



**FORSVARET**  
Forsvarets høgskole

**Er Totalforsvarskonseptet tilpasset samtidens  
hybride trusler?**

*Strategiske ledelsesutfordringer ved sektorovergripende  
respons*

**Steinar A. Skaug**

Masteroppgave

Forsvarets høgskole

vår 2021

# Forord

Etter flere utsettelse ble denne oppgaven endelig skrevet ferdig, to og et halv år etter oppstarten våren 2019. Ny jobb, familieførøkelse og et stort og spennende tema har alle bidratt til at dette prosjektet har tatt mye lengre tid enn jeg hadde forestilt meg. Selv om oppgaveskriving ved siden av jobb til tider har vært ganske utfordrende å sjonglere, har det vært en givende og veldig lærerik prosess.

Min veileder Sigurd Sørli på FHS har tålmodig akseptert alle utsatte frister og gitt meg den støtte og de tilbakemeldingene jeg har hatt behov for. Jeg setter spesielt stor pris på hvordan han har sett mine perspektiv og vist forståelse for ideen min, på tross av den alternative metoden jeg la opp til.

Det gjennomgående temaet i oppgaven er tverrsektoriell koordinering i en krisesituasjon. Det som kalles sektorprinsippet har jeg møtt på mange ganger gjennom karrieren, og spesielt har disse utfordringene vist seg i forbindelse med krisehåndtering. Heldigvis har jeg bare disse erfaringene fra trening og øvelser, men gjennom stabsskolen fikk jeg både tid og mulighet til å reflektere mer over hvordan dette vil fungere i en reell krisesituasjon. Ikke minst fikk jeg mer innsikt i hva andre har tenkt om disse utfordringene.

Totalforsvarskonseptet baserer seg på at samfunnets forskjellige sektorer jobber godt sammen med en felles situasjonsforståelse og mot en felles målsetning ved en sikkerhetspolitisk krise. Samtidig er det et sentralt kjennetegn ved hybrid krigføring at virkemidlene er fordekte, og at de kan være vanskelige å attribuere og se i sammenheng. I tillegg er de rettet mot helt forskjellige sektorer i samfunnet som ikke alltid kjenner hverandre så godt. Denne oppgaven er en drøfting av det som jeg mener er en av dagens mest viktigste og aktuelle militære spørsmål: hvordan Totalforsvaret vil fungere i møte med en hybrid trussel mot Norge.

# Sammendrag

Totalforsvaret har historisk sett vært innrettet mot et strategisk overfall fra Russland. Dette er et scenario med svært alvorlige konsekvenser, men med lav sannsynlighet. Dagens sikkerhetspolitiske utvikling tyder på at de mest sannsynlige truslene mot norsk suverenitet og norske interesser ikke handler om åpen militær aggresjon, men om et bredt spekter av irregulære virkemidler som kan være svært vanskelig å identifisere og attribuere. Dette omtales ofte som «hybrid krigføring» som handler om å påvirke motstanderens vilje og situasjonsforståelse gjennom informasjons- og påvirkningsoperasjoner, cyberangrep, økonomisk krigføring, sabotasje, press eller terror.

Det moderniserte totalforsvarskonseptet omfatter gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn. Det skal håndtere kriser både innen samfunnssikkerhetsdomenet og statssikkerhet. Dette innebærer et bredt spekter av oppgaver som skal løses, der organiseringen av strategisk ledelse for Totalforsvaret endres etter hvilken type krise nasjonen står ovenfor.

Denne oppgaven ser på Totalforsvaret i møte med en hybrid trussel i gråsonen mellom fred og krig. Den drøfter hvilke strategiske ledelsesutfordringer dette gir for Totalforsvarets evne til sektorovergripende respons når det ikke er klart om hendelsene som inntreffer handler om samfunnssikkerhet eller statssikkerhet.

Opgaven finner at Totalforsvarets organisering er best egnet til å håndtere mindre kriser, der responsen handler om å støtte opp under en enkelt sektor. Samtidig er Totalforsvaret også godt egnet til den åpenbare trusselen et strategisk overfall representerer, der en felles kriseforståelse er umiddelbar og klar. Hybride kriser i gråsonen kan derimot skape flere utfordringer for totalforsvarskonseptet. Dette vil i første omgang gjelde for deteksjon og forståelse av krisen. Det sektorinndelte ansvaret til forskjellige deler av Totalforsvaret kan føre til forsinket oppdagelse av de hybride virkemidlene, siden det er svake mekanismer for å se disse i sammenheng.

Også håndtering av krisen etter at den er erkjent, kan være utfordrende innenfor totalforsvarskonseptet. Tverrsektoriell koordinering er lagt på departementsnivå og varierer etter hvordan krisen forstås av de strategiske beslutningstakerne. Bare regjeringen selv har myndighet til å ta beslutninger på tvers av de eksisterende fagområdene og det finnes ikke noe fast etablert organ med tverrsektorielt ansvar og kompetanse som kan støtte dem i dette. Dette legger mange strategiske ledelsesoppgaver på personell som har liten tid til å øve og trene i sine krisefunksjoner eller som har kompetanse eller erfaring utenfor sine egne sektorer.

# Summary

The Norwegian total defense was originally developed to deter or counter a strategic attack from Russia. This is a situation with very serious consequences, but with a low probability to occur.

Today the most likely threats to Norwegian independence and sovereignty comes from the use of hybrid threats. This includes a wide variety of means of power that can be very difficult to identify and attribute.

The modernized total defense concept developed after the cold war. It encompasses mutual support and cooperation between the Norwegian Armed Forces and civil society in connection with contingency planning, crisis management and consequence management across the entire crisis spectrum. This includes both civil protection and public security, as well as the traditional focus on national security. The total defense concept has as such a broad scope, and a wide variety of command structure alternatives available for different problems to be solved.

This thesis looks at how the total defense system meets a hybrid threat, when the distinction between peacetime, security crises and armed conflict may be unclear and it is challenging to determine whether a threat situation is of a civilian or military nature.

The thesis finds that the total defense concept is better suited to confront either a smaller crisis confined to a single sector of the administration, or to the obvious threat that a strategic attack will entail.

A hybrid threat below the threshold of a clear military problem, can pose great challenges to the total defense system. First of all, this will challenge detection and understanding of the crisis. The compartmentalized Norwegian system of governance, where responsibilities is divided between different sectors of the administration, may delay “sense making<sup>1</sup>” of an unfolding crisis.

The threat will also challenge strategic decision-making and coordination of the total defense. Cross-sector coordination is a responsibility on ministry level leadership, and which ministry who will be in charge with the overall coordination is not always clear.

In the Norwegian system, the government has the highest executive responsibility and it is the only authority to make cross-sector decisions and priorities. There is no administrative body to oversee cross-sector threat detection, crisis management issues or to support the government in the strategic leadership tasks of crisis management.

---

<sup>1</sup> The first strategic leadership task – Boin et al. 2017.



# Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	3
1.1 Sentrale begreper og definisjoner.....	5
1.2 Metodebeskrivelse.....	6
2. Teoretisk rammeverk, scenariobeskrivelse og Totalforsvaret.....	10
2.1 Strategiske ledelsesutfordringer ved krisehåndtering og operativ psykologi.....	10
2.2 Scenariobeskrivelse.....	12
2.3 Totalforsvaret.....	15
2.4 Oppsummering.....	19
3. Strategisk kriseledelses første oppgave: «erkjennelse av krisen».....	20
3.1 Totalforsvarets krisehåndtering.....	20
3.2 Deteksjon av krisen.....	26
3.2.1 Menneskelige faktorer.....	27
3.2.2 Organisering og kriedeteksjon.....	31
3.3 Forståelse av krisen.....	34
3.3.1 Menneskelig faktorer.....	34
3.3.2 Organisering og kriseforståelse.....	39
3.4 Delkonklusjoner: Erkjennelse av krisen.....	41
4. Strategisk kriseledelses andre oppgave: Beslutningstaking og koordinering.....	43
4.1 Totalforsvarets krisehåndtering.....	43
4.2 Strategisk beslutningstaking.....	45
4.2.1 Beslutningstakere: Ledere i krise.....	45
4.2.2 Beslutningsorganisering: Kriseteam.....	49
4.3 Koordinering av kriserespons.....	54
4.3.1 Beslutningsmyndighet og -ansvar.....	54
4.3.2 Organisering av krisehåndteringssystemet.....	56
4.4 Delkonklusjoner: Beslutningstaking og koordinering.....	60
5. Avslutning.....	62
6. Litteraturliste.....	67

# 1. Innledning

Forsvarssektoren og totalforsvarskonseptet har i stor grad vært innrettet mot et strategisk overfall fra Russland. Dette er et scenario med svært alvorlige konsekvenser, men med lav sannsynlighet. Dagens sikkerhetspolitiske utvikling tyder på at de mest sannsynlige truslene mot norsk suverenitet og norske interesser ikke handler om åpen militær aggresjon, men om et bredt spekter av irregulære virkemidler som kan være svært vanskelig å identifisere og attribuere. Dette omtales ofte som «hybrid krigføring», og handler om å påvirke motstanderens vilje og situasjonsforståelse gjennom informasjons- og påvirkningsoperasjoner, cyberangrep, økonomisk krigføring, sabotasje, press eller terror. Et effektivt forsvar mot denne typen hybride trusler krever en koordinert innsats av en rekke sentrale samfunnsaktører og -institusjoner.

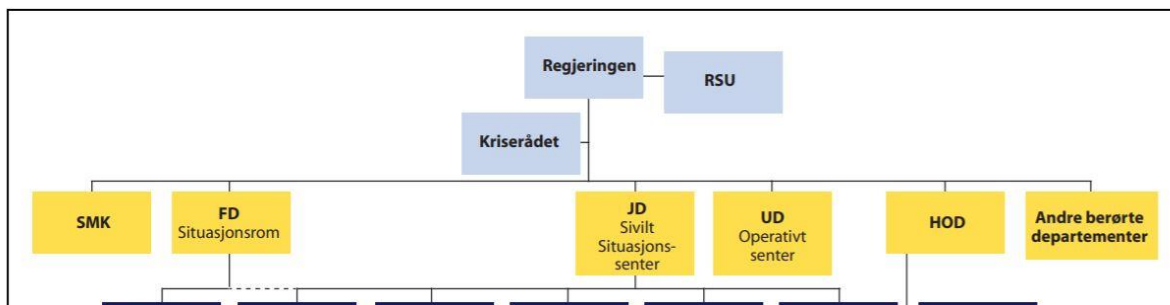
Denne oppgaven skal se på hvordan det norske totalforsvarskonseptet er tilpasset denne typen utfordringer, der motstanderen bruker sektorovergripende, hybride virkemidler for å oppnå sine målsettinger, samtidig som han unngår eskalering av situasjonen til et tydelig militært problem.

FFI's «beskyttelse av samfunnet»-forskningsprogram (BAS) har identifisert ledelse og informasjon som en av fem kritiske samfunnsfunksjoner ved krisehåndtering (Hæskén et al. 1997, s62). Samtidig har ikke BAS-programmet fulgt opp denne samfunnsfunksjonen med videre undersøkelser. Denne oppgaven skal derfor vurdere og analysere strategisk ledelse av Totalforsvaret slik den beskrevet i offentlige dokumenter, og drøfte hvilke styrker og svakheter det norske strategiske ledelseskonseptet har i møte med samtidens sektorovergripende trusler.

Opgavens problemstilling for undersøkelsen er:

**I hvilken grad lider det norske totalforsvarskonseptet av strategiske ledelsesutfordringer ved hybride trusler som krever sektorovergripende respons?**

Opgaven skal se på overordnet, strategisk ledelse av Totalforsvaret på tvers av forskjellige sektorer og etater i statsapparatet. Med strategisk menes det øverste nivået for politisk og administrativ ledelse. Dette er i Stortingsmelding nr. 10 (Meld.St.10, 2016-2017, s133) definert som Regjeringen, Kriserådet og departementene. Det er på dette nivået sektorovergripende respons besluttet og tiltak må sees i sammenheng. I militær doktrine omtales dette som det politisk-strategiske nivået i krisehåndtering (FFOD, 2019, s249).



Modell 1: Strategisk nivå for kriseledelse

Analysen avgrenses til å se på ett konfliktscenario for et lavintensivt hybridangrep på Norge utarbeidet av FFI (Diesen, 2018, s17-28), og offentlig tilgjengelige dokumenter som beskriver hvordan Totalforsvaret er tenkt organisert og ledet for å ivareta nødvendig sektorovergripende respons.

For å svare på problemstillingen og for å strukturere analysen, tar oppgaven utgangspunkt i Boin et al. (2017) sin beskrivelse av strategiske ledelsesutfordringer. Boin et al. (2017, s15) organiserer strategiske ledelsesutfordringer inn i 5 hovedoppgaver, der de to første ledelsesoppgavene er de som er direkte knyttet til håndtering av en oppdukkende krise. Dette er oppgave 1: «erkjennelse av krisen», og oppgave 2: «beslutningstaking og koordinering». Disse to strategiske ledelsesoppgavene vil bli redegjort for i kapittel 1, og danner grunnlaget for forskningsspørsmålene som sammen belyser denne oppgavens problemstilling:

- 1) Hvordan løser strategisk ledelse oppgaven «erkjennelse av krisen» og hvilke utfordringer har det norske totalforsvarskonseptet ved denne ledelsesoppgaven?
- 2) Hvordan løser strategisk ledelse oppgaven «beslutningstaking og koordinering» og hvilke utfordringer har det norske totalforsvarskonseptet ved denne ledelsesoppgaven?

#### *Oppgavens oppbygning og struktur*

Videre i innledningen skal jeg først presentere sentrale begreper og definisjoner, deretter beskrive den akademiske metoden som er brukt og hvilket teoretisk rammeverk som er grunnlag for analysen. Kapittel 2 redegjør kort for hovedmomentene i scenarioet fra FFI og hvordan Totalforsvaret er planlagt å fungere, slik det er beskrevet i offentlig tilgjengelige dokumenter. Deretter følger to kapitler som drøfter forskningsspørsmålene for oppgaven. Begge disse kapitlene er bygd opp på samme måte, der første del ser på et tidsintervall i scenarioet og hvordan strategisk ledelse av Totalforsvaret vil organiseres og utføres i den situasjonen. Andre del analyserer utfordringer ved strategisk ledelse av Totalforsvaret for den aktuelle ledelsesoppgaven. Avslutningsvis oppsummeres og drøftes oppgavens hovedfunn, og problemstillingen søkes besvart.



## 1.1 Sentrale begreper og definisjoner

I en analyse av strategisk ledelse av Totalforsvaret ved en hybrid krise, er det noen sentrale begreper som må defineres. For det første er «hybrid krigføring» et omdiskutert begrep, og det finnes flere definisjoner i bruk. I Meld.St. 10 (2016-2017, s112) defineres hybride trusler og virkemidler som statlige eller ikke-statlige aktørers trussel om, eller bruk av, en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler for å utnytte sårbarheter, skape uro og oppnå mål. Det skapes tvil om enkelthendelser innenfor forskjellige sektorer kan sees i sammenheng, og skillet mellom fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt er uklart (FD & JD, 2018, s14). Ved bruk av hybride virkemidler er det militære stridsrommet ikke nødvendigvis det viktigste for motstanderen å påvirke (Cullen & Wegge, 2019, s109).

Dette gjør at hybrid krigføring bestående av sektorovergripende virkemidler kan være vanskelig å attribuere. Det er tilsvarende vanskelig å forstå om krisen truer samfunns- eller statssikkerhet. Samfunnssikkerhet innebærer hendelser som truer grunnleggende verdier, funksjoner eller setter liv og helse i fare, mens statssikkerhet handler om å ivareta statens eksistens, suverenitet og integritet (JD, 2017, s11). Statssikkerhet gjelder beskyttelse av statens territorier og materielle verdier, men også politisk handlefrihet og grunnleggende interesser og har vært Forsvarets viktigste oppgave (FD & JD, 2018, s12-13).

Hybride virkemidler eller hybride trusler kan også omtales som irregulære trusler eller sammensatte trusler (Meld.st 5. 2020-2021, s92). Videre i denne oppgaven vil jeg kun bruke begrepene hybrid krigføring eller hybride trusler, slik det er definert i Meld.St. 10 (2016-2017, s112) og brukes i beskrivelsen av Totalforsvaret (FD & JD, 2018, s13-14).

Totalforsvaret er et konsept for krisehåndtering. Strategisk ledelse vil bruke ressurser som er en del av Totalforsvaret for å håndtere en sikkerhetspolitisk krise som krever sektorovergripende respons. En krise er en uønsket situasjon med høy grad av usikkerhet og potensielt uakseptable konsekvenser for de enkeltpersoner, organisasjoner eller stater som rammes (St.meld. 10, 2016-2017, s26). Ved en krise er kjerneverdier eller kritiske samfunnsfunksjoner truet og situasjonen defineres av de tre elementene trussel, tidspress og usikkerhet (Boin et al., 2017, s5). Dette medfører at beslutningstakere og ledelsessystemet står ovenfor utfordringer som det ikke er mulig å trene helt realistisk på øvelser, samt at både organisatoriske og menneskelige faktorer spiller inn på hvordan sektorovergripende strategisk ledelse utføres.

I det norske krisehåndteringssystemet er det definert fire grunnleggende prinsipper for arbeid med samfunnssikkerhet, utgitt ved instruks fra JD (2017). Prinsippene gjelder for alt

beredskapsarbeid og krisehåndtering i sivil sektor. Også forsvarssektoren er pålagt å følge prinsippene, og det er ikke definert noe skille mellom kriser som truer samfunnssikkerhet og når statssikkerhet er truet. Dette betyr at Totalforsvaret også skal følge disse prinsippene, med den presiseringen at en sikkerhetspolitisk krise vil kreve en mer overordnet styring og koordinering fra sentralt myndighetsnivå (FD & JD, 2018, s16-17). De fire grunnleggende prinsippene er ansvars-, likhets-, nærhets- og samvirkeprinsippet.

Ansvarsprinsippet innebærer at den myndighet, virksomhet eller etat, som til daglig har ansvar for et område, også har ansvar for forebygging, beredskapsforberedelser og iverksetting av tiltak ved kriser og katastrofer. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den man har til daglig. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå, og samvirkeprinsippet pålegger de forskjellige myndigheter, virksomheter eller etater et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører ved forebygging, beredskap og krisehåndtering (FD & JD, 2018, s16).

## 1.2 Metodebeskrivelse

En sikkerhetspolitisk krise der motstanderen bruker hybride virkemidler som krever sektorovergripende respons, er heldigvis ikke en situasjon Totalforsvaret har stått ovenfor enda. Denne type utfordringer kan oppstå på utallige forskjellige måter, med like mange måter for krisehåndteringsorganisasjonen å respondere på. Samtidig er beredskapsarbeid avhengig av forberedelser og planer for å kunne fungere når det kreves. Selv om organiseringen, og dermed ledelsen, av kriseresponsen alltid vil måtte tilpasses den aktuelle situasjonen, vil dette være påvirket av de planer, prosedyrer og rutiner som er utarbeidet på forhånd. Dette betyr igjen at sentrale elementer i krisehåndteringsplanverket vil gå igjen i de fleste kriser og at undersøkelser og funn ved analyse av én situasjon også vil kunne analytisk generaliseres til å gjelde andre situasjoner (Yin, 2018, s41). Dette vil gjelde spesielt på politisk-strategisk beslutningsnivå, der de sentrale beslutningstakerne ofte er de samme enten det er forsvarssektoren, justissektoren eller utenrikssektoren som har hovedansvaret for krisehåndteringen.

Det foreligger per i dag ikke empiri som gir grunnlag for å forske på hvordan strategisk ledelse tidligere har blitt utført i denne type situasjon tidligere. Ei heller er det gjennomført øvelser med involvering fra alle ansvarlige aktører som ser på denne type problemstillinger, det er bare planverk og forberedelser som kan analyseres og vurderes. For å undersøke hvilke strategiske ledelsesutfordringer Totalforsvaret har ved hybride trusler som krever sektorovergripende respons, gjør denne oppgaven derfor en kvalitativ studie på utvalgte sentrale offentlige dokumenter. Disse beskriver hvordan Totalforsvaret skal fungere, og de rammene som er etablert for beslutningstaking

og koordinering på tvers av forskjellige involverte sektorer i forvaltningen. Dokumentstudier er godt egnet for denne problemstillingen, siden det er umulig å samle inn primærdata om faktiske hendelser. Det er i tillegg vanskelig å få tilgang på de strategiske beslutningstakerne som skal lede og koordinere krisehåndteringen på tvers av sektorer. Videre kan detaljer rundt denne problemstillingen være sensitiv informasjon med behov for skjerming og dermed vanskelig å få tak på (Jacobsen, 2015, s170).

Ved å bruke offentlige dokumenter fra relevante strategiske beslutningsnivåer, vil undersøkelsen ha høy reliabilitet. Argumentasjonen vil være forankret i tilgjengelige kilder, og kan dermed ettergås og gjentas. Samtidig så gir ikke denne informasjonen nødvendigvis et riktig bilde på hvordan virkeligheten faktisk er. Denne metoden vil være begrenset til å se på hvordan de vurderte dokumentene fremstår, og ikke være utfyllende for hvordan krisehåndteringen vil gjennomføres i praksis. Metoden vil føre til en viss grad av rapporteringsbias, da de tilgjengelige dokumentene ikke vil gi et komplett bilde av krisehåndteringen. Høyere gradert planverk, detaljerte interne prosedyrer eller etablerte normer for hvordan tverrsektoriell kriserespons håndteres vil ha en innvirkning på hvordan det norske systemet fungerer, og dette er ikke en del av vurderingsgrunnlaget for min analyse. (Yin, 2018, s114). Oppsummert betyr dette at oppgavens konklusjoner primært vil belyse styrker og svakheter i det plangrunnlaget for strategisk ledelse av Totalforsvaret som er analysert.

Opgaven vil også forsøke å oppnå triangulering mellom flere kilder som omhandler strategisk ledelse av Totalforsvaret for å verifisere de løsningene som presenteres. I tillegg til de mest sentrale dokumentene som beskriver Totalforsvaret og krisehåndtering, er det flere andre stortingsproposisjoner, -meldinger, utredninger og lovverk som omhandler deler av hvordan dette skal fungere. Ved å sammenstille og vurdere flere av disse kildene, vil oppgaven oppnå større indre validitet (Yin, 2018, s126).

#### *Bruk av scenario*

Det er ikke mulig å undersøke fremtidige hendelser og situasjoner, siden man ikke har noe empirisk materiale å bygge undersøkelsen på. Skal man identifisere styrker og svakheter ved det norske systemet i en fremtidig sikkerhetspolitisk krise, vil dette alltid vil være preget av betydelig usikkerhet. En metode for å håndtere denne usikkerheten er å konstruere scenarier som «syntetisk» empiri, som kan tjene som referansepunkter i fremtiden for de handlingsvalg man står overfor i dag (Johansen, 2006, s6).

Forberedelser og analyse av denne type scenarier er en etablert metode for beredskaps- og forsvarsplanlegging, samt for å utvikle og forbedre prosedyrer for håndtering av kriser (Hagen et al.

2012). I denne oppgaven følger jeg samme metode for å utforske hvordan et gitt scenario kan synliggjøre strategiske ledelsesutfordringer ved det norske for totalforsvarskonseptet.

Denne oppgavens funn vil først og fremst gjelde for dette scenarioet, og enhver fremtidig konflikt eller krise vil by på nye problem og gi strategisk ledelse unike utfordringer. Samtidig kan også funn ved dette scenarioet kunne overføres til andre lignende situasjoner. Ved å ta utgangspunkt i et etablert og anerkjent scenario fra en sikkerhetspolitisk og militærfaglig sterk organisasjon som Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), er de utfordringene som belyses i størst mulig grad realistiske og med en indre konsistens. Et realistisk scenario gjør at erfaringer fra dette, vil ha større overføringsverdi til en reell situasjon. Ved å bruke denne typen scenario øker dermed denne oppgavens eksterne validitet, ved at funn ved dette scenarioet i større grad analytisk kan generaliseres til andre lignende situasjoner (Yin, 2018, s.45)

FFI utga i 2018 rapporten «Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt», og samtidig den begrensede rapporten «Tre scenarioer for et lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt» som inne holdt konkrete scenarioer utviklet for å utfylle forståelsen av hybride virkemidler med eksempler. Denne oppgaven bruker et ugradert utdrag av «Scenario 2 – Angrep med midlere ambisjonsnivå» (Diesen, 2018, s17) for å avgrense den krisen Totalforsvaret skal fungere i, og de strategiske ledelsesutfordringene Totalforsvaret vil få ved sektorovergripende respons.

#### *Undersøkelsens empiri*

Forsvarsdepartementet (FD) og Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har sammen gitt ut dokumentet «Støtte og samarbeid – En beskrivelse av Totalforsvaret i dag». Dette dokumentet har til hensikt å forankre totalforsvarskonseptet på både sivil og militær sektor, der gjeldende ordninger og mekanismer er beskrevet. Målgruppen er alt personell som jobber med beredskap og som kan ha en rolle i Totalforsvaret. Dokumentet kan dermed også sees som en autorativt plan for hvordan Totalforsvaret overordnet skal fungere (FD & JD, 2018, s5). I tillegg er samfunnssikkerhetsinstruksen (JD, 2017) et helt sentralt dokument som gir føringer for beredskapsarbeid og krisehåndtering på tvers av sektorer. Meld.St. 10 (2016-2017) beskriver regjeringens politikk for arbeidet med samfunnssikkerhet, og videre strategi for samfunnssikkerhet i et fireårsperspektiv. Samlet er dette de mest sentrale dokumentene som er tilgjengelig for alle deler av Totalforsvaret, og er dermed grunnlaget for de forventninger og forståelse forskjellige deler av krisehåndteringsapparatet vil ha ved en hybrid krisesituasjon.

I tillegg finnes det flere relevante planer og retningslinjer som ikke er offentlig tilgjengelig. Militært planverk, eller andre planer som omhandler rikets sikkerhet og kritiske sårbarheter er

sensitiv informasjon og vanligvis gradert. Tilgang til gradert materiale krever både tjenstlig behov og autorisasjon (sikkerhetsloven § 5-4). Dette betyr at det er vanskelig å ha full oversikt over alle statens planer og prosedyrer for strategisk ledelse av Totalforsvaret, eller å ha innsikt i hvordan strategiske beslutningstakere tenker om sentral kriseledelse. Samtidig gjelder dette også nesten alle de delene av Totalforsvaret som ikke er en del av forsvarssektoren til daglig, og som ikke behandler gradert informasjon jevnlig. Et hybrid scenario som bruker hele spekteret av maktmidler og som unngår å eskalere konflikten til et klart militært problem, vil i stor grad treffe den delen av Totalforsvaret som ikke har tilgang til graderte planer, og som dermed baserer seg på de offentlig tilgjengelige dokumentene.

Det er disse dokumentene som skaper forventninger om hvordan krisehåndteringsapparatet skal fungere: Hvem som har ansvar for hva, hvem som bestemmer hva og hvordan sektorovergrepene skal koordineres. Siden disse dokumentene er utgitt fra de offentlige instanser som har ansvaret for kriseplanlegging og forberedelser, samt at de har til hensikt å forklare krisehåndteringssystemet for de som jobber med dette, forutsetter oppgaven at den tilgjengelige offentlige informasjonen er nøye gjennomarbeidet og korrekt. Skjerming av sensitiv informasjon antas også å være viktigere på lavere nivå i krisehåndteringsorganisasjonen der detaljbehovet er større, ikke på overordnet strategisk nivå der de forskjellige etater og sektorer møtes (Jacobsen, 2015, s171-172, s189-191).

#### *Egne bias*

Min egen erfaring fra krisehåndtering i rammen av Totalforsvaret er utelukkende fra Forsvaret. Min erfaring og utdanning som offiser gjør at jeg er opptatt av, og legger stor vekt på, planverk og organisering av beslutningsprosesser. Dette utelukker ikke den helt nødvendige evnen til improvisering og tilpassingsdyktighet på alle nivåer i en krisehåndteringsorganisasjon som Totalforsvaret. Samtidig, for at denne organisasjonen skal fungere godt, må alle delene ha et felles utgangspunkt og en felles forståelse av hvordan systemet fungerer og hva som skal oppnås. Spesielt når begrensede ressurser ikke lenger strekker til og innsats må prioriteres, blir godt planverk og gode beslutningsprosesser viktige.

Et felles og kjent planverk er også utgangspunktet for å trene på de ekstreme situasjonene vi ikke opplever til vanlig. Planverk er også sluttproduktene som utvikles gjennom erfaringer fra øving eller analyser. Denne oppgavens ambisjon er nettopp å utvikle kunnskap om hvordan den norske planen for strategisk ledelse av Totalforsvaret vil fungere i et gitt scenario, i den hensikt å videreutvikle planverkene og Totalforsvarets forberedelser.

## 2. Teoretisk rammeverk, scenariobeskrivelse og Totalforsvaret

Dette kapittelet redegjør for det teoretiske rammeverket analysen baserer seg på, det hybride scenarioet som utfordrer strategisk ledelse av Totalforsvaret, samt at det redegjøres for selve totalforsvarskonseptet og hvordan dette er organisert for krisehåndtering. Dette er de grunnleggende elementene som gir utgangspunktet for å gjennomføre en dokumentstudie av strategisk ledelse av Totalforsvaret i en hybrid krisesituasjon som krever sektorovergripende respons.

### 2.1 Strategiske ledelsesutfordringer ved krisehåndtering og operativ psykologi

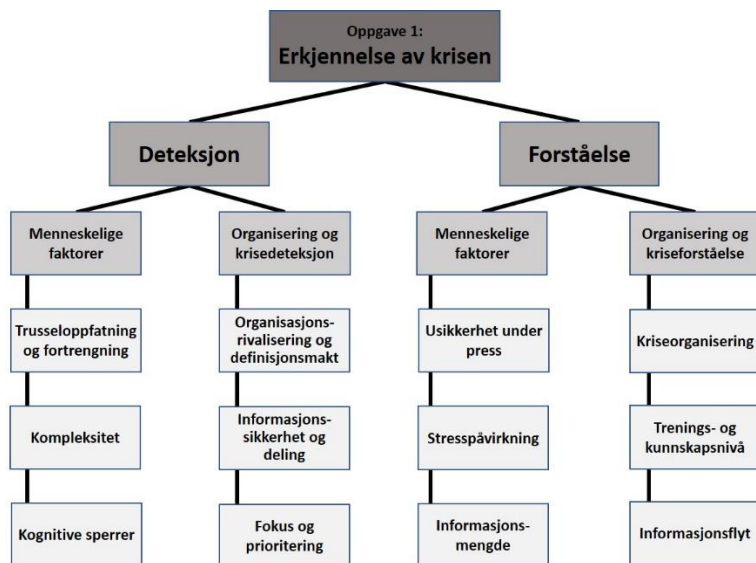
I boken «The Politics of Crisis Management - Public Leadership under Pressure» beskriver Boin et al. (2017) ledelsesutfordringer ved strategisk krisehåndtering, og organiserer disse inn i fem hovedoppgaver<sup>2</sup>: 1) Erkjennelse av krisen, 2) beslutningstaking og koordinering, 3) meningsdannelse, 4) avslutning av krisen og 5) læring.

De to første ledelsesoppgavene er de som er direkte knyttet til håndtering av en oppdukkende krise. Denne oppgaven bruker derfor disse to ledelsesoppgavene som teoretisk rammeverk for å analysere strategisk ledelse av Totalforsvaret i et scenario som krever sektorovergripende koordinering og respons, samt for å avgrense analysen.

En krise som oppstår må først oppdages og forstås før tiltak kan iverksettes. En erkjennelse av krisen fra strategisk ledelse er den første ledelsesoppgaven, som danner grunnlaget for videre krisehåndtering på tvers av forskjellige sektorer og ledelsesnivåer i samfunnet. Boin et al. (2017, s34) deler denne ledelsesoppgaven inn i to hovedkomponenter: deteksjon og forståelse. Med begge disse komponentene kommer det ulike utfordringer for strategisk ledelse av Totalforsvaret. Disse utfordringene er visualisert i modellen under, som er laget på bakgrunn av Boin et al. sin struktur i analysen av ledelsesoppgaven. Denne modellen er utgangspunktet for å drøfte den første ledelsesoppgaven i kapittel 2, som ser på Totalforsvarets krisehåndtering i scenarioet fra start og frem til tidspunkt D-1.

---

<sup>2</sup> Sense making, Decision making and coordination, Meaning making, Accounting and Learning.

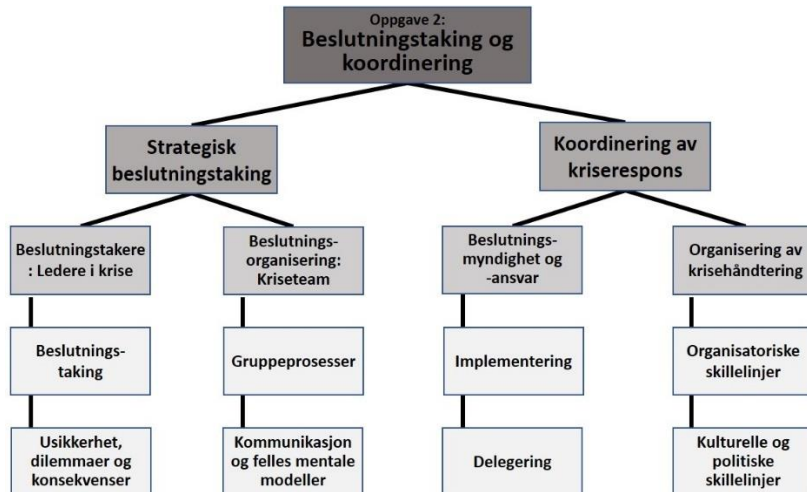


Modell 2: Utfordringer for «erkjennelse av krisen»

Den andre hovedoppgaven for strategisk ledelse i krisehåndtering er ifølge Boin et al. (2017, s. 49-50) beslutningstaking og koordinering (*decision making and coordination*). I denne hovedoppgaven kan innholdet også deles i to komponenter. Den første gjelder hvordan beslutninger tas og hva som påvirker dette i en krise, både på individnivå og i grupper. Den andre komponenten handler om organisering. Hvordan er beslutningsmyndighet og -ansvar fordelt, og hvilke konfliktlinjer mellom ulike organisasjoner påvirker koordineringen av kriseresponsen?

For å analysere denne oppgaven til strategisk ledelse brukes scenarioet fra tidspunktet «D-1» i fase 3. På dette tidspunktet har regjeringen besluttet å øke beredskapen for Forsvaret i Finnmark og har innkalt reservestyrker til Hæren. Dette er en indikasjon på at regjeringen har erkjent at de står ovenfor en krise med potensielt sikkerhetspolitiske konsekvenser, og gjør ekstraordinære tiltak som respons på krisen. Nye trusler kan fortsatt oppstå som både må detekteres og forstås, men fra dette tidspunktet i krisescenarioet forutsetter jeg at det allerede er etablert en felles forståelse av at landet er i en sikkerhetspolitisk krise.

Under vises en modell av hovedoppgaven, med de utfordringene strategisk kriseledelse står ovenfor ved beslutningstaking og koordinering.



*Modell 3: Utfordringer for «beslutningstaking og koordinering»*

### *Operativ psykologi*

En krise kjennetegnes ved tilstedeværelsen av en opplevd trussel, tidspress og usikkerhet (Boin et al., 2017, s5). Dette gir unike utfordringer i forhold til normal situasjonsforståelse, beslutningsprosesser og koordinering på strategisk nivå. Hvordan en krisehåndtering fungerer, påvirkes både av hvordan krisehåndteringen rent praktisk er organisert, med forskjellige roller, ansvar og myndighet, samt rapporteringslinjer og koordineringsverktøy. I tillegg vil krisehåndteringen påvirkes i stor grad av menneskelige faktorer som blir spesielt viktige i en krisesituasjon.

For å utfylle Boin et al. strategisk ledelsesutfordringer, bruker denne oppgaven også operativ psykologi som et perspektiv for å analysere ledelse i totalforsvarskonseptet. Operativ psykologi handler om psykologiske grunnfenomener og grunnprosesser som påvirker problemløsning under tidspress og usikkerhet, enten alene, i samspill med andre eller i organisasjoner som skal løse krevende oppgaver. Operativ psykologi handler om hvordan vi oppfatter kritiske forhold i våre omgivelser, hvordan beslutninger og samspill i grupper påvirkes av stress, men også om læring, kommunikasjon og mestringsstrategier for kritiske situasjoner (Eid, Johnsen & Laberg, 2018, s14).

### 2.2 Scenariobeskrivelse

For å analysere strategiske ledelsesutfordringer i Totalforsvaret ved hybride trusler som krever sektorovergripende respons, bruker oppgaven et hypotetisk scenario for et hybrid angrep på Norge utviklet av Forsvarets forskningsinstitutt (Diesen, 2018, s17-28).

Dette scenarioet beskriver en russisk operasjon som bruker politiske, militære og økonomiske maktmidler, i tillegg til informasjon og sivile virkemidler, på en måte som er vanskelig å sette i sammenheng eller attribuere, for å oppnå sin strategiske målsetning.



Bruken av maktmidler treffer flere forskjellige sektorer i det norske Totalforsvaret, som gjør det vanskelig å oppdage og erkjenne krisen. Den norske responsen må besluttes og koordineres på tvers av etablerte ansvarsområder. Operasjonen er gradvis eskalerende over en lengre tidsperiode, og vil derfor endre karakter underveis. Dette vil også kreve endringer i den norske organiseringen av krisehåndteringen, både på hvilken sektor som har hovedansvar og hvilket ledelsesnivå som må involveres. Videre følger et sammendrag av hovedpunktene i dette scenarioet.

#### *Overordnet russisk strategi*

I dette hybride scenarioet beslutter Russland å prøve å svekke norsk suverenitet på Svalbard og styrke egen innflytelse, i den hensikt å endre den strategiske balansen i Arktis og kunne utnytte øygruppen i en fremtidig konflikt med vesten. Dette skal oppnås gjennom en omfattende hybridkriksoperasjon, bestående av både åpen og fordekt bruk av hybride virkemidler. Inkludert er også legitime politiske og diplomatiske initiativer, som koordinert med andre hybride maktmidler skal skape politisk og militært handlingsrom for å oppnå den strategiske målsetningen. Operasjonen skal samordnes i tid med det norske stortingsvalget og et planlagt møte i Arktisk råd, og legitimeres gjennom å skape en politisk krise mellom Norge og Russland (Diesen, 2018, s17).

#### *Hybrid operasjon i fire faser*

Den hybride operasjonen iverksettes et år i forkant av første planlagte åpen bruk av militære maktmidler. Operasjonen er delt i fire faser. Det første forberedende fasen har som målsetning å isolere Norge fra dets vestlige allierte, samtidig som det jobbes med å identifisere politiske saker med et potensial for å skape splittelse i den norske befolkningen. I denne fasen søker Russland å skape en positiv holdning til naboforholdet mellom Russland og Norge, både i den norske befolkningen og i det politiske miljøet. Dette gjøres gjennom åpne og legitime politiske initiativer til samarbeid, økonomiske insentiver for enkelte norske bedrifter som vil etablere seg i Russland, samt kulturelle og vitenskapelige initiativ til samarbeid. Samtidig søker Russland gjennom en fordekt påvirkningsoperasjon å diskreditere utvalgte politikere under valgkampen, i den hensikt å påvirke utfallet av stortingsvalget og dermed sammensetningen av en forventet koalisjonsregjering (Diesen, 2018, s17-18).

Den andre fasen skal eskalere konfliktnivået samtidig med at en ny norsk regjering tiltrår. Spørsmålet om Svalbards status tas opp gjennom en diplomatisk offensiv i FN for å få reforhandlet Svalbardtraktaten, kombinert med en påvirkningskampanje for å splitte befolkningen og forsterke motsetningene i saker der regjeringspartiene er uenige. Regjeringens Svalbard- og sikkerhetspolitikk i nordområdene undergraves gjennom både åpne informasjonsoperasjoner og fordekte

påvirkningskampanjer. En internasjonal krise i Midtøsten utnyttes til å fremskynde operasjonen, siden krisen fortrenger USAs fokus mot nordområdene. Saker som splitter regjeringen brukes for å skape splid i det offentlige ordskifte og polarisere politiske synspunkt. Dette gjelder blant annet det norske forholdet til Russland, anløp av amerikanske atomubåter til norske havner og miljøhensyn (Diesen, 2018, s18-21).

Den tredje fasen er fordekte operasjoner. Militære styrker og sivile ressurser brukes for å gjennomføre operasjoner og fremprovosere norske reaksjoner som bygger videre opp under splittelser internt i Norge og mellom Norge og allierte. Samtidig brukes dette for å etablere et narrativ om at Norge tar seg til rette på Svalbard i strid med internasjonal rett. Dette innebærer å provosere frem en arrestasjon av et russisk fiskefartøy i fiskevernesonen rundt Svalbard, et voldelig overfall på amerikanske marinegaster i Tromsø fra ukjente gjerningsmenn, samt tilsynelatende lekkasje av hemmelige norske ordrer om planlegging for militær besettelse av Svalbard. Episoden fører til at flere NATO-land som ikke ønsker å trekkes inn i en bilateral konflikt mellom Norge og Russland ser etter påskudd for å ikke la seg involvere og mener Norge må forklare seg om saken i NATO. Disponering av russiske militære styrker brukes som signalering sammen med politiske krav begrunnet i selvforsvar, og en alarmøvelse brukes for å kamuflere militære forberedelser mot Svalbard. I siste del av fasen gjennomføres det elektronisk og fysisk sabotasje for å sikre informasjonsdominans i den forestående åpne konflikten og det skapes tvil og usikkerhet i befolkningen om hva som egentlig skjer (Diesen, 2018, s21-26).

Den siste fasen er åpen konflikt med bruk av militære styrker. Russiske styrker tar kontroll på og utvider helikopterflyplassen Kapp HEER og erklærer en luftmilitær eksklusjonssone rundt Svalbard, samtidig som russiske myndigheter utad kommuniserer viktigheten av å deeskalere situasjonen. Det etableres en mindre russisk styrke på Svalbard med offisielt oppdrag om å forsvare russiske interesser og eiendom mot norsk aggresjon. Svalbard-krisen diskuteres i Sikkerhetsrådet men Russlands vetomakt hindrer at noe resolusjonsforslag fremmes. Scenarioet avsluttes med at USA velger å involvere seg av realpolitiske grunner fremfor sympati med det norske standpunktet, og Russland velger å trekke tilbake sine militære styrker fra øygruppen (Diesen, 2018, s26-28).

Scenarioet beskriver en helhetlig situasjon som strekker seg over et år. I tillegg til russiske virkemidler beskrives det også hvordan andre viktige aktører reagerer, deriblant allierte, medier og befolkningens syn på utviklingen, både i Norge og Russland. Scenarioet beskriver også enkelte responser fra norske myndigheter som viser dynamikken i krisen. Tiltakene som gjøres av strategisk ledelse som en del av senarioet forutsetter jeg at er realistiske, og vil derfor ikke bli problematisert videre. Det er hvordan planen for sektorovergripende strategisk ledelse er beskrevet i

totalforsvarskonseptet, og hvilke styrker og svakheter dette har i møte med hybride trusler som skal drøftes i oppgaven.

### 2.3 Totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet ble utviklet etter annen verdenskrig og handlet om å utnytte alle samfunnets ressurser best mulig i en krigssituasjon. Forsvaret skulle styrkes gjennom støtte fra sivilsamfunnet og en bred sivil beredskap ble etablert (FD & JD, 2018, s9). Robust lovgivning kom på plass som hjemlet utstrakt militær autoritet ved en væpnet konflikt på norsk jord.

Beredskapsloven av 1950 regulerer forholdet mellom Forsvaret og andre sivile myndigheter ved en erklært krigsskueplass i Norge. Dette hjemler blant annet at militære myndigheter kan forestå ledelsen av sivile myndigheter (Jansen & Haugestad, 2020, s.160).

Trusselforståelsen handlet om en total krig mellom NATO og Warszawapaktlandene, der statens overlevelse stod på spill og frykten var et strategisk overfall fra Sovjetunionen.

Etter den kalde krigens slutt endret den sikkerhetspolitiske situasjonen seg og invasjonstrusselen ble kraftig redusert (FD & JD, 2018, s9). En omstilling til det moderniserte Totalforsvaret ble iverksatt på 2000-tallet. Dette omfattet gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn gjennom hele krisespekteret. I det moderniserte Totalforsvaret var det ikke lenger en forutsetning at beredskapslovgivningen måtte tre i kraft for at støtten kan sies å være en del av totalforsvarskonseptet (FD & JD, 2018, s10).

Totalforsvaret skal i dag utnytte samfunnets begrensede ressurser innenfor en bred forståelse av sikkerhet. I tillegg til den tradisjonelle oppgaven om statssikkerhet, som handler om staten eksistens, suverenitet og integritet, skal totalforsvarskonseptet også skal utnyttes for å håndtere samfunnsikkerhetsutfordringer (FD & JD, 2018, s11). Det moderniserte Totalforsvaret er utviklet fra å være innrettet mot et hovedsakelig militært problem, til å skulle brukes innen et bredt spekter av oppgaver, både militære og sivile. Med mer varierte oppgaver har totalforsvarskonseptet fått et mye større bruksområde, men ledelsen og organisering av krisehåndteringen har samtidig blitt mer kompleks. Forskjellige krisesituasjoner vil føre til ulike løsninger for ledelse og koordinering av krisehåndteringen. Mange situasjoner vil involvere flere ulike departementer, som vil kreve omfattende ledelse og koordinering på tvers av sektorer (Romarheim, 2019, s134-135).

Dette vil gjelde spesielt ved hybride trusler der bruken av et bredt spekter av maktmidler for å utnytte sårbarheter, skape uro og oppnå politiske målsetninger gjør det krevende å fastslå om trusselsituasjonen er av sivil eller militær karakter (FD & JD, 2018, s13-14).

### *Strategisk ledelse av Totalforsvaret*

Stortinget fastsetter viktige rammer for beredskap og krisehåndtering gjennom lovgivning og budsjetter. Ved behov for å drøfte spørsmål på Stortinget innen samfunns- og statsikkerhet som må skjermes, kan dette gjøres i den utvidede utenriks- og forsvarskomite (FD & JD, 2018, s66). Men det er regjeringen som har det øverste utøvende ansvaret for strategisk ledelse av Totalforsvaret ved krisehåndtering. En hybrid trussel er en trussel mot statsikkerheten og dermed en sikkerhetspolitisk krise. Denne vil derfor i utgangspunktet være av politisk karakter og vil kreve politisk håndtering, selv om virkemidlene kan være mangeartede, sammensatt og tilpasset situasjonen (FD & JD, 2018, s27).

Regjeringen er kollektivt ansvarlig for sine avgjørelser, men samtidig har den enkelte statsråd et overordnet ansvar for sitt tildelte fagområde. Regjeringen har regelmessig regjeringskonferanser for å drøfte politiske saker der konklusjonene som binder regjeringsmedlemmene politisk. Den formelle beslutningen er lagt til ansvarlig departement eller Kongen i statsråd (NOU 2021:6, s205).

Regjeringen har også egne beredskapskonferanser som er dedikert til samfunnsikkerhetsspørsmål. For viktige, graderte sikkerhets- og beredskapsspørsmål, som saker som omhandler statsikkerhet, er det Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) som er regjeringens organ for å diskutere og ta beslutninger (Meld. St. 10, 2016-2017, s125). Statsministeren velger hvilke saker som skal behandles i RSU fremfor i plenum i regjeringen, og hvem som skal delta i RSU. Disse møtene ledes av statsministeren og består normalt også av utenriksministeren, justis- og beredskapsministeren, forsvarsministeren og finansministeren (FD & JD, 2018, s67). RSU møtes minimum en gang i måneden, og støttes av et eget fast sekretariat organisert under Statsministerens kontor (SMK), med personell fra UD, JD og FD, som bistår i å forberede møtene i forkant og følge opp beslutninger i etterkant (SMK, 2015).

Det administrative apparatet for strategisk krisehåndtering er bestått av tre elementer: Kriserådet, Krisestøtteenheten og lederdepartementet (FD & JD, 2018, 68). Det øverste av disse administrative koordineringsorganene er Kriserådet. Dette rådet består av departementsrådene ved SMK, UD, JD, FD, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (NOU 2021:6, s215).

I tillegg kan rådet utvides med alle de øvrige departementene ved behov. Kriserådet har regelmessige møter for å drøfte og forankre overordnede beredskaps- og krisehåndteringsutfordringer, samtidig som alle departementene kan kalle inn rådet ved oppdukkende problemer. Kriserådet gjennomfører og deltar på øvelser, som skaper erfaring og forståelse på tvers av sektorene (Meld.St.10, 2016-2017, s125).

Når en krise oppstår og legges frem for Kriserådet, er rådet gitt fullmakt til å beslutte hvem som skal være lederdepartement. Kriserådet skal sikre strategiske vurderinger av utfordringene og raskt kunne legge dette frem for regjeringen ved behov for politisk avklaring. Kriserådet, ledet av lederdepartementets departementsråd, er dermed det høyeste administrative krisehåndteringsorganet til støtte for de politiske beslutningstakerne i regjeringen (JD, 2017, pkt. VIII).

Ved en uklar hybrid trusselsituasjon med komplekse utfordringer innen flere sektorer, er det derfor sannsynlig at saken behandles i Kriserådet for strategisk vurdering før den løftes til regjeringen. Samfunnssikkerhetsinstruksen gir Kriserådet en svært viktig rolle i å erkjenne oppdukkende kriser, samt i hvordan krisen defineres og dermed hvordan kriseresponsen organiseres. Koronakommisjonens undersøkelser viste derimot at Kriserådet ikke oppfylte denne funksjonen som tiltenkt når koronapandemien traff Norge i 2020. Sakene som ble tatt opp i rådet kom i stor grad bare fra JD. Disse bar preg av å være til informasjon og for felles situasjonsforståelse, fremfor som strategisk vurdering og sektorovergripende forarbeid for regjeringen (NOU 2021:6, s219-220).

Til støtte for Kriserådet og utpekte lederdepartements krisehåndtering er det også etablert en krisestøtteenhet (KSE) underlagt JD. KSE skal fungere som sekretariat for Kriserådet og understøtter JDs samordningsrolle innenfor samfunnssikkerhetsområdet. I tillegg skal KSE yte støtte til utpekt lederdepartement med analyser og overordnede situasjonsrapporter, samt infrastruktur, lokaler og personell som kan bidra med helhetlig sentral krisehåndtering, rådgivning og faglig bistand (JD, 2017, pkt. VIII). KSE har et oppdrag om å bistå strategisk krisehåndtering og støtte med samordning og koordinering, men har selv ikke eierskap til et eget saksfelt. Det er det utpekte lederdepartementet KSE støtter som har myndighet og ansvar. KSE er på denne måten en forsterkning av sektorvis krisehåndtering som ikke forandrer de grunnleggende prinsippene for arbeid med samfunnssikkerhet. Dette gjør også at KSEs funksjon i dag er mer rettet mot samfunnssikkerhet fremfor sikkerhetspolitiske spørsmål der UD og FD har spesielt sektoransvar. KSE het opprinnelig regjeringens krisestøtteenhet, og var først tenkt underlagt SMK for å være en sektorovergripende ressurs. Dette ble ikke gjennomført, og etter hvert ble også navnet forandret slik at det ikke skulle oppfattes til å utfordre departementenes ansvar (Romarheim, 2019, s135-136).

Da koronapandemien kom til Norge i 2020, ble KSE brukt i sin rolle som beredskapsforsterkning til lederdepartementet. HOD ble først utpekt av Kriserådet som lederdepartement 2.mars, men den 13.mars ble denne rollen flyttet tilbake til JD. Selv om det bare var for en kort periode, kan det sees forskjeller i hvordan de to ulike departementene brukte KSE. JD brukte KSE aktivt for å få inn rapporter fra andre departementer, og som kontaktpunkt for informasjon inn og ut av JD. HOD benyttet seg derimot av KSE i langt mindre grad enn JD.

Koronakommisjonen forklarer dette med hvordan KSE er organisert og fungerer til daglig utenom kriser. Som en organisatorisk del av JD, er de vant til å benytte KSE som også har faste oppgaver som utføres på vegne av JD (NOU 2021:6, s217-218). 2. til 13. mars 2020 er første gang KSE har oppfylt oppgaven som beredskapsforsterkning for et annet lederdepartement enn JD, og er et eksempel på hvilke utfordringer denne løsningen har når en krise skal håndteres av andre lederdepartement enn JD.

KSE har heller ikke fylt alle de oppgavene samfunnssikkerhetsinstruksen har pålagt dem. KSE har hatt et godt tilfang av rapporter og situasjonsoppdateringer fra berørte sektorer, men i liten grad evnet å analysere den innrapporterte informasjonen nærmere, eller utarbeidet grunnlag for strategiske beslutninger. En av koronakommisjonens anbefalinger er å evaluere hvilke strategiske analysekapasiteter et lederdepartement trenger for å fullføre oppgavene gitt i samfunnssikkerhetsinstruksen (NOU 2021:6, s208, 217).

Ansvar for forebygging, beredskapsforberedelser og kompetanse til krisehåndtering er i stor grad delegert til departementene, deres underlagte etater, eller kommunale myndigheter (FD & JD, 2018, s16). Det moderniserte totalforsvarskonseptet følger de grunnleggende prinsippene for arbeid med samfunnssikkerhet: Ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet (JD, 2017, pkt. III). Det legges opp til en stor grad av delegering av myndighet og desentralisering av beslutninger, samtidig som det ikke er ønskelig å endre den eksisterende organiseringen i møte med kriser. I dette ligger det også iboende motsetninger til hvordan en krise som truer statsikkerheten og en som truer samfunnssikkerheten vil ledes og organiseres forskjellig.

Kriser innenfor samfunnssikkerhetsdomenet skjer jevnlig og er som oftest av kjent karakter. Involverte departementer og etater, og lokale myndigheter, trener på disse scenariene og kjenner hverandres roller, ansvar og myndighet. JD er utpekt som fast lederdepartement ved krisehåndtering inntil noe annet blir bestemt og er gitt fullmakt til, i sivil sektor, å fastsette krav til departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (FD & JD, 2018, s17).

Rollen som lederdepartementet innebærer ansvaret for å koordinere krisehåndteringen på departementsnivå, herunder varsling av andre departementer og utarbeidelse og distribusjon av overordnede situasjonsrapporter. Lederdepartementet skal også kalle inn Kriserådet ved behov og forberede og lede rådets møter. Rollen som lederdepartement medfører derimot ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold. Alle departementer beholder ansvar og beslutningsmyndighet innen sine respektive saksområder (JD, 2017, pkt. VIII).

Ved en sikkerhetspolitisk krise presiserer FD og JD (2018, s17) at det alltid kreves overordnet styring og koordinering fra sentralt hold, samtidig som det må iverksettes tiltak og håndtering på alle forvaltningsnivåer. Krisehåndteringssystemet forutsettes tilstrekkelig grad av fleksibilitet slik at

etablerte strukturer lett kan tilpasset ulike situasjoner, samtidig som det må være klare kommandolinjer, roller og ansvarsforhold.

En hybrid trusselsituasjon kan bestå av variert maktmiddelbruk innen flere sektorer i en gråsoner mellom fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt der situasjonen er uklar (FD & JD, 2018, s27). Dette kan gjøre det vanskelig å oppdage krisen tidlig, samt å få etablert en felles erkjennelse av at krisen truer statssikkerheten på tvers av sektorer og ledelsesnivåer.

## 2.4 Oppsummering

Totalforsvaret ble først etablert for å møte en eksistensiell trussel mot nasjonen, der situasjonen ble forutsatt å være helt klar når Totalforsvaret ble aktivert. Det moderniserte Totalforsvaret har fått et bredt spekter av oppgaver å løse, men dette har samtidig gjort ledelse og koordinering mer kompleks. Spesielt hybride trusler vil kreve omfattende ledelse og koordinering på tvers av sektorer. Ansvarsprinsippet har bestått i det moderniserte Totalforsvaret som det ledende prinsippet for krisehåndtering, selv om det nå kan være flere departement som har lederrollen ved bruk av Totalforsvarets ressurser.

I det norske totalforsvarskonseptet er det lagt opp til en klar arbeidsdeling, der de vanlige arbeidsoppgavene og organisering i fred skal være mest mulig lik en krisesituasjon. Ved en væpnet konflikt vil Forsvarsdepartementet ha en ledende rolle og der krigsskueplass er erklært har Forsvaret utvidede fullmakter og myndighet over det sivile samfunn (beredskapsloven, kap. III). Samtidig er det JD som har det stående ansvaret som lederdepartement ved sivil, nasjonal krisehåndtering. Ved en gradvis eskalerende sikkerhetspolitisk krise vil det derfor nødvendigvis bli en overlevering av rollen som lederdepartement for Totalforsvarets ressurser fra et departement til et annet, og øverste myndighet på krigsskueplassen flyttes fra politiet til Forsvaret (JD, 2017, pkt. VIII).

I det norske systemet er det bare regjeringen som kollegium som har et sektorovergripende ansvar, og det administrative støtteapparatet er nesten utelukkende organisert innen de forskjellige departementene. Det er etablert flere mekanismer for å bedre koordinering på tvers og støtte strategisk kriseledelse, som Kriserådet, lederdepartementsrollen og KSE, men dette medfører ikke endringer i de konstitusjonelle ansvarsforhold.

I denne typen scenario, med en hybrid trussel som opererer i gråsonen mellom fred, krise og krig, ligger det iboende motsetninger i hvordan krisen skal håndteres. Spesielt på grunnlag av hvordan de enkelte virkemidlene oppfattes til å true enten samfunnssikkerhet eller statssikkerhet, eller hvordan de sees i sammenheng med hverandre på tvers av sektorer som har en tydelig og klar arbeidsdeling i fredstid. De sentrale elementene for strategisk ledelse av Totalforsvaret blir derfor først og fremst regjeringen, med krisehåndteringsmekanismene kriserådet, KSE og lederdepartement

i tillegg som viktige aktører. Det er derfor disse aktørene, og den arbeidsfordelingen og arbeidsprosessene dem imellom ved en hybrid krise som oppgaven skal drøfte.

### 3. Strategisk kriseledelses første oppgave: «erkjennelse av krisen»

Den første hovedoppgaven til strategisk kriseledelse er erkjennelse av krisen (*sense making*). For å drøfte denne tar oppgaven utgangspunkt i det hybride scenarioet fra start og frem til tidspunktet D-1. Først i kapittelet redegjøres det for Totalforsvarets krisehåndtering slik det er beskrevet i scenarioet (Diesen, 2018, s17-25). Dette scenarioet er et av tre forskjellige scenarioer samlet i en rapport, som sammen har til hensikt å vise bredden i motstanderens metoder og mulighetsrom. Scenarioets forfatter prøver ikke å predikere hvordan et slikt angrep faktisk vil utvikle seg, men å løfte frem mulige problemstillinger som støtte til forsvarsplanlegging (Diesen, 2018, s6).

Totalforsvarets krisehåndtering slik den er beskrevet i scenarioet sees i sammenheng med de dokumentene som beskriver Totalforsvaret og de norske krisehåndteringsmekanismene. Denne oppgaven bruker scenarioet som grunnlag for analysen, for å drøfte konkrete situasjoner og responser i Totalforsvaret opp mot det teoretiske grunnlaget i Boin et al. sine strategiske ledelsesoppgaver og operativ psykologi.

Videre i kapittelet drøftes deretter hvilke utfordringer strategisk ledelse har for «deteksjon» av krisen, som er første hovedkomponent i denne ledelsesoppgaven. Deretter drøftes «forståelse» av truslene, som sammen med deteksjon danner grunnlaget for en «erkjennelse av krisen».

#### 3.1 Totalforsvarets krisehåndtering

##### *Scenarioets fase 1*

I scenarioets første fase brukes det hovedsakelig legale virkemidler, koordinert i tid med det norske stortingsvalget. Det iverksettes bruk av politiske og økonomiske virkemidler sammen med informasjonskampanjer og sivile tiltak for å først få etablert et ønsket utgangspunkt for den videre operasjonen. En påvirkningsoperasjon ved bruk av informasjonsvirkemidler (falske anklager med stort nyhetspotensiale), brukes for å påvirke valget og skape en mer ønsket sammensetning av en ny koalisjonsregjering (Diesen, 2018, s17-18).

Den legale bruken av utenrikspolitiske og økonomiske virkemidler i fase 1 vil i den norske modellen håndteres av de ansvarlige fagdepartementene. Dette vil primært være UD, som har ansvar for Norges utenrikspolitiske interesser (FD & JD, 2018, s45). Norge har lang tradisjon for å føre en beroligende politikk ovenfor Russland, kombinert med en avskrekkende dimensjon ved hjelp av NATO-allianse. Disse legale virkemidlene vil ikke nødvendigvis tolkes utenfor det sikkerhetspolitiske



normalbildet (Bragstad, 2016, s1-2). Dersom Russland lykkes med å bruke disse virkemidlene som en del av normalbildet, vil dette antagelig ikke løftes til strategisk nivå som en problemstilling til vurdering på tvers av forskjellige sektorer i Totalforsvaret.

Bruken av disse politiske og økonomiske maktmidlene, sammen med sivile virkemidler og den informasjonskampanjen internt i Russland som underbygger dette, kan etter hvert påvirke FDs sikkerhetspolitiske vurderinger av forholdet til Russland. Men uten flere utfyllende etterretninger vil dette alene trolig ikke gi noe grunnlag for varsling om en forestående trussel (FD & JD, 2018, s50).

I forkant av stortingsvalget iverksettes det en påvirkningsoperasjon mot den sittende regjeringens støtteparti, gjennom dokumenter som lekkes til pressen der navngitte politikere er involvert i korrupsjon. Dette fører til fall i partiets oppslutning, med den konsekvens at stortingsvalget fører til flertall for en ny regjeringskoalisjon. Politiet iverksetter en etterforskning som viser at anklagende er falske og er fremsatt for å påvirke valget, men denne er ikke ferdig før to uker etter valgresultatet er klart (Diesen, 2018, s18).

Denne metoden er vanskelig å skille fra en legitim varslersak, og blir derfor behandlet som en kriminalsak innen justissektoren. Også etter at etterforskningen er ferdigstilt, klarer ikke politiet i scenarioet å bevise hvem stod bak operasjonen eller hvilke motiver gjerningspersonene kan ha hatt. Samtidig er dette første gang et virkemiddel avdekkes som har til hensikt å påvirke statens politiske suverenitet og integritet, og dermed kan være en potensiell trussel mot Norges statssikkerhet. Det er PST som har ansvaret for å motvirke og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet, og på departementsnivå er det det sivile situasjonssenteret, organisert under KSE, som er fast kontaktpunkt ved ekstraordinære hendelser og kriser (FD & JD, 2018, s39).

Dette betyr at det er Justis- og beredskapsdepartementet som vil ha konstitusjonelt ansvar for saken, og at det primært er departementsråden ved JD, støttet av KSE, som derfor vil løfte denne saken for drøfting på strategisk nivå i kriserådet, før det eventuelt tas videre til regjeringen (JD, 2017, s8). Samtidig er JD's ansvar først og fremst rettet mot samfunnssikkerhet, og PST etterforsker primært saker som bryter norsk lov og skal kunne fremmes for en domstol. Det sikkerhets- og forsvarspolitiske perspektivet på denne saken skal holdes av FD og forsvarssektoren, men vurderingen av denne saken er avhengig av koordinering og deling mellom etterretning- og sikkerhetstjenestene, og behandlingen i forsvarssektoren blir således forsinket i forhold til i JD (FD & JD, 2018, s46-47).

På dette tidspunktet i scenarioet er det ikke trolig at Kriserådet vil beslutte endringer i lederdepartement, da alle virkemidlene som er brukt enten er legale eller allerede ligger under JDs ansvar. Men hendelsenes alvorlighetsgrad og konsekvenser vil tilsa at dette burde være kjent for strategisk ledelsesnivå, og at det gjøre en strategisk vurdering på tvers av sentrale sektorer slik at

eventuelle tiltak kan koordineres, herunder informasjon til befolkningen. Drøftingen mellom departementsrådene i kriserådet skal også være en forberedelse for å legge saken frem til behandling for Statsministeren, enten i RSU eller regjeringen som kollegium, slik at erkjennelsen av situasjonen er basert på en koordinert situasjonsforståelse (JD, 2017, pkt.8).

KSE ligger allerede under JD, og kan bestille rapporter og situasjonsoppdateringer fra andre departement om saker som kan være relevante, samt støtte med håndtering og vurderinger av disse produktene når de kommer. Samtidig er KSE primært etablert for å håndtere sivile kriser som gjelder samfunnssikkerhet, og kompetansen på statssikkerhet og sikkerhetspolitikk ligger hos UD og FD. KSE skal ha kompetanse i strategisk krisehåndtering, bruker et eget krisehåndteringsverktøy for situasjonsoversikt og har døgnkontinuerlig bemannet sivilt situasjonssenter for tidskritisk varsling og håndtering (Meld.st.10, 2016-2017, s58, s134). Samtidig er KSE med totalt 18 ansatte en relativt liten enhet, som nødvendigvis må ha generell kompetanse på et bredt spekter av potensielle kriser, og ikke har dybdekompetanse innen hybride operasjoner (Dep.katalog, 2021).

Denne mangelen på kompetanse innen området krisen rammer, kan være grunnen til at produktene KSE leverte under koronapandemien i 2020 hovedsakelig var overordnede situasjonsoppdatering og gjengivelser av fagdepartementenes rapporter, fremfor egne analyser og forslag til tiltak på strategisk nivå (Meld.St.10, 2016-2017, s220). Det samme vil sannsynligvis skje ved dette scenarioet, der det er UD og FD som vil sitte på dybdekompetansen, mens det er JD som har ansvaret for kriseerkjennelsen og koordinering på tvers av sektorene. Dette er et eksempel på hvordan hybride operasjoner i gråsonen mellom fred og sikkerhetspolitisk krise, kompliserer responsen mellom ulike sektorer og saksfelt og dermed også ulike ansvarshavere (Romarheim, 2018, s135).

### *Scenarioets fase 2*

I den hybride operasjonens andre fasen eskaleres situasjonen. Det iverksettes en diplomatisk offensiv for å få reforhandlet Svalbard-traktaten. Samtidig med dette politiske maktmiddelet gjennomføres det en bred informasjonskampanje i internasjonale medier for å underbygge det russiske standpunktet. Kort tid etter den nye regjeringen har tiltrådt, tar russiske myndigheter opp et tidligere spørsmål om veiutbygging fra Barentsburg til gamle gruveområder som tidligere er avslått. Den norske regjeringen avslår saken på nytt til sterke russiske protester (Diesen, 2018, s18-19).

Begge disse politiske virkemidlene vil treffe UD, som har hovedansvar for å ivareta Norges utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser, og koordinere håndteringen av kriser som truer disse (FD & JD, 2018, s45). Det nyttes etablerte internasjonale fora som FN og Arktisk råd for å fremme disse

politiske sakene og dette er legale politiske virkemidler. Det er ikke dermed gitt at Totalforsvaret involveres før dette settes i sammenheng med annen makt- og virkemiddelbruk.

Videre i fase 2 sprer en russisk informasjonsoperasjon en falsk nyhet som plukkes opp av norske medier om en kjernefysisk nesten-ulykke på en amerikansk ubåt som nylig anløp Tromsø. En rekke cyberangrep fører samtidig til at norske myndigheter hindres i bruk av de informasjonsplattformene som vanligvis benyttes for å formidle sin egen versjon av utviklingen. Informasjonsoperasjonen og cyberangrepene kan ikke attribueres. Den falske nyheten fører til flere redaksjonelle oppslag i norske aviser som blir forsterket på internett ved bruk av falske profiler. Anløp av amerikanske atomubåter i Norge blir en sak i den politiske debatten i Norge, som både splitter partiene i regjeringskoalisjonen og skaper irritasjon i Washington over Norge som alliert (Diesen, 2018, s19-21).

Påvirkningsoperasjoner gjennom falske nyheter og cyberangrep mot infrastruktur for kommunikasjon vil treffe flere deler av Totalforsvaret. E-tjenesten og PST har overlappende oppgaver innen fremmed påvirkning, og overordnet ansvar for cybersikkerhet er tillagt NSM, koordinert med de andre EOS-tjeneste samt KRIPOS gjennom Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) (FD & JD, 2018, s28, 55-56). Denne typen operasjoner er også i sin natur meget vanskelige å attribuere, og operasjoner i cyberdomenet er svært utbredt også i en normalsituasjon (Eide, 2019, s53. FOKUS, 2021, s14-25). NSM er underlagt JD, men rapporterer også til FD på saker som gjelder militære forhold.

En påvirkningsoperasjon med falske nyheter som ikke kan attribueres er vanskelig å stoppe, og må kontres gjennom egen informasjon til media og befolkningen. Det er en av oppgavene til lederdepartementet, støttet av KSE, å sørge for at det blir gitt ut koordinert informasjon og at det utformes en helhetlig informasjonsstrategi (JD, 2017, pkt.8). Det er JD som fortsatt er lederdepartement, men samtidig er anløp av amerikanske atomubåter til norske havner en sikkerhetspolitisk beslutning som først og fremst involverer UD og FD (FD & JD, 2018, s45, 47).

Cyberangrepet mot kommunikasjonsplattformene vil primært overordnet håndteres av NSM for å stoppe ytterligere skade og reetablere funksjonalitet, samt etterforskes av Kripos og PST for strafferettslig oppfølging. E-tjenesten vil være involvert gjennom FCKS for attribuering og etterretningsinnsamling (FD & JD, 2018, s28). Dette passer derfor godt inn med JD som lederdepartement når dette angrepet iverksettes. Men samtidig er kapasitetene som blir rammet av angrepet driftet og i bruk av andre departementer. Kulturdepartementet ivaretar statens eieransvar for NRK, som har et beredskapsoppdrag om å nå ut til befolkningen med myndighetenes informasjon. For at elektronisk kommunikasjon skal fungere er dette avhengig av intakt infrastruktur, og ansvaret for dette er tillagt Samferdselsdepartementet (FD & JD, 2018, 42-44).

Til sammen gir den russiske påvirkningsoperasjonen og cyberangrepet det norske totalforsvarskonseptet flere koordineringsutfordringer ved krisehåndteringen. De forskjellige involverte departementer må koordinere en felles helhetlig informasjonsstrategi, der sikkerhetspolitiske forhold til både motstandere og allierte må vektes mot innenrikspolitiske problemstillinger.

På grunn av klare avgrensninger i departementenes konstitusjonelle ansvar, kan det derfor antas at de forskjellige departementene kan ha vidt forskjellige synspunkt og prioriteringer på hvordan saken skal håndteres. I denne saken blir samfunnssikkerhetsmessige problemstillinger knyttet til kjernefysiske ulykker og miljø, satt opp mot statsikkerhetsmessige vurderinger om forholdet til allierte og politisk signalering mot Russland. Dersom ikke departementene kan enes om en felles kommunikasjonsstrategi på administrativt nivå, er det regjeringnivået som må beslutte dette.

#### *Scenarioets fase 3 frem til «D-1»*

I scenarioets tredje fasen iverksettes det fordekt bruk av alle hybride virkemidler. Dette inkluderer militære maktmidler på norsk territorium, sammen med bruk av sivile virkemidler for å fremprovosere forventede norske reaksjoner som kan utnyttes i informasjonsoperasjonen. Denne fasen iverksettes kun åtte dager før det er planlagt med åpen konflikt, og gir strategisk ledelse av Totalforsvaret kort tid til å erkjenne krisen (Diesen, 2018, s21-25).

I denne fasen brukes militære maktmidler for å forberede neste steg i planen. Russiske spesialstyrker reiser til Svalbard som sivile ingeniører og anleggsarbeidere. Russiske konvensjonelle styrker i nordområdene iverksetter en alarmøvelse på Fiskerhalvøya som distraksjon, samtidig med at reelle forberedelser starter for militæres styrker som er planlagt brukt i siste fase. Det gjennomføres sabotasje mot innflygnings- og landingssystemene på Longyearbyen lufthavn, Telenors landsdekkende mobilnett og NRKs tv-sendinger. Det gjennomføres fordekte operasjoner for å skape uro i samfunnet ved at en avisredaktør skytes og drepes. For å skape splittelse mellom Norge og USA blir amerikansk militært personell angrepet og banket opp i Tromsø av ukjente gjerningsmenn. Forflytning av militære styrker brukes som politisk signalisering (*military posture*) for å øke presset mot norske beslutningstakere og skape frykt i samfunnet (Diesen, 2018, s21-25).

Erkjennelsen av disse militære maktmidlene som del av en hybrid operasjon vil først og fremst foregå mellom JD og FD. Fordekte militære operasjoner på norsk territorium vil ligge under JDs ansvarsområde i denne situasjonen, så lenge det ikke identifiseres at en statlig makt står bak handlingene. Uten at hendelsene attribueres, vil det i henhold til ansvarsprinsippet være JD med underliggende etater som håndterer dette. FD og forsvarssektoren vil involveres etter

samvirkeprinsippet og etablerte rutiner for deling og koordinering. Både attentatet mot avisredaktøren og voldshandlingen i Tromsø blir håndtert i justissektoren av lokalt politi. Dette følger både ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet, men samtidig blir sakenes politiske dimensjon og mulige konsekvenser ikke vurdert av de som håndterer situasjonen (Diesen, 2018, s22-24). Et av E-tjenestens oppdrag fra FD er å følge Russlands nordflåte og nordlige militærdistrikt, og russiske militære forflytninger rapporteres jevnlig. Men dersom ikke dette settes i sammenheng med de hendelsene innenriks som JD har ansvar for, eller den pågående diplomatiske offensiven UD håndterer, er det ikke sikkert at dette forstås som en koordinert hybrid operasjon (FOKUS, 2021, s44-65. FD & JD, 2018, s50).

Russland benytter seg også av flere sivile virkemidler i denne fasen. Et fiskefartøy i fiskevernesonen oppfører seg på en slik måte at den fremprovoserer at Kystvakten tar arrest i fartøyet og tar det med til Hammerfest. Det ankommer anleggsmaskiner til en veistrekning på Svalbard der norske myndigheter allerede har avslått byggesøknaden, og norsk jurisdiksjon utfordres ved at det startes veioppmåling i området. All aktiviteten rundt veistrekningen stoppes av sysselmesteren og personellet bortvises. Begge sakene brukes i både sosiale og tradisjonelle medier som eksempel på norsk forskjellsbehandling mot Russland i nordområdene (Diesen, 2018, s21-25). Disse enkelthendelsene er i seg selv også ordinære situasjoner, der Norge hevder suverene rettigheter. Begge hendelsene vil håndteres og tiltak besluttet på lokalt nivå, og overordnet involvering vil først gjelde når utførte tiltakene er rapportert inn til strategisk nivå, og tiltakene skal begrunnes og forklares offentlig, og de russiske påstandene skal besvares.

Den pågående russiske informasjonsoperasjonen rettes både mot regjeringen som helhet, og mot forskjellige sektorer i forvaltningen. Både UD, FD og JD vil her ha konstitusjonelt ansvar for deler av problemstillingen, der utenriks- og sikkerhetspolitikk møter forsvars- og sikkerhetspolitikk. Samtidig er det JD som er lederdepartement og har ansvar for å motvirke og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet. I tillegg vil også SMK ha en sentral rolle i tverrsektoriell koordinering av krisen på politisk nivå som den eneste permanente instansen som arbeider på tvers av alle forvaltningssektorene, på tross av at dette ikke er formalisert i de sentrale dokumentene om Totalforsvaret og nasjonal krisehåndtering (Smith, 2015, s258).

Statsministeren har ansvar for å lede og samordne regjeringens arbeid, og vil derfor ha en helt sentral rolle i krisehåndteringen. Spesielt dersom krisen kommer inn under beredskapslovgivningen virkeområde, delegeres det særskilte fullmakter til statsministeren. For saker som behandles i regjeringen, enten på regjeringskonferanser, RSU eller Kongen i statsråd, er det SMK som planlegger for gjennomføringen, er sekretariat og yter administrativ støtte og rådgivning (Meld.st.10, 2016-2017, s183). Dette gir derfor SMK en viktig rolle i sentral

krisehåndtering. Gjennom sin funksjon som kontor for statsministerposten, samt ved sin påvirknings- og definisjonsmakt som sekretariat for regjeringens felles arbeid, vil SMK være viktig i håndteringen av sikkerhetspolitiske kriser som krever sektorovergripende respons.

Russland bruker også politiske virkemidler i fase 3. Russiske myndigheter erklærer på bakgrunn av situasjonen med den arresterte fisketråleren, at russisk fiskerioppsyn selv vil gjennomføre kontroll av russiske fiskefartøy i vernesonen, og på denne måten undergrave norsk jurisdiksjon. Den russiske statsministeren krever offentlig at den arresterte fisketråleren frigis, med trussel om at Russland forbeholder seg retten til å vurdere alle opsjoner om ikke. Samtidig setter en russisk destroyer kursen vestover fra Severomorsk. På dette tidspunktet i scenarioet legges det opp til at Regjeringen, i samråd med den utvidede utenriks- og forsvarskomiteé, beslutter å heve beredskapen ved Forsvarets avdelinger i nord, og kalle inn reservestyrker til Hæren (Diesen, 2018, s24-25).

Dette indikerer at den sikkerhetspolitiske krisen nå er erkjent på tvers av sektorene i Totalforsvaret, men det beskrives ikke hvordan strategisk ledelse av Totalforsvaret er organisert. Det er ikke gjennomført attribuerte krigshandlinger på norsk territorium, og de hybride virkemidlene som brukes treffer forskjellige sektorer. Det er derfor sannsynlig at JD fortsatt er lederdepartement, siden FDs funksjon som lederdepartement er tett knyttet opp mot fullmaktene i beredskapslovgivningen og væpnet konflikt. En endring av lederdepartement til FD er også en synlig beslutning som må bli kjent i krisehåndteringssystemet for å fungere. Dette vil derfor sannsynligvis bli raskt kjent for motstanderen og samtidig ha en signaleffekt som strategisk kommunikasjon. Det er derfor grunn til å anta at beslutningen om å skifte lederdepartementsrollen til FD vil skje så sent som mulig, i et forsøk på å deeskalere situasjonen og gjøre den til et sivilt juridisk problem, fremfor et militært.

### 3.2 Deteksjon av krisen

Utfordringene ved deteksjon av en krise kan deles inn i to kategorier. Det er menneskelige faktorer som handler om enkeltindividenes evne til å oppfatte informasjon i en kompleks situasjon, hvordan stress og en opplevd trussel påvirker kognitiv evne i en krise, og hvordan dette kan bedres gjennom forberedelser og trening.

Den andre kategorien er organisering av krisehåndteringssystemet. Dette handler om hvordan organisering av krisehåndteringssystemet med ulike organisasjoner og etater med forskjellige prioriteringer påvirker hva som er i fokus, hvordan maktforhold er fordelt og rivalisering mellom ulike interesser. Organisering har også betydning for hvilken informasjon som deles på tvers av sektorer.

### 3.2.1 Menneskelige faktorer

#### *Trusseloppfatning og fortrenning av oppmerksomhet*

Den første menneskelige faktoren som kan hindre deteksjon av en krise er at oppfatningen av hva som er en trussel er forskjellig på forskjellige steder i krisehåndteringssystemet.

Trusseloppfatning er subjektiv og påvirkes av tidligere erfaringer, kunnskap og innsikt i problemstillingene (Boin et al., 2017, s30).

Det er poengtert i *Støtte og samarbeid* at det skal være en klar arbeidsdeling mellom forskjellige aktører ved håndteringen av kriser (FD & JD, 2018, s5). Dette betyr at det kan være store forskjeller i hvordan en trussel oppfattes, avhengig av hvilken funksjon eller sektor du sitter i. I det hybride scenarioet har både UD, FD og JD sentrale roller. Disse departementene vil ha helt forskjellige oppfatninger om situasjonen, siden de håndterer forskjellige hendelser som ikke nødvendigvis sees i sammenheng. Fase 1 og 2 består hovedsakelig av forskjellige legale politiske, økonomiske og informasjonsvirkemidler som ikke vil skape en omforent kriseforståelse i de ulike sektorene. I tillegg er påvirkningsoperasjonene og cyberangrepene heller ikke attribuerbare, og vanskelig å skille fra kriminalsaker. Deteksjon av hybride trusler i totalforsvarskonseptet er derfor avhengig av at en enkelt forvaltningssektor, på bakgrunn av hendelser innen eget fagområde eller sammen med rapportering fra andre, får mistanke om en mulig krisesituasjon. Denne problemstillingen må oppfattes som så kritisk at den løftes til vurdering på tvers av sektorene.

Den russiske hybridoperasjonen er en militær operasjon mot norsk suverenitet og interesser på Svalbard, og i Totalforsvaret er det FD og forsvarssektoren som har ansvar for trygge statssikkerheten (FD & JD, 2018, s47). FD og forsvarssektoren vil derfor være de som har mest fokus på russiske hybride operasjoner, og dermed være mer sensitive for å oppdage bruken av hybride virkemidler enn de andre sektorene. I dette scenarioet brukes de hybride virkemidlene mot andre sektorer enn forsvarssektoren, noe som kan hindre deteksjonen av krisen siden disse sektorene ikke oppfatter trusselen på samme måte.

Den hybride operasjonen iverksettes et år før det er planlagt åpen bruk av maktmidler for å oppnå målsettingene, og virkemiddelbruken eskaleres forsiktig frem til det. Dette kan føre til en risikotilvenning hos de som har ansvar for hendelsene. Det er et sentralt fenomen ved trusseloppfatning, at jo lengre eller oftere et individ eller gruppe utsettes for en risiko, jo lavere vil denne trusselen oppfattes. Dette gjør det vanskelig å bestemme akkurat når en situasjon har utviklet seg til en krise, og utgjør en reell risiko for at krisehåndteringen mister fokus og prioritering. Dette er

en mekanisme som både påvirker strategisk ledelse, krisehåndteringssystemet og opinionen som helhet (Boin et al., 2017, s30).

Den russiske operasjonen bruker i utstrakt grad informasjon for å påvirke hvordan situasjonen oppfattes og for å forberede senere steg i planen. Inntil krisen er erkjent og dette kontres gjennom koordinert strategisk kommunikasjon, vil de forskjellige departementene med underliggende etater håndtere kommunikasjon med befolkningen selv etter ansvars- og nærhetsprinsippene innen de fagområdene de har ansvar for (JD, 2017, pkt. IV). Forskjellig oppfatning mellom sektorene vil da føre til forskjellig målsetning med kommunikasjon til befolkningen via mediene. Hva som oppfattes som en krise i opinionen påvirkes også av hvordan situasjonen fremstilles i media og andre meningsformere (Boin et al., 2017, s83-84). Dette gjør mediene til svært viktige i erkjennelsen av en krise, siden krisekommunikasjon gjennom mediene skaper det narrativ som forklarer sammenhengen mellom de hybride virkemidlene og setter dem i kontekst (Romarheim, 2015, s20). Totalforsvarssystemets sektorinndeling legger opp til at en krise må detekteres innen en sektor først, fremfor at flere mindre hendelser i forskjellige sektorer til sammen gir grunnlag for en tverrsektoriell kriseerkjennelse. Dette gjør det mer utfordrende for Totalforsvaret å detektere hybride trusler, og det betyr at styrte og koordinerte tiltak innen informasjonsdomenet først vil komme etter at krisen er erkjent på sentralt strategisk nivå.

En annen viktig faktor som hindrer deteksjon av kriser er den begrensede tiden sentrale beslutningstakere har til rådighet i hverdagen. Mindre viktige saker kan dermed fortrenge krisedeteksjon fra agendaen. Hos strategiske beslutningstakere er den daglige agendaen full av saker som krever oppmerksomhet og beslutninger, ofte med korte tidsfrister. Når potensielle kriser løftes opp på strategisk beslutningsnivå, må disse sakene konkurrere om beslutningstakernes begrensede tid og oppmerksomhet. Mange mindre enkeltsaker kan oppleves tidskritiske innen en sektor, spesielt hvis mediene har tatt tak i dem. Disse konkrete «brennende» sakene som krever umiddelbar respons kan derfor fortrenge kriser som utvikles langsommere, og som er mer uklare og motstridende (Boin et al., 2017, s30-31).

Alt personellet som utgjør Totalforsvarets strategiske ledelse og skal ivareta sektorovergripende koordinering og respons, har tidkrevende roller og arbeidsoppgaver også i det daglige. Dette kan medføre at det er lite overskudd til å oppdage sikkerhetspolitiske sammenhengen mellom tilsynelatende enkelthendelser. Det betyr også at er vanskeligere å holde seg oppdatert på situasjonen utenfor egen sektor for å se disse enkelthendelsene i en helhetlig sammenheng.

Alle departementene beholder sitt konstitusjonelle ansvar i krisen og rollen som lederdepartement er ikke en faktisk lederfunksjon, men innebærer et overordnet ansvar for å



koordinere innsatsen og kommunikasjonen på tvers av sektorene (Thomstad, 2018, s43). En potensiell krise som er detektert på departementsnivå skal etter planen tas opp i Kriserådet for strategisk vurdering. Dette rådet består av departementsråd som er departementenes øverste administrative sjefer (JD, 2017, pkt. VIII). Dette er krevende stillinger med stor arbeidsbelastning, som igjen hever terskelen for hvilke saker som tas opp i Kriserådet. Medlemmenes travle hverdag gjør også at muligheten til å ha oversikt over andre fagfelt enn de de til vanlig har ansvar for er begrenset. Fordelen med det høye nivået på Kriserådet er på den annen side at de saker som først kommer opp, blir solid forankret når det gjøres vurderinger eller tiltak besluttes.

Ved en erkjent sikkerhetspolitisk krise som truer statsikkerheten, vil styring og overordnet koordinering sannsynligvis løftes til sentralt myndighetsnivå, siden det er regjeringen som har det overordnede ansvaret for beredskap og håndtering av kriser. Det er først på regjeringnivå at det kan besluttes sektorovergripende respons som krever prioriteringer på tvers av sektorer og der det kan besluttes overordnet strategi. Den samme mekanismen med fortrengning av viktige saker hos beslutningstakerne vil også gjøre seg gjeldene på regjeringnivå. I scenarioet er den hybride operasjonen koordinert i tid med det norske stortingsvalget. Det blir regjeringsskifte, og en ny koalisjonsregjering tiltrer i fase 2. Viktige politiske virkemidler iverksettes av Russland i scenarioet mens påtroppende regjering sitter i interne forhandlinger om ny regjeringsplattform, noe som øker risikoen for at erkjennelse av krisen og sektorovergripende respons fortrenses.

### *Kompleksitet*

Dagens samfunn blir stadig mer komplekst. Samfunnssystemer kobles i økende grad sammen med hverandre i et system av systemer (Boin et al., 2017, s25). Verdikjedene i produksjon av varer og tjenester har blitt lengre og mer uoversiktlige (Omand, 2011, s68). Den teknologiske utviklingen har ført til økende grad av spesialisering og det er færre som har en helhetlig oversikt over hvordan samfunnssystemer fungerer. Dette betyr at det er umulig for enkeltindividene å forstå hele systemet, og krisedeteksjon er blir avhengig flere individer og organisasjoner som må samle, tolke og dele sin informasjon videre i krisehåndteringssystemet (Boin et al., 2017, s25). Totalforsvaret er organisert i sektorer med spesialisert kompetanse som skal samarbeide og støtte hverandre. Flere kritiske samfunnsfunksjoner består av deler som er spredt over flere sektorer, der hovedansvaret for koordinering er gitt til ett departement. Det er bare regjeringen, støttet av SMK, som har en sektorovergripende funksjon i strategisk ledelse av Totalforsvaret. I beskrivelsen av den strategiske ledelsen av Totalforsvaret i «Støtte og samarbeid» (FD & JD, 2018) og sentral krisehåndtering i samfunnsikkerhetsinstruksen (JD, 2017, pkt. VIII) finnes det ikke noen profesjonalisert, administrativ enhet som ser på beredskap og krisehåndtering fra et tverrsektorielt perspektiv og støtter

regjeringens helhetlige vurderinger og beslutninger. Grunnlaget for vurderinger og beslutningsstøtte gjøres dermed i de forskjellige departementene, som nødvendigvis har begrenset kompetanse utenfor egen sektor (Larssen, 2020, s356). En av koronakommisjonens hovedbudskap etter granskningen av krisehåndteringen ved COVID-19 pandemien, var at det er behov for å utvikle et sektorovergripende system som ser på hvordan risiko i en sektor avhenger av risikoen i andre sektorer (NOU 2021:6, s26).

I tillegg til at det ikke er et fast sektorovergripende system som ser på beredskap og krisehåndtering, og ansvaret for denne overordnede koordineringen og krisehåndteringen er lagt på regjeringen selv, blir denne skiftet ut underveis i scenarioet (Diesen, 2018, s18-19). Når ny koalisjonsregjering tiltrer underveis i den hybride situasjonen, betyr dette at politisk ledelse i alle departementene og SMK samtidig skiftes ut. Arbeidsfordelingen i den nye politiske ledelsen mellom koalisjonspartene blir en konsekvens av regjeringsforhandlingene, og denne vil derfor bestå av nytt personell som jobber i nye grupper, som ikke kjenner fordelingen av roller, ansvar og myndighet fra start. De nye strategiske beslutningstakerne vil dermed ha dårligere situasjonsforståelse og helhetsoversikt over den komplekse situasjonen, og de er ikke trent eller øvd i sine krisehåndteringsroller. Dette kan påvirke deteksjon av krisen på flere måter.

#### *Kognitive sperrer*

Mennesker vil ha kognitive utfordringer med å forstå store komplekse saksforhold, ustrukturerte problemstillinger med uklare sammenhenger, eller ved å kjenne igjen *black swan events* som ikke er forventet (Boin et al., 2017, s24). Disse menneskelige begrensningene i kognitiv evne, kalt kognitive sperrer, vil hindre deteksjon av kriser som er uklare eller der flere hendelser oppstår uten en klar sammenheng.

Når informasjonen blir vanskelig å vurdere logisk og rasjonelt, vil mennesker ofte bruke erfaringsbaserte tommelfingerregler (*heuristics*) for å ta beslutninger. Dette er en type kognitiv snarvei som er ideell for ubevisste, automatiserte aktiviteter som ikke er avhengig av kognitiv kraft, eller for raske beslutninger der en umiddelbar fare truer i naturen (Boin et al., 2017, s35). En strategisk beslutningstaker vil ofte være avhengig av å ta rasjonelle, veloverveide valg basert på god informasjon, og den menneskelige tendensen til å ta raske tommelfingerbeslutninger kan resultere i dårlig krisehåndtering (Boin et al., 2017, s35).

Kahneman (2011, s20-21) beskriver disse kognitive prosessene for å ta beslutninger som enten rasjonelle eller basert på tommelfingerregler som hjernens system I og system II. System I er et produkt av evolusjonen og er det erfaringsbaserte beslutningssystemet som tar seg av dagligdage aktiviteter. System I er en effektiv beslutningsprosess som er både rask og utholdende, men den er

også basert på tidligere erfaringer og foregår ofte i stor grad ubevisst. Dette gjør beslutningsprosessen sårbar for bias og feilaktige forenklinger av komplekse problemstillinger (Boin et al., 2017, s35-36). System II er den rasjonelle beslutningsprosessen som behandler problemstillinger bevisst og analytisk. Denne beslutningsprosessen korrigerer for bias, men er samtidig langsommere og beslutningstakeren tappes raskere for krefter. System II er også mer sårbart for ytre press og stress (Boin et al., 2017, s35).

Beslutningstakerne i den påtroppende regjeringen, sammen med politisk ledelse i departementene, vil stå ovenfor to viktige kognitive utfordringer i krisedeteksjonen som forsterkes av at de nettopp har overtatt stillingene. Ved at de strategiske beslutningstakerne er nye og ikke har fullstendig oversikt over eget forvaltningsområde, vil det være mer krevende å analysere problemstillingene med beslutningssystem II. Samtidig vil kjennetegnene ved en krise, som usikkerhet, tidspress og potensielt store konsekvenser øke stressnivået hos beslutningstakerne og dermed øke sannsynligheten for kognitive snarveier og bruk av system I. System I baserer seg på læring fra tidligere erfaring, og dette vil de nye beslutningstakerne ikke ha hatt mulighet til i sine påtroppende stillinger. Disse strategiske ledelsesutfordringene forsterkes ved regjeringsskifte ved at hele den politiske ledelsen byttes ut samtidig, og det kun er Kriserådet som representerer kontinuiteten i tverrsektoriell deteksjon av krisen.

### 3.2.2 Organisering og krisedeteksjon

#### *Organisasjonsrivalisering og definisjonsmakt*

Organisatoriske hindre i deteksjon av en krise oppstår på grunn av måten aktørene i kriseberedskapsen er organisert. Forskjellige organisasjoner med forskjellige oppgaver i samfunnet, har forskjellige verdier og perspektiv. Dette gjør at de tolker situasjoner forskjellig og har forskjellig syn på hva som er problemet. Samtidig kan organisasjoner også stå i konkurranse med hverandre om ressurser og ansvar, og denne rivaliseringen kan påvirke hvordan de prøver å beskrive en situasjon (Boin et al., 2017, s28). I det norske totalforsvarskonseptet er det et klart skille mellom de sivile sektorene, som JD har et overordnet ansvar for, og den militære sektoren der FD er øverste myndighet. Dette har lang tradisjon i Norge og er forankret i grunnlovens § 101, for å hindre misbruk av det militære maktmiddelet mot egen befolkning. Først i 2015 ble militær støtte til politiet fastsatt i lov ved revidering av politilovens § 27a. Dette ga mulighet til nærmest ubegrenset bruk av militære styrker til bistand dersom politiet anmodet om dette (Bjerga, 2018, s82-83). Allikevel er denne militære bruken da definert som under politimyndighet med den aktuelle politimesteren som ansvarlig sjef, og det fortsatt et klart juridisk skille mellom fred, når våre alminnelige lover gjelder, og når konstitusjonell nødrett eller beredskapslovgivningen kan iverksettes ved krig, når krig truer eller

rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Terskelen for dette er høy, og beslutningen om iverksettelse berører både rettslig vurdering og politikk, siden terskelkriteriet i loven henviser til størrelser utenfor retten selv (Johansen, 2018, s118-119). Dette skillet vil være spesielt utfordrende for strategisk ledelse av Totalforsvaret ved en hybrid operasjon som bruker virkemidler i gråsonen mellom fred og sikkerhetspolitisk krise (Larssen, 2020, s356).

Siden det alltid vil finnes flere forskjellige oppfatninger av en situasjon, og forskjellige meninger om alvorlighetsgraden av en potensiell krise, blir definisjonsmakt svært viktig for effektiv krisehåndtering. En krise blir ikke en krise før den blir definert som dette av ledere på tilstrekkelig høyt nivå (Boin et al., 2017, s30). Det er når en situasjon defineres som krise av den rette autoritet at ressurser tildeles og tiltak kan iverksettes. En mindre krise innen en helseregion kan defineres og løses av regionssjef eller sentralt fra statsråd for helse og omsorg. En tverrsektoriell, sikkerhetspolitisk krise vil kreve en krisedefinisjon fra en tverrsektoriell autoritet for å kunne hjemle virkemidler fra alle statens sektorer.

Det er regjeringen som derfor må definere krisen som en sikkerhetspolitisk trussel mot rikets selvstendighet eller sikkerhet for å fullt ut kunne utnytte militære styrkers kapasiteter på norsk territorium, eller så vil alminnelige lover fortsatt gjelde. Da vil det være JD som er lederdepartement, med et primært fokus på samfunnsikkerhet og det er de forskjellige politimesterne som har ansvaret for lede bruken av maktmidler på norsk territorium.

For at regjeringen skal kunne detektere og definere en krise på overordnet nivå, må først flere underliggende ledd oppfatte trusselen som stor nok og selv definere det som krise og løfte saken videre opp i krisehåndteringssystemet slik at den til slutt treffer det riktige, tverrsektorielle beslutningsnivået (Boin et al., 2017, s30).

### *Informasjonssikkerhet og deling*

Skillet mellom sivil og militær sektor i Totalforsvaret ser vi også i organiseringen av EOS-tjenestene som har hovedansvaret for å detektere og varsle om alvorlige trusler. PST, organisert under JD, har ansvaret for innenlands etterretning og er nasjonal sikkerhetstjeneste. Samtidig er de også et etterforskningsorgan med egen påtalemyndighet for PST-saker (Tangen & Berseth, 2020, s140). E-tjenesten har ansvaret for å innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold for å avdekke og motvirke trusler, og har egen forbudsparagraf mot etterretningsinnhenting i Norge (E-loven, 2020, §3-1 og §4-1). På tross av at FD & JD (2018, s39) hevder at PST samarbeider med E-tjenesten i utstrakt grad, vil denne klare ansvars- og oppgavefordelingen med forskjellig juridisk rammeverk, kunne påvirke deteksjonen av hybride trusler med virkemidler som brukes innen flere forskjellige sektorer.

Boin et al. (2017, s28) viser at det er kjent problemstilling at etterretnings- og sikkerhetsorganisasjoner som har ansvar for å detektere og avdekke kriser, ofte har strenge prosedyrer for informasjonsbeskyttelse og -deling. Selv om dette er nødvendig for å skjerme kilder og metoder, kan dette også føre til at ikke alle får den informasjonen de har behov for. Forskjellige deler av skjermet informasjon hos forskjellige organisasjoner kan også føre til at delene ikke sees i sammenheng og en krise oppdages for sent.

FD & JD (2018, s50, 28) beskriver flere samarbeidsordninger der PST og E-tjenesten deler informasjon. Felles kontraterrorsenter (FKTS – FEKTS fra 2021) ble etablert i 2014 for hurtig informasjonsutveksling innen kontraterror og 2 år senere ble også Felles cyberkoordineringssenter (FCKS) iverksatt for å varsle og håndtere om trusler i cyberdomenet (Meld.St.10, 2016-2017, 117, 93). De sentrale dokumentene som beskriver Totalforsvaret sier derimot ingenting om faste samarbeidsorganer mellom tjenestene som ser på hybride trusler mot rikets sikkerhet. Dette vil derfor antageligvis håndteres internt i sektorene, frem til det etableres en kriseforståelse som er alvorlig nok til at det løftes til overordnet håndtering i Kriserådet eller regjeringen.

#### *Fokus og prioritering*

Det å detektere en krise tidlig avhenger av at en organisasjon fokuser ressurser til dette. Den må ha en beredskap for krise og prioritere dette. De fleste organisasjoner som har en rolle i Totalforsvaret, men som ikke er beredskapsorganisasjoner måles ikke på evnen til å unngå eller avverge kriser. De måles vanligvis på effektiv bruk av tildelte ressurser for å oppnå sine primærleveranser, som for eksempel helsetjenester, velferdstjenester eller økonomisk profitt. Ressurser som brukes for å unngå uønskede situasjoner er det vanskelig å måle effekten av, siden den potensielle kostnaden som unngås ikke er synlig om tiltakene fungerer (Boin et al., 2017, s26).

Selve hensikten med det moderniserte Totalforsvaret er å oppnå mest mulig sikkerhet med best mulig utnyttelse av samfunnets begrensede ressurser (FD & JD, 2018, s9). Ved å ha et system for støtte og samarbeid på tvers av sektorer, skal dette være en kostnadseffektiv løsning for å oppnå bedre beredskap uten dublering kapasiteter som allerede er i bruk. Dette betyr at det er lite fristilte beredskapsressurser utenom Forsvaret, som er tilgjengelig for bruk i håndteringen av hybride trusler uten at dette går ut over ressursenes primærfunksjon. Dette hever terskelen for å omprioritere ressurser tidlig i en begynnende krise, og det hindrer deteksjon av krisen ved at primærfunksjonen har fokus mot andre pressende saker enn en potensiell hybrid trussel som skjer sjeldent.

Boin et al. (2017, s26) viser at hvor lengre tid en organisasjon unngår kriser, hvor lavere vil også villigheten til å prioritere beredskap etter hvert bli. I Totalforsvaret har JD et samordningsansvar for samfunnssikkerhet og -beredskap, samt ansvar for forebyggende sikkerhet og motvirke og

etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet (FD & JD, 2018, s38-39). UD og FD har ansvaret for henholdsvis utenriks- og sikkerhetspolitikk, og forsvars- og sikkerhetspolitikk (FD & JD, 2018, s45, 47). Samtidig brukes det i scenarioriet i tillegg økonomiske, sivile og informasjonsvirkemidler som involverer helt andre sektorer, som ikke jobber med nasjonal statssikkerhet til vanlig og dermed ikke innstilt mot å detektere denne type trusler.

Selv for beredskapsorganisasjoner som prioriterer deteksjon, er det et potensiale for at nye kriser kommer overraskende. Oppdagelse og varsling av kriser må nødvendigvis være rettet inn mot kjente trusler. Nye, ukjente trusler kan forbli udetektert fordi ressursene er rettet mot andre forhold. Fokuset på oppdagelsen av kjente trusler kan gjøre organisasjonen blind for nye og ukjente trusler (Boin et al., 2017, s27).

Forsvaret er den største aktøren i Totalforsvaret, og er dimensjonert for å møte en konvensjonell militær trussel i den hensikt å sikre troverdig avskrekking og kunne forsvare Norge i rammen av NATOs kollektive forsvar (FD & JD, 2018, s47). Dette gjør at det er den militære trusselen Forsvaret primært fokuserer på, i tillegg til at operativ ledelse av Forsvarets ressurser i krise og krig er delegert til sjef Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FD & JD, 2018, s47). Dette er i tråd med ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet for krisehåndtering, som vil gi kortere kommandolinjer og raskere militær respons ved klare militære trusler som truer statssikkerheten og beredskapslovgivningen har gitt Forsvaret utvidete fullmakter.

På den annen side blir ledelsen av det militære maktmildelet utført lenger unna et sektorovergripende strategisk nivå, og dette kan igjen gjøre erkjennelsen av en hybrid trusselsituasjon, som oppstår på tvers av flere sektorer, mer utfordrende.

### 3.3 Forståelse av krisen

Den andre komponenten i erkjennelse av krisen, er hvordan situasjonen forstås av strategisk ledelse. Også i denne komponenten er den hensiktsmessig å se på de menneskelige faktorene, som handler om hvordan håndtere usikkerhet, stress og store informasjonsmengder, og hvordan organisering av krisehåndteringssystemet påvirker forståelsen av situasjonen.

#### 3.3.1 Menneskelig faktorer

##### *Usikkerhet og tidspress i en kritisk situasjon*

Menneskers evne til å forstå en krise og få grunnlag til å ta gode beslutninger påvirkes av usikkerheten, tidspresset og de potensielt alvorlige konsekvensene av krisen. Dette gjelder ikke minst for de som direkte utsettes for krisens konsekvenser der frykt, usikkerhet og traumatiske opplevelser påvirker vurderingsevnen. Men også for strategiske beslutningstakere vil krisens unike karakter gi

utfordringer som kan begrense kognitiv kapasitet (Boin et al., 2017, s34). En krise vil føre med seg usikkerhet rundt hva som skjer og hvorfor, vanskelige dilemmaer mellom kostbare alternativer målt både i liv og verdier, og med en forventning til strategiske ledere om å forstå og definere problemene og peke ut veien videre. Denne usikkerheten sammen med sterkt press om ta beslutninger kan hindre en god forståelse av krisen. Mennesker som står ovenfor usikkerhet tenderer til å se det de forventer på forhånd (Boin et al., 2017, s34-35). Ved for stor mengde, for stor kompleksitet eller for mye motsetninger i informasjonen vil beslutningstakernes bias kunne bli en del av beslutningsgrunnlaget.

Ved en sikkerhetspolitisk krise av en viss alvorlighet, følger ikke Totalforsvarets strategiske ledelse lenger prinsippene om ansvar, nærhet og likhet slik de er beskrevet i samfunnssikkerhetsinstruksen. Ved denne type krise som truer statsikkerheten, er ansvaret klart lagt på regjeringen selv for håndtering og koordinering (JD, 2017, pkt. VIII). Ansvaret blir mer sentralisert enn det som praktiseres til vanlig på de fleste øvelser, og håndteringen løftes til øverste myndighetsnivå og regjeringen. Disse vil støttes av deres underliggende departementer, men må utføre oppgaver på en nye måter de ikke er forberedt på. Regjeringen, som i scenarioet nylig tiltrer, har heller ikke noen sektorovergripende støttefunksjon å lene seg på i erkjennelsen av en fiendtlig hybrid operasjon. I tillegg vil denne type krise kreve beslutningsprosesser som går raskere enn ved normale rutiner. Regjeringen vil føle på tidspress for beslutninger, samtidig som situasjonen er uklar og følgene av ulike beslutninger er usikre (Boin et al., 2018, s. 51).

Strategisk ledelse av Totalforsvaret vil i scenarioet være sårbart for disse effektene når krisen skal forstås. Disse vil forsterkes av at regjeringen har hatt kort tid i sine roller, og dermed kort tid til å etablere kompetanse på sitt fagfelt. De har fått kortere tid til å bli kjent med sine sektorer, men også til å etablere samarbeid og relasjoner til politisk og administrativ ledelse i sine departement, samt med de andre statsrådene i en ny regjeringskoalisjon.

Menneskelige faktorer ved kriseledelse kan også sees med et perspektiv fra operativ psykologi. Det første steget i hvordan et individ forstår en krisesituasjon handler om persepsjon. Persepsjon er vår oppfatning av fysiske objekter eller sosiale situasjoner med utgangspunkt i sanseintrykk her og nå. Persepsjon er dels automatisert og dels avhengig av at vi analyserer og fortolker det vi sanser. Vi tillegger mening til det vi sanser og danner oss en oppfatning om verden gjennom en kompleks prosess, så persepsjon er mer enn summen av sanseintrykk og tidligere erfaring. Videre så påvirker oppmerksomhetsprosesser hva vi sanser. Selektiv oppmerksomhet er en prosess som innebærer at vi velger hva vi fokuserer vår mentale kapasitet på å følge med på og å forstå. Dette er en sentral oppmerksomhetsprosess for å forstå en krisesituasjon. (Eid, 2018, s93-95)

En ekspert vil være i bedre stand til å fokusere oppmerksomheten på de viktigste og mest tidskritiske elementene i krisesituasjonen, enn en nybegynner. Ekspertise handler blant annet om å velge ut det rette fra mengden av informasjon som omgir oss (Eid, 2018, s100).

Sektorovergripende strategisk ledelse favner over et bredt spekter av fagområder, med store mengder informasjon som skal prosesseres og forstås. Totalforsvarskonseptet legger opp til at regjeringen skal kunne håndtere dette på kort tid, med personell som er valgt ut av politiske prosesser og vurderinger, fremfor fagekspertise innen sine sektoransvar. Spesielt en ny regjering vil nødvendigvis ikke ha mye ekspertise på sektorovergripende krisehåndtering, og risikerer da å ikke få en god forståelse av situasjonen før de må ta beslutninger.

Fagkompetansen som skal støtte regjeringen, ligger i departementenes og deres sektorer. Klare kriser som faller inn under etablerte ansvarsområder med kjente problemstillinger, vil kunne håndteres raskt og effektivt gjennom definerte lederdepartement og en klar ansvarsfordeling. Dersom krisen består av hybride virkemidler innen forskjellige sektorer som det er vanskelig å se i sammenheng, eller om virkemidlene skaper ukjente problemstillinger, vil ikke denne løsningen være like effektiv. Et vesentlig kjennetegn ved hybrid krigføring er at trusselen er sektorovergripende, og dette vil medføre økt ansvar på regjeringen selv (Cullen & Wegge, 2019, s109). Siden regjeringen selv ikke nødvendigvis er trent eller har opparbeidet seg ekspertise på strategisk krisehåndtering ved hybride trusler, er risikoen større for at den gjør feilaktige utvalg av tilgjengelig informasjon. Dette vil igjen ha en negativ innvirkning på forståelsen av krisen.

Disse utfordringene ved koordinering på tvers av sektorer kom også til syne under krisehåndteringen av COVID-19 pandemien. Lederdepartementet hadde ikke kapasitet til å gjøre strategiske analyser på tvers av involverte sektorer, og klarte i liten grad å gi strategisk ledelse overordnede situasjonsanalyser eller identifisere og vurdere behov for tiltak. Herunder vurdere hvordan risiko i de ulike sektorene påvirket hverandre gjensidig. Kriserådet fikk heller ingen sentral rolle i å vurdere og forberede sektorovergripende saker for regjeringen (NOU 2021:6, s208, 26). Dette forsterker betydningen av regjeringen som den sentrale strategiske ledelse, og viktigheten av deres forståelse for krisesituasjonen.

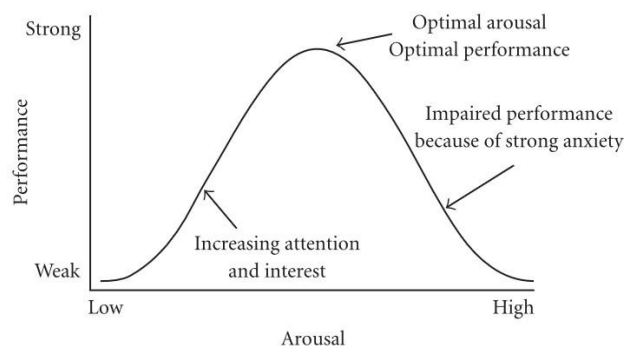
For å oppfatte og forstå en krise riktig, er den kognitive prosessen selektiv oppmerksomhet sentral. Det er to forhold som påvirker denne prosessen spesielt. Dette er perseptuell innstilthet og perseptuelt skjema. Perseptuell innstilthet er en tendens eller predisposisjon til å oppfatte bestemte aspekter ved en situasjon, mens vi overser andre. Dette er et resultat av erfaring, trening og øving (Eid, 2018, s103). I tillegg styres vår persepsjon av forventninger til hva man tror vil skje i situasjonen (Eid, 2018, s105). Perseptuelt skjema er stabile og grunnleggende systemer for å klassifisere persepsjon, tenking og antagelser om omgivelsene. Det kan være i form av mentale representasjoner



og erfaringsbasert kunnskap om sammenhenger i omgivelsene. Med andre ord handler skjemaorganisert kunnskap om sentrale fellestrekk ved objekter og begivenheter (Eid, 2018, s103,104). For å forstå en krise er derfor erfaring sentralt. Dette kan oppnås gjennom faktiske erfaringer med tidligere kriser, men ved en sikkerhetspolitisk krise med bruk av hybride virkemidler vil sannsynligvis erfaring måtte komme gjennom realistisk øving og trening over tid.

### *Stresspåvirkning*

En annen sentral menneskelig faktor som påvirker hvordan et individ forstår en krisesituasjon er hvordan effekten av stress påvirker kognitiv evne. Stressopplevelse er en subjektiv oppfatning som er forskjellig fra person til person. Stressopplevelsen henger sammen med forekomsten av uoverensstemmelse mellom belastningsfaktorer i krisesituasjonen og egne mestringsforutsetninger (Myhrer, 2018, s43-44). Stress kan oppfattes både positivt og negativt. Der kortvarig stress ofte kan skjerpe sansene og konsentrasjonen, kan kronisk stress være skadelig. En stressreaksjon skaper en fysiologisk aktivering som har sammenheng med hvor godt individet presterer. Hva som er optimal aktivering i en gitt situasjon er avhengig av hvor enkel eller kompleks situasjonen er, og hvor godt trent eller forberedt en person er for situasjonen. Jo enklere situasjonen er og jo større grad av innlærte automatiserte ferdigheter som kreves for å håndtere den, jo høyere er optimalt aktiveringsnivå. Dette er vist i Yerkes-Dodsons lov om relasjonen mellom aktivering og prestasjon (Eid & Harris, 2018, s148-149).



*Modell 4: Yerkes-Dodsons lov om relasjonen mellom aktivering og prestasjon*

To viktige poeng i denne modellen er for det første at for høy aktivering senker prestasjonen, i tillegg til at trening og forberedelser for en krisesituasjon gjør individer mer motstandsdyktig mot de negative effektene av stress. Dette betyr igjen at det er viktig å legge til rette for å holde stressopplevelsen hos strategiske beslutningstakere i en kompleks krisesituasjon på et lavt nok nivå,

samtidig som realistisk trening og øving hever prestasjonene gjennom økt toleranse for stressreaksjonene.

### *Informasjonsmengde*

Når en krise er erkjent og hele krisehåndteringssystemet fokuserer ressurser mot håndtering av krisen, vil dette generere informasjon og etterretning som flyter inn til de strategiske beslutningstakerne fra forskjellige sektorer. Denne informasjonen vil være produsert med forskjellig perspektiv og på bakgrunn av forskjellig tilgjengelig data. Dette vil føre til store mengder informasjon, som kan være uklar og motstridende og dermed utfordre beslutningstakernes evne til å holde oversikt og forstå krisen (Boin et al., 2017, s32).

Mengden informasjon som genereres, kan føre til flere hindre for å forstå krisen. Mengden i seg selv gjør at viktig informasjon kan forsvinne i massen. En stor krise vil utfordre krisehåndteringssystemets informasjonsforvaltning, og kan overbelaste og paralisere beslutningstakere (Boin et al., 2017, s32).

I tillegg til mengden av informasjon, vil også usikkerhet og tvetydig informasjon skape hindringer for å forstå krisen. Strategiske beslutningstakere som er politisk valgt er avhengige av å vise handlekraft. De vil være under sterkt press til å finne løsninger og ta beslutninger. Dette kan igjen føre til at dersom ikke de offisielle informasjonskanalene fungerer, vil beslutningsstøtte søkes andre steder (Boin et al., 2017, s33).

I dagens moderne samfunn vil det også skapes store mengder informasjon på både tradisjonelle og sosiale medier ved en krise. Dette kan være svært nøyaktig og tidsriktig rapportering fra vitner på stedet, men også rykter eller bevisst desinformasjon som er en del av en koordinert påvirkningsoperasjon, slik det beskrives i scenarioet. De fleste politiske ledere i dag er aktive brukere av medier for kontakt med sine velgere, så denne informasjonskanalen vil sannsynligvis fortsatt være viktig både for å gi og få informasjon under en krise. Risikoen ved bruk av spesielt sosiale medier er at beslutningstakerne kan påvirkes av forenklete budskap som både kan være feilaktige og med en skjult agenda, spesielt dersom krisehåndteringssystemet på sin side leverer uklar og motstridende informasjon og råd (Boin et al., 2017, s32-33).

### 3.3.2 Organisering og kriseforståelse

#### *Kriseorganisering*

Totalforsvaret består av mange forskjellige organisasjoner som til vanlig har klart definerte og avgrensede oppgaver. Det norske forvaltningsapparatet er preget av mektige fagdepartement og relativt selvstendige offentlige organisasjoner, og som en følge av dette er det svak samordning på tvers av sektorer og nivåer (Fimreite et al., 2014, s11). De har ansvar innen sitt eget domene eller område og har en egen kultur og egne erfaringer. Når disse organisasjonene møtes for å samarbeide om krisehåndtering fører dette til at de møter problemene med forskjellig bakgrunnskunnskap og perspektiv, og fokuserer og vektlegger derfor på forskjellige aspekt ved situasjonen. Når disse samles i en kriseorganisering kan det derfor være vanskelig å oppnå en felles situasjonsforståelse og felles målsetning. Forskjellen mellom måten aktørene er organisert på i vanlig drift og ved krisehåndtering vil derfor ha en betydning for hvordan strategisk ledelse forstår krisen (Boin et al., 2017, s38-39).

To faktorer trer frem som spesielt viktige for den påvirkningen organisering har på evnen til forståelse av krisen. For det første har de forskjellige organisasjonene forskjellig treningsnivå for krisehåndtering, med derfor forskjellig kunnskap og erfaring. Videre er flyten av informasjon, og behandlingen og vurderingen av denne tilpasset daglig drift. Ved en ekstraordinær krisesituasjon kan dette skiftes, der både prioriteringen av hva som er viktig og hvem som skal motta hvilken informasjon blir nytt (Boin et al., 2017, s39).

#### *Trenings- og kunnskapsnivå*

Trening og øvelser er vanligvis skilt i enten samfunnssikkerhetskriser, ledet av JD og støttet av deler av forsvarssektoren, eller sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt, ledet av FD med støtte fra sivile ressurser. Sektorovergripende strategisk ledelse øves sjeldent, og ikke som en del av de store øvelsene på enten sivil eller militær side, slik at disse problemstillingene heller ikke blir kjent for resten av krisehåndteringsapparatet.

Ledere på høyt nivå har som oftest begrenset med tid til å sette seg inn i kriseplaner eller trene på beslutning og ledelse i krisesituasjoner med tidspress, usikkerhet, risiko og ekstra stor tilflyt av informasjon. Daglige problemstillinger og saksforhold tar både tid og oppmerksomhet. Når kriser oppstår kan dette derfor føre til at strategiske ledere faller tilbake på kjente rutiner fra daglig drift, og ikke klarer å utnytte kriseorganisasjonen for å forstå krisen. Der kriseorganiseringen er forskjellig fra daglig organisering, må derfor denne både være kjent og trenes for å kunne fungere effektivt (Boin et al., 2017, s39). Strategisk ledelse av Totalforsvaret, som baserer seg tungt på håndtering i regjeringen, vil derfor være sårbart for mangelen på trening og erfaring i kriseledelse. Samtidig får heller ikke lederdepartementene trent krisehåndtering med et realistisk sektorovergripende

ledelsesnivå over seg. De forskjellige sektorene får stort sett erfaringer med kriser som bare gjelder eget ansvarsområde, og Totalforsvaret som helhet blir ikke rustet for å erkjenne hybride trusler.

Det sektordelte norske systemet er på denne måten sårbart for gråsonetilfeller. Treningsnivå og erfaringer er forskjellige mellom ulike sektorer, og det eksisterer ikke en omforent forståelse av hvor grensene går mellom sektorene. Disse forskjellene i forståelse av situasjonen vil påvirke erkjennelsen av de hybride truslene. Dette vil igjen ha en direkte sammenheng med hvordan krisen defineres og dermed hvilke myndigheter som skal håndtere den (Bjerga & Håkenstad, 2013, s72).

### *Informasjonsflyt*

Informasjonsflyt er et annet viktig forhold for forståelse av krisen. Det er lederdepartementet som skal innhente informasjon fra de andre departementene, og på bakgrunn av dette utarbeide og distribuere overordnede situasjonsrapporter og analyser, samt vurdere behov for tiltak på strategisk nivå (JD, 2017, pkt. VIII). Dette betyr at lederdepartementet vil få et betraktelig større kapasitetsbehov for informasjonsbehandling og strategisk analyse ved en krise enn ved daglig drift (NOU 2021:6, s219-220). Hybride virkemidler som treffer samfunnssikkerhetsdomenet, vil primært være JDs ansvarsområde. Før krisen er erkjent og noe annet eventuelt er bestemt, vil det være JD som fortsatt er lederdepartement. Samtidig rår ikke JD over sensorer eller tekniske løsninger som gjør det mulig å ha et løpende oversiktsbilde over krisens utviklingen, og de har ikke et ledelsesapparat som gjør det mulig å planlegge og gjennomføre større operasjoner, og kjenner ikke motstanderen (Bjerga & Håkenstad, 2013, s71). FD og forsvarssektoren har et mye større og mer robust ledelsesapparat, samtidig som de har kapasitet og egne sensorer. Men dette apparatet har sitt tyngdepunkt på operasjonell ledelse ved FOH, og ikke på departementsnivå. FD vil trolig også ha store utfordringer med å håndtere store mengder informasjon fra de sivile sektorene som også vil være involvert, i tillegg til å styre forsvarssektoren i en sikkerhetspolitisk krise (Larsen, 2020, s353-354). I tillegg vil beslutningen om FD som lederdepartement kunne tolkes som en eskalering av krisen fra norsk side (Bjerga & Håkenstad, 2013, s72).

Flyt av relevant informasjon i kriseorganisasjonen er en vesentlig faktor for at strategiske ledere skal forstå krisen. Store, tverrsektorielle kriser krever at informasjon deles mellom sektorer, og at forskjellige organisasjoner forstår hvilken informasjon som er relevant for hvem. I tillegg til at denne informasjonen må kunne deles rent teknisk, må systemet for informasjonsflyt være organisert slik at de riktige mottakerne får informasjonen, at den blir vurdert i riktig rekkefølge og uten at informasjonsmengden det fører til nedjamming av systemet der det ikke er behov (Boin et al., 2017, s39).

I Totalforsvaret er ansvaret for forskjellige deler av beredskapen fordelt på mange aktører, og en tydelig samordnende instans er fraværende. Beredskapssystemet er derfor blitt beskrevet som fragmentert, og det har kommet flere initiativ for å bedre disse organisatoriske utfordringene uten at dette er løst enda (Lango & Lægreid, 2014, s37-43). Det er betydelige styrings- og samordningsutfordringer på samfunnssikkerhet- og beredskapsområdet (Fimreite et al., 2014, s21), noe som også COVID-19 pandemien har vist (NOU 2021:6, s208).

### 3.4 Delkonklusjoner: Erkjennelse av krisen

Dette kapitlet har sett på forskningsspørsmål en, og vurdert Totalforsvarets utfordringer i møte med de hybride virkemidlene i første del av scenarioet. I denne delen av krisehåndteringen har det handlet om den strategiske ledelsesoppgaven «erkjennelse av krisen» og hvilke utfordringer det norske totalforsvarskonseptet har ved denne ledelsesoppgaven.

Meld.St. 10 (2016-2017, s125) poengterer viktigheten av at komplekse saker ikke skal ha uklare ansvarsforhold. Ansvarsprinsippet og etablering av hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner er tiltak for å oppnå dette. Samtidig viser scenarioet hvor vanskelig dette er i praksis når motstanderen bruker hybride virkemidler for å oppnå sine målsetninger.

I dette scenarioet møter det sektordelte norske systemet på flere utfordringer ved erkjennelse av krisen. Forskjellige deler av forvaltningen har ansvar for ulike deler av de hybride truslene som består av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler.

For det første vil de forskjellige delene av Totalforsvaret ha forskjellig oppfatning av situasjonen. Det kreves en helhetlig sikkerhetspolitisk forståelse for situasjonen for å se enkelthendelser i sammenheng med en planlagt kampanje fra motstanderen, og disse hendelsene består ofte enten av lovlige virkemidler eller er en del av et normalbilde som er bygd opp over lang tid.

En klar arbeidsdeling mellom sektorer er effektiv utnyttelse av ressurser i et komplekst samfunn, men gjør også at sektorene har forskjellig tilgang til informasjon og dermed også får forskjellig situasjonsforståelse. Sikkerhetspolitisk informasjon og etterretning er ofte sikkerhetsgradert, og deles derfor bare til godkjent personell og på godkjente systemer. Dette begrenser muligheten for at hybride virkemidler erkjennes utenfor det sikkerhetspolitiske miljøet, og kan føre til at det blir uenighet mellom sektorer på hvordan hendelser skal håndteres grunnet forskjellig forståelse av situasjonen.

For det andre må en krise defineres på et tilstrekkelig høyt nivå for at nødvendige ressurser gjøres tilgjengelig og alle tiltak kan iverksettes. For en sikkerhetspolitisk krise som krever

sektorovergripende respons er det regjeringen som må erkjenne krisen og beslutte hvordan situasjonen skal håndteres. For at dette skal skje, må flere underliggende nivå oppfatte trusselen som stor nok til at den løftes videre til et høyere nivå for beslutning.

I det norske systemet betyr dette at deteksjon av trusselen må skje i en enkelt sektor først. Den ansvarlige sektoren må oppfatte truslene de har ansvar for som så alvorlige at de løftes videre til tverrsektorielt beslutningsnivå før det kan defineres som en krise som krever sektorovergripende respons.

Totalforsvarskonseptet legger opp til at det er kriserådet som først skal behandle disse sakene, før regjeringen eller RSU beslutter hvordan situasjonen skal håndteres videre. Tverrsektoriell behandling og beslutninger om sektorovergripende tiltak er på denne måten lagt veldig høyt i det norske systemet, der tilgangen på beslutningstakerne er liten. Dette gjør det vanskelig å se mindre hendelser i sammenheng på tvers av sektorer og det finnes lite fagkompetanse som ser helhetlig på trusler mot dagens komplekse samfunnssystem.

Krisestøtteenheten har som oppgave å støtte det utpekte lederdepartementet med samordning og helhetlig sentral krisehåndteringskompetanse, men denne er i det daglige underlagt JD og har en viktigere rolle i beslutningsstøtte og koordinering etter at krisen er erkjent. I sum betyr dette at terskelen heves for å detektere og forstå hybride virkemidler som er spredt utover forskjellige sektorer i det norske krisehåndteringssystemet. Hovedgrunnen til dette er den sterke sektordelingen som ansvarsprinsippet medfører, samt at det ikke finnes en fast organisering for å håndtere kriser som krever sektorovergripende respons.

For det tredje er det flere menneskelige faktorer som spiller inn på alle nivåer. Kognitive sperrer, usikkerhet, tidspress og store informasjonsmengder som skal behandles og deles til riktige mottakere, påvirker hvordan individer oppfatter og forstår situasjonen. Dette påvirker både evnen til deteksjon av viktig informasjon i mengden av støy, men også hvordan situasjonen forstås.

Den viktigste faktoren for å begrense den negative effekten av disse menneskelige faktorene er forberedelser, trening og realistisk øving. Dette krever ressurser og prioritering av alle involverte deler av Totalforsvaret, og synliggjør også en utfordring ved at sentral strategisk kriseledelse er lagt på et høyt nivå som har liten tid til akkurat dette. I dette scenarioet er den hybride operasjonen tilpasset i tid med et regjeringsskifte, når flere av disse beslutningstakerne sannsynligvis har lite relevant erfaring og har mindre innsikt i eget ansvarsområde og underliggende departement.

## 4. Strategisk kriseledelses andre oppgave: Beslutningstaking og koordinering

Den andre hovedoppgaven for strategisk ledelse i krisehåndtering er «beslutningstaking og koordinering» (*decision making and coordination*). For å drøfte denne hovedoppgaven til strategisk kriseledelse brukes scenarioet fra tidspunktet «D-1» i fase 3. Det beskrives ikke i scenarioet når regjeringen har erkjent krisen, eller når denne muligheten først blir tatt opp i kriserådet eller RSU. Tidspunktet «D-1» er valgt for å skille mellom de to strategiske ledelsesoppgavene, siden det på dette tidspunktet besluttet å øke beredskapen for Forsvaret i Finnmark og det innkalles reservestyrker til Hæren. Dette vurderer jeg som en god indikasjon på at krisen er erkjent, og at de tverrsektorielle beslutnings- og koordineringsmekanismene i Totalforsvaret blir iverksatt.

Først i kapittelet redegjøres det for Totalforsvarets krisehåndtering slik det er beskrevet i scenarioet (Diesen, 2018, s25-28). Dette sees også i sammenheng med de dokumentene som beskriver Totalforsvaret og de norske krisehåndteringsmekanismene. Videre i kapittelet drøftes deretter hvilke utfordringer strategisk ledelse har for «strategisk beslutningstaking» av krisen. Dette er første hovedkomponent i denne ledelsesoppgaven og handler om både hvordan enkeltpersoner og team tar beslutninger i krise og hva som påvirker disse. Til slutt drøftes «koordinering av kriserespons» som ser på fordeling av myndighet, ansvar og hvordan forskjellig organisering påvirker sektorovergrepene respons, og konsekvensene dette har for strategisk ledelse av Totalforsvaret.

### 4.1 Totalforsvarets krisehåndtering

#### *Scenarioets fase 3 fra «D-1»*

På dette tidspunktet i krisen har Russland brukt både militære, politiske, økonomiske, sivile og informasjonsvirkemidler for å oppnå sine mål. Samtidig er den hybride operasjonen fortsatt under terskelen til åpen konflikt, og virkemiddelbruken er fornektbar. Etter at den krisen er erkjent i regjeringen, økes beredskapen blant annet gjennom innkallingen av hærreserven (Diesen, 2018, s25-26).

På dette tidspunkt i scenarioet har Regjeringen som kollegium erkjent krisen og besluttet tiltak. En beslutning om innkalling av reservepersonell vil sannsynligvis regnes som en «sak av viktighet», som etter grunnloven skal tas av regjeringen plenum i form av en kongelig resolusjon (Larsen, 2020, s355-356). Det er regjeringen, ledet av statsministeren, som nå leder strategisk krisehåndtering på tvers av alle involverte sektorer. Dette er i henhold til FD & JD (2018, s16, 66-67) beskrivelse av Totalforsvaret og ansvars og rollefordelingen i samfunnssikkerhetsinstruksen (JD, 2017, pkt. VIII).

Det er ikke noen fast strategisk ledelsesfunksjon til støtte for regjeringen, som har beslutningsmyndighet på tvers av sektorene og kan prioritere og gi felles føringer til Totalforsvaret. All kompetanse er lagt til enkeltsøyene, så i dette scenarioet vil regjeringens sektorovergripende strategiske ledelse måtte støttes av lederdepartementets ressurser. Dette er i Totalforsvaret hovedsakelig JD i sivile kriser som truer samfunnssikkerheten, og FD i militære kriser som truer statssikkerheten. I dette hybride krisescenarioet i gråsonen mellom fred, sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt, blir det utfordrende å definere hva krisen er, og dermed hvilken sektor som får lederrollen i å håndtere og koordinere krisen mellom departementene, samt støtte regjeringens funksjon som sentral strategisk kriseledelse (Larssen, 2020, s356-357). Fraværet av åpen bruk av militære virkemidler på norsk territorium, og den risikoen for eskalering som signaleffekten av FD som lederdepartement kan gi, vil sannsynligvis favorisere at JD fortsetter som lederdepartement. Samtidig vil FD og forsvarssektoren nå være fullt fokusert mot den pågående krisen, og gjennom egne ressurser vurdere situasjonen og anmode om tiltak på strategisk nivå.

#### *Scenarioet fase 4*

Russiske styrker lander på helikopterbasen Kapp Heer på Svalbard og klargjør for forsvar av basen. Det etableres luftvern og rullebanen utvides for å kunne motta jagerfly. Russiske myndigheter hevder styrken skal forsvare russisk eiendom og interesser mot de planlagte norske militære operasjonene som tidligere er spredt gjennom informasjonsoperasjoner, og erklærer etter hvert en luftmilitær eksklusjonssone rundt Svalbard (Diesen, 2018, s26-27).

Situasjonen er nå utviklet til en åpen sikkerhetspolitisk krise som totalforsvarskonseptet er ment til å kunne håndtere. Regjeringen har det øverste ansvaret, og flere sektorer er involvert i krisehåndteringen. På dette tidspunkt i scenarioet vil derfor strategisk ledelse være etablert i henhold til den planen som er skissert i «Støtte og samarbeid», og med arbeidsfordelingen som er beskrevet i samfunnssikkerhetsinstruksen. Det som fortsatt er usikkert er hvem som er lederdepartement, og hvilke lovhjemler som har trått i kraft.

Ved at det er Svalbard og ikke fastlands-Norge det brukes militær makt på, skapes det ekstra utfordringer for strategisk ledelse. Det hersker ikke en ensartet internasjonal oppfatning av Svalbardstraktaten, og det er ikke en selvfølge at allierte vil støtte ved en sikkerhetspolitisk utfordring på øygruppen (Keyser-Amundsen, 2015, s18). Svalbardtraktaten forbyr bruk av øygruppen til krigsøyemed, inkludert faste flåtebasen og befestninger, så forsvarssektoren har ikke fast tilstedeværelse av militære styrker (St.meld.nr. 9, 1999, s29). Stor tilstedeværelse av utenlandske borgere med traktatfestede rettigheter, der russere er den største gruppen, gir en klar utenrikspolitisk dimensjon til problemstillingene, og den russiske målsetningen om å reforhandle



Svalbardtraktaten vil kreve sterk involvering fra UD. Samtidig er det Justissektoren som håndhever norsk jurisdiksjon på øygruppen og etatstyrer sysselmasteren på Svalbard, som er statens eneste maktmiddel på stedet.

Beslutningen om lederdepartement vil i denne situasjonen sannsynligvis løftes fra Kriserådet til regjeringen, og være en konsekvens av hvilken strategisk handlemåte regjeringen velger for å håndtere kritesituasjonen. Det vil uansett kreve omfattende koordinering mellom JD, FD og UD, som har forskjellige perspektiver på krisen, forskjellig erfaring med denne type scenario, samt at de sitter på forskjellige verktøy for krisehåndtering som de er vant med å bruke. Dette tverrsektorielle arbeidet vil kreve mye mer av forvaltningen enn hvis oppgaven kunne løses intern i egen sektor (Meld.st.10, 2016-2017, s131).

#### *Avslutning på krisen*

Dette hypotetiske scenarioet avsluttes kort tid etter den luftmilitære eksklusjonssonen erklæres, ved at USA involverer seg i krisen og beslutter å forlange øyeblikkelig uttrekning av alle russiske styrker på Svalbard. Dette settes som betingelse for at Svalbardtraktaten status og omfang skal drøftes politisk. Russiske myndigheter erkjenner at de har spilt for høyt, og trekker tilbake styrkene (Diesen, 2018, s27).

## 4.2 Strategisk beslutningstaking

I scenarioet ser vi at etter krisen er erkjent, er det regjeringen som står for sentral strategisk ledelse. Flere studier viser at ved større kriser flyttes beslutningsnivåene ofte høyere opp i krisehåndteringshierarkiet enn i forhold til normal håndtering av hendelser. Jo større krisen er, jo høyere beslutningsnivå involveres (Boin et al., 2018, s. 49-50). Dette er for øvrig i tråd med beskrivelsen til FD & JD (2018, s17), der gjøres klart at en sikkerhetspolitisk krise vil kreve mer overordnet styring og koordinering.

### 4.2.1 Beslutningstakere: Ledere i krise

Organisasjoner med oppgaver innen krisehåndtering er organisert for håndtering av normale hendelser, der prosedyrer og oppgavefordeling er tilpasset dette og i samsvar med nærhetsprinsippet. En krise som derimot krever respons ut over normal håndtering og som involverer flere sektorer eller geografisk inndelte ansvarsområder, vil derfor kreve en overordnet beslutningsmyndighets involvering. Dette kan håndteres gjennom forberedt planverk og klarlagte rutiner, men spesielt der krisen ikke er forutsett og planlagt for, må det et høyere beslutningsnivås

involvering til for å kunne omfordele og prioritere ressurser på tvers av sektorer eller geografiske områder (Boin et al., 2018, s. 50).

Dette fører til at jo større krisen er, jo høyere nivå involveres det ledere som må håndtere krisesituasjoner de dermed ikke har like mye trening i, sett i forhold til de som jobber fast med krisehåndtering (Boin et al., 2018, s. 54). Totalforsvarskonseptet legger opp til at sektorovergripende strategisk ledelse skal håndteres av regjeringen, samtidig er dette de lederne i krisehåndteringssystemet som har minst tid til å trene og øve på kriser. Som politisk folkevalgte som nettopp har tiltrådt (på tidspunkt «D-46»), vil den nye regjeringen også ha minst erfaring og kunnskap om kriseledelse og totalforsvarskonseptet, samtidig som de er nødt til å ta rettidige strategiske beslutninger for at resten av krisehåndteringssystemet skal fungere som planlagt.

Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå (JD, 2017, pkt. III). En klar fordel med dette prinsippet er at det korter ned beslutningstiden ved at de som er nærmest situasjonen er forventet å kunne ta nødvendige beslutninger, samt at de fleste kriser som truer samfunnssikkerheten er lokale og avgrenset. I disse situasjonene er det krisehåndteringspersonellet som er nærmest situasjonen som har best oversikt og forståelse for krisen og som oftest kan ta de beste beslutningene. På den annen side vil en sikkerhetspolitisk krise som scenarioet beskriver kreve en større helhetsoversikt for å ta gode beslutninger, der det er forhold innen mange sektorer som må tas inn i vurderingene. Dette vil igjen kreve et høyere beslutningsnivås involvering.

### *Beslutningstaking*

Rettidige beslutninger tatt av regjeringen, Kriserådet eller i lederdepartementet, er en helt sentral strategisk ledelsesoppgave. Beslutninger kan være formelle og eksplisitte, eller det kan være uformelle mindre deler av et større resonnement. Prosessen som leder frem til en beslutning kan foregå individuelt, eller som en del av et gruppearbeid.

På det individuelle nivået kan beslutningstaking gjøres på to prinsipielt forskjellige måter, det kan gjøres som enten en intuitiv eller analytisk beslutningsprosess. Intuitiv tenkning er hurtig, men er i stor grad ubevisst og påvirkes av følelser. Analytisk tenkning er langsom, men den er bevisst og påvirkes i mindre grad av følelser. (Bakken & Hærem, 2020, s109-113, 117).

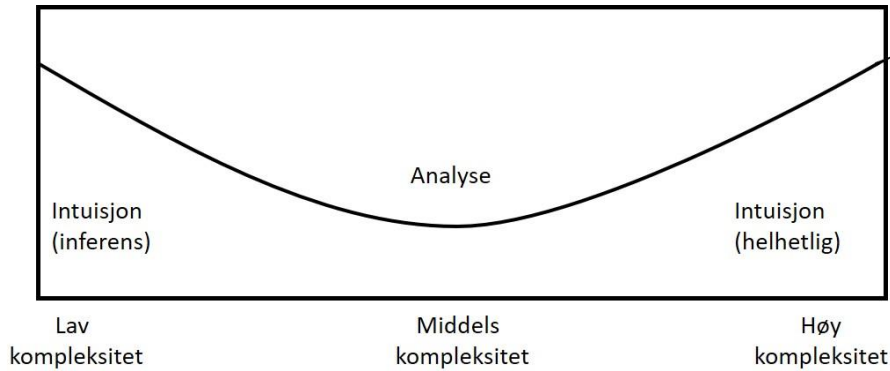
Innen det norske krisehåndteringssystemet er det krisestøtteenheten (KSE) som skal bidra med rådgivning og faglig bistand på helhetlig sentral krisehåndtering, og er på denne måten en forsterkning for analytiske planprosesser som beslutningsstøtte. KSE har derimot ikke egen beslutningsmyndighet, eller ekspertise innen hele spekteret av hybride virkemidler og har dermed liten funksjon ved intuitive strategiske beslutningsprosesser. Ved sektorovergripende beslutninger vil

intuitive prosesser gjelde Kriserådet innen sitt definerte myndighetsområde, men først og fremst vil dette gjelde regjeringens egne beslutninger (JD, 2017, pkt. VIII).

Gode intuitive beslutninger kan gjøres raskt på bakgrunn av tidligere erfaringer, der erfaringsgrunnlaget som er skapt gjennom relevant trening, øving og tidligere hendelser gjør det lettere å forstå situasjonen riktig. Intuitive beslutninger kommer best til sin rett i situasjoner med sterkt tidspress, samtidig som den krever ekspertise innen området det skal tas en beslutning på. Dersom tiden tillater, vil dette tilsi at en analytisk prosess vil gi bedre resultat der krisesituasjonen er ny og ukjent. En kompleks hybrid trussel, med stor usikkerhet og kunnskapsmangel, som ikke er forutsett og man ikke har tidligere erfaring med, kan gjøre intuitiv beslutningstaking vanskeligere (Bakken & Hærem, 2020, s109-113, 117).

Analytisk beslutningstaking er mentalt krevende og beslutningstakeren forutsettes å ha oversikt over relevante faktorer i situasjonen og handlingsalternativene og deres konsekvenser. Analytiske beslutninger sees typisk i strukturerte planleggingsprosesser (Johnsen, 2018, s255-259). Ved analytiske beslutningsprosesser vil tidligere erfaring fra kriser ha mindre å si enn ved intuitive beslutningstaking. Det er fortsatt sentralt med kunnskap og kompetanse på relevante faktorer, men ferdigheter innen selve den analytiske prosessen vil bli viktigere.

En hybrid trussel som beskrevet i scenarioet er vanskelig å oppdage og erkjenne, og vil presentere strategiske beslutningstakere for et veldig komplekst problem. Jean Pretz (2011, s17-27) hevder at det er 2 ulike former for intuisjon. Den første handler om å gjenkjenne konkrete situasjoner og dermed velge ut fra erfaring. Dette gjelder enkle situasjoner og kjente løsninger. Den andre typen intuisjon handler om et «helhetlig overblikk», der en ekspert kan fokusere på helheten i et problem i stedet for uvesentlige detaljer. Pretz hevder at en ekspert kan trekke på sin erfaringsbase og kunnskap til å trekke ut mer generelle prinsipper med gyldighet på tvers av konkrete situasjoner. Når situasjonen blir veldig kompleks, med store mengder informasjon som må håndteres, vil eksperten ha et bedre overblikk. De kan skille den viktige informasjonen fra det uvesentlige og oppleve krisen som mindre kompleks enn andre. Hun viser videre hvordan optimal beslutningsmetode kan veksle mellom intuitiv og analytisk etter hvor kompleks situasjonen er. Gode analytiske prosesser vil føre til de beste svarene gitt nok tid, men i tillegg til at tidspress for beslutninger vil kreve mer intuitive prosesser, viser Pretz også hvordan intuisjon ved komplekse kriser kan gi gode beslutninger raskt, gitt at beslutningstakeren har nødvendig ekspertise innen den fagområdet krisen rammer (Bakken og Hærem, 2020, 112).



Modell 5 - Visualisering av Pretz forhold mellom beslutningsstrategi og kompleksitet (Bakken og Hærem, 2020, s112)

Det er gode argument for etableringen av fast personell som jobber kontinuerlig med krisehåndtering enten i sivil sektor, som KSE og sivilt situasjonssenter er et eksempel på, eller i militær sektor der FOH har ansvaret for operativ ledelse. Stortingsmeldingen *Risiko i et trygt samfunn* (Meld.st.10, 2016-2017, s132) poengterer viktigheten av erfaring, høy kompetanse og forberedelser for at ledere skal gjøre gode beslutninger under en krise. Det er avgjørende for beslutningstakere å forstå ansvar, roller og arbeidsprosesser, og denne forståelsen må skapes gjennom praktisk erfaring, trening og øvelser.

For Totalforsvaret viser dette samtidig en svakhet ved beslutningsprosessene i gråsonekriser mellom det sivile og militære domenet. Det ikke finnes et sektorovergripende fast organ med ekspertise i tverrsektoriell strategisk krisehåndtering, som på grunnlag av kompetanse og erfaring kan trekke ut den viktigste informasjonen fra en kompleks krisesituasjon og gi nødvendig beslutningsstøtte for sektorovergripende respons.

#### *Usikkerhet, dilemmaer og konsekvenser*

I scenarioet siste del står regjeringen som skal lede og beslutte kriseresponsen ovenfor flere utfordringer som kjennetegner kriseledelse. Dette er usikkerhet og tidspress, de store konsekvensene ved beslutningsvalg og ansvarstygden ved å måtte velge (Boin et al., 2018, s. 51). Strategiske beslutninger handler ofte om prioriteringer og valg med store konsekvenser. Krisen vil sannsynligvis inneholde ekte dilemmaer for strategiske beslutningstakere. Med dette menes beslutninger som må tas mellom valgmuligheter som alle kan ha store negative konsekvenser, men som ellers er likeverdige. Beslutningstakernes kan måtte velge hvem som skal prioriteres på bekostning av andre uten nødvendigvis å ha støtte i et rasjonelt argument. Beslutningstakerne påtar seg på denne måten et stort ansvar, som igjen legger et stort psykologisk press på disse lederne ved beslutningstaking og koordinering av krisehåndtering (Boin et al., 2018, s. 51).

Selv rasjonelle valg som ikke er et dilemma kan ha store konsekvenser. I en krise kan både kjerneverdier og forskjellige interesser være under press. Selv de «riktige» beslutningene kan ha store kostnader, både politisk, økonomisk og menneskelig (Boin et al., 2018, s. 51).

Alle beslutninger med store konsekvenser og kostnader vil evalueres i ettertid når situasjonen er avklart og alle fakta har blitt tilgjengelig. Situasjonsbilde kan da se helt annerledes ut enn for de som stod midt i det (Boin et al., 2018, s. 19). De store konsekvensene av beslutninger kan føre til at kriseledere unngår å ta beslutninger som de senere kan måtte stå til rette for. Boin et al. (2018, s. 52-53) kaller dette strategisk unndragelse (*strategic evasion*). Beslutningstakere på strategisk nivå ønsker å unndra seg ansvaret for de negative konsekvensene ved valg, og insisterer derfor på at hovedansvaret for krisehåndteringen ligger hos andre etater eller på andre nivåer i statsforvaltningen (Boin et al., 2018, s. 52-53).

I det norske krisehåndteringssystemet er ansvaret allerede klart fordelt i forskjellige sektorer, og nærhetsprinsippet fordrer at kriser skal håndteres lengst mulig ned i hierarkiet. En viktig problemstilling blir derfor om dette vil være til hinder for sektorovergripende håndtering. Krisehåndteringsprinsippene gjør det lettere for strategiske beslutningstakere å ikke involvere sektorovergripende nivå, samtidig som ansvaret for eventuelle feil kan plasseres hos enkeltstatsråd fremfor statsministeren og regjeringen som helhet. Anders Romarheim (2018, 136-137, 150) viser til hvordan ansvarsprinsippet er det overordnede prinsippet for beredskapsarbeid i Norge, og at silotenkningen i offentlig sektor forringer den tverrsektorielle bruken av hele samfunnets ressurser som totalforsvarskonseptet baserer seg på. Han hevder videre at krisehåndteringssystemet er satt opp for en ryddig politisk opprydning etter krisen, fremfor effektiv håndtering av krisen.

#### 4.2.2 Beslutningsorganisering: Kriseteam

Strategisk kriseledelse håndteres ikke av enkeltindivider. Selv om ansvaret for de største beslutningene vanligvis ligger hos en person, etableres det grupper eller team rundt denne personen som bidrar i håndteringen. Disse teamene kan være både formelle og uformelle, forberedte eller *ad-hoc* sammensatte (Boin et al., 2018, s. 54).

Siden kriser er unike situasjoner vil sammensetningen av krisehåndteringsteamet ofte måtte tilpasses dette og forskjellige grupper vil håndtere forskjellige typer problemer. Dette gjør gruppeprosesser til en viktig faktor for strategisk kriseledelse, som sammen med kommunikasjon innad i teamet og felles mentale modeller påvirker kvaliteten på strategisk ledelse i Totalforsvaret. Begrepet team skiller seg fra gruppe ved at i et team har medlemmene et felles mål, og arbeidet innad i teamet koordineres. Beslutninger samordnes, og informasjon og intensjoner deles. Økende

kompleksitet i situasjonen som skal håndteres krever større grad av samordning og samarbeid (Espevik, Johnsen og Eid, 2018, s.230-235).

For strategisk ledelse av Totalforsvaret er Regjeringens sikkerhetsutvalg er et godt eksempel på et svært viktig team som må fungere effektivt ved en hybrid krisesituasjon. I scenarioet er det en ny koalisjonsregjering som tiltrår, med personer fra forskjellige parti som ikke nødvendigvis kjenner hverandre så godt og har veldig forskjellig utgangspunkt og kompetanse. For dette teamet vil gruppeprosesser være med å påvirke krisehåndteringen og hva som besluttes.

### *Gruppeprosesser*

Det er flere gruppeprosesser som er sentrale for strategisk kriseledelse. Gruppeprosessene fører først og fremst til at teamet fungerer sammen i et spekter mellom konflikt og konformitet. Et godt fungerende team balanserer mellom disse ytterpunktene slik at ulike perspektiver identifiseres og vurderes, samtidig som teamet jobber enhetlig og «drar» i samme retning. Team med for stor grad av enten konflikt eller konformitet vil ikke prestere optimalt (Boin et al., 2018, s. 54).

Noen av disse prosessene kan føre til for stor grad av konformitet. Nye, sammensatte ad-hoc grupper kan bety at grupped medlemmene ikke kjenner til hva som er forventet av dem og hvilke regler som gjelder. De kjenner ikke de andre team-medlemmene og heller ikke rollen og ansvaret de har i gruppen. Dersom team-medlemmene er redd for å fremstå dårlig, eller bli gjort ansvarlig for feil beslutninger, kan dette resultere i at alternative perspektiver ikke kommer frem. Dette kalles *New-group syndrome*. I nye grupper vil ofte syn som ikke stemmer med lederens, eller en annen innflytelsesrik person i gruppen, ikke komme frem. Gruppens felles synspunkter vil bære preg av «*falsk enighet*»<sup>3</sup> (Boin et al., 2018, s. 55). En måte å motvirke denne effekten på, er for lederen av teamet å aktivt sørge for at roller, normer og rutiner blir etablert og forstått i gruppen (Boin et al., 2018, s. 55).

For strategisk ledelse av Totalforsvaret kan denne type gruppeprosesser få stor betydning. Systemet med varierende lederdepartement, som vil støttes av KSE, vil etablere mange nye grupper som raskt må fungere sammen JD (2017, pkt. VIII). Beskrivelsen av Totalforsvaret *Støtte og samarbeid* (FD & JD, 2018, 38-39, 45, 47-48) er samtidig uklar på om det er UD eller FD som blir lederdepartement i en sikkerhetspolitisk krise, eller når i en krise rollen som lederdepartement flyttes vekk fra JD (Larssen, 2020, s353). Dette vil gi en stor fleksibilitet til politiske beslutningstakere for hvordan en sikkerhetspolitisk krise skal håndteres, men samtidig blir det vanskeligere for

---

<sup>3</sup> *False cohesion* (Boin et al., 2018, s. 55).

krisehåndteringssystemet å trene og øve sammen. Dette gjør systemet igjen mer sårbart for utfordringene som skapes av gruppeprosesser.

Regjeringen har i scenarioet hatt kort tid til å etablere seg og regjeringsmedlemmene har hatt kort tid til å sette seg inn i eget fagområde før krisen skal håndteres. Gruppeprosessene kan forsterkes ved at de samtidig opplever krysspress mellom teamets forventninger, deres eget parti eller fra mediene. Statsministeren, som leder for dette teamet, vil derfor få en ekstra viktig rolle i å raskt få gruppen til å fungere optimalt.

Konformitetspress og gruppetenkning er andre prosesser som kan påvirke hvordan et team fungerer og hvordan beslutninger blir. Et strategisk kriseledelsesteam jobber under stort press og vil ønske å skjerme seg mot unødvendig stress og belastning for å prestere bedre. På den annen side kan også for høy grad av skjerming føre til at gruppen mister nødvendig situasjonsforståelse og kvaliteten på beslutningene forringes. Dette behovet for å skjerme gruppen som oppstår i en hektisk krisesituasjon, vil samtidig forsterke konformitetspresset og faren for gruppetenkning (Boin et al., 2018, s. 55-56).

En mekanisme som fører til dette er konformitetspress i gruppen. Dette kommer på grunn av behovet for å unngå belastende uenighet mellom medlemmene. Konformitet betyr å gi etter for et oppfattet gruppepress uten en direkte oppfordring. Dette gjøres hovedsakelig av tre grunner: motivasjon for å gjøre rett, for å bli likt og normer viser hva som gir straff eller belønning (Laberg et al., 2018, s.199-201). Konformitet påvirkes av status, der lavere status gir økt konformitet. En uklar situasjon øker konformiteten og der et stort flertall er enige vil det øke konformiteten til andre gruppe-medlemmer. I tillegg vil et sterkere gruppesamhold også øke konformitetspresset (Laberg et al., 2018, s.202).

Gruppetenkning er et annet fenomen som har betydning for gruppens dynamikk. Gruppetenkning kjennetegnes av at medlemmer i gruppen påvirkes av toneavgivendes medlemmers optimistiske synspunkter og kritiske meninger blir fortrent (Boin et al., 2018, s. 56). På det andre ytterpunktet er gruppedynamikken preget av konflikt. For mye konflikt kan låse eller forsinke nødvendige beslutningsprosesser i kriseteamet.

De store konsekvensene og høye presset fra krisen kan forsterke allerede eksisterende konfliktlinjer blant medlemmer av teamet. Disse konfliktlinjene kan være mellommenneskelige, ideologiske eller byråkratiske. Blir disse for sterke kan de påvirke situasjonsforståelsen og beslutningsprosessene i teamet når medlemmene lar bakenforliggende motiver påvirke hva de argumenterer for, hvilken informasjon de deler og hvem som får støtte. Det kan bli konkurranse om lederens oppmerksomhet og gunst, og informasjon kan bli brukt som et verktøy for å fremme egne

motiv fremfor å oppnå best mulige beslutninger for den helhetlige responsen (Boin et al., 2018, s. 56).

For den strategiske ledelsen av Totalforsvaret er det trolig regjeringen som er mest utsatt for de negative effektene av gruppeprosessene i dette scenarioet, siden det er de politiske beslutningstakerne som skiftes ut samtidig og ikke alltid har nødvendig erfaring eller kompetanse fra tidligere. Men også mange andre steder i krisehåndteringsapparatet vil det etableres håndteringsmekanismer som ikke er der til vanlig. Dersom lederdepartementsrollen flyttes fra JD, vil KSE støtte et nytt departement med roller, ansvar og myndighet, samt arbeidsprosesser, de ikke kjenner like godt til. Når dette skjer, vil gruppeprosesser påvirke hvor effektive disse løsningene blir.

Departementene kan samtidig ha egne interesser i hvordan krisesituasjonen forstås og hvordan det skal løses, fordi dette kan ha en direkte innvirkning på hvem som blir lederdepartement. Denne beslutningen kan igjen påvirke hvordan prioriteringer og ressurstildelinger blir i fremtiden.

#### *Kommunikasjon og felles mentale modeller*

I Totalforsvaret er det primært E-tjenesten, Politiet sikkerhetstjeneste (PST) og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) som gir de strategiske beslutningstakerne sikkerhetspolitiske situasjonsoppdateringer og varsler (E-doktrinen, 2021, s7-10) Men ved en hybrid krise slik scenarioet beskriver kan mange av enkelthendelsene skje også utenfor domenene disse etterretnings- og sikkerhetstjenestene normalt overvåker. Dette gjør at disse andre hendelsene har vanskeligere for å komme frem på agendaen. Scenarioet viser hvordan økonomiske og sivile virkemidler bygger opp under den russiske operasjonen, på en måte som ikke nødvendigvis fanges opp av EOS-tjenestene.

Boin et al. (2018, s56) viser at ledere ofte forholder seg til kilder de liker og stoler på for å få informasjon og råd. Dette vil også gjelde ved krisehåndtering. Forskjellige underliggende byråer og organisasjoner som har en rolle i Totalforsvaret kan ofte ha sentral kompetanse og innsikt i en krise. Men dersom de normalt ligger lavere i byråkratiet eller ikke vanligvis interagerer med det strategiske beslutningsnivået, kan de risikere å bli oversett eller ignorert. Dette er på tross av at de potensielt kan bidra på en viktig måte i krisehåndteringen.

Måten Totalforsvaret er organisert på vil dermed ha en innvirkning på hvordan kommunikasjon fungerer i krisehåndteringssystemet. Dette gjelder både hvordan informasjon behandles og videreformidles, men også hvem som mottar hva.

I den norske modellen er det flere enheter med et varslingsoppdrag for de strategiske beslutningstakerne og disse har klare skiller seg imellom. E-tjenesten har ansvaret for trusler fra utlandet og er organisert under FD. PST har ansvaret for innenlands trusler og er organisert under JD.



I tillegg har NSM et tverrsektorielt ansvar for forebyggende nasjonal sikkerhet, med spesielt ansvar for det digitale rom, og rapporterer både til FD og JD (FD & JD, 2018, s55).

I scenarioets andre del ser vi en rekke hybride hendelser som involverer alle disse tre enhetene, og det kreves derfor en stor grad av koordinering dem imellom for å etablere et felles helhetlig situasjonsbilde som beslutningsstøtte til strategisk ledelse. I tillegg er det hendelser innen andre sektorer som for eksempel Samferdselsdepartementet eller ved bruk av økonomiske virkemidler, som vanskeliggjør denne koordineringen ytterligere.

Hensikten med god kommunikasjon er skape en felles og riktig situasjonsbevissthet. Situasjonsbevissthet kan forstås som en intern modell av virkeligheten som danner grunnlaget for de beslutninger som fattes. En krise vil føre til økt informasjonsmengde. Manglende systematisering og prioritering av denne informasjonen kan resultere i for mye informasjon for at beslutningstakerne klarer å nyttiggjøre seg denne (*information overload*). Johnsen (2018, s.253-255) viser i tillegg til at uerfarent personell er mer sårbart for slike prosesser enn de som har opplevd lignende situasjoner tidligere.

Strategiske kriseteam kan i det norske systemet bli sammensatt av personell og organisasjoner som ikke kjenner hverandre godt fra før, eller som har trent på felles problemløsning i en normalsituasjon. Dette kan føre til at viktige perspektiver ikke komme frem, og at viktig informasjon fra enkelte organisasjoner ikke når frem til beslutningstakerne (Boin et al., 2018, s. 56).

En annen faktor som spiller inn, er teamets felles mentale modeller. En felles mental modell er en form for beskrivelse av et systems hensikt og form, som forklarer systemets funksjon og tilstand, og benytter denne forklaringen til å forutse fremtidige tilstander i systemet. En mental modell er mer enn bare en visualisering av et objekt eller et fenomen, det gir også mulighet til å predikere systemets funksjon og dermed fremtidige tilstander. Det sentrale med felles mentale modeller er ikke å gi riktige svar, men å ha en felles forståelse av oppgaver og de andre teammedlemmenes behov. Espevik, Johnsen & Eid (2018, s236-239) hevder at felles mentale modeller gjør det mulig å gi viktig informasjon til rett tid uten at mottakeren har bedt om dette. Å skape felles mentale modeller er en sentral del av teambygging for å optimalisere teamets prestasjon. Dette oppnås gjennom relevant trening og øving for å skape felles erfaring og forståelse for roller, muligheter og begrensninger, samt å skape tillit, tilhørighet og kollektiv orientering.

For strategiske kriseteam som har en rolle i ledelsen av Totalforsvarets sektorovergripende respons, vil denne mekanismen også gjelde. Dette viser til viktigheten av å ha et kjent krisehåndteringssystem, som kan trenes og øves i forkant av reelle krisesituasjoner for å skape nødvendige felles mentale modeller.

### 4.3 Koordinering av kriserespons

Komponenten «koordinering av kriserespons» handler om hvordan krisehåndteringssystemet er organisert og hvordan beslutningsmyndighet og –ansvar er fordelt og følges opp. Den ser både på konsekvensene av organisatoriske valg og planlagte arbeidsprosesser, men også hvordan forskjellige perspektiver og kulturer mellom ulike deler av systemet påvirker den felles forståelsen av hva krisen er og hvordan den skal løses.

#### 4.3.1 Beslutningsmyndighet og -ansvar

Når strategiske beslutningstakere er samlet i kriseteam er hensikten å ta beslutninger, gi føringer, direksjoner eller definere hva situasjonen er. Dette gir organisasjonene som er involvert i krisehåndteringen nødvendige styringssignaler og det koordinerer responsen.

Dagens samfunnsstruktur og statlig forvaltning er et komplisert nettverk av distribuert ansvar og mange viktige beslutninger gjøres på lavere nivå i krisehåndteringsapparatet (Boin et al., 2018, s. 57).

Allikevel vil beslutninger fra strategisk kriseledelse alltid ha en påvirkning på hvordan krisen håndteres, enten det kommer faktiske beslutninger eller om det er mangel på beslutninger.

I tillegg vil det påvirke krisehåndteringen om beslutninger og føringer legger opp til desentralisert myndighet og initiativ, og dermed i hvilken grad beslutningstakere på lavere nivå kan improvisere løsninger.

#### *Ikke-beslutninger og implementering*

Vel så viktig som strategiske beslutninger og koordinert håndtering er såkalte «ikke-beslutninger». Ved å ikke ta eller få gjennomført beslutninger fra strategisk ledelse ved en krisesituasjon, vil dette kunne forverre situasjonen (Bakken & Hærem, 2020, s103). Det er tre typer for ikke-beslutninger som kan ha stor betydning for utfallet av krisen. Den første gjelder beslutninger som ikke blir implementert. Beslutninger må formuleres og treffe riktig personell for å kunne utføres, og dette må skje rettidig for at utførende ledd skal kunne gjennomføre beslutningen. Den andre typen er beslutninger om å ikke beslutte. Ved å ta en beslutning følger også ansvaret for resultatet. Dersom et høyere ledelsesnivå med større myndighet ikke tar ansvaret for strategiske beslutninger der det er nødvendig, men lar et lavere nivå fortsette med krisehåndteringen uten å involvere seg, er dette også en ikke-beslutning.

Den siste typen ikke-beslutning er en beslutning om ikke å gjøre noe. Dette er en vanlig beslutning som gjøres ofte. Men å ikke ta eller utsette beslutninger på grunn av vagt

beslutningsgrunnlag eller motstridende informasjon er også en beslutning som har konsekvenser (Boin et al., 2018, s. 59).

Både ansvars- og nærhetsprinsippet for krisehåndtering gir klare føringer om hvem som har ansvaret og om at lavere nivå har myndighet til å iverksette tiltak. Som Romarheim skriver (2019, s150) så er dette systemet «optimalt satt opp for en ryddig politisk opprydningsfase». På den annen side kan dette også føre til at håndtering ikke løftes opp til et sektorovergripende nivå i tide, og at håndteringen på denne måten ikke baseres på en helhetlig vurdering på tvers av sektorene.

#### *Delegering, desentralisering og improvisasjon*

Organisering av beslutningsmyndighet og ansvar for kriseledelse kan sees langs en akse mellom sentralisert og desentralisert organisering. Sentralisert kriseledelse favoriseres ofte når kriseplaner blir laget, der det vektlegges koordinert håndtering og klare roller og ansvarsfordeling. Logikken til sentralisering handler om overordnet kontroll og lav risiko for at et lavere beslutningsnivå gjør feil. Et sentralisert system har også en tendens til å planlegge på bakgrunn av historiske erfaringer og være mindre fleksibelt ovenfor nye, ukjente trusler (Boin et al., 2018, s. 59-60). På den andre siden vil et desentralisert system der beslutninger kan tas på et lavere nivå, ofte føre til raskere respons og være mer fleksibelt i møte med krisesituasjoner der håndteringen ikke er forberedt.

Det moderniserte Totalforsvaret skal håndtere både kriser som truer samfunnssikkerheten og de større krisene som truer statssikkerhet. Systemet har derfor behov for både initiativ og rask respons på lavere nivå, samt muligheten til sentral styring og kontroll (FD & JD, 2018, s16-17).

Dette spennet i arbeidsoppgaver og ambisjonen om å håndtere både samfunns- og statssikkerhet fører med seg flere utfordringer. For det første skjer kriser innenfor samfunnsikkerhetsdomenet mye oftere enn sikkerhetspolitiske kriser. Dette kan derfor skape erfaringer og prosedyrer for samhandling som ikke nødvendigvis er like hensiktsmessige i en krise som truer statssikkerheten.

En annen faktor som forsterker dette er likhetsprinsippet for beredskapsarbeid. Selv om beredskapslovene gir vide fullmakter til å gjøre endringer i Totalforsvarets ressurser hvis krisen blir for stor og statssikkerheten trues, er fortsatt likhetsprinsippet førende for øving og trening (Johansen, 2018, s120, 133).

I tillegg vil en gradvis eskalerende krise kunne gi et eskaleringsdilemma (*upscaling dilemma*) for når et høyere ledelsesnivå skal involvere seg i krisen, og hvordan dette skal gjøres. Hver gang et høyere ledelsesnivå involveres, vil det bli lengre mellom de som håndterer en spesifikk hendelse og beslutningstakerne. Roller, ansvar og myndighet skiftes og blir mer uklare, samtidig som det nye

ledelsesnivået vil ha nye perspektiver og prioriteringer som kan bryte med iverksatte tiltak (Boin et al., 2017, s64,70).

De forskjellige kriseorganisasjonene vil i tillegg gradvis tilpasse seg den nye normalsituasjonen. Ved en gradvis utvikling er det vanskelig å definere en klar start på krisen med en ny ledelsesløsning (Boin et al., 2017, s26). Dette vil også gjelde etter at en krise er erkjent. Hvis krisen utvikler seg videre etter en kriseforståelse først er etablert, kan organisering og ansvarsfordeling i krisehåndteringen fort bli utdatert (Boin et al., 2017, s64,73).

#### 4.3.2 Organisering av krisehåndteringssystemet

##### *Organisatoriske konfliktlinjer*

Totalforsvarskonseptet består av alle samfunnets ressurser ved behov, og inkluderer derfor alle organisasjoner som har en rolle i å ivareta samfunnssikkerhet. Hvordan ansvaret og arbeidsoppgavene er fordelt og organisert mellom disse vil av denne grunn ha en betydning for hvordan Totalforsvaret fungerer. Fimreite et al. (2014, s31) hevder det norske systemet er et blandingsystem der ansvar fordeles etter flere spesialiseringsprinsipper. Ansvar fordeles både etter en formålsspesialisering, som JDs tverrsektorielle samordningsansvar for samfunnssikkerhet er et eksempel på. Det fordeles også etter territorium, som statsforvalterens regionale krisehåndterings- og samordningsansvar. I tillegg til dette kommer det sterke sektoransvaret som ansvarsprinsippet legger opp til på strategisk nivå. Dette skaper flere konfliktlinjer i beredskapsarbeidet for styring, ledelse og samordning, og under vil oppgaven drøfte utfordringene med vertikal og horisontal koordinering mellom ulike deler av Totalforsvaret.

Vertikal koordinering handler om koordinering mellom ledelsesnivåer som står i en hierarkisk relasjon til hverandre. I utgangspunktet skal utfordringer i denne relasjonen kunne løses ved at overordnet nivå beslutter hva som skal gjøres og underordnet nivå utfører beslutningen. I praksis utfører underordnet organisasjon mange oppgaver innenfor sin delegerte myndighet (Boin et al., 2017, s64). Dette vil føre til at tiltak og beslutninger ovenfra som bryter med etablerte rutiner kan bli vanskeligere å gjennomføre.

Forskjellige nivåer kan både ha forskjellig forståelse av situasjonen og forskjellige prioriteringer for hva som er viktigst innen deres ansvarsområde. Disse motsetningene kan føre til utfordringer for vertikal koordinering mellom ledelsesnivåer, selv om det er innen samme sektor (Meld.st.10, 2016-2017, s133).

Boin et al. (2017, s65) hevder at krisesituasjoner har en tendens til å forsterke eksisterende motsetninger. Utfordringer som handler om tillit, maktfordeling og ressurstildeling kan påvirke

hvordan underordnet nivå forholder seg til høyere under en krise. Imidlertid er det en gjennomgående høy grad av tillit i de nordiske landene, både til myndighetene og mellom befolkningen. For strategisk ledelse av Totalforsvaret kan dette indikere en viktig styrke ved det norske systemet. Dette støttes også i koronakommisjonens rapport om myndighetens krisehåndtering av pandemien, som pekte på den høye graden av tillit som en viktig faktor som styrket krisehåndteringen (NOU 2021:6, s23).

Den norske styringsmodellen med sektorinndelte fagområder styrker ofte den vertikale styringen mellom ledelsesnivåene. Men samtidig blir også tverrsektorielt arbeid mer krevende (Meld.st. 10, 2016-2017, s131). For Totalforsvarskonseptet betyr dette at det strategiske ledelsessystemet er bedre egnet til å håndtere utfordringer innen én enkelt sektor, enn utfordringer som krever sektorovergripende respons.

I tillegg til den vertikale koordineringen mellom ledelsesnivåer, er spesielt horisontal koordinering sentral for Totalforsvarets utfordringer med sektorovergripende respons. Horisontal koordinering handler om arbeidsdelingen mellom organisasjoner på tilnærmet likt nivå, og som ikke har en hierarkisk relasjon til hverandre.

Den sterke sektorinndelingen i norsk forvaltning gjør koordinering på tvers av fagområder utfordrende (Larssen, 2020, 356-357). Offentlige organisasjoner har som oftest spesialiserte funksjoner, med nødvendig myndighet innen sitt fagfelt. Ved kriser kan denne klare arbeidsfordelingen bli utfordret, siden problemfeltene går ut over de forhåndsbestemte ansvarsgrensene. Større kriser som krever prioritering av begrensede ressurser på tvers av fagområdene blir ekstra utfordrende (Boin et al.,2017, s67-71).

Prinsippet om samvirke gir alle aktørene i Totalforsvaret et selvstendig ansvar for samvirke med andre relevante virksomheter i arbeidet med krisehåndtering. Dette gjelder også på tvers av etablerte sektorer eller ansvarsområder (JD, 2017, pkt. III). Imidlertid er det store variasjoner mellom organisasjoner som involveres i krisehåndtering, og dette kompliserer samordning og koordinering.

Horisontal koordinering kan videre utfordres av både tekniske og kulturelle kommunikasjonsproblemer, eller ved at forskjellige organisasjoner har ulik oppfatning av verdien av styring og koordinering fra høyere nivå. Et eksempel på dette er offentlige nødetater som jobber innen faste rammer som brann, redning, ambulanse og politi. Disse har ofte et høyt treningsnivå innen sitt felt og er opptatt av rask og effektiv respons med klare målsetninger og relativt standardiserte prosedyrer. Den umiddelbare oppgaven prioriteres først og de har høy støtte og tillit i befolkning. Samtidig er de mindre opptatt av den overordnede sikkerhetspolitiske situasjonen og

politiske konsekvenser forskjellige krisetiltak fører med seg. Styring fra høyere nivå i deres akutte krisehåndtering blir ofte sett som forstyrrende støy (Boin et al.,2017, s67-71).

På den annen side vil militære organisasjoner foretrekke hierarkiske systemer og klare oppgaver fra høyere nivå som setter deres egne operasjoner inn i en større helhet. Krisesituasjonene militæret styrker forbereder seg på er også mer varierte og vil ofte kreve nye løsninger. Militære operasjoner har alltid en politisk målsetning, og personellet er vant med prioriteringer fra høyere nivå (Boin et al.,2017, s67-71).

Begge sektorene har i tillegg sine egne kommunikasjonssystemer som ikke er interoperable og det er en lang og rotfestet tradisjon for å holde det sivile og militære strengt adskilt i fredstid. Dette er på tross av at det nå er lovhjemlet mulighet for både politiets støtte til Forsvaret og Forsvarets støtte til politiet (beredskapsloven §6, politiloven §27a).

Fimreite et al. (2014, s23-25) viser til at sterkere spesialiseringsformer ofte fører til økende krav om samordning. I det norske systemer som kjennetegnes av en sterk sektorinndeling, sees det samme i flere utredninger. Sårbarhetsutvalget ledet av Kåre Willoch foreslo allerede i 2000 (s11-12) å opprette et eget departement for å sikre helhetlig sikkerhets- og beredskapsarbeid, samt enhetlig koordinering av EOS-tjeneste. Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (FD, 2015, s95) anbefalte en egen enhet for krisehåndtering ved Statsministerens kontor, og koronakommisjonen viser til behovet for å utvikle et sektorovergripende system for å fange opp hvordan risikoen i de ulike sektorer påvirker hverandre gjensidig (NOU 2021:6, s26)

Flere koordineringsmekanismer for tverrsektoriell samordning har blitt etablert i årene etter 22.juli 2011 for å bedre samarbeid og sektorovergripende responser, men disse har primært vært innrettet for å håndtere kriser som handler om samfunnssikkerhet. Sektorinndelingen i det norske systemet består, og det er fortsatt bare regjeringen som selv sitter med myndighet til å prioritere og beslutte på tvers av sektorene. Dette betyr at de organisatoriske skillelinjene mellom deler av Totalforsvaret fortsatt står sterkt og at først når det er regjeringen som leder krisehåndteringen, vil tverrsektoriell respons kunne utnyttes fullt ut.

#### *Kulturelle og politiske konfliktlinjer*

I tillegg til de organisatoriske skillelinjene, som kan påvirkes gjennom endringer i organisering, påvirkes også samarbeid mellom organisasjoner av kulturelle og politiske konfliktlinjer.

Kulturforskjeller mellom forskjellige deler av det norske krisehåndteringssystemet vil alltid være en faktor som påvirker samhandling og samordning. Et institusjonelt perspektiv for å forstå organisering for krisehåndtering legger vekt på at forskjellige organisasjoner er verdibærere med en distinkt identitet og opplevd egenverdi. En organisasjon får en egen kultur med normer som påvirker

hvordan situasjoner oppfattes, og hvordan styringssignaler tolkes. En organisasjonskultur bygges over tid, og tidligere beslutninger og erfaringer tas med videre i en stivhengig prosess som påvirker mulighetsrommet til endring. Dette betyr at de endringer som en krisesituasjon vil kreve, vil være lettere på gjennomføre dersom disse er i samsvar med organisasjonens etablerte tradisjoner og kultur (Fimreite et al., 2014, s29,31).

Som eksempel på kulturelle forskjeller er det nærliggende å igjen bruke statens to maktverktøy, Politiet og Forsvaret. Politiet jobber i en fredstidsituasjon, der gjeldende lover og regler skal opprettholdes og brudd på disse blir håndtert som kriminalsaker, med krav til bevisførsel og rett til behandling i rettsvesenet. Forsvaret er primært en beredskapsorganisasjon for krise og krig, med egne regler for maktbruk som går langt utover politiets daglige virke, hvor det er politiske vurderinger og beslutninger som skaper grunnlaget for de operasjoner som utføres og ikke fastsatte lover og regler. Forsvarets handlinger skal være i henhold til krigens folkerett og politisk bestemte engasjementsregler, men har heller ingen krav til bevisførsel. Kun mistenke brudd på reglene vil etterfølges juridisk. Disse helt forskjellige utgangspunktene er med på å resultere i forskjellige kulturer mellom Forsvar og Politiet, med det resultatet at en situasjon ikke vil oppfattes likt mellom organisasjonene. En hybrid trussel i gråsonen mellom fred og krig kan utnytte nettopp denne kulturforskjellen, ved å skape en situasjon som krever samordning og koordinering på tvers av sektorene for at responsen skal være effektiv.

Kulturelle forskjeller mellom deler av krisehåndteringssystemet er derfor en svært viktig faktor for hvordan strategisk ledelse skal håndtere beslutningstaking og koordinering, men i tillegg kan også politiske konfliktlinjer spille inn (Boin et al., 2017, s66).

Der kulturelle konfliktlinjer er knyttet til forskjellige organisasjoners identitet og de tradisjoner og normer som følger av organisasjonsidentiteten, handler politiske konfliktlinjer om utfordringer på grunn av forskjellige målsetninger. Dette kan gjelde mellom forskjellige organisasjoner med overlappende ansvarsområde, eller mellom medlemmer i et sammensatt krisehåndteringsteam. I et team med sterke politiske konfliktlinjer, kan medlemmene bli være mer opptatt av å posisjonere seg selv og de dem representerer. Dette kan på grunn av forskjellig syn på hvordan problemet skal løses, men også med tanke på hvordan løsningen vil fremstå og hvilke konsekvenser den vil gi. Boin et al. (2018, s56) viser til at dersom kriseresponsen går dårlig eller kriseledelsen vil bli kritisert i ettertid, kan medlemmer søke å distansere seg fra teamet og beskytte den organisasjonen de representerer.

Krisesituasjoner vil i tillegg alltid kunne være en anledning til både å vise lederskap, samt promotere egen organisasjon og kapabiliteter (Boin et al.,2017, s66). Dette kan ytterligere forsterke politiske konfliktlinjer mellom både forskjellige organisasjoner og enkeltindivider i Totalforsvaret.

#### 4.4 Delkonklusjoner: Beslutningstaking og koordinering

Dette kapittelet har sett på forskningsspørsmål to, og vurdert Totalforsvarets utfordringer i møte med de hybride virkemidlene i den siste delen av scenarioet. På dette tidspunktet har jeg tatt utgangspunkt i at krisen er erkjent av regjeringen og at alle Totalforsvarets ressurser er tilgjengelig for bruk. I denne delen av krisehåndteringen handler det derfor primært om den strategiske ledelsesoppgaven «beslutningstaking og koordinering» og hvilke utfordringer det norske totalforsvarskonseptet har ved denne ledelsesoppgaven.

De strategiske beslutningstakerne som skal lede Totalforsvarets sektorovergripende respons i møte med krisen vil sannsynligvis oppleve et sterkt press, mye usikkerhet og vanskelige dilemmaer. Det er regjeringen selv som har myndighet til tverrsektorielle beslutninger, og de støttes av kriserådet, lederdepartement og krisestøtteenheten. Mange av de strategiske ledelsesoppgavene vil derfor treffe regjeringen, da det ikke finnes noe fast sektorovergripende ledelsesfunksjon i det norske systemet. For Totalforsvaret er dette en svakhet når beslutningsprosessene gjelder gråsonekriser mellom det sivile og militære domenet. Regjeringen selv har mindre tid og mulighet til å trene og gjøre erfaringer innen strategisk kriseledelse, og det ikke finnes et fast organ med ekspertise i tverrsektoriell strategisk krisehåndtering som kan gi nødvendig beslutningsstøtte for sektorovergripende respons.

Oppgaven har drøftet hvordan beslutningstaking gjøres i krisesituasjoner og vist hvor viktig ekspertise er for å håndtere komplekse problemstillinger. Dette funnet støttes også i tidligere utredninger og stortingsmeldinger innen temaet. For eksempel er *Risiko i et trygt samfunn* (Meld.st.10, 2016-2017, s132) klar på at det er avgjørende for beslutningstakere å forstå ansvar, roller og arbeidsprosesser, og denne forståelsen må skapes gjennom praktisk erfaring, trening og øvelser.

I den øvre delen av konfliktspekteret som scenarioet siste del representerer, har krisen blitt større enn det den daglige organiseringen er dimensjonert for å løse. Beredskap er ressurskrevende, og dens betydning forblir usynlig inntil den blir satt på prøve. Det er derfor vanskelig å prioritere nødvendige beredskapstiltak og -kapasitet, og å vinne støtte for dette både i politisk ledelse og i opinionen (Kjølborg, 2013, s25).

Denne typen sikkerhetspolitisk krise vil dermed utfordre likhetsprinsippet for beredskapsarbeid. Siden organisering av strategisk ledelse i denne type hybrid scenario ikke defineres klart i beskrivelsen av Totalforsvaret, er det rimelig å anta at dette kan løses på flere forskjellige måter og med forskjellige lederdepartement. Dette kan føre til krisehåndteringsgrupper



som er sammensatt på tvers av sektorer eller nivåer, og som ikke nødvendigvis kjenner hverandre eller krisehåndteringsressursene og -mekanismene godt. Dette gjør at disse teamene blir mer sårbare for effektene av gruppeprosesser og manglende felles mentale modeller, som igjen kan ha en negativ effekt på teamenes beslutningsprosesser.

Kapittelet har også drøftet hvordan det norske krisehåndteringssystemet er organisert, og hvordan myndighet og ansvar er fordelt. Ansvarsprinsippet er det førende prinsipp for beredskapsarbeid og krisehåndtering og gir sterke skiller mellom ulike sektorer og mye ansvar på den ansvarlig statsråd. Samtidig legges det også opp til en desentralisering av beslutninger gjennom nærhetsprinsippet.

Nærhetsprinsippet handler om rask og effektiv respons på lavere nivå i krisehåndteringssystemet, uten de forsinkelser som mer sentral styring kan gi. Nærhetsprinsippet skal sikre fleksibilitet og initiativ for å finne gode løsninger hos de som står i situasjonen. FD & JD (2018, s17) er derimot klar på at en sikkerhetspolitisk krise vil kreve mer overordnet styring og koordinering fra sentralt myndighetsnivå. Nærhetsprinsippet vil derfor ha en annen konsekvens ved mindre kriser som handler om samfunnssikkerhet, enn ved en hybrid trussel som truer statens sikkerhet. Krisehåndteringssystemet som Totalforsvaret representerer må derfor løse mindre samfunnssikkerhetsmessige kriser og større sikkerhetspolitiske kriser på forskjellig måte, med forskjellig organisering og ledelsesstruktur. I tillegg til at dette gjør systemet mer komplekst for deltagerne, vil det oppstå et *upscaling dilemma* ved en hybrid krise som eskalerer over lang tid. Ansvar og ledelse vil måtte endres underveis, og det kan være vanskelig å definere en klar start på krisen.

Desentralisering og delegering av beslutninger kan i samme situasjon også føre til at høyere nivå utsetter sin involvering i en vanskelig situasjon. Siden myndigheten til sektorovergripende respons i det norske systemet ligger på øverste nivå og det ikke finnes et fast organ som kan behandle denne typer saker tidlig, kan dette føre til at den tverrsektorielle koordineringen blir forsinket.

Hvordan organisasjonene og virksomhetene som er en del av Totalforsvarets er organisert, har også betydning for hvordan strategisk ledelse løser beslutningstaking og koordinering. I den norske styringsmodellen blir den vertikale styringen mellom ledelsesnivåene styrket, men samtidig blir også tverrsektorielt arbeid mer krevende. Selv om flere koordineringsmekanismer for tverrsektoriell samordning har blitt etablert, har den sterke sektorinndelingen i det norske systemet bestått.

Strategisk ledelse av Totalforsvaret er derfor veldig avhengig av regjeringen selv for å beslutte sektorovergripende tiltak. I tillegg er koordineringsfunksjonen som lederdepartement med KSE skal utføre, en ledelsesoppgave de ikke har til daglig og det er vanskelig å få øvd realistisk på. Løsningen med varierende lederdepartement etter type krise har flere fordeler dersom det handler om mindre krise som hovedsakelig treffer enkelte sektorer. I disse tilfellene er det det departementet som kjenner fagområdet best som skal koordinere responsen.

På den annen side blir det en utfordring ved større kriser som treffer flere sektorer samtidig. Hvis rollene og arbeidsfordeling ved strategisk ledelse er uklar, spesielt i situasjoner der likhetsprinsippet ikke lenger kan opprettholdes, kan den norske løsningen med varierende lederdepartement få store utfordringer med den strategiske ledelsesoppgaven beslutningstaking og koordinering. For Totalforsvarskonseptet betyr dette at det strategiske ledelsessystemet er bedre egnet til å håndtere mindre kriser innen én enkelt sektor, enn de kriser som krever sektorovergripende respons.

## 5. Avslutning

Totalforsvaret ble først etablert for å møte en eksistensiell trussel mot staten, der trusselen ble forutsatt å være helt klar når Totalforsvaret ble aktivert. Det moderniserte Totalforsvaret har derimot fått et bredt spekter av oppgaver å løse, og dette har samtidig gjort ledelse og koordinering mer kompleks. Spesielt hybride trusler vil kreve omfattende ledelse og koordinering på tvers av sektorer. Ansvarsprinsippet har bestått i det moderniserte Totalforsvaret som det ledende prinsippet for krisehåndtering, selv om det nå kan være flere departement som har lederrollen ved bruk av Totalforsvarets ressurser.

I det norske systemet er det bare regjeringen som kollegium som har et sektorovergripende ansvar, og det administrative støtteapparatet er organisert innen forskjellige departementer. Det er etablert flere mekanismer for å bedre koordinering på tvers og for å støtte strategisk kriseledelse, som Kriserådet, lederdepartementsrollen og KSE, men dette medfører ikke endringer i de konstitusjonelle ansvarsforhold og det er regjeringen selv som har det utøvende ansvaret for strategisk ledelse av Totalforsvaret.

I det hybride scenarioet som er valgt for analysen, ligger det flere motsetninger i hvordan krisen skal håndteres i rammen av Totalforsvaret. Spesielt er dette på grunnlag av hvordan de enkelte virkemidlene oppfattes å true enten samfunnssikkerhet eller statsikkerhet, eller hvordan de sees i sammenheng med hverandre.

Den første strategiske ledelsesoppgaven «erkjennelse av krisen» handler om at en krise først må oppdages og forstås før tiltak kan iverksettes. En erkjennelse av krisen danner grunnlaget for videre krisehåndtering på tvers av forskjellige sektorer og ledelsesnivåer i samfunnet.

Meld.St. 10 (2016-2017, s125) poengterer viktigheten av at komplekse saker ikke skal ha uklare ansvarsforhold. Ansvarsprinsippet og etablering av hovedansvar for kritiske samfunnsfunksjoner er tiltak for å oppnå dette. Samtidig viser scenarioet hvor vanskelig dette er i praksis når motstanderen bruker hybride virkemidler for å oppnå sine målsetninger.

Oppgaven viser at det sektordelte norske systemet får flere utfordringer ved «erkjennelse av krisen». Forskjellige deler av forvaltningen har ansvar for ulike deler av de hybride truslene som består av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler.

For det første vil de forskjellige delene av Totalforsvaret ha forskjellig oppfatning av situasjonen. Det kreves en helhetlig sikkerhetspolitisk forståelse for situasjonen for å se enkelthendelser i sammenheng med en planlagt kampanje fra motstanderen, og disse hendelsene kan ofte bestå av enten lovlige virkemidler eller er en del av et normalbilde som er bygd opp over lang tid. En klar arbeidsdeling mellom sektorer er effektiv utnyttelse av ressurser i et komplekst samfunn i fredstid, men gjør også at sektorene har forskjellig tilgang til informasjon, og dermed også forskjellig sikkerhetspolitisk situasjonsforståelse.

For det andre må en krise defineres på et tilstrekkelig høyt nivå for at nødvendige ressurser gjøres tilgjengelig og alle tiltak kan iverksettes. For en sikkerhetspolitisk krise som krever sektorovergripende respons er det regjeringen som må erkjenne krisen og beslutte hvordan situasjonen skal håndteres. For at dette skal skje, må flere underliggende nivå oppfatte trusselen som stor nok til at den løftes videre til et høyere nivå for beslutning.

I det norske systemet betyr dette at deteksjon av trusselen må skje i én enkelt sektor først. Den ansvarlige sektoren må først oppfatte truslene de har ansvar for som så alvorlige at de løftes videre til et tverrsektorielt beslutningsnivå, før det kan defineres som en krise som krever sektorovergripende respons.

Tverrsektoriell behandling og beslutninger om sektorovergripende tiltak er lagt høyt i det norske systemet, der tilgangen på beslutningstakerne er liten. Dette gjør det vanskelig å se mindre hendelser i sammenheng på tvers av sektorer og det finnes lite fagkompetanse som ser helhetlig på trusler mot dagens komplekse samfunnssystem.

For Totalforsvaret betyr dette at terskelen blir høyere for å detektere og forstå hybride virkemidler som er spredt utover forskjellige sektorer i det norske krisehåndteringssystemet. Hovedgrunnen til dette er den sterke sektordelingen som ansvarsprinsippet medfører, samt at det ikke finnes en fast organisering for å håndtere kriser som krever sektorovergripende respons.

For det tredje er det flere menneskelige faktorer som spiller inn på alle nivåer. Kognitive sperrer, usikkerhet, tidspress og store informasjonsmengder som skal behandles og deles til riktige mottakere, påvirker hvordan individer oppfatter og forstår situasjonen. Dette påvirker både evnen til deteksjon av viktig informasjon i mengden av støy, men også hvordan situasjonen forstås.

Den viktigste faktoren for å begrense den negative effekten av disse menneskelige faktorene er forberedelser, trening og realistisk øving. Dette krever ressurser og prioritering av alle involverte deler av Totalforsvaret, og synliggjør også en utfordring ved at sentral strategisk kriseledelse er lagt på et høyt nivå som har liten tid til akkurat dette.

Den andre strategiske ledelsesoppgaven er «beslutningstaking og koordinering». De strategiske beslutningstakerne som skal lede Totalforsvarets sektorovergripende respons i møte med krisen vil sannsynligvis oppleve et sterkt press, mye usikkerhet og vanskelige dilemmaer. Mange av de strategiske ledelsesoppgavene vil treffe regjeringen selv, da det ikke finnes noe fast sektorovergripende ledelsesfunksjon i det norske systemet. For Totalforsvaret blir dette en utfordring når beslutningsprosessene gjelder gråsonekriser mellom det sivile og militære domenet.

Regjeringen har mindre tid og mulighet til å trene og gjøre erfaringer innen strategisk kriseledelse, og det ikke finnes et fast organ med ekspertise i tverrsektoriell strategisk krisehåndtering som kan gi nødvendig beslutningsstøtte for sektorovergripende respons.

Opgaven har drøftet hvordan beslutningstaking gjøres i krisesituasjoner og vist hvor viktig ekspertise er for å håndtere komplekse problemstillinger. Dette funnet støttes også i tidligere utredninger og stortingsmeldinger innen temaet. Det er avgjørende for beslutningstakere å forstå ansvar, roller og arbeidsprosesser, og denne forståelsen må skapes gjennom praktisk erfaring, trening og øvelser.

I den øvre delen av konfliktspekteret som scenarioet representerer, har krisen blitt større enn det den daglige organiseringen er dimensjonert for å løse. Denne typen sikkerhetspolitisk krise vil dermed utfordre likhetsprinsippet for beredskapsarbeid. Ansvarsprinsippet er det førende prinsippet for krisehåndtering og gir sterke skiller mellom ulike sektorer og mye ansvar på den ansvarlig statsråd. Samtidig legges det også opp til en desentralisering av beslutninger gjennom nærhetsprinsippet. Av dette ser vi at Totalforsvarskonseptet skal løse mindre samfunnssikkerhetsmessige kriser på en annen måte enn ved større sikkerhetspolitiske kriser, med forskjellig organisering og ledelsesstruktur. I tillegg til at dette gjør systemet mer komplekst for deltagerne selv å forstå, vil det oppstå et *upscaling dilemma* ved en hybrid krise som eskalerer over lang tid. Ansvar og ledelse vil måtte endres underveis, og det kan være vanskelig å definere en klar start på krisen.

Desentralisering og delegering av beslutninger kan i samme situasjon også føre til at høyere nivå utsetter sin involvering i en vanskelig situasjon. Siden myndigheten til sektorovergripende respons i det norske systemet ligger på øverste nivå og det ikke finnes et fast organ som kan behandle denne typer saker tidlig, kan dette føre til at den tverrsektorielle koordineringen blir seint iverksatt.

Totalforsvarskonseptet er et fleksibelt verktøy for krisehåndtering, ved at det kan organiseres og ledes på mange forskjellige måter. Samtidig kan dette føre til nyetablerte krisehåndteringsgrupper som er sammensatt på tvers av sektorer eller nivåer, og som ikke nødvendigvis kjenner hverandre eller krisehåndteringsressursene og -mekanismene godt. Dette gjelder spesielt i kriser der kravet til sektorovergripende respons er stort. Disse sammensatte teamene kan bli mer sårbare for effektene av gruppeprosesser og manglende felles mentale modeller, som igjen kan ha en negativ effekt på teamenes beslutningsprosesser.

Avslutningsvis har oppgaven sett på hvordan organisasjonene og virksomhetene som er en del av Totalforsvarets er organisert. Dette har også betydning for hvordan strategisk ledelse løser beslutningstaking og koordinering.

I den norske styringsmodellen blir den vertikale styringen mellom ledelsesnivåene styrket, men samtidig blir også tverrsektorielt arbeid mer krevende. Selv om flere koordineringsmekanismer for tverrsektoriell samordning har blitt etablert, har den sterke sektorinndelingen i det norske systemet bestått. Strategisk ledelse av Totalforsvaret er derfor veldig avhengig av regjeringen selv for å beslutte sektorovergripende tiltak. I tillegg er koordineringsfunksjonen som lederdepartement med KSE skal utføre, en ledelsesoppgave de ikke har til daglig og det er vanskelig å få øvd realistisk på. Løsningen med varierende lederdepartement etter type krise har flere fordeler dersom det handler om mindre krise som hovedsakelig treffer enkelte sektorer. I disse tilfellene er det det departementet som kjenner fagområdet best som skal koordinere responsen.

På den annen side blir det en utfordring ved større kriser som treffer flere sektorer samtidig. Hvis rollene og arbeidsfordeling ved strategisk ledelse er uklar, spesielt i situasjoner der likhetsprinsippet ikke lenger kan opprettholdes, kan den norske løsningen med varierende lederdepartement få store utfordringer med den strategiske ledelsesoppgaven beslutningstaking og koordinering.

Opgaven har gjennomført en studie av de sentrale dokumentene som beskriver og setter rammer for hvordan Totalforsvaret skal virke, og analysert dette i lys av et hypotetisk hybrid scenario. Oppgaven finner at Totalforsvarskonseptet er best egnet til å håndtere enten mindre kriser,

der responsen handler om å støtte opp under en enkelt sektor. Totalforsvaret er også godt egnet til den åpenbare trusselen et strategisk overfall representerer, der en felles kriseforståelse er umiddelbar og klar. Hybride kriser i gråsonen kan derimot skape flere utfordringer for totalforsvarskonseptet. Dette vil først og fremst gjelde for deteksjon og forståelse av krisen. Det sektorinndelte ansvaret til forskjellige deler av Totalforsvaret kan føre til forsinket oppdagelse av de hybride virkemidlene, siden det er svake mekanismer for å se disse i sammenheng.

Også håndtering av krisen etter at den er erkjent, kan være utfordrende innenfor totalforsvarskonseptet i møte med hybride virkemidler. Tverrsektoriell koordinering er lagt på departementsnivå og ansvaret varierer etter hvordan krisen forstås av de strategiske beslutningstakerne. Bare regjeringen selv har myndighet til å ta beslutninger på tvers av de eksisterende fagområdene og det finnes ikke noe fast etablert organ med tverrsektorielt ansvar og kompetanse som kan støtte dem i dette. Dette legger mange strategiske ledelsesoppgaver på personell som har liten tid til å øve og trene i sine krisefunksjoner eller som det ikke er sikkert har kompetanse eller erfaring utenfor sin egen sektor.

I sum finner oppgaven at den løsningen som er valgt for strategisk ledelse av Totalforsvaret, vil være mer sårbart for strategiske ledelsesutfordringer ved hybride trusler som krever sektorovergripende respons, enn kriser som er et klart sivilt eller militært problem.

## 6. Litteraturliste

- Modell 1: Strategisk nivå for kriseledelse. Fra NOU 2021:6 (s210).
- Modell 2: Egen modell basert på Boin et al. sin struktur på kapittelet: «erkjennelse av krisen». (Boin et al., 2017, kap. 2).
- Modell 3: Egen modell basert på Boin et al. sin struktur på kapittelet: «beslutningstaking og koordinering». (Boin et al., 2017, kap. 3).
- Modell 4: Yerkes-Dodsons lov om relasjonen mellom aktivering og prestasjon. Fra Eid og Harris (2018, s148).
- Modell 5: Visualisering av Pretzts forhold mellom beslutningsstrategi og kompleksitet. Fra Bakken og Hærem (2020, s112).

Beredskapsloven (1950). Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold. Hentet fra Lovdata 11.02.2020.

Bjerga, K.I. (2018). Forsvarets bistand til politiet. I Norheim-Martinsen, P. M. (Red.), Det nye Totalforsvaret, s81-99. Oslo: Gyldendal

Bjerga, K. I. & Håkenstad, M. (2013). Hvem eier krisen? Politi, forsvar og 22. juli. I T. Heier & A. Kjølberg (Red.), Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering, s54-74. Oslo: Universitetsforlaget.

Boin, A., Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2017). The politics of crisis management: Public leadership under pressure. Cambridge: Cambridge University Press.

Bragstad, H.H. (2016). Avskrekking og beroligelse i norsk sikkerhetspolitikk overfor Russland. Oslo: Masteroppgave ved Forsvarets Høgskole

Cullen, P., Wegge, N. (2019). Å varsle om hybride trusler. I Stenslie, S., Haugom, L. & Vaage., B.H. (red) Etterretningsanalyse i den digitale tid. Oslo: Fagbokforlaget.

Dep.katalog (2021). Departementenes telefonkatalog. Hentet den 21.04.21 fra: <https://depkatalog.no/filter/jd/sam/kse/>

Diesen, S. (2018). Ugradert utdrag fra: Tre scenarioer for et lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt. FFI-rapport 18/00081. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt

E-doktrinen (2021). Forsvarets etterretningsdoktrine. Utgitt av Forsvarssjefen. Ikrafttredelse 1.mars 2021.

Eide, E.B. (2019). Å anvende etterretning som beslutningsstøtte. I Stenslie, S., Haugom, L. & Vaage, B.H. (red) Etterretningsanalyse i den digitale tid, s51-64. Oslo: Fagbokforlaget.

Eid, J. (2018). Persepsjon. I Eid, J & Johnsen, B.H. (red) Operativ psykologi, s93-116. Bergen: Fagbokforlaget.

Eid, J. & Harris, A. (2018). Emosjoner, stress og mestring. I Eid, J & Johnsen, B.H. (red) Operativ psykologi, s137-169. Bergen: Fagbokforlaget.

Eid, J., Johnsen, B.H & Laberg, J.C. (2018). Introduksjon til operativ psykologi. I Eid, J & Johnsen, B.H. (red) Operativ psykologi, s11-30. Bergen: Fagbokforlaget.

Ekspertgruppen for forsvaret av Norge (2015)– Et felles løft. Oslo: Forsvarsdepartementet.

E-loven (2020): Lov om Etterretningstjenesten (etterretningstjenesteloven). Fra Lovdata 29.09.2021.

Espevik, R., Johnsen, B.H. & Eid, J. (2018). Grupper og operative team. I Eid, J & Johnsen, B.H. (red) Operativ psykologi, s227-304. Bergen: Fagbokforlaget.

Etterretningstjenesten (2021). FOKUS 2021 – Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer. Oslo: E-tjenesten.

FFOD (2019). Forsvarets fellesoperative doktrine. Oslo: Forsvarsstaben.

Forsvarsdepartementet (2015): Ekspertgruppen for forsvaret av Norge – Et felles løft.

Fimreite, A. L., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2014). Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering. I Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (Red.) Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering, s11-34. Oslo: Universitetsforlaget.



Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet (2018). Støtte og samarbeid: En beskrivelse av Totalforsvaret i dag.

Hagen, J.M. Knutsen, M.O. Sandrup, T. & Bjørnenak, M. (2012) How the use of modelled scenarios can improve risk awareness and risk control in complex environments. Kjeller: FFI

Hæsken, O.M. Olsen, T.G. Fridheim, H. (1997) Beskyttelse av samfunnet (BAS) – Sluttrapport. FFI/Rapport-97/01459. Kjeller: FFI.

Jacobsen, D.I. (2015) Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Oslo: Cappelen Damm

Jansen, P.T. & Haugestad, E.T. (2020) Etterretningstjenesten: Bidrag til politisk og militærstrategisk ledelse. I Larssen, A.K. & Dyndal, G.L. (Red.) Strategisk ledelse i krise og krig – Det norske systemet, s154-166. Oslo: Universitetsforlaget

Johansen, I. (2006) Scenarioklasser i Forsvarsstudie 2007: En morfologisk analyse av sikkerhetspolitiske utfordringer mot Norge. Kjeller: FFI

Johansen, S.R. (2018) «Nød kjenner ingen rett»? I Norheim-Martinsen, P. M. (Red.), Det nye Totalforsvaret, 117-133. Oslo: Gyldendal

Johnsen, B.H. (2018) Beslutningstaking i operative situasjoner. I Eid, J & Johnsen, B.H. (red) Operativ psykologi, s251-267. Bergen: Fagbokforlaget

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen). Med kommentarer til samfunnsikkerhetsinstruksen fra JD. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Kahneman, D. (2011) Thinking, Fast and Slow. London: Penguin Books

Keyser-Amundsen, Christian (2015). Marinens rolle i et fremtidig konfliktsenario ved Svalbard. Oslo: Masteroppgave ved Forsvarets høyskole.

Kjølbberg, A. (2013). Hva er krisehåndtering. I T. Heier & A. Kjølbberg (Red.), Mellom fred og krig: Norsk militær krisehåndtering, s21-44. Oslo: Universitetsforlaget.

Laberg, J.C., Johnsen, B.H., Espevik, R., & Eid, J. (2018). Sosialpsykologi. I Eid, J & Johnsen, B.H. (red) Operativ psykologi, s195-225. Bergen: Fagbokforlaget

Lango, P. & Lægreid, P. (2014). Samordning for samfunnssikkerhet. I Fimreite, A. L., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (Red.) Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering, s37-59. Oslo: Universitetsforlaget.

Larssen, A.K (2020). Strategisk ledelse av sikkerhetspolitiske kriser. I Larssen, A.K. & Dyndal, G.L. (Red.) Strategisk ledelse i krise og krig – Det norske systemet, s351-367. Oslo: Universitetsforlaget

Melding til Stortinget 5. (2020-2021). Samfunnssikkerhet i en usikker verden. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Melding til Stortinget 10. (2016-2017). Risiko i et trygt samfunn - samfunnssikkerhet. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Myhrer, T (2018). Fysiologiske prosesser. I Eid, J & Johnsen, B.H. (red) Operativ psykologi, s33-55. Bergen: Fagbokforlaget

NOU 2000:24 (2000) Et sårbart samfunn – Utdfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet. Norges offentlige utredninger.

NOU 2021:6 (2021) Myndighetenes håndtering av koronapandemien. Norges offentlige utredninger.

Omand, D (2010) Securing the state. New York: Oxford University Press

Politiloven (Sist endret 2021) Lov om politiet. Hentet fra Lovdata 29.09.2021.

Pretz, Jean E. (2011) Types of intuition: Inferential and Holistic. I Sinclair, M.(Red), Handbook of intuition research. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Romarheim, A. (2015) War at home: Strategic narratives of the war on terrorism. London: PHD ved Kings College.

Romarheim, A. (2018) Totalforsvaret -En uunnværlig umulighet? I Norheim-Martinsen, P. M. (Red.), Det nye Totalforsvaret, s134-152. Oslo: Gyldendal

Sikkerhetsloven (kunngjort 2018) Lov om nasjonal sikkerhet. Hentet fra Lovdata 29.09.2021.

Smith, E. (2015). Ministerstyre: Et hinder for samordning? Nytt norsk tidsskrift 03/2015. Oslo: Universitetsforlaget.

Statsministerens kontor (2015) Pressemelding: Nytt sekretariat for Regjeringens Sikkerhetsutvalg (RSU). Hentet 30.mars 2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-sekretariat-for-regjeringens-sikkerhetsutvalg-rsu/id2427856/>

Stortingsmelding nr. 9 (1999). Svalbard. Oslo: Justisdepartementet.

Tangen A. & Berseth J.V. (2020) Politiets sikkerhetstjeneste. I Larssen A.K. & Dyndal, G.L. (red) Strategisk ledelse i krise og krig – Det norske systemet, s139-153. Oslo: Universitetsforlaget.

Thomstad, A. B. (2018). Totalforsvaret i et militært perspektiv. I Norheim-Martinsen, P. M. (Red.), Det nye Totalforsvaret, s41-61. Oslo: Gyldendal.

Yin, R.K. (2018) Case Study Research and Applications: Designs and Methods. (6<sup>th</sup> ed.) USA: Sage publications.