



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Mellom trusler og ressurser

En historisk undersøkelse av Totalforsvarets utvikling

Kristian Bergh Stang

Masteroppgave
Forsvarets høgskole
vår 2023

Forord

Denne oppgaven ble delvis skrevet parallelt med min faste jobb. Jeg skal ærlig innrømme at det har vært en blandet opplevelse. På den ene siden har det vært spennende å lære mye om et interessant og ikke minst relevant tema. Det er uten tvil her motivasjonen for arbeidet har ligget for min del. På den andre siden har det vært en krevende prosess å gjennomføre en historisk undersøkelse, noe jeg aldri har gjort før.

følge veilederen min, Professor Hallvard Notaker, har jeg nå blitt en historiker. Jeg for min del tenker jeg forblir ved min lest, og overlater de fremtidige historiske undersøkelsene til ekte historikere.

Takk for hjelpen Hallvard, vi har hatt mye artige møter og det setter jeg pris på. En spesiell takk også til Tore, for støtte og veiledning.

Sammendrag

Under den kalde krigen utviklet Norge det som best kan beskrives som et enormt forsvarskonsept for å beskytte nasjonen mot det man opplevde som et truende Sovjet. På det meste skulle nesten en halv million menn og kvinner trekke i uniform, mens minst like mange skulle støtte fra sivil side. Man innså også at dersom landet skulle forsvares effektivt, var det behov for å mobilisere og synkronisere alle samfunnskritiske etater og funksjoner, i det som ble kaldt Totalforsvaret. Med dette var mer eller mindre 1 million nordmenn og kvinner direkte eller indirekte involvert av forsvaret av nasjonen gjennom totalforsvaret.

Med den kalde krigens slutt endret også den sikkerhetspolitiske situasjonen seg, og med dette også den norske forsvars og utenrikspolitikken. Fra å ha et forsvar dimensjonert for et strategisk overfall, ble det gjort en dreining mot å benytte samfunnets, og Totalforsvarets, samlede ressurser til å i større grad sikre det sivile samfunnet.

Denne oppgaven vil se nærmere på hvordan den sivile beredskapen utviklet seg i brytningspunktet mellom den kalde krigen, og en ny sikkerhetspolitisk situasjon. Oppgaven utfordrer den etablerte sannheten om at den sivile beredskapen av Totalforsvaret endret seg som en konsekvens av den kalde krigens slutt, og at endringene var en forvitningsprosess.

Summary

Brø During the Cold War, Norway developed what can best be described as an enormous defense concept to protect the nation from what was perceived as a threatening Soviet Union. At the most, almost half a million men and women would march in uniform, while at least as many would support from the civilian side. It was also realized that if the country was to be defended effectively, there was a need to mobilize and synchronize all agencies and functions critical to society, in what became known as Total Defence. With this, more or less 1 million Norwegian men and women were directly or indirectly involved in the defense of the nation through total defence.

With the end of the Cold War, the security situation also changed, and with this also Norwegian defense and foreign policy. From having a defense dimensioned for a strategic attack, a shift was made towards using society's, and Total Defence's, combined resources to secure civil society to a greater extent.

This thesis will take a closer look at how civil preparedness developed at the turning point between the Cold War and a new security situation. The assignment challenges the established truth that the civilian preparedness of Total Defense changed as a consequence of the end of the Cold War, and that the changes were a process of weathering.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 OVERORDNET PROBLEMFOMULERING OG AVGRENSNING	2
2 Metode	4
2.1 METODISK TILNÆRMING	4
2.2 VALG AV KILDEGRUNNLAG OG REFERANSER	4
3 Fra ide til virkelighet	6
3.1 INNLEDNING	6
3.2 ALDRI MERE 9. APRIL	6
3.3 ALLE MANN TIL PUMPENE	8
3.4 PLANEN ER INGENTING, PLANLEGGING ER ALT	15
4 Beredskap for en hver pris	16
4.1 INNLEDNING	16
4.2 VERDEN I ENDRING	17
4.3 SOM MAN REDER LIGGER MAN	20
4.4 OPPGJØRETS TIME	22
5 Sikkerhet i vår tid	23
5.1 INNLEDNING	23
5.2 I TEORIEN KLOKT	24
5.3 ET HISTORISK STORT BEHOV	27
5.4 INNOVATIVE LØSNINGER PÅ GAMLE OG NYE PROBLEMER	32
6 Konklusjon	33
6.1 OPPSUMMERING	33
6.2 KONKLUSJON OM VIDERE FORSKNING	35
Litteraturliste	37
Vedlegg	1

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det har i det offentlige rom etablert seg en sannhet om at styresmaktene lot totalforsvaret forvitte etter den kalde krigen. Disse ukontrollerte endringene har også blitt beskrevet som en konsekvens av den nye sikkerhetspolitiske situasjonen og det endrede trusselbildet. Denne oppgaven viser at dette ikke stemmer, eller at det i det minste er en så upresis beskrivelse at det krever ytterligere undersøkelse.

«Etter Sovjetunionens kollaps forvitret både totalforsvarskonseptet og beredskapen. Det var en utbredt oppfatning at Russland ikke ville utgjøre en militær trussel. Man tok ut «fredsdividenden» og vekt på Forsvaret ble gradvis redusert.» Christian Tybring-Gjedde, medlem av Stortingets Utenriks- og forsvarskomite (Innlegg, 2022).

Selv om det ikke er sikkert vi legger det samme til grunn når vi bruker ordet forvitte, er det ikke urimelig at man i alminnelig forstand assosierer uttrykket med for eksempel at noe overlates til å forfalle, eller at man ikke vier det skikkelig oppmerksomhet. Det er det uansett relevant å utforske om dette er en etablert sannhet, eller om det faktisk var slik. At den etablerte sannheten også ytres av sentrale offentlige personer innenfor forsvarspolitikken, gjør behovet for en historisk ettergåelse av disse påstandene ekstra viktig.

Etter Russlands invasjon av Ukraina i februar 2022, står nå Norge og NATO ovenfor en sikkerhetspolitisk situasjon tilforlåtelig lik den verden opplevde når Sovjetunionen og Warszawapaktens medlemmer stod med steil front mot NATO. I vår tid er nøytrale Finland blitt NATO medlem, og Sverige har klare intensjoner om å bli det. Med disse drastiske endringene som utgangspunkt, har de europeiske landene fått fornyet søkelys på statssikkerhet. Bare dager etter Russlands invasjon, erklærte Tyskland at de ville bruke 100 milliarder euro på å ruste opp eget Forsvar, og med dette bli Europas nest største militærmakt etter Russland. Tysklands tid med tilbakeholden forsvarspolitikkk var med dette definitivt over. Håkon Lund Saxi førsteamanuensis ved Stabsskolen, Forvarets høyskole beskriver det slik:

«Om dette gjennomføres vil Tyskland gå forbi både Frankrike og Storbritannia og bli det nest største militæret i Europa. De blir Natos ledende militærmakt i Europa, forklarer Saxi og fortsetter, Tyskland er nå den største militærmakten i EU, og nest størst i Europa etter Russland. Nå er mellomstatlig krig i Europa tilbake for fullt. Men helt siden 2014 har Tyskland begynt å reorganisere strukturen sin mot nasjonalt forsvar og forsvar av Natos territorium i Europa. Men utviklingen gikk veldig tregt. Det har endret seg nå.» (Slotten, 2022)

Også i Norge har fokuset på eget Forsvar og beredskap blitt høyaktuelt. Måneder før angrepet på Ukraina nedsatte regjeringen henholdsvis Forsvars- og Totalberedskap kommisjonene («Forsvarskommisjonen», 2022). Disse kommisjonene kan nå sies å være mer aktuelle enn noen annen kommisjon med sikkerhetspolitisk agenda, siden den kalde krigens slutt. Kommisjonene bærer bud om endringer av så vel Forsvaret, og ikke minst den sivile nasjonale beredskapen. Sammen representerer dette de to hovedbestanddelene av det som var kjernen i Norges forsvarskonsept under den kalde krigen, Totalforsvaret. Endringer av våre viktigste sikkerhetspolitiske virkemidler, må alltid hvile på et mest mulig nyansert og riktig premiss, denne oppgaven vil forsøke å gjøre dette premisset klarere ved å undersøke det jeg mener er sentrale forhold ved Totalforsvaret. Dette synes vesentlig i en tid der Norge står ved et veiskille i det de skal utvikle selve fremtidens nasjonale forsvarskonsept. I den senere tid har dette blitt ytterligere aktualisert gjennom presentasjonen av Forsvarskommisjonens rapport. I denne anbefaler kommisjonen en varig styrking av forsvarsbudsjettet på omtrent 30 milliarder kroner, og en begrenset økt bevilgning på omtrent 40 milliarder kroner de neste 10 årene. Rapporten peker også på behovet for styrking av totalforsvarskonseptet, og det sivile og militære samarbeidet (*NOU 2023: 14*, 2023, s. 232). I dette ligger det at ikke bare må vi styrke Forsvaret, vi må også styrke Forsvarets samarbeid med den sivile beredskapen. Denne oppgaven vil derfor utforske det historiske grunnlaget for dette samarbeidet, eller samspillet.

1.2 Overordnet problemformulering og avgrensning

Siden grunnlaget for å svare på oppgaven ligger i de faktiske historiske begivenheter, er ikke det overordnede målet å teste en modell eller en teori, men å undersøke fortiden utfra en tanke om at den er vesentlig i seg selv. Den overordnede problemformuleringen for denne undersøkelsen vil derfor være:

Hvorfor endret den sivile beredskapen av totalforsvarets innretning og struktur seg etter den kalde krigens slutt?

Senere i oppgaven vil jeg vise at den sivile beredskapen var en meget omfangsrik samlebetegnelse på alle de sivile ressursene som på en eller annen måte ble omfattet av beredskapsforberedelser. Det ville være svært krevende å undersøke alle deler og aspekter ved endringer av innretning og struktur av hele denne beredskapen. Det er derfor nødvendig å ytterligere bryte ned problemformuleringen til to utledede forskningsspørsmål, som sammen vil gi konkrete svar på den overordnede problemformuleringen:

- 1. I hvilken grad var den kalde krigens slutt årsaken til endringene av den sivile beredskapen?**
- 2. I hvilken grad var endringene av den sivile beredskap en konsekvens av unnlattelse og tilfeldigheter, eller bevisste valg?**

Å svare på dette er relevant fordi etablerte sannheter kan forringe og forvrengte den offentlige debatten. Politikere bruker disse historiske hendelsene som argumentasjon for endringer, derfor er det avgjørende at grunnlaget hviler på mest mulig solide premisser. Denne oppgaven kan dermed være med på å nansere bildet av et tidligere konsept, og utviklingen av det. Noe som er meget viktig i vår tid, spesielt dersom man ikke har kontroll på bakgrunnen for endringen. Dersom nasjonens beslutningstakere benytter seg av unyanserte, eller i verste fall uriktige, beskrivelser som argumentasjon for utvikling og endring, kan dette føre til utilsiktede følgefeil. Dette kan igjen føre til at videreutviklingen av dagens sivilberedskap, utvikles i feil retning, eller utilsiktet tvinge beredskapen inn i et mønster der man gjentar historiske feil. Å forsøke å plassere historiske hendelser inn i vår tid, vil sann sett fungere som erfaringsbasert læring i det som av lederen av Totalberedskapskommisjonen General (p) Harald Sunde blir beskrevet som en svært krevende sikkerhetspolitisk situasjon, og som ytterligere presiserer relevansen til denne oppgaven:

«Krigen i Ukraina gjør at vi står i en helt ekstraordinær sikkerhetspolitisk situasjon. Den økte spenningen medfører også økt risiko for aktivitet som utfordrer vår samfunnssikkerhet, med ringvirkninger som kan få konsekvenser for blant annet forsyningsikkerhet og digital sikkerhet. Arbeidet til totalberedskapskommisjonen har fått ytterligere aktualitet som følge av krigen i Ukraina». («Totalberedskapskommisjonen», 2022)

Siden dette er en historisk undersøkelse med en historisk problemstilling, er det naturlig at jeg setter rammene for hva jeg faktisk har tenkt å undersøke. Etableringen av Totalforsvaret og den fulle utviklingen av det, under og etter den kalde krigen, lar seg ikke undersøke grundig nok innenfor rammen av denne oppgaven. For å komme frem til konkrete svar rundt historiske utviklingstrekk av totalforsvarskonseptet, vil jeg derfor først og fremst avgrense oppgaven til å undersøke den sivile beredskapen. Tidsrommet som er aktuelt å undersøke spenner seg fra tiden rett etter andre verdenskrigs slutt, frem til slutten av den kalde krigen, og tiåret etter. For å kunne svare konkret på den overordnede problemformuleringen, er det naturlig at jeg vier tidsrommet umiddelbart før og etter den kalde krigens slutt, ekstra oppmerksomhet. Som oppgaven vil vise var den sivile beredskapen uløselig knyttet til den militære. Derfor vil svakheter eller distinkte utviklingstrekk ved den sivile delen av Totalforsvaret også ha direkte påvirkning på hele Totalforsvaret. Denne oppgaven er ugradert, og jeg vil derfor også kun benytte meg av ugraderte dokumenter om kildegrunnlag.

2 Metode

2.1 Metodisk tilnærming

Denne historiske undersøkelsen har som sagt ikke til formål å teste nye eller etablerte teorier for å svare på de utledede forskningsspørsmålene. Den skal heller ikke forsøke å forklare hvorledes fremtidens sivile beredskapssystemer bør se ut eller innrettes. Isteden vil jeg forsøke å beskrive hendelser og begivenheter slik de faktisk forekom, og gjennom de avdekke om det faktisk var andre faktorer som påvirket ett redusert ambisjonsnivå forut for den kalde krigens slutt og om totalforsvaret forvitret eller om nedtoningen faktisk var styrt og villet. En vesentlig del av legitimiteten i oppgaven vil derfor ligge i min evne til å kritisk utvelge kilder og referanser. Jeg vil innledningsvis i neste underkapittel redegjøre for valg av sentrale kilder og argumentere for hvorfor disse er relevante. Der det er naturlig vil jeg også beskrive hvordan disse kildenes forskning skiller seg fra min egen. Deretter vil jeg bygge et fundament for den videre undersøkelsen gjennom å gi en historisk beskrivelse av opprettelsen og utviklingen av Totalforsvaret og den sivile beredskap etter slutten av andre verdenskrig. Dette vil gi oppgaven et referansegrunnlag for den videre forskningen. Deretter vil jeg forsøke å svare ut de to utledede forskningsspørsmålene, i to separate kapiteler. Jeg vil svare på forskningsspørsmålene ved å velge ut de historiske hendelsene og kreftene jeg mener har hatt størst påvirkning på utviklingen relatert til det jeg spør om. Det vil sikkert være andre og mer sammensatte forklaringer enn det jeg legger til grunn, men jeg mener disse er de mest vesentlige. Deretter vil jeg svare ut den overordnede problemformuleringen og de utledede forskningsspørsmålene i oppgavens konklusjon, før jeg avslutningsvis konkluderer med hva jeg mener bør inngå i videre forskning relatert til min oppgave.

2.2 Valg av kildegrunnlag og referanser

Valg av kilder vil i denne oppgaven fungere som et rammeverk for integriteten i forskningen jeg utfører. Dersom undersøkelsen skal ha virkningshistorisk effekt, er det avgjørende at kildevalgene er basert på et kritisk uttak, og vel begrunnet (Norgeshistorie & Institutt for arkeologi, 2019). For å sikre god kvalitet på kilder har jeg valgt en kombinasjon av offentlige dokumenter, offentlige politiske dokumenter og det jeg mener er anerkjente publikasjoner og bøker. På denne måten vil jeg også kunne kvalitetessikre forskningen jeg benytter meg av som kildeverk, ved å kontrollere henvisninger til offentlige dokumenter. Politiske dokumenter vil på sin side gi indikasjoner på besluttet politikk over tid, men vil kanskje ikke alltid si noe om hvordan de politiske beslutningene ble etterlevd. Samlet sett vil bredden av det nevnte kildene gi et kvalitativt tilfredsstillende grunnlag for beskrivelsen av de historiske hendelsene i min undersøkelse. En utfordring ved en slik historisk undersøkelse er selvsagt

at jeg kan gå glipp av et historisk dokument, eller at jeg tolker de nevnte dokumentene feil.

Dettemener jeg at jeg klarer å unngå gjennom å hele tiden benytte de forskjellige referansene til kryss sjekking av hverandre. En annen utfordring ved å gjennomføre en historisk undersøkelse med denne typen tema, er selvsagt at det kan finnes graderte dokumenter som tilbakeviser min forskning. I så fall forholder jeg meg kun til ugradert tilgjengelig dokumentasjon som kildegrunnlag. En gjennomgående utfordring med forskning på Totalforsvaret, er at det er forsket svært lite på det, og sånn sett eksisterer lite anerkjent litteratur (Bjerga et al., 2019, s. 14)

I det følgende vil jeg gi en kort redegjørelse for det jeg mener er fremtredende kilder utover bruken av offentlige og politiske publikasjoner.

Sigurd Sørli og helle K. Rønne gir i boka *Hele folket i forsvar* (Sørli & Rønne, 2006) en glimrende redegjørelse for opprettelsen og utviklingen av Totalforsvaret etter andre verdenskrig. Boken har fungert som et referansegrunnlag for nettopp dette, og er sentral i min redegjørelse for av den sivile beredskapens utforming under den kalde krigen. Boken har derimot en begrensning i forhold til min forskning ved at den kun beskriver utviklingen frem til 1970. Den svarer således heller ikke ut de utledede forskningsspørsmålene, men har samtidig gitt meg utvidet forståelse for bruken av politiske dokumenter som kildegrunnlag.

Boka *Det nye Totalforsvaret*, redigert av Per Martin Norheim-Martinsen (Bjerga et al., 2019), er en samling av forskning fra flere fagmiljøer. I utgangspunktet setter boka seg som mål å forske på Totalforsvaret i en annen tidsperiode en min forskning, fra rundt år 2000. Allikevel har boka flere historiske beskrivelser som har fungert som referansegrunnlag for min egen undersøkelse. I den forbindelse vil jeg trekke frem Magnus Håkenstads kapittel *Den væpnede dugnaden – Totalforsvaret under den kalde krigen*, og Monica Endregards kapittel *Totalforsvaret i et sivilt perspektiv*. Min forskning skiller seg allikevel fra deres ved at den mer inngående ser på bruddet som forekommer etter den kald krigens slutt.

Etterfølgeren til *Det nye Totalforsvaret*, *Totalforsvaret i praksis* («Totalforsvaret i praksis», 2022) er også redigert av Per Martin Norheim-Martinsen og i tillegg Gjermund Forfang Rongveds. Boken har samme innretning som forløperen med en oppsamling av tverrfaglig forskning. Boken går mer i dybden på nåtidens Totalforsvar, og skiller seg sånn sett fra min egen oppgave. Samtidig har jeg hentet historiske referanser fra Gjermund Forfang Rongveds kapittel - *Den økonomiske beredskapen gjenoppstandelse*. I den sammenheng er det også verdt å nevne at boken til dels er enig med undertegnede om at Totalforsvaret ikke forvitret etter den kalde krigens slutt («Totalforsvaret i praksis», 2022, s. 16)

Nordic Societal Security, Convergence and Divergence av Sebastian Larsson og Mark Rinhard (*Nordic Societal Security | Convergence and Divergence | Sebastian Lars*, 2021), har mer fokus på sikkerhetsteori. Claudia Morsuts historiske beskrivelse av den akademiske utviklingen av

sikkerhetsbegrepet i Norge etter den Kalde krigen har vært en kilde til min undersøkelse. Boken fokuserer allikevel mest på begreper, til forskjell fra min forskning.

Det er også benyttet ytterligere kilder som grunnlag for min forskning, alle disse er referert til, og representerer således viktig grunnlag for min historiske undersøkelse. I tillegg til publisert forskning har jeg som nevnt, benyttet meg av flere politiske dokumenter og offentlige dokumenter.

3 Fra ide til virkelighet

3.1 Innledning

I det følgende kapittelet vil jeg redegjøre for det norske totalforsvarskonseptet under den kalde krigen. Hovedhensikten med dette er å gi leseren tilstrekkelig med kontekstuell grunnlag for den videre analysen i oppgaven. Dermed vil dette kapittelet først og fremst fungere som et referansegrunnlag for resten av undersøkelsen. I tillegg vil dette være med på å bygge oppunder den videre argumentasjonen som skal svare på oppgavens problemformuleringer.

Jeg vil først gi en kort beskrivelse av hva det norske Totalforsvaret var ment å forsvare landet mot, under hvilke historiske omstendigheter det ble etablert og hvordan det ble innrettet. Som beskrevet i innledningen vil jeg først og fremst gi plass til beskrivelsen av den sivile delen av totalforsvarskonseptet, siden det er denne delen jeg har avgrenset oppgavens undersøkelse rundt. Som kapittelet vil vise, er den militære og sivile delen av totalforsvarskonseptet uløselig knyttet sammen. Den militære delen av Totalforsvaret bestod ganske enkelt av en avdeling, Forsvaret. Jeg vil derfor også kort beskrive utviklingen av det norske Forsvaret, for å bedre forstå det dimensjonerende utfordringen den sivile beredskapen stod ovenfor.

3.2 Aldri mere 9. April

En sentral del av gjenoppbyggingen av Norge etter den andre verdenskrig, var å sikre landet mot en situasjon lik den det hadde vært utsatt for 9 april 1940. Den tyske krigsmaskinen hærtok nasjonen med relativt lite eller ingen motstand. Forsvaret var umoderne, dårlig trent og hadde manglende eller sviktende planverk for å møte en militær motstander på slagmarken. Norges nye forsvarskonsept måtte ta inn over seg manglene og svakhetene fra andre verdenskrig, og lære av erfaringene gjort før og under okkupasjonen. Det var også avgjørende at man hensyntok det sivil- militære samarbeidet under utformingen av de nye forsvarsplanene (*Plan for en første reising av Norges forsvar*, 1946).

Erfaringene fra 1900 tallets kriger hadde vist at nåtidens og sannsynligvis også fremtidens kriger, ville være totale kriger der hele samfunnet ville bli direkte involvert. Den totale krigen ble kjennetegnet av de krigførendes ubegrensede mål og midler, unik resursmobiliserende evne og sterk grad av kontroll

over egen befolkning (Sørli & Rønne, 2006, s11). Det moderne samfunnet var også blitt mer sårbart enn de gamle samfunn, som i stor grad var basert på selvbergingsøkonomi (Ersland et al., 1999, s 166.). Denne sårbarheten ble ytterligere forsterket av bruken av masseødeleggelsesvåpen, og hvordan man så disse ble benyttet under andre verdenskrig. Tepp bombingene av Dresden i 1945 og atombombene over Hiroshima og Nagasaki, viste tydelig at bruken av slike våpen innebar i realiteten at man nærmest oppga distinksjon mellom sivile og militære mål. Dersom Norge på nytt skulle bli utsatt for et væpnet angrep, måtte man ta høyde for total krig med bruken av masseødeleggelsesvåpen, som igjen gjorde at hele samfunnet på en eller annen måte ble involvert i striden.

Med et trusselbilde som tilsa at total krig var den dimensjonerende trusselen, er det kanskje heller ikke overraskende at tilsvaret eller løsningen på denne utfordringen var å involvere hele samfunnet i forsvarsplanene. Det norske forsvarskonseptet baserte seg på fire pilarer, et militært invasjonss forsvar, alliert forsterkning, full mobilisering og et totalforsvarskonsept (Ersland et al., 1999).

Forsvarskonseptet var først og fremst et forsvar mot ytre fiender og trusler, og hadde som hovedmål å kunne avskrekke og motstå en militær aggressor. Tanken var at dersom man kunne motstå, eller planlegge for å kunne motstå, et massivt væpnet angrep, kunne man også håndtere mindre kriser og katastrofer innenfor egne grenser. Derfor ble også totalforsvarskonseptet dimensjonert og utformet for å imøtegå denne trusselen (Ersland et al., 1999). Dette gjorde også at man vedtok lover som i tilfelle krise eller krig bemyndiget forsvaret til å kunne overta ledelsen av sivile organer, og på denne måten knyttet det sivile samfunnet til det militære forsvaret;

Kongen kan bestemme at alt politi, enkelte politikorps eller politiet i visse distrikter skal innlemmes i de militære styrker. I den utstrekning det anses nødvendig for å fremme og trygge militære tiltak kan de militære myndigheter overta ledelsen også av andre sivile forvaltningsgrener. Sivile tjenestemenn og ombudsmenn i stat og kommune skal gi de militære myndigheter den hjelp som forlanges (Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven] - Lovdata, 1950)

Det er også verdt å merke seg at oppbyggingen av Totalforsvaret skjedde i en tid der det ikke nødvendigvis var total politisk konsensus. Samtidig hadde politikerne andre verdenskrigs grufulle erfaringer friskt i minne, bidro til bred partipolitisk enighet om de nye forsvarsplanene (Sørli & Rønne, 2006, s.56-57). Erfaringene fra krigen skulle også endre standpunktet for et sterkt forsvar hos flere fremtredende politikere, blant annet Trygve Bratteli (statsminister 1965-1975), som var en uttalt forsvarsmotstander i mellomkrigstiden (Ersland et al., 1999, s.166). Det var også et grunnleggende prinsipp at totalforsvarsarbeidet i størst mulig grad løses av eksisterende forvaltningsapparater, selv om det i enkelte tilfeller ble behov for å etablere rene beredskapsorganer (Sørli & Rønne, 2006, s.13). Totalforsvarskonseptet besto av to hovedbestanddeler; det militære forsvaret og den sivile beredskapen, som igjen hadde to overordnede hensikter;

- å beskytte Norges selvstendighet, territorium og nasjonale verdier

-
- å beskytte sivilbefolkningen

Det ble fra starten av uttalt at det militære forsvarets hovedoppgave var avskrekking av fiendtlige militære styrker, og beskyttelsen av de territoriale landegrensene, eller sagt på en enklere måte; forsvare landet (*Plan for en første reising av Norges forsvar*, 1946). Med utgangspunkt i tyskernes styrkedisponering i Norge under andre verdenskrig, som på høyden var på 536 000 mann, var det klart at man trengte mye mannskaper for å løse dette oppdraget (Grimnes, 2018). Løsningen på dette ble et mobiliseringsforsvar, hvor store deler av befolkningen kunne trekke i våpen dersom regjeringen utløste en mobilisering. De stående styrkenes hovedoppgave var å produsere styrker til mobiliseringsforsvaret, samt sikre en eventuell mobilisering. Resultatet av dette ble at forsvarets samlede krigsstruktur forble på mellom 300 000 og 450 000 mannskaper under hele den kalde krigen, noe som på det meste utgjorde omtrent 10 prosent av befolkningen (Bjerga et al., 2019, s.31). På femti- tallet ble det som sagt vedtatt en ny rekvisisjonslov som ga forsvaret mulighet til å rekvirere materiell fra andre deler av totalforsvaret, samt omstille produksjon dersom de så det nødvendig (Sørli & Rønne, 2006). Denne evnen til å rekvirere materiell og omstille industrien, gjorde at Forsvaret kunne benytte seg av sivil materiell og produksjonskapasitet til å operere med den personellmessige store styrken, om ikke annet i teorien.

3.3 Alle mann til pumpene

Den andre delen av totalforsvaret, den sivile beredskapen, bestod av alle de offentlige og private kapasiteter, institusjoner og aktører som ikke var direkte underlagt forsvaret, men som på en eller annen måte ville bli berørt av krigshandlinger. I all hovedsak hadde denne beredskapen to hensikter, støtte den militære beredskapen med det den til enhver tid hadde behov for, og beskytte sivilbefolkningen i en eventuell krigshandling. Den sivile beredskapen ble normalt inndelt i seks hovedområder: administrativ beredskap, politiberedskap, økonomisk beredskap, helseberedskap, sivilforsvar, og psykologisk beredskap/informasjons beredskap. (Bjerga et al., 2019, 32) For å vise hvor omfangsrikt og altomfattende denne delen av Totalforsvaret faktisk var, vil jeg i det følgende redegjøre for hva slags beredskap disse seks bestanddelene bestod av, og hvilken funksjon de var ment å fylle.

Den administrative beredskapen

Den administrative beredskapen omfattet de planer og konkrete tiltak som måtte til for at den sivile administrasjonen skulle virke i krise eller krig. Det enkelte administrasjonsledd hadde selv ansvaret for planleggingen og gjennomføring både sentralt (regjeringsnivå), på fylkesnivå og kommunalt. På 1970-tallet ble det opprettet et eget organ, direktoratet for sivil beredskap, som hadde et overordnet koordinerende ansvar. En utgivelse fra direktoratet for sivil beredskap fra 1984 beskrev det formelle grunnlaget for den sivile beredskapen i krise og krig: «Det formelle grunnlaget for

krigstidsorganisasjonen består av beredskapslovgivningen og forberedte delegasjoner av fullmakter og nærmere regler og direktiver om administrasjonens virksomhet i krise og krigstid» (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984, s.13). De enkelte administrasjonsledd hadde også ansvaret for å utnevne krigshovedkvarter med fungerende samband, samt utdanne, trene og øve relevant personell for krigstjenesteoppgaver som del av den administrative beredskapen. I tillegg skulle man som sagt utarbeide planverk som blant annet innebar *langtidsplaner*, planer for *freds kriser* som for eksempel ulykker og *vanlige beredskapsplaner* som innebefattet en beskrivelse av de tiltak som måtte til for å gå fra fredstidsorganisasjon til krigsberedskap (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984). Denne organiseringen innebar i praksis at det var en plan for hvordan det sivile samfunnet skulle fortsette å fungere i krig. Det var om ikke annet en beskrevet organisasjon med konkrete planverk og planer for opprettelsen av ledelselementer på sentralt, regionalt og lokalt nivå, med utpekt personell.

Politiberedskapen

I krig hadde politiberedskapen to hovedoppgaver utover fortsatt opprettholdelse av generell lov og orden. Den ene omhandlet ordens og vaktoppgaver som skulle forberedes i fred, for så settes ut i live i tilfelle krig eller krise (Sørli & Rønne, 2006, s. 105). Disse oppgavene var primært knyttet til sikring av kritisk infrastruktur i forbindelse med mobilisering, samt sikring av eksempelvis personell i statsadministrasjonen. Den andre oppgaven omhandlet overvåkning og sikkerhetstjeneste. Erfaringene fra andre verdenskrig hadde vist at man måtte ha kontroll på miljøer som utgjorde en fare for indre uro eller trussel. Frykten for interne ødeleggende krefter og subversjon, var en av de mest sentrale politiske argumenter for opprettelsen av politiberedskapen (Sørli & Rønne, 2006 s. 106-108). Siden politiet både skulle videreføre de fleste av fredstidsoppgavene i tillegg til de man måtte løse i tilfelle krig, ble det klart at man trengte en styrkning av mannskapene. Løsningen på denne utfordringen ble opprettelsen av en politireserve som ble opprettet på 50 tallet. Mannskapene i politireserven var tenkt å supplere eksisterende personell i politiet, og på den måten skulle politiets mannskaper, forsterket av reserven, kunne løse flere oppgaver. Denne styrken talte etter hvert omtrent 4500 mannskaper, og besto av personell som hadde avtjent førstegangstjeneste i forsvaret og i tillegg gjennomført et tre ukers politi kurs (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984 s. 48). I realiteten utgjorde politireserven en tilnærmet dobling av politistyrken på midten av åttitallet, noe som sier noe om det mulige nytteverdien en slik styrke ville hatt i en potensiell krig på den tiden. På den annen side kan man stille spørsmål ved styrkens reelle nytteverdi til støtte for ordinære politioppgaver, siden styrken aldri ble benyttet under den kalde krigen («Totalforsvaret i praksis», 2022, s.38).

Sivilforsvaret

Etter andre verdenskrig ble sivilforsvaret, eller forgjengeren det sivile luftforsvaret, i praksis avvirket. Infrastruktur som bomberom, kommandoplasser og kritisk materiell var enten avhendet eller ikke

fungerende. På personellsiden var heller ikke ting på stell. I de tilfeller det fantes oversikt over dedikert personell, hadde personellet hverken øvd eller trent på flere år. Som Einar Gerhardsen foredro for i Stortinget i 1948, måtte oppbyggingen av forsvarsberedskapen omfatte hele samfunnslivet. Det ble da også besluttet å opprette en egen budsjettpost for styrking av sivilforsvaret, siden dette hadde store mangler i forhold til den tenkte rollen og innretningen sivilforsvaret skulle inneha i samfunnets beredskap (*Ekstraordinære beredskapstiltak*, 1948, s.3, s.13). I 1953 ble det vedtatt en lov som ble kjent som sivilforsvarsloven (*Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret [sivilforsvarsloven] - Lovdata*, 1953), loven hjemlet sivilforsvarets organisasjon og ga organisasjonen vide fullmakter til blant annet verneplikt og rekvisisjon av materiell og eiendom, som igjen ga fart på utviklingen av organisasjonen.

Som navnet indikerer, var sivilforsvarets hovedoppgave beskyttelsen av befolkningen. Denne beskyttelsen skulle oppnås ved hjelp av to hovedgrupper av tiltak, forbyggende og skadebøtende. De forebyggende tiltakene inneholdt blant annet opprettelsen og drift av tilfluktsrom, varsling om angrep og utflytting av sivilbefolkningen fra spesielt utsatte områder. I 1983 var tilfluktsrommene delt inn i tre kategorier (A-B-C), hvor A- kommuner skulle ha tilfluktsrom for dekning for alle våpentyper, B- kommuner skulle ha dekning mot konvensjonelle våpen, radioaktivt nedfall og kjemiske stridsmidler, mens tilfluktsrom i C- kommuner skulle beskytte mot radioaktivt nedfall. Disse tilfluktsrommene besto av offentlige og private tilfluktsrom, som var delvis finansiert av staten (avhengig av byggeår og type). Den samlede kapasiteten til Norges tilfluktsrommene var på 80- tallet på rett over 2 millioner mennesker. Varslingstjenesten besto av et nettverk av tyfoner som varslet en av tre meldingskoder, viktig melding – lytt til radio, flyalarm eller faren over. Der det ikke fantes tyfoner, ville for eksempel kirkeklokker benyttes til meldingen, viktig melding - lytt til radio. Krigsutflyttingstjenesten hadde som oppgave å evakuere sivilbefolkningen fra byer, tettsteder og spesielt utsatte områder. Det var på 80- tallet lagt konkrete planer for utflytningsveier og mottaksområder for omtrent 500 000 mennesker. Tjenesten skulle utføres av drøyt 7000 mannskaper fordelt på hele landet (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984, s.45-47). Uansett hvor godt man trodde man kom til å lykkes med de forebyggende tiltakene, erkjente man at man i en fremtidig krig aldri ville kunne unngå skader i sin helhet. Derfor ble den andre kategorien tiltak, de skadebøtende, også planlagt med. De skadebøtende tiltakene omfattet hjelpestyrker som kunne yte førstehjelp, brannslukning og redningstjeneste, for å nevne noen. I tillegg til mannskapene i sivilforsvaret, ble større bedrifter og bedrifter av spesiell beredskapsmessig interesse pålagt, ved kongelig resolusjon, å etablere industrivern. Det samme ble jernbanen som ble organisert i Jernbanens Sivilforsvar (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984, s.45). Hovedtyngden hjelpestyrkene i sivilforsvaret var organisert lokalt, samt at man hadde dedikerte fjernhjelpestyrker som kunne rykke ut til berørte områder. På det meste omfattet det totale antallet styrker i sivilforsvaret over 80 000 mannskaper (*Historia til Sivilforsvaret*, u.å.), i tillegg til

industrivernets ca 33 000 og jernbanens sivilforsvars 3000 (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984, s. 46).

Sivilforsvaret var i større grad enn andre deler av den sivile beredskapen følsom for endringer i den til enhver tid rådende trusselvurderingen. Dersom faren for total krig med bruk av atomvåpen ble avtagende, og et begrenset angrep i Nord Norge mer sannsynlig, ville dette sannsynligvis sterkt påvirket bevilgningene og den videre innretningen til sivilforsvarets organisasjon. Disse endringene manifesterte seg derimot i liten grad, noe som sannsynligvis skyldtes at avklaringen i den internasjonale utviklingen tok tid. På den andre siden så man på 60- tallet en økt interesse for bruk av sivilforsvarets resurser i fredstid. I første rekke dreide dette seg om søk og redningsoppdrag, men etter hvert også blant annet bruken av tilfluktsrom som fritidsklubber eller annen rekreasjon. Dreiningen mot mer fredsrettet innsats ble i første omgang forklart som nyttig øving, med en overføringsverdi til krigsinnsats (Sørli & Rønne, 2006, s.203-204). På tross av denne dreiningen som fortsatte de neste tiårene, fortsatte sivilforsvaret å utvikle seg som en aktør som primært var rettet mot krigsinnsats, noe volumet av infrastruktur, materiell og personell på åttitallet tilsier (*Historia til Sivilforsvaret*, u.å.).

Den økonomiske beredskapen

Det er ikke vanskelig å argumentere for at den økonomiske beredskapen, var en av de viktigste og mest inngripende delene av den sivile beredskapen. Forenklet handlet den økonomiske beredskapen om hvordan man skulle planlegge med landets offentlige og private industri, transport og varehandel i tilfelle krig (Bjerga et al., 2019, s33). Landets samlede resurser skulle omorganiseres til å opprettholde den daglige driften av samfunnet, tilpasset en hverdag med den totale krigens trusler. Samtidig skulle beredskapen sørge for at det militære forsvaret fikk den støtten det til enhver tid hadde behov for. Den økonomiske beredskapen hadde i oppgave å: sikre fordeling av varer og tjenester til sivilbefolkningen, Forsvaret, sivilforsvaret, helse og politi; disponering og fordeling av arbeidskraft mellom sivil og militær sektor; organisering av produksjon for oppnåelse av krigsbehov og produksjonsmål; fremskaffing og fordeling av transportmidler og drivstoff mellom sivil og militær sektor; samt sikring og regulering av kraftforsyning («Totalforsvaret i praksis», 2022). Grovt forenklet kan man si at den økonomiske beredskapen var koordineringen og fordelingen av alle sivile varer og logistikk, for å holde samfunnet i gang, samtidig som det militære forsvaret fikk de ressursene de hadde behov for. Det er derfor heller ikke vanskelig å argumentere for at dette var en svært sentral oppgave i totalforsvaret, og samtidig en formidabel utfordring.

En slik formidabel oppgave hadde behov for et eget organ som kunne planlegge og lede denne beredskapen. Dette tilfalt innledningsvis Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap (DØF) som ble opprettet i 1949 under handelsdepartementet («Totalforsvaret i praksis», 2022). I tillegg til Handelsdepartementet hadde tre departementer i ansvar å ivareta forsyningsoppdager; Industridepartementet, Fiskeridepartementet og Landbruksdepartementet. Departementene hadde

innenfor respektive områder ansvaret for blant annet rasjonering av ressurser og disponering av midler, som for eksempel korn, skogbruksvarer, matvarer og fiskeriprodukter for å nevne noen. Hovedansvaret for transportberedskap lå hos Samferdselsdepartementet. Det ble opprettet et transportberedskapsråd som skulle koordinere og organisere transportberedskapen hos så å si hele den offentlige samferdselssektoren, samt de store bransje organisasjonene. Finansdepartementet skulle organisere den finansielle beredskapen i samarbeid med Norges bank og Handelsdepartementet. Også andre departementer som Utenriks, Sosial, Justis og naturlig nok Forsvarsdepartementet hadde forskjellige oppgaver som falt under den økonomiske beredskapen. DØF var det sentrale organet for koordinering av all denne beredskapen, og skulle ha en initierende, planleggende og samordnende funksjon. Institusjonene fra kommunalt til sentralt hold skulle selv stå for detaljplanleggingen og faktiske implementeringer. Bare når egnede organer eller institusjoner ikke fantes til nyopprettede oppgaver skulle DØF selv påta seg disse oppgavene. Ofte var dette tilfellet, noe som tidvis representerte en betydelig utfordring for DØF i all den tid de ikke ble tilført vesentlige økte ressurser, eller var delegert tilstrekkelig mandat og autoritet fra sentralt hold. (Sørli & Rønne, 2006, s. 96-98) I 1967 nedsatte daværende statsminister Per Borten et embetsmansutvalg som skulle vurdere organiseringen av de sivile beredskapsorganisasjonene («Totalforsvaret i praksis», 2022, s.59). Ett av resultatene av denne prosessen ble etter hvert opprettelsen av Direktoratet for sivil beredskap (DSB, forkortelsen blir følgende benyttet både for Direktoratet for sivil beredskap (1970-2003, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (siden 2004)), som ble lagt under justis- og politidepartementet. Med dette mistet den økonomisk beredskapen sin organisatoriske enhet, og med nedleggelsen av DØF mistet den økonomiske beredskapen sin sentrale rolle i den sivile beredskapen. I tillegg ble også DØFs tidligere ansvarsområde ytterligere fragmentert ved at for eksempel forsyningsberedskapen forble underlagt Handelsdepartementets ansvar, og ikke under justis- og politidepartementet. At den økonomiske beredskapen ble nedprioritert kom også til uttrykk i en stortingsproposisjon, der økonomisk beredskap ikke var nevnt som en av DSBs hovedoppgaver (*Stortinget*, 1970, s.1-6). Denne forvitringen fortsatte utover åttitallet, noe som resulterte i at økonomisk beredskap på begynnelsen av nitti tallet i praksis kun handlet om forsyningsberedskap («Totalforsvaret i praksis», 2022).

Helseberedskapen

I 1955 fikk Norge en egen lov som regulerte og hjemlet den helsemessige beredskapen. Der ble helseberedskapen beskrevet som «de tiltak som tar sikte på under krig å verne befolkningens helse og å sørge for nødvendig medisinsk behandling og pleie» (*Lov om helsemessig beredskap - Lovdata*, 1955). Loven påla alle helseinstitusjoner å treffe adekvate tiltak og planer i tilfelle krig. I praksis betød dette at man skulle kunne opprettholde nødvendig medisinsk behandling for sivilbefolkningen, samtidig som man kunne yte støtte til soldater og sivile som på en eller annen måte var rammet av

krigshandlinger. I tillegg til behandling omfattet helseberedskapen også såkalte forebyggende tiltak som skulle opprettholde den generelle helsestandarden i befolkningen i tilfelle krig.

Det sentrale ansvaret for denne beredskapen falt til Helsedirektoratet under Sosialdepartementet. I tillegg til det sivile helsevesen, var det to andre deler av totalforsvaret som var omfattet av helseberedskapen; Forsvarets sanitet og Sivilforsvarets sanitet som begge primært utførte førstehjelps- og transport oppgaver. Samordningen av aktiviteten mellom de tre aktørene ble gjennomført av Helseberedskapsrådet, som hadde som primær oppgave koordinere beredskapsplaner på vegne av Helsedirektoratet (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984). Helseberedskapen ble for øvrig også organisert i overenstemmelse med både likhets og nærhetsprinsippet (Sørli & Rønne, 2006), som innebar at mest mulig av oppgavene som skulle løses innenfor helseberedskapen, skulle løses av den fredstids innrettede helsestrukturen.

For å sikre tilfredsstillende behandling, var det flere tiltak som måtte treffes, ett av dem var tilpasning av fasiliteter. Kapasiteten på helseforetakenes infrastruktur måtte tilpasses nye og større oppgaver, som igjen gjorde at man måtte etablere beredskapssykehus og evaueringssykehus. Det førstnevnte innebar at man la planer for å øke tilgjengeligheten på eksisterende bygningsmasse rundt sykehus (ved å benytte hoteller, skoler, osv), mens det sistnevnte skulle gjøre det mulig å evakuere lengre bort fra sykehusene, og samtidig fungere avlastende. På denne måten la man planer for å frigjøre så mye som 50 000 sengeplasser i en krigssituasjon (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984). Det ville i tilfelle krig også være viktig at sykehusene hadde tilstrekkelig med tilgjengelig materiell. Reserverlagre for utstyr, medisiner, utstyr for blodoverføring og råmaterialer for legemiddelindustrien, ble etablert. Lagringen av råmaterialer til legemiddelindustrien skulle sikre evnen til selvforsyning av både medisiner og medisinsk forbruksmateriell. Personell ville også være en kritisk resurs i helseberedskapen, det ble derfor utpekt og trent eget personell for å styrke helsesektoren ved behov. En viktig bestanddel i denne personellberedskapen var bruken av frivillige organisasjoner som Norges Røde Kors og lignende (Sørli & Rønne, 2006).

Med de forbyggende tiltakene ønsket man å opprettholde god hygiene for å unngå blant annet epidemier. Dette skulle unngås ved utstrakt bruk av vaksiner og generell rådgivning til befolkningen. Det ble også stilt egne krav til alle vannverk, offentlige og private, som skulle sikre tilgang til trygt drikkevann ved for eksempel nukleær, biologisk eller kjemisk forurensing. Eiere eller bruker av vannverk ble ved lov pålagt å ha tilgjengelig utstyr til rensing og desinfisering, opplære reservepersonell ved vannverkene, samt ha reservemateriell for represjoner tilgjengelig (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984).

Informasjonsberedskapen

Det siste hovedområdet av den sivile beredskapen ble innledningsvis kalt den psykologiske beredskapen, senere informasjonsberedskapen. Beredskapen hadde til hensikt å vedlikeholde

befolkningens forsvarsvilje, formidle myndighetenes beslutninger og informere befolkningen om hva som måtte kreves av den enkelte (Bjerga et al., 2019). Erfaringene man hadde gjort seg fra blant annet andre verdenskrig viste at styrt informasjonsaktivitet hadde stor påvirkning på slagfeltet, og jo mer organisert denne ble, jo mer virkningsfull ble den (Petersson & Norges forsvarsforening, 1961). Til forskjell fra andre deler av den sivile beredskapen, skulle Informasjonsberedskapen også inneha en aktiv og viktig rolle mot befolkningen i fred. Den ene delen av dette var å skape forståelse i sivilbefolkningen for hvordan det sivile beredskapssystemet var satt sammen. De enkelte fagdepartementer hadde en generell og uformell informasjonsplikt til å informere om sine spesielle fagområder, mens DSB hadde en instruksfestet plikt til å informere generelt om sivilt beredskap. Den andre delen handlet om å informere sivilbefolkningen om hva den enkelte kunne gjøre for å bedrive selvhjelp i tilfelle krig (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984). En tredje dimensjon, den psykologiske forsvarsberedskapen, var å styrke befolkningens forsvarskraft både mot fiendtlig offensiv propaganda, samt styrke individets identifikasjon med det norske samfunnets ideer og verdier. Den holdningsskapende og mentalforberedende virksomheten kunne knyttes til erfaringene gjort i mellomkrigsårene. Det rådet da en mistillit mellom Forsvaret på en ene siden og store deler av befolkningen og det politiske miljøet på den andre siden. Disse erfaringene tilsa at dersom befolkningen skulle være mentalt forberedt på krig, måtte det etableres tillit mellom befolkningen og landets beredskap. Det ble opprettet en egen forening, Folk og Forsvar, med medlemmer fra privat og offentlig sektor, hvor det ble etablert et omfattende opplærings og opplysningsprogram. Programmet skulle øke befolkningens forståelse for utenriks-, sikkerhets og Forsvarsspørsmål. Den psykologiske forsvarsberedskapen ble mer eller mindre avviklet på begynnelsen av 60- tallet, mye grunnet uenigheter rundt hvem det var som hadde hjemmel til å utføre denne typen beredskap (Sørli & Rønne, 2006, s.109-110, 183).

I tillegg til de informative oppgavene som tilfalt informasjonsberedskapen i fred, hadde denne beredskapen også en praktisk innretning som forberedte til krig. I krig ble informasjonsberedskapen ledet gjennom Regjeringens Pressetjeneste i Krig (RPK) Pressetjenesten skulle omfatte all statelig nyhets- og informasjonsformidling. RPK hadde i tillegg ansvaret for å koordinere opp mot øvrig presse, og derigjennom blant annet sørge for at pressen ikke friga informasjon som kunne skade rikets, eller våre alliertes sikkerhet. Organisasjonen lå under statsministerens kontor, og skulle tre i funksjon når statsministeren bestemte det. I tillegg var det organisert en egen presesfunksjon hos hver fylkesmann, som koordinerte direkte med RPK. Det var også fysiske beredskapsmessige tiltak på plass for å sikre distribusjon av informasjon. Her var NRK sentralt for RPK, men også øvrig presse ble rådet til å gjøre beredskapsmessige tiltak for å sikre nødvendig personell, beredskapsmateriell og egne planer for mer primitiv distribusjon av nyheter. NRK var som sagt RPKs sentrale distributør av informasjon, og hadde egne beredskapsplaner for å opprettholde aktiviteten også i krig. Så langt det

var praktisk mulig skulle NRK fortsette som uavhengig nyhetsformidler, med mindre dette gikk på akkord med Totalforsvarets sikkerhetskrav (Norge: Direktoratet for sivilt beredskap, 1984, s.49-51).

3.4 Planen er ingenting, planlegging er alt

Totalforsvaret var på mange måter kjernen i det norske forsvarskonseptet som ble etablert etter andre verdenskrig. Som svar på trusselen om total krig med bruk av masseødeleggelsesvåpen, måtte man mobilisere alle ressurser i samfunnet for å imøtegå denne eksistensielle trusselen. I tillegg til å ha et massivt invasjonforsvar på nesten en halv million mann, var man nødt til å utnytte seg av alle ressurser som var tilgjengelig i det sivile samfunnet. Både for å kunne understøtte de væpnede styrkene, men også for at sivilbefolkningen skulle få den nødvendige beskyttelsen. Det er vanskelig å stadfeste nøyaktig hvor mange nordmenn- og kvinner som var direkte eller indirekte involvert i totalforsvarsarbeidet, men enkelte regner med at så mange som en tredjedel av befolkningen ville bli involvert (Bjerga et al., 2019, s.11). Denne integrasjonen mellom det sivile samfunnet og den væpnede motstanden måtte planlegges og forberedes i alle deler av samfunnet, både i offentlig og så vel privat sektor.

Å planlegge med å omstille hele landets samlede ressurser til en krigsorganisasjon, var en monumental utfordring, som selvsagt bød på store utfordringer. Gjennom hele den kalde krigen opplevde den sivile beredskapen av Totalforsvaret varierende grad av friksjon mellom forskjellige sektorer, direktorater og ansvarsområder. Disse utfordringen var ofte knyttet til økonomiske problemstillinger, eller dilemmaer rundt ressursknapphet, som i enkelte tilfeller førte til at ansvar falt mellom to stoler. At så å si samtlige departementer hadde varierende grad av ansvar i totalforsvarskonseptet, kunne også i enkelte tilfeller føre til at det var vanskelig å identifisere roller, ansvar og myndighet. På den annen side skal det sies at Totalforsvaret var et konsept, ikke en formell struktur. Det at man i det hele tatt klarte å organisere et beredskapsarbeid av den størrelsen, og med den kompleksiteten, er i seg selv imponerende. I tillegg bidro sannsynligvis også den brede politiske konsensusen som rådet under den kalde krigen, til fremdrift av disse forsvarsplanene.

Selv om Totalforsvaret aldri kom i spill, og vi derfor heller ikke vet hvorvidt konseptet hadde fungert tilfredsstillende, hadde man om ikke annet planer for å imøtegå det man anså som realistiske utfordringer i krig. *Den administrative beredskapen* ivaretok behovet for koordinering og planlegging sentralt, regionalt og lokalt av all offentlig og privat administrasjon. *Politiberedskapen* ble ivarettatt ved opprettelse av politireserven, noe som gjorde politiet i stand til å opprettholde lov og orden, samtidig som de kunne yte støtte til Forsvaret med sikrings- og sikkerhetstjeneste. De samlede ressursene til det sivile samfunnet ble innrettet for å raskt kunne yte støtte i en krig gjennom *den økonomiske beredskapen*. Det ble opprettet beredskapslagre av nødvendig varer for å sikre befolkningen og støtte til Forsvaret dersom internasjonal handel skulle stoppe opp, og det ble lagt konkrete planer for omstilling av industrien i en krigssituasjon. Alle landets helseforetak skulle sikres

fortsatt drift gjennom *helseberedskapen*. Behandling og infrastruktur skulle opprettholdes, og det ble lagt planer for hvordan landets samlede helseressurser best kunne fungere ammen. Gjennom beskyttelse i bomberom eller omplassering til tryggere steder, skulle *sivilforsvaret* beskytte og hjelpe sivilbefolkningen, også dersom de skulle bli utsatt for skader. Og sist, men ikke minst skulle *informasjonsberedskapen* sørge for å holde moralen og forsvarsviljen oppe, både før og under en eventuell krig.

Hvis man ser denne sivile beredskapen i et større bilde, fremstår det samlet sett som et godt gjennomtenkt konsept som om ikke annet hadde forutsetninger for å fungere i det det var tiltenkt til å fungere for, total krig. I prosessen med utfangelsen og utviklingen av dette konseptet, var det naturlig at myndighetene fikk relativt god kontroll på den sivile beredskapens kapasiteter, og ikke minst styrker og svakheter. Sann sett var kanskje planprosessen like viktig som selve planen. I hvilken grad planen for bruken av den sivile beredskapen hadde balanse mellom ambisjoner og ressurser, vil oppgaven forsøke å svare på i neste kapittel.

4 Beredskap for en hver pris

4.1 Innledning

Som jeg beskrev i forrige kapittel var totalforsvaret en del av et forsvarskonsept som involverte det meste av den offentlige forvaltningen, og berørte store deler av samfunnet generelt. Det var også et konsept som var i stadig utvikling og endring i takt med omgivelsene. Den militære delen av beredskapen bestod av en enkelt organisasjon, Forsvaret. Mens den sivile beredskapen på sin side, bestod av alle de offentlige og private aktørene som ble berørt av de beredskapsmessige forberedelsene. Følgelig fikk aldri myndighetene samme grad av kontroll og styring over denne delen av beredskapen, til forskjell fra den militære delen, dette på tross av at beredskapen ble forsøkt koordinert gjennom for eksempelvis DSB. I det følgende kapittelet skal jeg vise at den sivile beredskapen etter hvert sto ovenfor så store utfordringer, at det ikke ville være mulig å videreføre den slik myndighetene ønsket. Utfordringene var et resultat av både indre og ytre krefter, og førte til slutt til en erkjennelse fra myndighetene om at de enten måtte endre ambisjonene for den sivile beredskapen fundamentalt, eller drastisk øke budsjettene. En drastisk endring av den sivile beredskapen ville igjen også direkte påvirke den militære, noe som tilsier at det var behov for å gjøres endringer i hele totalforsvarskonseptet. Og kanskje viktigst av alt; disse erkjennelsene av et behov for endring, skjedde før den kalde krigen var over.

4.2 Verden i endring

De siste tiårene før den kalde krigens slutt gjennomgikk samfunnet flere endringer som var påvirket av ytre krefter, eller mer spesifikt krefter som de norske myndighetene ikke hadde påvirkning på eller kontroll over. Det var særlig tre forhold som var av vesentlig betydning for den sivile beredskapen; globaliseringen og endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen, samt innføringen av konseptet «just-in-time».

Teknologisk utvikling fikk også i tiårene forut for krigens fall store konsekvenser for Norge (Bjerga et al., 2019, 69). Ny teknologi, gav nye muligheter for effektivitet og innovasjon blant annet innenfor informasjonsdeling og kommunikasjon. Allerede på 70-tallet ble de første personlige datamaskinene utviklet, samtidig som ARPANET (Advanced Research Projects Agency Network) banet veg for utviklingen av internett. Videre ble det på 70-tallet utviklet satellittkommunikasjon som muliggjør global kommunikasjon og overføring av data. Laserteknologi ble utviklet, og dette hadde stor innvirkning innen ulike områder som medisin, kommunikasjon og materialvitenskap. Selv om disse områdene var i utviklingsfasen i tidlige år, opplever verden en rivende utvikling som endrer svært mange tradisjonelle innretninger av samfunnet og dette banet veg for videre utvikling og innovasjon i årene som fulgte. Samfunnet ble mer orientert mot automatisering og digitalisering. Teknologien representerte samtidig tre store utfordringer for den sivile beredskapen; den var ofte dyr, bruken av den krevde mye kunnskap og det var sannsynlig at hele eller deler av den måtte importeres fra utlandet. (Beredskapsutvalget & Anger, 1979, s. 12). Like fullt var teknologi en av driverne for store endringer innen primær- og sekundærnæringer. Bedrifter og produksjonsinnretninger måtte endres, organisasjoner måtte innoveres, markedene utvides og konkurransen i markedene hardner til.

Det europeiske fellesskapet (EF) ble gjennom Roma-traktatene etablert 1.januar 1958 (Eriksen, 2008) Selv om Norge valgte å stå utenfor dette fellesskapet fikk den allikevel konsekvenser. EF førte til økt handel mellom landene internt i fellesskapet, men også for land stående utenfor slik som Norge. Fellesskapet dikterte i større grad rammene for eksport og import og reguleringer for markedene i sentrale deler av Europa, samt tilgangen til markedet i medlemslandene. For Norge som hadde en relativt stor eksportindustri, var tilgangen til disse markedene svært viktig for norsk økonomi. Videre betød etableringen større konkurranse med utenlandske bedrifter som igjen medførte at norske bedrifter måtte innovere og effektivisere og enkelte ble tvunget til nedleggelse. I tillegg ble også Norge, som resten av verden, rammet av oljekrisen på begynnelsen av 70-tallet, som resulterte i en plutselig økning i oljeprisene og en oljemangel som følge av Midtøsten-konflikten. Dette førte til en betydelig inflasjon som igjen førte til høyere energikostnader, som igjen førte til høyere priser på mange andre varer og tjenester. Krisen førte til økonomisk stagnasjon, høyere inflasjon, redusert kjøpekraft (Alekhina & Yoshino, 2018). En annen konsekvens av dette var forhøyet arbeidsledighet på 70- og 80-tallet, som igjen presset norsk økonomi, og derigjennom en forsterket vilje til å redusere

offentlige utgifter. Dette omfattet også viljen og opplevd evne til investering i så vel Forsvaret som den sivile beredskapen.

Etter hvert som globaliseringen tok tak internasjonalt og nasjonalt, økte verdenshandelen og den generelle utvekslingen av varer og tjenester. Med den nye og økte tilgangen på handel og forbedre logistikksystemer, fremsto også behovet for beredskapslagring og logistisk beredskap mindre nødvendig, og ikke minst som en dyr og ineffektiv løsning («Totalforsvaret i praksis», 2022, s. 62). Uavhengig av dette var styresmaktene uansett klare på at de i en krigssituasjon måtte regne med at muligheten for internasjonal varehandel ville bli betydelig redusert. (*Stortinget*, 1988, s.5) I tillegg kunne de, med loven i hevd, pålegge både offentlige og private aktører å opprettholde en tilfredsstillende grad av beredskap innenfor både logistikk og forsyning. (*Lov om forsynings- og beredskapstiltak - Lovdata*, 1956) . Der det gamle totalforsvarets beredskap var myntet på en robust redundans av varer, tjenester og ytelser, ble nå totalforsvaret utfordret av utenpåliggende faktorer gjennom samfunnsendringer. Dette igjen representerte et klart brudd på et sentralt punkt i den sivile beredskap; ideen om at man skulle være mest mulig selvforsynt gjennom lagring, omstilling og produksjon av logistiske løsninger, samt ressurs sette og vedlikeholde den beskrevne sivile beredskapen.

På 70- og 80-tallet var også den sikkerhetspolitiske situasjonen i endring, noe som også påvirket NATO og dens medlemsland. Rustningskappløpet økte i omgang i på 80-tallet, spesielt med utviklingen av nye teknologier som stealth-fly og kryssermissiler. Både USA og Sovjetunionen utviklet stadig mere sofistikerte våpen, og forsøkte å overgå hverandre i rustningskappløpet. Utviklingen hadde også innvirkning på NATO og dens medlemsland. Tidligere hadde NATO en beskrevet strategi, der det ble planlagt å bruke taktiske atombomber som førsteinnsats for å hindre sovjetisk invasjon i Europa. På grunn av en økende bekymring for atomkrig og økt bevissthet om farene ved kjernefysiske våpen, begynte NATO å se på alternativer til bruk av en slik førsteinnsats. I det politiske landskapet økte bekymringen omkring atomvåpen, og det var både på 70- og 80-tallet stadig økende innsats for å fremme nedrustning av atomarsenalene til stormaktene. Dette kulminerte i INF-avtalen(*The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance | Arms Control Association*, 1987), signert i 1987, for forbød utplassering av landbaserte mellomdistanse missiler i Europa. I stede for å stole utelukkende på atomvåpen, begynte NATO en tilnærming der svaret mot en eventuell sovjetisk aggresjon skulle møtes med en fleksibel og proporsjonal økning i militære tiltak. Dette resulterte i konseptet fleksible respons som ble vedtatt på NATO-toppmøtet i 1979 i Brussel (NATO, 1989). Konseptet ble videreutviklet gjennom 80-tallet, og det ble lagt større vekt på konvensjonelle styrker og en mer fleksibel tilnærming til krigføring. Dette førte igjen til en gradvis reduksjon i antallet taktiske atomvåpen som var utplassert i Europa, som igjen var med på å bidra til nedrustning og avspenning i Europa. NATO utvides med innlemmelse av Spania og Portugal i 1982, og det opprettes ett samarbeidsråd med Warszawapakten. Dette innebar at forståelsen av økt

varslingstid ovenfor ett eventuelt angrep fra Sovjetunionen ble etablert, som igjen medførte at flere nasjoner tok risiko gjennom å redusere behovet for beredskap. Videre medførte det også en oppfatning at samarbeid ble toneangivende, som igjen resulterte i en oppfatning at faren for krig i Europa ble redusert. For Norges del innebar dette et mindre fokus på beredskap og derigjennom lavere vilje til å ressurs sette alle deler av totalforsvaret, noe man også ser klart gjennom de nedskjæringer og reduisering av ambisjonsnivå Forsvaret i denne perioden blir stilt ovenfor. Videre ble det etablert en oppfatning at varslingstiden før en eventuell eksistensiell trussel, herigjennom et mulig angrep på Norge, ville være lenger. Diskursen i denne perioden oppfattes klart i å endre seg fra et raskt og overveldende scenario til en oppbyggende fase, der man hadde tid og mulighet for i større grad å klargjøre nasjonen til en eventuell krig. Dette gjorde seg også gjeldende i forsvarsplanene i denne perioden, der det ble lagt som forutsetning at man hadde minimum seks måneder varsling fra en situasjon eskalerer til krig var en realitet.

På 1950-tallet utviklet den japanske fabrikken Toyota noe de innledningsvis kalte Toyota Production System (TPS). TPS var et svar på utfordringene i den japanske økonomien stod i etter andre verdenskrig. Produksjonsprosesser var ineffektive, og det var mangel på råmaterialer og arbeidskraft. Konseptet ble videreutviklet på 1970-tallet, til det som ble kjent som «just-in-time» (JIT). Ideen var å produsere varer i den mengden og hastigheten som kundene faktisk etterspør, slik at man kunne unngå overproduksjon og dermed sløsing med ressurser. I stedet skulle produksjonen være tilpasset kundenes behov, og materialer skulle leveres til produksjonslinjen akkurat når de trengs. Utover 1970- og 80-tallet begynte JIT å spre seg til andre land og bransjer. Just-in-time ble etter hvert en del av lean-filosofien, som ble utviklet av Womack og Jones i boka "The Machine That Changed the World" (*The Machine That Changed the World (BOK)*, 1990). Lean-filosofien setter søkelys på å redusere sløsing i produksjonsprosessen ved å øke effektiviteten, kvaliteten og fleksibiliteten. En av fordelene med JIT er at det reduserer behovet for å ha store lagerbeholdninger, som kan være dyrt og tidkrevende å opprettholde. Det kan også føre til en reduksjon i avfall og overproduksjon, da produksjonen er mer nøyaktig tilpasset kundenes behov. En annen fordel med JIT er at det krever tett samarbeid og kommunikasjon mellom alle involverte parter, fra leverandører til produksjonsarbeidere. Dette kan føre til en mer effektiv og koordinert produksjonsprosess. Men JIT har også noen ulemper, blant annet sårbarhet i etterspørselen. I dette konseptet er man avhengig av at etterspørslene er relativt stabile og forutsigbare. Skulle etterspørselen endrer seg raskt eller uforutsigbart, kan det være vanskelig å tilpasse produksjonen og leveransen i tråd med endringene. Dette er kanskje den faktoren som bryter med logikken i tider preget av krise og krig, som totalforsvaret var designet for, for i slike tider er forutsigbarheten lav og behovet sannsynlig annerledes enn i fredstid. Just-in-time ble etter hvert skjellsettende for tankesettet i den vestlige verden, herunder også Norge. Det innebar at oppfatningen om beredskapslager ble ansett for dyrt og for krevende. For den sivile beredskapen innen rammen at totalforsvaret ble denne måten å tenke på skjellsettende, og bidra i stor grad til at man ikke lenger tok

seg råd til, ei heller brukte ressurser på, store sentrale nasjonale lager og beholdninger. Sammen med endring i den sikkerhetspolitiske situasjonen, oppfattet man at varslingstiden ble lenger, og derigjennom hadde man tid og mulighet til å fremskaffe det man såp for seg å trenge når behovet oppstår. Dette var en medvirkende årsak til at med i denne tiden anså nedbygging, eller fravær at å sette tilstrekkelige ressurser på beredskapen totalforsvaret innebar som lite risikofylt.

4.3 Som man reder ligger man

I tillegg til utenpåliggende faktorer, skjedde det også interne dreninger og endringer i samfunnet på 1970- og 80-tallet i Norge som hadde stor påvirkning på totalforsvaret. Særlig to faktorer hadde stor innvirkning på den sivile beredskapen; høyrebølgen og dreining i det politiske landskapet, samt evne og vilje til økonomisk tildeling.

Høyrebølgen er en betegnelse på en periode på om lag ti år fra 1975, da partiet Høyre opplevde sterk vekst, samtidig som norsk politikk lot til å bevege seg mot høyresiden. Begrepet forstås gjerne som en del av en internasjonal tendens, der partier på høyresiden opplevde oppsving og politisk gjennomslag (Notaker, 2023). I Norge knyttes dette fremfor alt til Kåre Willochs regjeringstid fra 1981 til 1986. Høyrebølgen kan deles i tre ulike strømninger, som hver for seg hjalp partiet. Høyre tok rollen som anfører for dem som videreførte 1968-generasjonens oppgjør med autoritetene og, ofte i rollen som forbrukere, utfordret selve staten som autoritet. Samtidig tok partiet en lederrolle i forsvaret av normer og tradisjoner mange konservative mente ble svekket av det samme oppbruddet, slik som skole- og kriminalpolitikken. Den tredje strømmingen var troen på at politiske løsninger heller burde søkes i markedet enn i statsstyring (Notaker, 2012). Høyrebølgen i Norge førte til økt fokus på markedsliberalistiske økonomiske ideer og privatisering av offentlige tjenester, som førte til en svekkelse av velferdsstaten og en økning i økonomiske forskjeller. Oljekrisen på 70-tallet førte til en økonomisk stagnasjon, noe som også bygget oppunder økt støtte til markedsliberale økonomiske ideer. Videre var velferdsstaten under press på grunn av høy arbeidsledighet og stadig økende offentlig gjeld. Dette førte igjen til krav om kutt i offentlige utgifter, samt privatisering av offentlige tjenester innenfor områder som telekommunikasjon, kraftproduksjon og transportsektoren. I 1982 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skulle se på utfordringene ved ensidige industristeder, på bakgrunn av at Norge som et av verdens industriland, var inne i en lavkonjunktur (Industristedsutvalget & Buvik, 1983, s. 8) Utvalget hadde til hensikt å utrede mange av de samme bedriftene (Furre & Dimola, 1999). En mer generell privatisering av industri og næringsliv ville i så fall bety omstrukturering av de berørte delene av den økonomiske, administrative og sågar helseberedskapen med sin medisinberedskap gjennom lagring og produksjon. Lovverket gjennom rekvisisjons- og forsyningslovene ville uansett gi Totalforsvaret mulighet til å planlegge med private aktører innenfor sivil beredskap, men det ville bli

behov for endring, siden disse ikke lenger kunne koordineres direkte gjennom et offentlig organ eller departement. Videre ble Norge stadig mere integrert i den globale økonomien som førte til økt internasjonal handel, noe som ga seg utslag i at enkelte bedrifter og selskaper flyttet deler av produksjonen utenlands. En annen stor forskjell på offentlige og private aktører i denne sammenheng, er avhengigheten av profitt og positive regnskap på den ene siden, og offentlige tildelinger på den andre. I ytterste konsekvens kunne disse bedriftene måtte legge ned hele eller deler av virksomheten, forsøke å flytte produksjonen utenlands eller endre produksjonslinjene. Alt dette for å forsøke å opprettholde en produksjons- og driftsmodell som betaler ned de løpende utgifter i bedriften. Slike endringer ville i så fall kunne innebære at man mistet sentrale deler av kritiske beredskapsressurser, som for eksempel medisinproduksjon, eller mistet ressursen i sin helhet. Forsvarets forskningsinstitutt uttrykte blant annet bekymring for at en helt eller delvis privatisering av sentrale statelige selskaper som for eksempel NSB, Telenor og kraft og vannverk, kunne utgjøre en trussel mot den sivile beredskapen. Dette fordi man fryktet at krigsberedskapen kunne bli en salderingspost i kampen for overskudd og økt effektivitet (*BAS 1.pdf*, u.å., s8.). I hvilken grad globaliseringen var en direkte årsak til behovet for endringer er vanskelig å stadfeste nøyaktig. Samtidig oppga regjeringen på begynnelsen av 1990-tallet endrede handelsmønstre som en av to grunner for å redusere beredskapslagrene, den andre var utviklingen av den sikkerhetspolitiske situasjonen. (*Stortinget*, 1992a, s. 65).

På slutten av 70- og på 80-tallet opplevde Norge en betydelig økonomisk vekst, spesielt takket være oppdagelsen av store oljeforekomster på norsk sokkel. Dette førte også til en økonomisk transformasjon fra en primærnæringsbasert økonomi til en industriell og teknologibasert økonomi. Det ble viet stor politisk oppmerksomhet omkring oljeindustrien, gjennom blant annet opprettelsen av det statelige oljeselskapet Statoil i 1972. Selv om oljeindustrien bidra til økonomisk vekst og velstand i Norge, var det også utfordringer knyttet til dette. Den økte rikdommen førte til inflasjon og høyere priser på varer og tjenester. Sårbarheten gjorde seg svært gjeldende i kjølvannet av den tidligere omtalte oljekrisen i 1973. Denne dannet stor usikkerhet omkring fremtidige oljeinntekter, og regjeringen var bekymret for den økonomiske stabiliteten og arbeidet for å dempe effektene av krisen. Disse tiltakene gjorde medførte blant annet reduisering av statsbudsjetter, innføring av en rekke økonomiske reformer og en strammere pengepolitikk. Dette sammen med økt inflasjon og arbeidsledighet førte også til mindre innsats og oppmerksomhet ovenfor vedlikehold og utvikling av beredskap, noe som også klart ga utslag i økonomiske tildelinger for den sivile beredskapen muligheter for økt produktivitet og økonomisk vekst i sentrale norske industrier, og spesielt hjørnesteinsbedrifter. Rapporten fra dette utvalget anbefalte at det var vesentlig å øke den private næringen i tilknytning til disse bedriftene (*Industristedsutvalget & Buvik*, 1983, s. 82–87), og var samtidig et videre utgangspunkt for Willoch-regjeringens privatisering av

4.4 Oppgjørets time

I tillegg til inntreden av de nye markedskreftene og samfunnsutviklingen generelt, var det også et betydelig behov for generelle investeringer innenfor den sivile beredskapen. Langtidsplanen for den sivile beredskapen som ble utgitt i 1989, stadfestet at det var behov for en betydelig investering for å kunne nå de langsiktige målene i planen. Dette behovet for investeringer var av en slik størrelses art at de ble ansett som klart urealistiske, og ikke gjennomførbare. For å nå målene var det behov for en ekstrabevilgning på ca 30 milliarder kroner, eller en dobling av budsjettet til den sivile beredskapen de neste 100 årene. I tillegg til denne ekstrabevilgningen anså man at det ville komme økte drifts- og vedlikeholdsutgifter for å dekke blant annet økte kostnader for beredskapslagre (*Stortinget*, 1988). Sagt med andre ord, sto den sivile beredskapen ovenfor betydelige utfordringer også før den kalde krigen tok slutt og den sikkerhetspolitiske situasjonen endret seg. Hva som skyldes den svært krevende økonomiske situasjonen, sies det lite om i langtidsplanen, og har trolig et svært sammensatt svar. Men det at man anser det som fullstendig urealistisk å nå de langsiktige målsetningene, før den nye geopolitiske endringen oppstår på 1990-tallet, er i seg selv oppsiktsvekkende nok. En slik uttalelse i en langtidsplan for den sivile beredskapen kan ha være et uttrykk for at man allerede før den kalde krigens slutt erkjente at det var behov for store endringer, selv med total krig som det dimensjonerende trusselbildet. Derfor er det kanskje heller ikke overaskende at man i denne langtidsplanen vier oppmerksomhet til vurderingene rundt hvorvidt såkalte fredstidskriser bør få en mer fremtredende plass i fremtiden:

«Det har hittil vært lagt til grunn at forberedelser for å møte en krigssituasjon må gis prioritet både planleggingsmessig og økonomisk, foran forberedelser for kriser i fredstid når det gjelder dette budsjettområdet. Ut fra de erfaringer man har fått i de senere år om katastrofer som til eksempel det radioaktive nedfallet etter Tsjernobyl ulykken og muligheten for satellitt-styrt, er det lagt vekt på å kunne møte slike fredstidskriser på en mer planmessig måte enn tidligere.

Departementet vil som nevnt foran, vurdere dette nærmere i planperioden i tilknytning til spørsmålet om en revidert melding om det sivile beredskap» (Stortinget, 1988, s.6)

Selv om man kan argumentere for at den kalde krigen var på hell når denne langtidsplanen ble utarbeidet og utgitt, var det få som med sikkerhet kunne spå Berlin murens fall, og den kalde krigens definitive slutt 2 år senere. Allikevel stadfester planen på den ene siden klart fast at den sivile beredskapen først og fremst er ment for å møte en krigssituasjon. På den andre siden åpner den samtidig opp for at man skal re visitere prioriteringene av planarbeid og økonomi i rammen av beredskap, sett opp mot nasjonale kriser og krig. Selv om den sivile beredskapen også under den kalde krigen hadde fredstids oppgaver som nevnt tidligere, ser man her tegn til at man om ikke annet vil vurdere å prioritere den sivile beredskapen til andre typer nasjonale utfordringer enn krig. Dette på tross av at totalforsvaret aldri var ment å være et svar på den totale krigens utfordringer. Hvorvidt dette

faktisk skyldtes økt søkelys på fredstidskriser, økonomiske utfordringer på bakgrunn av urealistiske ambisjoner eller en spådd endring i den geopolitiske verdensordenen, er kanskje umulig å vite. Men faktum er at man adresserte behovet for å enten øke bevilgningene til den sivile beredskapen fundamentalt, eller endre ambisjonsnivået drastisk. Om ikke annet viser dette at myndighetene gikk inn mot slutten av den kalde krigen «med åpne øyne», vel vitende om at den sivile beredskapen ikke kunne videreføres i sin nåværende form. Denne tilnærmingen må også ses i sammenheng med den endrede geopolitiske situasjonen, den sikkerhetspolitiske endringen og just-in-time tankesettet. Det kan dermed underbygges at den rådende innretning, der man reduserer innsats og oppmerksomhet til totalforsvaret, og derigjennom den sivile beredskapen, i ti-årene forut for den kalde krigens fall, var en tilnærming som både var påkrevet og bevisst.

5 Sikkerhet i vår tid

5.1 Innledning

Den sivile beredskapen gjennomgikk på samme måte som den militære, store endringer utover 1990-tallet. Disse endringene skjedde som sagt i forrige kapittel ikke på grunn av den kalde krigens slutt, tvert imot var det endrede trusselbildet en dimensjonerende faktor for hvordan disse endringen utspilte seg, snarere enn grunnen. Denne prosessen blir av myndighetene beskrevet som et forfall eller mer bestemt en forvitring, noe den også ble i den siste forsvarskommisjonens rapport: «Under den kalde krigen hadde Norge et relativt velutviklet totalforsvar. Dette forvitret fra 1990- årene, men er i de senere årene gradvis bygget opp igjen.» (*NOU 2023: 14*, 2023). Ved å beskrive endringene som et forfall kan leseren oppfatte denne endringen, i hvert fall i hvis hen velger å tolke det i snever forstand, som en konsekvens av unnfalldenhet fra de daværende styresmaktene. Dette kapittelet vil vise at så ikke var tilfellet, snarere tvert imot.

Endringene av den sivile beredskapen skjedde i takt med samfunnets strukturelle utvikling, og de nye sikkerhetspolitiske utfordringene man stod ovenfor. Ikke minst svarte disse endringen på de historiske utfordringene man hadde identifisert under og etter den kalde krigen, og den var basert på akademisk forskning nasjonalt og internasjonalt. Dersom endringene foregikk basert på erfaringsmessig grunnlag og i tråd med anerkjente forskningsmiljøer, er det også urimelig å beskrive denne prosessen som en forvitring. I dette kapittelet vil jeg vise at det snarere var en styrt prosess, med både et teoretisk og praktisk solid fundament. Jeg vil gjøre dette ved å først gi en generell redegjørelse for noe av forskningen som foregikk i dette tidsrommet, for så å vise at norske myndigheter var i takt med sikkerhetsforskning og ikke minst benyttet kunnskapen som var i anerkjente forskningsmiljøer

5.2 I teorien klokt

Utover 1990-tallet ble det gjennomført betydelig med forskning på sikkerhet i akademiske miljøer både her til lands og andre steder i verden. Som et resultat av denne forskningen oppstod det nye begreper og ikke minst nye måter å tolke sikkerhet på, som også ville påvirke de politiske beslutningene innenfor sikkerhetspolitiske temaer (*Nordic Societal Security | Convergence and Divergence | Sebastian Lars, 2021, s. 58, s. 69-71*). Ikke bare så man på begrepenes mening og innhold, men man oppfant også et nytt begrep som ville få stor innvirkning på den videre utviklingen av Totalforsvaret; Samfunnssikkerhet. Frem til slutten av den kalde krigen hadde sikkerhetsbegrepet i det store og hele handlet om statenes sikkerhet mot andre stater. Begrepet statssikkerhet defineres av Barry Buzan som fravær av maktbruk fra andre stater eller fra andre ikke-statelige organisasjoner: “about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile.” (Buzan, 1991, s. 432). Når det gjelder det andre begrepet, samfunnssikkerhet, finnes det en videre forståelse. Mark Rinhard har sett nærmere på sikkerhets forskning og teori, og kommet frem til at det fra begynnelsen av 1990-tallet oppsto to forskjellige retninger i forståelsen av hva samfunnssikkerhet er, og hvordan det kan forstås. Den første retningen sprang ut fra studier fra Copenhagen school of security studies. Her forstås samfunnssikkerhet som et samfunns evne til å bestå i sin nåværende form i møte med mulige eller faktiske trusler. Samfunnssikkerhet handler her om en stats evne til å beskytte ens kulturelle verdier og særegne identitet. (*Nordic Societal Security | Convergence and Divergence | Sebastian Lars, 2021, s. 24*). Den andre kom fra teoretikere og praktikere i Norge og Sverige. Denne teorien kombinerer akademia og praksis, og setter søkelys på beskyttelsen av telekommunikasjon, for å nevne noen. Den praktiske tilnærming gjorde at den raskt kunne anvendes som grunnlag for sikkerhetsstrategi. (*Nordic Societal Security | Convergence and Divergence | Sebastian Lars, 2021, s. 69*).

Når det akademiske miljøet studerte begrepene samfunns- og statssikkerhet så forskerne også at selve ordet sikkerhet, hadde forskjellig mening avhengig av hva slags standpunkt eller utgangspunkt de hadde. Og som i all annen forskning bidrar også den brede internasjonale deltakelsen i disse studiene, med de språkutfordringene det bringer med seg. Som en NOU påpekte på midten av 2000-tallet, har ordet sikkerhet en delt mening i det engelske språket; *safety* og *security*. I denne utredningen beskrives ordene *safety* og *security* som hjelpeord til å beskrive to forskjellige aspekter ved begrepet sikkerhet: «Safety brukes for å beskrive sikkerhet mot uønskede hendelser som resultat av tilfeldigheter. Security brukes for å beskrive sikkerhet mot uønskede hendelser som resultat av overlegg» (politidepartementet, 2006, s. 38). Poenget med dette eksempelet er at det ikke er gitt at vi intuitivt forstår sikkerhetsbegrepet likt.

Forskeren Jonatan Stiglund utforsker gjennom en studie hvordan sikkerhetsforståelse har utviklet seg i Sverige, dette gjør han blant annet ved å benytte Ulrich Becks risiko konsept for å kategorisere risiko logikk opp mot trussel logikk (*Nordic Societal Security / Convergence and Divergence / Sebastian Lars, 2021, s. 203-204*). Stiglund beskriver risiko logikk og trussel logikk som to uavhengige måter å tenke sikkerhet på, men som samtidig har utviklet seg parallelt og til dels sammenbundet, snarer enn i isolasjon fra hverandre. Trussel logikken har en konkret form hvor tidsaspektet og det konkrete, nemlig trusselen, har behov for direkte og tydelige virkemidler og tiltak for å møte sikkerhetsutfordringen. Risiko logikken skiller seg fra trussel logikken ved at sikkerhetstrusselen er av en mer potensiell karakter, hvor risiko representerer mulige fremtidige sikkerhetsutfordringer, som kan forekomme, og derigjennom gjøre skade på samfunnet. Der hvor trussel logikk handler om å beskytte spesifikke verdier eller objekter, vil risiko logikken forsøke å forutse hva som til enhver tid representerer potensielle risikofaktorer mot samfunnssikkerheten, og derigjennom styre politikken til å møte disse mulige risikoene på lengre sikt. De to logikkene utviklet seg parallelt, hvor man kan argumentere for at risiko logikken har utspring fra den tradisjonelle trussel logikken. Inntreden av risikologikk i den svenske sikkerhetspolitikken har skjedd i en tid med store geopolitiske omveltninger, med slutten av den kalde krige og invasjonen av Krim, som de to viktigste. Selv i dagens endrede geopolitiske landskap med krig i Europa, er det ikke sikkert dette vil føre til en entydig overgang mot trussel logikk. For som Jonatan Stiglund poengterer var ikke så tilfelle etter invasjonen av Krim. Selv om fokuset på potensielle statelige aktørers aggresjon ble fremhevet, besto det bredere trusselbildet med miljø, helse og cyber utfordringer, for å nevne noen. (*Nordic Societal Security / Convergence and Divergence / Sebastian Lars, 2021*) Det kan derfor være et poeng at man for å forstå sikkerhet og få forståelse for begrepene stats og samfunnssikkerhet, må tolke sikkerhet med både trussel- og risiko logikk. Der hvor trussellogikk blir forståelsen av konkrete trusler mot verdier og objekter, bør risikologikk forstås som de til enhver tid mulige truslene mot staten og samfunnet, og hva slags politikk og policy staten gjennomfører for å forme dette risikobildet til sin fordel. Sett på denne måten kan man argumentere for at risiko- og trussel logikk er gjensidige avhengigheter, som må forstås sammen i utformingen av stats og samfunnssikkerhet.

Det var også konkrete eksempler på hvordan de akademiske og politiske miljøene ble knyttet sammen rett etter den kalde krigens slutt. I 1995 startet høyskolen i Stavanger utviklingen av et studieprogram i samfunnssikkerhet, som senere ble godkjent av staten i 1998. Dette programmet så blant annet på sårbarheter og risikoer, og satte søkelys på ulykker og katastrofer. Sikkerhetsutfordringer som terrorisme og sabotasje var ikke en del av studiene, siden skolen ikke hadde spesiell kompetanse på dette. Like fullt var det her uttrykket samfunnssikkerhet oppsto som et akademisk begrep. (*Nordic Societal Security / Convergence and Divergence / Sebastian Lars, 2021, s. 83*). Senere skulle dette begrepet også benyttes i en offentlig utredning, samtidig som skolen ble anerkjent som en viktig samfunnsnyttig institusjon i nasjonens sikkerhets arbeid:

«I denne sammenhengen bør det også vises til at krav om beredskapsvurdering er tatt inn i Miljøverndepartementets forskrift om konsekvensanalyser, utredningssamarbeidet med Forsvarets forskningsinstitutt om Beskyttelse av samfunnet, samt at studier i samfunnssikkerhet er etablert som høyskolefag ved Høgskolen i Stavanger.» (Et sårbart samfunn, 2000, s. 263)

Her sidestilles det akademiske arbeidet ved Høgskolen i Stavanger med arbeidet som ble gjort ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Etter hvert skulle også lokale og nasjonale politikere involvere seg i studiene ved høyskolen, noe som klart viser politisk engasjement rundt, og viktigheten av, denne typen sikkerhetsrelatert forskning. Dette viser også at politikerne formelt anerkjente det akademiske miljøets forskning på sikkerhetsrelaterte studier. Betydningen og relevansen av denne forskningen vises også ved at forskningsrådet i 2004 inviterte DSB og akademiske representanter fra Universitetet i Stavanger (tidligere Høgskolen i Stavanger), NTNU, Rogalandsforskning, SINTEF, Universitetet i Oslo, og Forsvarets forskningsinstitutt møtes til et såkalt «konsensusseminar» for å forske videre på samfunnssikkerhet (*Nordic Societal Security | Convergence and Divergence | Sebastian Lars, 2021, s. 85*).

FFI fikk på sin side i oppdrag av DSB å gjennomføre et forskningsprosjekt, Beskyttelse av samfunnet (BAS), som skulle støtte direktoratet med å finne frem til kostnadseffektive beskyttelsestiltak mot uønskede hendelser som igjen ville bidra til å opprettholde samfunnets funksjonsdyktighet.

(politidepartementet, 1998, s. 15) Bakgrunnen for Prosjektet var:

«Det sivile beredskap skal i de nærmeste årene omstilles i henhold til et endret risikobilde og for å oppnå en bedre ressursutnyttelse i fredstid, jfr Stortingsmelding nr 24 (1992-93) og Stortingsmelding nr 48 (1993-94). Disse stortingsmeldingene peker på behovet for nytenkning omkring det sivile beredskap. Det er behov for å nyansere krise- og krigsbildet som legges til grunn for planleggingen. Samtidig understrekes det at det sivile beredskap må bli mer kostnadseffektivt og mer rettet mot kriser og katastrofer i fredstid. En ønsker å få mer beredskap igjen for hver krone og en økt fredstidsutnyttelse av beredskapsressursene, men uten at ressurstilgangen nødvendigvis økes. Ressursstyrking på ulike områder skal gjennomføres gjennom omdisponeringer innenfor budsjettammen1» (FFI, 1997, s. 5)

Med denne bakgrunnen velger myndighetene i praksis, gjennom forskning, å se på hvordan ressursene i større grad kan utnyttes i fred. Dette, som vi vil se i neste kapittel, var også i tråd med et historisk behov for bedre utnyttelse av den sivile beredskapen i fred. At forskningen til FFI ble tillagt tyngde av myndighetene kommer klart til uttrykk i sårbarhetsutvalgets rapport, der den er viet et eget kapittel (*Et sårbart samfunn, 2000*). Dette sier igjen noe om fokus på forskningsbasert utvikling hos styresmaktene, og ikke minst kan dette også tolkes som et uttrykk for hvor sentral denne forskningen var i en offentlig utredning.

I det store og hele ble det i Norge utført utstrakt forskning på sikkerhet og sårbarhet utover 1990-tallet. Norske myndigheter var tett involvert i denne forskningen, som nevnt blant annet gjennom FFI og Høgskolen i Stavanger. Dette viser også at den sivile beredskapen ikke bare utviklet seg på et erfarings- og historisk grunnlag, men også på et solid akademisk fundament. Dette fremstår som en sunn og klok tilnærming, fordi myndighetene med dette fikk et helt annet empirisk grunnlag for endring, og ikke minst nytenkning. Ved å koble til seg forskningsmiljøet på FFI, oppnådde myndighetene også noe man tidligere hadde sett på som en utfordring (Beredskapsutvalget & Anger, 1979, s. 15), en helhetlig utredning av den sivile beredskapen under ett.

5.3 Et historisk stort behov

Da man anså den kalde krigen som over, hadde Norge ingen realistiske scenarier hvor en militær motstander utgjorde en direkte trussel mot nasjonens eller statens sikkerhet. Samtidig anså man situasjonen som usikker, spesielt med tanke på utviklingen blant de tidligere sovjetiske stater i Europa og verden generelt. (*Stortinget*, 1992, s.8) Den til stadige uavklarte sikkerhetspolitiske situasjonen kom også til uttrykk gjennom at man i 1993 utga hele tre stortingsmeldinger som omhandlet den militære og sivile beredskapen. Den første fokuserte på den internasjonale arenaen, og hvordan Norge skulle forholde seg til FN som internasjonal konfliktløsende organisasjon, og ikke minst militær deltakelse i FN-operasjoner. Den andre var en langtidsplan for Forsvaret, og hvordan det militære forsvaret skulle innrette seg i den nye ukjente tiden. Mens den tredje meldingen var en langtidsplan for den sivile beredskapen, og omhandlet, kanskje ikke overaskende, utvikling sett i lys av en ny trusselvurdering. (*Nordic Societal Security | Convergence and Divergence | Sebastian Lars*, 2021, s.70)

I utredningen av den fremtidige sivile beredskap i stortingsmeldingen, *Det fremtidige sivile beredskap*, st. mld. 24, (*Stortinget*, 1992b) opprettholdt man det samme eksistensgrunnlag som man gjorde under den kalde krigen, det var faren for krig som begrunnet sivil beredskap. Interessant nok poengteres det også at dersom man bare skulle hatt beredskap kun for sivile fredstidskatastrofer, ville enklere og billigere løsninger være tilstrekkelig. (*Stortinget*, 1992b, s.6) Det ble også understreket av at ambisjonsnivået for den sivile beredskapen ikke skulle settes så høyt at den vesentlig svekket krigstidsberedskapen. På den andre siden mente man også at et godt utbygd beredskapsapparat mot kriser i fred også ville styrke krigsberedskapen. Med andre ord, man ønsket å styrke beredskapen mot kriser i fred, men anerkjente samtidig at denne beredskapen muligens kunne svekke krigstidsberedskapen. Man anerkjente i tillegg også behovet for å koordinere den militære og sivile beredskapens langtidsplaner, noe som også førte til at den sivile beredskapens planhorisont gikk fra 4 år til 5 år, som sammenfalt med Forsvarets planperiode. (*Stortinget*, 1992b, s.32) De overnevnte faktorene var alle stort sett en videreføring av det gamle tankesettet for hvordan nasjonens beredskap skulle bygges og forvaltes. Unntaket var muligens påstanden om at en styrket fredstidsberedskap også

ville styrke krigsberedskapen. Som vi var inne på i forrige kapittel mente man da at dersom man bygde en sterk krigsberedskap, ville dette være mer en tilstrekkelig for å kunne håndtere fredstidskriser, siden disse isolert sett var noe enklere å håndtere. I denne stortingsmeldingen kan det se ut som man i noe grad har snudd dette argumentet på hodet. I tillegg til dette beskrev man også en stor utfordring i den sivile beredskapen, noe som også ble poengtert i langtidsplanen fra 1989, nemlig at beredskapens plangrunnlag i for liten grad hadde fanget opp strukturelle endringer i samfunnet og den sikkerhetspolitiske situasjonen. Måten man mente man kunne bøte på denne svakheten på var å oppdatere den foreldede måten man drev målstyring på, og organisere beredskapen på en mer hensiktsmessig måte, siden for stor del av budsjettet gikk til administrasjon. (*Stortinget*, 1992b, s.7) På den ene siden tar stortingsmeldingen opp tråden fra den forrige langtidsplanen og adresserer en utfordring ved ressurstilgangen i den sivile beredskapen. Allikevel sier den lite eller ingenting konkret om hvor stort behovet for ekstra bevilgninger faktisk var, i 1989 omtrent 30 milliarder kr. Da denne meldingen kom ut ca 5 år etter den forrige, er det nærliggende å tro at dette behovet i alle fall ikke hadde blitt noe mindre, kanskje snarere tvert imot. I meldingen antydes det at det er den endrede internasjonale sikkerhetspolitiske situasjonen og organiseringen og målstyring som har satt den sivile beredskapen i uføre, og det er heller ikke utenkelig at det er mye av årsaken. Samtidig kan det som sagt se ut som man har forbigått et fundamentalt problem i stillhet. Gitt forutsetningen om at krig er den dimensjonerende faktoren for den sivile beredskapens eksistens, er om ikke annet et behov for en dobling av budsjettet de neste 100 årene, et problem det er vanskelig å organisere seg ut av. Til sammenlikning ville neppe dagens Forsvar klart å organisere seg bort fra en underfinansiering tilsvarende et knapt forsvarsbudsjett. (30 milliarder kr i 1989 tilsvarer omtrent 60 milliarder kr i 2022) På bakgrunn av den overnevnte stortingsmeldingen ble det under et år senere lansert en ny langtidsplan for det sivile beredskap som ble kjent som *Langtidsplan for det sivile beredskap, st. mld. 48*. (*Stortinget*, 1993) Denne var i all hovedsak en videreføring og oppfølging av stortingsmeldingen året før, som igjen tok utgangspunktet i den siste langtidsplanen før den kalde krigens slutt. Også i denne langtidsplanen ble det presisert at den langsiktige planleggingen av den sivile og militære beredskapen måtte være koordinert og lagt frem samtidig, og at det var totalforsvarskonseptet og faren for krig, som lå til grunn for beredskapsplanleggingen (*Stortinget*, 1993, s.5, s.7). På den annen side var det noen forhold ved denne planen som klart brøt med en del prinsipper fra de foregående langtidsplanene; organisering, utnyttelse av den sivile beredskapen i fredstid og innføringen av en ny måte å forstå trusler.

Det første, som ikke nødvendigvis var et brudd, men heller en endring, adresserte behovet for å omorganisere den sivile beredskapen på en slik måte at man fikk mer utnyttelse av de økonomiske ressursene den ble tilført. Dette skulle som nevnt gjøres med en mer konkret målstyring, i tillegg ønsket man å se på sivilforsvarets organisasjon og hvordan man kunne drive denne mer kostnadseffektivt og hensiktsmessig (*Stortinget*, 1993, s.7). Historisk sett hadde den sivile

beredskapen store utfordringer med organisering og effektivisering. Dette kom tydelig frem allerede på 1970-tallet, i fremleggningen av beredskapsutvalgets innstilling nr 1, hvor saksordfører av stortingsbehandlingen uttalte:

«Jeg har ingen tro på at den foreslåtte omorganiseringa løser alle problemer. Det er fortsatt for mange svakheter i det samla sivile beredskap til det. Beredskapsutvalget har i sin innstilling nr 2, som nylig ble avgitt pekt på en rekke av disse svakheterne - svakheter som vi er nødt til å ta alvorlig dersom vi fortsatt ønsker at det sivile beredskap skal opprettholde sin troverdighet ute i befolkningen» (Stortinget, 1981, s. 7).

Heller ikke her ble de betydelige økonomiske utfordringene man identifiserte på slutten av 1980-tallet adressert, isteden mente man at man ville få en bedre sivil beredskap ene og alene av å omorganisere:

«Reformforslagene vil samlet og på sikt gi en bedre beredskapsordning. Forslagene vil ikke innebære økt ressurstilførsel til det sivile beredskap, men forutsettes gjennomført innenfor eksisterende ressursramme» (Stortinget, 1993, s.8).

Om ikke annet imøtegikk man på sett og vis de beskrevne manglene og økonomiske utfordringene, mens man samtidig presiserte at det ikke var mulig å gi en totaloversikt over kostnadene forbundet med omstilling av den sivile beredskapen. Blant annet hadde man ennå ikke fått gjennomgått status på beredskapslagrene, noe som også kanskje forklarer hvorfor langtidsplanen ikke fullt ut anerkjente omfanget av økonomiske utfordringer en slik omstilling ville innebære (Stortinget, 1993, s.8).

Det andre forholdet som i praksis innebar en kursendring fra måten man tenkte sivil beredskap på, var økt søkelys på utnyttelse av den sivile beredskap i fredstid. Behovet for større utnyttelse av den sivile beredskap i fred, var noe myndighetene hadde identifisert allerede på 1970-tallet. Spesielt var Oljekrisen i 1973/1974 en oppvekker for samfunnets sårbarhet ovenfor kriser forårsaket av andre hendelser enn krig:

«En savner imidlertid tidsmessige planer for å møte liknende kriser eller knapphetssituasjoner av liknede type som oljekrisen i 1973/74. Sannsynligheten for at det kan oppstå vanskelige situasjoner på grunn av sviktende tilgang på viktige varer, er ikke blitt mindre i årene etter oljekrisen» (Beredskapsutvalget & Anger, 1979, s. 17)

Ett av fire hovedmål i langtidsplanens virksomhetside, var bedre utnyttelse av beredskapsressursene i fredstid. De tre andre hovedmålene var av mer «tradisjonell» karakter, og omhandlet i all hovedsak evnen til å beskytte og understøtte forsvarets og sivilbefolkningens behov i kriser og krig. Det nye og økende søkelyset på kriser i fred kom klart til uttrykk da man også bestemte at denne typen kriser nå skulle utgjøre et selvstendig planleggingsformål (Stortinget, 1993, s.8). Dette betød ikke nødvendigvis at den sivile beredskapen skulle nedprioritere sin støtte til Forsvaret i tilfelle krig, men innebar snarere bare at man skulle planlegge med hvordan sivile statlige og private aktører, og ikke minst militære ressurser, bedre kunne utnytted i de tilfeller hvor lokale ressurser ikke strakk til under kriser i fred.

Samtidig er det også verdt å merke seg at Forsvaret i samme tidsrom, i sin egen langtidsutredning konkluderte med at de i fremtiden måtte belage seg på mindre støtte fra det sivile samfunn, og i større grad være selvberget (*Stortinget*, 1992b). Man så også behovet for å koordinere disse ressursene på en mer hensiktsmessig og effektiv måte, siden man ved flere anledninger hadde sett et betydelig utviklingspotensial i totalforsvarets organisatoriske arkitektur. En av den kalde krigens hovedutfordringer når det gjaldt administrasjon og forvaltning av totalforsvaret, var nettopp en manglende sektorovergripende og overbyggende ledelsesinstans. Det ble derfor foreslått at ansvar for all sivil beredskap i fredstid skulle legges under Justisdepartementet, som da fikk en formell samordnende rolle (*Stortinget*, 1993, s.14). At man organiserte den sivile beredskapen under et samordnende departement, fremstår som et sunt organisatorisk grep. På den andre siden kan det også hende at denne organiseringen, kombinert med opprettelsen av kriser i fred som eget planleggingsformål, kan ha tatt fokuset vekk fra den sivile beredskapens støtte til den militære beredskapen. Hvorvidt det nye fokuset var av en slik betydning at det faktisk gikk på bekostning av de planmessige forberedelsene til det siviles støtte til Forsvaret i krig, er ikke forskningsmessig vurdert. Planen understreket at dette ikke måtte skje, samtidig som den presiserte det nye delte fokuset:

«Ambisjonsnivået for fredstidsutnyttelsen (av den sivile beredskap) bør settes høyt, men ikke så høyt at krigstidsberedskapen vesentlig svekkes. Det fremtidige sivile beredskap skal altså være både fredstidsrettet og krigstidsrettet» (*Stortinget*, 1993, s.7)

Hva man her la i begrepet «vesentlig svekket» fremkommer ikke i planen. Om ikke annet ble det nå klart at det departementet som har ansvar for nasjonens sikkerhet i fred, nå også skulle forvalte de planmessige forberedelsene av den sivile beredskapen i tilfelle krig.

Det tredje forholdet, som også representerte det største bruddet med det gamle totalforsvaret, var introduksjonen av en nye trusselvurderinger og en helt ny persepsjon av trusler generelt. Endringen i den internasjonale geopolitiske verdensordenen, fra bi- til unipolar med USA som suveren supermakt, påvirket naturlig nok også trusselvurderingene også i Norge. Som sagt tidligere var man på 1990-tallet varsomme med å spå den sikkerhetspolitiske utviklingen, og anerkjente at oppløsningen av Sovjet og Warszawapakten og den videre utviklingen, var forbundet med stor usikkerhet. Samtidig konkluderte man med at faren for massiv storkrig i Europa ikke lenger var realistisk (*Stortinget*, 1993, s.11).

Isteden introduserte man tre nye hovedscenarier, strategisk overfall, invasjonangrep i nord med isolert anslag i sør og fredskriser. De to første scenarioene beskrev en situasjon hvor landet ble utsatt for et begrenset og avgrenset invasjonangrep i nord ikke lenger sør enn Ofothalvøya, og mindre anslag i sør. Angrepet ville kunne komme overaskende, siden fienden uansett kun ville benytte seg av et mindre antall styrker i kombinasjon med presisjonsvåpen. Det tredje og siste scenarioet beskrev såkalte fredskriser. Eksempler på disse situasjonene kunne være miljø- og naturkatastrofer, industriulykker, forsyningskriser, radioaktivt nedfall og omfattende branner og eksplosjoner

(*Stortinget*, 1993). Med dette scenarioet brøt man diametralt fra grunnlaget for opprettelsen og utviklingen av totalforsvaret under den kalde krigen; et massivt militært angrep der hele samfunnet blir direkte eller indirekte berørt. De nye scenarioene beskrev isteden situasjoner der bare deler av landet ville utsettes for total krig, mens resten av landet kun vil utsettes for mindre sabotasje angrep, og målrettede angrep med presisjonsvåpen som ikke utgjorde vesentlig fare for sivilbefolkningen som helhet (*Stortinget*, 1993). Som en konsekvens av den nye trusselvurderingen endret også den generelle betydningen av ordet krig seg i rammen av totalforsvaret. Der krig under den kalde krigen i ytterste konsekvens betød massivt angrep med bruk av masseødeleggelsesvåpen, innebar nå krig et begrenset geografisk angrep med bruk av presisjonsvåpen som bare indirekte ville påvirke størsteparten av den sivile befolkningen som bodde sør i landet.

Videreføringen av utgangspunktet i st. mld. 24 skulle ikke bare føre til den drastiske endringen av trusselbildet, men også endre selve måten man så på trusselbegrepet. Tradisjonelt var det Forsvarets vurderinger av Norges sikkerhetspolitiske situasjon i forhold til definerte motstandere som lå til grunn for den sivile beredskapen. Samtidig hadde utviklingen av samfunnet gjort det mer effektivt og strømlinjeformet, men samtidig også mer sårbart. I større grad enn før kunne forstyrrelser av for eksempel elektrisitet, vannforsyning og telekommunikasjon, lamme store deler av samfunnet. Frem til nå hadde forsvarets trusselvurderinger også vært utgangspunktet for den sivile beredskapen (*Stortinget*, 1993, s. 7). Med det nye delte fokuset på utnyttelse av nasjonens beredskap i både krig og fred, mente man at Forsvarets trusselvurdering var for snever. Selve begrepet trusselvurdering ble heller ikke ansett som dekkende som grunnlag for utviklingen av fremtidens sivile beredskap, isteden mente myndighetene at risiko skulle erstatte ordet trussel. Risikovurdering skulle i fremtiden være en fellesbetegnelse på alle typer risiko, både sikkerhetspolitiske som sa noe om sannsynligheten for krig, og fredsrelaterte som vurderte sannsynligheten for og konsekvensen av katastrofer og uønskede hendelser i fred (*Stortinget*, 1992a, s. 32). Som en konsekvens av dette ble det bestemt at samfunnets sårbarheter skulle kartlegges i fredstid, gjennom såkalte risiko og sårbarhetsanalyser. Man mente at slike analyser ville påvise behov for ansvarsavklaring, samordning og samarbeid (*Stortinget*, 1993, s. 15).

De overnevnte tiltakene fremstår som fornuftige tiltak, både alene og samlet sett. De var en konsekvens av den sikkerhetspolitiske situasjonen, identifisert suboptimal organisering og drift, samt en imøtegåelse av et samfunn i utvikling som ble stadig mer sårbart. Tiltakene var forankret i erfaringer den sivile beredskapen gjorde seg under den kalde krigen, erfaringer som nå var modne for videre etter gåelse. I praksis innebar disse tiltakene at man, til forskjell fra beredskapen under den kalde krigen, nå delte arbeidet med beredskapsbygging til å sikre det sårbare samfunnet i fred, samtidig som man opprettholdt en beredskap for en ny type krig, som ikke lenger var total. Med dette var også argumentet for prioriteringer snudd. I denne langtidsplanen argumenterte man for at den beste måten man bygde beredskap, for både krig og fred, var å fokusere mer på fredstidsberedskapen.

5.4 Innovative løsninger på gamle og nye problemer

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet er denne oppgaven uenig med forsvarskommisjonens påstand om at Totalforsvaret forvitret etter den kalde krigens slutt. Det står riktig nok også i rapporten at det først og fremst var øvelsene og systemene til støtte for Forsvaret som forvitret:

«Da faren for total krig falt bort med slutten av den kalde krig, falt også behovet for totalforsvaret i bredt omfang bort. Etter den kalde krigens slutt fikk beredskap for fredstidskriser mer oppmerksomhet i Norge. Mest vekt ble nå lagt på at Forsvaret skulle bidra til å sikre et stadig mer sårbart samfunn, mot både menneskeskapt og naturskapt trusler og hendelser. Planverket ble ikke holdt ved like, og i løpet av 1990-årene gikk konseptet nesten helt i glemmeboken. Lovverket som regulerte totalforsvaret besto, men systemene og øvelsene for sivil støtte til Forsvaret forvitret gradvis.» (NOU 2023: 14, 2023, s. 41)

I hvilken grad planverket for totalforsvarskonseptet ble oppdatert og vedlikeholdt, er sannsynligvis gardert informasjon, og om ikke annet lite forsket på. Samtidig ligger det heller ikke innenfor rammen av denne oppgaven å vurdere i hvilken grad det gamle totalforsvarskonseptet fra den kalde krig, ble videreført etter den kalde krigens slutt. At det ble gjort endringer er nettopp hele premisset for min undersøkelse, derfor er også et av denne oppgavens poenger er å se på hvordan disse endringene skjedde. Som rapporten påpeker selv, gikk man i samme tidsrom gradvis over fra ett invasjonforsvar til et innsatsforsvar (NOU 2023: 14, 2023, s. 47). Således ville det fremstått som meget spesielt dersom den andre delen av Totalforsvaret, den sivile beredskapen, ikke også gjennomgikk endringer i tråd med den sikkerhetspolitiske- og samfunnets utvikling generelt.

Dette kapitlet viser nettopp at denne utviklingen var i takt med de geopolitiske endringene, og med de nye utfordringene landet stod ovenfor etter den kalde krigens slutt. Ikke bare tilpasset myndighetene den sivile beredskapen til de samfunnsmessige strukturelle utviklingstrekkene, de tilpasset også beredskapen til helt nye sikkerhetsmessige utfordringer. Utviklingen stod i tillegg på et solid akademisk grunnlag i en tid der forskere redefinerte sikkerhetsbegrepet, og ble viet betydelig oppmerksomhet i offentlige utredninger og fra politikere generelt. Endringene i den sivile beredskap hensyntok også de erfaringer styresmaktene hadde gjort seg under den kalde krig. Selv om den betydelige økonomiske utfordringen beredskapen var i på 1980-tallet ikke ble eksplisitt nevnt i offentlige dokumenter, var myndighetene opptatt av å bygge en sivil beredskap som ikke bare ga tilsvar til ambisjonene, men som samtidig hensyntok de økonomiske rammene. I en tid der Norge, og NATO for den saks skyld, ikke lenger stod ovenfor faren for total krig, fremstår også beslutningen med å skifte fokuset over på at den militære beredskapen i større grad skal støtte den sivile, som en rasjonell vurdering.

Den sivile beredskapen forvitret ikke, den ble bare helt annerledes enn det den hadde vært. Beredskapen utviklet seg etter et paradigmeskifte i den geopolitiske verdensordningen, i så måte kan det kanskje være verdt å merke seg at de vurderinger styresmaktene gjorde seg i denne perioden ikke var ett resultat av unnfallenhet: «Bruk av masseødeleggelsesvåpen i terrorisme er en annen mulig trussel. Det er viktig å identifisere og rette innsatsen mot den type virksomhet som kan forårsake kriser, samt eventuelle følger av ulike hendelser.» (*Et sårbart samfunn*, 2000, s. 7). I dette tilfellet, fremstår rapportens søkelys på fremtidige utfordringer som meget fremsynt med tanke på hendelsene som utspilte seg i USA et drøyt år senere.

6 Konklusjon

6.1 Oppsummering

Denne studien er relevant fordi den setter søkelys på en vesentlig del av vårt forsvarskonsept, den sivile beredskapen. Uten balanse mellom den sivile og militære beredskapen, vil ikke nasjonen lenger ha et fungerende Totalforsvar. I løpet av 2023 vil også myndighetene legge frem to rapporter fra henholdsvis Forsvarskommissjonen og Totalberedskapskommissjonen. Den første er allerede utgitt, mens den andre forventes utgitt i løpet av våren 2023. Det er disse rapportene som gir beslutningsgrunnlag for den fremtidige innretningen av Norges militære og sivile beredskap, både i rammen av samfunnssikkerhet og ikke minst statsikkerhet. Det er da også vesentlig at grunnlaget i disse rapportene er mest mulig presise, slik at beslutninger om endringer skjer fra et så kvalitativt godt grunnlag som mulig. Derfor er også oppgavens problemformulering og utledede forskningsspørsmål relevante. Fordi den endrer den gjengse oppfatning av statusen på den sivile beredskapen før den kalde krigens slutt, og ikke minst hvordan denne endringen foregikk.

Endringene var en konsekvens av flere indre og ytre krefter, som i sum representerte et behov for endring. Allerede før den kalde krigens slutt anerkjente myndighetene behovet for å senke ambisjonsnivået for den sivile beredskapen. Medvirkende årsaker til dette var ytre krefter i form av globalisering med innførselen av ny og dyr teknologi, nye sikkerhetspolitiske utfordringer og nye logistiske konsepter og løsninger. I tillegg ble beredskapen påvirket av høyrebølgen som gjorde sitt inntok i Norsk politikk medio 70- og utover 80-tallet. Dette førte blant annet til privatiseringen av sentrale deler av det som en gang var offentlige institusjoner i den sivile beredskap. Men den sterkeste indre påvirkningskraften var den svake økonomiske tildelingen. Det var på slutten av 1980-tallet en grov underfinansiering som sannsynligvis hadde bygget seg opp over tid. Dette innebar at beredskapen hadde behov for totalt sett mer enn en dobling av rammetildelingene de neste 100 årene i tillegg til økte drifts- og vedlikeholdskostnader. Da det fremsto som fullstendig urealistisk med det skisserte behovet for ekstra rammetildelinger, var senking av ambisjonsnivået eneste mulighet. Dette betyr at

påstanden om at slutten på den kalde krigen var grunnen til at den sivile beredskapen endret seg, er feil. I det minste er den så upresis at den bør korrigeres. Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen var snarere enn retningsgiver for endring, enn hovedårsaken til endringen. Jeg mener dette er et vesentlig funn fordi det gir en indikator på at en altomfattende sivil beredskap, på linje med den totalforsvarskonseptet hadde behov for under den kalde krigen, sannsynligvis ikke var mer enn en god plan som ikke lot seg gjennomføre. Dette er trolig nyttig for våre beslutningstakere å vite om, dersom de velger å se på totalforsvarskonseptet i et historisk perspektiv. Norge beveger seg nå tilbake til en sikkerhetspolitisk situasjon hvor NATO artikkel 5 operasjoner lanseres som reelle scenarier:

«Norge er i en ny sikkerhetspolitisk situasjon der vi må ta høyde for at vi kommer til å stå i alvorlige kriser oftere. Dette gjelder både hendelser av sikkerhetspolitisk karakter som kan omfattes av NATOs artikkel 5, men også en rekke andre mulige situasjoner som ligger under dette nivået.» (NOU 2023: 14, 2023, s. 276)

Dersom man i den sammenheng velger å se på det historiske faktagrunnlaget, bør de økonomiske utfordringene ved datidens sivile beredskap, om ikke annet komme tydeligere frem.

Når det gjelder hvordan endringene av den sivile beredskapen faktisk ble gjennomført etter den kalde krigens slutt, er det også her behov for en nyansering av den alminnelige oppfatning blant forskere og offentlighetspersoner. Endringene var en konsekvens av den sikkerhetspolitiske situasjonen, identifisert ugunstig organisering og drift, samt en erkjennelse av et samfunn i utvikling som ble stadig mer sårbart. Tiltakene var forankret i erfaringer den sivile beredskapen gjorde seg under den kalde krigen, erfaringer som nå var modne for videre ettergåelse. I praksis innebar disse tiltakene at man, til forskjell fra beredskapen under den kalde krigen, nå delte arbeidet med beredskapsbygging til å sikre det sårbare samfunnet i fred, samtidig som man opprettholdt en beredskap for en ny type krig, som ikke lenger var total. Dette var ellers også helt i tråd med de rådende trusselvurderingene utover 1990-tallet. I tillegg til disse erfaringsbaserte endringene, skjedde endringene på et sterkt akademisk grunnlag. Myndigheten utviklet den sivile beredskapen nært knyttet til forskningsmiljøene hos FFI og Høgskolen i Stavanger. At den sivile beredskapen lyttet til den akademiske forskningen kommer tydelig frem ved at prosesser, begreper og uttrykk identifisert i forskning, også er å se i offentlige politiske dokumenter (*Et sårbart samfunn*, 2000, s. 286). kombinasjonen av akademisk, erfaringsbasert og situasjonstilpasset endring tilsier at den sivile beredskapens skiftende fokus etter den kalde krigens slutt, ikke var et resultat av unnfalighet eller tilfeldigheter. Den var styrt av så vel teori som praksis. I så fall kan det hende styresmaktene har noe å lære av disse prosessene når de nå på nytt skal revurdere, endre eller tilpasse totalforsvarskonseptet. Dersom de velger å se på det historiske grunnlaget, viser min forskning at omleggingen av den sivile beredskap var en styrt prosess, i tråd med omgivelsene.

I forsvarskommisjonens nylige fremlagte rapport står det klart beskrevet at den militære delen av totalforsvaret har behov for økonomiske tildelinger uten sidestykke i Norge. I rapporten kommer det også frem at det er betydelige gap mellom økonomiske rammer og ambisjoner:

«Forsvarsevnen må styrkes, og en omfattende økonomisk satsing på sikkerhet, forsvar og beredskap er en grunnleggende forutsetning for å få dette til. Forsvarskommisjonen konstaterer at det er et betydelig gap mellom den økonomiske opptrappingen i gjeldende langtidsplan og gjeldende ambisjonsnivå. Dersom det ikke tilføres betydelige ressurser vil det føre til en gradvis reduksjon av norsk sikkerhet og nasjonal handlefrihet i årene som kommer. Gjeldende ambisjonsnivå er heller ikke tilstrekkelig for å bygge opp den forsvarsevnen som er nødvendig for å møte sikkerhetsutfordringene de neste årene» (NOU 2023: 14, 2023, s. 295)

Budskapet i dette sitatet er tilforlatelig likt det som stod i langtidsplanen for den svilte beredskap fra 1989, i alle fall budskapet om skjevheter mellom resurser og ambisjoner (*Stortinget*, 1988, s. 5). Det gjenstår å se om myndighetene velger å øke det økonomiske handlingsrommet, eller endre ambisjonsnivået. I alle fall håper jeg avgjørelsen gjøres på et nyansert historisk grunnlag, og ikke på etablerte sannheter.

6.2 Konklusjon om videre forskning

Søkelyset på denne oppgaven har vært å se nærmere på totalforsvaret i perioden før og etter oppløsningen av den kalde krigen, og derigjennom se om ambisjonsnivået som omfatter den sivile beredskapen forut for den kalde krigen ble redusert og om denne var styrt og under kontroll. Min oppgave går verken bredt nok eller nok i dybden til å være uttømmende for alt som er interessant å se på i omfanget av en eventuell full mobilisering av ett samfunn som Norge, og om totalforsvarskonseptet faktisk var realiserbart. Gjennom mitt arbeide har jeg berørt og blitt oppmerksom på flere områder som omhandler totalforsvaret som kan være relevant å utforske nærmere.

Ett relevant tema for videre forskning kan være å se det totale bildet av samfunnets ressurser og prioriteringer. Det synes ganske klart at den sivile beredskapen ikke vies like stor oppmerksomhet som den militære, og herunder at det heller ikke harmoniseres og gjenspeiles gjennom ressurstilinger. Det kan derfor være av samfunnsinteresse å se på årsaksforhold til dette, og om tiltak gjennom endret styring og organisering vil kunne bidra til å endre dette. Kanskje vil utvikling av en doktrine for totalforsvaret i Norge være en hensiktsmessig tilnærming for bedre styring av ambisjonsnivået for alle områder innen totalforsvaret som er gjensidig avhengig av hverandre.

Ett annet tema er å se på utvikling av totalforsvaret i en utvider kontekst. All sannsynlighet tilsier at Sverige i nær fremtid innlemmes som fullverdig medlem i NATO. Dette legger rammene for et enda nærmere sikkerhetspolitisk samarbeid på den militær siden, men kan også skape muligheter for ett

utvidet samarbeid innenfor sivil understøttelse og beredskap. Både Sverige og Norge er relativt små land med begrensede ressurser, og det kan være interessant på se på om det kan ligge noen muligheter å trekke veksler på hverandres sivile beredskap, både i krise og krig.

Litteraturliste

Alekhina, V., & Yoshino, N. (2018). *Impact of World Oil Prices on an Energy Exporting Economy Including Monetary Policy*.

BAS 1.pdf. (u.å.). Hentet 13. april 2023, fra <https://ffipublikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/1480/97-01459.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Beredskapsutvalget, & Anger, E. (1979). Sivilt beredskap: Utredning nr. 2 fra Beredskapsutvalget, oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon av 13. september 1974. I *Norbok*. Universitetsforlaget. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2012112308069

Bjerga, K. I., Thomstad, A. B., Håkenstad, M., Endregard, M., Listou, T., Johansen, S. R., & Romarheim, A. G. (Anders G. (2019). Det nye totalforsvaret. I P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Norbok*. Gyldendal. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020042448094

Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 67(3), 431–451. <https://doi.org/10.2307/2621945>

Ekstraordinære beredskapstiltak. (1948, november 19). https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1948&paid=2&wid=a&psid=DIVL1759&pgid=a_1409&s=True

Eriksen, E. O. (2008). Norges demokratiske underskudd. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 25(4), 368–377. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3053-2008-04-07>

Ersland, G. A., Kollhøj, J. P., & Norge: Forsvarets overkommando: Presse- og informasjonsavdelingen. (1999). Forsvaret: Fra leidang til totalforsvar. I *Norbok* (Bokmål[utg.]. Gyldendal undervisning. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2010121520001

Et sårbart samfunn. (2000, juli 4).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/1c557161b3884335b4f9b89bbd32b27e/no/pdfa/nou200020000024000dddpdfa.pdf>

FFI. (1997, mars 20). *BAS*. <https://publications.ffi.no/nb/item/asset/dspace:2776/97-01459.pdf>

Forsvarskommisjonen. (2022, januar 28). *Forsvarskommisjonen*.

<https://forsvarskommisjonen.no/>

Furre, B., & Dimola, U. T. (1999). Norsk historie 1914-2000: Industrisamfunnet - frå vokstervisse til framtidstvil. I *Norsk historie* (Ny utg.). Oslo : Samlaget, 1999-2000. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2010061520004

Grimnes, O. K. (2018). Norge under andre verdenskrig: 1939-1945. I *Norbok*. Aschehoug.

https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2021100148015

Historia til Sivilforsvaret. (u.å.). Sivilforsvaret. Hentet 7. mars 2023, fra

<https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/historia-til-sivilforsvaret/>

Industristedsutvalget, & Buvik, M. (1983). Problemer og muligheter på ensidige industristeder. I *Norbok*. Universitetsforlaget. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007071700050

Innlegg: Økt militær beredskap gjennom maritimt samarbeid. (2022, april 28). www.dn.no.

<https://www.dn.no/innlegg/krigen-i-ukraina/forsvaret/trident-juncture/innlegg-okt-militar-beredskap-gjennom-maritimt-samarbeid/2-1-1208623>

Lov om forsynings- og beredskapstiltak—Lovdata. (1956, desember 14).

<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1956-12-14-7>

Lov om helsemessig beredskap—Lovdata. (1955, desember 2).

<https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1955-12-02-2>

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret

[sivilforsvarsloven]—Lovdata. (1953, juli 17).

https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1953-07-17-9#KAPITTEL_7

Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven]—

Lovdata. (1950, desember 15). https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7#KAPITTEL_3

NATO. (1989). *European security: The end if architecture and the new NATO.* European

security: the end if architecture and the new NA TO.

[https://watermark.silverchair.com/ia-72-4-](https://watermark.silverchair.com/ia-72-4-751.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAt4wggLaBkgqhkiG9w0BBwagggLLMIICxwIBADCCAsAGCSqGSib3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMXf-aOzeMwR1Omw4kAgEQgIICkZh8UEcOXP5Un3_ZNPBEZiCWzhWbRitTrVBLzFzWQqsOb_YliwtKJ4b6ks8nbVCUVX2ozf-EeeGwRcz6Q0gkwHGS0KQ0cfY2G1kNLwvyFcnrP75Q5ye6RI_3ZYso8O76dVQrCiIvIQ7bUN61Z-9hI1Oej07av-)

[751.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAt4wggLaBkgqhkiG9w0BBwagggLLMIICxwIBADCCAsAGCSqGSib3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMXf-](https://watermark.silverchair.com/ia-72-4-751.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAt4wggLaBkgqhkiG9w0BBwagggLLMIICxwIBADCCAsAGCSqGSib3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMXf-aOzeMwR1Omw4kAgEQgIICkZh8UEcOXP5Un3_ZNPBEZiCWzhWbRitTrVBLzFzWQqsOb_YliwtKJ4b6ks8nbVCUVX2ozf-EeeGwRcz6Q0gkwHGS0KQ0cfY2G1kNLwvyFcnrP75Q5ye6RI_3ZYso8O76dVQrCiIvIQ7bUN61Z-9hI1Oej07av-)

[aOzeMwR1Omw4kAgEQgIICkZh8UEcOXP5Un3_ZNPBEZiCWzhWbRitTrVBLzFzWQqsOb_YliwtKJ4b6ks8nbVCUVX2ozf-](https://watermark.silverchair.com/ia-72-4-751.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAt4wggLaBkgqhkiG9w0BBwagggLLMIICxwIBADCCAsAGCSqGSib3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMXf-aOzeMwR1Omw4kAgEQgIICkZh8UEcOXP5Un3_ZNPBEZiCWzhWbRitTrVBLzFzWQqsOb_YliwtKJ4b6ks8nbVCUVX2ozf-EeeGwRcz6Q0gkwHGS0KQ0cfY2G1kNLwvyFcnrP75Q5ye6RI_3ZYso8O76dVQrCiIvIQ7bUN61Z-9hI1Oej07av-)

[EeeGwRcz6Q0gkwHGS0KQ0cfY2G1kNLwvyFcnrP75Q5ye6RI_3ZYso8O76dVQrCiIvIQ7bUN61Z-9hI1Oej07av-](https://watermark.silverchair.com/ia-72-4-751.pdf?token=AQECAHi208BE49Ooan9kKhW_Ercy7Dm3ZL_9Cf3qfKAc485ysgAAAt4wggLaBkgqhkiG9w0BBwagggLLMIICxwIBADCCAsAGCSqGSib3DQEHATAeBglghkgBZQMEAS4wEQQMXf-aOzeMwR1Omw4kAgEQgIICkZh8UEcOXP5Un3_ZNPBEZiCWzhWbRitTrVBLzFzWQqsOb_YliwtKJ4b6ks8nbVCUVX2ozf-EeeGwRcz6Q0gkwHGS0KQ0cfY2G1kNLwvyFcnrP75Q5ye6RI_3ZYso8O76dVQrCiIvIQ7bUN61Z-9hI1Oej07av-)

fEmByEhhdBYaYKX1OTryUMqz6cW4JBsxoJFYJrH0bVVaKv_D0JgYHxX6YZ-
0oIm5HiRXUI4aFWP6x3AeVDwfZ0nMaq9zORCXMJFg5oNG2HclEMXw_0-
9SZXp9Actae1DBARgljrDul5mzj1p_XlCXUiwRyHX3h-
KDrjMpAY2GvE1kAN8uw6KXIRusCjOJTqBAVC6tWal4NDdRpfGYwOHVhhEPYIbzi4eTYE
TFi2AmGKTYTz4E1e5AtFH3q7zRLrcYyIJZQuTXKfszB4Y7guELvsd8e9V9Qe5T9B3jDOOv
C8c4uEz499hPtMdQ63OKNL0rLVRL4TzvYbdJFR6iiLj02lGo9B9_x6uec6aziEuq2m7j0H1
uVP07_OhAxPcligheUlgdyfrrj65nn63KXjdmiAiblk4nUa8q6VkwvjQvPHn1_InVq2qm0d
MdpOAn1noJ7rRaMDq4wmY2N1m2qb-
kpY1MejXCs4xM7jaGVHaHWFwOChNNWhZj4H0V8oKUnhX_qOkTrp3mdFkKoawdTtq
yRjFZER1NMh-h-VkUrJtbGkj_s-zRT71BSuxUu1i-
iyZ7MUAktSKwOExVIFbiTP6zAKJc9D1yqedQ02IR2OxfuQcExRn6XXo-
B4srYJWYk4aF2a7up4mWdzol_hluz7TI_I3sR6_Smc8S-
h0w7V6dxle9qgKgbmzqxVVGmxQH0qwowrtDdYcNRT8ncQ

Nordic Societal Security | Convergence and Divergence | Sebastian Lars. (2021).

<https://www.taylorfrancis.com/pdfviewer/>

Norge: Direktoratet for sivilt beredskap. (1984). *Norges sivile beredskap*. Direktoratet for
sivilt beredskap. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2016040708150

Norgeshistorie, O., & Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH) ved U. (2019,
januar 31). *Kildekritikk og kildegransking—Norgeshistorie*.

[https://www.norgeshistorie.no/studere-fortid/historie/2042-Kildekritikk-og-
kildegransking.html](https://www.norgeshistorie.no/studere-fortid/historie/2042-Kildekritikk-og-kildegransking.html)

Notaker, H. (2012). Høyres historie 1975-2005: Opprør og moderasjon. I *Norbok*. Cappelen
Damm. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018020248227

Notaker, H. (2023). Høyrebølgen. I *Store norske leksikon*.

<https://snl.no/H%C3%B8yreb%C3%B8lgen>

NOU 2023: 14. (2023, mai 3).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>

Petersson, A. J. T. & Norges forsvarsforening. (1961). Norges forsvarsforening: 1886, 22. mai, 1961 : totalforsvaret. I *Norbok*. Kildahl. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007050201006

Plan for en første reising av Norges forsvar. (1946, september 13). Plan for en første reising

av Norges forsvar. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1945-46&paid=2&wid=a&psid=DIVL2274&s=False&pgid=a_2050

politidepartementet, J. (1998, april 3). *St.meld. Nr. 25 (1997-98)* [Stortingsmelding]. 012005-040001; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-25-1997-98-/id191572/>

politidepartementet, J. (2006, april 5). *NOU 2006: 6* [NOU]. 012001-020038; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2006-6/id157408/>

Slotten, A. (2022, mars 11). – *Ingen overdrivelse å kalle dette en enorm endring*. NRK.

https://www.nrk.no/norge/_ingen-overdrivelse-a-kalle-dette-en-enorm-endring-1.15882594

Stortinget. (1970). St. prp. 73. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1969-70&paid=2&wid=a&psid=DIVL808>

Stortinget. (1981, april 1). st. meld. nr. 77. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1980-81&paid=3&wid=e&psid=DIVL342>

Stortinget. (1988, 89). St. mld. 52. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1988-89&paid=3&wid=d&psid=DIVL1503&s=True>

Stortinget. (1992a, 93). St.meld. nr. 24. https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=b&psid=DIVL856&s=True&pgid=b_1213

Stortinget. (1992b, 93). ST. meld. nr. 16. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1992-93&paid=3&wid=b&psid=DIVL484>

Stortinget. (1993, 94). St. mld. nr.48. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjonar/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1993-94&paid=3&wid=e&psid=DIVL581>

Sørli, S., & Rønne, H. K. (2006). Hele folket i forsvar: Totalforsvaret i Norge frem til 1970. I *Norbok*. Unipub. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2012011808174

The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance | Arms Control Association. (u.å.). Hentet 15. mai 2023, fra <https://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty>

The Machine That Changed the World (BOK). (1990). <https://www.platekompaniet.no/bok/the-machine-that-changed-the-world-daniel-roos/>

Totalberedskapskommisjonen. (2022, februar 10). *Totalberedskapskommisjonen*.

<https://totalberedskapskommisjonen.no/>

Totalforsvaret i praksis. (2022). I G. F. Rongved & P. M. Norheim-Martinsen (Red.), *Norbok*

(1. utgave). Gyldendal. <https://urn.nb.no/URN:NBN:no->

[nb_pliktmonografi_000008026](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_pliktmonografi_000008026)

Vedlegg