nasjonal plan for krisehåndtering.

Selv om denne oppgaven er avgrenset til Forsvaret, Politiet og Fylkesmannen trekkes flere av departementene inn på grunn av Fylkesmannens tverrdepartementale rolle.

Forsvaret

Forsvarets organisasjon har endret seg betydelig siden totalforsvarskonseptet ble etablert. Organiseringen av landstridskreftene i Hærens fem distriktskommandoer og 16 underliggende forsvarsdistrikter ble avviklet i 1995. Med avviklingen av Hærens omfattende territoriell styrker var det ikke unaturlig at Heimevernet overtok en form for territorielt ansvar, og illustrerer Hærens steg mot et mer ekspedisjonært konsept og en ansvarsdeling mellom ute og hjemme. Det var imidlertid uklarerhet omkring hva «territorielt ansvar» innebar for Heimevernets del. Heimevernsdistriktene tolket ansvaret meget ulik, og hovedspørsmålet gikk

på om Heimevernet, i tillegg til å lede egne styrker, skulle ha operativ kommando over avgitte styrker fra andre forsvarsgrener, og til og med allierte styrker. De fleste var enige om at Heimevernet hadde svært begrensede forutsetningene for et slikt ansvar. I 2005 kom avklaringen på dette spørsmålet; Heimevernets territorielle ansvar innebærer ledelse av egne styrker, ansvar for planverk, og kontakt med lokale sivile myndigheter, spesielt politiet (Bogen & Håkenstad, 2015, ss. 170-171).

Heimevernets hovedoppgaver er vakt hold og sikring av kritiske sivile og militære objekter, nasjonal krisehåndtering, bistand til politiet og øvrig støtte til det sivile samfunn (Heimevernet, 2014). Heimevernet er organisert med Territorielt Operasjonssenter (TOS) på Terningmoen, med 11 underlagte Heimevernsdistrikter. De fleste grensene mellom HV-distriktene følger fylkesgrensene, med unntak av Nord-Hålogaland HV-distrikt (HV-16) og Sør-Hålogaland HV-distrikt (HV-14), som deler Nordland fylke mellom seg. Møre og Fjordane HV-distrikt (HV-11) og Bergenhus HV-distrikt (HV-09) som deler Song og Fjordane mellom seg (Heimevernet, 2014).

Heimevernets organisasjon består av to strukturer, styrkestrukturen²³ og produksjonsstrukturen²⁴. Produksjonsstrukturen består av stadig tjenestegjørende personell som er inne til daglig tjeneste, og styrkestrukturen består av personell som er innrullert i Heimevernet, og er inne til tjeneste et begrenset antall dager i året. På grunn av sin regionale og lokale tilknytning fungerer Heimevernet som en hurtig mobiliseringsstyrke for Forsvaret. Heimevernet er et viktig bindeledd mellom Forsvaret og det sivile samfunn og en rekke beredskapsaktører. Heimevernet innehar også det lokale, territorielle ansvaret på vegne av sjef for Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). Territorielt operasjonssenter (TOS) ble etablert i 2018, men er i skrivende stund ikke gitt operasjonell kommando over Heimevernsdistriktene. Opprettelsen av TOS bidrar til å styrke Heimevernets evne til å planlegge og gjennomføre operasjoner i hele landet, og i å redusere FOHs kontrollspenn.

Politiet

Politidirektoratet (POD) er ansvarlig for faglig ledelse og styring på overordnet nivå, samt oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorgan. Direktoratet er også gitt et samordnings- og koordineringsansvar i forbindelse med kriser og alvorlige hendelser som

²³ OPL/K - Organisasjonsplan Krig

²⁴ OPL/F - Organisasjonsplan Fred

utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Ved hendelser som utfordrer kapasiteten og kompetansen har POD også et ansvar for samordning og koordinering av innsats. Direktoratet skal ha oversikt over, og prioritere, nasjonale bistandsressurser, slik at ressursene blir satt inn der behovet er størst. Når det gjelder Forsvarets bistand til politiet, er POD gitt myndighet til å anmode Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) om håndhevelsesbistand fra Forsvarets helikopter på Rygge. Det er også etablert et bindeledd mellom Forsvaret og Politiet med liaisoner i POD og FOH (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, ss. 9-10).

Politiets nasjonale beredskapsressurser, beredskapstroppen, bombegruppen, politiets helikoptertjeneste, krise- og gisselhandlerne og Den Kongelige Politieskorte er en del av Oslo politidistrikt, men yter bistand over hele landet. Politireserven ble vedtatt opprettholdt som en forsterkningsressurs under Stortingets behandling av Nærpolitireformen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 12).

Nærpolitireformen har medført store endringer i politiets organisering. Blant annet har den medført en reduksjon av 27 politidistrikter til 12. Den geografiske inndelingen av de nye politidistriktene har ført til større grad av overlapping av geografiske ansvarsområder mellom ulike etater. Selv om politidistriktenes grenser i all hovedsak følger fylkesgrenser, er det 10 kommuner som hører til under et annet politidistrikt enn resten av fylket. (DSB, u.d.)

Hvert distrikt er inndelt i geografiske driftsenheter, som igjen er inndelt i tjenesteenheter. De administrative oppgavene skal så langt som mulig ivaretas på politidistriktsnivå og ved driftsenhetene og ikke ved tjenestestedene (Regjeringen, 2017). Politidistriktene, og politimesteren, har et selvstendig ansvar for å løse sitt samfunnsoppdrag innenfor sitt område, og skal i utgangspunktet selv håndtere alle politioppgaver ved uønskede og /eller ekstraordinære hendelser. Politimesteren har derfor ansvaret for politiets håndtering av alle hendelser i eget distrikt. I ulykkes- og katastrofesituasjoner er det politiet som har ansvaret for å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade.²⁵ Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, har politiet ansvaret for å iverksette tiltak samt organisere og koordinere hjelpeinnsatsen. Bestemmelsen innebærer at politiet har et sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder i den innledende fasen. I en akutfase er politimesteren gitt myndighet til å fatte beslutninger på andre

²⁵ jf. politiloven § 27 tredje ledd

myndigheters ansvarsområder for å avhjelpe situasjonen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, ss. 8-9).

I tillegg til personellet som til daglig tjenestegjør i politiet, har Politidirektoratet en politireserve som er en nasjonal forsterkningsressurs. Den skal bestå av minst 800 operative mannskaper. Disse rekrutteres fra det sentrale østlandsområdet og utrustes på lik linje som ordinære polititjenestemenn med tilsvarende oppgaver. Utrykningspolitiet, som har det administrative ansvaret for politireserven, anslår at omlag 50 reservister kan være klare i løpet av fire timer og anslagsvis 400 reservister i løpet av 24 timer. Dette er kun anslag da det ikke har blitt testet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, ss. 48-49). Polititjenestepliktløven²⁶ begrenser tjenesten for politireserven til hastesituasjoner som kan oppstå uten at politiet er forberedt. Dette innebærer blant annet å avverge, eller begrense, naturkatastrofer eller andre alvorlige hendelser, sabotasje- og terrorhandlinger, trusler og risiko for slike handlinger før krigsberedskap er erklært.

Hovedoppgavene til politireserven er objektsikring, ordenstjeneste, trafikkjeneste, grensekontroll og tjeneste knyttet til utfordringer uforutsette hendelser fører med seg.

Politireserven skal utføre enklere politioppgaver. Politireservens primærfunksjon er å understøtte og avløse ordinære politimannskaper, i komplekse og ressurskrevende situasjoner og hendelser. Denne fordelingen gjør det mulig for de ordinære politimannskapene å få nødvendig hvile eller frigjøres til mer risikofylte og krevende oppgaver (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 50).

Dersom en omfattende krisesituasjon oppstår i løpet av svært kort tid, har politimesteren i henhold til politiloven²⁷ § 27 ansvar for å beslutte og å iverksette, og om nødvendig også å koordinere, tiltak for å avverge fare og begrense skader.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er først og fremst bindeleddet mellom kommunene og sentrale myndigheter. Fylkesmannen er regjeringen og statens øverste representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen.

Innenfor en rekke viktige områder er Fylkesmannen sektormyndighet, og representerer derfor flere departementer, underliggende direktorater og sentrale tilsyn. Fylkesmannen er regional

²⁶ Lov om tjenesteplikt i politiet

²⁷ Lov om politiet, LOV-1995-08-04-53

samordningsmyndighet for staten og skal blant annet samordne statlige virksomheter og deres arbeid mot kommunene (Fylkesmannen, 2017). Fylkesmannsembetet er en av få institusjoner, innenfor den norske statsforvaltningen, som har et spesielt ansvar for å tenke på tvers av sektorer, og å være et sektorovergripende og et samordnende organ. Denne funksjonen har lange historiske linjer og springer ut fra amtmannsinstruksen av 1685, og det allmenne påbudet om å forsvare og fremme statsmaktens interesser (Flo, 2014, s. 469).

Instruction for Amtmændene i Norge var i vesentlig grad todelt. For det første skulle amtmennene representere kongemakten (eller statsmakten), og for det andre skulle de arbeide for å fremme interessene til det distriktet de arbeidet i (Flo, 2014, ss. 16-17) (Rykkja, 2011, ss. 135-136). Denne todelingen finner vi igjen i dagens *instruks for fylkesmenn* §1.

Gjennom beredskapsinstruksen²⁸ har fylkesmannen samordningsansvaret for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket. Dette innebærer samordning av informasjon, ressursfordeling og rapporteringsfunksjonene. Samordningsansvaret gjelder både i fred, krise og krig. Samordningen skjer hovedsakelig gjennom fylkesberedskapsrådet. Samordningsinstruksen²⁹ gir, i visse situasjoner, Fylkesmannen myndighet til å iverksette en samlet regional koordinering av hvordan en hendelse skal håndteres. Dette skal skje i samråd med Politimesteren (Justis- og beredskapsdepartementet, 2013, s. 22).

Det er per i dag totalt 16 fylkesmenn i Norge, Oslo og Akershus, og Aust- og Vest-Agder har felles fylkesmenn. Regionreformen vil redusere dette antallet til ti.

Det tre etatene klassifiseres ulikt gjennom Hooghe og Marks (2003) flernivå styringsmodeller. Generalistmodellen tar utgangspunkt i en regional inndeling basert på sosiale og kulturelle egenskaper i den enkelte region, og den regionale tilhørigheten er entydig for den enkelte borger. Spesialistmodellen, peker på en regional organisering hvor mange spesialiserte regionale inndelinger der hver enkelt region kun ivaretar en funksjon. I et slikt spesialisert regionsystem er omfanget av hver enkelt region bestemt gjennom egenarten på de oppgavene som skal løses. Politiet og Forsvarets organisering vil klassifiseres som spesialistmodeller, mens Fylkesmannens vil klassifiseres som generalistmodell, hvor ulike oppgaver blir ivarettet av den samme regionale organisasjonen. Ulike typer oppgaver vil kunne ha svært ulikt

²⁸ Fylkesmannens beredskapsinstruks, fastsatt i kgl res 18.april 2008

²⁹ Samordningsinstruks, fastsatt i kgl res 12.desember 1997

nedslagsfelt, og grensene for de ulike regionene vil derfor kunne krysse hverandre slik at en borger vil kunne tilhøre flere ulike spesialregioner. (NIBR, 2006, s. 28)

3.4 Ulike Totalforsvarsfora

Støtte og samarbeid beskriver en lang rekke samarbeidsorganer innenfor totalforsvaret. Disse spenner fra stortings- og regjeringsnivå til fagspesifikke fora. Hovedfunksjonen til disse er å bidra til informasjonsutveksling og koordinering mellom ulike departement og etater i beredskapssammenheng. Hovedtyngden av disse organene er fagspesifikke, som for eksempel cyberkoordineringsgruppen, kraftforsyningens beredskapsorganisasjon og helseberedskapsrådet (Forsvars- & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, ss. 55-64). Under følger en beskrivelse av fora som favner om totalforsvaret i et helhetlig perspektiv.

Sentralt totalforsvarsforum

Sentralt totalforsvarsforum ble opprettet i 2005³⁰ og er et samarbeidsorgan som består av lederne for de mest sentrale etater og direktorater innenfor totalforsvaret³¹. Sentralt totalforsvarsforum har ikke beslutningsmyndighet eller operative funksjoner, men er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av saker knyttet til sivilt-militært samarbeid og aktuelle totalforsvarsrelaterte problemstillinger (Forsvars- & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Forumet erstatter den tidligere ordningen med en totalforsvarsnemnd i hver landsdel og fire regionale totalforsvarsnemnder i Sør-Norge. Den tidligere ordningen med totalforsvarsnemnder ble etablert med tanke på å ivareta Forsvarets behov for koordinering med sivile, blant annet for å sikre sivil støtte til Forsvaret i krise og krig.

Både sikkerhetspolitiske endringer, med økt oppmerksomhet på samfunnssikkerhet, og store organisatoriske endringer i Forsvaret, gjorde det nødvendig å endre ordningen med totalforsvarsnemnder slik at den bedre samsvarte med Forsvarets organisasjons- og kommandostruktur. Det moderniserte totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele krisespekteret fra fred til sikkerhetspolitisk krise og krig (Forsvarsdepartementet, 2005).

³⁰ Ved kgl res. av 23. september 2005.

³¹ For liste over deltakere, se *Tabell 2; Deltakere i ulike totalforsvarsforum*

Regionale totalforsvarsforum

Regionale totalforsvarsforum er ikke beskrevet i «*Støtte og samarbeid - En beskrivelse av totalforsvaret i dag*», men det trekkes frem at «*innenfor rammen av totalforsvarskonseptet er det etablert [...] sivilt-militære samarbeidsorganer, på sentralt, regionalt og lokalt nivå*» (Forsvars- & Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 16). Bortfallet av totalforsvarsnemdene i hver landsdel og nærhetsprinsippet er trolig to viktige faktorer som har bidratt til at enkelte regioner har valgt å etablere regionale totalforsvarsforum. Regionale totalforsvarsforum kan i noen tilfeller virke overlappende med fylkesberedskapsrådet, men ofte vil regionene være større i geografisk utstrekning enn fylket, noe totalforsvarsforum Innlandet viser.

Departement	Sentralt totalforsvarsforum ³²	Totalforsvarsforum Innlandet ³³
Forsvarsdepartementet	Sjef FOH (Leder/nestleder) Sjef Fellesstaben FST Direktøren i FLO Sjef Operasjonsstab FOH Sjef Operasjonsstøttestab Sjef Log- og CIMIC-stab FOH Sjef FSAN Direktøren for NSM	Distriktssjef for Opplandske HV-distrikt 05
Justis- og beredskapsdepartementet	Politidirektøren Sjef Politiets sikkerhetstjeneste Direktøren for DSB (Leder/nestleder) Sjef for Hovedredningsentralen i Sør-Norge	Politimesteren i Innlandet pd. Distriktssjef i Hedmark sivilforsvarsdistrikt Distriktssjef i Oppland sivilforsvarsdistrikt
Helse- og omsorgsdepartementet	Direktøren for Sosial- og helsedirektoratet Direktøren for Statens strålevern	
Olje- og energidepartementet	Direktøren for Oljedirektoratet Direktøren for NVE	
Samferdselsdepartementet	Direktøren for Kystverket Vegdirektøren Adm. direktør for Avinor Sjøfartsdirektøren Jernbanedirektøren	
Arbeids- og sosialdepartementet	Direktøren for Petroleumstilsynet	
Landbruks- og matdepartementet	Adm. direktør for Mattilsynet ³⁴	
Kommunal - og moderniseringsdepartementet	Leder for fylkesmennenes arbeidsutvalg	Fylkesberedskapssjefen i Hedmark Fylkesberedskapssjefen i Oppland

Tabell 3: Deltakere i ulike totalforsvarsforum

³² (https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oppsett_av_sentralt_totalforsvarsforum/id256051/)

³³ Møtereferat fra Innlandet Totalforsvarsforum (observatør på møtet 28/9 – 2017)

³⁴ Landbruks- og matdepartementet har etatstyringsansvaret, men Mattilsynet er felles er en felles etat under Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Fylkesberedskapsrådet

Fylkesberedskapsrådet er et forum for samordning og samarbeid om forebyggende beredskapsarbeid og -planlegging i fylket. Rådet består av sentrale offentlige etater, frivillige organisasjoner og private virksomheter med ansvar og oppgaver innen beredskapsarbeidet i fylket. I en krisesituasjon vil rådet være det sentrale samarbeids- og støtteorganet for den delen av krisehåndteringen som ikke er redningstjeneste.

I følge *Instruks for fylkesmannens og Sysselmanen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet* skal fylkesberedskapsrådet bestå av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra politiet og øvrige nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket. I tillegg kan Fylkesmannen invitere andre aktører.

Dette gjør at fylkesberedskapsrådene er ulikt sammensatt i de ulike fylkene. I de fem fylkene denne oppgaven har sett på er deltakelsen nokså lik når er ser på aktørens departementstilhørighet. Alle fem fylkesberedskapsråd har representanter fra Forsvarsdepartementet, Justis- og Beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Olje- og Energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Landbruks- og Matdepartementet. Om en derimot ser på etatstilhørigheten er det større ulikheter. Fra forsvarssektoren er det distriktssjefen som møter i fylkesberedskapsrådet og fra justissektoren er det politimesteren og sjefen for sivilforsvarsdistriktet. Innenfor samferdsel er det alltid en representant fra Statens vegvesen, og en fra BaneNor i fylkene med jernbane. Der slutter også likhetene. Fra helsesektoren er det eksempler på at det er divisjonsdirektøren, lederen for AMK, begge, eller ingen av dem som stiller. Hvilken etat fra Olje- og Energidepartementet som møter i fylkesberedskapsrådet er naturlig nok noe mer variert. NVE er ofte representert og det er nesten alltid en representant fra et strømselskap. Oljesektoren stiller naturlig der geografien tilsier det.

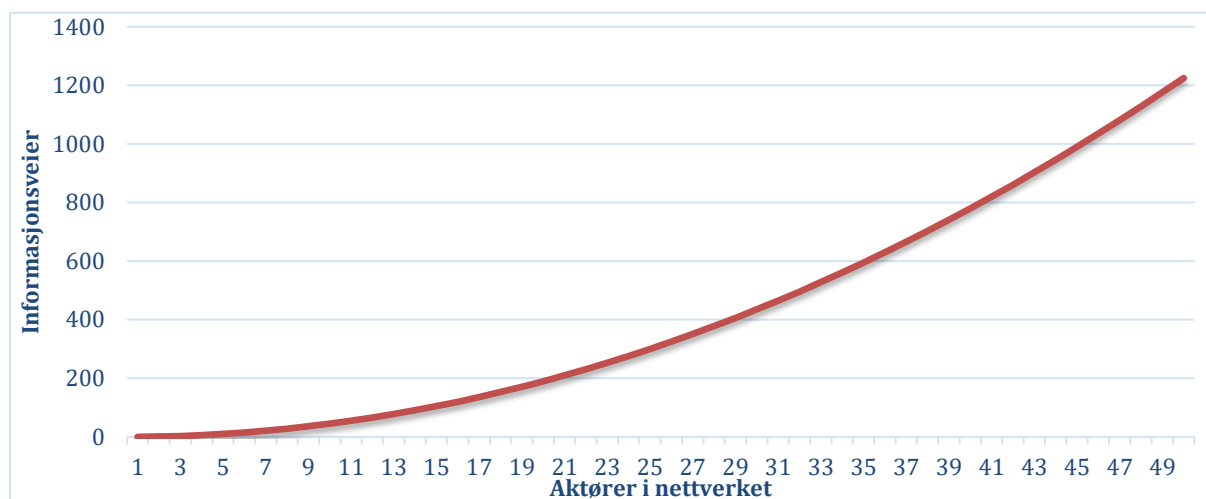
4 Kompleksitet og samhandling

Når det kommer til samordningen mellom de regionale etatene fremstår denne som svak i NIBRs rapport. Knappt en av fem respondenter svarer at samordningen er god, mens over en fjerdedel mener den er nokså, eller svært, dårlig. Det er imidlertid verdt å merke seg at forskjeller i geografisk inndeling ikke vurderes som en dominerende årsak (NIBR, 2006, s. 80).

Fylkesmennesenes samordningsansvar kompliseres som en konsekvens av etatenes ulike regionale inndeling. Disse komplikasjonene berører særlig beredskapssamordningen, som er blitt mer krevende av flere grunner. For det første er samhandlingsmønstrene blitt mer komplekse og samarbeidspartene er ulike fra sak til sak, avhengig av hvilken etat som berøres. Etatsjefene har ikke lenger fylket som felles ansvarsområde, dette gjør felles etatssjefsmøter mindre egnet som samhandlingsarena. Andre ganger må Fylkesmannen forholde seg til to regionkontorer i samme etat. For det andre skaper ulikt ståsted utfordringer med å komme til omforente løsninger, med det resultat at vektlegging av helhetlige, samfunnsmessige hensyn er redusert. Etatsledere skal i stor grad jobbe for effektivisering av egen etat og virksomhet, dessverre ser man da at bedriftsmessige hensyn prioriteres over samfunnsmessige hensyn. Dette forsterkes ytterligere av at det regionale nedslagsfeltet er ulikt hos de ulike etatene, og manglende kjennskap til de andre etatenes omgivelser og utfordringer, utenfor sitt eget nedslagsfelt. Det siste poenget som er verdt å nevne er at de personlige relasjonene svekkes, blant annet av økte avstander, ulikt ståsted, og bortfallet av fylket som felles referanseramme. Det igjen gjør det mer utfordrende å etablere nye personlige relasjoner (Statskonsult, 2004, s. 23).

Selv om den grunnleggende tanken om at selvstendig ansvar innenfor hvert enkelt myndighetsområde gir definerte ansvarsområder til den enkelte etat, gir den også noen utfordringer når det kommer til kompleksitet. Jo flere aktører som inngår i beredskapsarbeidet, jo vanskeligere blir det å holde oversikt over kompetanse, kapasitet og ansvarsforhold. Dette vil igjen vanskeliggjøre å holde oversikt over beslutningsprosessene og informasjonsutvekslingen. Når det kommer til informasjonsutveksling kan antallet informasjonsveier beregnes med følgende formel; $\frac{N \times (N-1)}{2}$, hvor N er antallet aktører

(Hammervold, 2013, ss. 85-86). Med oppgavens avgrensning til 3 etater blir da antallet informasjonsveier $3 \left(\frac{3x(3-1)}{2} \right)$, mens det i realiteten er flere aktører. Dersom en for enkelthets skyld tar utgangspunkt i departementene som er representert i sentralt totalforsvarsforum er antallet etater/departement 8 og antallet informasjonsveier $28 \left(\frac{8x(8-1)}{2} \right)$. Dersom vi tar hver enkelt aktør i sentralt totalforsvarsforum blir antallet informasjonsveier 276. Med andre ord øker kompleksiteten dramatisk jo flere aktører som er involvert.



Figur 1: Forholdet mellom antallet aktører og informasjonsveier i et nettverk

Beredskapsaktørene kan også ta beslutninger ulikt, for eksempel ved at beslutningsmyndigheten er delegert nedover i organisasjonen hos noen av aktørene, eller at prioriteringene er ulike og at ulike prinsipper legges til grunn (Hammervold, 2013, s. 90).

Når det i tillegg opereres med ulik geografisk inndeling mellom de ulike beredskapsaktørene er det stor sannsynlighet for at de ulike etatene prioriterer ulikt innenfor et gitt geografisk område.

Noen kommuner opplever, særlig når det kommer til samfunnssikkerhet, å være trukket i flere geografiske retninger. Jevnaker er en kommune som illustrerer denne utfordringen. Jevnaker tilhørte Nordre Buskerud politidistrikt (nå Sør-Øst politidistrikt), har brannsamarbeid med Ringerike og 110-sentralen i Drammen, men ligger under Opplandske Heimevernsdistrikt, Oppland sivilforsvarsdistrikt og Fylkesmannen i Oppland som samordningsmyndigheten på beredskapsfeltet er (NIVI, 2015, s. 39).

Et annet eksempel, som kan nevnes i denne sammenhengen, er Åmot kommune. I januar 2000 var det en togulykke ved Åsta sør for Rena. Selv om beredskapsetatene i dette tilfellet omfattet hele Åmot kommune, var Jernbaneverkets inndeling utfordrende. Den aktuelle

jernbanestrekningen (Rørosbanen) var delt mellom Region Nord og Region Midt, med hver sine beredskapsplaner. Disse beredskapsplanene bygget i tillegg på hvert sitt grunnlag. Ulykken skjedde 4,7 km nord for grensen mellom regionene, og Jernbaneverkets beredskapsplan for Region Nord var gjeldende planverk. Beredskapsetatene i Hedmark ville normalt reagert på Region Østs planverk. Konklusjonen fra undersøkelseskommissjonen var at redningsarbeidet var tilfredsstillende og at ressurser kom raskt frem (NOU 2000:30, 2000). Likevel illustrerer ulykken utfordringene knyttet til ulik geografisk inndeling mellom ulike aktører.

Flere av respondentene i NIVIs rapport gjør et poeng ut av at geografisk nærhet betyr mye for å utvikle kjennskap til andre aktører, samt for å skape personlige relasjoner som er viktige for god samhandling (NIVI, 2015, s. 48). Større regioner, som regionreformen legger opp til, vil gi større avstander og kan være med på å svekke beredskaps- og samfunnsikkerhetsarbeidet ved at samhandlingen blir dårligere. Avstandsutfordringen gjelder ikke bare avstander i regionen, men også mellom de ulike etatenes regionkontorer. Endringer i regionstrukturen fører også med seg diskusjoner om hvor de ulike regionkontorene skal ligge, og det er ikke gitt at de blir lokalisert til samme by eller fylke. Plasseringen av regionkontorer har betydning for hvordan regionale statsetaters tilgjengelighet og samordning vurderes av andre etater. Likevel er det tilsynelatende mindre fokus på disse effektene når lokalisering av regionkontorene vedtas. Det er grunn til å hevde at mens regiongrensene er etablert på bakgrunn av den enkelte etats mest hensiktsmessige oppgaveløsning og målgruppe, er lokaliseringen av regionkontorene i større grad preget av distrikts- eller sysselsettingspolitiske hensyn (NIBR, 2006, ss. 111-112).

En av konsekvensene av økende spesialisering av den offentlige forvaltningen NIBR trekker frem er utfordringene med å få oversikt over hvem som ivaretar bestemte oppgaver og hvem som skal holdes ansvarlig for måten disse oppgavene ivaretas. I NIBRs undersøkelse fra 2006 svarte 11 prosent av fylkeskommunene at det var vanskelig å vite hvilken regional statsetat som har ansvaret for oppgaver på ulike saksområder, og 67 prosent svarte av det varierer fra etat til etat. Når det i tillegg oppleves at det er overlapp av oppgaver og ansvarsområder hos de regionale statsetatene, tyder dette på at den regionale stat er noe uoversiktlig (NIBR, 2006, ss. 66-69).

En forutsetning for samhandling er kjennskap til de andre aktørene og hvilket ansvar de ulike aktørene har. Kompleksiteten i beredskapsnettverket påvirker muligheten til å ha god

kjennskap til alle de ulike aktørene. Jo mer komplekst et nettverk er, dess mer ressurser kreves for å holde samtlige parter orientert. «*Nøkkelen er god rolleforståelse, nærhet og liaisonering*», skriver politimesteren i Finnmark politidistrikt, Ellen Katrine Hætta, i sin beskrivelse av samarbeidet mellom politi og forsvar. Samarbeidet mellom politi og forsvar langs NATO- og Schengen-grensen er et særtilfelle i norsk sammenheng. Likevel har det gitt erfaringer som har overføringsverdi til samhandlingen mellom politiet og Forsvaret.

Den viktigste erfaringen som Hætta trekker frem er viktigheten av å definere roller og ansvar. Deretter må rollene operasjonaliseres og det må skapes en omforent og akseptert felles forståelse for rollene og ansvaret. Informasjonsutveksling og felles trusselvurdering er også viktig. Dette innebærer en felles situasjonsforståelse i fredstid, noe som vil ha betydning den dagen noe skjer. Hætta trekker også frem nærheten og den gode kontakten mellom politi og forsvar i sitt distrikt som en viktig faktor til at samhandlingen er så god som den er. Forsvaret, i dette tilfellet Grensevakten, og politiet kjenner hverandres kultur, kommandostruktur, kvaliteter, kompetanse og kvaliteter. Dette letter identifiseringen av beslutningsnivåer som skal involveres (Hætta, 2015).

Felles situasjonsforståelse, eller felles forståelse for målet, er en av faktorene Salas trekker frem for god samhandling. Han peker videre på utfordringene med redusert kommunikasjon ved økt stress. Dette betyr at i en presset situasjon er medlemmene i et team/nettverk i større grad nødt til å ty til det han kaller «*implisitt koordinering*» heller enn «*eksplisitt koordinering*». For å få til dette kreves det god kjennskap til de andre aktørene og en felles forståelse for roller og ansvar, og ikke minst målet. Dette er nødt til å være på plass før en krise oppstår for å ha effekt (Salas, Sims, & Burke, 2005). Dette bekreftes også av representanten fra Fylkesmannen i Oppland, Asbjørn Lund, når han trekker frem behovet for at Heimevernet deltar på øvelser gjennomført av Fylkesmannen, der det å etablere kontaktpunkter, nettverk og kjennskap er det største utbyttet for Heimevernet sin del, og ikke det militærfaglige.

Nærhet mellom aktørene, som Hætta nevner i sitt bidrag i *Politiledelse*, er et forhold som også trekkes frem i økonomiske analyser av samhandling. Modellen Menon Business Economics bruker for å analysere samhandlingen mellom aktører i en næringsklynge avhenger blant annet av aktørenes relasjonelle forutsetninger. Den trekker blant annet frem tilstrekkelig geografisk og kulturell nærhet (Jakobsen, Iversen, Jordell, & Røtnes, 2012). Selv om modellen i utgangspunktet et tiltenkt en beskrivelse av næringsklynger, og deres potensiale

for økt produktivitet, lønnsomhet og vekst, har den en viss overføringsverdi når det kommer til å se på potensialet for effektiv samhandling mellom aktørene i totalforsvaret.

Når det gjelder geografisk nærhet mellom aktørene i totalforsvaret i Innlandet, har ingen av aktørene hovedsete i samme by. I Sør-Øst har både politiet og fylkesmannen i Vestfold hovedsete i Tønsberg, mens Oslofjord HV-distrikt (HV-01) har hovedsete på Rygge, utenfor Sør-Øst politidistrikt.

Når det gjelder nærhet mellom aktørene, er det ikke nødvendigvis snakk om bare geografisk nærhet, men også kulturell nærhet. Dette kan komme til uttrykk på ulike måter, blant annet i form av vektlegging av ulike deler av konfliktspekteret og ulik planhorisont. Denne ulikheten, spesielt mellom Forsvaret og Politiet, ble bemerket av hovedplanleggeren ved Innlandet politidistrikt, Trond Fjellum.

Gitt utviklingen av totalforsvarskonseptet og inndelingen av geografiske ansvarsområder som har funnet sted de siste ti-år har konseptet blitt mer komplekst. På Forsvarets sin side er totalforsvarsansvaret flyttet fra 5 distriktskommandoer til 11 Heimevernsdistrikter. Denne utviklingen bidrar til en fragmentering av totalforsvaret. På den andre siden har politiet redusert antallet distrikter fra 27 til 12. Det samme er i ferd med å skje på Fylkesmannens side, gjennom regionreformen der målet er at en skal gå fra 19 fylker til 10 regioner. Selv om region- og politireformen ser ut til å gjøre totalforsvarsansvaret mindre fragmentert fordi det blir færre regioner, er det lite samsvar mellom de ulike regionale inndelingene. Det gjør de geografiske ansvarsområdene mer fragmentert.

Den geografiske inndelingen av den regionale staten og ulikhetene i måten dette er gjort på mellom etatene er et resultat av at etatene er bygget på ulike modeller. Fylkesmannsembetets geografiske inndeling er resultat av en generalistmodell, og følger en nasjonal «arkitektur». Forsvaret og Politiet (og en del andre etater) bygger på en modell med mange spesialiserte regioner, hvor hver enkelt region kun ivaretar en funksjon. Dette skaper et fragmentert system hvor mekanismene for regional koordinering normalt er svake og skaper et behov for å løfte koordineringen opp til sentralt, politisk nivå (NIBR, 2006, s. 43).

For å se om dette har noen påvirkning på evnen til effektiv samhandling mellom aktørene i totalforsvaret vil jeg nå se på to regioner hvor forholdet mellom etatenes geografiske grenser er ulike. I Innlandet politidistrikt er det stort samsvar mellom de geografiske grensene til Opplandske Heimevernsdistrikt, Innlandet politidistrikt og fylkesmennene i Hedmark og

Oppland. I Sør-Øst politidistrikt er det langt mindre samsvar mellom Heimevernet, Politiet og Fylkesmennene.

5 Sammenligning av Innlandet og Sør-Øst

Forrige kapittel beskrev mulige utfordringer for totalforsvarets samhandling i lys av inndelingen av den regionale stat og ulike geografiske grenser. I dette kapitlet vil jeg se nærmere på regionene Innlandet og Sør-Øst, og hvilke opplevelser de tre etatene har av samhandlingen seg imellom, og om dette kan knyttes til forholdet mellom de geografiske grensene mellom etatene. De to regionene er forholdsvis like når det kommer til demografiske og geografiske forhold. Når det kommer til bosettingsmønster og befolkningstetthet preges Sør-Øst av nærheten til hovedstaden, og er derfor noe mer urbanisert og tettere befolket enn Innlandet. Samtidig er det i begge regioner også rurale områder, selv om disse er mer fremtredende i Innlandet.

Grunnen til at det er disse to regionene som sammenlignes er at graden av samsvar mellom de tre hovedaktørens geografiske grenser er ulik. Innlandet har en noe mer enhetlig inndeling enn Sør-Øst.

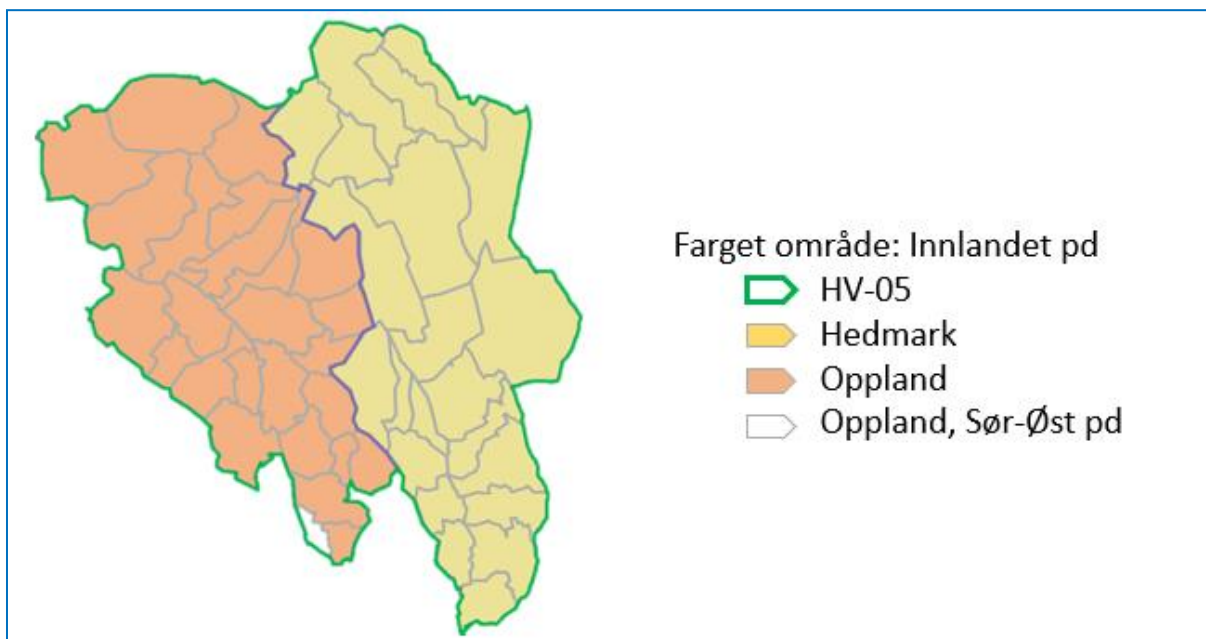
5.1 Innlandet

Regionen Innlandet består av fylkene Hedmark og Oppland. Som en historisk kuriositet kan det nevnes at fylkene Hedmark og Oppland, som nå er vedtatt slått sammen, mellom 1757 og 1781 var ett og samme amt. Oplandenes amt ble i 1781 skilt i Kristians amt og Hedemarkens amt, disse ble også kalt Vestre og Østre Oplandenes amter, og byttet navn til Hedmark og Oppland i 1919.

Innlandet dekker et areal på ca. 52 500 km² og huser en befolkning på rundt 385 000, hvorav ca. 58 prosent bor i tettbygde strøk.³⁵ Innlandet har 5 byer og tettsteder med mer enn 10. 00 innbyggere. Hovedtyngden av befolkningen er konsentrert rundt Mjøsa. Regionen er arealmessig den største i Norge³⁶ og strekker seg over 280 kilometer, både fra nord til sør og øst til vest. Regionen har en ca. 350 kilometer lang grense mot Sverige.

³⁵ Tall fra SSBs statistikkbank

³⁶ Når man definerer politidistriktene som region



Figur 2: Kart over Innlandet med etatsvis inndeling

Innlandet består av 48 kommuner, hvorav 47 kommuner er i Innlandet politidistriktets ansvarsområde. Opplandske Heimevernsdistrikts ansvarsområde dekker 48 kommuner, mens Fylkesmennene i Hedmark og Oppland har ansvaret for henholdsvis 22 og 26 kommuner.

Forsvaret	Distr.	Politi		Kommune
		Tjenesteenhet	GDE Distr.	
		Region Nord Sør-Øst		Jevnaker Gran Lunner Nordre Land Søndre Land Gjøvik Vestre Toten Østre Toten Etnedal Nord-Aurdal Sør-Aurdal Vang Vestre Slidre Østre Slidre Gausdal Lillehammer Øyer Nord-Fron Ringebu Sør-Fron Dovre Lesja Lom Sel Skjåk Vågå Ringsaker Hamar Stange Løten Alvdal Folldal Rendalen Tolga Tynset Os Engerdal Trysil Åmot Elverum Våler i Solør Ånes Eidskog Grua Kongsvinger Nord-Odal Sør-Odal Stor-Elvdal
				Oppland
				Hedmark
				Innlandet politidistrikt
				1
				2
				3
				HV-05
				Hadeland
				Gjøvik
				Valdres
				Lillehammer
				Oppland
				Nord-Gudbrandsdal
				Hamar og omegn
				Løten
				Nord-Østerdal
				Sør-Østerdal
				Elverum
				Vinger

Tabell 4: Inndeling av Innlandet

Med det forbehold at Innlandet politidistrikt er i en pågående omstillingsprosess hvor tjenesteenhetenes geografiske ansvarsområde kan endres, er det ikke store ulikheter på Heimevernets og politiets inndeling på lokalt nivå. I tillegg er det påfallende likheter mellom politiets geografiske driftsenheter og de HV-områdene i HV-05 som øver sammen.

Forsvaret i Innlandet

I Innlandet er det flere militære avdelinger og leirer, blant annet Rena leir, med Forsvarets Spesialkommando (FSK) og Telemark Bataljon, Terningmoen leir med gardeskolen, og Jørstadmoen leir med Forsvarets ingeniørhøgskole (FIH), og Forsvarets logistikkorganisasjon. På grunn av oppgavens avgrensning, og deres nasjonale oppdrag, kommer denne oppgaven ikke til å gå videre inn på disse.

Opplandske Heimevernsdistrikt (HV-05) har det territorielle ansvaret for fylkene Hedmark og Oppland og har sin områdestab lokalisert i Terningmoen leir, i Elverum.

HV-05 har 11 geografisk forankrede HV-områder, samt et stabsområde, tre utrykningsområder (UTR) og en innsatsstyrke (Heimevernet, 2014). HV-05 hører i sin helhet til i Innlandet politidistrikt sitt geografiske område. Når det kommer til koordinering og samhandling med andre aktører i totalforsvaret, utover de formelle fora, har HV-05 et stort liaison-element under øvelser og operasjoner. HV-05s liaisoner fungerer som bindeledd mellom HV-05 og lokale sykehus, Innlandet politidistrikt og fylkesmannen i Hedmark og Oppland.

Opplandske Heimevernsdistrikt opplever samhandlingen mellom de tre etatene som god, men ser likevel utfordringer og forbedringspotensial i samhandlingen. Opplandske Heimevernsdistrikt opplever utfordringen med å stille i to fylkesberedskapsråd, spesielt ved større hendelser som for eksempel øvelse Gram. Som Distriktssjefen uttrykker det, gir felles grenser felles utfordringer. Det faktum at etatene har felles geografi gjør det lettere å forholde seg til hverandre (intervju med Distriktssjef i HV-05, Tore Ketil Stårvik, 31.04.2018).

De siste årene har vært en positiv utvikling, mye på grunn av *Støtte og samarbeid - En beskrivelse av totalforsvaret i dag*, som på mange måter definerer roller og ansvar, og ikke minst, gjenopprettelsen av Totalforsvarsforum Innlandet. En av begrunnelsene for gjenopprettelsen av Totalforsvarsforum Innlandet var behovet for et mindre forum enn fylkesberedskapsrådet, der gjensidig informasjonsutveksling skulle vies mest oppmerksomhet. Med de pågående omstillingene, både i Heimevernet, politiet, Fylkesmannen og Sivilforsvaret, er mye av tiden gått med til å informere hverandre om status, utvikling og utfordringer i egen etat. Dette bidrar til bedre kjennskap til hverandre og en dypere forståelse for de andre aktørenes utfordringer (ibid). Selv om *Støtte og samarbeid* beskriver roller og ansvar innenfor totalforsvaret, er dette på overordnet og nasjonalt nivå. Det er derfor fortsatt

behov for de regionale aktørene å definere roller og ansvar innenfor sin region. Med felles geografiske grenser, og liten grad av overlapping blir dette betydelig lettere.

For Heimevernet sin del er nok den største utfordringen å få til felles øvelser med politiet, selv om det i det siste har blitt gjennomført øvelser hvor man har fått til kontaktpunkter mellom HV-05 og Innlandet politidistrikt. Både regionøvelsen Mjøsa III i 2016, Trident Javelin og øvelse Glåmdal i 2017 hadde deltakelse fra politiet. Utfordringen med felles øvelser kan tilskrives både politiets naturlige fokus på den daglige hendeshåndteringen, og den pågående omstillingen i politiet som naturlig nok tar mye oppmerksomhet. Samtidig er det jevnlig møter mellom beredskapsplanleggeren i politidistriktet og planoffiseren i HV-05. Heimevernet har også de senere årene hatt en endring av fokus, hvor det territorielle ansvaret har tatt større plass og at Heimevernets rolle i større grad har blitt definert av de militære oppdragene (ibid). Heimevernets økte vektlegging av oppdrag med mer militær karakter kan forsterke utfordringen med felles øvelser med Politiet og Fylkesmannen fordi det å finne felles mål for øvelsen blir vanskeligere. På den annen side skal totalforsvaret fungere i hele spekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt og krig, derfor er det trolig fordelaktig at de ulike aktørene har sitt hovedfokus i hver sin ende av krise-spekteret.

Innlandet politidistrikt

Innlandet politidistrikt ble opprettet 1. januar 2016, som en del av regjeringens nærpolitireform, og består av de tidligere politidistriktene Gudbrandsdal, Hedmark og Vestoppland. Innlandet politidistrikt dekker således hele Hedmark og Oppland med unntak av Jevnaker som er lagt under Sør-Øst politidistrikt, og er landets største politidistrikt når det kommer til utstrekning. Politidistriktet har om lag 800 ansatte, og betjener en befolkning på over 380.000. Politidistriktets hovedsete ligger i Hamar. Innlandet politidistrikt består av tre geografiske driftsenheter (GDE) og 11 tjenesteenheter. Både GDE'ene og tjenesteenhetene har grenser som følger kommunegrensene, og en geografisk driftsenhet³⁷ krysser fylkesgrensen mellom Hedmark og Oppland (Politiet, u.d.).

Ifølge informanten fra Innlandet politidistrikt oppleves samhandlingen mellom politiet, Fylkesmennene og Forsvaret er blitt bedre de siste par årene. Han mener dette ikke har noen sammenheng med sammenslåingen av politidistriktene og fylkene, og begrunner dette med Hedmark politidistrikt og Fylkesmannen i Hedmarks prosjekt for å bedre samarbeidet, dette

³⁷ Navn på de geografiske driftsenhetene er ennå ikke vedtatt

prosjektet ble påbegynt i 2015. Hensikten med prosjektet var å forsøke å få en rød tråd gjennom de ulike møtepunktene, hvor også ulike fagmiljøer og personer møttes. På grunn av politireformen ble ikke prosjektet videreført, men arbeidet med prosjektet førte til at kjennskapen til hverandres styrker og svakheter økte. Den økte kjennskapen har bedret samhandlingen mellom etatene (intervju med hovedplanleggeren ved Innlandet politidistrikt, Trond Fjellum, 22.03.2018).

Når det kommer til geografisk nærhet spiller ikke den så stor rolle for Innlandet politidistrikt sin del. Det er den kulturelle avstanden som påvirker i større grad. Når det gjelder utfordringer mellom Politiet og Forsvaret sier han det heller skyldes «*at man er travelt opptatt i hver sin ende av oppdragsskalaen*». Det at Forsvarets prioriterte oppgaver og Politiets prioriterte oppgaver ligger i hvert sitt ytterpunkt av skalaen gjør det utfordrende å finne møtepunkter imellom som blir prioritert i begge etatene. Den største utfordringen når det kommer til effektiv samhandling mellom de tre etatene er ulikheten når det gjelder fokus, og ikke de geografiske grensene. Han sier også at øvelse Trident Juncture 2018 gir spennende muligheter (ibid).

Trident Juncture er en såkalt «High Visibility Exercise» og målet med øvelsen er å forsterke samarbeidet innad i NATO og med alliansens samarbeidspartnere. For Norge er øvelsen en god anledning til å øve mottak av store forsterkninger med reelle styrker. I tillegg involverer en øvelse av et så stort omfang store deler av totalforsvaret, som dermed får testet sitt planverk. (Forsvaret, u.d.) Testing av totalforsvarets planverk og de prosessene som går mellom etatene frem til øvelsen vil være veldig verdifull i forhold til kjennskap til hverandres organisasjoner, åpne opp informasjonskanaler og videre planarbeid. Disse prosessene er allerede i gang. Fjellum mener også det er viktig å etablere møtepunkter for det planleggende og utøvende leddene i etatene, ikke bare for toppledelsen. Han ser dette som veien videre for å få utviklet samhandlingen mellom etatene til å bli mer effektiv enn i dag, og trekker frem viktigheten av at også det utøvende og planleggende ledd har god kjennskap til hverandre.

Fylkesmennene i Innlandet

Fylkesmannen i Hedmark og Oppland er vedtatt slått sammen med virkning fra 1. januar 2019. Fylkesmannen i Hedmark har hovedsete på Hamar og Fylkesmannen i Oppland har sitt hovedsete på Lillehammer. Felles Fylkesmann for Innlandet er vedtatt lagt til Lillehammer.

Fylkesmannen har, som tidligere nevnt, ansvaret for koordineringen av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sitt fylke. Samtidig er prinsippene for krisehåndtering gjeldende. Dette innebærer at etaten som til daglig er ansvarlig for et område, også er ansvarlig for dette området ved ekstraordinære hendelser og kriser. I tillegg skal kriser forsøkes å øses på lavest mulig nivå. Dette gir også kommunene et stort ansvar i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Gitt Fylkesmannens koordinerende og tverrsektorielle rolle, vil Fylkesmannen kunne samordne innsatsen ved større kriser som berører flere kommuner eller etater. Fylkesberedskapsrådet er et viktig ledd i en slik regional samordning. I tillegg til å være et forum hvor aktuelle samfunnssikkerhets- og beredskapssaker tas opp i forkant, er det også et forum for å skape kjennskap til de ulike etatene og aktørene. Dermed beredes grunnen for gode kommunikasjonslinjer i forkant av en eventuell krisesituasjon.

I Hedmark fungerer samhandlingen mellom Fylkesmannen, Politiet og Forsvaret bra, ifølge informantene fra Fylkesmannen i Hedmark. Funksjonen til fylkesberedskapsrådet lider ikke av at de ulike etatene som møtes der har ulike grenser. Samtidig ser de utfordringene både politimesteren og distriktssjefen har med å være involvert i to fylkesberedskapsråd. Dette gjelder også flere etater som er utenfor oppgavens avgrensning. Til daglig er dette noe som enkelt kan koordineres, men utfordringen kommer i det en krise berører begge fylkene (intervju med direktør Knut Anders Fossum og seniorrådgiver Kjell Erik Kristiansen i Beredskaps- og administrasjonsavdelingen hos Fylkesmannen i Hedmark 09.03.2018).

Ulike geografiske inndelinger gir Fylkesmannen i Hedmark noen utfordringer, men disse løses i stor grad med kompenserende ordninger. «*Det bør borge for best samhandling hvis man har felles geografiske grenser, men det er ikke alene avgjørende*». Ulik nivå-inndeling er nok en like stor utfordring. En faktor, som trekkes frem som viktig for effektiv samhandling, er de personlige relasjonene og at aktørene er kjent med hverandre. I den sammenheng er også geografisk nærhet betydningsfull, selv om det finnes tekniske hjelpemidler som letter kommunikasjon over avstander, eksempelvis møter gjennom Skype. Den geografiske utstrekningen til Innlandet er utfordrende i seg selv. I tillegg blir det større avstand mellom kommunene og Fylkesmannen når embetet får 48 kommuner å forholde seg til. Samtidig vil fylkesberedskapsrådet kunne bli mer effektivt når det er de samme aktørene man skal forholde seg til. Dette gjelder spesielt ved hendelser som rammer flere kommuner samtidig, for eksempel flommene i 1995 hvor det var flom i vassdragene både i Gudbrandsdalen og

Østerdalen. I slike tilfeller vil koordineringen og fordelingen av ressurser kunne forenkles (ibid).

Systemene og organiseringen er viktige, men de personlige relasjonene er avgjørende når det kommer til effektiv samhandling. Med færre aktører i det regionale totalforsvaret vil det være mer effektivt enn om det er flere aktører, som kompliserer bildet. Dette underbygges av at de aktørene Fylkesmannen i Hedmark opplever at de samhandler best med er de de har hyppigst kontakt med (ibid).

Fylkesmannen i Oppland er av samme oppfatning når det kommer til de personlige relasjonene og viktigheten av disse for å oppnå effektiv samhandling. Det har vært en positiv utvikling etter håndteringen av flommene i 2011 og 2013. Dette er på grunn av den økte kjennskapen de ulike aktørene da fikk til hverandre (intervju med stabssjef i samordnings- og beredskapsstaben hos Fylkesmannen i Oppland, Asbjørn Lund, 23.03.2018).

Samtidig som den kulturelle avstanden mellom etatene i stor grad påvirker evnen til effektiv samhandling, har samhandling både et kvalitativt og et kvantitativt aspekt. Disse to henger til en viss grad sammen. Det må være en viss mengde møtepunkter mellom etatene for at samhandlingen skal kunne bli effektiv. I denne sammenhengen er fordelene med like geografiske grenser at det blir færre aktører å samhandle med og for Fylkesmannen forenkler dette samordningsrollen. Innenfor arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap er snakk om både intern og ekstern samordning. Det er ikke gitt at en situasjon kun berører ett fylke eller en region. Lund peker på at sterk intern samhandling kan gå på bekostning av ekstern samhandling, eller samhandling mellom regioner. Likevel veier de fordelene sammenfallende regioner gir, som mer effektiv samhandling, tyngre enn ulempene sterkere autonomi gir når det kommer til samhandling mellom regionene (ibid).

Fylkesberedskapsrådet

Fylkesberedskapsrådene i Hedmark og Oppland er nokså likt sammensatt. Og det er flere eksempler på der samme etatsleder stiller i begge fylkesberedskapsrådene. Dette gjelder blant annet divisjonsdirektøren for Sykehuset Innlandet, biskopen i Hamar bispedømme, regionsdirektøren for Mattilsynet, regionsjefen i NVE og distriktsredaktøren i NRK. Når det kommer til de aktørene oppgaven er avgrenset til, stiller både politimesteren i Innlandet politidistrikt og distriktssjefen for HV-05 i begge fylkesberedskapsrådene.

Totalforsvarsforum Innlandet

Totalforsvarsforum Innlandet ble opprettet 2. februar 2017, og består av HV-05, Innlandet politidistrikt, Oppland Sivilforsvarsdistrikt, Hedmark Sivilforsvarsdistrikt, Fylkesmannen i Hedmark og Fylkesmannen i Oppland. Formålet med forumet er å være et «samarbeidsorgan for gjensidig dialog, orientering, samordning og koordinering av totalforsvarsrelaterte problemstillinger». Forumet er et ledd i å styrke samarbeid og samvirke mellom totalforsvarsaktørene i Innlandet. Begrunnelsen for å opprette et regionalt totalforsvarsforum på Innlandet er ifølge mandatet blant annet de store endringene i forsvarrets struktur som har redusert den totale kapasiteten i regionen. I dag er det kun Heimevernet som har en territoriell rolle i Innlandet, Hærens styrker i Østerdalen er forventet å bli satt inn nasjonalt. Det militære territorielle ansvaret ble tidligere ivaretatt av distriktskommandoer. Heimevernet har overtatt dette ansvaret, men med redusert evne til planlegging og koordinering med totalforsvaret.

Det er sjefen for Opplandske Heimevernsdistrikt som leder Totalforsvarsforum Innlandet. Forumet er opptatt av å ikke overta rollen til Fylkesberedskapsrådet, og har derfor valg en sammensetning som er en god del smalere enn Fylkesberedskapsrådet, samtidig åpnes det for at andre deltakere, som for eksempel Sykehuset Innlandet, kan inviteres ved behov.

Sammendrag Innlandet

På Innlandet er de geografiske grensene overraskende sammenfallende, hvert fall når det gjelder de aktørene oppgaven er avgrenset til. Etter 1. januar 2019 vil regionen være samlet under en Fylkesmann. I en totalforsvarssammenheng vil, om ikke annet, koordineringen lettes mellom de aktørene oppgaven omhandler, ved at kompleksiteten vil reduseres ytterligere.

I Innlandet er det enighet mellom etatene om at samhandlingen mellom Forsvaret, Politiet og Fylkesmannen er bra. Det som trekkes frem som kjernen i en effektiv samhandling er den personlige kjennskapen de ulike aktørene har til hverandre og kjennskap til de andre etatenes ansvar, styrker og svakheter. Det er enighet om at lik geografisk inndeling er positivt for en effektiv samhandling fordi det blir færre aktører å forholde seg til. Samtidig legges det vekt på at sammenfallende geografiske grenser ikke er en forutsetning for en effektiv samhandling mellom de ulike aktørene. Det er heller de personlige relasjonene og kjennskapen på tvers av etatene som trekkes frem som den viktigste faktoren for effektiv samhandling.

Fylkesberedskapsrådet ledes av fylkesmannen, og det er allerede etablert et felles fylkesberedskapsråd for fylkene Hedmark og Oppland, vil dette trolig lette den regionale

koordineringen mellom Hedmark og Oppland. Samtidig er det uttrykt en bekymring fra kommunenes side om at avstanden til Fylkesmannen blir stor når det er 48 kommuner som skal koordineres av den samme instansen. Bekymringen handler i mindre grad om beredskapsplanleggingen, men i større grad om evnen til hendelsehåndtering spesielt når det kommer til hendelser som gir samtidighetsutfordringer.

Totalforsvarsforum Innlandet er en arena for gjensidig informasjonsutveksling mellom de tyngste aktørene innenfor totalforsvaret, og har færre medlemmer en fylkesberedskapsrådet. Dette forumet gir grunnlag for god kjennskap og felles forståelse mellom de sentrale totalforsvarsaktørene på Innlandet. Gjennom Totalforsvarsforum Innlandet bedres grunnlaget for effektiv samhandling mellom Forsvaret, Politiet, Fylkesmannen og Siviltforsvaret.

Jevnaker kommune står fortsatt som et særtilfelle, og er per nå litt uavklart. Kommunen eksemplifiserer både avstands- og grenseutfordringen, som nevnt tidligere. Avstanden til fylkessentra og interkommunalt samarbeid på tvers av fylkesgrensen gjør at kommunen i større grad trekkes mot Buskerud. Det er sannsynlig at Jevnaker blir en del av Buskerud fylke etter sammenslåingen, og vil da få samme fylkesmessige tilhørighet som resten av politidistriktet de tilhører. Hva som skjer med ansvarsområdet til henholdsvis HV-05 og HV-03 er ikke avklart per nå.

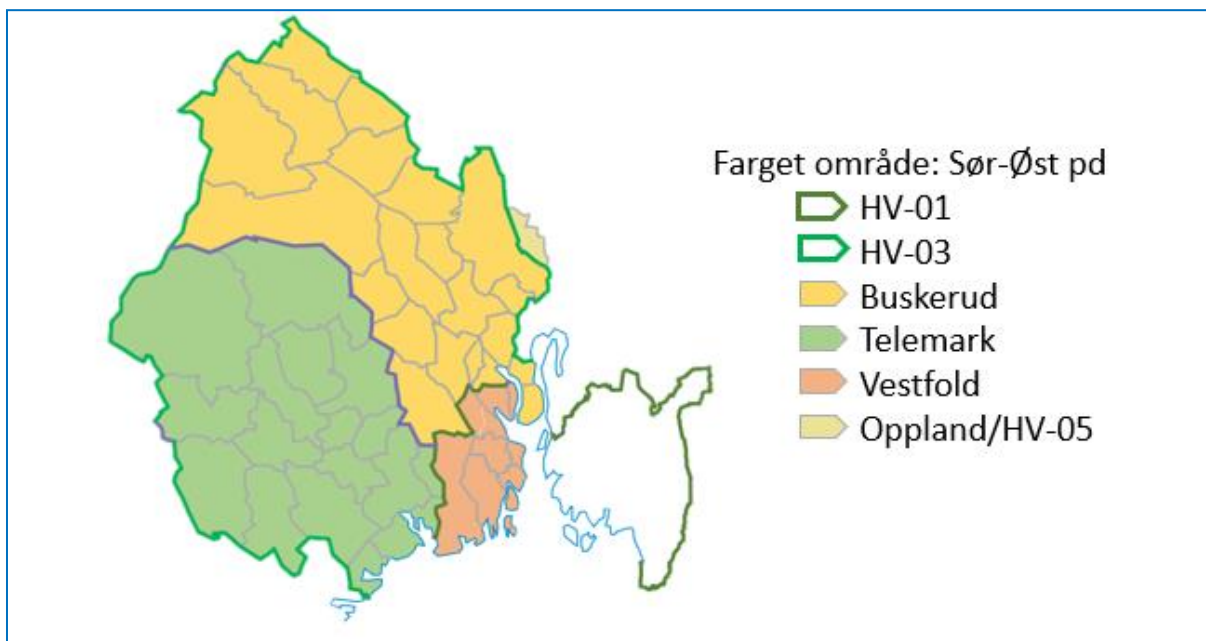
5.2 Sør-Øst

Regionen består av fylkene Telemark, Vestfold og Buskerud. I tillegg hører Jevnaker kommune i Oppland inn under Sør-Øst politidistrikt.

Sør-Øst politidistrikt dekker et areal på rundt 32 400 km², og huser en befolkning på omtrent 710 000 innbyggere. Regionen strekker seg ca. 260 km nord-sør, og 190 km øst-vest.

Regionen har 8 byer og tettsteder med mer enn 10 000 innbyggere, og rundt 82 prosent bor i byer eller tettbygde strøk. Befolkningstettheten er konsentrert rundt Oslofjorden og Drammensfjorden.

Denne regionen viser noen av utfordringene med region som begrep og manglende samsvar mellom de ulike etatenes regioninndeling. Ikke minst gjennom den kommende regionreformen, der de nye regionene, Telemark-Vestfold og Viken, vil dele politidistriktet i to, region Viken vil ligge under to politidistrikter.



Figur 3: Kart over Sør-Øst med etatsvis inndeling

Sør-Øst politidistrikt består av 52 kommuner, hvorav en tilhører Oppland, 12 tilhører Vestfold, 21 tilhører Buskerud og 18 tilhører Telemark. Oslofjord Heimevernsdistrikt har et ansvarsområde som dekker 12 kommuner i Sør-Øst, i tillegg til 18 kommuner utenfor regionen. Telemark og Buskerud Heimevernsdistrikts ansvarsområde dekker 39 kommuner.

FM	Kommune	Buskerud	Telemark
	Horten		
	Re		
	Hof *)		
	Holmestrand		
	Lardal *)		
	Larvik		
	Sandefjord		
	Tjønsberg		
	Sande		
	Svelvik		
	Drammen		
	Lier		
	Røyken		
	Hurum		
	Nedre Elker		
	Kongsberg		
	Øvre Elker		
	Flesberg		
	Rollag		
	Nore og Uvdal		
	Flå		
	Nes		
	Gei		
	Hemsedal		
	Ål		
	Hol		
	Sigdal		
	Krødsherad		
	Modum		
	Ringerike		
	Hole		
	Jenvaker		
	Hjartdal		
	Notodden		
	Tinn		
	Bø		
	Sauherad		
	Nome		
	Sillford		
	Fyresdal		
	Kviteseid		
	Tokke		
	Vingje		
	Drangedal		
	Nissedal		
	Kragerø		
	Bamble		
	Pererunn		
	Sillan		
	Skien		

*) Hof kommune slått sammen med Holmestrand, og Lardal slått sammen med Larvik 1/1-2018

Inndelingen av Sør-Øst pd er basert på informasjon fra Politimester Christine Fossen til Ringerikstinget 23/11 2016. Nå er det tre geografiske driftsenheter.

Tabell 5: Inndeling av Sør-Øst

Forsvaret

Oslofjord Heimevernsdistrikt (HV-01) har 16 geografisk definerte HV-områder, samt et stabsområde, et sambandsområde, to utrykningsområder (UTR) og en innsatsstyrke. Av disse er det seks HV-områder som hører inn under Sør-Øst politidistrikt. Hele Telemark og

Buskerud Heimevernsdistrikt (HV-03) hører til innenfor Sør-Øst politidistrikts geografiske ansvarsområde og består av 12 geografisk forankrede HV-områder. HV-03 har også et stabsområde, et sambandsområde, to utrykningsområder og en innsatsstyrke (Heimevernet, 2014). Andre militære avdelinger i regionen er Luftforsvarets 339-skvadron på Rygge. CRC⁴¹ Mågerø ble nedlagt i 2016.

Oslofjord Heimevernsdistrikt har sett en positiv utvikling de senere årene når det kommer til samhandlingen mellom Heimevernet, politiet og Fylkesmannen. Det har vært en holdningsendring, spesielt hos politiet, når det kommer til viktigheten av å samhandle med Forsvaret. Lund ser to mulige årsaker til denne endringen, det ene er Trident Juncture 2018 som tvinger frem et behov for tverretattlig samhandling. Trident Juncture 2018 er på mange måter en katalysator for samhandling mellom etatene fordi omfanget er så stort, både bidragsmessig, utstrekningmessig og tidsmessig, at den fremtvinger et behov for samhandling mellom etatene (intervju med planoffiser med hovedansvaret for sivilt-militært samarbeid i Oslofjord Heimevernsdistrikt, Tor Einar Lund, 04.05.2018).

Den andre mulige årsaken er det presset fra nivåene over om at samhandlingen, spesielt mellom Forsvaret og politiet, skal fungere. Dette presset økte betraktelig etter Riksrevisjonens undersøkelse arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap⁴³, oppfølgingsundersøkelsen⁴⁴ som konkluderte med at det var alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret som svekket samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, samt høringene som fulgte i kjølvannet av disse (ibid).

Når det kommer til samtidighetsutfordringer med henblikk på å være representert i to fylkesberedskapsråd, er ikke dette sett på som en stor utfordring for HV-01, det de derimot opplever som utfordrende er hvilken myndighet og hvilket mandat de som møter i fylkesberedskapsrådene faktisk har. En utfordring med den regionale inndelingen og størrelsen på politidistriktene, og det at de dekker over flere HV-distrikter, er at i de fora hvor det tidligere møtte en representant fra HV vil det nå stille 2-3 representanter, det samme vil antageligvis gjelde fylkesmennene. Disse foraene vil dermed blir nokså store, som Lund poengterte «*hvis et møte blir mer enn 10-12 mennesker, så er det ikke møte, det er et*

⁴¹ Control and Reporting Centre

⁴³ Riksrevisjonens undersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap - Dokument 3:7 (2014–2015)

⁴⁴ Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse av Justis- og beredskapsdepartementets arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap - Dokument 3:8 (2016–2017)

foredrag.» Nøkkelen til effektiv samhandling når størrelsen på regionen blir så pass store som de nye politidistriktene, ikke er sammenfallende geografiske grenser, men evnen til å kraftsamle om de store tingene og enighet om metode. Det som Lund betegner som «*ikke å ta ting på hælen*», henger sammen med behovet for å avklare roller og ansvar. Og at dette, og informasjonskanalene, er etablert før en hendelse finner sted (ibid).

Sør-Øst politidistrikt

Sør-Øst politidistrikt er en sammenslåing av de tidligere politidistriktene Telemark, Vestfold, Søndre Buskerud og Nordre Buskerud. Distriktet omfatter fylkene Telemark, Vestfold og Buskerud og er et av de største politidistriktene i landet målt etter folkemengde. Som følge av politireformen gjennomfører politidistriktet en omfattende strukturendring, og i 2018 består distriktet av tre geografiske driftsenheter og 12 tjenesteenheter. Politidistriktet har rundt 1600 ansatte, og administrasjonssetet ligger i Tønsberg (Politiet, u.d.).

Sør-Øst politidistrikt beskriver samhandlingen mellom politiet, Forsvaret og Fylkesmannen som veldig bra. Arbeidene de tre etatene har gjort rundt objektsikring de siste årene er spesielt positivt. Her leverte Sør-Øst politidistrikt, Fylkesmannen og Heimevernet de samme koordinerte innspillene på hver sine kanaler. Det har vært en bedring i samhandlingen mellom de tre etatene, dette skyldes blant annet påtrykk fra politidirektoratet i kjølvannet av Riksrevisjonens rapporter (intervju med hovedplanleggeren i Sør-Øst politidistrikt, Tom Vidar Løfqvist, 08.05.2018).

Overlappende geografiske ansvarsområder, og avstanden mellom de ulike hovedsetene skaper noen samhandlings utfordringer. Disse utfordringene kommer til syne ved at Sør-Øst politidistrikt samhandler noe bedre med HV-03 enn med HV-01. Dette skyldes avstanden til HV-01s hovedsete på Rygge flystasjon, og at det er vanskeligere å enes om prioriteringer når HV-01 har et ansvarsområde som strekker seg utenfor politidistriktet. «*Det at vi har forskjellige grenser er veldig uheldig*» sier Løfqvist, og peker på at det gjennomføres flere møter med samme etat fordi det er ulike regionale aktører. Det er også vanskelig å få en effektiv utnyttelse av samfunnets samlede resurser når det kommer til planlegging og håndtering av større hendelser. Det er utfordrende å håndtere informasjonsveiene mellom to Fylkesmenn og to Heimevernsdistrikter, og andre regionale etater. «*Når vi er så mange forskjellige aktører med forskjellige grenser, så er det lite effektivt slik vi gjør det i dag*», hevder han (ibid).

Kontrasten mellom politiets vektlegging av den daglige hendelseshåndteringen og Forsvarets noe mer kriserelaterte fokus gir noen utfordringer med tanke på samhandling mellom de to etatene. Dette gir utslag i, blant annet, ulik responstid og tilgjengelighet på ressurser. Det gir også utfordringer med å finne scenarier og øvingsmål for fellesøvelser (ibid). Denne kulturforskjellen trekkes også frem av totalforsvarsaktørene i Innlandet.

Fylkesmennene i Sør-Øst

Fylkesmennene i Vestfold, Telemark og Buskerud har hovedsete i henholdsvis Tønsberg, Skien og Drammen. I regionreformen er det forslått at fylkene Telemark og Vestfold skal slås sammen. Per i dag er det to fylkesmenn i regionen, som har samordningsansvaret for hvert sitt fylke. Det er også foreslått at Buskerud skal inn i den nye regionen Viken.

Når det gjelder Jevnaker, som per i dag er i Oppland fylke, har de inngått en intensjonsavtale med kommunene Hole og Ringerike om sammenslåing til en ny felles kommune, med virkning fra 1.januar 2020. Jevnaker kommune vil etter dette tilhøre Buskerud fylke.

Fylkesberedskapsrådene i de ulike fylkene har, på lik linje som fylkesberedskapsrådene i Innlandet, en del aktører som møter i flere fylkesberedskapsråd. Dette gjelder blant annet Distriktssjefen i HV-03 og Politimesteren i Sør-Øst politidistrikt, som møter både i fylkesberedskapsrådet i Telemark og i Buskerud.

Samhandlingen mellom Fylkesmannen, Heimevernet og Politiet er bra når man ser på Vestfold isolert. Det som trekkes frem er disse tre aktørenes arbeid når det kom til objektsikring, og nominering og prioritering av disse. At denne samhandlingen var god «var kulturelt betinget, ved at vi hadde et godt samarbeid. -Men samtidig er det også strukturelt betinget ved at vi jobbet tett sammen på en rekke områder» (intervju med Fylkesberedskapssjef i Vestfold, Jan Helge Kaiser, 04.04.2018). Dette arbeidet er trukket frem av samtlige etater i Sør-Øst som et positivt eksempel på samhandlingen mellom de tre. Arbeidet med objektsikring har hatt mye oppmerksomhet i etterkant av Riksrevisjonens undersøkelser, og det ytre presset for at dette arbeidet skulle føre frem har vært stort.

Fylkesberedskapsrådet i Vestfold gjennomførte i 2017 to øvelser, en «table-top» og en responsøvelse, hvor hensikten var å kartlegge de ulike aktørenes evne til å håndtere gradert informasjon. Samhandling i totalforsvarsrammen, spesielt i den delen av hendelsesspekteret som nærmer seg krise og krig, er avhengig av håndtering og formidling av gradert informasjon. For mange av aktørene er dette en utfordring, som i stor grad vil begrense

informasjonsflyten mellom aktører i totalforsvaret. Kaiser peker på tre faktorer for effektiv samhandling; felles situasjonsforståelse, felles ledelse, og felles respons. En felles situasjonsforståelse krever informasjonsflyt mellom aktørene. Dette gjør samhandlingen noe mer utfordrende, når en ser hele regionen under ett, sier han. Utfordringen blir større når en av etatene har ansvar både innenfor og utenfor regionen. Da må en sørge for at riktig informasjon kommer til riktig aktør, slik at en faktisk sitter på en situasjonsforståelse som er lik at responsen også blir felles (ibid).

Det å ha et ansvarsområde som strekker seg over to regioner gjelder per i dag Oslofjord Heimevernsdistrikt, etter regionreformen kommer dette til å gjelde både Oslofjord Heimevernsdistrikt, Telemark og Buskerud Heimevernsdistrikt og Fylkesmannen for Viken. En utfordring med denne ulikheten i geografiske grenser kommer til syne blant annet når det kommer til etablering av samvirkegrupper i nødnettet, og hvordan disse skal bygges opp på en måte som er funksjonell for alle etatene som benytter nødnett. Noen utfordringer med ulike geografiske grenser har allerede kommet frem som følge av politireformen, blant annet ved at samme person må møte i flere identiske fora som for eksempel fylkesberedskapsråd. Ved en hendelse som krever deltakelse i flere av disse foraene samtidig vil dette være svært tidkrevende og utfordrende. I tillegg vil det være nødvendig å videreformidle informasjon mellom ulike fora og aktører fordi en hendelse vil kunne påvirke ulike aktører i de ulike fora (ibid).

Knut Skrede, fylkesberedskapssjef i Buskerud fra 2013-2014, nevner flere av de samme utfordringene. Det som er verdt å nevne i forbindelse med dette intervjuet, er at Skrede satt som fylkesberedskapssjef før nærpolitireformen ble gjennomført. Grunnen til at jeg likevel anser hans synspunkter som aktuelle for denne oppgaven er at Buskerud da var delt mellom Nordre Buskerud og Søndre Buskerud politidistrikt. Således opplevde de konsekvensene av ulik geografisk inndeling mellom etatene om enn på en annen måte enn det Buskerud opplever i dag. Utfordringene med ulikt fokus mellom de to politidistriktene i Buskerud skyldes, som Skrede sier, helt naturlig årsaker. De to delene av Buskerud hadde, og har, helt ulike utfordringer. De to politidistriktene hadde derfor ulike prioriteringer og ulikt fokus.

Kjennskapen til hverandre og at man vet hva de andre står for, trekkes frem som en faktor for å bedre samhandlingen. Et banalt eksempel er ulik språkbruk i de ulike etatene. Eksempelvis er forskjellene i betydningen av «*strategisk*», «*operasjonelt*» og «*taktisk*» i henholdsvis Forsvaret og Politiet kimen til misforståelser. Det at forskjellige personer møter i de ulike fora

fra gang til gang fører til usikkerhet rundt begreper som dette, og hemmer effektiv samhandling mellom etatene. Skrede mener det er viktig å jobbe sammen over tid, slik at man kommer forbi kulturelle forskjeller mellom etatene som er en forutsetning for å kunne fungere effektivt under en krise. Gitt dagens og fremtidens geografiske inndeling er det derfor viktig å komme til enighet om hvem som møter i hvilket forum. Utfordringen kommer da hvis en hendelse skjer utenfor det geografiske ansvarsområdet til den som møter. Dette kan løses ved at flere representanter som møter fra samme etat, noe som er en mulig, men ressurskrevende løsning. I tillegg vil fylkesberedskapsrådet med en slik løsning bli av en sånn størrelse at det vil være utfordrende i seg selv å få samhandlingen til å fungere effektivt (intervju med tidligere fylkesberedskapssjef i Buskerud, Knut Skrede, 11.04.2018).

Når det kommer til konkrete gjøremål i fylkesberedskapsrådet og spørsmål om «*Hvem bringer hva til torgs, og hvem representerer hvem, og hvem skal bli enig med hvem om å gjøre hva?*» får Fylkesmannen utfordringer knyttet til samordningsansvaret. På spørsmål om samhandlingen ville vært bedre dersom det var større harmonisering mellom de ulike etatenes regionsgrenser er svaret tydelig: «*Det er det ikke noe tvil om! Fra et rent militært ståsted [...] er det aldri god tankegang at to avdelinger som skal jobbe sammen har forskjellig teiggrensener.*» Med ulike geografiske ansvarsområder er det noe som havner i grensen mellom to aktører, og bare det å ha oversikt over hvem du skal samhandle med på hvilket felt er en utfordring (ibid).

Sammendrag Sør-Øst

Innenfor Sør-Øst politidistrikt er det naturlig nok en politimester, men distriktet dekker tre hele fylker og en liten del av Oppland. Dette gjør at det i utgangspunktet er fire Fylkesmenn som skal være med å samordne den sivile beredskapen i regionen, sammen med tre distriktssjefer fra Heimevernet. Foreløpig er det ikke noe som tyder på at regionreformen vil få konsekvenser for Heimevernets organisering, eller fordeling av ansvarsområder. Jevnaker er allerede nevnt, og vil etter sammenslåingen «rydde opp» i regionen.

Både Forsvaret, politiet og Fylkesmannen er enige om at samhandlingen er bra. Arbeidet med objektsikring trekkes frem som et positivt eksempel av alle tre etatene. Alle tre trekker frem påtrykket fra sitt overordnede nivå i etterkant av Riksrevisjonens rapport om arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, og at dette har ført til en positiv utvikling i samhandlingen mellom etatene. Øvelse Trident Juncture 2018 har synliggjort behovet for bedret samhandling mellom etatene, og trekkes frem av samtlige informanter i Sør-Øst som positiv i lys av dette.

Det virker som om Fylkesmannen, i noe større grad enn Forsvaret og politiet, er bekymret for konsekvensene av ulike regionale inndelinger. Samtidig ser både Forsvaret og politiet at det hadde vært fordelaktig med en større grad av harmonisering av de regionale grensene. Først og fremst får å redusere kompleksiteten i samhandlingsmønstrene.

6 Konklusjon

Totalforsvarskonseptet er stadig under utvikling, og påvirkes av endringer i samfunnsstrukturen, trusselbildet og den sikkerhetspolitiske situasjonen. De siste årene har totalforsvarets fokus i stor grad dreid seg om gjensidighet i støtteforholdet mellom sivile aktører og Forsvaret i hele krisespekteret, fra fred til væpnet konflikt og krig.

Forutsetningene for totalforsvaret har endret seg, ikke minst på grunn av den regionale inndelingen. De ulike etatene innenfor den regionale statsforvaltningen tar ulike hensyn når det kommer til den geografiske inndelingen. Ofte er det etatsinterne effektivitetshensyn som er førende for den regionale inndelingen. Dette går tidvis på bekostning av et helhetlig perspektiv på samfunnssikkerhet og beredskap, og tverrsektoriell samhandling. Dette fører til sammensatte og komplekse samhandlingsmønstre mellom Forsvaret og det sivile samfunnet. Det nasjonale totalforsvaret var tidligere inndelt i fem totalforsvarsregioner, med sivil sektor ledet av landsdelsberedskapsfylkesmenn og militær sektor ledet av Hærens distriktskommandoer. Som kapittel 0 viser er ikke dagens regionale samfunnsstruktur enkel. Så godt som samtlige etater innenfor den regionale statsforvaltningen har ulik regional inndeling. Ulik regional inndeling øker kompleksiteten i samhandlingsmønstrene innenfor totalforsvaret. Økningen i kompleksitet skyldes at antallet aktører i en region øker, dermed øker antallet informasjonsveier som skal etableres og vedlikeholdes. Sammenfallende geografiske grenser bidrar positivt til samhandlingen mellom etatene. Samtidig er ikke sammenfallende geografiske grenser en forutsetning for effektiv samhandling. Svaret på om, og i hvilken grad, etatenes ulike geografiske grenser påvirker samhandlingen i totalforsvaret er derfor sammensatt.

Det er en rekke andre faktorer som til sammen har større innvirkning på samhandlingen mellom etatene, enn den geografiske inndelingen. Kjennskap til de andre aktørene er en av dem. Man må ha kjennskapen til de andre aktørenes kultur, roller, ansvar, styrker og svakheter, for å kunne samhandle effektivt. Kulturelle ulikheter fremstår som mer utfordrende når den kulturelle kjennskapen er dårlig. For Forsvaret og politiet er det stor ulikhet i de prioriterte oppgavene. De ligger i hvert sitt ytterpunkt av oppdragsskalaen, og det anses som den største utfordringen for samhandling mellom de to. Politiets oppmerksomhet ligger primært på den daglige hendelseshåndteringen, mens Forsvaret legger mer vekt på håndtering

av sikkerhetspolitiske kriser og krig. Denne forskjellen i fokus gjenspeiles i ulik responstid og tilgjengelige ressurser. Utfordringen blir, blant annet, å finne felles øvingsmål.

Innenfor Forsvaret, Politiet og Fylkesmannsembetet er rolle- og ansvarsforholdene instruksfestet. Likevel vil det alltid være gråsoner og uklarheter i grensegangene mellom etatene, ikke minst gitt nyere tids hybride trusler. Disse gråsonene må avklares for å få en mest mulig effektiv samhandling. Dette krever kjennskap til de andre aktørene, hvilke oppdrag og ansvar de har, og ikke minst hvilke styrker og svakheter de har. Kjennskap til de andre aktørenes roller og ansvar bidrar til tydeligere rolle- og ansvarsavklaring mellom aktørene. Tydelig rolle- og ansvarsavklaring fører til redusert gråsoneproblematikk og enklere koordinering. Selv om rollene og ansvaret til de ulike etatene er tydelig beskrevet i styringsdokumenter fra nivå 1, finnes det grenseganger mellom etatene på nivå 3 som er av regional karakter. Det er lite hensiktsmessig å koordinere disse gråsonene på sentralt hold. God kjennskap til de andre aktørenes roller og ansvar, samt styrker og svakheter, reduserer behovet for «ekspisitt» koordinering under håndtering av en hendelse eller krise. Kjennskap til, og forståelse for, de andre aktørenes kapasiteter og handlingsmønstre fører til at en del av koordineringen blir «implisitt», og reduserer behovet for kontaktpunkter og koordineringsmøter mellom etatene.

Samhandling har to dimensjoner, en kvalitets- og en kvantitetsdimensjon. Disse to dimensjonene henger sammen. Det kreves en viss mengde samhandling mellom to aktører for at kvaliteten på denne skal bli god. Igjen ser vi at behovet for gjensidig kjennskap til hverandre er avgjørende for at samhandlingen skal bli effektiv. Når antallet aktører øker reduseres muligheten til å samhandle mye med hver enkelt. Kvaliteten på samhandlingen reduseres proporsjonalt med økningen i antallet aktører. Selv om de geografiske grensene ikke direkte påvirker etatenes kjennskap til hverandre, har de en indirekte effekt. Sammenfallende regional inndeling fører til at det er færre aktører som skal samhandle enn hvis det er overlappende og kryssende geografiske ansvarsområder. Ulik geografisk inndeling kompliserer dermed samhandlingsmønstrene fordi det er flere informasjonsveier som skal etableres og vedlikeholdes. I tillegg blir det flere aktører å ha kjennskap til. For å klare å opprettholde kjennskapen og relasjonene kreves det da mer ressurser i form av tid. Sånn sett påvirker den geografiske inndelingen evnen til samhandling mellom aktørene.

Til tross for at samhandlingsmønstrene er langt mer komplekse i Sør-Øst enn i Innlandet, på grunn av ulike geografiske grenser, beskrives samhandlingen mellom etatene som god. Dette underbygger påstanden om at sammenfallende geografiske regionale grenser ikke er en forutsetning for god samhandling mellom regionale aktører. Informantene fra Sør-Øst trekker de frem påtrykket fra nivåene over for bedret samhandling. Føringerne om bedret samhandling fra nivåene over virker mindre fremtredende i Innlandet. Dette kan tyde på at samhandlingen mellom etatene på Innlandet er noe mindre utfordrende og derfor er mindre avhengig av føringer og pålegg fra overordnet nivå.

Personlige relasjoner påvirker også kvaliteten på samhandlingen mellom etatene. Denne faktoren er i langt større grad avhengig av personkjemi enn av organisasjonsmessige forhold. Likevel påvirkes den i noen grad av de geografiske grensene, på samme måte som kjennskap til de andre aktørene. Etablering og opprettholdelse av personlige relasjoner krever tid og gjentatte møtepunkter. Jo flere aktører som er involvert, jo mer krevende blir det å opprettholde de personlige relasjonene.

Trident Juncture 2018 ses på som positiv for samhandlingen i begge regionene. Det at planleggingen og forberedelsene til øvelsen later til å ha en betydelig positiv effekt på samhandlingen kan skyldes flere årsaker. For det første er omfanget av øvelsen av en slik karakter at tverretattlig samhandling er nødvendig for at man skal lykkes. For det andre kan det skyldes at gjennomføring og tilrettelegging av øvelsen gir de ulike etatene et felles mål.

Et forhold som påvirker konklusjonens validitet er de pågående omorganiseringene i Politiet og Fylkesmannen. Nærpolitireformen er i slutfasen, men det er en del nye rutiner som foreløpig ikke er implementert. Alle vedtatte endringer i forbindelse med regionreformen er fortsatt ikke trått i kraft. Det vil derfor de neste årene være flere endringer i de geografiske grensene. Etatene finner praktiske løsninger og kompensierende tiltak, men det tar tid å identifisere problemområdene.

Denne oppgaven, og intervjuene, har basert seg på «normaltilstanden», eller den daglige driften, innenfor totalforsvaret. Det at aktørene har felles mål påvirker kvaliteten på samhandling. I daglig drift er det mer sannsynlig at det er etatsinterne prioriteringer som danner grunnlaget for etatenes mål. Etatenes mål er trolig mer sammenfallende ved ekstraordinære hendelser eller

kriser. Det er flommene på Innlandet og planleggingen frem mot Trident Juncture gode eksempler på. Derfor vil ikke nødvendigvis konklusjonen gjenspeile kvaliteten på samhandlingen som skjer ved en hendelse eller krise. For at samhandlingen skal fungere optimalt er det vesentlig at samhandlingsrutinene, informasjonsveiene og kjennskapen til andre aktører er etablert i forkant. Derfor er det mulig å si noe om i hvilken grad samhandlingen i totalforsvaret påvirkes av etatenes ulike geografiske inndeling, selv om totalforsvaret ikke er testet.

Etatenes ulike geografiske inndeling påvirker samhandlingen i totalforsvaret både direkte og indirekte. Den direkte effekten av ulik geografisk inndeling, er at etatene har ulike ansvarsområder, og dermed også ulikt fokus. Dette påvirker samhandlingen mellom etatene i mindre grad.

Den indirekte effekten er betydelig større. Ulik geografisk inndeling fører til at det er flere aktører som skal samhandle med hverandre. Dette fører til komplekse samhandlingsmønstre, flere informasjonsveier og relasjoner som skal etableres og vedlikeholdes. Stor grad av sammenfallende grenser mellom de regionale etatene reduserer på sin side antallet aktører og bedrer forutsetningene for samhandlingen.

Litteraturliste

- Bogen, O., & Håkenstad, M. (2015). *Balansegang - Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*. Oslo: Dreyer forlag.
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Norsk forsvarshistorie Bind 5*. Bergen: Eide forlag.
- DIFI. (2002). *Inndeling av regional stat - En kartlegging*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt .
- DSB. (u.d.). *Kart*. Hentet November 21, 2017 fra DSB: <https://kart.dsb.no/>
- Fimreite, A. L., & Lægred, P. (2013). Den komplekse forvaltningen. *Stat og styring*, 23(1), s. 29.
- Fischer, G., & Sortland, N. (1999). *Innføring i organisasjonspsykologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- FLO. (2015, mars 20). *Forsvaret styrker beredskapslogistikken*. Hentet fra Forsvaret.no: <https://forsvaret.no/aktuelt/pressemeldinger/forsvaret-signerer-beredskapskontrakt>
- Flo, Y. (2014). *Statens mann, fylkets mann – Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814-2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Forsvaret. (u.d.). *Trident Juncture*. Hentet mai 10, 2018 fra Forsvaret: <https://forsvaret.no/fakta/aktivitet/ovelser/trident-juncture>
- Forsvars- & Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Støtte og samarbeid - En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- Forsvarsdepartementet. (2005, September 23). *Historisk arkiv*. Hentet november 15, 2017 fra Regjeringen: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/opprettelse_av_sentralt_totalforsvarsfor/id256051/
- Fylkesmannen. (2017, Oktober 26). *Om oss*. Hentet fra Fylkesmannen.no: <https://www.fylkesmannen.no/Om-oss/>
- Gjeseth, G. (2016, Oktober). Forsvarskommissjonen av 1946 - Planleggingen av norsk etterkrigsforsvar på 1940-tallet. *Oslo Files on defence and security*. (A. Klingstedt, Red.) Oslo: Institutt for Forsvarsstudier.
- Hammervold, T. (2013). *Beredskapslogistikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Heimevernet. (2014, Desember 1). *Forsvaret.no*. Hentet November 17, 2017 fra Heimevernet: <https://forsvaret.no/hv/org/distr>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2009). Samhandlingsreformen. *St.meld. nr. 47 (2008-2009)*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-47-2008-2009-id567201/sec1?q=samhandlingsreformen#match_0
- Hætta, E. K. (2015). Samarbeid mellom politi og forsvar - erfaringer fra Øst-Finnmark. I S. O. Johannessen, & R. Glomseth, *Politiledelse* (ss. 423-438). Oslo: Gyldendal.
- Institutt for forsvarsstudier. (2017, Mars 30). *Omstillingskonferansen 2017 - Totalforsvaret 2.0*. Hentet November 22, 2017 fra Forsvaret.no: <https://forsvaret.no/ifs/omstillingskonferansen-2017-totalforsvaret-2-0>

-
- Institutt for forsvarsstudier. (2017, mars 30). *Omstillingskonferansen 2017 - Totalforsvaret 2.0*. Hentet november 21, 2017 fra Forsvaret.no:
<https://forsvaret.no/ifs/omstillingskonferansen-2017-totalforsvaret-2-0>
- Jacobsen, D. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm.
- Jakobsen, E., Iversen, L., Jordell, H., & Røtnes, R. (2012). *Hovedrapport –Evaluering av seks NCE-prosjekter høst 2012*. Oslo: Menon Business Economics. Hentet mars 9, 2018 fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/13evaluering-av-seks-nce-prosjekter-hovedrapport.pdf>
- Johnstad, T., Klausen, J., & Mønnesland, J. (2003). *Globalisering, regionalisering og distriktpolitikk*. Universitetet i Oslo, Samfunnsvitenskapelig fakultet, Oslo. Hentet fra <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport76/index.html>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2013, April 5). *Når det virkelig gjelder... -Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015, Desember 4). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen. Meld. St. 13 (2015-2016)*. Oslo.
- Knudsen, H. (1993). Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I P. Repstad, *Dugnadsånd og forvarsverker - tverretattlig samarbeid i teori og praksis* (ss. 12-69). Oslo: Tano.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016, april 5). *Regjeringen vil ha om lag 10 regioner*. Hentet november 22, 2017 fra Regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-ha-om-lag-10-regioner/id2481855/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017, April 5). Prop. 84 S (2016–2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*.
- Kvale, S. (2001). *Det kvalitative forskningsintervju*. (T. Anderssen, & J. Rygge, Overs.) Oslo: Gyldendal Akademisk.
- NATO. (2016). *Resilience: a core element of collective defence*. Hentet April 15, 2017 fra NATO: <https://www.nato.int/docu/review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/index.htm>
- NIBR. (2006). *Den regionale stat - enhet og mangfold*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionsforskning.
- NIVI. (2015). *Statens regionale inndeling og kommunesektoren - konsekvenser for samhandling*. Oslo: NIVI Analyse.
- NOU 2000:24. (2000, juli 4). *Et sårbart samfunn - Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2000:30. (2000, Januar 4). *Åsta-ulykken - Hovedrapport*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2012:14. (2012, August 13). *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- NRK. (2015, april 23). – *Staten ser ut som et lappetepp*. Hentet november 22, 2017 fra NRK: <https://www.nrk.no/norge/kritiserer-regionsoppdelingen-i-norge-1.12323544>

-
- Nystuen, K. (2016, juli 6). *Utfordringer for det moderne totalforsvaret*. Hentet november 21, 2017 fra Forsvarets forskningsinstitutt: <https://www.ffi.no/no/Aktuelle-tema/Sider/Et-moderne-totalforsvar.aspx>
- Orvik, A. (2004). *Organisatorisk kompetanse - i sykepleie og helsefaglig samarbeid*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Politiet. (u.d.). *Organisering og ledelse – Innlandet politidistrikt*. Hentet November 21, 2017 fra Politiet.no: <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/innlandet/om-innlandet/organisering-oppgaver-og-ledelse/>
- Politiet. (u.d.). *Organisering og ledelse – Sør-Øst politidistrikt*. Hentet November 21, 2017 fra Politiet.no: <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/sor-ost/om-sor-ost/om-sor-vest-politidistrikt/>
- Regjeringen. (2005, oktober 13). Hentet fra Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2005/regjeringsplattform_soriamoria.pdf
- Regjeringen. (2017, Januar 5). *Fakta om nærpolitireformen*. Hentet November 21, 2017 fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/fakta-om-narpolitireformen/id2398894/>
- Ringdal, K. (2012). *Enhet og mangfold - Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Trondheim: Fagbokforlaget.
- Rogalandsavis. (2011, oktober 19). Har vi et kuppforsvar i Norge? Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/har-vi-et-kuppforsvar-i-norge-1.627703>
- Rykkja, L. H. (2011). Fylkesmannen som samordningsinstans. I A. L. Fimreite, P. Langlo, P. Læg Reid, & L. H. Rykkja, *Organisering, Samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (ss. 135-158). Oslo: Universitetsforlaget.
- Salas, E., Sims, D. E., & Burke, S. C. (2005, oktober 1). Is there a “Big Five” in Teamwork? *Small Group Research*, ss. 555-599. Hentet februar 21, 2018 fra <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1046496405277134#articleCitationDownloadContainer>
- Sivilforsvaret. (u.d.). *Om oss - Historikk*. Hentet november 16, 2017 fra Sivilforsvaret: <http://www.sivilforsvaret.no/Om-Sivilforsvaret/Historikk/>
- Skogrand, K. (2004). *Norsk forsvarshistorie. Bind 4*. Bergen: Eide forlag.
- Smith, E. (2015). «Ministerstyre» - et hinder for samordning? *Nytt Norsk Tidsskrift*(03), ss. 258-266. Hentet fra http://www.idunn.no/nnt/2015/03/ministerstyre_-_et_hinder_for_samordning
- Språkrådet. (2013, februar 1). *Leserspørsmål*. Hentet november 23, 2017 fra Språkrådet: <http://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/Publikasjoner/Spraaknytt/Arkivet/spraknytt-2013/Spraknytt-12013/Lesersporsmal/>
- Statskonsult. (2004). *Virkninger av ulik regional inndeling av statlig virksomhet*. Oslo: Statskonsult.
- Store norske leksikon. (2017, oktober 19). *den regionale stat*. Hentet april 18, 2018 fra Store norske leksikon: https://snl.no/den_regionale_stat

Sørli, S., & Rønne, H. K. (2006). *Hele folket i forsvar - Totalforsvaret i Norge frem til 1970*. Oslo: Unipub.

Vedlegg

1. Godkjenning NSD
2. Intervjuguide
3. Informasjon/Samtykkeskjema

Vedlegg 1 – Godkjenning NSD



Sigurd Sørliie
Postboks 890 Sentrum
0104 OSLO

Vår dato: 07.12.2017

Vår ref: 57254 / 3 / HIT

Deres dato:

Deres ref:

Vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning § 31

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 17.11.2017 for prosjektet:

57254	<i>Reformer, regionalisering og revitalisering - et regionalt blikk på totalforsvaret</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Forsvarets høyskole, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Sigurd Sørliie</i>
Student	<i>Joakim Meyer</i>

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er meldepliktig og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av personopplysningsloven § 31. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

Vi forutsetter at du ikke innhenter sensitive personopplysninger.

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Vedlegg 2 – Intervjuguide

Intervjuguide

Rask oversikt over hvorfor intervjuet gjennomføres
Presentasjon av meg selv, masteroppgaven og foreløpige funn
Hvem andre som er blitt/skal intervjues

1. **Hvordan vil du generelt og helt fritt beskrive samhandlingen med det andre etatene i Totalforsvaret?** (Hovedfokus på forholdet mellom Politi/Fylkesmann/Forsvaret)
 - a. Hva fungerer godt og har det vært en positiv utvikling de siste årene?
 - b. Er det områder som oppleves som utfordrende?
 - i. Opplever du at dette skyldes geografisk inndeling eller andre faktorer?
2. **Når er sist gang det ble øvet i «Totalforsvarsrammen» i regionen?**
 - a. Hvilke utfordringer ble identifisert da?
 - b. Hva fungerte godt?
3. **Vis til oversikt over geografisk inndeling av de ulike etatene i regionen, og spør etter umiddelbare kommentarer til inndelingen.**
 - a. Ser du noen utfordringer med denne inndelingen?
4. **Hvilke etater er samarbeidet/samvirket/samhandlingen minst og mest utfordrende med?**

(...dette er kun for å se om det er sammenheng med geografisk inndeling)

 - a. Var dette bedre/dårligere før omorganiseringen (sammenslåing av politidistrikt)
 - b. Antar du det blir bedre etter omorganiseringen (sammenslåing av FM)
5. **Etter ditt syn, ville samordningen mellom etatene vært bedre dersom det var større harmonisering mellom regiongrensene?** (Funn i NIBR rapport 2006:9 s.113)

Vedlegg 3 – Informasjon/samtykkeskjema

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Et regionalt fokus på totalforsvaret

Bakgrunn og formål

Målet med studien er å belyse effekten den regionale statens ulike geografiske grenser har på Totalforsvarets evne til effektiv samhandling.

Studien er en masteroppgave ved Forsvarets Høgskole, og har følgende problemstilling: «I hvilken grad påvirker ulike geografiske grenser Totalforsvarets evne til effektiv samhandling?»

Utvalget består av sentrale aktører i Totalforsvaret på regionalt nivå, fortrinnsvis deltakere i regionale totalforsvarsforum.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer et intervju, med eventuelle oppklarende spørsmål i ettertid.

Opplysningene som innhentes under intervjuet er kun knyttet til funksjonen som sentral aktør i totalforsvaret, og forholdet mellom aktørene. Intervjuet vil kunne bli tatt opp (med eksplisitt samtykke) for å lette etterarbeidet.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Det vil ikke innhentes andre personopplysninger enn navn og stilling/funksjon. Disse vil publiseres i oppgaven, men med hovedvekt på funksjon/stilling.

Intervjuet (enten transkribert, eller som lydfil) vil lagres som kilde til oppgaven.

Prosjektet avsluttes med levering av masteroppgave i mai 2018, og intervjuene vil slettes etter at oppgaven er vurdert (senest desember 2018).

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt Joakim Meyer (tel: 980 90 424). Det er også mulig å ta kontakt med min veileder Sigurd Sørli (tel: 23 09 59 41).

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)