



FORSVARET

Forsvarets høgskole

**Operasjonell nasjonal samordning og
koordinering av den operative innsatsen**

Anders Løberg

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
vår 2020

Forord

Denne masteroppgaven representerer den avsluttende delen av en deltidsmaster i militære studier ved Forsvarets Høgskole våren 2020.

Jeg er takknemlig for at jeg fikk mulighet til å delta på dette studiet, som har gitt meg økt kunnskap og kompetanse. Studiet har vært godt tilrettelagt innenfor de rammer som har vært gjeldende. Dyktige lærere, inspirerende foredragsholdere og støtteapparatet rundt har bidratt til en god læringsarena. Jeg vil rette en takk til Politidirektoratet (POD) som ga meg muligheten til å delta på studiet. I tillegg vil jeg takke Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som tilrettela slik at jeg fikk mulighet til å fortsette. Mars 2020 startet jeg som brann- og redningssjef i Øvre Romerike brann og redning IKS. Arbeidspresset i forbindelse med håndteringen av korona utbruddet har vært meget tid- og ressurskrevende krevende, i forhold til å tilgjengeliggjøre tid for å avslutte denne masteroppgaven.

Min motivasjon til å skrive om denne tematikken i masteroppgaven er egne erfaringer etter innsatsen som ble gjort av beredskapsaktørene i forbindelse med hendelsen på Utøya den 22. juli 2011 og deretter påfølgende stillinger. 22. juli jobbet jeg som oppdragsleder/systemoperatør på Politiets Helikoptertjeneste (PH). PH var «satt på bakken» på grunn av innsparingstiltak i sommerferien. Jeg hadde ferie, men var hjemme. En tid etter eksplosjon i regjeringskvartalet ble jeg oppringt. Vi bemannet helikopteret og fløy da til Utøya. Oppdraget var å søke etter flere gjerningspersoner, skadde og drepte. Denne dagen påvirket meg sterkt og gjør det fortsatt. Jeg er ganske overbevist om at PH kunne utgjort en forskjell, hvis tjenesten hadde vært operativ og vært i tidligere i innsats. Som Gjørvi kommisjonen påpekte var det mange ressurser som var tilgjengelig, men som ikke ble benyttet - «ressursene som ikke fant hverandre». To år senere startet jeg å jobbe i POD, i avdelingen for politiberedskap og krisehåndtering. Der hadde ansvaret for nasjonale øvelser med fokus på å styrke politiets- og samvirkeaktørens krisehåndteringsevne under nasjonale kriser. Jeg fortsatte med lignende arbeidsoppgaver i ny jobb for Krisestøtteenheten (KSE) i JD. Der var dette også en prioritert oppgave, men på nivået over, i samhandling med egen sektor, andre departementer og spesielt Forsvaret og NATO. Jeg er derfor opptatt av hvordan den operative innsatsen skal og kan samordnes og koordineres fra nasjonalt operasjonelt nivå under nasjonale kriser, for å skape økt sikkerhet og trygghet for befolkningen.

Det har vært utfordrende å kombinere ny jobb, masteroppgave, familie og fritid i denne perioden. Uten god støtte og fleksibilitet fra min familie - spesielt min kone - ville ikke dette godt. En stor takk til min dyktige veileder Magnus Håkenstad som har vært kritisk, direkte og bidratt godt til denne oppgaven.

Anders Løberg

Sammendrag

Temaet for denne studien er å så nærmere på samordning og koordinering av den operative innsatsen fra nasjonalt operasjonelt nivå under nasjonale kriser.

Tematikken ble aktualisert etter 22. juli kommisjonens rapport som konkluderte med at ressursene ikke fant hverandre. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i to rapporter oversendt riksrevisjonen september 2016, sett på gjentakende funn etter øvelser og hendelser fra 2006 til 2015. De forbedringspunktene som er gjentakende i evalueringene etter øvelser og håndtering av hendelser er oftest knyttet til informasjonsdeling, kommunikasjon, samhandling og samarbeid.

I Norge er det ikke etablert en fast organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå som skal håndtere generiske hendelser, men det er opprettet på nivået under og nivået over. Det er opprettet særegne strukturer for spesifikke hendelser, men ikke generiske hendelser. Det interessante spørsmålet er hvorfor det? Kan det ved å etablere en fast organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå, som kan håndtere alle typer hendelser, bidra til økt samordning og koordinering av den operative innsatsen?

Et sentralt spørsmål er om en krisehåndteringsmekanisme på nasjonalt operasjonelt nivå bør integreres i en enhetlig og felles organisasjonsmodell eller om ansvaret fortsatt skal overlates til hver enkelt offentlig virksomhet og sektor?

For å kunne besvare problemstillingen og kunne si noe om hvordan dagens norske struktur er, om den gir ønsket effekt eller om en fast organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå kunne bidratt til økt effekt, sees dette på i forhold til den danske modellen nasjonal operativ stab (NOST).

For å belyse tematikken er hovedtyngden av studien viet til å drøfte de ulike respondentenes svar i Norge og Danmark. Dette knyttes opp mot og sees i sammenheng med begreper, teorier, annen litteratur og dokumenter.

Summary

The theme of the study is collaboration and coordination of the operative effort from national operational level during national crises.

The theme was updated following the July 22 Commission report, which concluded that the resources did not find each other and that in two reports from the Norwegian Directorate for Civil Protection (DSB) sent the Office of the Auditor general of Norway (OAG) in September 2016, on recurring findings after drills and events from 2006 to 2015. The improvement points which is repetitive in the evaluations after exercises and handling of events is most often related to information sharing, communication, interaction and collaboration.

In Norway, no firm organizational structure has been established at the national operational level to handle generic events, but it has been established at the level below and above. Specific structures have been created for specific events, but not generic events. The big question is why? Can establishing a solid organizational structure at the national operational level, which can handle all types of events, contribute to increased collaboration and coordination of operative efforts?

A key question is whether a crisis management mechanism at the national operational level should be integrated into a unified and common organizational model or whether responsibility should still be left to each public organization and sector?

To be able to answer the problem and be able to say what the current Norwegian structure is, whether it gives the desired effect or whether a fixed organizational structure at the national operational level could have contributed to increased effect, this is looked at in relation to the Danish model national operational staff (NOST).

To elucidate the theme, the main emphasis of the study is devoted to discussing the different respondents' responses in Norway and Denmark. This is linked to and viewed in the context of concepts, theories, other literature and documents.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	6
1.1 PROBLEMSTILLING OG FORSKNINGSSPØRSMÅL	11
1.2 AVGRENSNING OG OPPBYGGING AV OPPGAVEN	12
2 Metode	14
2.1 UNDERSØKELSESDSIGN	14
2.2 UTVALG.....	15
2.3 VALIDITET OG RELIABILITET.....	16
2.4 ANONYMISERING, VURDERING OG ERFARINGER	16
2.5 ETISKE VURDERINGER	17
3 Organisering, prinsipper, begreper og teori	18
3.1 NORGE - DE ULIKE NIVÅER I DET NASJONALE BEREDSKAPSAPPARATET	20
Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU)	20
Kriserådet (KR).....	21
Lederdepartement	21
Krisestøtteenheten (KSE)	21
Organisering på operasjonelt nasjonalt nivå i Norge	21
Organisering av det operasjonelle krisehåndteringsnivået i militær sektor.....	25
Sentralt totalforsvarsforum	26
3.2 DANMARK - DET NASJONALE KRISEHÅNTERINGSSYSTEMET	26
Regjeringens krisestyringsorganisasjon:	27
National Operative Stab (NOST).....	27
De lokale beredskapsstabene	28
3.3 OPPSUMMERING AV OPPBYGGINGEN AV DET NASJONALE BEREDSKAPSSYSTEMET I NORGE OG NASJONALE KRISEHÅNTERINGSSYSTEMET DANMARK	29
3.4 KRISEHÅNTERINGSPRINSIPPER, BEGREPER OG TEORI	29
Krisehåndteringsprinsippene.....	29
Begreper og teori.....	30
3.5 OPPSUMMERING AV PRINSIPPER, BEGREPER OG TEORI	41
4 Analyse og drøfting	42
4.1 NATIONAL OPERATIV STAB - NOST	43
4.2 BEGREPSFORSTÅELSE OG BEGREPSAVKLARING	47
Situasjonsforståelse, situasjonsbilde og situasjonsbevissthet	47
Samordning og koordinering	51
Betydningen av kommunikasjon i koordinering og samordning under kriser.....	53
4.3 SAMORDNING OG KOORDINERING UNDER NASJONALE KRISER.....	55
4.4 DAGENS STRUKTUR – HVA FUNGERER OG HVA FUNGERER IKKE?	60
4.5 DAGENS STRUKTUR – GIR DEN ØNSKET EFFEKT PÅ SAMORDNING OG KOORDINERING AV DEN OPERATIVE INNSATSEN?.....	68
4.6 KAN SAMMENSATTE TRUSLER PÅVIRKE STRUKTUREN PÅ OPERASJONELT NASJONALT NIVÅ?	71
5 Konklusjon	74
6 Litteraturliste	79
7 Vedlegg	1
7.1 INFORMASJONSSKRIV OG SAMTYKKEERKLÆRING	1
7.2 INTERVJUGUIDE NORGE	5
7.3 INTERVJUGUIDE DANMARK	12
7.4 GODKJENNING FRA NSD	18
7.5 GODKJENNING FRA POLITIDIREKTORATET.....	20
7.6 GODKJENNING FRA FORSVARET	22

1 Innledning

I det norske nasjonale beredskapsapparatet er det ikke etablert en fast organisatorisk struktur på operasjonelt nasjonalt nivå som er konstruert for å håndtere generiske nasjonale kriser. Det operasjonelle nasjonale nivået på sivil side er designet for de forvaltningsoppgaver som er tillagt de ulike sektorene. De er ikke designet for krisehåndtering. I Forsvarssektoren er det operasjonelle nasjonale nivået, Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), designet for å håndtere ulike konfliktnivåer fra fred, sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt (Forsvaret 2014, s. 66). Det finnes et bredt spekter av kriser som vil utfordre alle nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet, som er sektorovergripende. Dette krever god samordning og koordinering mellom alle aktører som er involvert, fra både sivil- og forsvarssektor, slik at myndighetene kan utnytte de samlede ressursene på en mest effektiv og best mulig måte. Dette kan være alt fra sektorovergripende terrorhendelser som skjer raskt til pandemier som Covid-19, som bygger seg gradvis opp over tid.

Det er en omforent forståelse i den brede faglitteraturen at det norske krisehåndteringssystemet er fragmentert. Innenfor krisehåndtering og samfunnssikkerhet representerer dette en spesiell utfordring i og med at problemene ofte ikke følger grensene mellom ulike organisasjoner, sektorer og forvaltningsnivåer, men går på tvers. Samtidig er samfunnssikkerhetsfeltet fragmentert og preget av uklare ansvarsforhold, som derfor også gjelder det nasjonale operasjonelle nivået (Fimreite, Lango, Læg Reid & Rykkja, 2014).

I ethvert samfunn er det alltid spørsmål om når krisen inntreffer, ikke om den inntreffer. Dette gjør at forebygging og forberedelse til krisehåndtering er helt avgjørende for å kunne håndtere krisene på best mulig måte og med minst mulig skadeomfang når de kommer» (NOU 2019:13, s. 18).

Som beskrevet i NOU 2019:13 - *Når Krisen inntreffer* - vil en ny kris inntreffe. Om Norge da er godt nok forberedt til å håndtere krisen på operasjonelt nasjonalt nivå, eller om det bør gjøres endringer og forberede strukturen for å kunne håndtere krisen på bedre måte og med minst mulig skadeomfang, som er i tråd med forventningene beskrevet i NOU 2019.13, er derfor interessant å se nærmere på.

Det er etablert faste organisatoriske strukturer for å sikre samordning og koordinering av generiske hendelser på strategisk- og taktisk nivå, men det er ikke etablert på operasjonelt nivå i det nasjonale beredskapsapparatet. Et sentralt spørsmål er om en krisehåndteringsmekanisme på nasjonalt operasjonelt nivå i Norge bør integreres i en enhetlig og felles organisasjonsmodell eller om ansvaret fortsatt skal overlates til hver enkelt offentlig virksomhet og sektor? Slik beskrives de ulike nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet i Meld. St. fra 2015 – *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*:

Strategisk nivå benyttes gjerne om det sentrale nivået, dvs. regjeringen, Kriserådet og departementene. Dette omtales også som nivå 1. Operasjonelt nivå benyttes gjerne om statlig forvaltningsorganer

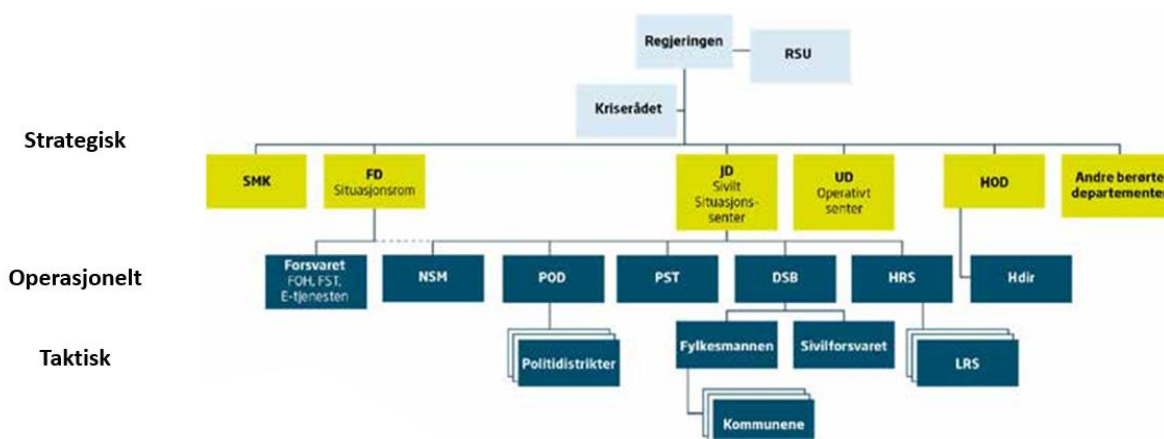
(direktorater, etater og tilsyn) underlagt et departement og som arbeider med hele landet som virkefelt. Dette omtales også som nivå 2. Taktisk nivå benyttes gjerne regionalt og lokalt nivå. Dette omfatter blant annet politidistrikt og særorgan, fylkesmenn, kommuner, og region- og distriktskontor til statlige forvaltningsorganer. Dette omtales også som nivå 3 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 7).

I denne studien vil det stilles spørsmål til gjeldende organisering av det norske beredskapsapparatet og om det er mulig å avdekke ny kunnskap innenfor tematikken krisehåndtering. Om styrket samordning og koordinering av den operative innsatsen fra operasjonelt nasjonalt nivå vil kunne gi effekt på den operative innsatsen. Ifølge Meld. St. 10, som kom i 2016 benevnes det at store hendelser krever mer av ledere og organisasjoner i hverdagen og at det kreves et «taktskifte». Vurderinger og beslutninger gjøres under større tidspress og med større usikkerhet enn i det daglige forvaltningsarbeidet, samtidig kan konsekvensene av beslutningene være vesentlig høyere. God krisehåndtering involverer mange aktører og nivåer, fra nødetatene som løser oppgavene på hendelsesstedet til politisk ledelse, ofte på tvers av mange etater, organisasjoner og sektorer. Dette skaper to grunnleggende utfordringer:

En vertikal utfordring; å sikre at krisen håndteres godt på ulike nivåer. Dette gjelder for det første de ulike nivåene fra innsattpersonell der krisen finner sted, via lokale og regionale myndigheter, til myndigheter på sentralt hold, og i siste instans regjeringen. Det gjelder også de ulike nivåene internt i en organisasjon, som for eksempel fra politiets innsatsleder via operasjonslederen til den strategiske ledelsen, og en horisontal utfordring: å sikre god krisehåndtering på tvers av sektorer og organisasjoner. Dette innebærer god samordning av planverk, rutiner og avklaring av ansvar som en del av beredskapsarbeidet og godt samvirke under hendelser og i øvelsesvirksomhet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 133).

I årene etter den tragiske tsunamien i Indiahavet i 2004, hvor over to hundre tusen døde, og terrorhendelsen i regjeringskvartalet og på Utøya den 22. juli 2011, hvor 77 mennesker ble drept, har det blitt bevilget betydelige ressurser over statsbudsjettet. Dette for å styrke sentral krisehåndtering og bekjempe terrortrusler både gjennom forebygging, forsterkning av innsatsressurser og samhandling når en terrorhandling inntreffer. For å nevne noen tiltak ble det etter tsunamien opprettet Regjeringens kriseråd (KR) for å sikre koordinering på strategisk nivå uavhengig av krisens karakter, presisering av ansvaret for krisestyring i lederdepartementet (det departementet som er mest berørt av krisen) og etablering av krisestøtteenheten (KSE) for å bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og KR (JD, 2005). Videre ble det etter 22. juli etablert ny instruks for Forsvarets bistand til politiet fastsatt 1. september 2017, den nye prosedyren PLIVO (pågående livstruende vold) ble innført mars 2015, Sivilt Situasjonssenter i JD ble opprettet 1. juli 2012, Politiets situasjonssenter (PSS) ble etablert 1. januar 2016, innfasing av nye politihelikoptre med bedre løftekapasitet og rekkevidde gjennomføres i disse dager, Forsvarets spesialstyrkes (FS) evne til å bistå politiet har blitt styrket ved at Marinejegerkommandoen (MJK) er satt på nasjonal kontraterrorberedskap i tillegg til Forsvarets spesialkommando (FSK), felles kontra terrorsenter (FKTS) ble opprettet 1. februar 2014 og etablering av nærpolitireformen i henhold til NOU 2013:9 - *Et politi rustet til å møte fremtidens utfordringer pågår*. Dette er et utvalg av flere tiltak som er iverksatt for å øke sikkerheten til befolkningen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

22. juli- kommisjonens rapport konkluderte blant annet med at «evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull» (NOU 2012:14, s. 450). Kommisjonen påpeker videre at både samfunnssikkerhet og beredskap krever at landets samlede ressurser utnyttes på en effektiv måte, som krever koordinering og samhandling. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i to rapporter oversendt riksrevisjonen september 2016 sett på gjentakende funn etter øvelser og hendelser fra 2006 til 2015. De forbedringspunktene som er gjentakende i evalueringene etter øvelser og håndtering av hendelser er oftest knyttet til informasjonsdeling, kommunikasjon, samhandling og samarbeid (DSB, 2016). I artikkelen “Explaining success and failure in crisis coordination” skriver ekspertene Boin og Bynander at «In virtually every assessment of responses to large-scale crisis and disasters, coordination is identified as a critical failure factor» (Boin & Bynander, 2015, s. 1). Utfordringer med koordinering og samordning er ikke kun et norsk fenomen, men gjelder derfor også internasjonalt, i alle typer kriser.



Figur 1. Nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet i Norge (Justis- og beredskapsdepartementet, 2019, s. 46).

I Norge finnes det koordinerende og samordnede organer på de fleste forvaltningsnivåer i det nasjonale krisehåndteringsapparatet (fig 1), som består av tre nivåer - taktisk, operasjonelt og strategisk. Regjeringen og regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) er etablert på strategisk nivå. Regjeringen har det øverste ansvar for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av kriser som oppstår og er det øverste organet for å diskutere sikkerhetsspørsmål i Norge. Det øverste administrative koordineringsorganet på strategisk nivå er Kriserådet (KR). KR er opprettet for å styrke den sentrale koordineringen mellom de ulike departementene. Videre skal Krisestøtteenheten (KSE) i JD støtte lederdepartementet og KR i deres

koordineringsfunksjoner, samt ivareta rollen som permanent sekretariat for KR. KSE skal også støtte lederdepartementet og KR med kompetanse i strategisk krisehåndtering og kapasiteter i form av infrastruktur, tekniske løsninger, møtelokaler og personell (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017).

På taktisk nivå er det ulike samhandlings- og koordineringsorganer. Taktisk nivå i nasjonal krisehåndtering består av de ulike politidistrikter og særorgan, fylkesmenn, kommuner, heimevernsdistrikt og region- og distriktskontorer til statlige forvaltningsorganer. De mest sentrale koordineringsarenaene er innsatsleders kommandoplass (ILKO) og Fylkesmannens beredskapsråd i tillegg til Hovedredningssentralenes- og lokale redningssentralers ansvarsområde.

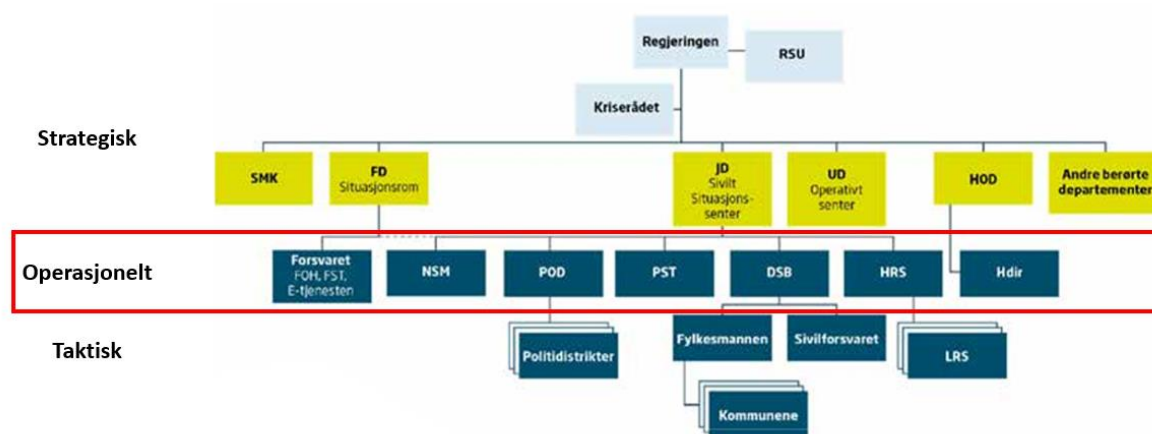


Fig 2. Egendefinert skisse med rødt rektangel - nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet i Norge (Justis- og beredskapsdepartementet (2019, s. 46) - operasjonelt nasjonalt nivå, nivå 2 – vakuum i forhold til en etablert fast organisatorisk struktur.

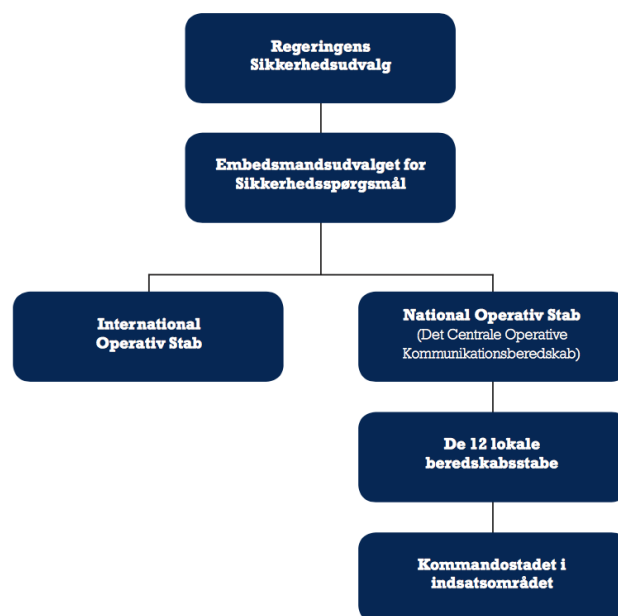
Utfordring ligger på nivå 2 (se fig. 2). Det er ikke etablert en fast organisatorisk struktur for å ivareta koordinering og samordning av den operative innsatsen. Det kan oppleves som et vakuum. Men, det er etablert flere tverrsektorielle møtearenaer og utvalg innenfor spesifikke fagområder som Sentralt Totalforsvarsforum (STF), Kontaktgruppe for forebygging av terrorhandlinger (KTF), Helseberedskapsrådet, Kriseutvalget for beredskap mot biologiske hendelser, Cyberkoordineringsgruppe (CKG), Nasjonalt Cybersikkerhetssenter (NCSS) og Ekomsikkerhetsforum. Ingen av disse har operative funksjoner under en krise eller krig (FD og JD, 2018). Derimot er det etablert et organ med en spesifikk funksjon med operativt ansvar. Det er Kriseutvalget for atomberedskap (KU) som skal sørge for hurtig iverksettelse av tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre samfunnsinteresser ved atomhendelser. KU har fullmakter til å fatte beslutninger i en akutfase (Helse- og omsorgsdepartementet, 2013). Dette utvalget blir kun sammenkalt ved atomhendelser og har ingen annen operativ generisk funksjon. I tillegg har

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap etablert samvirkekonferanser (videomøter) som er en møtearena for nivå 2 under øvelser og håndtering av kriser.

I Danmark har de valgt en annen løsning. Som følge av terrorhendelsene i USA 11. september 2001 og jordskjelvet og tsunamien i Indiahavet 2. juledag 2004, besluttet den danske regjering å etablere en nasjonal operativ stab (NOST) for å styrke innsatsen og beredskapen mot terror og andre alvorlige hendelser – spesielt med henblikk på koordinasjonen av den operative innsatsen.

På sentralt nivå har regjeringen besluttet at etablere en national operativ stab, der som utgangspunkt forankres ved Rigspolitiet, med henblik på å styrke den operative koordinasjon mellom Rigspolitiet, Forsvarskommandoen, Beredskapsstyrelsen og andre civile myndigheter. Stabens helt centrale opgave vil være at skabe og opretholde et overblik over en given situation i Danmark med henblik på forelæggelse for nationale beslutningstagere. Det er nødvendigt for at tilvejebringe et relevant beslutningsgrundlag for de sektoransvarlige myndigheder og skabe grundlag for den fornødne koordinasjon og prioritering af både opgaveløsning og ressourcer. Staben vil som et led i koordineringen skulle samordne varetagelsen af kommunikation med og information til befolkning og medier (Forsvarsministeriet, 2005, s. 14).

Den danske regjeringen «grep» anledningen etter tsunamien og terrorhendelsen til å følge anbefalingen i den danske sårbarhetsutredningen fra 2004 (Beredskapsstyrelsen, 2004). NOST ble opprettet på operasjonelt nasjonalt nivå (etter norsk inndeling) med fast deltagelse fra de mest sentrale aktørene som har ansvaret for krisehåndtering i Danmark. NOST ledes av en fast stabssjef.



Figur 3. Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet i Danmark (Beredskapsstyrelsen, 2015, s. 3)

1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Å treffe godt på valg av problemstilling er avgjørende for å kunne belyse og svare på den valgte tematikken. I henhold til Jacobsen (2018) bør problemstillingen tilfredsstillende tre krav – den skal være spennende, den skal være enkel og den skal være fruktbar. For at den skal være spennende innebærer dette at den bør ha en form for overraskelse. Etter grundige undersøkelser kan det ikke se ut som om det er utført forskning i Norge på en fast organisatorisk struktur som ivaretar samhandling og koordinering av den operative innsatsen på nasjonalt operasjonelt nivå. Dette til tross for at det fra myndigheten sin side er et ønske om at dette skal sees på nærmere. Ifølge Meld. St. som kom i 2011 - *Samfunnssikkerhet*- står det; «I arbeidet med å bedre samvirket på tvers av ansvarsområder vil Justis- og beredskapsdepartementet vurdere hvordan samhandlingen på direktoratsnivå kan forsterkes» (Justis, og beredskapsdepartementet, 2011, s. 39). I 2014 skrev Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) en rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i JD:

Tilsynet vil peke på at det er vesentlig at samordning av informasjon skjer på så vel lokalt som på regionalt og nasjonalt nivå. Innenfor det nasjonale nivået er det også behov for informasjonsdeling og -sammenstilling både av strategisk og taktisk art, det vil si både mellom departementer og mellom direktorater. Det er etter tilsynets oppfatning vesentlig at rollene og forventningene til de ulike nivåene er avklart, og at det nasjonale strategiske nivået ikke blir et nav som all informasjon skal innom. Spesielt viktig er det at beslutninger som hører hjemme på operasjonelt eller taktisk nivå ikke må løftes til nasjonalt strategisk nivå fordi det først er der de ulike informasjons- og rapporteringslinjene møtes (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014, s. 30).

Det eksisterer en utredning om styrket tverrsektoriell koordinering på direktoratsnivå ved kriser og større hendelser fra 2015 utført av JD, POD og DSB, men JD gir verken innsyn i utredningen eller andre dokumenter i tilknytning til denne.

En enkel problemstilling vil så godt som alltid gi de beste resultatene. Det er utfordrende å få med seg alt og det er ingen forskningsprosjekter som bør ha som mål å avdekke hele virkeligheten. Når det gjelder fruktbarhet skal problemstillingen reflektere muligheten til at den skal kunne undersøkes empirisk og at den skal kunne tilføre ny kunnskap (Jacobsen, 2018)

Med egen erfaring med samordning og koordinering av den operative innsatsen på nasjonalt operasjonelt nivå fra POD, har jeg opplevd som utfordrende. Myndighetene har et særskilt ansvar for å skape trygghet og sikkerhet for befolkningen uavhengig av nivå. Samfunnssikkerhet er ifølge Meld. St. 10 fra 2016 definert som:

Samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 26).

Jeg har erfart at befolkningen er opptatt av at de får den hjelp og støtte de har behov for når hendelsen inntreffer, men at de ikke er opptatt av hvordan innsatsen er organisert, samordnet eller koordinert. Sentralt i dette arbeidet står de operative innsatsressursene som gjør en innsats der hendelsen(e) inntreffer, som består av politipersonell, ambulansepersonell og brann- og redningsressurser. Ifølge Meld. St. 10 fra 2016 er disse operative ressursene sammen med Forsvarets ressurser spydspissen i arbeidet med samfunnssikkerheten (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). Jeg ønsker derfor å drøfte og se nærmere på om en fast organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå kan styrke samordningen og koordineringen av den operative innsatsen og søker derfor å besvare følgende problemstilling:

Hvilken effekt vil opprettelsen av en fast organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå ha for samordningen og koordineringen av den operative innsatsen under nasjonale kriser?

Forskningsspørsmål er de spørsmålene jeg trenger svar på for å kunne besvare problemstillingen på en god måte. Det er derfor flere sentrale forskningsspørsmål som er gjeldende:

1. Hvordan fungerer krisehåndteringssystemene i Norge og Danmark?
2. Hvilke teorier kan legges til grunn for å sikre best mulig samordning og koordinering av den operative innsatsen på nasjonalt operasjonelt nivå?
3. Hvordan forstår aktørene på operasjonelt nasjonalt nivå i Norge og Danmark begrepene koordinering og samordning av den operative innsatsen?

1.2 Avgrensning og oppbygging av oppgaven

Jeg avgrensner oppgaven til å fokusere på samordning og koordinering av den operative innsatsen på nasjonalt operasjonelt nivå under nasjonale kriser. Begrepene samordning og koordinering vil bli søkt definert under begreper og av respondentene, da det er ulik oppfattelse og forståelse av dem. For å kunne samordne og koordinere, vil det i tillegg vektlegges å fremheve andre samhandlingsmekanismer som gjør det mulig å håndtere kriser. De andre nivåene i det nasjonale beredskapssystemet vil beskrives for å skape forståelse for helheten og utfordringene i samhandlingsmekanismene mellom de ulike nivåene. Videre vil oppgaven avgrensnes til å se på den danske modellen NOST og om en slik struktur vil kunne gi økt effekt på samordning og koordinering av den operative innsatsen i Norge. Andre skandinaviske land med forholdsvis like forvaltningsprinsipper og regjeringsoppbygging ville

også kunne gitt merverdi, men da omfanget av studien er begrenset, vil den avgrenses til å se på dansk organisering. Redningstjenesten vil nevnes, men ikke spesifikt da redningstjenesten ikke er et organ som vil ha en sentral rolle i den operative innsatsen i forhold til generiske hendelser. I tillegg vil ikke myndigheter med ansvar for forurensing beskrives og drøftes fordi det er en særegen struktur som sjelden benyttes. Jeg vil ikke ta for meg sektorovergripende fullmakts delegering, som også vil kunne være gjenstand for egen og ny forskning, men beskrives og drøftes der det er naturlig, og der respondentene mener dette er avgjørende for økt effekt. I tillegg vil jeg ikke komme inn på påtalemyndighetens ansvarsområder som er ansvarlig for etterforskningen og i retteføring.

For å besvare problemstillingen vil jeg først redegjøre og argumentere for metode, deretter beskrive de ulike nivåene i det nasjonale beredskapssystemet i Norge og Danmark, teori og begreper, videre drøfte om opprettelsen av en slik fast organisatorisk struktur kan gi økt effekt på den operative innsatsen og til slutt oppsummere og konkludere.

2 Metode

Hensikten med masteroppgaven er å undersøke om dagens struktur er tilstrekkelig og gir ønsket effekt, eller om en ny organisatorisk modell eller struktur på nasjonalt operasjonelt nivå kan bedre myndighetenes evne til koordinering og samordning av den operative innsatsen under nasjonale kriser. Undersøkelsen skal søke å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. Valg av metode er de teknikker som anvendes for å frembringe den kunnskapen. Jeg ønsker gjennom intervjuer og litteraturstudier å avdekke ny kunnskap om dette fenomenet. Det interessante er å se på om en ny organisasjonsmodell med en annen struktur kan være med å fremme økt koordinering og bedre samordningen på operasjonelt nasjonalt nivå. For å undersøke og se nærmere på dette vil jeg først se på hvordan krisehåndtering på operasjonelt nasjonalt nivå utføres i Norge og Danmark i dag. I denne studien tas utgangspunkt i en fortolkningsbasert tilnærming, som vil si at virkeligheten oppfattes subjektivt av de respondentene som intervjues. Det motsatte er en positivistisk tilnærming der en søker å finne objektive lovmessigheter. Det å studere mennesker og sosiale systemer er noe annet enn å studere «døde» ting innenfor naturvitenskapen (Jacobsen, 2018, s. 27). For å få en virkelig forståelse av fenomenet er det derfor viktig å få tak i hvordan mennesker tolker, reflekterer og om mulig har erfart eller gjort seg noen tanker om et slikt fenomen (Ibid, s.30). I denne studien vil det benyttes semistrukturerte intervjuer med noen utvalgte respondenter, såkalt kvalitativ undersøkelse. Dette er en fleksibel metode, som gjør det mulig å få fyldige og detaljerte beskrivelser av fenomenet og det en ønsker å undersøke. Respondentene får anledning til å komme med tilleggsinformasjon underveis, samt at både intervjuer og informanter kan stilles oppklarende spørsmål. Hensikten er å kunne presentere respondentenes versjon av virkeligheten og situasjonen slik de oppfatter denne. I tillegg vil dette underbygges og støttes opp under av aktuell litteratur, normative dokumenter, teori, samt til slutt se på dette i lys av egne erfaringer.

2.1 Undersøkellesdesign

Valg av undersøkelsesdesign kan ha store konsekvenser for undersøkelsens validitet (gyldighet) og reliabilitet (troverdighet og pålitelighet) (Ibid., s. 89). Det er derfor av stor betydning om den metode, undersøkelse og spørsmål en bruker er egnet for å kunne belyse problemstillingen i oppgaven, og om den metode en velger gir muligheten til å samle inn den rette empiri. Empiri i denne studien består av dokumentanalyser, litteraturstudie, valg og beskrivelse av teori, intervjuer med respondentene og egne erfaringer. Ved å benytte dette designet er hensikten og intensjonen å kunne danne seg en forståelse av hvordan kriser og beredskap samordnes og koordineres i Norge og Danmark i dag. Videre vil det reflektere over hvilke effekter de ulike strukturene har for å kunne oppnå en best mulig effekt på

bruken av de operative mannskapene. Respondentene har lang og bred erfaring, kunnskap og kompetanse med krisehåndtering på nasjonalt operasjonelt nivå. Undersøkelsene og intervjuene samlet sett kan skape et virkelighetsnært bilde av fenomenet som igjen kan reflekterer over effekten av de ulike strukturene.

Studien og undersøkelsene er basert på ugradert materiale. Det vil derfor være noen begrensninger i tilgjengelighet på informasjon fra graderte dokumenter, som for eksempel evalueringsrapporter. Den informasjon kunne muligens tilført noe annen kunnskap. På den andre siden ville denne oppgaven, hvis gradert, ikke vært så lett tilgjengelig for et bredere publikum. Likevel er det sannsynlig at de dokumentene som er tilgjengelige, de teorier som forefinnes, intervjuer med respondentene og egne erfaringer kan gi et tilstrekkelig bilde av virkeligheten. Antagelig vil dette materialet være tilstrekkelig for å kunne peke på noen tendenser og se mulige fremtidige løsninger.

2.2 Utvalg

Ved å benytte en kvalitativ tilnærming, vil det være en begrensning i antall respondenter i en erfaringsbasert masteroppgave. Personer med direkte kjennskap til dette begrensende feltet, og har deltatt i håndteringen av ulike nasjonale kriser, eller er medlemmer i en spesiell gruppe, betegnes som respondenter. Informanter er personer som ikke selv representerer gruppen i undersøkelsen, men har god kunnskap om et fenomen. Intervjuobjektene vil derfor omtales som respondenter videre i oppgaven. Videre vil utvalgte respondenter ha stor betydning for undersøkelsens pålitelighet og troverdighet – «kan vi stole på den informasjonen vi får fra enhetene?» (Ibid. s. 177). Dette fordi de innehar den forståelse og innsikt om fagfeltet. I teorien er det ingen øvre eller nedre grense for antall respondenter i en kvalitativ undersøkelse, men at antallet er avhengig av kvaliteten på intervjuene som gjennomføres. Derfor er det viktigere å skaffe et relevant utvalg av respondenter, enn mange – kvalitet fremfor kvantitet (Johannesen, Tuft & Christoffersen, 2016). Utvalgte respondenter har et ansvar innenfor nasjonal krisehåndtering på operasjonelt nasjonalt nivå i Norge og i Danmark. De har med stor sannsynlighet den kunnskapen og kompetansen som skal til for å kunne gi kvalitative svar på et vanskelig fenomen. Totalt er det fem respondenter:

1. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) – stabssjef
2. Politidirektoratet (POD)– stabssjef
3. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) – stabssjef
4. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) – vaktsjef

5. National Operativ Stab (NOST)– stabssjef

I Norge er det ikke opprettet en fast struktur på nivå 2, operasjonelt nasjonalt nivå. Det er derfor av betydning for studien å innhente informasjon fra de mest sentrale krisehåndteringsaktørene som oftest er involvert i krisehåndtering nasjonalt. En svakhet ved studien kan være at Helsedirektoratet (Hdir) ikke er representert, da de antagelig kunne bidratt med annen tilleggsinformasjon. Korona pandemien satte en begrensning på mulighet og tid for dette – både for Hdir. og meg. Den danske respondenten har bred og lang erfaring som stabssjef i NOST. Ved å bruke han som respondent kan han gi mer utfyllende og detaljert informasjon om den danske modellen.

2.3 Validitet og reliabilitet

En undersøkelse er en metode for å samle inn empiri som bør tilfredsstillende to krav:

1. Empirien må være relevant og gyldig (valid)
2. Empirien må være troverdig og pålitelig (reliabel)

Den empirien som samles inn skal kunne svare på problemstillingen ved at den er gyldig og relevant. I vitenskapelig metode opereres det med to typer gyldighet og relevans. Dette er intern- og ekstern gyldighet. Intern gyldighet – hvor stor grad den beskrivelsen undersøkelsen gir er sann eller virkelighetsnær, og hvorvidt den har dekning i data for konklusjoner knyttet til årsak og virkning (kausalitet). Ekstern gyldighet – i hvor stor grad kan en generalisere funn til også å gjelde i andre sammenhenger.

Med troverdighet og pålitelighet menes det at undersøkelsen må være til å stole på. Den må være gjennomført på en troverdig måte som vekker tillit. Resultatet av undersøkelsen må være relevant og riktig. Det finnes ingen perfekt forskningsprosess, da slike prosesser vil være beheftet med svakheter, feil og manglende presisjon. «Poenget med å kunne forskningsmetode er ikke å unngå slike feil – det er ikke mulig – men å kunne gjøre rede for hvilke mulige svakheter som er knyttet til resultatene av en konkret undersøkelse» (Jacobsen, 2018 s. 17).

2.4 Anonymisering, vurdering og erfaringer

Respondentene har ulik erfaring, kunnskap og kompetanse fra håndtering av nasjonale kriser på nasjonalt operasjonelt nivå. I tillegg representerer de ulike organisasjoner der de har ulik myndighet og ansvarsområder. Undersøkelsen har potensiale til å kunne avdekke og berøre forhold som kan være kritikkverdig for organisasjonen og respondentene selv. Undersøkelsen kan også avdekke at etablerte organisatoriske strukturer, som respondentene selv er en del av, ikke fungerer optimalt eller har et

forbedringspotensial. Det å kritisere egen organisasjon eller det etablerte kan oppfattes som problematisk for enkelte. For å ivareta undersøkelsens validitet og reliabilitet har det vært etterstrebet å anonymisere respondentenes, slik at de har mulighet til å svare så ærlig og troverdig som mulig. De omtales derfor med den funksjonen de har og besitter under en hendelseshåndtering. De navngis ikke.

2.5 Etiske vurderinger

Undersøkelser innenfor samfunnsvitenskapen kan få konsekvenser for de som deltar i undersøkelsen og for samfunnet. Det er derfor viktig at en tenker nøye igjennom hvordan undersøkelsen oppfattes og blir brukt og om den vil påvirke deltagende respondenter. Dette forskningsprosjektet er godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata (NSD), se vedlegg 4. Videre er prosjektet godkjent av POD, vedlegg 5 og Forsvaret, vedlegg 6. Vurderingen fra NSD, POD og Forsvaret er at prosjektet er i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert. For å ivareta dette fikk respondentene oversendt et informasjonsskriv, vedlegg 1, i forkant av intervjuet.

Informasjonsskrivet inneholdt informasjon og derfor kunne de gi et informert samtykke om å delta frivillig i undersøkelsen (Jacobsen, 2018 s. 47-48). Alle informantene har samtykket til å delta frivillig og er klar over at de kan trekke seg fra forskningsprosjektet hvis de ønsker det.

3 Organisering, prinsipper, begreper og teori

I perioden jeg har jobbet på nasjonalt operasjonelt- og strategisk nivå, har jeg erfart at begreper og teorier forstås og oppfattes ulikt, noe som kan føre til misforståelser. De som håndterer kriser bør ha forholdsvis lik begreps- og teoriforståelse. Kommunikasjon er grunnleggende i all krisehåndtering. Hvis de som er delaktige i å håndtere kriser vektlegger og forstår begreper og teorier ulikt, kan dette svekke effekten på samhandlingen. Teori kan beskrives generaliserende i vitenskapen som en testet antagelse om virkeligheten, en forklaring på et fenomen eller en sammenheng i naturen. Eller som en generell påstand om virkeligheten, som er allmenn, bidrar til forenkling, er gyldig over tid, og viser til sammenhenger. Harald Høiback definerer militærteori til å være:

Vitenskapelig frembringelse, analyse og systematisering av kunnskap om bruk av militærmakt, med den hensikt å kunne forklare og forstå krig, som igjen kan bidra til å nå overordnede, og siste instans politiske målsettinger på en effektiv og hensiktsmessig måte (Høiback & Ydstebø, 2012, side 68).

Denne definisjonen er vid, men forholdsvis konkret og tydelig i forsvarssammenheng.

I et samfunnssikkerhetsperspektiv med fokus på krisehåndtering hvor samordning og koordinering av den operative innsatsen er viktig, velger jeg å definere teori i denne sammenheng på følgende måte:

Vitenskapelig frembringelse, analyse og systematisering av kunnskap som har betydning for samordning og koordinering av den operative innsatsen ved sivile kriser, med den hensikt å kunne forklare og forstå håndteringsmekanismer, som igjen kan bidra til økt sikkerhet og trygghet for befolkningen, og i siste instans nå politiske målsettinger.

Denne definisjonen er også omfattende, men forholdsvis konkret i forhold til krisehåndtering i et samfunnssikkerhetsperspektiv. Det vil i oppgaven benyttes forskjellig litteratur for å belyse og forklare ulike teorier som reflekterer samordning og koordinering av den operative innsatsen på nasjonalt operasjonelt nivå under nasjonale kriser. Først vil jeg beskrive samfunnssikkerhetskjeden og dens betydning, deretter krisehåndteringsprinsippene og strukturen for krisehåndtering i Norge og Danmark, og til slutt ulike begreper og teorier for å skape forståelse for den videre drøftingen.



Figur 5. Samfunnssikkerhetskjeden fra Meld. St. fra 2016 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 21).

Samfunnssikkerhetskjeden, slik den er beskrevet i Meld. St. fra 2016, utdyper de seks ulike prinsippene som bør følges for å etablere en helhetlig forståelse for hva samfunnssikkerhet innebærer. Det er viktig at alle aktører som har en rolle innenfor samfunnssikkerhet jobber etter de samme prinsippene. Dette er en teoretisk skissert modell og er et godt utgangspunkt for de ulike prosessene som bør på plass for å jobbe kunnskaps- og erfaringsbasert (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016). I denne oppgaven ønskes det å frembringe ny kunnskap og forståelse innenfor et spesielt fenomen – samordning og koordinering av den operative innsatsen på nasjonalt operasjonelt nivå. Det er derfor nødvendig å beskrive hvordan det norske og danske systemet i teorien er bygd opp og fungerer i dag. Avklare begreper som er av betydning for å kunne håndtere hendelser, samt teorier som jeg mener er hensiktsmessig å vektlegge for å få mest effekt under håndteringen. Det vil være mange andre teorier og begreper som kan være relevante, men det vil eventuelt måtte avdekkes i ny forskning på fenomenet. Videre er den kunnskapen respondentene besitter av stor betydning for å balansere begreper og teori, og knytte den opp mot forståelse av fenomenet.

3.1 Norge - de ulike nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet

For å forstå samhandlingsmekanismene mellom nivåene er det viktig å beskrive de ulike nivåene nærmere, fordi alle nivåer er avhengig av informasjon for å kunne fatte riktige beslutninger. Videre er det av betydning å beskrive det operasjonelle nivået nasjonalt mer utdypende for å skape forståelse for den horisontale samhandlingen.

I Norge består det strategiske nivået av Regjeringen, Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), alle departementene og Kriserådet. I en krisesituasjon utgjør dette nivåene det sentrale krisehåndteringssystemet. Ansvar for den sentrale kriseledelsen står nedtegnet i - *Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet* - (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017), hvor formålet er å styrke samfunnets evne til å forebygge kriser og til å håndtere alvorlige hendelser gjennom et helhetlig og koordinert arbeid med samfunnsikkerhet. Det er Regjeringen som har det øverste ansvar for beredskapen i Norge, herunder det overordnede politiske ansvaret for både styringen og håndteringen av kriser som oppstår. Den enkelte statsråd har det konstitusjonelle ansvaret innenfor sin sektor og beholder sitt konstitusjonelle ansvar også i en krisesituasjon. Det sentrale systemet for krisehåndtering bygger derfor på de grunnleggende prinsippene for samfunnsikkerhet om at det departementet som har ansvar for en sektor også har ansvaret for beredskapsplanlegging og tiltak i en krisesituasjon. Videre skal departementene under kriser innhente situasjonsrapporter fra egne operative virksomheter, og identifisere og treffe beslutninger om nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde, for å håndtere den aktuelle situasjonen. Departementene skal utarbeide beslutningsgrunnlag og legge til rette for overordnede politiske avklaringer der det er nødvendig. Departementene skal kunne håndtere kommunikasjon med medier og befolkningen. Det må skje koordinert med andre departementer og spesielt det departementet som er utpekt som lederdepartement. Videre skal departementene påse at de operative aktører har nødvendige fullmakter, slik at behovet for behandling på regjeringnivå ikke skal forsinke håndteringen av akutte situasjoner, hvor det er fare for liv, helse eller store tap av materielle verdier (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, kapittel VIII)

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU)

RSU er det øverste organet for å diskutere sikkerhetsspørsmål i Norge og dersom statsministeren ønsker det, kan en sak i stedet for å bli behandlet i plenum i regjeringen, bli behandlet i dette utvalget. Det er oftest aktuelle saker av forsvarsmessige eller sikkerhetspolitisk betydning som drøftes i dette forum. For å gi RSU den beste forutsetningen for å forstå situasjonen bistår ofte etatsjefer fra operasjonelt nasjonalt nivå med situasjonsbriefer. De faste medlemmene er statsministeren,

utenriksministeren, forsvarsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren. RSU kan utvides utover de faste medlemmene ved behov (Ibid.).

Kriserådet (KR)

Dette er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå, som er opprettet for å styrke den sentrale koordineringen. De faste medlemmene er regjeringsråden ved Statsministerens kontor, utenriksråden i Utenriksdepartementet og departementsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Rådet kan ved behov utvides, utover de faste medlemmene, med alle de øvrige departementene. Som i RSU vil også her representanter fra underliggende virksomheter og særskilte kompetansemiljøer delta ved behov. Alle departementene kan ta initiativ til innkalling av KR. Møtene ledes av departementsråden i lederdepartementet. Dersom lederdepartement ikke er besluttet, ledes rådet av JD. KR er gitt fullmakt fra regjeringen til å beslutte hvem som skal være lederdepartement under håndtering av en hendelse. Ved tvil eller eventuell uenighet i KR besluttes valg av lederdepartement av statsministeren i samråd med berørte statsråder. KR har som hovedfunksjon å bidra til sentral krisehåndtering ved (Ibid.).

Lederdepartement

Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement ved sivile nasjonale kriser med mindre annet blir bestemt. Utenriksdepartementet (UD) er normalt lederdepartement ved krisehendelser i utlandet som rammer norske borgere. Ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt vil Forsvarsdepartementet (FD) og UD i kraft av sitt sektoransvar ha et særskilt ansvar for å ivareta forsvars-, sikkerhets- og utenrikspolitiske forhold. Lederdepartementet har ansvaret for å koordinere håndteringen av krisen på departementsnivå, og det er viktig å merke seg at valg av et lederdepartement ikke medfører endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold, og alle departementer beholder ansvar og beslutningsmyndighet for sine respektive saksområder (Ibid.).

Krisestøtteenheten (KSE)

KSE skal ved behov kunne yte støtte til lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering. KSE er sekretariat for Kriserådet og understøtter JD samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet og er fast kontaktpunkt for informasjon til og fra JD ved ekstraordinære hendelser og kriser, og har følgende ansvar (Ibid.). I tillegg er sivilt situasjonssenter lagt til KSE. Det sivile situasjonssenteret er bemannet 24/7/365.

Organisering på operasjonelt nasjonalt nivå i Norge

Det er opprettet ulike organer på operasjonelt nasjonalt nivå som skal koordinere spesifikke hendelser, men ikke et særskilt organ som er opprettet og designet uavhengig av scenario og uavhengig av i hvilken del av krisespekteret hendelsen skjer. Det er mange direktorater og sektorer som vil være involvert ved nasjonale kriser. Det oppleves som fragmenterte strukturer og kan i tillegg være

vanskelig å forstå hensikt, rolle og ansvar hos de ulike organene. Ifølge Fimreite, Lango, Læg Reid og Rykkja (2014) beskrives følgende i boken - *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*:

Vi står i en økende grad ovenfor oppgaver knyttet til flernivåstyring, hvor relasjoner mellom lokale, regionale, nasjonale og overnasjonale myndigheter samt mellom organisasjoner i offentlig og privat sektor er sentrale komponenter. Innenfor krisehåndtering og samfunnssikkerhet representerer dette en spesiell utfordring i og med at problemene ofte ikke følger grensene mellom organisasjoner, sektorer og forvaltningsnivåer. Samtidig er samfunnssikkerhetsfeltet fragmentert og preget av uklare ansvarsforhold. Arbeid og ansvar er spredd mellom mange aktører, på flere nivåer, noe som kan resultere i mangel på sammenhengende politikk og vektlegging (Fimreite, Lango, Læg Reid & Rykkja, 2014, s. 12).

Dette er spesielt utfordrende ved hendelser som krever raskt taktskifte, er sektorovergripende og krever samordning og koordinering fra flere nivåer.

Det operasjonelle nasjonale nivået består i all hovedsak av direktorater, etater og tilsyn med forvaltningsoppgaver som er direkte underlagt et departement. Flere av dem har i tillegg viktige beredskap- og krisehåndteringsoppgaver. I det følgende vil de mest sentrale direktorater og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), som har et ansvar for koordinering og samordning beskrives. Videre avgrenses det mot de som ikke har en rolle under hendelser, men kun er en administrativ møtearena.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) understøtter JD i samordningsrollen, og er på vegne av departementet fag- og tilsynsorgan på det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet (JD, 2017). I henhold til kapittel II i kgl.res. av 24. juni 2005 gis DSB ansvar for å holde oversikt over utviklingen av sårbarhets- og beredskapssituasjonen i landet. DSB skal også bistå JD og øvrige departementer ved koordinering av håndtering av større kriser og katastrofer i fredstid på sivil side, herunder også ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig. DSB skal sammenstille og analysere informasjon fra fylkesmennene, involverte etater og internasjonale nettverk, som sendes strategisk nivå. Dette blir omtalt som informasjonsdeling på samordningskanal.

I Norge har Politidirektoratet (POD) på nasjonalt operasjonelt nivå ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av tolv politidistrikter og seks særorgan. I hovedinstruksen til politidirektøren fra JD i 2018 punkt 3.1 står det følgende:

Politidirektøren er ansvarlig for at det er etablert en tilfredsstillende beredskap og krisehåndteringsevne i politiet. Ved alvorlige hendelser eller kriser er Politidirektoratet ansvarlig for nødvendig samordning og prioritering av innsats som utfordrer kapasitet og kompetanse i ett eller flere politidistrikt. Situasjonssenteret skal ivareta direktoratets rolle på operativt nivå ved alvorlige hendelser og kriser, men overtar ikke operasjonssentralenes funksjon. Videre skal direktoratet ivareta nødvendig koordinering med andre relevante etater, og politidirektøren har et særskilt ansvar for at Justis- og beredskapsdepartementet umiddelbart varsles og informeres (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 2).

JD benytter ordet «operativt» nivå og det må antas at det er en feil, da POD er på operasjonelt nivå nasjonalt, og et operativt nivå eksisterer ikke. POD rapporterer på fagkanal, som betyr rapportering i egen sektor. For å ivareta politidirektørens samfunnsoppdrag ble Politiets Situasjonssenter (PSS) etablert 1. januar 2016. PSS er døgnbemannet.

Som det fremkommer av styrende dokumenter har både DSB og POD en koordinerende rolle under kriser og alvorlige hendelser som kan være utfordrende å forholde seg til, i forhold til hvem som koordinerer hvem. Her kan det oppstå misforståelser, og hvem som da har ansvaret for å koordinere hvem hvis det er uenighet er uklart.

Ifølge politilovens kapittel III § 15 – *Politiets sentrale ledelse* – bestemmer JD hvilken myndighet og hvilke oppgaver som legges til POD og at POD ledes av politidirektøren. Videre står det under kapittel IV § 20 – *Politimyndighet, legitimasjon og grader* – at politidirektøren har politimyndighet i hele riket i kraft av sin stilling. I henhold til § 27 – Ulykkes- og katastrofesituasjoner – tilligger det politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvaret. Videre under ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade og inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpe innsatsen (Justis- og beredskapsdepartementet, 1995). Politidirektøren har politimyndighet og har da myndighet til å iverksette tiltak som kan være sektorovergripende der menneskers liv eller helse er truet og der det er nødvendig for å avverge fare og begrense skade til annen myndighet har tatt over. Det er derfor bemerkelsesverdig at JD gjennom en instruks innskrenker mulighetsrommet til politidirektøren. Hva med forventningen til politiet i befolkningen? Det kan være vanskelig for politidirektøren å lykkes i håndtering av nasjonale kriser hvis ikke hun formelt er gitt myndigheten til å gjøre det av JD. Kravene i hverdagen og forventninger i befolkningen samsvarer nevneverdig ikke i forhold til politisk styring og kontroll. En kan stille seg spørsmålet om hvorfor sektor prinsippet kan brytes på taktisk nivå, men ikke nasjonalt operasjonelt nivå innenfor et bredt spekter av kriser, men kan brytes ved atomhendelser, som vil beskrives nærmere i kapittelet under. Det kan se ut som om Politidirektøren i praksis ikke er gitt et stort nok handlingsrom og anledning til å lykkes.

PST er direkte underlagt JD og sidestilt POD, hvor det primære ansvaret er å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet, ulovlig etterretningsvirksomhet og spredning av masseødeleggelsesvåpen. PST er en sentral rådgivingsinstans for politidistriktene og bidrar med etterretningsopplysninger innenfor sitt ansvarsområde. I tillegg bidrar de med trusselvurderinger som danner grunnlag for beredskapsnivåer og som beslutningsgrunnlag for de ulike nivåene i nasjonal krisehåndtering, og spesielt strategisk og politisk nivå. Videre er PST en del av Felles kontraterrorsenter (FKTS) sammen med Forsvarets Etterretningstjeneste for å bidra til bedre

informasjonsutvekslingen og analyseproduksjon og hendelseshåndtering. I tillegg er tanken bak FKTS å styrke koordineringen mellom tjenestene knyttet til sektorovergripende og grenseoverskridende sikkerhetsutfordringer (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

Helsedirektoratet (Hdir.) skal etter delegasjon fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), forestå overordnet koordinering av helse- og omsorgssektorens innsats og iverksettelse av nødvendige tiltak når en krisesituasjon truer eller har inntruffet. Hdir. har en særskilt rolle ved kriser. Ansvar og oppgaver fremgår av Nasjonal Helseberedskapsplan (NHBP) av 2. juni 2014 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018). NHBP er et nasjonalt rammeverk for helsesektorens beredskap. Planen beskriver lov- og plangrunnlag, aktørene i helseberedskapen, deres rolle, ansvar, oppgaver og ressurser i forebygging, beredskapsplanlegging og krise- og katastrofer. Dersom Hdir vurderer at det åpenbart er behov for å iverksette tiltak uten at det på forhånd har vært mulig å etablere kontakt med departementet med sikte på å foreta delegasjon, kan direktoratet likevel etablere koordineringsfunksjonen. Kontakt med HOD etableres så snart det lar seg gjøre. Hdir er fagdirektorat og myndighetsorgan under HOD som utfører sitt oppdrag med utgangspunkt i rollene som faglig rådgiver, iverksetter politikk og forvalter lov og regelverk innenfor helsesektoren. For det andre er det opprettet en egen atomberedskapsorganisasjon for å stille ekspertise til rådighet for å håndtere atomhendelser i hele krisespekteret og sørge for hurtig iverksettelse av tiltak for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser. Atomberedskapen er organisert i Kriseutvalget for atomberedskap (KU). KU er opprettet for å oppnå en koordinert, effektiv og hurtig håndtering av akutfasen ved atomhendelser, gi råd til departementer og andre myndigheter i senfasen av en hendelse, samt i det løpende beredskapsarbeidet. KU består av følgende sentrale myndigheter: Statens strålevern, DSB, Forsvaret, POD, Hdir, Mattilsynet, Kystverket og UD. KU er videre delegert myndighet i akutfasen, uten hinder av myndighetstildeling i andre lover, til å pålegge statlige og kommunale organer å gjennomføre evakuering, adgangsbegrensning til områder, samt tiltak knyttet til sikring av næringsmidler, herunder drikkevann og beskyttelse av dyr, jf. strålevernloven § 16, annet ledd. KU er gitt utvidede fullmakter som er sektorovergripende ved atomhendelser. Videre er det viktig å nevne en særinnretning til i helsesektoren og det er Kriseutvalget for beredskap mot biologiske hendelser, som består av myndigheter med ansvar for å beskytte liv, helse, miljø og andre viktige samfunnsinteresser ved biologiske hendelser. Dette utvalget har vært sentralt i håndteringen av Covid-19. Følgende virksomheter er representert der: Hdir. (leder av kriseutvalget), Folkehelseinstituttet, Mattilsynet, Statens legemiddelverk, Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvaret og Utenriksdepartementet. I tillegg kan kriseutvalget trekke veksler på en rekke rådgivere fra ulike sektorer. Dette er et koordinerende organ uten operativ myndighet (Helse- og omsorgsdepartementet, 2014).

Organisering av det operasjonelle krisehåndteringsnivået i militær sektor

Forsvarssjefen (FSJ) er landets høyeste militære embetsmann og regjeringens og forsvarsministerens nærmeste militære rådgiver i fred og krig. FSJ og Forsvarsstaben (FST) utgjør etatsledelsen av Forsvaret og det militærstrategiske nivået i Forsvarets operative virksomhet og krisehåndtering. Hovedoppgaven til FST er å støtte FSJ som øverste sjef i Forsvaret. Dette betyr blant annet å planlegge, styre og følge opp aktiviteten kategorisert i styrkeproduksjon, operasjoner og støttevirksomhet. FOH har, på vegne av FSJ, ansvaret for å beskytte norske interesser gjennom planlegging, koordinering og gjennomføring av norske militære operasjoner i inn- og utland. FOH har et utstrakt samarbeid med sivile og militære institusjoner og etater. FOH er døgnbemannet, og utøver til daglig kommando og kontroll over militære operasjoner i Norge. (Forsvarsstaben, 2014 & Forsvarsdepartementet, 2005).



Fig 6. Skisse hentet fra Forsvarets fellesoperative doktrine - kommandonivåer, roller, funksjoner og grensesnitt, og doktrinens virkefelt for operasjoner (Forsvarsstaben, 2014, s. 9).

Forsvarssjefen med FST er etablert i Forsvarsdepartementet benevnt som det militærstrategiske nivået i figuren ovenfor. Forsvarssjefen er etatsleder av Forsvaret på samme måte som direktørene i DSB, POD og Hdir er etatssjefer for sine respektive etater. Videre kan en sammenligne sjef FOH hierarkiske myndighet på samme nivå som beredskapsdirektøren i POD. Mens sjef FOH har daglig kommando og kontroll over alle forsvarsets kapasiteter har ikke beredskapsdirektøren i POD samme fullmakter, selv om de begge representerer det nasjonale operasjonelle nivået.

Sentralt totalforsvarsforum

Sentralt totalforsvarsforum (STF) et er samarbeidsorgan opprettet ved Kgl. Resolusjon av 23. september 2005, som består av representanter fra Forsvaret og lederne for de etater og direktorater som er mest sentrale innenfor samarbeidet i totalforsvaret. Sjefen FOH og direktøren for DSB veksler på å ivareta ledelsen av forumet. Forumet har følgende sammensetning:

Sjef FOH (Leder/nestleder) , sjef Fellesstaben FST, direktøren i FLO, sjef Operasjonsstab FOH, Sjef Operasjonstøttestab, sjef Log- og CIMIC-stab FOH, sjef FSAN, Politidirektøren, sjef Politiets sikkerhetstjeneste, direktør for NSM, direktøren for DSB (Leder/nestleder), sjef for Hovedredningssentralen i Sør-Norge, direktøren for helsedirektoratet, direktøren for Statens strålevern, direktøren for Oljedirektoratet, direktøren for NVE, direktøren for Kystverket, vegdirektøren, adm. direktør for Avinor, sjøfartsdirektøren, jernbanedirektøren, Direktøren for Petroleumstilsynet, adm. direktør for Mattilsynet og leder for fylkesmennenes arbeidsutvalg (Meyer, 2018, s. 31).

Dette er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av totalforsvars relaterte problemstillinger i forbindelse med sivil-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. STF har ikke beslutningsmyndighet eller operative funksjoner (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Om STF skal ha myndighet til å fatte beslutninger og operativ funksjon reflekteres det over i disse dager. Dette vil eventuelt beskrives nærmere når ny Stortingsmelding innenfor samfunnssikkerheten foreligger.

3.2 Danmark - det nasjonale krisehåndteringssystemet

I Danmark er det nasjonale krisestyringssystem bygget opp omkring en rekke tverrgående krisestaber, fra kommandoplass (KO) i et innsatsområde hele veien opp til Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU).

Videre er krisestyringssystemet oppbygget som en generell og fleksibel kapasitet.

Krisestyringssystemet kan anvendes ved alle former for større ulykker og katastrofer, som pandemi, terror eller ved større planlagte hendelser, som eksempel politiske toppmøter. Myndighetene kan aktivere det nasjonale krisestyringssystem, eller deler av systemet, når man vurderer at en ekstraordinær hendelse ikke kan håndteres effektivt eller tilstrekkelig hurtig av den daglige beredskapen, eller når det er et behov for tverrsektoriell koordinering og gjensidig orientering. Det nasjonale krisestyringssystem bidrar også til at samfunnets samlede ressurser blir anvendt raskt og effektivt under en krise. Det overordnede målet er at konsekvensene av større ulykker og katastrofer begrenses mest mulig, så samfunnet etter kort tid kan vende tilbake til en normalsituasjon.

Hovedoppgavene er følgende:

At skape og fastholde et overblik over den aktuelle situation (det fællessituationsbillede), så involverede myndigheter på alle nivåer hurtig og effektivt kan træffe beslutninger, at sikre et aktivt samarbejde og en effektiv koordinasjon af handlinger og ressourceanvendelse på tværs af myndigheter og nivåer og at kunne informere om situationen og give handlingsanvisninger, så befolkningen får grunnlag for at tage vare på deres egen sikkerhet og sundhet (Beredskapsstyrelsen, 2015, s. 4).

Aktivering av det nasjonale krisestyringssystem endrer ikke på ansvarsfordelingen mellom de involverte myndighetene. Den enkelte myndighet har og bevarer det fulle ansvar for ledelsen av innsatsen innenfor egen sektor. Videre har den enkelte myndighet ansvaret for informasjonen til eget politiske nivå samt krisekommunikasjonen til befolkningen. Det er derfor nødvendig at alt arbeid i de ulike krisestabene, krever at den enkelte myndighet deltar med egen kompetanse i overensstemmelse med sektoransvaret.

Innenfor det nasjonale krisestyringssystem kan den tverrgående koordineringen foregå på fire nivåer: «1 - Regeringens krisestyringsorganisasjon, 2 - den Nasjonale Operative Stab (NOST), 3 - de 12 lokale beredskapsstaber og 4 - kommandoplass (KO) i innsatsområdet (Beredskapsstyrelsen, 2015, s. 8).

Regjeringens krisestyringsorganisasjon:

Regjeringens krisestyringsorganisasjon består av to utvalg: RSU og Embedsmannsutvalget for sikkerhetsspørsmål (ES). RSU og ES er forholdsvis likt organisert som Norges RSU og Kriserådet. Forskjellen mellom det norske KR og danske ES er at sjefen for Politiets Etterretningstjeneste (PET) og sjefen for Forsvarets etterretningstjeneste er faste medlemmer av ES. RSU vil i tilfelle av en større ulykke/katastrofe bli holdt løpende orientert om situasjonen, samt drøfte eventuelle spørsmål av overordnet politisk og strategisk karakter. ES vil i tilfelle av en større ulykke/katastrofe bli holdt løpende orientert om situasjonen av NOST. ES gir råd til RSU i spørsmål av politisk og strategisk karakter. For begge gjelder det, at Statsministeriet kan innkalle representanter «ad-hoc» fra andre departementer, hvis det er relevant for krisehåndteringen. Det er opp til departementene selv å rette henvendelse, såfremt de vurderer at de skal sammenkalles.

National Operative Stab (NOST)

NOST ivaretar en koordinerende funksjon, og skal blant annet sikre at regjeringens krisestyringsorganisasjon og de respektive sektorer er informert om relevante, koordinerende og presise opplysninger om den pågående hendelsen. Videre holder NOST seg oppdatert på den operative innsatsen, herunder fra de lokale beredskapsstabene og relevante sektorer, og utvikler deretter en samlet oversikt i forbindelse med den konkrete innsatsen. Det vil si at NOST koordinerer den operative innsatsen, men har ikke sektorovergripende myndighet. Videre forsyner NOST også de sentrale myndigheter, samt øvrige relevante sentrale aktører med de nødvendige opplysninger (bl.a.

informasjon om situasjonsbildet for å skape situasjonsforståelse) med henblikk på at sektorene hurtig og effektivt kan treffe nødvendige beslutninger. De faste medlemmer i NOST er «Rigspolitiet (formann), Beredskapsstyrelsen, Værnsfælles Forsvarskommando, Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Sundhedsstyrelsen og Utenriksministeriets. NOST kan innkalle «ad hoc-medlemmer» fra relevante myndigheter med flere (Beredskapsstyrelsen, 2015, s. 8 og 9).

I tillegg er det etablert en delstab til NOST - Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab (DCOK), som skal sikre at det hurtig blir utgitt relevante, presis, korrekte og koordinerende informasjon til offentligheten og mediene om situasjonen og eventuelle særlige forholdsregler til publikum. Deltagerne i DCOK skal speile deltagerne i NOST, både i forhold til faste medlemmer og «ad hoc-medlemmer». DCOK koordinerer og bistår med informasjon til befolkning og medier, blant annet ved å samarbeide med presseansvarlige på lokalt og regionalt nivå. DCOK foretar generell overvåkning av mediene for å identifisere potensielle utfordringer som kan påvirke utviklingen av en krise. Til sutt utarbeider DCOK et budskap til regjeringens krisestyringsorganisasjon i forhold til hvordan kommunisere til befolkning og medier. Det skilles mellom den politisk-strategiske krisekommunikasjon, som koordineres innenfor rammene av regjeringens krisestyringsorganisasjon, og den operative krisekommunikasjon, som ivaretas av de sektoransvarlige myndigheter og koordineres innenfor rammene av NOST/DCOK (Beredskapsstyrelsen, 2015).

De lokale beredskapsstabene

I hvert av landets 12 politidistrikt kan det etableres en lokal beredskapsstab, som ivaretar den tverrgående koordineringen og samarbeid ved ekstraordinære hendelser innenfor politidistriktenes geografiske område. Dette er en fastsatt struktur.

Ved ekstraordinære hendelser, som berører flere politidistrikt, kan Rikspolitisjefen, etter omstendighetene i samråd med Værnsfælles Forsvarskommando og Beredskapsstyrelsen, utpeke et politidistrikt som er ansvarlig for løsningen eller samordningen av innsatsen.

De faste medlemmene i hver av de lokale beredskapsstabene er politiet (formand), totalforsvarsregionen, Beredskapsstyrelsens regionale beredskabscenter, kommunene og regionens helsemyndigheter. Politiet kan også innkalle «ad-hocmedlemmer» fra andre relevante myndigheter samt private aktører til den lokale beredskapsstaben.

3.3 Oppsummering av oppbyggingen av det nasjonale beredskapssystemet i Norge og nasjonale krisehåndteringssystemet Danmark

Dette kapitlet svarer ut deler av forskningsspørsmål 1, som er vesentlig for å se på om det er mulig å kunne etablere en slik struktur i Norge eller om det er andre overføringsverdier av betydning. I Danmark er oppbyggingen av det nasjonale krisestyringssystemet mer stringent og enklere enn oppbyggingen av det nasjonale beredskapssystemet i Norge, ved at det er en tydelig enkelhet i sammensettingen av de ulike stabene på de ulike nivåene. Spesielt med tanke på det taktiske og operasjonelle nivået. Der rapporteres det fra stab til stab, mens i Norge rapporteres det i ulike kanaler til ulike overordnede instanser, som igjen skal samhandle for å skape en felles forståelse av situasjonen en står ovenfor, for å kunne iverksette adekvate tiltak. Det kan bli rom for mer ulik tolkning av informasjonen. I Danmark sitter de ulike aktørene og vurderer informasjonen i fellesskap som sammenstilles og viderefremmes. I Norge er det opprettet en rekke særegne utvalg for å kunne håndtere ulike spesielle hendelser med eget mandat. I Danmark håndterer NOST alle hendelser på nasjonalt operasjonelt nivå. De har ikke bruk for særegne løsninger ved siden av NOST, som gjør systemet enklere. I Norge er det fragmentert som gjør det mer komplisert, som Fimreite et al. beskriver; «Samtidig er samfunnssikkerhetsfeltet fragmentert og preget av uklare ansvarsforhold (Fimreite et al., 2014, s.12).

3.4 Krisehåndteringsprinsipper, begreper og teori

Dette delkapitlet skal svare ut deler av forskningsspørsmål 2 og 3, som grunnlag for den videre drøftelsen.

Krisehåndteringsprinsippene

I Norge i dag baseres arbeidet med samfunnssikkerhet ut ifra fire grunnleggende prinsipper. Dette er ansvar, likhet, nærhet og samvirke som gjelder for alle typer kriser:

1. Ansvarsprinsippet som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området
2. Likhetsprinsippet som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig
3. Nærhetsprinsippet som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå

-
4. Samvirkeprinsippet som betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Justis- og beredskapsdepartementet, s. 20)

Disse grunnleggende prinsippene står sterkt i Norge og er forholdsvis like danskens grunnleggende krisehåndteringsprinsipper. Videre har danske myndigheter opprettet et nytt krisehåndteringsprinsipp – «handlingsprinsippet» - med bakgrunn iblant annet at økt cyber kriminalitet kan medføre brudd på tekniske kommunikasjonsløsninger, slik at de operative innsatsressursene ikke blir varslet, mottar eller kan gi rettidig informasjon under en hendelse. Danskenes fem krisehåndteringsprinsipper er:

1. Sektoransvarsprinsippet: Den myndighet, der har ansvaret for en oppgave til daglig, bevarer ansvaret for oppgaven under en større ulykke eller katastrofe.
2. Lighedsprinsippet: De procedurer og ansvarsforhold, der anvendes i dagligdagen, anvendes i videst mulig omfang også i krisestyringssystemet.
3. Nærhedsprinsippet: Beredskapsoppgaverne bør løses så tæt på borgerne som muligt og dermed på det lavest egnede, relevante organisatoriske niveau.
4. Samarbejdsprinsippet: Myndighederne har et selvstændigt ansvar for at samarbejde og koordinere med andre myndigheder og organisationer, både vedrørende beredskapsplanlægning og krisestyring.
5. Handlingsprinsippet: I en situation med uklare eller ufuldstændige informationer er det mere hensigtsmæssigt at etablere et lidt for højt beredskab end et lidt for lavt beredskab. Samtidig skal der hurtigt kunne ændres på beredskabet i nedadgående retning for at undgå ressourcespild (Beredskapsstyrelsen, 2015, s. 5).

Som det fremkommer av ovennevnte prinsipper i Norge og Danmark er de forholdsvis like. Det som er viktig å nevne i så henseende er Norges ansvarsprinsipp og Danmarks sektorprinsipp. I begge landene er de ulike sektorer ansvarlig for håndteringen uavhengig av type hendelse. Det konstitusjonelle ansvaret forblir hos den enkelte statsråd som betyr at sektor- og ansvarsprinsippet står like sterkt i Norge og Danmark.

Begreper og teori

Krise

Det er mange definisjoner av krise i normative dokumenter og annen litteratur. Jonas Eriksen beskriver krise som «En situasjon som truer viktige verdier og/eller hindrer ens evne til å utføre viktige funksjoner» (Eriksen, 2017, s. 7). I stortingsmelding 10 beskrives en krise som «en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 26)

Det er empirisk uklart hva som definerer en nasjonal krise og har i forbindelse med undersøkelser ikke avdekket et offentlig dokument som beskriver dette fenomenet. Ifølge masteroppgaven til Lars Aune –

Politiet i nasjonal krisehåndtering - kan en nasjonal krise beskrives ut fra Meld. St. fra 2013 stortingsmelding 13 - *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen* - på følgende måte:

1. En krise som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere politidistrikt
2. En krise som representerer et helt spesielt tilfelle, som for eksempel av vesentlig nasjonal betydning eller hvor PODs deltagelse kan være avgjørende for gjennomføringen av politioperasjonen.
3. En krise som aktiverer JD sin rolle som lederdepartement eller gjennom sitt konstitusjonelle ansvar og som gjennom rolle og ansvar setter krav til involvering av politiet (Aune, 2019, s. 60).

I et paper som ble presentert for 22.- juli kommisjonen den 13. mars 2012 av Bjørn Ivar Kruke hevder han at de fleste definisjoner på kriser peker på kriser på et mer aggregert nivå, hvor han vektlegger særlig to definisjoner:

Perioder med uro og kollektiv stress, som forstyrrer hverdagen og truer sentrale verdier og strukturer i et sosialt system i uventede og ofte uforståelige måter og en alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger (Rosenthal, Charles et. al referert i Kruke, 2012, s. 7-8).

Videre påpeker Ole André Bråten at det er en rekke definisjoner av hva en krise er, men at det er flere hovedkomponenter som går igjen i de fleste definisjonene:

- Det er lite sannsynlig at hendelsen vil inntreffe
- Når den inntreffer, har den stor innvirkning
- Hendelsen oppstår plutselig, uventet og uønsket
- Hendelsen skaper et betydelig psykologisk stress
- Vurderinger og handling må gjennomføres hurtig
- Dersom man ikke handler, kan det oppstå uopprettelig skade
- Det er usikkerhet rundt hendelsens årsak, dens effekt og hvordan den kan håndteres (Bråten, 2014, s. 9-10).

I forhold til beskrivelsen innledningsvis om de ulike nivåene i det nasjonale beredskapssystemet og ulike definisjoner av krise og hovedkomponentene som går igjen, og at nasjonale myndigheter ikke har definert hva en nasjonal krise er, definerer jeg en nasjonal krise som:

En uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller nasjonen som rammes, som involverer to eller flere forvaltningsnivåer, har vesentlig nasjonal betydning, er sektor- og grenseovergripende og som nødvendiggjør ressurser utover normal drift.

Denne definisjonen passer til terror hendelsen den 22. juli og pågående Covid-19 pandemien. Dette fordi hendelsen involverer flere forvaltningsnivåer, er av vesentlig nasjonal betydning, har høy grad av usikkerhet, har potensialet for uakseptable konsekvenser, er sektor og grenseoverskridende og nødvendiggjør ressurser utover normal drift. Dette er viktig for å svare ut problemstillingen.

Krisehåndtering

I Meld. St.10 fra 2016 beskrives det at god håndtering forutsetter god beredskap og at de som skal håndtere krisen har nødvendige fullmakter. I håndteringen inngår det å observere å analysere, beslutte, kommunisere, tildele ressurser og eventuelt sikre bevis. Som håndtering regnes både håndtering av hendelser som har inntruffet, og håndtering ved akutt fare for at slike hendelser kan inntreffe. Videre defineres krisehåndtering som: «Summen av tiltak som iverksettes når en krise har inntruffet, for å begrense skadene og bringe krisen til opphør» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 26).

For å kunne svare på forskningsspørsmål 2 i oppgaven, er det av betydning å se på de ulike fasene en krise består av. Det er flere forskere som har ulike faseinndelinger av en krise (Turne 1976; Ursano, McCaughey et al. 1994; Olson 2000, Olsen et. al. 2005; Rake 2008; Kruke 2010, referert i Kruke 2012), hvor det i denne oppgaven vektlegges å dele de inn i tre ulike faseinndelinger: førkrisefasen, akutt krisefase og etterkrisefase.



Fig 7. Krisefasene som en sirkulær prosess (Kruke, 2012, s. 8)

Den vanligste måten er å presenter fasene i en lineær prosess, mens andre forskere hevder at det er en sirkulær prosess (Olson 2000 og Kruke 2010, referert i Kruke 2012), hvor man alltid vil komme tilbake til en førkrisefase. Ikke lik den man sto i før krisen, men en ny førkrisefase hvor man har tatt til seg læring som gjør at en forhåpentligvis evner å kunne håndtere en ny krise på en bedre måte. Etter en krise hvor man på nytt står i en førkrisefase kan det medføre at vi er mere oppmerksomme på kritiske signaler, at organisasjonene er bedre forberedt og at man eventuelt har organisert seg på en annen måte.

Det er en meget klar sammenheng mellom hva som gjøres av forebygging og beredskapsforberedelser i en førkrisefase, og mulighetene for en effektiv håndtering av de kriser som likevel utvikler seg og selv om det i etterkant er mye fokus på håndteringen av den akutte krisefasen, hvor krisen utfolder seg, så vil kvaliteten på krisehåndtering i den akutte fasen være helt avhengig av hva som er gjort i forhold til forebygging og forberedelse i førkrisefasen (Kruke, 2012, s. 8).

Kjerne i denne studien handler derfor om hva som er gjort i førkrisefasen i forhold til endring av strukturen på nasjonalt operasjonelt nivå, som også beskrives i NOU:2019/13 innledningsvis.

Krisehåndtering i den akutte krisefasen er en test på kvaliteten og relevansen til planverket, samt de planlagte og trente strukturene for krisehåndtering. Selv om det er gjort et godt arbeid i førkrisefasen, i forhold til beredskapsplanlegging, beredskapsoppbygging, kompetansebygging og trening av ressurser, så vil det alltid være et behov for tilpasning til krisen. Fleksibilitet og improvisasjon er nøkkelord i krisesituasjoner.

Etterkrisefase er den fasen hvor det gjennomføres en evaluering, som på mange måter handler om å kunne beskrive utviklingen og håndteringen av hendelsene. Hvordan ble hendelsen håndtert i forhold til samfunnets forventninger, organisasjonens oppdrag, etablerte strukturer, kunnskap og kompetanse, med mer. Evner organisasjonen å ta til seg læring og endres seg etter tidligere hendelser og øvelser hvor det er beskrevet læringspunkter? For den sittende regjering er dette en viktig og nødvendig strategi for arbeidet med samfunnssikkerhet i henhold til samfunnssikkerhetskjeden. I forhold til Norske myndigheters håndtering av Covid-19 pandemien, blir det spennende og utviklende å lese evalueringen som er besluttet gjennomført på et senere tidspunkt, og som muligens kunne hatt overføringsverdier til denne studien. Videre er det av betydning at tiltak iverksatt fortløpende evalueres i forhold til om de gir ønsket effekt eller ikke.

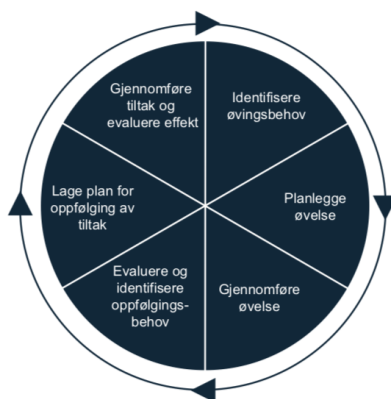


Fig 8. Lærings sirkelen, Meld. St. 10 fra 2016 – gjelder også etter hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet, s.140)

Det vektlegges at funn og læringspunkter fra evalueringer skal følges opp gjennom en egnet tiltaksplan som skal være ledelsesforankret. Videre skal ikke oppfølgingen anses som avsluttet før alle punktene i tiltaksplanen er fulgt opp på egnet måte og effekten av tiltakene testet og evaluert (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, kapittel 12).

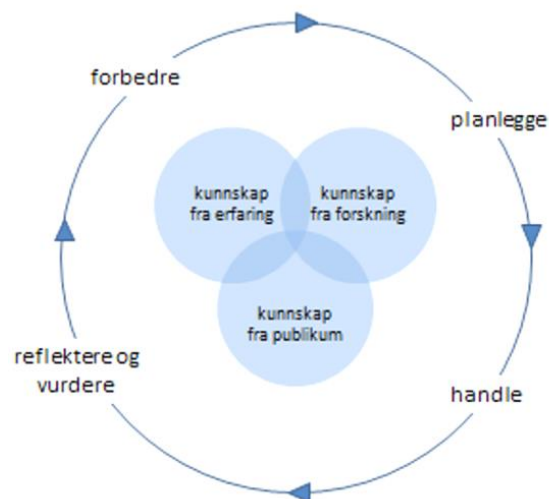


Fig 9. Kunnskapsbasert erfaringslæring (Politiet, 2014, s. 22).

For å jobbe kunnskap- og erfaringsbasert er man avhengig av en systematisk tilnærming. Kunnskapsbasert erfaringslæring er en kontinuerlig læringsprosess der mange elementer er knyttet sammen i en lærings sirkel som inneholder fire faser og som ikke er strengt atskilte, men likevel angir en bestemt tidsrekkefølge. Å utøve kunnskapsbasert praksis er å ta faglige avgjørelser basert på systematisk innhentet forskningsbasert kunnskap, erfaringsbasert kunnskap og publikums ønsker og behov i den gitte situasjon (Politiet, 2014). Når en ser denne sirkelen i sammenheng med lærings sirkelen utfyller de hverandre på en god måte. Det som ikke fremkommer tydelig i sirkelen om kunnskapsbasert erfaringslæring er evaluering av effekten av endrede og gjennomførte tiltak. Det er vesentlig for å se om de endringene som er gjort gir en ønsket effekt. Dette er også momenter som er gjeldende under krisehåndtering, tiltak skal fortløpende vurderes i forhold til om de gir ønsket effekt eller ikke.

Situational Awareness/situasjonsforståelse

For å gjøre de riktige beslutningene og prioriteringer i forbindelse med samordning og koordinering av den operative innsatsen er beslutningstagere avhengig av tilgang på rettidig informasjon, sammensette den, analysere den og å forstå den. I de ulike profesjonene benyttes begreper som situasjonsbilde, situasjonsforståelse og situational awareness (SA). Betyr disse begrepene det samme, forstås de ulikt, i hvilken kontekst benyttes de, og benyttes de ulikt i ulike kontekster?

Mica Endsley beskriver SA som: «The perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning, and the projection of their status in the near future» (Endsley, 1995, s. 36).

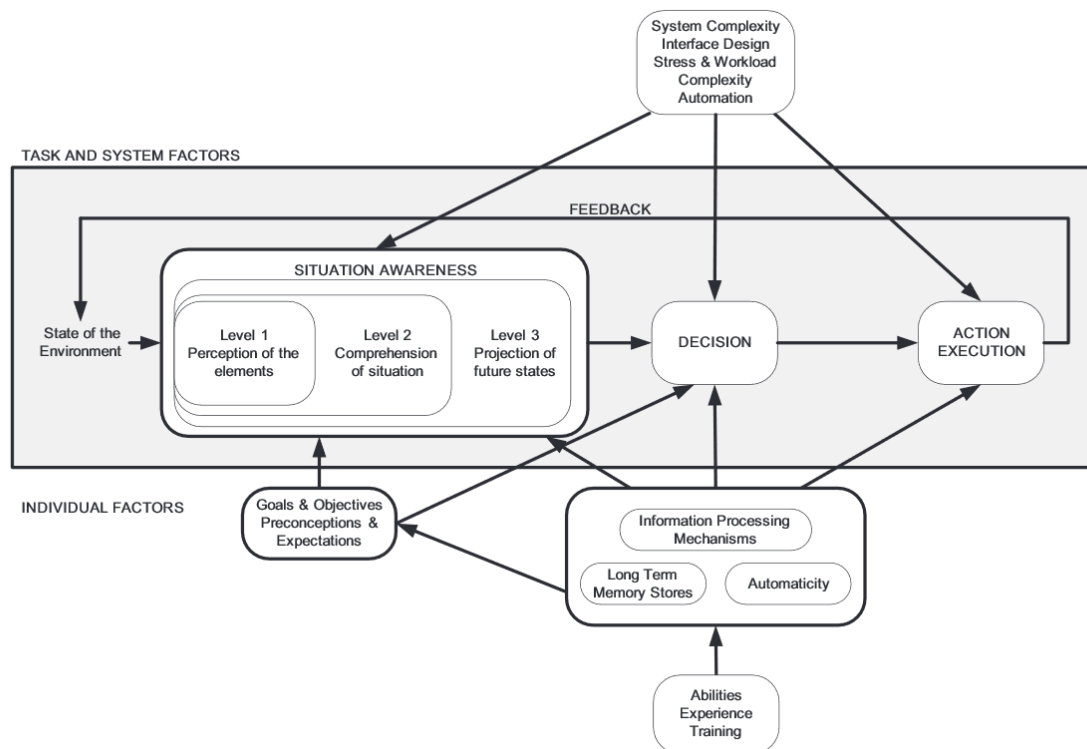
Videre deler Endsley SA i tre ulike nivåer:

Nivå 1: Perception of the elements in the environment - deteksjon av kritiske signaler i miljøet – skaffe seg relevant informasjon» (Endsley, 1995, s. 36.).

I håndbok om krisehåndtering definerer Ole André Bråten persepsjon eller opplevelse av situasjonen som «den dynamiske prosessen der vi sanser, oppfatter, vurderer og handler» (Bråten, 2014, s. 30)

Nivå 2: Comprehension of the current situation – forståelse av den nåværende situasjonen - «SA goes beyond simply being aware of the elements that are present to include an understanding of the significance of those elements in light of pertinent operator goals» (Endsley, 1995 s. 37).

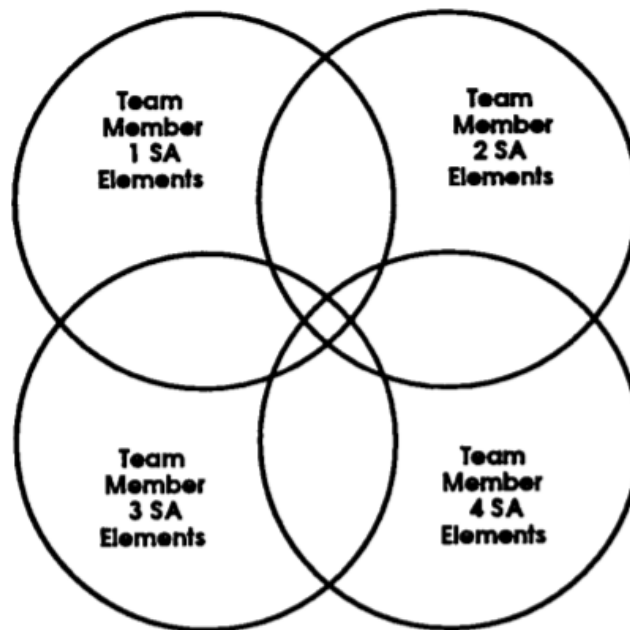
Nivå 3: Projection of future status – «The ability to project the future actions of the elements in the environment – at least in the very near term – forms the third and highest level of SA» (Endsley, 1995 s. 37). Som betyr at en må evne å forutse fremtidige hendelser i nær fremtid ved å kombinere kunnskap og forståelse og forutse implikasjoner av hendelsene.



Figur 10. Endsley (1995, s. 35)

Det er viktig med god og rettidig informasjonsflyt, men også inneha rett bestiller kompetanse, mellom de ulike nivåene for å kunne skaffe seg en best mulig situasjonsforståelse. Som Endsley beskriver i sin teori handler det om å evne å detektere kritiske signaler i miljøet, altså skaffe til veie relevant informasjon som har betydning for din virksomhet og ansvarsområde. Videre skape forståelse for den nåværende situasjonen, hvor Endsley poengterer at situasjonsforståelsen går ut over det å bare være

klar over de elementene som er til stede som inkluderes i forståelsen, men betydningen av disse elementene i lys av virksomhetens samfunnsoppdrag. I tillegg skal man forutse fremtidige hendelser i nær fremtid ved å kombinere kunnskap og forståelse og forutse implikasjoner av hendelsene. Dette er spesielt viktig for å kunne fatte de riktige beslutningene og iverksette de riktige tiltakene.



Figur 11. Endsley (1995, s. 39).

Hvert team medlem prosesserer sin egen situasjonsforståelse innenfor eget ansvarsområde. Denne informasjonen bør deles med de andre i temaet, slik at teamet i sin helhet har en bedre forståelse av den totale situasjonen. Figuren viser hvor viktig deler av informasjonen fra de ulike teammedlemmene med ulikt ansvarsområde er overlappende, mens største delen av informasjonen ikke er det. Den må distribueres til de andre slik at temaet samlet kan gjøre de riktige vurderingene og beslutningene i forhold til helheten – en holistisk¹ tilnærming. Hvis ikke dette fungerer kan teammedlemmene trekke i ulik retning, ha ulike mål, som igjen kan føre til ineffektivt samarbeid og feil oppdragsløsning. Dette er også gjeldende mellom de ulike aktørene som håndterer en kris. Begrenset eller feil situasjonsforståelse kan øke muligheten for feil fokus og eventuelle feil vurderinger av hvilke tiltak som skal iverksettes for å avverge eller begrense pågående handlinger.

I følge Endsleys modell er situasjonsforståelse et kognitivt begrep og det er subjektivt, som betyr at det er ferskvare – øyeblikks kunnskap som er avhengig av jevnlig oppdatering. Det er individet selv

¹ Holisme (fra gresk ὅλος holos, hel, fullstendig) er en filosofisk eller vitenskapsteoretisk retning der hovedessensen kan oppsummeres slik: «Helheten er mer enn summen av dens deler.» (Wikipedia)

som besitter det. Men, et viktig moment under samhandling er hvordan personer distribuerer sin situasjonsforståelse videre til de andre teammedlemmene. Det som derfor avgjørende er hvordan teammedlemmene vet det som de andre teammedlemmene vet og andre samvirkeaktører vet. En direkte motsigelse til Endsleys modell på situasjonsforståelse beskrives som distribuert situasjonsforståelse (Distributed Situational Awareness – DSA):

DSA approaches are based on the notion that in order to understand behavior in complex systems it is more useful take the system itself as the unit of analysis and to focus on the interactions between the parts of the system and the resultant emerging behavior rather than study its parts in isolation” (Ottino, 2003, referert i Salmon, Stanton, Walker & Jenkins, 2009, s. 57)

Situasjonsforståelse på et systemnivå er lik distribuert situasjonsforståelse. Kollektiv bevissthet til hele systemet og produkt av systemets atferd - situasjonsforståelse blir dermed ikke bare summen av individuell situasjonsforståelse. Dette vil kunne gi gevinst i team ved komplekse hendelser. Videre hevder DSA tilhengere at SA eksisterer på systemnivå og kan sees på som en fremtredende egenskap i samarbeidssystemer. «DSA is therefore taken to be the collective awareness of the entire system, a characteristic of the system in which the team is working and a product of the systems behavior» (ibid, s. 58).

Dette er to teorier som vil være grunnleggende å benytte under drøftingskapittelet for å se på om ulike organisatoriske strukturer har ulik tilnærming til individuell tilnærming til situasjonsforståelse i et tredelt nivå og distribuert situasjonsforståelse på et systemnivå. Videre defineres her situational awareness og situasjonsforståelse likt.

Situasjonsbilde

Situasjonsbilde er ulikt beskrevet i teorien. I en rapport fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) beskrives situasjonsbilde på følgende måte:

Med et situasjonsbilde menes et sett med data fra sensorer og andre kilder produsert for å støtte én eller flere beslutningstakere/effektorer. Situasjonsbildet er det samlede informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn for det som presenteres til brukeren, og ikke det som vises for brukeren på en skjerm eller lignende (Forsvarets forskningsinstitutt, 2004).

Samordning og koordinering

Ifølge Anne Lise Fimreite og Per Lægreid kan samordning analyseres ut fra flere dimensjoner. Den første dimensjonen er retning hvor samordningen er vertikal eller horisontal. Den andre dimensjonene kan analyseres i forhold til hvilke relasjoner den omfatter, om det er interne eller eksterne relasjoner. Vertikal samordning handler om samordning mellom ulike nivåer og horisontal samordning om samordning mellom aktører på samme forvaltningsnivå (Fimreite & Lægreid, 2004). Denne studien vil fremheve horisontal samordning på nasjonalt operasjonelt nivå, men vil kunne påvirke samordningen vertikalt i forhold til hvilken organisatorisk struktur det tas utgangspunkt i og betydningen av

informasjon deling mellom nivåene. Videre vil den omfatte både intern og ekstern samordning, da begge er viktige for å skape forståelse for hvilken situasjon en står ovenfor og hvilke aktører som trenger å samordnes for å håndtere en hendelse mest effektivt til det beste for befolkningen.

I krisehåndtering er samarbeid mellom og i organisasjoner utfordrende og vanskelig å lykkes med i praksis (Boin, Stern & Sundelius 2005, s. 56-63, referert til i Hafting 2017, s. 34). De vektlegger betydningen av kommunikasjon i koordineringen av kriser og angir tre vilkår for å kunne lykkes. For det første må eier av informasjonen være motivert for å dele informasjonen og ha tillitt til den, for det andre krever kommunikasjon kunnskap og midler som tekniske hjelpemidler, stabsstøtte etc. for at det skal ha effekt. For det tredje, under krisehåndteringen, er det nødvendig å strukturere informasjonsdelingen mellom aktørene. En slik struktur kan være i form av et fastsatt møte- og rapporteringshjul. Hvis ikke dette skjer er det en risiko for at koordineringen bryter sammen.

Videre beskriver Hafting at i litteraturen bruker fagfolk ofte begrepene koordinering, samordning, samarbeid og samvirke med samme meningsinnhold, hvor han hevder at det imidlertid er en forskjell i betydningen fordi «koordineringen er et allment begrep ved at deler som står i motstrid til hverandre best mulig blir tilpasset en helhet. Koordinering betyr avveininger og kompromisser mellom parter som har motstridende syn på et saksforhold, som for eksempel håndteringen av kriser» (Hafting, 2017, s. 35).

Tidligere Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) - nå Digitaliseringsdirektoratet - definerte begrepet slik: «Med samordning sikter vi her til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre» (Direktoratet for forvaltning og ikt, 2014, side 14).

Videre skrev Hafting;

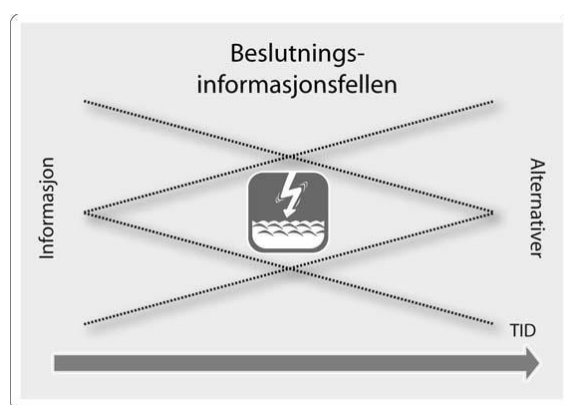
Samordning og samvirke betyr at beredskapsorganisasjoner er pålagt av offentlige myndigheter å følge lover, regler og instruksjoner (Jacobsen 2004, s. 82). Ledere og medarbeidere er tvunget til å planlegge, iverksette og evaluere egen innsats av ressurser i en krise i forhold til andre organisasjoner for at effekten skal bli størst mulig (Hafting, 2017, s. 34)

Beslutningstaking

I henhold til samfunnsikkerhetskjeden skal det jobbes kunnskaps-, forsknings- og erfaringsbasert. Innen dette domenet er det konstruert en rekke modeller innenfor beslutningstaking og krisehåndtering for å systematisere og analysere informasjon. I dette kapittelet vil det presenteres noen modeller for beslutningstaking og mulige beslutningsfeller som jeg mener er relevant. Det er her også en rekke andre teorier som kan være aktuelle, som kan benyttes i eventuell videre forskning.

Uavhengig om beslutningene fattes i hver enkelt sektor eller i et fast organisatorisk organ hevder Klein (1998) at det er faser i beslutningsprosessene som blir fulgt uansett hvilke beslutninger som tas og hvilken modell som benyttes. Forskjellen vil være i variasjon av fasenes varighet og viktighet. I det følgende vil fire generiske faser beskrives:

- **Identifisere problemet:** innhenting av informasjon og tydelig formulering av mål. Dette er en viktig fase og slurv kan medføre feilfordeling av ressurser og manglende grunnlag for å vurdere om beslutningene lever opp til forventningene
- **Generering/utvikling/lage løsning(er):** videre innhenting av informasjon og tilgang på informasjonen fra forrige fase. Dette i tillegg til virkemidler og ressurser vil kunne påvirke ulike valg av handlingsalternativer. Hva er den mest hensiktsmessige løsningen?
- **Evaluering av løsningsforslag:** Hvilken betydning har de ulike løsningsforslagene for risikoaksept og gjennomførbarhet? De ulike handlingsalternativene bør simuleres, mens andre ganger kan det være tilstrekkelig å resonnerer seg igjennom de ved å bruke visuell forestillingsevne, tidligere erfaringer, kunnskap og kompetanse.
- **Utføre handling:** For å operasjonalisere beslutningene som er tatt er man avhengig av at de sentrale aktørene forplikter seg til dem. Det er derfor av betydning å involvere de relevante aktørene i de ulike fasene gjennom beslutningsprosessene (Klein, 1998, s. 127)



Figur 12. Modell av beslutningsinformasjonsfellen (Eide og Johnsen, 2006, referert til i Aune, 2019, s. 19).

Denne teorien har tidligere vært anvendt ved forskning på politiet i nasjonal krisehåndtering (Aune, 2019). Her fremkommer det at mangel på relevant informasjon i kombinasjon med behovet for nødvendig ressursdisponering danner grunnlag for beslutningsprosesser som kan ha stor betydning på innsatsressursenes handlingsrom.

Hastighetskrav og konsekvenser er momenter som gjør at disse prosessene avviker fra de beslutningsprosesser som daglig er gjeldende på både nasjonalt operasjonelt nivå og strategisk nivå (Politiets beredskapssystem I) beslutningene må tas i en balanse mellom tilgjengelig informasjon og handlingsalternativ. Venter man for lenge vil det ende i katastrofe (Aune, 2019, s. 19)

De ulike direktoratene har forvaltning som hovedoppgave. Dette kompliseres når beslutninger skal fattes raskere enn normalt og hvor det ofte vil være mangel på tilstrekkelig informasjon. Det er derfor av stor betydning at de som er satt til å lede under kriser, uavhengig av nivå, men spesielt de som ikke til daglig håndterer kriser, er bevist beslutningsinformasjonsfellen. Ved å vente for lenge vil handlingsalternativene minskes.

Organisasjonsstruktur og -design

Organisasjonsstruktur og -design er to viktige begreper i forhold til hvordan organisasjoner etableres og utformes. Ofte flyter de to begrepene over i hverandre og det er derfor nyttig å ha klarhet i hva forskjellen består i, for bedre å kunne forstå logikken i hvorfor og hvordan en organisasjon bygges opp. Kaufmann og Kaufmann beskriver et bilde som griper både forskjeller og gjensidighet mellom fenomenene struktur og design, ved å skille mellom begrepene anatomi og fysiologi. Anatomi handler om hvordan en organisme er oppbygd, mens fysiologi er læren om hvordan en organisme fungerer. Dette eksemplifiseres ved bruk av menneskekroppen der organene er anatomi, mens fysiologi handler om hvordan de ulike organene fungerer hver for seg og sammen for å møte kroppens behov og for å virke optimalt i forhold til sine omgivelser. I forbindelse med organisasjonsteori kan en derfor si at organisasjonens struktur er dens «anatomi» og er ofte illustrert skjematisk. Mens organisasjonsdesign handler om hvordan de ulike funksjonen fungerer alene og sammen, altså organisasjonsdesign handler om «fysiologi» (Kaufmann og Kaufmann, 2013, s. 42). På operasjonelt nasjonalt nivå er de ulike organisasjonene og virksomhetene strukturert og designet for å løse sine samfunnsoppdrag. I tillegg er de pålagt gjennom lover, instruksjer og prinsipper å samhandle og samvirke med hverandre. Dette er komplisert, ref. henvisning til tidligere teori og forskning. NOST ble opprettet for å styrke koordineringen av den operative innsatsen. Struktur og design gjenspeiler her hovedoppgavene som er beskrevet i instruks og planverk. Et annet spørsmål når struktur og design er besluttet, hvordan få dette til i praksis og hva er viktig å fokusere på?

Team

For å kunne håndtere en nasjonal krise og andre komplekse hendelser er dette oppgaver en ikke klarer alene, men som flere må løse sammen. Det å utføre oppgaver i fellesskap er også et virkemiddel for å utføre oppgaver raskere. I tillegg vil et slikt samarbeid ofte gi nye muligheter ettersom personer med ulik kunnskap og ferdigheter kan motivere og supplere hverandre, effektivisere og skape bedre prestasjoner. Med økt grad av spesialisering er team blitt og er et viktig verktøy for å kunne håndtere

sammensatte og komplekse problemstillinger sikkert og effektivt. Team blir derfor ofte brukt til å mestre kritiske oppgaver, og spesielt når man skal håndtere kriser. «Teamarbeid kan defineres som dynamiske, samtidige og gjentakende prosessmekanismer som hindrer eller medvirker til teamprestasjoner og teamresultater» og «Personer som arbeider i team, må derfor inneha kompetanse til å utføre sine individuelle oppgaver og til å samhandle med andre teammedlemmer» (Eriksen, 2017 s. 19).

Det å jobbe teambasert er en arbeidsform med rask utbredelse. Dette reflekterer en dypere erkjennelse om at team gir løfter om bedre resultater enn det man får til gjennom individuell ytelse og mekanistisk organisering av arbeidet. Kaufmann og Kaufmann definerer team som «en organisert oppgavefokustert høyytelsesgruppe» (Kaufmann og Kaufmann, 2013, s. 241). Her er medlemmene aktivt avhengig av hverandre og deler felles ytelsesmål hvor det er snakk om et direkte og ofte meget nøye koordinert samspill for å få tingene gjort. Videre er det av betydning for et team at det oppnås en synergieffekt.

3.5 Oppsummering av prinsipper, begreper og teori

Krisehåndteringsprinsippene i Danmark og Norge reflekterer den førende politikken. Politikken på dette området i begge landene som beskrevet er forholdsvis lik og kan derfor i det videre legges til grunn som et likt utgangspunkt i drøftingskapittelet. Forskjellen her er Danmarks etablering av det femte prinsippet – handlingsprinsippet – som oppleves som fornuftig og spesielt i dagens samfunn med en langt større sårbarhet innenfor ulike samfunnskritiske funksjoner.

Når normative dokumenter etableres og regjeringen vil føre en bestemt politikk, kan det være formålstjenlig at de ulike begrepen defineres, slik at de ulike virksomheter har lik forståelse for begrepenes betydning. Dette vil avhjelpe i håndteringen av ulike hendelser. I tillegg er det viktig at det er utvikling innenfor dette området, hvor begreper kan endre form og innhold på sikt.

Ifølge Meld. St. fra 2016 er krise definert, men ikke en nasjonal krise, situasjonsforståelse og situasjonsbilde. Videre er ikke begrepene samordning og koordinering definert og hvilke eventuelle forskjeller det er mellom de begrepene. Dette er begreper som ofte benyttes i beskrivende og drøftende tekster, hvor ulike lesere vektlegger begrepet ulikt i henhold til kontekst. Menneskers persepsjon er likevel ulik og det vil selv om definert vektlegges ulikt, men en felles definisjon vil kunne gjøre samarbeidet enklere. Videre er den beskrevne teorien ovenfor et utdrag som jeg mener er mest relevant for å kunne drøfte de ulike aspekter innenfor problemstillingen, men også svare på problemstillingen. Hensikten med teorien er for å skape en dypere forståelse for de elementer som er av betydning for å håndtere kriser på best mulig måte. Det vil alltid kunne være andre relevante teorier, men det kan videre forskning på området avdekke.

4 Analyse og drøfting

Formålet med dette kapittelet er å analysere og drøfte respondentenes svar på de ulike spørsmålene opp mot beskrevet teori, dokumenter og annen litteratur. Deres vurderinger vil sees i sammenheng med krisehåndteringssystemene i Norge og Danmark. Er dagens organisering formålstjenlig eller er det etter deres vurdering en annen organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå som kan fungere bedre, og som kan gi økt effekt på samordning og koordinering av den operative innsatsen vil presenteres. Studien kunne basert seg på rene dokumentanalyser, men for å se på dette fenomenet i en større og bredere sammenheng, har jeg i tillegg intervjuet fem respondenter som har erfaringer, kunnskap og kompetanse på fagfeltet. Dette er med å bidra til at studien kan få et mer praksis – og virkelighetsnært bilde, samt gi en utvidet forståelse og kunnskap om hvordan samordning og koordinering av den operative innsatsen fungerer og forstås i dag. Det interessante er å se på om det er avvik mellom det som er ønsket, forventet eller pålagt og det som faktisk praktiseres. Videre vil det være viktig å se om dette avviket er stort eller lite, eller ikke aktualiserer seg. Disse vurderingene gjør respondentene utfra sin erfaring innenfor det myndighetsnivået og fagområdet de representerer.

I løpet av arbeidet med studien har jeg opparbeidet meg et omfattende datagrunnlag, empiri, som har vært krevende å systematisere og trekke veksler på i dette kapittelet. Analysen og drøftingen er derfor inndelt i temaer som delvis gjenspeiler strukturen i intervjuguiden. I noen tilfeller kom respondentene med viktige momenter som kunne vært under et annet tema. Det presenteres derfor der det er naturlig og uavhengig av tematikk, for at viktige momenter ikke utelates eller blir fragmentert. Videre kom enkelte av respondentene inn på andre temaer som ikke intervjuguiden dekket. Disse er tatt med da dette har tilført nye perspektiver til studien og gir en videre forståelse av utfordringsbildet.

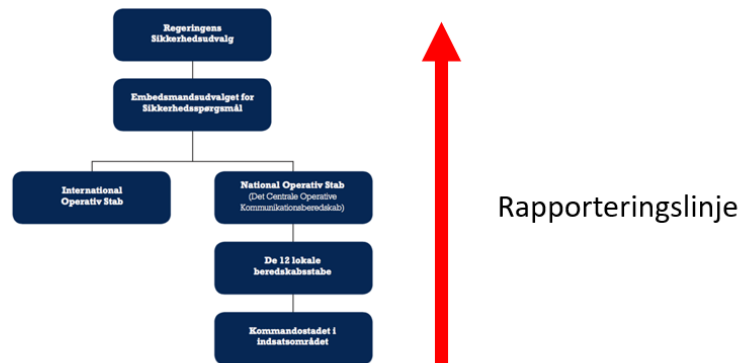
Respondentene benyttet ulike eksempler fra hendelser og øvelser for å underbygge og styrke forståelsen av hva de mener. Under enkelte av temaene gjentas derfor de samme eksemplene, men i en annen kontekst.

Innledningsvis vil den danske modellen NOST presenteres for senere å kunne sammenlikne og drøfte denne modellen opp mot de norske respondentens svar. Deretter vil de norske respondentenes forståelse av de ulike begrepene presenteres og drøftes da dette har betydning for helhetsforståelsen.

4.1 National Operativ Stab - NOST

Bakgrunnen for opprettelsen av NOST i Danmark var at opprinnelig struktur ikke fungerte i henhold til intensjon og da spesielt i forhold til koordineringen av den operative innsatsen. Utslagsgivende for behovet om å opprette en ny struktur var terrorhendelsen 9/11 2001 og tsunamien i 2004. På bakgrunn av dette besluttet Regjeringen i Danmark å opprette NOST som en egen enhet for å kunne ivareta innbyggerne og nasjonens sikkerhet på en mer hensiktsmessig måte. Tidligere fungerte samhandlingen på operasjonelt nasjonalt nivå «ad-hoc», ved at de aktuelle sektorene samhandlet innsatsen tilfeldig ut fra hendelsens karakter. Regjeringen opplevde at dette ikke var en god og varig løsning på en viktig utfordring for nasjonen.

NOST er lagt til Rikspolitiet i Danmark som har ansvaret for å stille med lokaliteter og sekretariatsfunksjoner ved hendelser og andre administrative møter. Det er faste møterom som ikke benyttes av andre og sekretariatet er alltid tilgjengelig. Stabssjefen i NOST har 15 års erfaring som leder av NOST, og var med under opprettelsen. Han har tidligere lang erfaring fra politiet, har fortsatt politimyndighet, men som stabssjef av NOST representerer han ikke Rikspolitiet. Det vil si at under hendelser stiller Rikspolitiet med egne representant for å ivareta politiets oppgaver, på lik linje med de andre faste medlemmene. Han var tydelig på at oppgavene tillagt NOST er av strategisk karakter og rapporterer direkte til Embedsmandsudvalget for sikkerhetsspørsmål (ES) og Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). Dette for å sikre at dette nivået raskt og effektivt skaffer seg en tilnærmet lik situasjonsforståelse som NOST. Den informasjonen danner grunnlag for de beslutninger dette nivået har ansvaret for. Rikspolitiet ble valgt som arena for NOST, fordi de lokale tverrgående stabene i de ulike politidistriktene allerede rapporterte til Rikspolitiet. Videre utdypet han dette med at innsatsleders kommandoplass rapporterte til den tverrgående staben i politidistriktet. Totalt sett så er det kun en fast rapporteringslinje.



Figur 3 – ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet i Danmark (Beredskapsstyrelsen, 2015, s. 3)

Fig. 13. Egendefinert skisse med utgangspunkt i fig. 3 i masteroppgaven – enkel rapporteringslinje.

Han var enig i Regjeringens beslutning om at det organisatorisk var den mest hensiktsmessige å legge NOST til Rikspolitiet og at løsningen erfaringsmessig har fungert etter intensjonen. I Norge kan NOSTs plassering hierarkisk sammenliknes med det operasjonelle nasjonale nivået, som består av alle direktorater og andre statlige etater direkte underlagt departementene. Den norske organiseringen er illustrert i figuren nedenfor. Danmarks tidligere organisering likner på slik det er i Norge i dag.

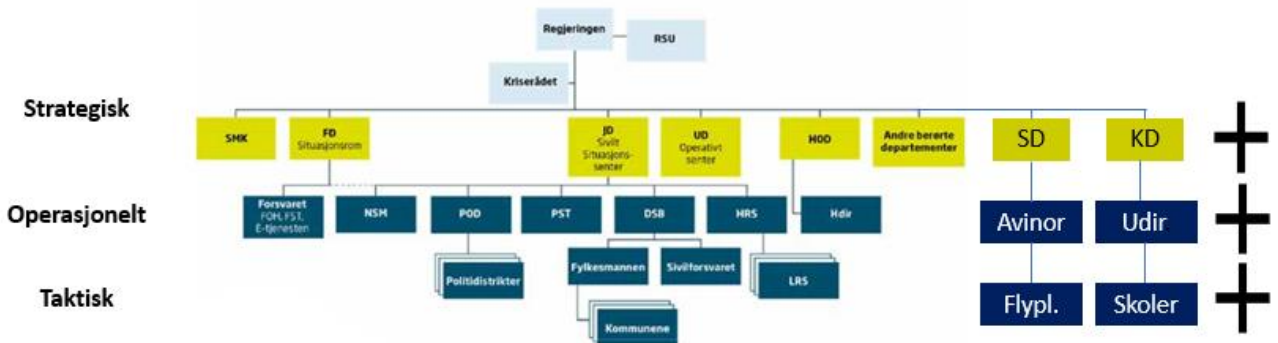


Fig. 14. Egendefinert skisse som illustrerer kompleksiteten i rapporteringslinjene på de ulike nivåene (ikke uttømmende) i en tenkt hendelse eks. Covid-19.

Modellen illustrerer her kompleksiteten i det Norske rapporteringssystemet. Dette kan oppleves fragmentert og lite stringent i forhold til det danske krisehåndteringssystemet, fordi det er så mange ulike rapporteringslinjer.

Det kan se ut som om NOST ivaretar funksjonen tilsvarende lederdepartementets rolle i Norge. Det er lederdepartementet som har ansvaret, med støtte fra Krisestøtteenheten å informere Kriserådet og Regjeringens sikkerhetsutvalg. I Norge er det et ekstra administrativt nivå før informasjonen tilfaller Kriserådet. Se figur ovenfor. Det kan se ut som om lederdepartementet og Krisestøtteenheten i Norge har det samme ansvaret som NOST har i Danmark, hvor de skal sammenstille og analysere informasjonen fra de ulike sektorene og gi ES og RSU et så godt oppdatert situasjonsbilde som mulig.

Videre opplyste stabssjefen i NOST at det ikke er han som møter som fagperson i ES og RSU, men Rikspolitisjefen. Han deltar i de møtene på videokonferanse (VTC), da hovedoppgaven hans er å lede NOST og kan derfor ikke fratze sin posisjon, da dette kan påvirke håndteringsevnen til NOST. Fordelene med en slik løsning er at NOST opprettholder notoritet og tydelig lederskap under hele håndteringen de ulike hendelsene og krisene. Han mente at; «ulempen kan være at ved deltagelse på VTC bygger en ikke like gode relasjoner til deltakerne i ES og RSU som Rikspolitisjefen har mulighet til». Han fremhevet her at en av suksesskriteriene for samhandling i NOST er at alle medlemmene over tid har blitt godt kjent med hverandre, både i forbindelse med pålagte faste fysiske møter, men også gjennom andre samhandlingsformer utover krisehåndtering. Erfaringsmessig i Norge møter etatsjefene, eller den som er bemyndiget, fra de ulike sektorene som fagpersoner i Kriserådet og RSU for å berike forståelsen av den situasjonen en står overfor.

På spørsmål om hvordan de i Danmark prioriterer og koordinerer den operative innsatsen i hver sektor beskriver han at dette er konsensusbasert. Men vektlegger at stabssjefen har myndighet i en nødrettssituasjon, i henhold til dansk beredskapslovgivning, til å gjennomføre sektorovergrepene beslutninger. I løpet av de 15 årene som stabssjef har han ikke hatt behov for å bruke denne myndigheten; «dette er en mer teoretisert tilnærming enn det er en praktisk tilnærming». Videre bemerket han at det ikke ville være behov for å tillegge stabssjefen annen myndighet enn det stillingen allerede har.

I NOST omtales de faste medlemmene som stabsmedlemmer og at de skal jobbe som et team. Alle skal være løsningsorienterte og sammen jobbe for å finne den beste løsningen for å kunne håndtere den aktuelle hendelsen til det beste for befolkningen. Dette samsvarer godt med den teoretiske tilnærmingen av det å jobbe i team (Kaufmann og Kaufmann, 2013). Videre var stabssjefen opptatt av at NOST ikke bare ble benyttet under hendeshåndtering, men også under og i planfaser. Han eksemplifiserte dette som ved større VIP besøk, idrettsarrangementer og varsel om kraftig uvær. I tillegg nevnte han at NOST i forbindelse med muligheten for spredning av Covid-19 og frem til intervjuet fant sted den 20. februar, hadde gjennomført fire planmøter for å koordinere seg i forhold til

hvordan de skulle håndtere og isolere deler av befolkningen for å hindre videre spredning. Han opplyste om at det er ikke noen konkrete kriterier for når NOST etableres, utover det at hendelsen må involvere nasjonale ressurser. Kommunene besitter kunnskap, utstyr og kompetanse lokalt, som ikke NOST styrer, men vil være et supplement til de nasjonale ressursene. Som et eksempel benyttet han pumpe og redningsutstyr i forbindelse med flomkatastrofer. Danske nasjonale myndigheter innenfor beredskapsstyrelsen og Forsvaret besitter slikt utstyr. NOST vurderer hvor det er mest behov for utstyr og mannskaper og prioriterer deretter ut ifra det. Han forklarte følgende:

Under terrorhendelser besitter ikke politiet båter og helikoptre som kan være avgjørende for å løse situasjonen på en best mulig måte. Da er det ikke slik at det første politidistriktet som ønsker den kapasiteten får ressursen. De lokale beredskapsstabene melder inn behovet til NOST som samlet gjør en vurdering hvor de begrensede operative ressursene skal prioriteres og gå i innsats. Hvis de ikke kommer til enighet i teamet, har jeg som stabssjef siste ordet og tar beslutningen.

På oppfølgingsspørsmål om de ulike sektorene ikke har etterkommet beslutning utført av NOST hevdet han at han ikke har opplevd dette, selv om sektorprinsippet gjelder og de står fritt til å bestemme noe annet. Han nevnte videre at NOST har tre beredskapsnivåer: «Nivå 1 - informasjonsberedskap, nivå 2 - stabsberedskap og nivå 3 – operasjonsberedskap». De faste medlemmene og alle andre sektorer som ikke er faste medlemmer kan anbefale at NOST etableres. Det gjøres en konkret vurdering i hvert tilfelle. Det kan også være i forbindelse med politiske- eller befolkningens behov, eller en kombinasjon av begge to. Det er stabssjefen som beslutter om NOST skal etableres og på hvilket beredskapsnivå. Når det er besluttet informasjonsberedskap følger sekretariatet og medlemmenes kommunikasjonsrådgivere spesielt med på mediebilde og rapporteringer fra de ulike sektorene. Hvis stabssjefen ser behov for at de skal heve beredskapen, sammenkalles medlemmene til et stabsmøte. Medlemmene har en time på seg til å møtes i de faste lokalene, som er hos Rikspolitiet. I stabsmøte blir de enige om hvor ofte de skal møtes, eller om situasjonen er av en slik karakter at de går over i operasjonsberedskap. Når de er i operasjonsberedskap er alle medlemmene og eventuelt «ad-hock» medlemmer fysisk tilstede til enhver tid. De går 12 timers vakter frem til situasjonen har normalisert seg og daglig beredskap kan gjenopprettes. I tillegg har alle de faste medlemmene egne kommunikasjonsrådgivere eller som det heter i Danmark – presseansvarlige som en sidestab til NOST – Det Centrale Operative Kommunikationberedskap (DCOK) (Beredskapsstyrelsen, 2015, s. 7). Hovedansvaret til denne staben er å uttale seg til media med et felles budskap. Han forklarte at; «det er ikke slik at myndighetene lurer på hvem som skal uttale seg, det er NOST ved hendelser som er innenfor NOST sitt mandat».

I tillegg til at NOST mottar informasjon fra den tverrgående staben lokalt, mottar stabsmedlemmene informasjon fra sin egen sektor, som kan berike situasjonsforståelsen. Denne informasjonen deles med de andre under stabsmøtene. Sekretariatet er ansvarlig for å sette dette sammen og analysere den. I

følge Endsleys teori (1995) om situasjonsforståelse (SA) og Salmon et al. (2005) sin teori om distribuert situasjonsforståelse (DSA), kan det se ut som om medlemmene teoretisk samhandler på en slik måte. De kan med dette oppnå situasjonsforståelse på systemnivå, som kan gjenspeile hvordan den danske modellen NOST er organisert. Stabssjefen i NOST forklarte at ulempen med denne tilnærmingen er at det ved enkelte tilfeller kan ta tid å få tak i informasjon fra de andre sektorene, noe som kan utfordre NOST til å fatte raske nok beslutninger. Dette stemmer godt overens med beslutningsinformasjonsfellen (Eid og Johnsen, referert i Aune, 2019) som da kan påvirke NOST sitt handlingsrom. Videre forklarte han at NOST er opprettet kun for å drive kriseledelse. I Norge er de fleste organene på operasjonelt nasjonalt nivå opprettet for å jobbe med forvaltningsoppgaver og da blir krisehåndtering en «bigeskjeft».

4.2 Begrepsforståelse og begrepsavklaring

Intervjuene med de norske respondentene handlet innledningsvis om begrepsforståelse og begrepsavklaring. Ulik forståelse av begreper kan påvirke svarene til respondentene og hvordan dette tolkes og forstås når dette settes sammen til en helhet. Videre kan en avklaring av begreper ha betydning for forståelse av hvordan virkeligheten er, som igjen kan påvirke hvordan problemstillingen og forskningsspørsmålene besvares. I tillegg kunne respondentenes forståelse av begreper påvirke senere svar på andre spørsmål. For den danske respondenten var det innledningsvis ikke like nødvendig med en slik avklaringer, men ble gjort på et senere tidspunkt i forhold til hvordan den danske modellen NOST fungerte.

Situasjonsforståelse, situasjonsbilde og situasjonsbevissthet.

For å gjøre de riktige beslutningene og prioriteringer i forbindelse med samordning og koordinering av den operative innsatsen er beslutningstagere avhengig av tilgang på rettidig informasjon, sammensette den, analysere den og å forstå den. Respondentene ble derfor stilt spørsmål om deres forståelse av disse begrepene, men ble også bedt om å sette begrepene i en kontekst av betydning for de beslutninger som fattes.

Respondentene hadde noe ulik forståelse av begrepene situasjonsbilde, situasjonsforståelse og situasjonsbevissthet. Situasjonsbevissthet ble sjelden eller aldri benyttet som begrep av respondentene, og vil ikke benyttes videre. Stabssjefen i DSB hevdet at situasjonsbilde primært er satt sammen av en virksomhet eller organisasjon og vil være ulike og se noe annerledes ut avhengig av hvilken

virksomhet eller organisasjon som setter det sammen. Han eksemplifiserte dette ved at situasjonsbildene som ble etablert på militær side av FOH og det sivile bilde etablert av DSB i forbindelse med øvelse Trident Juncture (TRJE18²) var ulike, da DSB og FOH har ulike samfunnsoppdrag og er derfor opptatt av- og har behov for ulik informasjon. Videre mente han at det er «mission impossible» å sitte på felles situasjonsbilde med bakgrunn i virksomhetens eller organisasjonens ansvarsområde, men at det å etablere en felles situasjonsforståelse ved å sette sammen de ulike situasjonsbildene er mulig. DSB søker å etablere felles situasjonsforståelse ved å sette sammen de ulike situasjonsbildene til en helhet. På den andre siden beskrev vaktstjef FOH situasjonsbilde som en beskrivelse av det som nettopp har skjedd, et «snapshot» av nå-situasjonen. Stabssjef POD og stabssjef PST hadde den samme tilnærmingen til hva situasjonsbilde er som vaktstjef FOH.

Når det gjelder begrepet situasjonsforståelse utvider stabssjef PST begrepet i forhold til stabssjef DSB, ved å legge til kunnskap om egen virksomhet. Med det mener han at situasjonen forstås utfra det samfunnsoppdraget etaten man representerer skal løse. Han poengterte dette ved at for enkelte etater kan en hendelse oppleves som en krise, mens hos andre etater er det ikke det. Stabssjef POD hadde den samme oppfattelsen ved at man tolker situasjonsbildene ulikt i forhold til sitt eget ståsted, og deretter danner seg en situasjonsforståelse. Videre la han til at dette handler om evnen til «prediksjon» – veien videre - hvordan situasjonen utvikles. I tillegg var han tydelig på at nasjonalt operasjonelt nivå skal ligge lengre fremme enn taktisk nivå i disse vurderingene. Vaktstjef FOH sa følgende; «ved å inneha riktig situasjonsforståelse evner FOH å benytte de knappe ressursene effektivt, på rett sted, til rett tid». Han hevdet videre at FOH er avhengig av å få presentert situasjonsbilder for å forstå situasjonen og gjøre de riktige prioriteringene. For stabssjefen i PST er PST avhengig av å sitte på rett situasjonsforståelse for å kunne gjøre de riktige vurderingene om trusselbilde. PST skal vurdere gjerningspersonenes intensjon, kapasitet, sannsynlighet og hvilken konsekvens handlingen og fremtidige handlinger kan medføre. Stabssjef i DSB påpekte at situasjonsforståelse også må sees i sammenheng med andres etaters situasjonsbilder for å skape en dypere forståelse av situasjonen. Han delte situasjonsforståelse inn i tre faser: «current, mid term og long term».

Ifølge rapporten fra FFI beskrives situasjonsbilde; «som et sett med data fra sensorer og andre kilder produsert for å støtte en eller flere beslutningstagere/effektorer» (FFI, 2014). Respondentene har noe av den samme forståelsen av begrepet som beskrevet av FHI, uten at de forklarer det på samme måte.

² Trident Juncture 2018 - NATO and Norway holding one of the largest military exercises ever held in the country. During some hectic weeks this October and November, around 50,000 participants from all over NATO and its partners were in Norway for the exercise (Forsvaret, 2018)

Videre beskriver FFI situasjonsbilde som; «det samlede informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn for det som presenteres brukeren» (ibid.). Dette tenderer til det respondentene forklarte om at situasjonsbilde er informasjon de mottar og kun informasjon uten at det tillegges forståelse av den informasjonen. Situasjonsbilde kan da forstås som ren rådata uten at den er analysert eller bearbeidet.

Når det gjelder Endsleys (1995) teori om situasjonsforståelse har ikke respondentene hver for seg gitt uttrykk for at situasjonsforståelse består av de tre ulike fasene med samme meningsinnhold – «perception of the elements, comprehension of the current situation og projection of the future states» (Endsley, 1995). Samlet sett kan det se ut som om de har de vært innom de tre fasene, som støtter opp under inndelingen. På den ene siden kan det oppleves som om fase en – «perception of the elements» - har likhetstrekk med definisjonen av situasjonsbilde som det fremkom av stabssjef DSB sin forståelse og beskrivelse. På den andre siden kan forståelsen av situasjonsbilde også være dekkende av Bråtens (2014) definisjon av persepsjonens første to faser, som vektlegger det å sanse og oppfatte en situasjon. Dette samsvarer med vaktssjef FOH sin forklaring av «snapshot», noe som ble støttet av stabssjefene i PST og POD.

Endsleys (1995) andre fase; «comprehension of the current situation», vektlegger forståelse av den nåværende situasjonen i forhold til organisasjonens ansvarsområde. Stabssjefen i PST fremhevet at situasjonsforståelsen også handler om kunnskap om egen virksomhet, hvor situasjonen forstås ut fra det samfunnsoppdraget etaten man representerer skal løse. Stabssjef POD hadde den samme oppfattelsen ved at man tolker situasjonsbildene ulikt i forhold til sitt eget «ståsted» og deretter danner seg en situasjonsforståelse, og at man her derfor kan se en sammenheng mellom Endsleys andre fase og respondentens forklaring. Det som ikke tydelig fremkommer er hva stabssjefen i DSB vektla om fase to «midt herm», om denne fasen hadde betydning for organisasjonens ansvarsområde. Utfordringen blir her muligens at de ulike etatene ikke klarer å se de andres etaters behov og samhandlingsmekanismene kan derfor utfordres.

Endsleys (1995) tredje fase; «projection of the future states», betyr at aktører må evne å forutse fremtidige hendelser i nær fremtid. Stabssjefen i POD hevdet at situasjonsforståelse handlet også om evnen til «prediksjon» - hvordan situasjonen utviklet seg. I tillegg var han tydelig på at nasjonalt operasjonelle nivået skal ligge lengre fremme enn taktisk nivå i disse vurderingene. Videre forklarte stabssjefen i DSB at det var viktig å etablere en fremtidig forståelse på sikt «long term». Vaktssjef FOH og stabssjef PST vektla det å prioritere ressurser og kunne forutse konsekvenser av en handling. Det oppleves som om respondentens forståelse er dekkende for Endsleys tredje fase fordi situasjonsforståelse også handlet om evnen til å se fremover – en strategisk tilnærming.

Videre var det ingen av respondentene som konkret var innom Salmon, Stanton, Walker og Jenkins (Salmon et al., 2009) sin teori om distribuert situasjonsforståelse. Det er mulig at respondentene opplever at de gjør det ubevisst og at det er en del av deres tause kunnskap når de samhandler, men at de ikke forklarte det teoretisk. Det å jobbe på nasjonalt operasjonelt nivå krever oversikt over helheten for å kunne predikere for fremtiden. Situasjonsforståelse på systemnivå er lik distribuert situasjonsforståelse. Med dette menes at aktørene på nasjonalt operasjonelt nivå, må evne å forklare de andre på samme nivå, sin forståelse av situasjonen i forhold til eget ansvarsområde. Ved å være bevisst både Endsleys (1995) modell og Salmon et al. (2009) sin teori, vil dette kunne gi økt helhetsforståelse til den organisasjonen som de enkelte representere og i samvirke med andre. Videre kan en her se en mulighet for endring av Endsleys (1995) teori ved å utvide den, ved å tillegge den Salmon et al. (2009) sin teoretiske tilnærming om distribuert situasjonsforståelse, altså en fire steps modell. Det er derfor mulig å tillegge modellen til Endsley (1995) «level 4» for å kunne bidra til situasjonsforståelse på systemnivå. Da kan beslutningene og iverksetting av tiltak bli mer presise innenfor de ulike sektorene og forhåpentligvis kunne gi mer effekt.

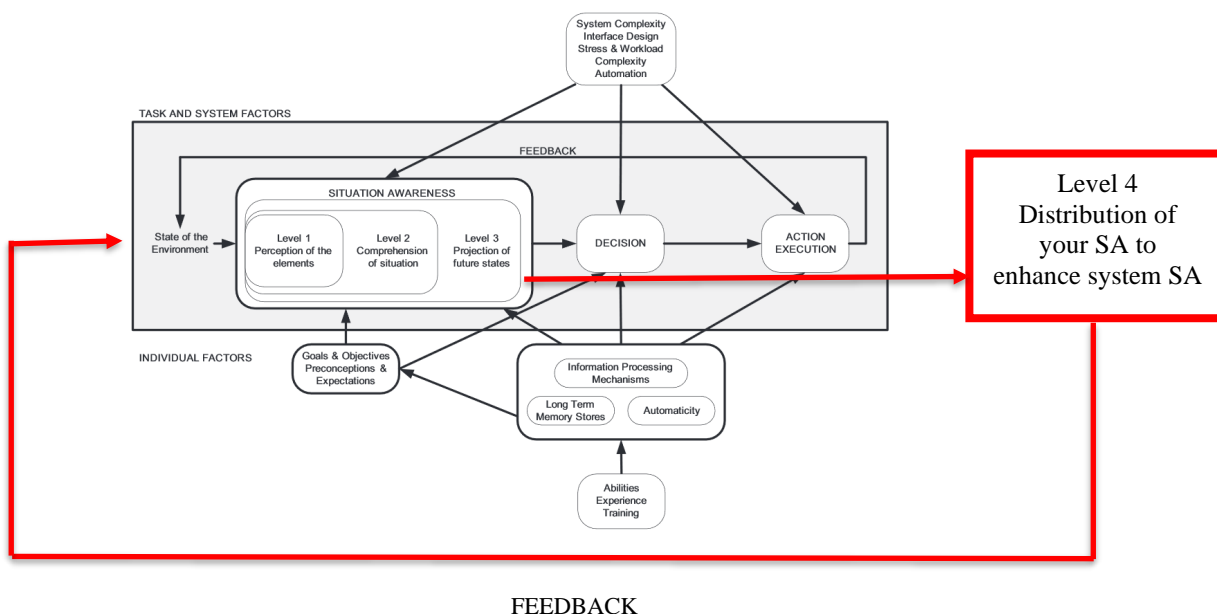


Fig 15. Egenkonstruert figur for å skape ny teori for å sikre bedre situasjonsforståelse på systemnivå under krisehåndtering.

Respondentene hadde noe ulik tilnærming til og forståelse av situasjonsbilde og -forståelse. Deres refleksjon og tanker om begrepene gir kunnskapen og forståelse om denne tematikken, som samsvarer

delvis med teorien. På bakgrunn av deres perspektiver kan det være hensiktsmessig å tillegge et nytt nivå for enklere å danne seg situasjonsforståelse på systemnivå.

Samordning og koordinering

For at aktørene skal kunne samordne og koordinere den operative innsatsen er det en forutsetning at de bør besitte rett situasjonsforståelse bygd på ulike situasjonsbilder og dele den forståelsen med de andre aktørene, for å skape situasjonsforståelse på systemnivå. Begrepene samordning og koordinering er derfor viktig å få klarlagt forståelsen av. Dette er essensielt for hvordan de ulike aktørene samordner og koordinerer den operative innsatsen.

Samordning og koordinering forstås og defineres ulikt av respondentene. Stabssjefen i DSB opplever disse to begrepene noe flytende, men skiller de likevel fra hverandre. Samordning innebærer at ingen av aktørene tar over ansvaret til en annen, eller har beslutningsmyndighet ovenfor andre. Aktørene blir enige seg imellom og ansvarsprinsippet gjelder. Med begrepet koordinering mener han det ligger en mer hierarkisk styring over, som innebærer at det foreligger en beslutningsmyndighet bak. Stabssjef i POD har en litt annen forståelse av de to begrepene og referer til et møte med stabssjefen i NOST, som forklarte han at koordinering er beslutning i enighet. Dette støtter han og mener dette er en fornuftig forståelse av begrepet. Han hevdet at koordinering og samordning er en utfordring, da en må se beslutninger i sammenheng. Videre sa han; «Google skiller ikke de to begrepene, men det kan være små nyanseforskjeller». Videre påpekte han at han også bruker begreper som samvirke og samhandling, da spesielt ordet «virke» gir et godt bilde på effekt – hvor de ulike aktørene virker sammen i en helhet. Han mener det handler mer om å se de ulike nivåene i sammenheng og de ulike sektorene i sammenheng, hvor det er implikasjoner på tvers, som i størst grad ligger til grunn som beslutningsstøtte når beslutninger tas. Avslutningsvis hevdet han at koordinering og samordning brukes tilfeldig og om hverandre. I tillegg mente han at de to begrepene i formelle dokumenter er beskrevet ulikt og definisjonene kan forvirre; «gjenbruk av gamle ord med tvist av ny forklaring kan skape ulogisk forståelse».

Stabssjefen i PST mente at koordinering skiller seg fra kommando og kontroll. Ved koordinering opererer hver etat innenfor sitt eget ansvarsområde og tar beslutninger som ligger innenfor deres rolle, ansvar og myndighet, som skilles fra begrepet kommando og kontroll. Denne forklaringen har likhetstrekk med stabssjef DSBs forklaring om forståelse av begrepet samordning. Videre sammenligner han koordinering med de engelske begrepene «coordination and cooperation» versus kommando og kontroll. Han skiller ikke på koordinering og samordning i sitt virke, men nevner som eksempel at DSB i sin samordningsrolle og at sentralt totalforsvarsforum under øvelsen TRJE18, var

et samordnende organ uten beslutningsmyndighet. Vakt sjef FOH har en litt annerledes forståelse av begrepet koordinering. Han bruker koordineringsbegrepet hvor han vektlegger det å identifisere, prioritere og fordele ressursene. Han nevnte hendelsen sommeren 2014³ som et godt eksempel på hvordan FOH og POD sammen koordinerte de ulike operative ressursene og at dette fungerte bra. Videre hevdet vakt sjef FOH at begrepet samordning er et «ullent» begrep og ikke et godt militært begrep, men at DSB bruker det i forhold til sin samordningsrolle. FOH deltar i de samvirkekonferanser som DSB arrangerer både under øvelser, men også under hendelser, hvor han mener de er mer tilrettelagt for informasjonsdeling enn koordinering.

I det danske nasjonale krisehåndteringssystemet benyttes kun begrepet koordinering. For stabssjefen i NOST handler det om at de ulike stabsmedlemmene blir enige og omforente om hvordan de nasjonale ressursene skal fordeles. NOST koordinerer den operative innsatsen der de mener den gir best effekt.

DSB har i henhold til hovedinstruksen og lovverk en samordnende rolle, og vil nok være mer korrekt for DSB å benytte begrepet samordning enn koordinering. I henhold til hovedinstruksen til politidirektoratet har de en koordinerende rolle. Videre benyttes ordlyden iverksette, organisere og koordinere innsatsen i politilovens § 27 (Justis- og beredskapsdepartementet, 1995). Det kan derfor tendere til at begrepet koordinering ser ut til å være mer dekkende for respondentene utover DSB.

I henhold til Fimreite et al. (2014) skilles det mellom vertikal og horisontal samordning, som også vil kunne gjelde ved koordinering. Det er viktig at de ulike nivåene koordinerer seg for å gi mest effekt ute for den operative innsatsen. Det kan se ut som om dette støttes av forklaringen til stabssjefen i POD. Han tilførte begrepene samvirke og samhandling, som handler om å se de ulike nivåene i sammenheng og de ulike sektorene i sammenheng, hvor det er implikasjoner på tvers, som i størst grad ligger til grunn som beslutningsstøtte når beslutninger tas. Videre kan forklaringen til vakt sjef FOH tolkes dit at for å kunne prioritere de ulike operative ressursene la han ubevisst nivåinndelingen til sin forståelse.

³I slutten av juli 2014 ble norske myndigheter varslet om en alvorlig og konkret, men uspesifikk terrortrussel. Politiets sikkerhetstjenestes årlige trusselvurdering (fra februar 2014) innebar et allerede skjerpet trusselnivå. En rekke tiltak ble iverksatt fra myndighetenes side, dels for å avverge et terroranslag, dels for å stå best mulig rustet dersom et anslag skulle inntreffe. I halvannen uke sommeren 2014 satte håndteringen av terrortrusselen preg på det norske samfunnet. Beslutningen om å informere offentligheten gjorde at saken preget mediebildet. Blant offentlige virksomheter som ble involvert i håndteringen, særlig politiet, ble det satt inn betydelige ressurser i håndteringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014)

Digitaliseringsdirektoratet beskrev følgende: «med samordning sikter vi her til en prosess der selve kjernen er at ulike mål, verdier, aktiviteter, ressurser eller andre premisser blir sett i sammenheng, prioritert, avveid og tilpasset til hverandre». Dette oppleves som dekkende i det totale bilde som beskrives av respondentene både for koordinering og samordning. På den andre siden så hevder Hafting (2017) at «samordning og samvirke betyr at beredskapsorganisasjoner er pålagt av offentlige myndigheter å følge lover, regler og instruksjoner». Det betyr at det i tillegg ligger et myndighetskrav til samordning, som kan støtte oppunder samordningsrollen til DSB. Videre definerer Hafting (2017) koordinering som; «avveinger og kompromisser mellom parter som har motstridende syn på et saksforhold». Dette tenderer til liket med Digitaliseringsdirektoratets beskrivelse av samordning.

Både blant respondentene, myndighetene og i litteraturen er det ulik oppfattelse og definisjon av begrepene samordning og koordinering. Begrepene koordinering og samordning kan det til tider bli brukt og anvendt med glidende overganger Det som vektes for å skille begrepene er at samordningsbegrepet har et mer myndighetskrav bak seg, noe som ikke koordinering har. Begge begrepene vil bli benyttet videre i denne oppgaven fordi de er noe ulike og har ulikt meningsinnhold, noe også respondentene også ga uttrykk for.

Betydningen av kommunikasjon i koordinering og samordning under kriser

Kommunikasjon internt i egen organisasjon og eksternt mot andre samvirkeaktører kan være vanskelig og komplisert. Respondentene kom inn på denne tematikken da de vektla at kommunikasjon har betydning for samordning og koordinering av den operative innsatsen.

Stabssjefen i DSB nevnte to eksempler på god kommunikasjon for å samordne den operative innsatsen. Eksempel en; hvis en storm eller uvær setter ut basestasjonen til nødnett og veier er blokkert for fremkommelighet, vil Statens veivesen og nødnett gå i direkte dialog om hvilke veier som skal ryddes først, slik at den kritiske infrastruktur blir gjenetablert. Selv om Statens veivesen har planer på hvilke veier som skal åpnes først og sist, besitter ikke de kunnskapen om nødnetts basestasjoner som er ute av drift. Det handler om å prioritere den operative innsatsen der det er viktigst. For å kunne gjøre de riktige prioriteringene må deltagende aktører se det store bilde, helheten, og inneha samme situasjonsforståelse, slik at den operative innsatsen etableres på de rette stedene i landet. Altså hvordan kommunikasjon påvirker situasjonsforståelsen. Tilbakemeldingen fra stabssjefen i DSB understøttes av mitt forslag til en utvidet teori som beskrevet ovenfor. Ved at de enkelte aktørene kommuniserer sin egen situasjonsforståelse og sine behov, som er dannet med bakgrunn i de ulike presenterte situasjonsbildene, distribueres dette for å skape systemforståelse. Effektene av de enkelte iverksatt

tiltak vil da kunne være «feedback» ved neste møte, hvor aktørene må vurdere om dette gav den riktige effekten eller ikke og eventuelt kan justere tiltakene. Videre nevnte han som eksempel to; en hendelse i Sverige i 2005 under naturkatastrofen Gudrun, når Sverige hentet flere hundre elektrikere fra Europa:

Efter stormen oppstod ett omfattande behov av yrkeskunniga röjare och linjereparatörer. De drabbade elnätbolagens egna resurser var klart otillräckliga. Med egen och inlånad personal kunde bolagen som mest mobilisera 5 000 personer i arbetet med att röja ledningsgator och reparera nät. För att ytterligare täcka bristen på linjepersonal hämtades uppemot 300 montörer från Norge, Finland, Danmark, Tyskland, England och Polen (Energimyndighetene, 2006, s. 23).

Innsatsen måtte samordnes og koordineres for å kunne prioritere hvem som skulle få strøm først. Altså prioritere den operative innsatsen fra nasjonalt operasjonelt nivå, som satt på helhetsbilde og hadde derfor en felles situasjonsforståelse på systemnivå.

Stabssjefen i DSB vektla betydningen av å ha gode kommunikasjonsformer under samvirkekonferansene. Dette er en arena hvor de ulike aktørene på nasjonalt operasjonelt nivå møtes og samhandlingen foregår via video og telefonkonferanser (VTC). Dette gjøres for å ivareta DSB sin samordningsrolle, og kan sees i sammenheng med hva Hafting (2017) legger til grunn som en del av vilkår nummer to – at kommunikasjon krever tekniske hjelpemidler. VTC er et teknisk hjelpemiddel som gjør det forholdsvis enkelt å kunne samhandle og kommunisere med flere samvirkeaktører på nasjonalt operasjonelt nivå samtidig. Videre er dette en arena hvor informasjonen kan struktureres, som er det tredje vilkåret til Hafting (2017). Som følge av Covid-19 opplever flere at det nå samhandles på slike digitale plattformer for å minimere smitteoverføring, men det vil antagelig ikke kunne erstatte utvikling og etablering av gode relasjoner som skjer under fysiske møter, noe stabssjefen i NOST fremhevet som viktig.

Det som er interessant med denne beskrivelsen fra stabssjefen i DSB, er at han med stor sannsynlighet ubevisst benytter modellen til Salmon et al. (2009) om distribuert situasjonsforståelse.

Samvirkekonferansene legger derfor opp til at de enkelte deltakerne må gjøre de andre bevisst sine egne utfordringer, for at de andre skal kunne etablere en felles situasjonsforståelse og kunne predikere fremover i henhold til Endsleys (1995) teori. På den måten har de da en større mulighet til å kunne iverksette de riktige tiltakene. Ved at aktørene samhandler på det fjernede nivå i modellen, vil de enklere kunne oppnå situasjonsforståelse på systemnivå (se tidligere skissert figur under).

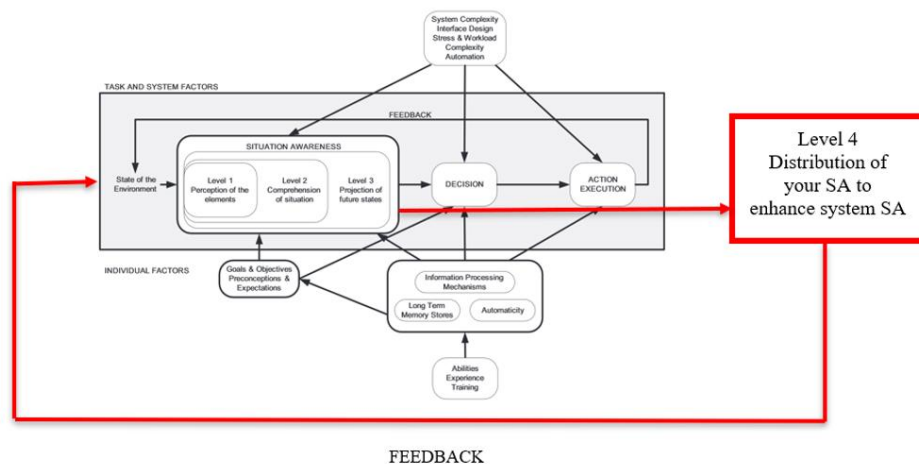


Fig 15. Egenkonstruert figur for å skape ny teori for å sikre bedre situasjonsforståelse på systemnivå under krisehåndtering.

På den andre siden så hevdet stabssjefen i NOST at bakgrunnen for opprettelsen av NOST var fordi det ikke var tilstrekkelig med en arena hvor aktørene tilfeldigvis møttes, som de gjør under de norske samvirkekonferansene. Tidligere strukturer i Danmark ga de ikke den tenkte og ønskelige effekten på koordineringen av den operative innsatsen. Det var derfor viktig å etablere NOST som en fast struktur med faste medlemmer og som jobbet som et effektivt team og som kommuniserte godt. Dette tenderer til å stemme godt med team teorien til Eriksen (2017) og Kaufmann og Kaufmann (2013) som vektlegger at oppgaver som krever mer enn en kan klare alene, må flere løse sammen.

4.3 Samordning og koordinering under nasjonale kriser

I dette delkapittelet drøftes og analyseres begrepene samordning og koordinering i forbindelse med håndtering av nasjonale kriser. Videre legges det til grunn her også tidligere drøfting om kommunikasjon som er et vesentlig element for å skape god situasjonsforståelse på systemnivå.

Stabssjef i POD hevdet at operasjonell samordning og koordinering gjennomføres på direktoratsnivå og at hans forståelse er at dette nivået har et nasjonalt ansvarsområde og ikke regionalt. Dette er i tråd med stabssjef DSB sin tolkning, og at de enkelt myndigheters ansvarsområde nasjonalt legges til grunn. Videre benyttet stabssjefen i POD et eksempel om en tenkt bombetrussel på et fly som er på vei mot Norge fra Sverige og at flyet vil være over Norge om 20 minutter. Han bruker dette eksemplet for å tydeliggjøre hva han mener en nasjonal krise vil kreve av operasjonell nasjonal samordning og koordinering, til tross for at hendelsen isolert sett ikke vil treffe hele landet. Eksempelet innbefatter en problemstilling om hvem som har ansvaret i et slikt tilfelle. Det er usikkert om hvor flyet som er på vei

til Norge vil «havne», i hvilket politidistrikt og derav hvilken politimester som vil få ansvaret. I dette eksemplet vil ansvaret for håndtering av hendelsen presses opp til det nasjonale myndighetsnivået. Hendelsens karakter passerer derfor terskelen for at det ikke ligger under ansvarsområdet til et politidistrikt, men slår inn på myndighetsnivået over og derfor til POD.

Denne beskrivelsen har likhetstrekk med hvordan Fimreite med flere (2014) analyserer samordningsprosessene i de ulike dimensjoner og nivåer – både vertikalt og horisontalt. Den situasjonen som stabssjef POD beskriver vil kreve akkurat dette. Det vil fremtvinge samordning og koordinering mellom politidistriktene og POD, mellom de ulike politidistriktene, innad i politidistriktet, og mellom de ulike samvirkeaktørene som Heimevernet og Sivilforsvaret. Videre vil det kreve samordning og koordinering horisontalt på nasjonalt operasjonelt nivå mellom FOH, DSB, Hdir, PST med flere. I tillegg vil en slik situasjon kreve involvering av det sentrale krisehåndteringsapparatet på strategisk nivå, hvor såkalte «renegade⁴» prosedyrer vil kunne benyttes. I likhet med forrige delkapittel som omhandlet kommunikasjon under kriser vil også her Boin et al. sin teori referert av Hafting (2017) trekke veksler på. De som eier informasjonen må være motivert til å dele den, og de må ha kunnskap om hvordan. De må ha ressurser nok, både menneskelige og materielle til å dele informasjonen og til slutt må informasjonsdelingen struktureres. Videre kan denne tilnærmingen også sees i sammenheng med Endsleys (1995), Salmon et al. (2005) og mitt forslag til en utvidet teori. Det er flere likhetstrekk mellom de ulike teoriene, selv om de er presentert og forklart ulikt. Hensikten med å bruke ulike teoriene er for å prøve å få en mer strukturert tilnærming og forståelse av hvordan informasjon skal deles. Forståelsen av en teori vil aldri kunne være helt lik, fordi den alltid vil påvirkes subjektivt utfra egen kunnskap, kompetanse, erfaring og bære preg av den virksomhet en representerer. Likevel kan en ved å benytte en slik teoretisk tilnærming kunne øke mulighetene for å lykkes i å håndtere nasjonale kriser.

En slik eksempel hendelse som beskrevet ovenfor kan inntreffe i en kommune, men kan likevel få nasjonal betydning, selv om den ikke er geografisk i stor utstrekning. Her kan mitt forslag til definisjon av en nasjonal krise muligens være dekkende:

En uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller nasjonen som rammes, som involverer to eller flere forvaltningsnivåer, har vesentlig nasjonal betydning, er sektor- og grenseovergrepene og som nødvendiggjør ressurser utover normal drift

⁴ For å avverge luftbårne terroranslag har Forsvaret en sentral rolle og det er i den forbindelse utarbeidet egne «renegade» prosedyrer. Dette er garderte prosedyrer og vil ikke forklare ytterligere og har heller ingen betydning for å kunne svare på oppgavens problemstilling.

Stabssjefen i POD hevdet; «en nasjonal krise setter krav til aktivering av det nasjonale kriseapparatet, fordi det normale håndteringsapparatet ikke er tilstrekkelig for å kunne håndtere en slik situasjon, hvor også Forsvaret ville hatt en sentral rolle». For å tydeliggjøre hva han tillegger operasjonell nasjonal samordning og koordinering hevdet han: «det er de tiltakene hver sektor og myndighet har utført og evaluerer fortløpende. Dette med bakgrunn i tilgjengelig beslutningsgrunnlag fra trusselvurderinger og etterretningsoppsummering, som handler om å ta beslutninger på felles grunnlag når en besitter felles situasjonsforståelse». Utsagnene kan relateres til den teoretiske modellen om kunnskapsbasert erfaringslæring, fordi han fremhever det å evaluere tiltakene fortløpende i forhold til hvilken effekt de gir. Dette er beskrivende for mulighetene til kontinuerlig erfaringslæring under krisehåndteringen og ikke bare etter en hendelse eller øvelse, viser her til figuren for kunnskapsbasert erfaringslæring som også er referert til under teorikapittelet:

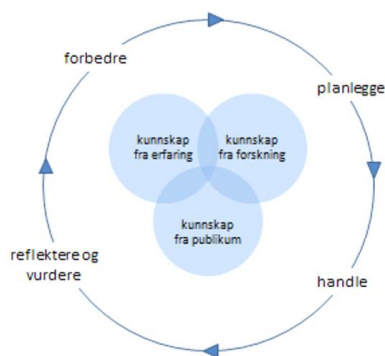


Fig 9. Kunnskapsbasert erfaringslæring (Politiet, 2014, s. 22).

Stabssjefen i POD mente at det også handlet om hvordan rapporteringsrutinene er for å skaffe tilveie verifisert informasjon som grunnlag for ressursdisponering:

Det landskapet Norge er i består av megatrender som avdekker mer og mer kompliserte situasjoner, hvor grensegangen mellom hvem som har rollen og hvem som har ansvar, ikke alltid er avklart, da situasjonen er vanskelig å forstå. Dette kan løse seg ved at man blir enige om hvem som tar ansvar og hvem som er støttende – man må bli enige om hvordan håndtere det.

Dette vektlegger han som effektiv krisehåndtering, hvis det fungerer. Dette støttes av forklaringen til stabssjefen i NOST, hvor de ulike aktørene som er representert der samhandler som et team og kommer til konsensusenighet, altså hvordan skal en hendelse håndteres. Stabssjefen i NOST vektlegger her at stabsmedlemmene har jobbet sammen i mange år og kjenner hverandre godt. I tillegg vektlegger han at de også kjenner den organisasjonen de representerer godt, og at denne kunnskapen og kjennskapen til individet og organisasjonen derfor er en suksessfaktor under krisehåndtering. Denne beskrivelsen har likhetstrekk med Eriksens beskrivelse av team: «Personer som arbeider i team, må derfor inneha kompetanse til å utføre sine individuelle oppgaver og til å samhandle med andre

teammedlemmer» (Eriksen, 2017 s. 19). Den norske desentraliserte strukturen der en sitter spredt på ulike lokasjoner, og ikke kjenne hverandre nevneverdig godt, antageligvis kan svekke mulighetene til å kunne samhandle effektivt. Dette i motsetning til hvordan de samhandler i NOST.

I den pågående håndteringen av Covid-19 er det interessant å dra vekslers på kriseutvalg for beredskap mot biologiske hendelser (b-utvalget). Dette utvalget har en koordinerende rolle, men sammenkalles kun under biologiske hendelser; «kriseutvalgets rådgivere skal være virksomheter med kompetanse av betydning for å håndtere biologiske hendelser. Hensikten er å få et bredt tilfang av faglige råd, god informasjonsutveksling, samt best mulig koordinering av tiltak» (Helse- og omsorgsdepartementet, 2018, s. 3). Når de kun møtes under kriser, minsker derved muligheten for å kunne bygge gode relasjoner og -strukturerte samhandlingsformer, noe som stabssjefen i NOST vektla som en av de viktigste suksesskriteriene.

Stabssjefen i POD hevdet at befolkningen har forventninger til at det nasjonale nivået tar ansvar ved slike og liknende hendelser, og at det vil bli gransket i ettertid hvis ikke dette skjer, hvor han påpekte:

Det er ingen forventning til operativ effekt i daglige gjøremål, det vil si at krisehåndtering vil innebære en kaldstart i mange forhold. Der det ligger krav til operativ effekt fra nasjonalt operasjonelt nivå er i etterkant av en krise. De hendelsene der det er avgjørende for håndteringen at det nasjonale nivået etableres, disse forholdene er umulig å definere før et stykke ut i krisen og man mister handlingsrommet på grunn av det.

Det stabssjef i POD beskriver her stemmer godt med beslutningsinformasjonsfellen (Eid og Johnsen, 2006, referert til i Aune 2019). Følgende er beskrevet om beslutningsinformasjonsfellen:

Mangel på relevant informasjon i kombinasjon med behovet for nødvendig ressursdisponering danner grunnlaget for beslutningsprosesser av stor betydning for innsatsressursenes handlingsrom. Hastighetskrav og konsekvenser er momenter som gjør at disse prosessene avviker fra de beslutningsprosesser som til daglig er gjeldende på nasjonalt operasjonelt nasjonalt nivå. Beslutningene må tas i en balanse mellom tilgjengelig informasjon og handlingsalternativ. Venter man for lenge vil det kunne ende i katastrofe (Aune, 2019, s. 19).

Stabssjefen i POD påpekte at det mer kompleks situasjonen er, jo høyere opp i systemet tvinges beslutningen som skal tas - altså fra de som gjør det i hverdagen til de som gjør det sjeldent. Dette kan oppleves som et paradoks, da det strider imot nærhetsprinsippet. Dette hevder også stabssjefen i DSB; «man skal ha aksept for det nivået jeg vurderer at krisen skal være på». Han nevnte som eksempel håndteringen av den digital sikkerhetshendelse «WannaCry⁵» i 2017, hvor han ble utfordret av kriseledelsen i DSB på om de skulle iverksette sin samordningsrolle. Han mente i den situasjonen at

⁵ Løsepengeviruset kjent som "WannaCry" ble spredd til datamaskiner over hele verden. Det ondsinnede programmet utnytter kjente sårbarheter i Microsoft Windows, krypterer filene på datamaskinen, og brukerne får ikke tilgang uten å betale løsepenger (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2017)

det ikke var behov for å etablere DSB sin samordningsrolle og anbefalte dette til kriseledelsen. Som stabssjef er han bindeleddet mellom vaktordningen og kriseledelsen. Hans viktigste rolle er å sørge for at de under han har nok ressurser til å håndtere hendelsen og at de over han er trygge på at situasjonen blir håndtert. Han var tydelig på at «WannaCry» ikke var en nasjonal krise og ville ikke «misbruke det verktøyet» som er samordningsrollen til DSB. I Norge påvirket «WannaCry» kun en hotellkjede og en fotballklubb og derfor definerte han det til ikke å være en nasjonal krise. Videre nevnte han at det alltid vil være usikkerhetsmomenter i forhold til de beslutninger som tas, og at man derfor må være de bevisst. Det han sier samsvarer godt med krisehåndteringsprinsippene. Den beslutningen som stabssjefen i DSB tok, tyder på viktigheten av rett kunnskap, forståelse og også erfaring med krisehåndtering. Dette samsvarer også godt med stabssjef i NOST sin vektning av at denne kunnskapen er viktig at besittes.

Vaktsjef FOH fremhevet operasjon sommer fra 2014 som et godt eksempel på hva han legger i begrepet operasjonell samordning og koordineringen av den operative innsatsen, der FOH og POD koordinerte den operative innsatsen. Videre trakk han frem øvelse TRJE18 hvor dette også skjedde, hvor det var ca. 20 godkjente og dedikerte liaisoner fra sivil side i FOH som ble koordinert av DSB. Han påpekte videre viktigheten av torsdags briefene på VTC, som gjennomføres hver torsdag mellom FOH, PST, NSM, POD og DSB, hvor HV lytter innpå, som en viktig arena for å dele informasjon. Der oppdateres alle på hva som skjer i Forsvarsdomenet, politidomenet, cyberdomenet, etterretningsdomenet og resterende domene i sivil sektor av DSB. Dette skal bidra til at aktørene besitter en bedre helhetlig situasjonsforståelse. Han fremhever at dette er en viktig arena, fordi dette for også benytter denne praksisen under hendelses- og krisehåndtering. Det som gjøres kontinuerlig vil være positivt for håndteringsevnen når en krise inntreffer, fordi en kjenner strukturen og samhandlingsmekanismene. Dette ble fremhevet av alle respondentene når det gjaldt håndtering av kriser. Gode strukturer og kontinuitet i samhandling kan se ut til å bidra positivt i vurderingen av hvilke tiltak som skal besluttes av de ulike aktørene.

Den som er vaktsjef ved FOH utøver i det daglige sjef FOH sin myndighet. Ved en nasjonal militær krise leder FOH alle forsvarets ressurser og det sivile samfunnet skal støtte FOH i den jobben. FOH er derfor avhengig av et såpass stort antall sivile liaisoner for å berike situasjonsforståelsen. Men ved en sivil nasjonal krise er det en sivil aktør som «eier» problemet og har myndigheten til å håndtere den. Da skal FOH støtte det sivile samfunnet. Forsvaret har en rekke ressurser som kan støtte «problemeier» og FOH avgjør hvilke ressurser det er mest hensiktsmessig å støtte med. For å kunne prioritere riktig bruk av de operative ressursene, er det viktig å samhandle med aktører på samme nivå, i tillegg til taktisk nivå, spesielt ved hendelser som er grenseoverskridende. Vaktsjef FOH fremhevet at

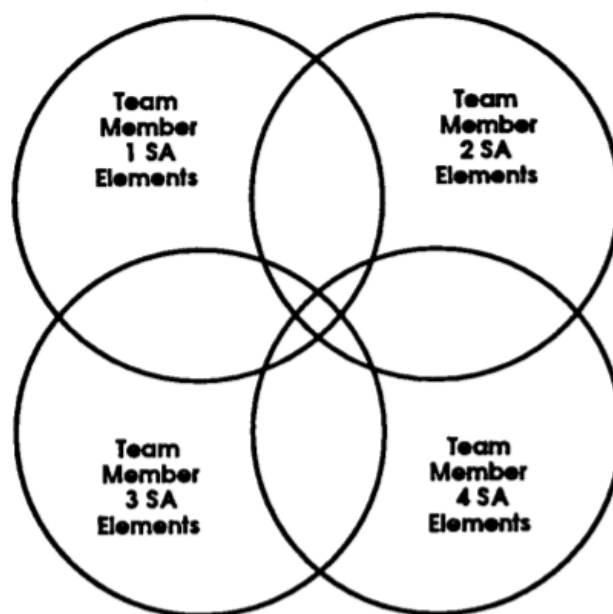
det raskt kan oppstå misforståelser hvis de som samhandler benytter ulike begreper og legger ulik forståelse i de ulike begrepene. Det er derfor viktig å kjenne til hverandre. Stabssjefen i NOST fremhever også dette som et av de viktigste suksesskriteriene. I forhold til hva som koordineres mener vaktstjef FOH at deling av informasjon for bygge felles situasjonsforståelse er et viktig moment. Når den informasjonen deles og de ulike aktørene er enige om hva problemet er, kan dette avhjelpe med å beslutte hvor de operative ressursene skal gjøre en innsats; «for å løse et problem, må man være enige om hva som er problemet - det handler om dialog».

Igjen ser en også her hvor viktig kommunikasjon er for å skape riktig situasjonsforståelse på systemnivå for å kunne samordne og koordinere den operative innsatsen under nasjonale kriser. På den andre siden kan også utfordringer være at det skapes usikkert om hvem som er «eier» av hendelsen og hvem bestemmer til slutt ved uenighet. Dette vil drøftes videre i neste delkapittel.

4.4 Dagens struktur – hva fungerer og hva fungerer ikke?

I dette delkapittelet drøftes respondentenes forståelse av hva som fungerer med dagens struktur og hvor et eventuelt utfordringsbilde befinner seg.

Vaktstjef FOH fokuserte på at samhandlingen mellom POD og FOH fungerer godt i hverdagen. De kjenner navn og ansikt på hverandre, og dette er viktig da det bygger en tillit mellom dem. Videre opplyste han at når POD setter stab er det andre ansikter og navn en skal forholde seg til og at han opplever at dette fungerer dårligere; «FOH merker en forskjell – og det er dessverre ikke til det bedre»



Figur 11. Endsley (1995, s. 39).

Et viktig poeng som vaksjef FOH trekker frem, er tillitten som opparbeides mellom individer som samhandler over tid. I Figur 11 visualiseres samhandlingsprosessene hvor hvert enkelt team medlem må evne å dele informasjon til de andre i teamet slik at de oppnår felles forståelse av hendelse de står ovenfor og hvilke krav og utfordringer dette medfører. Stabssjefen i NOST støttet denne arbeidsmetodikken og fremhevet viktigheten av at stabsmedlemmene opplever at de er et team, jobber som et team, men at de også samhandler utenom krisene, som styrker relasjonene. I følge Kaufmann og Kaufmann defineres team som «en organisert oppgavefokustert høyytelsesgruppe» og kan i denne sammenheng ses hen til hvordan stabsmedlemmene i NOST samhandler, men også hvordan Forsvarets personell samhandler i FOH. Hensikten er at det skal jobbes mot et felles mål i felleskap uavhengig av hvilke etat en representerer og hvor en er lokalisert.

Vaksjef FOH gir uttrykk for at han opplever på samvirkekonferansene, som gjennomføres av DSB ved sivile hendelser, at FOH har en noe mer perifer rolle, og opplever da at det kan tendere mere som en «polsk riksdag». Det er ingen aktører som tar et kollektivt ansvar eller tar beslutninger på vegne av fellesskapet. Dette understøttes også av stabssjef DSB, som forklarte at ved uenighet har ikke DSB myndighet til å fatte beslutninger på vegne av andre sektorer. Vaksjef FOH mener at strukturen på nasjonalt operasjonelt nivå ikke gir ønsket effekt på samordning og koordinering av den operative innsatsen. Dette utdypet han med at dagens struktur bærer mer preg av informasjonsutveksling enn felles beslutninger. Han mener at hvis de ulike aktørene ikke blir omforente, så må noen få myndighet til å ta en beslutning på tvers av etatene og sektorene - en sektorovergripende myndighet. Videre hevder han at ikke alle problemstillinger skal løftes til strategisk nivå; «det er ikke nødvendigvis slik at

det blir tatt bedre avgjørelser jo høyere opp i systemet problemene blir løftet, avgjørelser bør tas på lavest mulig nivå». Dette er i tråd med nærhetsprinsippet i både Norge og Danmark. Videre hevdet han at for å kunne sikre bedre styring og ledelse under sivile kriser burde politidirektøren hatt de samme fullmaktene som sjef FOH har under sikkerhetspolitiske kriser og krig. Han mener at politimestrene i dag er så autonome i sin myndighetsutøvelse at POD blir «satt til side» og ikke evner å styre nasjonalt og at dette er en utfordring ved nasjonale kriser som krever koordinering; «Politidirektøren i POD vil da aldri få den samme rollen som sjef FOH har i forsvaret».

Denne beskrivelsen han gir samsvarer godt med innholdet i Hovedinstruksen til politidirektøren fra Justis- og beredskapsdepartementet, som muligens innskrenker politidirektørens myndighet i forhold til hva politilovens § 27 beskriver:

Det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret. I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal politiet organisere og koordinere hjelpe innsatsen (Justis- og beredskapsdepartementet, 1995).

I hovedinstruksen står det følgende; «[...] videre skal direktoratet ivareta nødvendig koordinering med andre relevante etater, og politidirektøren har et særskilt ansvar for at Justis- og beredskapsdepartementet umiddelbart varsles og informeres» (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). I politiloven står det at det «[...] tilligger politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig». Det kan tolkes som om politiloven er mer tydelig og vil derfor gi økt beslutningsmyndighet til politidirektøren enn det som fremkommer av hovedinstruksen hvor det står «[...] ivareta nødvendig koordinering med andre relevante etater».

For FOH sin del ville det vært enklere om de kun forholdt seg til et sterkt POD enn de 12 ulike politidistriktene hevdet vaksjef FOH. Han mente derfor at den sivile siden bør etablere en lik motpart til FOH, hvor han uttalte; «Norge mangler et sivilt nasjonalt operasjonelt hovedkvarter». Hans beskrivelse av dette kan tolkes som et behov for en utvidet nasjonal operativ stab. En slik struktur vil kreve mer enn den danske modellen NOST. Videre hevdet han at et slikt sivilt nasjonalt operasjonelt hovedkvarter må eksistere hver dag og ikke kun innkalles ved behov, da det er samhandlingen i hverdagen som vil være avgjørende for om en lykkes under kriser. En slik forståelse av samhandling er i overenstemmelse med beskrevet teori om team og distribuert situasjonsforståelse. Stabssjef i PST har sammenfallende refleksjoner og tanker om dette behovet. Videre mener han at Norge bør ta seg råd til å bygge et sivilt nasjonalt operasjonelt hovedkvarter som driftes hver dag som en «Counter Part» til FOH. Vaksjef FOH mener at et slikt sivilt nasjonalt operasjonelt hovedkvarter bør etableres i POD. Dette passer med den danske regjeringens vurdering av plassering av NOST, da de er plassert hos Rikspolitiet. Den danske regjeringen valgte å plassere NOST hos Rikspolitiet da de anså det naturlig i

henhold til rapporteringsrutinen fra de tverrgående stabene etablert i hvert politidistrikt. Da er det kun en rapporteringslinje til NOST, slik at det ikke skal skape uklar informasjonsdeling. I tillegg er det ønskelig at det i Norge er daglig tilstedeværelse og drift. Videre påpekte han at det er viktig at nivåinndelingen i det nasjonale beredskapssystemet opprettholdes. Dette slik at ikke strategisk nivå involverer seg i beslutninger som tillegger operasjonelt nivå, som er gjeldende i henhold til de norske og danske krisehåndteringsprinsippene.

Stabssjef i POD mener det er flere årsaker til at enkelte hendelser håndteres bare på en «grei» måte. Årsaken til dette, er at grunnforutsetninger ikke er tilstede. Han fremhevet dette ved å forklare at de tre siste hovedinstruksene til POD fra Justis- og beredskapsdepartementet, presiserer i økende grad PODs operative rolle, men at den fortsatt er begrenset. Videre påpekte han at det er ingen etater utenom Forsvaret som vil kunne gi den samme nasjonale operative effekten, slik systemet er i dag og at det er sektor prinsippet som har betydning for at det er slik. På bakgrunn av denne utfordringen er det opprettet noen samhandlingsmekanismer for at dette skal kunne fungere bedre. POD har etablert noen strukturer for å kunne ivareta dette behovet ved blant annet ukentlige VTCer. Samhandling på VTCene kan derfor benyttes under krisehåndtering, som igjen kan påvirke håndteringsevnen, da dette kan bli en etablert samhandlingsplattform. Stabssjef DSB beskriver denne samhandlingsformen som riktig og viktig. Videre hevder stabssjefen i POD at det som gjøres daglig bør også gjøres under hendelser, men at dette systemet ikke er godt nok «stress» testet. Derfor ser han konturer av at enkelte hendelser «hypes», som vil si at enkelte aktører gir seg selv mer «kred» enn det de egentlig fortjener. Han hevder at strukturen «overselges» og kan virke dårlig når en står til «knes i problemer».

Stabssjef i DSB understøtter at det som gjøres daglig også bør gjøres under kriser. Han fremhever at samordningsrollen til DSB nå er godt kjent hos de andre direktoratene og andre samvirkeaktører på nasjonalt operasjonelt nivå. DSB iverksetter samvirkekonferanser når de får henvendelser om det fra samhandlingsaktørene. Han mener at dette fungerer godt under tradisjonelle hendelser, men at det er mer utfordrende i de situasjoner som krever samhandling med andre aktører på samme nivå som ikke er vant eller kjent med det. Han nevner spesielt flykningskrisen i 2015 som et eksempel.

Utlendingsdirektoratet (Udir), statens sivilrettsforvaltning og direktoratet for bygg teknikk ble sentrale parter i håndteringen og de hadde lite erfaring og kunnskap om DSB og hvilken rolle de har. Dette er i kontrast til det stabssjefen i POD hevdet om at strukturen «overselges». DSB brukte mange uker på å forklare sin rolle; «DSB skal gi merverdi i krisehåndteringen og det forstod ikke Udir før etter en god stund». Det er ikke en «suksessoppskrift» på å kunne lykkes i håndteringen av en hendelse, da det vil kunne oppstå usikkerhetsmomenter, fordi man ikke har nok kunnskap og kompetanse om hverandres rolle og ansvar hevdet stabssjefen i DSB. Stabssjefen i NOST var tydelig på at et av suksesskriteriene

for NOST er akkurat det med kunnskap og kjennskap til hverandre, samhandling over tid hvor «teamet» evner å levere i felleskap. Ifølge Eriksen blir team ofte brukt til å mestre kritiske oppgaver, og spesielt når man skal håndtere kriser:

Teamarbeid kan defineres som dynamiske, samtidige og gjentakende prosessmekanismer som hindrer eller medvirker til teamprestasjoner og teamresultater og personer som arbeider i team, må derfor inneha kompetanse til å utføre sine individuelle oppgaver og til å samhandle med andre teammedlemmer (Eriksen, 2017, s. 19).

Ved å tillegge organisasjonsdesign, som handler om hvordan de ulike funksjonene (representanter fra de ulike sektorene) fungerer alene og sammen - «fysiologi» (Kaufmann og Kaufmann, 2013) - til et sivilt nasjonalt operasjonelt hovedkvarter, vil en slik løsning kunne påvirke samhandlingen positivt for å samordne og koordinere den operative innsatsen fra nasjonalt operasjonelt nivå.

Stabssjefen i PST fremhever at PSTs rolle og hans rolle som stabssjef, er å etablere så god situasjonsforståelse som mulig for de som har behov for etterretning som beslutningsstøtte. Dette ved å utarbeide trusselvurderinger og andre etterretningsrapporter hvor trusselen beskrives. Dette gjelder både internt og eksternt for å redusere usikkerhet, redusere sannsynligheten for at nye hendelser skjer og iverksette konsekvensreducerende tiltak. PST bruker her «Bow Tie⁶» modellen for å skape nødvendige barrierer, både i forkant før noe skjer, men også i etterkant for å redusere konsekvensene og begrense muligheten for at nye hendelser inntreffer. Videre påpekte stabssjefen i PST at de benytter arbeidsmetodikken i risikotrekanten, som omhandler det å redusere truslene og sårbarheten for viktige verdier i samfunnet. Han påpekte at utfordringene for PST er å gi tidsriktig beslutningsstøtte. Den første timen handler om å skaffe informasjon som det ofte er lite av, og i de neste timene er det ofte for mye informasjon, over load. Det er derfor utfordrende å plukke ut relevant informasjon. Dette omtaler han som «under and over load» prinsippet. Det er derfor avgjørende at PST identifiserer og forstår hva som foregår, slik at PST evner å produsere rettidig etterretning til de som skal iverksette tiltak. Dette er en del av det beslutningsgrunnlaget som stabssjefen i POD nevnte som viktig og som politiet er i en særstilling som får den informasjon tilgjengeliggjort. Dette skiller politiets mulighet til å gjøre riktige vurderinger og beslutninger, i motsetning til andre aktører som ikke besitter den samme etterretningsinformasjonen. Stabssjefen i POD benyttet eksempelet om en hendelse som ved første øyekast kan se ut som en trafikkulykke, men når den berikes med tidligere «modus operandi» rapporter som grunnetterretning og nye etterretningsopplysninger fra PST, kan bilde se helt annerledes ut og vise seg å være en terrorhendelse.

⁶ BowTie- diagrammer kalles gjerne «sløyfediagram» på grunn av utformingen, som tar utgangspunkt i en uønsket hendelse (midten), med mulige årsaker vist på venstre side og mulige konsekvenser på høyre side – som kan gi en sløyfeform på diagrammet. Barrierer tegnes inn i diagrammet for å vise hvordan man er beskyttet mot både årsaksmekanismer og eventuelle konsekvenser ved uønskede hendelser. Dette danner basis for god barrierestyring i virksomheten (Safetec, 2020).

Det er derfor viktig at dette bildet komplimenteres med annen informasjon, slik at alle som skal delta i en håndteringsfase forstår hva de står ovenfor.

PST har også i oppgave å bidra til at andre aktører settes i stand til å løse sine oppgaver. Basert på PST sine unike metoder til å samle, vurdere og analysere tilgjengelig informasjon, distribueres den informasjonen til de som har behov, slik at de kan skaffe seg en helhetlig systemforståelse. Når en ser hen til beslutningsinformasjonsfellen vil PST kunne bidra positivt, slik at det blir enklere for beslutningstagere å fatte en beslutning tidligere og vil da automatisk kunne ha flere handlingsalternativer.

Stabssjefen i PST hevdet at samordningen og koordineringen av de operative ressursene fungerer bare «stykkevis og delt». Det initiativet som tas av de ulike etater eller sektorer i fellesskap gir mer effekt enn å løse utfordringene alene innenfor egen sektor. Han mener det er et «stort» potensiale for å styrke denne samhandlingen. Spesielt nevner han dette innenfor eget fagområde, hvor det etter terrorangrepet 11. september 2001 i New York, viste seg å være et delvis fragmentert felt i Norge. Den gangen var forebygging og avverging av terror tillagt PSTs og E-tjenestens. Etter terrorhendelsen i 2001 ble dette endret til et samfunnsoppdrag for flere aktører. Han nevnte her at utover politiet og Forsvaret så har skoler, kommune, barnevern og helse blitt mer involvert enn tidligere; «fra å være to aktører som forebygger terror gikk man til å se det i et større samfunnssikkerhetsperspektiv». Videre deler han dette inn i to; en - samfunnet blir mer og mer komplekst, mere digitalt og to - ansvarsområdene går mer i hverandre hvor vi er tradisjonelt organisert og at det ikke speiler virkeligheten vi er en del av. Han påpekte at hver etat kan handle innenfor eget ansvarsområde, mens PST skjønte for 10 til 15 år siden at de ikke kan håndtere terrortrusler alene. Som eksempel nevnte han her at politiet har etablert radikaliseringskontakter i alle politidistrikt, som er en samarbeidsmodell for å forebygge kriminalitet blant barn og unge. Han forklarte; «man må bruke alle virkemidler innenfor samfunnssikkerheten for å løse utfordringene i fellesskap». Her fremheves derfor viktigheten og samfunnsnyten av at de ulike sektorene samhandler og at dette ikke håndteres gjennom den tradisjonelle «silotenkningen», med hver aktør for seg.

Stabssjefen i PST fremhevet igjen eksempel operasjon sommer fra 2014 som fungerte bra på mange områder, fordi politiets beredskap og iverksetting av tiltak ble samordnet på operasjonelt nasjonalt nivå. Han hevdet at; «håndteringen av operasjonen var ikke en suksesshistorie fra a til å, men mye fungerte bra mens andre ting slo skjevt ut». Han ville her nevne et eksempel på hvordan ulike aktører iverksatte ulike tiltak basert på samme trusselvurdering; «mens Borg havn ble stengt opprettholdt Gardermoen flyplass full trafikk». Han mente ikke at denne type tiltak ikke er riktig i et føre var

prinsipp, men det viser hvor ulikt trusselvurderinger blir omsatt i tiltak i ulike sektorer. Videre forklart han; «en likere tilnærming av iverksatte tiltak kan muligens bli forbedret hvis det ble opprettet et nasjonalt samfunnssikkerhetssenter». Han nevnte også at TRJE18 fungerte greit i forhold til samordning, men at det ligger et betydelig forbedringspotensial i de mekanismene. På spørsmål om hvordan DSBs samvirkekonferansene fungerte, hevder han at det er en form for forum hvor man utveksler informasjon og problemstillinger diskuteres uten at noen kan ta en overordnet beslutning, da ingen har styringsrett. Dette henger sammen med det han har forklart tidligere om at det mangler et felles opprettet organ på nasjonalt operasjonelt nivå med fullmakter og tydeligere kommando kontroll struktur. Han sa; «det er tydelig at det er ulike oppfattelse av hvordan samvirkekonferansene fungerer i forhold til hvilke briller en har på seg». Dette samsvarer ikke helt med det stabssjefen i DSB hevdet, hvor samvirkekonferansene er en arena hvor viktig informasjon deles mellom aktørene slik at de finner gode løsninger i felleskap. Videre var han tydelig på at det ville vært enklere for strategisk nivå hvis informasjonen som tilfalt dem var samlet fra et felles nasjonalt senter på operasjonelt nivå. Dette er sammenfallende med det stabssjefen i NOST forklarte. Det er kun NOST som informerer øverste administrative organet, Kriserådet, på strategisk nivå.

Vaktsjef FOH opplevde en endring etter 22. juli angående samhandling mellom FOH og de ulike direktoratene på samme nivå. Han fremhevet spesielt samhandlingen mellom POD og FOH, hvor FOH nå har et fast kontaktpunkt gjennom politiets situasjonssenter. Dette kontaktpunktet var tidligere til en person i POD som hadde vakt og dette var veldig sårbart. Han sa følgende; «bare det at vi ser hverandre hver torsdag på VTC, selv om det ikke skjer noe, styrker evnen til samhandling». Videre fremhevet han at etter at POD fikk gradert hemmelig VTC er samhandlingsprosessen enda mer forenklet. I tillegg nevnte han at alle politidistriktene hadde også fått tilgang til gradert hemmelig mail som igjen styrket evnen til samhandling med taktisk nivå; «gradert kommunikasjonsplattformer er avgjørende for å kunne utveksle gradert informasjon». Dette er sammenfallende med Hafting (2017) sin teori om at tekniske kommunikasjonshjelpemidler bidrar til bedre samhandling under kriser.

Stabssjefen i DSB trakk frem flyktningkrisen i 2015 som et eksempel på beste praksis i forhold til DSB sin samordningsrolle. Under krisen gjennomførte de ukentlig en times videokonferanse med opptil 50 ulike deltagende aktører. Alle fikk den samme informasjonen samtidig og dette skulle koordineres. Stabssjefen påpekte DSB sin unike rolle ved at de «aldri eier en krise», men skal kunne samordne den. DSB skal bruke sine ressurser på samordningsrollen, så skal den som «eier krisen» håndtere krisen i egen sektor. Ved å benytte VTC som samhandlingsarena evner DSB å ivareta sin samordningsrolle, slik at aktørene kan løse krisen i fellesskap.

Videre nevner han rollen Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet har i forbindelse med totalforsvaret⁷. I henhold til samfunnssikkerhetsinstruksen kan de være lederdepartement og ivareta samordningsrollen. Da kan det heller være formålstjenlig at KSE og JD ivaretar samordningsrollen på sivil side, slik at Forsvaret og Utenriksdepartementet kan bruke ressursene på å håndtere hendelsen ved å ha fokus på kjerneoppgavene. DSB oppnår felles situasjonsforståelse når de samordner de ulike aktørene på nasjonalt operasjonelt nivå under samvirkekonferanser. Utfordringen er når det departementene som har ansvaret for å håndtere krisen også har ansvaret for å samordne de andre departementene i håndteringen av krisen. Derfor burde KSE og JD overtatt samordningsrollen fra UD og FD.

Stabssjefen i DSB vektla videre; «DSB fordeler ikke ressurser, hver sektor fordeler sine ressurser. Dette gjør de på bakgrunn av hvor risikoen er størst og vurderer der ledes hvordan ressursene skal fordeles». Videre hevder han at det er sjeldent med ressurs skvis i Norge og at det muligens handler om at det ikke er de aller største hendelsene. Han var tydelig på at hvis det under en samvirkekonferanse kom et spørsmål fra en aktør om en annen aktører kunne stille med ressurser et sted og vedkommende nektet, er samordningsrollen til DSB ikke et organ med sektorovergripende beslutningsmyndighet. Da må dette spørsmålet løftes til departementet eller statsministeren. Videre nevnte han Fylkesberedskapsrådet som eksempel på at han aldri har hørt at de i fylkesberedskapsrådet ikke har blitt enige seg imellom i forhold til ressursdisponering. Stabssjefen i NOST forklarte at dette også var hans erfaring at de i NOST alltid blir enige til slutt «konsensus i enighet». I Fylkesberedskapsrådet er de fysisk samlet og har samlinger gjennom året hvor de lærer hverandre å kjenne på en annen måte enn gjennom samvirkekonferansene, som ikke er strukturert på en slik måte, og kan således ikke likestilles. Det er mer naturlig å sammenligne et Fylkesberedskapsråd med strukturen til NOST.

For å kunne videreutvikle samordningsrollen til DSB mente stabssjefen at det bør bli aksept for at de på nasjonalt operasjonelt nivå bør møtes mer regelmessig. Dette kan på sikt styrke samhandlingsprosessene. Han opplyste om at DSB for noen år siden tok initiativ til å opprette kriseforum, hvor de kunne møtes regelmessig for å diskutere beredskapsmessige utfordringer. Dette ble også fremmet som et regjeringsnotat, men ble ikke akseptert. Han mente derfor at DSB bør samle virksomhetene oftere, men ikke kalle det kriseforum. På den måten kan de videreutvikle samarbeidet og samordningsrollen til det bedre. På sentralt nivå er Kriserådet etablert som har flere administrative

⁷Totalforsvaret er en fellesbetegnelse for det militære forsvaret og den sivile beredskapen i Norge. Begrepet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom sivil og militær side for å forebygge, planlegge for, og håndtere kriser i fred, sikkerhetspolitiske kriser, væpnet konflikt og krig (JD og FD, 2018).

møter i løpet av året. I tillegg møtes de også under kriser. Et slikt organ burde vært etablert på direktoratsnivå, mente stabssjefen i DSB. Videre forklarte han at fylkesberedskapsrådet møtes utenom kriser, noe som medfører at de er kjent med å samhandle også når krisen skjer. Flere av de andre respondentene ga uttrykk for det samme behovet. Behovet for jevnlig samhandling er også noe av bakgrunnen for at Danmark bestemte seg for å opprette et organ som NOST.

Hvorvidt en annen organisatorisk struktur kunne bidra til økt samordning og koordinering av den operative innsatsen mente stabssjefen i DSB følgende:

Ideelt sett så burde det vært en modell der man ikke bare hadde hatt et regjeringskvartal, men et direktorats kvartal, hvor direktoratene geografisk var nært plassert hverandre, hvor det ble opprettet et felles operasjonssenter hvor man hadde sittet sammen. Det hadde vært fantastisk men det er ikke realistisk.

Videre fulgte han opp med at hvis fagmiljøene fra beredskap i DSB, POD og Hdir hadde etablert seg i felles lokaler, kunne dette bidratt til å styrke samhandlingsprosessene. Dette vil kreve organisatoriske endringer, noe han ga uttrykk for at ikke ville vært politisk akseptert. Likevel var han opptatt av at aktørene kan oppnå mye av det samme ved samhandling på VTC. Derfor kan det virke som om han også ser mulighetene som VTC gir, men at det likevel gir noen begrensninger som det fysiske nærværet og samhandlingen kan gi. Han fremhever også at det har skjedd en endring etter 22. juli med en bedre kultur for mer åpen deling av informasjon mellom de ulike aktørene.

Respondentene fra Norge hadde noe ulik oppfattelse om hvordan strukturen fungerer i dag og om hvordan den bør være i fremtiden. Alle var omforente om at samhandlingsprosessene bør forbedres, men de hadde ulik tilnærming av hvordan den bør organiseres. Flere la vekt på behovet og nytten av å etablere en fast struktur/organ hvor de viktigste beredskapsaktørene sitter fysisk sammen for å kunne koordinere de operative ressursene på en bedre måte. Derfor er det utfordrende med en enhetlig og tydelig tilnærming til løsning. Likevel tenderer det til et behov for en ny organisatorisk struktur som kan ivareta utfordringsbilde på en bedre måte.

4.5 Dagens struktur – gir den ønsket effekt på samordning og koordinering av den operative innsatsen?

I dette delkapittelet skal drøftelsen fra de foregående delkapitlene trekkes inn, for å kunne trekke veksler på om dagens struktur kan gi ønsket effekt på samordning og koordinering av den operative innsatsen.

Stabssjef i POD hevdet at vi gjennom dagens struktur gis utfordringer innen kjerneprosessene, som optimalisert deling av informasjon, for å skape felles situasjonsforståelse. Strukturen gir ikke optimal ressursoversikt, mulighet til disponering eller prioritering av den operative innsatsen. Han sa; «beslutningen kommer ofte for sent, da strukturene er bygget på forvaltningsprinsipper, som er konstruert for å kunne gjøre vurderinger over tid og ikke til å ta beslutninger på sviktende informasjonsgrunnlag. Dette er muligens den største utfordringen med dagen struktur». Han påpekte derfor at det er komplisert å raskt kalibrere allerede iverksatte tiltak og at dette oppleves som en sendrektighet i systemet.

Stabssjefen i PST hevdet at det bør være et koordinerende organ på operasjonelt nasjonalt nivå med sektorovergripende fullmakter, fordi dagens struktur ikke gir den ønskede effekten. Han sa; «det viktigste er hvem som skal styre og prioritere de nasjonale ressursene» og «for å kunne gjøre dette, er det behov for at de besitter nasjonal situasjonsforståelse». Både vaktssjef for FOH og stabssjef POD hadde også denne oppfattelsen. Stabssjefene i DSB hadde en annen oppfattelse, da de mente at lovverket i Norge var tilstrekkelig, slik at ikke vil være behov for en sektorovergripende fullmakt.

Videre hevdet stabssjefen i PST at modellen NOST, er en type struktur som vil kunne gi økt krisehåndteringsevne på nasjonalt operasjonelt nivå. Han mente dette ville gi økt effekt på situasjonsforståelsen ved å kunne vurdere informasjonen i felleskap, og de i fellesskap kunne iverksette tverrsektorielle tiltak og prioritere den tverrsektoriell operative innsatsen. Han påpekte følgende; «hvis de ulike aktørene jobber bilateralt, da går tiden som gjør at det ikke er effektivt, en mister effekt hvis en ikke jobber i felleskap». Det som kan hindre etableringer av en slik struktur er kulturen, vektla stabssjefen. En slik etablering kan føre til sentralisering av makt og muligens bryte med ansvarsprinsippet. En slik stab bør derfor ha en sektorovergripende fullmakt, som da er på et lavere nivå enn regjeringen. Dette står i motsetning til hva stabssjefen i DSB mente om behovet for fullmakts hjemmel på dette nivået. Han orienterte om at under intervjuet av beredskapslov utvalget, opplyste han om at det ikke var behov for noen nye lovhjemler, da eksisterende lover var tilstrekkelige. Som drøftet tidligere kan det derfor se ut som om politidirektøren i kraft av politiloven allerede besitter en slik liknede fullmakts hjemmel. Utfordringene er at det kan virke som om Justis- og beredskapsdepartementene gjennom instruks til politidirektoratet har innskrenket handlingsrommet til politidirektøren.

Det er store forskjeller på Danmark og Norge i forhold til geografisk utstrekning. Dette kan være en av flere utfordringer ved etablering av en tilsvarende modell som NOST i Norge. I Norge er det en

desentraliserings politikk, som gjør at enkelte direktorater og andre statlige organer på samme nivå er lokalisert ulike steder i landet. Et krav til stabssmedlemmene i NOST er at de skal møtes fysisk innen en time hos Rikspolitiet. Dette vil være utfordrende å få til i Norge. Stabssjefen i DSB mente at en lik oppbygning som NOST i Norge, kun vil vært mulig «i en ideell verden» - med et eget direktorats kvartal, der medlemmene kunne sittet sammen i et felles operasjonsrom. Det mest hensiktsmessige er derfor at de ulike direktoratene fortsatt møtes på VTC under samvirkekonferanser, påpekte han. DSB ivaretar da sin samordningsrolle, som han fremhevet som viktig. Han ga uttrykk for at NOST er en spennende modell og hadde forståelse for at de danske myndighetene hadde gått for denne løsningen. Likevel er han i tvil om en slik modell ville gitt økt effekt på samhandling og koordineringen av den operative innsatsen i Norge. Til tross for at han ga uttrykk for at han opplevde VTC som et godt alternativ til samhandling, så han også utfordringen hvis kritisk infrastruktur for kommunikasjon falt ut, enten på grunn av teknisk svikt eller av ondsinnede handlinger. Samhandlingsmulighetene for NOST ville da også fått noen av de samme utfordringen som DSB i forhold til sin samordningsrolle. Denne betraktningen er viktig, men spørsmålet er hvor stor vektning dette har for de vurderinger som legges til grunn for om strukturen skal endres i Norge. Videre påpekte han at det å ha gode relasjoner til de en samhandler med under kriser, vil kunne bidra til å håndtere kriser bedre. Som et forbedringspunkt fremhevet han at hvis de mest sentrale aktørene kunne møtes oftere, også utenom kriser, ville dette styrke relasjonene som er positivt; «det er ingen ting som er så beroligende i en krise som å kjenne fornavnet på vedkommende man skal samhandle med».

Stabssjefen i POD vektla viktigheten av informasjon som grunnlag for beslutningsstøtte. Det er viktig at dette koordineres, da dette stimulerer til felles situasjonsforståelse. Han sa; «krisehåndtering er i utgangspunktet enkelt, det handler om bruk av ressurser». Utfordringen blir at direktoratenes primærfunksjon er å drive forvaltning og det sekundære blir å drive med operativ virksomhet. Han illustrerer dette ved at organisasjonene skal operere som et «Multi-Tool» og «det tuftes i sektorprinsippet og «tegnes» ulikt utfra hvilken sektor som «tegner» det». Det oppleves at det ikke er en standardisert og klarhet i hvordan direktoratene skal gjennomfører sin sekundoppgave. Det er tillagt hvert enkelt direktorat å «bestemme» selv, og at denne måten er lite hensiktsmessig. Han vektla videre; «en egenskap hos en god krisehåndteringsorganisasjon er å etablere raske tiltak, riktige tiltak med lite informasjon, hvor kvaliteten ligger i at etter hvert som ny informasjon kommer kalibrers tiltakene». Derfor opplever han at Anders Romarheim sitt sitat illustrer hvordan situasjonen er; «De som har kunnskap om det komplekse systemet, er de som redder det». Videre hevdet han at slik systemet er etablert eller strukturert i dag, så kommer man for seint i gang med samhandlingen hvor mye informasjon ikke rekker å gå tilbake for å kvalitetssikrer tiltakene. Det kan dessverre tolkes som om hvis en skal kunne lykkes i håndteringen av nasjonale kriser på dette nivået, er det en forutsetning for suksess at en forstår og kjenner kompleksiteten i systemet. Det forstås da som at det ikke er

etablert gode og forutsigbare løsninger. En annen utfordring som han fremhever, er at det heller ikke forefinnes en nasjonal ressurs oversikt eller oversikt over ressursdisponering. Dette kan være en suksesskriterier for å kunne lykkes når en skal koordinere den operative innsatsen.

På oppfølgingsspørsmål om hvordan man kan endre svakheten i nåværende struktur, fremhevet han at en ny krise må til for at det skal skje endringer; «en ny krise må dessverre skje og er kanskje neste trappetrinn for endring av strukturen». Organisering av samfunnsikkerheten har ofte skjedd som en reaksjon på en katastrofer eller kriser. Tiltakene har dermed hatt et reaktivt preg (Fimreite et. al. 2014). Det han fremhever samsvarer med bakgrunnen for opprettelsen av NOST i Danmark.

Han utrykte også at det er et «konglomerat» av grenser med et stort forbedringspotensial, ved at de ulike etatene har ulike grenser, som ikke stemmer overens med hverandre. Videre gir strukturen i dag utfordringer på hvordan å bygge beredskapskonsepter, som en trekker veksler på når en skal bruke disse ressursene i en operativ innsats under en krise. Han hevdet videre at det i forskningen er gitt utrykk for at det er forskjeller på å koordinere en innsats;

Ved å skille sterkere mellom forvaltning og operative struktur, kan det ved i tillegg å gi mandat til en organisatorisk struktur for å lede innsatsen, vil dette bidra positivt i å styrke og videreutvikle samordningen og koordineringen av den operative innsatsen.

Stabssjef PST, vakt sjef FOH og stabssjef i POD er til dels samstemte om utformingen av en eventuell fremtidig struktur som kan bidra til å sikre økt effekt for samordning og koordinering av den operative innsatsen. Videre har stabssjefen i DSB skissert en mulig løsning for å videreutvikle eksisterende struktur, da han mener det å opprette en ny organisatorisk struktur er en «utopi».

På bakgrunn av respondentenes svar kan det se ut som om at dagens struktur til tider ikke tenderer til at samordning og koordinering av den operative innsatsen gir en optimal effekt. De hadde ulik tilnærming til hvordan dette kunne forbedres. Dagens strukturer ga noen utfordringer som mulighet til å skape relasjoner, god informasjonsflyt, ressursoversikt og ressursdisponering. Muligens er noe av den største utfordringen i dagens struktur, at direktoratenes primær oppgave er å drive forvaltning og ikke håndtere kriser. Dette er en strukturell svakhet og stabssjefen i POD oppsummerte dette med følgende utsagn; «en endringer av dagens struktur vil gi en vesentlig økt effekt».

4.6 Kan sammensatte trusler påvirke strukturen på operasjonelt nasjonalt nivå?

Dette kapittelet omhandler tilleggsinformasjon som ikke var en del av intervjuguiden, men som likevel var viktig å beskrive i studien da den kan ha betydning for helhetsbilde.

PST skal håndtere ulike former for trusler og har i de senere år fokusert mer på sammensatte trusler (hybride) som treffer hele samfunnet. Etter at Russland annekterte deler av Krim i 2014 og angrepet mot Georgia i 2008 (Forsvarets forskningsinstitutt, 2016 og 2018), har PST viet dette spesielt oppmerksomhet. Stabssjef PST hevdet at stater som benytter alle statens virkemidler – hybride handlinger/sammensatte trusler – som er koordinerte handlinger mot en stat fra en annen stat, eller ikke statlig aktør, så må de statene som blir utsatt for koordinerte kampanjer, også være koordinert i håndteringen av trusselen. Det er derfor viktig å etablere et felles samfunnssikkerhetssenter i Norge som kan ivareta dette behovet. Han påpeker videre at det er mange fragmenterte løsninger i Norge som eksempel; felles cyber koordineringssenter (FCKS) og felles kontra terror senter (FKTS). Videre stilte han seg et åpent spørsmål om hvorfor det ikke er flere aktører som er samlokaliserte? Han mente det er for mange situasjonssentre og operasjonssentre spredt utover i Norge og at mange av dem er sentret i Oslo. Det bør derfor etableres et felles senter innenfor samfunnssikkerheten på nasjonalt operasjonelt nivå, for å bedre kunne håndtere fremtidens utfordringer. Videre hevdet han at et slikt senter bør ha sektorovergripende fullmakter for å kunne fungere optimalt i en verden som blir mer komplisert og roller og ansvar i de ulike sektorene er fragmenterte og overlappende. Dette kan være litt i motsetning til det stabssjefen i DSB uttalte om at lovverket i dag på mange måter er dekkende, hvor det antagelig ikke er behov for andre sektorovergripende fullmakter, da slike fullmakter vil kunne iverksettes når det er tatt en beslutning på regjeringsnivå. Dette sammenfaller også med det stabssjefen i NOST ga uttrykk for i henhold til dansk lovgivning. Det kan virke som om det er litt ulik tilnærming og forståelse av hvordan systemet fungerer i dag og hvordan det bør fungere på sikt, da respondentene har ulike løsningsforslag.

Videre stilte stabssjefen i PST seg et spørsmål om hvor lang tid det tar for at den informasjonen som rapporteres på fagkanal, tilfaller de som har behov for den? Og hvorfor har Norge stilt seg så sårbare med tanke på at de fleste grensene innenfor politi, brann, helse og Heimversdistrikt ikke passer overens med hverandre? Han beskriver dette som et lappeteppe⁸ ⁹og stiller spørsmål om dette kan være formålstjenlig?

⁸ Staten ser ut som et lappeteppe - Det kan gå på liv og helse løs når brann, politi og helsevesen ikke tilhører samme region, mener nødetatene i Drammen. En ny rapport avdekker et lappeteppe av forskjellige oppdelinger av Norge i regioner av forskjellig størrelse (NRK, 2015).

⁹ Beredskapen er et «geografisk lappeteppe» - Vi må enten bruke mer ressurser, eller akseptere at kvaliteten på beredskapen blir noe lavere, sier fylkesberedskapssjef (NRK, 2018).

For å belyse disse spørsmålene er det relevant å trekke inn teoriene til Smith (2015) og Fimreite & Læg Reid (2014) som ser på at en utfordring med dagens struktur og sektorinndeling i Norge.

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, referer av Meyer, 2018, s. 13).

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 nivå overskridende i sin natur. Dette gjelder særlig innenfor samfunnsikkerhets- og beredskapsfeltet (Fimreite & Læg Reid, referert av Meyer, 2018, s. 13).

Stabssjefen i NOST påpekte at dette var også utfordringen i Danmark før de opprettet NOST og er noe av det han synes er mest effektiv med slik Danmark har organisert det i dag.

I tillegg fremhevet stabssjefen i PST at det er viktig for å forstå kompleksiteten i hvordan de ulike strukturen er organisert i Norge på de ulike nivåene og at det kan oppleves som lite formålstjenlig med en så fragmentert struktur. Under krisehåndtering med et slikt utfordringsbilde vil dette kunne påvirke samhandlingsmekanismene. Stabssjefen i PST mente at det derfor bør rapporteres til et nasjonalt senter, hvor informasjonen kan samordnes og et felles budskap sendes videre til strategisk nivå. Et slikt «senter» vil da ha muligheten til å tilføre merverdi på strategisk nivå, ved å forenkle mange av deres prosesser; «Regjeringen får da et samordnet budskap som er ferdig koordinert». Han mente videre at FOH bidrar til helhetlig oppdragsløsning, fordi alle forsvarsgrenene rapporterer til et fastpunkt. På den måten besitter FOH en god situasjonsforståelse slik at de kan iverksette de riktige tiltakene, effektivt og prioritere de militære styrkene. Dette kan være en gunstig måte å organisere sivil side på, fremhevet han;

FOH er etablert for å styre alle militære ressurser i dag selv om det ikke er krig, derfor burde det vært etablert et sivilt FOH som har det samme ansvaret på sivil side, selv om det ikke er nasjonale kriser hver dag. Det en gjør daglig, skal også gjøres under kriser.

Det som er viktig å poengtere i det hensende er at Forsvaret er en etat, på samme måte som alle politidistriktene rapporterer til POD, altså innad i egen etat. Dette gjøres i de fleste sektorer. Utfordringen er der hvor ulike sektorer skal samhandle som er underlagt ulike departementer.

I forhold til oppsummeringen fra forrige delkapittel gir denne tilbakemeldingen en sterkere vektning mot en endring av dagens struktur. Det er likevel også andre vektige argumenter mot en endring av dagens struktur som vil oppsummeres i konklusjonskapittelet.

5 Konklusjon

I denne masteroppgaven var problemstillingen følgende:

Hvilken effekt vil opprettelsen av en fast organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå ha for samordningen og koordineringen av den operative innsatsen under nasjonale kriser?

Studien har tatt for seg en rekke dokumenter, begreper, teorier og annen litteratur som grunnlag til analysen og drøftelsen. I tillegg har respondentene gjennom intervjuer bidratt med sine faglige refleksjoner, tanker og forklaringer på de ulike spørsmålene. Det respondentene har forklart gjennom intervjuene har vært avgjørende som datagrunnlag i analysen og drøftelsen. De har vist en tydelig evne til helhetlig refleksjon over begrepsbruk, dagens struktur, egen organisasjon og uttrykt fremtidsvisjon. I tillegg er dette vurdert og drøftet opp den danske modellen nasjonal operativ stab (NOST).

I studien fremkom det ulik forståelse og bruk av begreper hos respondentene. I en operativ kontekst er begrepet koordinering mer fremtredende brukt av respondentene enn samordning, og muligens mer dekkende i forhold til hvordan den operative innsatsen er tenkt samordnet og koordinert. Forståelsen av koordineringsbegrepet strider delvis imot DSB sin samordningsrolle og stabssjef i DSB sin vurdering av begrepet. Han vektla at det i koordineringsbegrepet implisitt lå en form for kommando og kontroll og at samordning av den operative innsatsen var mer dekkende, også i henhold til krisehåndteringsprinsippene. Dette er utfordrende da det i studien er avdekket at enkelte styrende dokumenter benytter begrepene om hverandre, og kan derfor skape forvirring og misforståelser. I Danmark benyttes ikke samordningsbegrepet, men koordinasjon som et fellesbegrep. For respondentenes handlet det mer om hvordan og hvor den operative innsatsen skulle prioriteres, uavhengig av beskrivelsen og forståelsen av begrepene betydning. Hafting (2017) beskrev at koordinering betyr avveininger og kompromisser mellom parter som har motstridende syn på et saksforhold, som for eksempel håndteringen av kriser. Og at samordning og samvirke betyr at beredskapsorganisasjoner er pålagt av offentlige myndigheter å følge lover, regler og instruksjoner, hvor ledere og medarbeidere er tvunget til å planlegge, iverksette og evaluere egen innsats av ressurser i en krise. Dette i forhold til andre organisasjoner for at effekten skal bli størst mulig. Det betyr at både koordineringsbegrepet og samordningsbegrepet kan benyttes, fordi samordning kan oppfattes som et lovpålagt krav og at koordinering har en mer kognitiv tilnærming. I studien er det derfor ikke vært mulig å etablere en omforent forståelse av de to begrepene.

Det er heller ikke i studien fremkommet dokumenter som har kunnet beskrive hva en nasjonal krise er, men krisebegrepet er godt definert i litteraturen og i normative dokumenter. Med utgangspunkt i Aune (2019) sin beskrivelse av hva han vektla som en nasjonal krise, Meld. St. 10 fra 2016, Kruke (2012) og Bråtens (2014) beskrivelse av de elementer som inngår i en krise, definerte jeg en nasjonal krise til å være:

En uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller nasjonen som rammes, som involverer to eller flere forvaltningsnivåer, har vesentlig nasjonal betydning, er sektor- og grenseovergrepene og som nødvendiggjør ressurser utover normal drift.

Når det gjelder vurderinger av hva som skal vektlegges i forhold til samordning og koordinering av den operative innsatsen under en nasjonal krise er det flere begreper som ble teoretisert og drøftet. Begrepet situasjonsbilde og -forståelse var respondentene delvis enige i, selv om de brukte noe ulike forklaringer. Respondentene var skjønt enige om at de hadde behov for å få presentert ulike situasjonsbilder for å danne seg en helhetlig situasjonsforståelse som beslutningsgrunnlag, for å samordne og koordinere den operative innsatsen. På bakgrunn av respondentenes forklaring, tilgjengelig teori og tidligere forskning presenterte jeg i kapittel 4 en ny sammensatt teori for å skape situasjonsforståelse på systemnivå. En slik teoretisert tilnærming vil kunne bidra til bedre helhetlig krisehåndteringsevne uavhengig av nivå, hvis den blir bekjentgjort, trent og øvd på. Som det fremkommer av skissen under (Fig. 14), har jeg kombinert teorien om distribuert situasjonsforståelse til Salmon et al. (2009), med Endsleys (1995) 3-nivå modell. Hensikten er å skape bedre situasjonsforståelse mellom ulike aktører og til slutt etablere systemforståelse. For å opprettholde systemforståelse er det viktig at det er en kontinuerlig prosess under hele hendelsehåndteringen til situasjonen har normalisert seg.

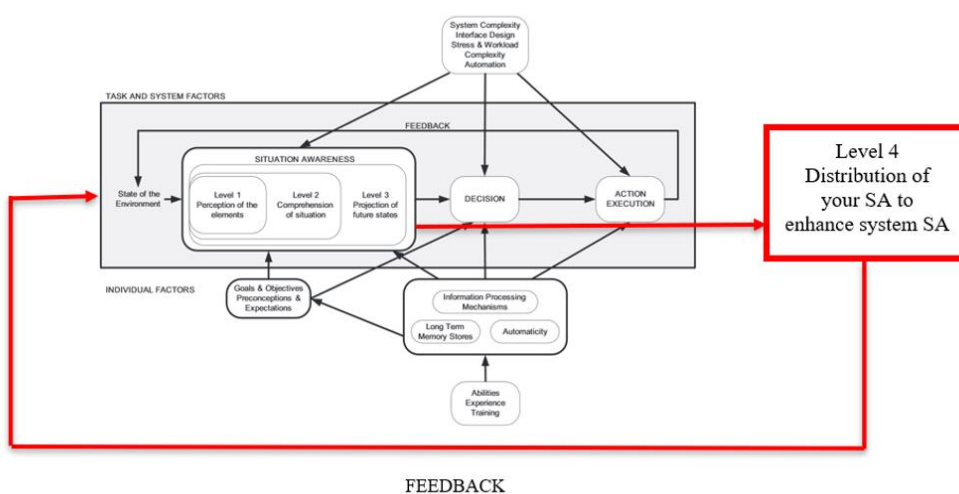


Fig 15. Egenkonstruert figur for å skape ny teori for å sikre bedre situasjonsforståelse på systemnivå under krisehåndtering.

Dagens struktur på operasjonelt nasjonalt nivå bærer preg av fragmenterte løsninger. Det er opprettet enkelte utvalg med særlig ansvar for håndtering av enkeltstående hendelser som eksempel innenfor atom og biologi. Det finnes ikke en fast organisatorisk struktur for å håndtere alle typer hendelser på dette nivået, i motsetning til Danmark som har opprettet en nasjonal operativ stab (NOST). Samtlige respondenter hevdet at det ligger et forbedringspotensial i hvordan samhandlingen mellom de ulike aktørene på nasjonalt operasjonelt nivå skal foregå, for å sikre bedre samordning og koordinering av den operative innsatsen. Men, de hadde noe ulike tilnærminger til hvordan dette kunne forbedres. Respondentene var enige om at det som de gjør daglig, også skal gjøres under kriser, og at etablerte strukturer bør bære preg av en slik tilnærming.

Et sentralt dilemma er at de fleste direktorater og andre statlige organer, som er direkte underlagt et departement, unntatt Forsvarets operative hovedkvarter, er designet for å drive med forvaltningsoppgaver og ikke for å håndtere kriser. Dette påvirker evnen til å ta beslutninger på sviktende informasjonsgrunnlag og med knappere tid, enn under normale forvaltningsmessige oppgaver. Forsvarets operative hovedkvarter er i en særstilling i så henseende, da hovedkvarteret er kun opprettet for å håndtere hendelser i hele krisespekteret. NOST i Danmark ble opprettet kun for å drive krisehåndtering. De danske myndigheter har gjort alvor av de utfordringene de hadde tidligere hvor de ikke tidligere evnet, fra et nasjonalt operasjonelt nivå, å koordinere den operative innsatsen som ønsket.

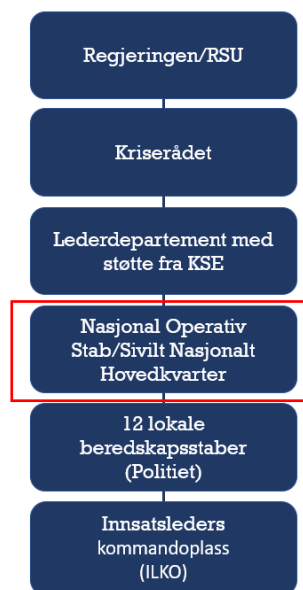
I de senere årene har DSB etablert samvirkekonferanser for å sikre økt situasjonsforståelse som grunnlag for beslutninger, samordning og koordineringen av den operative innsatsen. Stabssjefen i DSB mente at det ikke er behov for å endre dagens struktur, men videreutvikle allerede etablerte strukturer for å sikre bedre samhandling. Han påpekte at DSB ikke «eier» krisen selv, men skal kun understøtte de andre samvirkeaktører. Dette er en styrke i forhold til DSB sin rolle. Ved å benytte samvirkekonferansene mer i det daglige og ikke kun under øvelser og hendelseshåndtering, vil dette på sikt kunne styrke evnen til å samordne og koordinere den operative innsatsen. Dette ville gi mer effekt, mener han. Stabssjefen i DSB så nytten av en struktur som NOST i Danmark, men mener at det er vanskelig å kunne etablere en slik organisatorisk struktur i Norge, fordi det er en statlig desentralisert organisering og geografiske utfordringer. Stabssjef i POD, stabssjefen i PST og vaktssjefen i FOH mente at dagens struktur bør endres for å oppnå mer effekt. Enkelte av de strukturelle endringene som ble foreslått var noe utover det å etablere et fenomen som NOST. Stabssjefen i PST og vaktssjefen i FOH mente at det bør etableres et sivilt nasjonalt hovedkvarter hvor de meste sentrale myndigheter er representert daglig. Vaktssjefen i FOH mente at dette sivile hovedkvarteret bør etableres i POD, på lik linje som NOST er etablert hos Rikspolitiet. Videre

begrunnet de dette med at det bør være lik struktur på sivil side som forsvarssiden, og at Norge bør ta seg «råd» til å etablere et sivilt FOH med utvidende sektorovergripende fullmakter. Dette kan bidra til å gi økt effekt på samordning og koordinering av den operative innsatsen.

Stabssjefen i DSB var tydelig på at det ikke trengtes utvidede fullmakter da eksisterende fullmakter er tilstrekkelig. Som det ble poengtert i teorikapittelet kan det virke som om politidirektøren innehar den samme myndighet på operasjonelt nasjonalt nivå som innsatsleder på taktisk nivå. Det betyr at politidirektøren kan iverksette tiltak som er sektorovergripende i henhold til politiloven §27 frem til annen myndighet tar over. Det er derfor bemerkelsesverdig at Justis- og beredskapsdepartementet gjennom egen instruks har innskrenket politidirektørens fullmakter som påvirker muligheten til å koordinere og samordne den operative innsatsen på tvers av sektorer under nasjonale kriser. Videre opplyste stabssjefen i NOST at han som stabssjef ikke trengte utvidede fullmakter da de alltid oppnådde konsensus i beslutningene. I de tilfeller hvor dette ikke skjer, har han mulighet til å gjennomføre sektorovergripende beslutninger i henhold til beredskapslovgivningen.

I tillegg fremkom det i studien at informasjonsflyten vil kunne være enklere ved et mer nasjonalt stringent system, og ikke som det fragmenterte «lappeteppe» som eksisterer i dag, både horisontalt på de ulike nivåer og vertikalt. Med ny struktur kan dette også bidra til at informasjonen fra nasjonalt operasjonelt nivå til lederdepartementet kommer fra en stab og ikke fra mange ulike sektorer. Informasjonen vil da være analysert og komprimert slik at det kan tas raskere og mer presise beslutninger på dette nivået. Dette er en av styrkene ved den danske modellen NOST.

Mens denne oppgaven ferdigstilles står Norge i den verste krisen siden 2. verdenskrig, i forbindelse med håndteringen av korona pandemien. Intervjuene av respondentene var gjort før nasjonale myndigheters iverksetting av tiltak. Det er mulig at respondentenes svar ville vært noe annerledes etter denne hendelsen. Det er besluttet at norske myndigheters håndteringen av korona pandemien skal evalueres, som er i tråd med førende dokumenter. En slik evaluering vil kunne tilføre ny kunnskap om dette fenomenet og belyse flere av momentene som har blitt analysert i denne studien.



Figur 16. Egendefinert skisse for å visualisere en tenkt ny organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå innrammet i rødt, med ivaretagelse av lederdepartementets og KSE sin rolle.

Denne studien har avdekket at samhandlingen på nasjonalt operasjonelt nivå i dag på flere måter har et forbedringspotensial. Respondentene foreslo ulike mulige løsninger for enten å videreutvikle dagens struktur eller endre til en annen organisering. Likevel tenderte det mot at flesteparten så at en ny organisering ville gi bedre effekt. Dette er sammenfallende med erfaringen fra Danmark, hvor de har erfart at etableringen av NOST har gitt økt effekt på koordinering av den operative innsatsen.

Justis- og beredskapsdepartementet, som er ansvarlig for samordning innenfor samfunnsikkerhetsområde, bør vurdere om det muligens kan opprettes et prosjekt som ser på en mulig fremtid organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå. Om Norge bør beholde eksisterende struktur, organisere seg som Danmark med en nasjonal operativ stab, eller om det bør etableres et sivilt nasjonalt hovedkvarter på nasjonalt operasjonelt nivå kan ny forskning og andre undersøkelser avdekke.

6 Litteraturliste

Beredskapsstyrelsen i Danmark (2015), *Krisestyring i Danmark*. Hentet 24. november 2019 fra

<https://brs.dk/viden/publikationer/Documents/Krisestyring%20i%20Danmark.pdf>

Boin, A. & Bynander, F. (2015), *Explaining Success and failure in crisis coordination*. Hentet 28. mai 2020 fra

https://www.academia.edu/24102326/Explaining_Success_and_Failure_in_Crisis_Coordination

Bråten, O. (2014), *Håndbok i krisehåndtering*, Oslo: Cappelen Damm A/S

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (2016), *Gjengangere i øvelser – hvorfor finner vi det samme om igjen og om igjen og Funn og forbedringspunkter fra evalueringer av uønskede hendelser i et 10 års perspektiv*. Rapportene kan utelevres ved å henvende seg til seniorrådgiver Elisabeth Næss i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Endsley, M.R. (1995) *Toward the theory of situation Awareness in Dynamic systems*. Hentet 14. desember 2019 fra

https://www.researchgate.net/publication/210198492_Endsley_MR_Toward_a_Theory_of_Situation_Awareness_in_Dynamic_Systems_Human_Factors_Journal_371_32-64

Energimyndighetene (2006), *Stormen Gudrun - Vad kan vi lära av naturkatastrofen 2005?* Hentet 16. mai 2020 fra <https://energimyndigheten.a-w2m.se/Home.mvc?resourceId=103946>

Fimreite, A.L & Læg Reid, P. (2004), *Samordning – flernivåstyringens store utfordring*. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap og Rokkansenteret Universitetet i Bergen, hentet 21. januar 2020 fra https://www.spa.gu.se/digitalAssets/986/986970_Paper_Fimreite_-_grupp_1.pdf

Fimreite A. L., Langlo P., Læg Reid P., Rykkja, L. H. (2014), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget A/S: Oslo

Forsvarsdepartementet (2005), *Instruks forsvarssjefen*. Hentet 11. desember 2019 fra

<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2003-11-28-1935>

Forsvarsstaben (2014). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Forsvarets stabsskole og Forsvarets høyskole, 2014 Oslo.

Forsvarets forskningsinstitutt (2004). *Sluttrapport for prosjekt 855 programstøtte fis/o*. FFI-RAPPORT. Hentet 10. Januar 2020 fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:3070/04-02120.pdf>

Forsvarets forskningsinstitutt (2018), *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*. FFI-RAPPORT, hentet mai 17. 2020 fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:4175/18-00080.pdf>

Forsvarets forskningsinstitutt (2016), *Russlands militære intervensjon i Syria – bakgrunn, gjennomføring og konsekvenser*. FFI-RAPPORT, hentet 17. mai 2020 fra <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2589/16-00500.pdf>

Forsvarsministeriet (2005), *Et robust og sikkert samfund – Regeringens politikk for beredskabet i Danmark*. Hentet 18. januar 2020 fra http://www.stm.dk/multimedia/Et_robust_og_sikkert_samfund.pdf

Hafting, T. (Red.) (2017), *Krise-Håndtering, Planlegging og Handling*. Fagbokforlaget, Kanalveien 51, 5068 Bergen.

Helse og omsorgsdepartementet (2013), *Mandat for og sammensetning av Kriseutvalg for beredskap mot biologiske hendelser med rådgivere, samt mandat for Fylkesmannen*, hentet 14. mars 2020 fra https://www.legeforeningen.no/contentassets/97e086eca79f4cf68116ac573f6f4205/hoeringsnot_at_mandat_sammensetning_kriseutvalget_biologiske_hendelser.pdf

Helse- og omsorgsdepartementet (2014), *Rapport fra tilsyn med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet*. Hentet 24. november 2019 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/8cf2ed3c0ef64458a95db570847185e6/tilsynsrapport_jd_2014_web.pdf

Helse- og omsorgsdepartementet (2018), *Instruks for helsedirektoratet*. Hentet 8. desember 2019 fra https://www.helsedirektoratet.no/om-oss/dette-gjor-helsedirektoratet/Instruks%20for%20Helsedirektoratet%2010.01.18.pdf/_attachment/inline/b295b3bf-34a8-4003-b7c0-

[ebbabea5efe1:374d2a9169922b32229ecc2b4f7d5f9328c7f65a/Instruks%20for%20Helsedirektoratet%2010.01.18.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/ebbabea5efe1:374d2a9169922b32229ecc2b4f7d5f9328c7f65a/Instruks%20for%20Helsedirektoratet%2010.01.18.pdf)

Helse- og omsorgsdepartementet (2014), *Nasjonal helseberedskapsplan*. Hentet 8. desember 2019 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/261879a38c3e438d82ab4729e0661cf1/nasjonal_helseberedskapsplan_020614.pdf

Helse- og omsorgsdepartementet (2013), Mandat for og sammensetning av Kriseutvalget for atomberedskap med rådgivere, samt mandat for Fylkesmannen. Hentet 8. desember 2019 fra <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2013-08-23-1023>

Jacobsen, D. I. (2018), *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Damm A/S

Johannessen, A., Christoffersen, L., Tufte, P. (2016) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Hentet 12. april 2020 fra https://bibsyst-almaprimo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=BIBSYS_ILS71535797220002201&context=L&vid=FHS&lang=no_NO&search_scope=default_scope&adaptor=Local%20Search%20Engine&isFrbr=true&tab=default_tab&query=any,contains,Asbj%C3%B8rn%20Johannessen,%20Per%20Arne%20Tufte%20og%20Line%20Christoffersen,%202016&sortby=date&facet=frbrgroupid,include,207715093&offset=0

Justis- og beredskapsdepartementet (2005), *St.meld. nr. 37 (2004-2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Hentet 18. januar 2020 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4867117e76b94e948426aa25d895cbde/no/pdfs/stm200420050037000dddpdfs.pdf>

Justis- og beredskapsdepartementet (2014), *Rapport - Sammenstilling etter gjennomført evaluering, Terrortrussel mot Norge juli 2014*. Hentet 22. mai 2020 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/jd/evalueringssammenstilling_terrortrusselen_2014.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet (2018), *Oppfølging etter 22. juli: De viktigste tiltakene*. Hentet 22. november 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/oppfolging-etter-22-juli/id2508054/>

Justis- og beredskapsdepartementet (2018) *Hovedinstruksen til politidirektøren*. Hentet 24. november 2019 fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/80197702ddb144e8a016a040e656751f/hovedinstruks-til-politidirektoren.pdf>)

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen)*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon. Hentet 15. februar 2020 fra

<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349?q=samfunnssikkerhetsinstruksen>

Justis- og beredskapsdepartementet (1995). *Lov om politiet (politiloven)*. Hentet 15. februar 2020 fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>

Justis- og beredskapsdepartementet (2019), *Veileder til samfunnssikkerhetsinstruksen*. Hentet 15.

februar 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-samfunnssikkerhetsinstruksen/id2666864/?ch=1>

Justis- og beredskapsdepartementet (2015). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. (Meld. St. (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Justis- og beredskapsdepartementet (2011). *Samfunnssikkerhet*. (Meld. St. (2011-2012)). Hentet fra

<https://www.regjeringen.no>

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). *Samfunnssikkerhet i et trygt samfunn*. (Meld. St. (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>

Kaufmann, G og Kaufmann, A (2013). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget, Bergen.

Klein, G. (1998), *Source of Power-How People Make Decisions*. Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts 02142.

Kruke, B. (2012), Samfunnssikkerhet og krisehåndtering: relevans for 22. juli 2011. Hentet 27. januar 2020 fra <https://docplayer.me/7467795-Forsteamanuensis-risikostyring-og-samfunnssikkerhet-krisehandtering-universitet-i-stavanger.html>

-
- Meyer, J. (2018). *Kompleksitet og samhandling - Et regionalt perspektiv på totalforsvaret*. Hentet 9. mai 2020 fra https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/2505654/MA_2018_Meyer.pdf?sequence=1
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet (2017), *Beskyttelse mot løspengevirus/ransomware*. Hentet 16. mai 2020 fra <https://www.nsm.stat.no/aktuelt/beskyttelse-mot-ransomware/>
- NOU 2012:14 (2014). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2013:9 (2013). *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianlysen*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NOU 2019:13 (2019). *Når krisen inntreffer*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- NRK (2015), *Staten ser ut som et lappetepp*. Artikkel, hentet 25. mai 2020 fra <https://www.nrk.no/norge/kritiserer-regionsoppdelingen-i-norge-1.12323544>
- NRK (2018), *Beredskapen er et «geografisk lappetepp»*, artikkel, hentet 25. mai 2020 fra <https://www.nrk.no/vestfoldogtelemark/beredskapen-er-et-geografisk-lappetepp-1.14156174>
- Salmon, P. M., Stanton, N. A., og Jenkins, D. P. (2009), *A model of distributed situation awareness in complex collaborative environments*, Hentet 25. januar 2020 fra https://bibsyst-almaprmo.hosted.exlibrisgroup.com/primo-explore/fulldisplay?docid=TN_informaworld_s10_1201_9781315577654_15_version2&context=PC&vid=FHS&lang=no_NO&search_scope=default_scope&adaptor=primo_central_multiple_fe&tab=default_tab&query=any.contains,A%20model%20of%20distributed%20situation%20awareness%20in%20complex%20collaborative%20environments&offset=0
- Salmon, P.M, Stanton, N.A, Walker, G.H og Jenkins, D.P (2009), *Distributed Situation Awareness: Theory, Measurement and Application to Teamwork*. Hentet 21. mai 2020 fra <https://bibsyst-almaprmo.hosted.exlibrisgroup.com/primo->

[explore/fulldisplay?docid=TN_iG_PubASHGATEB0001069&context=PC&vid=FHS&lang=no_NO&search_scope=default_scope&adaptor=primo_central_multiple_fe&tab=default_tab&query=any,contains,A%20model%20of%20distributed%20situation%20awareness%20in%20complex%20collaborative%20environments&offset=0](https://www.proquest.com/explore/fulldisplay?docid=TN_iG_PubASHGATEB0001069&context=PC&vid=FHS&lang=no_NO&search_scope=default_scope&adaptor=primo_central_multiple_fe&tab=default_tab&query=any,contains,A%20model%20of%20distributed%20situation%20awareness%20in%20complex%20collaborative%20environments&offset=0)

7 Vedlegg

7.1 Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

” Operasjonell nasjonal koordinering og samordning av den operative innsatsen”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å analysere og videreutvikle operasjonell nasjonal koordinering og samordning av den operative innsatsen ved nasjonale kriser. Det tas utgangspunkt i dagens krisehåndteringsstruktur, som vil sammenlignes med den danske krisehåndteringsmodellen – nasjonal operativ stab - på operasjonelt nasjonalt nivå og om en slik organisering vil kunne gi økt samordning og koordinering av den operative innsatsen på operasjonelt nasjonalt nivå i Norge. I dette skrevet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Dette prosjektet har som formål å belyse hvordan samordning og koordinering under nasjonale kriser håndteres i dag på operasjonelt nasjonalt nivå. Videre vil prosjektet søke å avdekke om den danske krisehåndteringsmodellen – nasjonal operativ stab – vil kunne etableres i Norge og om en slik innretning på sikt vil styrke og øke samordning og koordineringen av den operative innsatsen på nasjonalt operasjonelt nivå. Problemstillingen omhandler forventninger og ambisjoner om hvilken krisehåndteringsstruktur på operasjonelt nasjonalt nivå som vil gi mest effekt innenfor samordning og koordinering av den operative innsatsen. Forskningsprosjektet vil publiseres i form av en masteroppgave.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Forsvarets Høgskole er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir forespurt om å delta med bakgrunn i den funksjonen du innehar på operasjonelt nasjonalt nivå under håndteringen av nasjonale kriser. Det er foretatt en selektiv utvelgelse for å kunne belyse problemstillingen. Det er om lag fem personer som får denne henvendelsen.

Hva innebærer det for deg å delta?

Undersøkelsen vil bli gjennomført ved å benytte kvalitativ metode – intervjuer. Intervjuene vil ha en varighet på ca. halvannen time. Det vil bli benyttet lydopptak under intervjuet for å sikre en

forholdsvist korrekt gjengivelse ved eventuell bruk av sitater. I tillegg vil det ved bruk av lydopptak bedre intervju situasjonen med tanke på god flyt og samhandling. Videre vil det som følge av kontakten med deg bli lagret informasjon om navn, e-post adresse og telefonnummer i eget internt datasystem, som blir slettet når prosjektet er ferdig.

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

- Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.
- Tilgang til personopplysninger vil begrenses til:
 - Student Anders Løberg, seniorrådgiver Krisestøtteenheten i Justis- og beredskapsdepartementet
 - Veileder Magnus Håkenstad, doktorgradsstipendiat Forsvarets Høgskole/Institutt for forsvarsstudier
- Lydopptakene vil oppbevares på ekstern maskinvare som ikke er knyttet til nettverk.
- Korrespondanse vil foregå fra Forsvarets Høgskole epostserver og er passordbeskyttet.

Respondentene vil søkes å ikke identifiseres i publikasjonen. Eventuelle sitater henvises til organisasjonen og ikke personen. Eventuelle spesifikke funksjoner vil kunne benevnes dersom det er flere som besitter samme funksjon.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes etter sensur foreligger etter innlevering av masteroppgaven den 15. Mai 2020. Dine personopplysninger inkludert lydopptak slettes når sensuren foreligger. Eventuelle transkriberte utdrag fra intervjuet vil arkiveres anonymisert sammen med oppgaven.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og

-
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

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

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Forsvarets Høgskole ved student Anders Løberg, tlf. 99289950, e-post: aloberg@fhs.mil.no
- Veileder Magnus Håkenstad, tlf. 23095935, e-post: mhakenstad@ifs.mil.no
- Vårt personvernombud: Morten Flagstad, tlf. 23095774, e-post: mflagstad@fhs.mil.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig

Anders Løberg

Magnus Håkenstad

Student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Operasjonell nasjonal koordinering og samordning» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet den 15. mai 2020 og sensur foreligger.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

7.2 Intervjuguide Norge

INTERVJUGUIDE NORGE

” Operasjonell nasjonal koordinering og samordning av den operative innsatsen ”

Presentasjon; kort om oppgaven og meg selv – viser til informasjonsskrivet oversendt før gjennomføring av dette intervjuet.

Problemstilling:

Hvilken effekt vil opprettelsen av en fast organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå ha for samordningen og koordineringen av den operative innsatsen under nasjonale kriser?

Formalia:

- Samtykkeerklæring
- Kan trekke seg når som helst
- Anonymisering
- Meldt inn og godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata
- Oppgave vil være ugradert

Gjennomføring av intervjuet:

- Benytte lydopptaker samt notater
- Varighet ca. 1 ½ time
- Alle sitater fra intervju som benyttes i oppgaven vil fremlegges for godkjenning
- Ferdigstilling og levering av oppgaven 15. mai.

Selve intervjuet vil gjennomføres i stor grad som en åpen samtale der jeg tar utgangspunkt i intervjuobjektets funksjon. Temaene som ønskes belyst er skissert under.

Begrepsforståelse (din forståelse av begreper er viktig i de påfølgende spørsmålene):

1. Hva legger du i begrepet operasjonelt nivå?
2. Hva legger du i begrepet situasjonsbilde?
3. Hva legger du i begrepet situasjonsforståelse?
4. Hva legger du i begrepet situasjonsbevissthet? (mulig ikke benytter denne terminologien)
5. Hvilket av begrepene situasjonsbilde, situasjonsforståelse eller situasjonsbevissthet er viktigst for deg for å kunne ta de riktige beslutningene eller gi strategisk nivå de rette rådene?
6. Hva legger du i begrepet koordinering?
7. Hva legger du i begrepet samordning?
8. Hva legger du i begrepet krise?
9. Hva legger du i begrepet nasjonal krise?
 - a. Min definisjon av nasjonal krise: «en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes, som involverer to eller flere forvaltningsnivåer, er sektor- og grenseovergripende».
10. Hva legger du i begrepet operasjonell nasjonal samordning?
11. Hva legger du i begrepet operasjonell nasjonal koordinering?
12. Hva legger du i begrepet operasjonell samordning og koordinering av den operative innsatsen?

Bakgrunn, erfaring og rolleforståelse:

1. Nåværende stilling og funksjon.
2. Hvor lenge har du hatt den funksjonen?

3. Hvilken rolle har du i håndtering av kriser?

a. Er det noen av dine oppgaver du vil fremheve som spesielt viktige?

b. Er det noen av dine oppgaver du vil fremheve som utfordrende?

I. Hva er grunnen til at de er utfordrende?

Organisatoriske ambisjoner og forventninger i håndteringen av nasjonale kriser:

1. Hvilken rolle tenker du at din organisasjon har i den sammenheng?

a. Hvordan fungerer samordning og koordinering på operasjonelt nasjonalt nivå i dag?

- Hva samordnes og koordineres?
- Ved nasjonale kriser hvordan opplever du at samordningen og koordineringen av den operative innsatsen er på operasjonelt nasjonalt nivå?
- Beste praksis? Eksempler?
- Utfordringer? Eksempler?
- Gir dagens struktur ønsket effekt?

b. Hvis det er utfordrende med samordning og koordinering av den operative innsatsen på operasjonelt nasjonalt nivå, hvordan kan det styrkes eller videreutvikles?

- Eksempel?

c. Er det spesielle fullmakter som er sektorovergrepene du mener det kunne vært behov for? Og evt. hvilke fullmakter?

-
- d. Hvilken type informasjon har du behov for som beslutningsgrunnlag?
 - e. Er det en type informasjon som er spesielt viktig for din organisasjon?
 - f. Hvordan sikres felles situasjonsforståelse/situasjonsbevissthet/situasjonsbilde (avhengig av svarene under begreper) mellom de involverte aktørene på operasjonelt nasjonalt nivå?
 - g. Er det noen avvik mellom ønsket tilstand og praksis i dag?
 - h. Er det en annen organisatorisk struktur på operasjonelt nasjonalt nivå du tenker kan være formålstjenlig å etablere, som kan sikre bedre situasjonsforståelse/situasjonsbevissthet som grunnlag for samordning og koordinering av den operative innsatsen?
 - i. Kjenner du til noen konkrete evalueringsrapporter etter øvelser og hendelser, eller forskning som er utført innenfor dette området som kan berike og utfylle i forhold til dine svar?
2. Hvordan opplever du at de andre direktoratene/Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) bidrar til helhetlig oppdragsløsning?
 3. Hvordan opplever du at de andre direktoratene/FOH bidrar til samordning og koordinering av den operative innsatsen?
 4. Hvordan opplever du at dagens etablerte system og prosesser er hensiktsmessige ved nasjonale kriser?
 - a. Er det klart hvordan dette praktiseres evt. skal praktiseres?
 - b. Er roller og ansvar tydelig og klart fordelt mellom direktoratene (operasjonelt nasjonalt nivå sivil side og operasjonelt nivå (FOH) i Forsvaret?
 5. 22. juli kommisjonens rapport (NOU 2012:14, s.16) konkluderte blant annet med at ”Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull”. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har i en rapport oversendt riksrevisjonen september 2016 sett på gjentagende

funn etter øvelser og hendelser fra 2006 til 2015. De forbedringspunktene som går igjen, er oftest knyttet til informasjonsdeling, kommunikasjon, samhandling og samarbeid.

- a. Har det skjedd endringer etter konklusjonene i rapportene? Evt. hvilke endringer?
 - b. Er dagens etablerte systemer bra nok for å koordinere og samordne på operasjonelt nasjonalt nivå?
 - c. Har du noen tanker om hvordan samhandling og koordineringen på operasjonelt nivå kan forbedres?
 - d. Bør det vurderes utvidede fullmakter som er sektorovergripende ved nasjonale kriser?
6. Er det fortsatt uavklare temaer innen segmentet operasjonell nasjonal samordning og koordinering?
- a. Blir det gjort prioriteringer/disponeringer av ressursene på tvers av sektorene i dag?
 - b. Og hvis – hvordan fungerer det?
7. **NOST** - respondenten ble gjort kjent med Danmarks nasjonale operative stab (NOST)
- a. Er dette en struktur du mener kan gi økt krisehåndteringsevne på operasjonelt nasjonalt nivå?
 - b. Hva vil du fremhev som spesielt bra med en slik struktur?
 - c. Hvilke utfordringer ser du ved en slik struktur?
 - d. Er dette en struktur som kan etableres i Norge?
 - i. Ja - hvorfor?
 - ii. Nei – hvorfor?

-
- iii. Hva er det som eventuelt står til hinder for å gjennomføre en slik endring?
1. Politisk vilje?
 2. Organisatorisk enighet/uenighet?
- e. Vil en slik organisatorisk struktur gi økt effekt innenfor samordning og koordinering av operative innsatsen?
- i. Ja – hvorfor
 - ii. Nei – hvorfor
- f. For å sikre «reach back» til egen organisasjon er det tekniske systemer du mener er avgjørende for å sikre at rettidig informasjon tilfaller NOST?
- g. Krise- og risikokommunikasjon er helt essensielt for å sikre at befolkningen får rett informasjon og handlingsalternativer i en krisesituasjon – tenker du at NOST med egne dedikerte kommunikasjonsrådgivere fra hver aktør kan gi raskere og mer presise budskap til befolkningen?
8. Hvordan passer de fire krisehåndteringsprinsippene ved en evt. endring til en nasjonal operativ stab?
- Arbeidet med samfunnssikkerhet bygger på fire grunnleggende prinsipper:
- a) Ansvarsprinsippet som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
 - b) Likhetsprinsippet som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.
 - c) Nærhetsprinsippet som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå.
 - d) Samvirkeprinsippet som betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.
- a. Ansvar
 - b. Likhhet
 - c. Nærhet

d. Samvirke

9. Hva er fordeler og ulemper ved de ulike handlingsalternativene?

10. Hvilken struktur mener du er mest hensiktsmessig på operasjonelt nasjonalt nivå for å sikre økt trygghet og sikkerhet til befolkningen?

Er det andre refleksjoner og tanker du har angående denne tematikken som jeg ikke har dekket i forbindelse med spørsmålene?

7.3 Intervjuguide Danmark

INTERVJUGUIDE DANMARK

” Operasjonell nasjonal koordinering og samordning av den operative innsatsen”

Presentasjon; kort om oppgaven og meg selv – viser til informasjonsskrivet oversendt før gjennomføring av dette intervjuet.

Problemstilling:

Hvilken effekt vil opprettelsen av en fast organisatorisk struktur på nasjonalt operasjonelt nivå ha for samordningen og koordineringen av den operative innsatsen under nasjonale kriser?

Formalia:

- Samtykkeerklæring
- Kan trekke seg når som helst
- Anonymisering
- Meldt inn og godkjent av NSD – Norsk senter for forskningsdata
- Oppgave vil være ugradert

Gjennomføring av intervjuet:

- Benytte lydopptaker samt notater
- Varighet ca. 1 ½ time
- Alle sitater fra intervju som benyttes i oppgaven vil fremlegges for godkjenning
- Ferdigstilling og levering av oppgaven 15. mai.

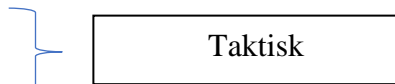
Selve intervjuet vil gjennomføres i stor grad som en åpen samtale der jeg tar utgangspunkt i intervjuobjektets funksjon. Temaene som ønskes belyst er skissert under.

Bakgrunn, erfaring og rolleforståelse:

4. Din tidligere stilling og funksjon?
5. Hvor lenge var du stabssjef for NOST?
6. Hva var rollen som stabssjef?
7. I rollen som stabssjef?
 - a. Er det noen av dine oppgaver du vil fremheve som spesielt viktige?
 - b. Er det noen av dine oppgaver du vil fremheve som utfordrende?

II. Hva er grunnen til at de er utfordrende?

Historisk perspektiv

1. Kan du forklare hvordan det danske systemet fungerte før opprettelsen av NOST?
2. Inden for det nationale krisestyringssystem kan den tværgående koordinasjon foregå på fire nivåer:
 - Regeringens krisestyringsorganisation
 - Den Nationale Operative Stab (NOST)
 - De 12 lokale beredskapsstabe
 - Kommandostadet (KST) i indsatsområdet
3. Var dette inndelingen tidligere også? Hvordan var den?
4. I Norge benytter vi følgende begreper om de ulike nivåene nasjonalt:
 - Regeringens krisestyringsorganisation - strategisk
 - Den Nationale Operative Stab (NOST) - operasjonelt
 - De 12 lokale beredskapsstabe
 - Kommandostadet (KST) i indsatsområdet

-
5. Er dette en nivå inndeling dere benytter?
 6. Hvordan benevnes de ulike nivåene?
 7. Hva legger du i begrepet koordinering?
 8. Hvordan fungerte koordinering av den operative innsatsen før opprettelsen av NOST på operasjonelt nasjonalt nivå?
 9. Hvordan fungerte koordineringen på taktisk nivå?
 10. Hvordan fungerte koordineringen på strategisk nivå?
 11. Hva var grunnen til opprettelsen av NOST?
 - Sårbarhetsutvalget 2004?
 - 2005 (Et robust og sikkert samfund - Regeringens politik for beredskabet i Danmark) Ja dette er riktig.
 12. Hvordan skulle NOST fungere?
 13. Hvilken effekt skulle NOST ha i forhold til tidligere organisering? Koo

De faste medlemmer i NOST er Rigspolitiet (formand), Beredskabsstyrelsen, Værnsfælles Forsvarskommando, Politiets Efterretningstjeneste, Forsvarets Efterretningstjeneste, Sundhedsstyrelsen og Udenrigsministeriet. NOST indkalder endvidere ad hoc-medlemmer fra relevante myndigheder m.fl.

14. Hvorfor ble akkurat disse faste medlemmer?

Dagens struktur

15. Hvordan har NOST fungert i forhold til tidligere struktur?
16. Hva vil du fremheve som spesielt viktig med ny organisering?
17. Er det noe krav som stilles til de faste medlemmene? Kompetanse? Utdanning? Sik
18. Oppmøte tid? Stabskonfig 1 time – vakt ordning?
19. Er det noen kriterier som definerer når NOST skal sammenkalles?
20. Hvordan skjer den beslutningen?
21. Hvordan blir medlemmene informert?
22. Hvor ofte møtes medlemmene utover kriser?
23. Hvordan fungerer samarbeidet mellom personene?
24. Vil du betrakte personene som representerer de faste medlemmene som et team?
25. Hva legger du i det å jobbe i team?
26. Er det en teoretisk tilnærming til hvordan dere jobber?
27. Følgende er beskrevet i Et robust og sikkert samfund (Forsvarsministeriet, 2005):
 - «Det er nødvendig for at tilveiebringe et relevant beslutningsgrunnlag for de sektoransvarlige myndigheter og skape grunnlag for den fornødne koordinasjon og prioritering af både opgaveløsning og ressourcer».

28. Fungerer dette?

29. Er den noen reelle hendelser hvor NOST har fungert i henhold til intensjon?

30. Er den noen reelle hendelser hvor NOST ikke har fungert i henhold til intensjon?

31. Hva med øvelser?

32. Er det noe ved den nye organiseringen som ikke fungerer etter intensjon?

33. Burde sammensettingen av NOST bestå av andre medlemmer enn i dag?

34. Har det vært hendelser der du har invitert andre medlemmer enn de faste?

- Eks?
- Hvem?

Burde Danmark organisere seg på en annen måte enn i dag?

Har opprettelsen av NOST gitt den effekten som var tenkt i utgangspunktet?

Hvordan evner NOST å koordinere den operative innsatsen?

Prioriterer NOST hvilke ressurser som skal hvor etc?

I praksis hvordan fungerer samhandlingen mellom medlemmene i NOST og egen sektor?

«Ved ekstraordinære hendelser, der berører flere politikredse, kan Rigspolitichefen, efter omstændighederne i samråd med Værnsfælles Forsvarskommando og Beredskabsstyrelsen, udpege en politikreds som ansvarlig for løsningen eller samordningen af indsatsen».

Hvordan fungerer dette i praksis? Og hvordan får dere den informasjonen dere trenger?

Har stabssjefen noen utvidede fullmakter?

Er det reelle hendelser eller øvelser hvor du har følt et behov for utvidede sektorovergripende fullmakter?

Hvilken betydning kunne det evt. hatt for det konstitusjonelle ansvaret?

Planverk – er det et felles nasjonalt planverk mellom de faste medlemmene evt. andre aktører?

Hvordan fungerer det?

Graderte systemer: benyttes det mellom nost og sektor? Hvordan fungerer det?

Er det andre refleksjoner og tanker du har angående denne tematikken som jeg ikke har dekket i forbindelse med spørsmålene?

7.4 Godkjenning fra NSD

NSD Personvern

21.10.2019 09:22

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 100618 er nå vurdert av NSD.

Følgende vurdering er gitt:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 21.10.19. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke typer endringer det er nødvendig å melde:

nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 26.06.2020.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet

- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

7.5 Godkjenning fra Politidirektoratet



Anders Løberg
Gimleveien 7
1358 Jar
E-post: Anders.Loberg@jd.dep.no

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:
Anders Løberg

Vår referanse:
WS19/23671 DL201903858

Sted, Dato
Oslo, 07.11.2019

FORSKNINGSPROSJEKT "OPERASJONELL SAMORDNING" – SØKNAD OM FRITAK FRA TAUSHETSPLIKTEN ETTER POLITIREGISTERLOVEN § 33

Det vises til søknad av 19. september 2019 om fritak fra taushetsplikten etter politiregisterloven § 33, jf § 23 i forbindelse med gjennomføring av masteroppgave ved Forsvarets høyskole.

I hovedtrekk er det opplyst at oppgaven nærmere vil undersøke om dagens krisehåndteringsstruktur på operasjonelt nivå er tilfredsstillende for å håndtere nasjonale kriser etter dagens og morgendagens trusselbilde. Oppgaven vil også søke å avdekke om det er mulig å etablere en nasjonal operativ stab på operasjonelt nivå etter den danske modellen. Med nasjonal krise forstås i denne sammenheng hendelser som krever innsats på to eller flere forvaltningsnivåer og som er sektorovergripende. For å svare ut problemstillingen har søkeren utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan er krisehåndteringssystemet i Danmark?
- Hvordan er krisehåndteringssystemet i Norge?
- Hvordan er det norske krisehåndteringssystemet sammenlignet med det danske?
- Hvordan forstår aktørene på operasjonelt nasjonalt nivå begrepet koordinering/samordning og samhandling i Norge og Danmark?
- Hvilke fordeler og ulemper har de ulike krisehåndteringsstrukturene på operasjonelt nasjonalt nivå?
- I hvilken grad vil etablering av en nasjonal operativ stab i Norge bidra til økt/svekket samordning på operasjonelt nasjonalt nivå?
- Hvilken krisehåndteringsstruktur vil gi den mest effektive samhandlingen og koordineringen på operasjonelt nasjonalt nivå?

For den delen av oppgaven som omhandler politiet ønskes det innhentet informasjon fra intervju med stabssjef eller assisterende stabssjef i Politidirektoratet. Det vil bli innhentet skriftlig informert samtykke fra den ansatt som skal intervjues. Det er utarbeidet et utkast til intervjuguide som er vedlagt søknaden.

Videre vil dokumenter som er offentlige bli benyttet i en kvalitativ analyse. Dette vil også gjelde annen offentlig forskning.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Tlf: 23 36 41 00
Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950
Giro: 7694.05.02388
www.politi.no

Politidirektoratet vurderer saken etter politiregisterloven § 33, jf § 23. Politidirektoratet forstår søker slik at det ikke bes om innsyn i politiets registre eller i straffesaksdokumenter. Når det gjelder personlige forhold knyttet til den som ønskes intervjuet synes dette uproblematisk idet innhentingen vil basere seg på samtykke. Gjennomføringen av masteroppgaven synes ikke å reise øvrige personvernutfordringer. Slik gjennomføringen av masteroppgaven er innrettet kan deler av den informasjon det ønskes tilgang fra den som intervjues være taushetsbelagt av hensynet til politiets operative virksomhet og organiseringen av denne. Det vises nærmere til utkast til intervjuguide. Etter Politidirektoratets oppfatning anses masteroppgaven å kunne gi et viktig forskningsmessig bidrag og gir med dette fritak fra taushetsplikten.

Politidirektoratet stiller imidlertid som vilkår at Politidirektoratet (ved Beredskapsseksjonen seksjon) gjennomgår oppgaven før publisering mht kvalitetssikring av om oppgaven inneholder taushetsbelagt informasjon. Fritaket gjelder kun ved gjennomføring av selve masteroppgaven, og ikke ved publisering eller annen ferdigstillelse. Videre er fritak fra taushetsplikten betinget av at all innsamling, oppbevaring og bruk av taushetsbelagte opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte, og at i den grad det ikke foreligger samtykke må alle eventuelle personidentifiserende opplysninger anonymiseres ved eventuell publisering – og slettes ved studiens avslutning.

Det kan gjennomføres intervju med stabssjef i Politidirektoratet som etterspurt.

Med hilsen

Kristine Langkaas
seksjonssjef

Morten Rustad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

7.6 Godkjenning fra Forsvaret



FORSVARET
Forsvarets høyskole

1 av 2

Vår saksbehandler
Borghild Boye, bboye@mil.no
+4723 09 57 55, 0510 5755
FHS/STAB/UTD FOU

Vår dato 2019-09-26
Vår referanse 2019/035969-002/FORSVARET/ 919

Tidligere dato **Tidligere referanse**

Til

Anders Løberg

-

--

Kopi til

Forsvarets operative hovedkvarter

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høyskole (FHS) mottok 19. september 2019 din søknad om tillatelse til å innhente informasjon i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal samles data til er en masteroppgave, og følgende problemstilling er oppgitt: «Hvordan påvirker ulike krisehåndteringsstrukturer på operasjonelt nasjonalt nivå evnen til koordinering og samhandling under nasjonale kriser?» Det skal gjennomføres intervju med én sjef eller vaksjef ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH).

2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente informasjon i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018.

I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som behandler søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2.

Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav. Da det ikke er lagt ved bekreftelse på godkjenning fra FOH, forutsettes at slik godkjenning gis.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente informasjon i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges under forutsetning av godkjenning fra ledelsen ved FOH. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 15. mai 2020.

4 Vilkår for tillatelsen

Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven. Sluttmelding sendes til bboye@mil.no eller datautlevering@fhs.mil.no

Postadresse Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Besøksadresse Akershus festning, bygn 14 0015 OSLO Norge	Sivil telefon/telefaks / Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	Epost/ Internett postmottak@mil.no www.forsvaret.no Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA	Vedlegg
--	--	---	--	----------------

2 av 2

Sven G. Holtmark
professor
leder av forskningsnemnda

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.