

2020

# Samvirke og Gjensidig Støtte:

Utfordringer i det regionale og lokale totalforsvaret i Rogaland



Karoline Høyme Einang

15.06.2020





Universitetet  
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

## MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: Master i Samfunnssikkerhet	Vårsemesteret 2020  Åpen
Forfatter: Karoline Høyme Einang	..... (signatur forfatter)
Fagansvarlig/Veileder: Riana Steen	
Tittel på masteroppgaven: Samvirke og gjensidig støtte: utfordringer i det regionale og lokale totalforsvaret i Rogaland  Engelsk tittel: Coordination and Support: Challenges in the Regional and Local Total-Defence of Rogaland County.	
Studiepoeng: 30	
Emneord: <i>Totalforsvar</i> <i>Samfunnssikkerhet</i> <i>Krise</i> <i>Krisehåndtering</i>	Sidetall: 76 + vedlegg/annet: 99  Stavanger, 15. juni 2020

Forside for masteroppgave  
Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet



## Innhold

Liste over figurer.....	iv
Liste over tabeller.....	v
Oversikt over forkortelser.....	vi
Forord.....	vii
Sammendrag.....	viii
1.0 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	2
1.2 Avgrensning.....	3
1.3 Oppgavens oppbygging.....	4
2.0 Bakgrunn.....	6
2.1 Totalforsvar.....	6
2.1.1 Den militære dimensjonen.....	7
2.1.2 Den sivile dimensjonen.....	7
2.1.3 Den psykologiske og informative dimensjonen.....	8
2.2 Totalforsvar i Norge: historisk utvikling og organisering.....	9
3.0 Teori.....	15
3.1 Samfunnssikkerhet.....	15
3.2 Beredskap.....	17
3.3 Krise.....	19
3.3.1 Krisetypologier.....	21
3.3.2 Krisehåndtering.....	22
3.4 Samvirke.....	24
3.5 Sammendrag av teori.....	27
4.0 Metode.....	29
4.1 Forskningsdesign.....	29
4.2 Datainnsamling: kvalitativ tilnærming.....	31
4.3 Kvalitativ analyse.....	32
4.3.1 Dokumentanalyse.....	32
4.3.2 Forskningsintervju.....	34
4.4 Reliabilitet og validitet.....	37
5.0 Presentasjon av empiri.....	39

5.1	FS1: Hva er HV-08 sine oppgaver og forpliktelser som en del av totalforsvaret i Norge?	39
5.1.1	Oppsummering hovedfunn FS1 .....	42
5.2	FS2: Hvordan arbeider HV-08 med samvirket mellom sivile og militære aktører i henhold til totalforsvarskonseptet?.....	43
5.2.1	Oppsummering hovedfunn FS2 .....	46
5.3	FS3: Hva skal til for at HV-08 stiller sine ressurser til disposisjon ved en ikke-militær krise? 47	
5.3.1	Sivile beredskapsressurser i Rogaland .....	53
5.3.2	HV-08s ressurser .....	57
5.3.3	Beredskapshendelser Rogaland.....	59
5.3.4	Oppsummering av hovedfunn FS3.....	65
6.0	Drøfting.....	66
6.1	Drøfting av mulige utfordringer HV-08 kan møte i forbindelse med samvirke med sivile aktører.....	66
6.2	Drøftinger av mulige utfordringer som kan oppstå ved bruk av HV-08s beredskapsressurser i utvalgte krisesituasjoner.....	68
6.3	Drøfting av utfordringer i forbindelse med primære og ekstraordinære oppgaver i HV-08	73
7.0	Konkluderende tanker.....	75
	Referanser .....	77
	Vedlegg 1: intervjuguide .....	83
	Vedlegg 2: oppfølgingsspørsmål intervju.....	85
	Vedlegg 3: samtykkeskjema .....	86

## Liste over figurer

Figur 1: Forhold mellom dimensjoner i totalforsvarskonseptet.....	9
Figur 2: Det moderne totalforsvaret skal kunne håndtere hendelser i hele krisespekteret. Via Daae (2017).....	11
Figur 3: Organisering av totalforsvaret i Norge.....	12
Figur 4: samfunnssikkerhet og andre sikkerhetsrelaterte områder. Via Engen et.al. 2017, s. 39 .....	16
Figur 5: beredskapsledelsesnivåene. Hentet fra Lunde 2019, s. 94 .....	18
Figur 6: Krisefaser, hentet fra Engen et.al. 2017 .....	20
Figur 7: Krisetyper basert på utviklings- og avslutningshastighet (Engen, et al., 2017, s. 277) .....	21
Figur 8: organisering av akutt krisehåndtering i Norge, basert på figur fra (Njå, Sommer, Rake, & Braut, 2020, s. 120) .....	24
Figur 9: Vertikal informasjonsutveksling og horisontal koordinering mellom organisasjoner og hierarkiske nivåer. Basert på Engen et.al. 2017, s. 311 .....	25
Figur 10: Fra fenomen til case .....	29
Figur 11: Forskningsdesign.....	31
Figur 12: Fylkesberedskapsrådet i Rogaland. Hentet fra (Fylkesmannen i Rogaland, 2018) ..	43
Figur 13: Flytskjema for anmodning om bistand fra Forsvaret. Tilsendt av HV-08. ....	51
Figur 14: risikomatrise over utvalgte hendelser, basert på fylkesROS Rogaland (2018) s. V .	60
Figur 15: Matrise for ressurs mannskap .....	62
Figur 16: Matrise for ressurs materiell .....	62
Figur 17: Matrise for ressurs kompetanse.....	63
Figur 18: Hendelser kategorisert i krisetyper. Sammenfattet oversikt over ressursknapphet. .	70

## Liste over tabeller

Tabell 1: Oppgavens oppbygning .....	4
Tabell 2: sammendrag teori .....	27
Tabell 3: Dokumentanalyse .....	33
Tabell 4: Oversikt over dato og tema for intervjuer .....	36
Tabell 5: Plikter og ansvar HV-08 .....	42
Tabell 6: Oppsummering hovedfunn FS2.....	46
Tabell 7: Oppsummering av sivile beredskapsressurser.....	56
Tabell 8: Oppsummering ressurser HV-08.....	59
Tabell 9: Oppsummering hovedfunn FS3.....	65



## Oversikt over forkortelser

<b>BFF</b>	Beredskapssystem For Forsvaret
<b>DSB</b>	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
<b>FD</b>	Forsvarsdepartementet
<b>FM</b>	Fylkesmann
<b>FORF</b>	Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum
<b>FOH</b>	Forsvarets Operative Hovedkvarter
<b>FST</b>	Forsvarets Sikkerhetstjeneste
<b>HRS</b>	Hovedredningssentral
<b>HRS-S</b>	Hovedredningssentral Sør
<b>HV-08</b>	Agder og Rogaland Heimevernsdistrikt
<b>HV</b>	Heimevernet
<b>JD</b>	Justisdepartementet
<b>LRS</b>	Lokal Redningssentral
<b>LTA</b>	Lokalt Territorielt Ansvar
<b>NSM</b>	Nasjonale Sikkerhetsmyndighet
<b>POD</b>	Politidirektoratet
<b>PST</b>	Politiets Sikkerhetstjeneste
<b>RAR</b>	Rogaland Alpine Redningsgruppe
<b>SBS</b>	Sivilt Beredskapssystem
<b>UD</b>	Utenriksdepartementet

## Forord

Ingenting er så vondt at det ikke er godt for noe. Det er i alle fall uttrykket som er blitt gjentatt mer eller mindre som en mantra gjennom utarbeidelsen av denne masteroppgaven. Det har vært en spesiell tid. Utbruddet av COVID-19 viruset, med den påfølgende nedstengingen av landet, har gjort at både jeg og flere av mine klassekamerater har måttet gjøre større og mindre endringer på de planene vi hadde for masteroppgavene våre. Jeg tror de færreste har endt opp med den oppgaven de opprinnelig hadde sett for seg. Men til tross for alt som har skjedd ble oppgaven ferdig til slutt. Det hadde ikke skjedd om det ikke hadde vært for god hjelp fra både venner, klassekamerater, veileder og respondent fra HV-08.

En stor takk rettes til gode venner og klassekamerater jeg har fått de to siste årene. Månen til støttende og festlig gjeng skal man lete lenge etter!

Jeg vil også rette de hjerteligste takk til Riana Steen for de tilbakemeldinger, oppfølging og omsorg hun har bydd på fra dag én. Denne oppgaven hadde aldri blitt ferdig uten deg.

Til sist vil jeg takke HV-08 for å ha tatt seg tid til å stille på intervjuer og svare på alle spørsmål jeg måtte ha underveis i prosjektet. At en beredskapsorganisasjon tar seg tid til å hjelpe med en masteroppgave midt under en nasjonal krise er ingen selvfølge, og settes enormt stor pris på.

*Stavanger, 11. Juni 2020*

*Karoline Høyme Einang*

## Sammendrag

Totalforsvar innebærer i praksis at aktører med spesialiseringer i forskjellige sikkerhetsfeltene, skal arbeide sammen for å håndtere situasjoner i begge feltene. Sagt på en annen måte omhandler totalforsvar at militære aktører, med sitt fokus på statssikkerhet, skal bistå sivile aktører, med fokus på samfunnssikkerhet, og vice versa. Sivil bistand til militæret er ikke noe som er ukjent her til lands. Det var dette aspektet det opprinnelige totalforsvaret var bygget på, og kommer også i dag til uttrykk gjennom, blant annet, lov om militære rekvisisjoner (rekvisisjonsloven). Under moderniseringen av totalforsvaret som har pågått de siste årene, er det derimot blitt mer fokus på gjensidig bistand mellom de involverte aktørene. Statssikkerhetsaktører skal nå i større grad enn tidligere kunne brukes for å bistå ved hendelser som truer samfunnssikkerheten.

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvilke utfordringer som kan oppstå for de militære aktørene nettopp ved bistand i sivil krisehåndtering. Oppgaven baserer seg på samtaler med en respondent fra Agder og Rogaland Heimevernsdistrikt (HV-08) og gjennomgang av en rekke relevante dokumenter og publikasjoner om temaet. Perspektiver på samfunnssikkerhet, beredskap, kriser og samvirke utgjør det teoretiske rammeverket for oppgaven.

I forbindelse med oppgaven er det blitt avdekket en mulig utfordring i form av forskjellig forståelse av de fastsatte reglene for innvilgelse av bistand blant de sivile og de militære aktørene. Hvem som godtar eller avslår anmodninger, eller hvorvidt anmodninger gjennomgår den offisielle prosessen overhodet, avhenger av en rekke faktorer den sivile siden ikke nødvendigvis er godt nok kjent med. Andre identifiserte utfordringer knytter seg til HV-soldater med kritiske stillinger i det sivile livet. Dette er en utfordring som vil kunne gjøre seg gjeldende i tilfeller hvor disse mannskapene trengs av begge aktørene, og vil være spesielt interessant å holde et øye med fremover.

## 1.0 Innledning

Tanker om sikkerhet og hvordan en skal sikre seg selv, sine nærmeste og sine verdier mot kjente og ukjente trusler, har eksistert siden mennesker først kom sammen for å danne samfunn. Forskjellige fysiske, politiske og sosiale tiltak ment for å beskytte borgere fra ytre og indre trusler gjennom århundrene, ligger i stor grad til grunn for utformingen av samfunnet slik vi kjenner det i dag (Engen, et al., 2017). Ideen om et totalt forsvar er også et resultat av slike prosesser. Kathinka Louise Rinvik Bratberg skriver:

Alle land er sårbare. De kan rammes av både tilsiktede og utilsiktede hendelser. ... Når man arbeider med samfunnssikkerhet er det derfor helt sentralt å sørge for beredskap for begge disse type hendelser. Pandemier som covid-19, en ny type koronavirus, faller også inn i kategorien utilsiktede hendelser. Den situasjonen vi befinner oss i nå setter Norges kriseberedskap på stor prøve. Det vi nå ser er det norske totalforsvaret i praksis, der alle landets ressurser, både sivile og militære, samles for å håndtere og begrense omfanget av krisen (Bratberg, 2020).

Det nye og moderniserte totalforsvaret som har vært i arbeid de siste årene (Bjerga, et al., 2019), kan sies å ha sin årsak i nettopp denne sårbarheten Bratberg snakker om. Sårbarheter i det moderne verdenssamfunnet knytter seg til de tett koblede og komplekse systemene som ligger til grunn for at samfunnet fungerer slik det er tiltenkt (Perrow, 1999). Om et av disse systemene kollapser, kan det videre få følger for andre systemer som er avhengig av dette for å fungere optimalt. Tanken bak det moderniserte totalforsvaret er grovt sett at militære beredskapsressurser skal kunne bistå det sivile samfunnet i krisesituasjoner, eksempelvis gjennom sikring av kritisk infrastruktur og samfunnsfunksjoner. Det er snakk om bruk av militære ressurser for å håndtere problemer og hendelser knyttet til samfunnssikkerheten.

Hendelser som flommer, søk- og redningsaksjoner og branner i skog og utmark, er alle eksempler på tilfeller hvor militære ressurser fra Heimevernsavdelinger har bistått det sivile samfunnet i arbeidet med samfunnssikkerhet på lokalt og regionalt plan. I 2018 stilte soldater fra det Opplandske Heimevernsdistriktet (HV-05) opp for å bidra med å patruljere flomutsatte områder langs Lågen i Gudbrandsdalen (Brænd, 2018). I 2017 ble soldater fra Heimevernsdistrikt 17 i Finnmark ved flere anledninger kalt ut for å bistå letemannskaper i søket etter savnede turgåere (Sjøaveian, 2017). Sommeren 2018 ble 40 soldater fra Heimevernsdistrikt 08 kalt inn for å avlaste slitne brannmannskaper under slokking av

skogbranner flere steder i Agder-fylkene (NRK, 2018). Eksemplene demonstrerer tilfeller hvor det sivile beredskapsapparatet alene ikke har vært tilstrekkelig for å håndtere hendelser hvor liv og helse, eller andre samfunnsverdier, står i fare for å gå tapt. Tilfeller hvor Heimevernssoldater kalles ut for å bistå i sivile kriser er ikke spesielt for enkelte landsdeler, eller enkelte typer hendelser. Eksemplene viser til et system som brukes flittig over hele landet, fra hendelser som setter enkeltpersoners liv og helse i fare, til hendelser som kan true store materielle verdier og kritisk infrastruktur. Det er snakk om et godt brukt system, som ser ut til å fungere.

## 1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Denne masteroppgaven fokuserer på konseptet totalforsvar og vil undersøke hvordan det norske totalforsvaret er skikket til å håndtere kriser i fredstid. Som nevnt innledningsvis er det moderne samfunnet bygget opp av tett koblede og komplekse systemer. Dette innebærer blant annet at en rekke kritiske samfunnsfunksjoner er blitt så tett koplet at det å sette en av dem ut av spill også kan ha store konsekvenser for flere andre funksjoner og infrastrukturer. Disse tette koblingene og avhengighetene mellom kritiske infrastrukturer og samfunnsfunksjoner setter videre høyere krav til både nasjonalt, regionalt og lokalt beredskapsarbeid. Det må kunne sikres at de funksjonene samfunnet ikke kan klare seg uten vil kunne opprettholdes til enhver tid. I situasjoner som den Norge befinner seg i nå i skrivende stund, med det verdensomspennende utbruddet av COVID-19 viruset, settes landets totale beredskap på prøve.

Kriser i fredstid er tilfeller som, etter det tradisjonelle totalforsvarskonseptet, ikke nødvendigvis kvalifiserer for militær støtte. Utformingen av det nye totalforsvaret har på papiret endret dette. Denne masteroppgaven vil ta for seg hvordan de militære ressursene som inngår i totalforsvaret blir brukt under kriser i fredstid, og hvorvidt bruken av militære ressurser til dette formålet skaper noen form for utfordringer eller dilemmaer for de involverte aktørene. Det er valgt å ta utgangspunkt i en avgrenset del av det militære responsapparatet i Norge, nærmere bestemt Heimevernet i Agder og Rogaland, fra nå av omtalt som HV-08. Basert på dette blir problemstillingen for denne oppgaven lydende som følger:

*Hvilke utfordringer kan HV-08 møte ved bistand i sivil krisehåndtering?*

For å videre utdype problemstillingen er det i tillegg utarbeidet følgende forskningsspørsmål:

1. Hva er HV-08 sine oppgaver og forpliktelser som en del av totalforsvaret i Norge?
2. Hvordan arbeider HV-08 med samvirket mellom sivile og militære aktører i henhold til totalforsvarskonseptet?
3. Hva skal til for at HV-08 stiller sine ressurser til disposisjon ved en ikke-militær krise?

Målet med det første forskningsspørsmålet er å kartlegge nøyaktig hvilken rolle HV-08 har i totalforsvaret. Spørsmålet vil gi innsikt hvordan HV-08 som en militær avdeling spiller inn i den sivile krisehåndteringen, samt hvordan, eller hvorvidt, avdelingen forbereder seg på sivile kriser. Det forventes også at spørsmålet vil avdekke en oppgaveprioritering i HV-08. Forskningsspørsmål nummer to ser på hvordan HV-08 er med på å ivareta forholdet mellom sivile og militære aktører, hvordan dette forholdet utarter seg, og hvorvidt det arbeides aktivt med. Spørsmålet vil videre belyse hvilke sivile aktører HV-08 har et aktivt samvirke med, og på hvilke nivåer dette samvirket foregår. Å få klarhet i dette vil være nyttig for å få bedre innsikt i hvordan dynamikken i det regionale totalforsvaret ser ut. Det tredje og siste forskningsspørsmålet ser på hvilke kriterier som må være på plass for at HV-08 skal stille sine ressurser til disposisjon for sivile myndigheter. Her er det av interesse å se hvorvidt spesifikke typer kriser spiller inn på beslutningen om å innvilge støtte, og på hvilket grunnlag anmodninger om støtte kan avvises.

## 1.2 Avgrensning

Ved gjennomføring av en masteroppgave er det, grunnet begrenset tid og ressurser, nødvendig å gjennomføre en rekke avgrensninger. Temaet totalforsvar er både dypt og bredt i seg selv, så for å gjøre prosjektet mer overkommelig er det gjort en rekke begrensende valg. I første omgang er det valgt å gjøre en faglig avgrensning på hvilke funksjoner av totalforsvaret det er ønskelig å se nærmere på. Fokuset rettes mot totalforsvar som en beredskapsorganisasjon, med undersøkelsen sentrert rundt hvilke utfordringer en utvalgt aktør innenfor dette systemet kan møte på. Mer spesifikt blir det sett på hvilke utfordringer HV-08 som militær ressurs kan møte i forbindelse med ytelse av bistand til det sivile krisehåndteringsapparatet i Rogaland.

Siden HV-08s ansvarsområde strekker seg over Agder og Rogaland, er å fokusere på Rogaland fylke og deres beredskapsressurser en naturlig geografisk og organisatorisk avgrensning som er gjort. Oppgaven vil fokusere på kriser som er vurdert til å ha en relativt stor risiko for å ramme Rogaland fylke, og som har potensiale til å utgjøre store skader på menneskelige verdier,

samt til å slå ut en eller flere kritiske infrastrukturer. Det er med andre ord sakk om kriser med potensielt dramatiske følger. Hva som videre kjennetegner en krise, og som skiller dem fra andre hendelser vil bli utdypet videre i del 3.3. En videre organisatorisk avgrensning er gjort i forhold til hvilken side av totalforsvaret, den militære eller sivile, som vil fokuseres på. I denne oppgaven vil det i all hovedsak bli sett på hvordan den militære siden forbereder seg og håndterer den formen for kriser som er gjort rede for over, samt hvordan de oppfatter og aktivt arbeider med samvirket med den sivile siden. Det teoretiske rammeverket for oppgaven er avgrenset til perspektiver på beredskapsarbeid og -planlegging, samvirke mellom aktører på tvers av sektorer og sikkerhetsfelt, og krisehåndtering.

### 1.3 Oppgavens oppbygging

I det følgende vil oppgavens oppbygging presenteres. Tabell 1 viser de forskjellige delene som utgjør oppgaven, og hva som inngår i hver del.

Tabell 1: Oppgavens oppbygging

<b>Kapittel 1</b> Innledning	I dette første kapittelet vil tema for oppgaven bli presentert. Videre vil oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål presenteres og forklares. Delen avsluttes med en redegjørelse av de faglige, organisatoriske, geografiske og tematiske avgrensningene som er gjort i oppgaven.
<b>Kapittel 2</b> Bakgrunn	Kapittel 2 vil ta for seg hva totalforsvar i sin helhet er og hvordan konseptet har utviklet seg i Norge. Videre vil det gjøres en gjennomgang av hvordan totalforsvaret i Norge er organisert.
<b>Kapittel 3</b> Teori	Det tredje kapittelet presenterer de teoretiske perspektivene som ligger til grunn for videre diskusjon av innsamlet empiri. Her er det valgt å fokusere på temaene samfunnssikkerhet, krise (definisjon og typologi), beredskap (organisering og ressurser), krisehåndtering og samvirke. Delen rundes av med en oppsummerende tabell som demonstrer hvordan de forskjellige teoriene relaterer til oppgaven.
<b>Kapittel 4</b> Metode	Kapittel 4 tar for seg de metodologiske valgene som er gjort i forbindelse med innsamling og tolking av data i denne oppgaven. I første omgang vil forskningsdesignet presenteres, etterfulgt av datainnsamling og analysemetode. Avslutningsvis gjøres en gjennomgang av oppgavens reliabilitet og validitet.
<b>Kapittel 5</b> Presentasjon av empiri	Her presenteres de dataene som er samlet inn. Delen er organisert etter forskningsspørsmålene, så del 5.1 vil ta for seg empirien som svarer på FS1, 5.2 ser på FS2 og 5.3 tar for seg FS3. Denne

	inndelingen vil videre gjøre det lettere å diskutere empirien på en strukturert og hensiktsmessig måte i neste kapittel.
<b>Kapittel 6</b> Diskusjon	I denne delen diskuteres empirien presentert i det foregående kapitlet opp mot teoriene gjort rede for i kapittel 3. Målet med denne delen er å videre belyse forskningsspørsmålene og problemstillingen fra et faglig standpunkt med rot i den virkelige verden.
<b>Kapittel 7</b> Konkluderende tanker	Kapittel 7 vil avrunde oppgaven med konkluderende tanker.



## 2.0 Bakgrunn

I alle byggeprosjekter er det viktig å ha på plass et grundig og stødig fundament før man begynner med påbygg og finarbeid. Uten dette vil hele prosjektet før eller senere kollapse. Det samme prinsippet gjelder for et forskningsprosjekt. Denne delen vil derfor fokusere på nettopp å bygge et stødig fundament som skal være i stand til å bære teoretiske perspektiver, innsamlet empiri, og egne refleksjoner og argumenter. I første omgang vil konseptet totalforsvar presenteres, etterfulgt av en gjennomgang av hvordan totalforsvaret i Norge har utviklet seg fra det først ble implementert, og frem til i dag. Videre vil organiseringen av totalforsvaret i Norge presenteres, og myndighetsforholdet mellom de forskjellige involverte aktørene gjøres rede for.

### 2.1 Totalforsvar

Ideen om totalforsvar er hverken et nytt eller et enestående norsk konsept. Det kan tvert imot spores så langt tilbake som til første halvdel av det 20. århundre, og var å finne i land som Sveits, Finland og Jugoslavia, som en metode ikke-allierte småstater kunne bruke for å forsvare seg mot større militærmakter. I sin groveste form kan totalforsvar beskrives som mobilisering av en nasjons militære og sivile ressurser i møte med trusler fra andre nasjoner. Et slikt forsvar krever et omfattende samarbeid og koordinering mellom offentlig og private, militære og sivile aktører, på kryss og tvers av flere sektorer. En så omfattende koordinering vil i seg selv være utfordrende. Totalforsvar var ment til å virke avskrekkende ved å gi et bilde av en liten nasjons samlede militærmakt som større enn den i realiteten var. Dette kunne oppnås gjennom å male et bilde av en samlet nasjon hvor innbyggere kunne ta til våpen og delta som stridende, eller stille som støttene personell ved invasjon. Slike forsvar vil gjøre et potensielt angrep både kostbart og blodig for angripere. Konseptet var med andre ord ment som et defensivt tiltak for å tvinge potensielle angripere til å tenke seg nøye om før eventuelle invasjoner ble iverksatt (Berzina, 2019). Berzina (2019) deler totalforsvar inn i tre dimensjoner for å illustrere hvordan konseptet fungerer som en tilnærming til nasjonal sikkerhet. Disse er den militære dimensjonen, den sivile dimensjonen, og den informative og psykologiske dimensjonen. Berzina argumenterer for at de samlede elementene fra de tre dimensjonene vil sette en stat i stand til å opprettholde sin nasjonale sikkerhet i møte med et variert trusselbilde.

### 2.1.1 Den militære dimensjonen

Den militære dimensjonen kjennetegnes av fire hovedelementer: allmenn verneplikt, uklart skille mellom konvensjonelle og ukonvensjonelle metoder for krigføring, sammenblanding av sivile og militære funksjoner, og teknologiske fremskritt innen bevæpning (Berzina, 2019). Den første, og kanskje viktigste av disse er tilstedeværelsen av allmenn verneplikt. Sveits har lenge fungert som et forbilde på hvordan totalforsvarskonseptet kan styrke nasjonal sikkerhet ved å trene befolkningen gjennom allmenn verneplikt, dette til den grad at uttrykket «Sveits har ikke en hær, det er en hær» oppstod (Haltiner, 2003, s. 82). Det andre elementet omtaler hvordan det er vanlig at nasjoner med totalforsvar som en del av sitt nasjonale forsvar, tar i bruk forskjellige forsvarsstrategier, basert på konvensjonelle eller ukonvensjonell stridsmidler, eller en blanding av disse. Med konvensjonell krigføring menes krigføring med såkalte "vanlige" stridsmidler, i kontrast til kjemiske, biologiske eller kjernefysiske stridsmidler (Børresen J. , 2014). Det som er felles er at alle disse landene vil ha en strategi for hvordan tilgjengelige ressurser, samfunnets samlede ressurser, kan brukes mest mulig effektivt om landet skulle bli utsatt for et angrep.

Det tredje elementet tar for seg hvordan sivile og militære funksjoner i stadig større grad blandes. I møte med stadig mindre konvensjonelle trusler ser flere nasjoner seg nødt til å integrere sivile virkemidler i sin militære tilnærming. Et eksempel på dette er Finlands tilnærming til nasjonal sikkerhet. Etter den kalde krigen valgte finske myndigheter å fokusere totalforsvaret inn på ivaretagelse av samfunnets vitale funksjoner, med det mål å kunne opprettholde disse så lenge som mulig i en krigssituasjon. Disse vitale funksjonene ble satt under syv kategorier, med hver kategori underlagt en minister, med statsminister som overordnet koordinerende ansvarlig (The Security and Defence Committee, 2020). Denne modellen for militært-sivilt samarbeid skal rent teoretisk være en av de mer effektive versjonene som er å finne (Aikio, 2018). Det fjerde og siste elementet ved den militære dimensjonen av et totalforsvar omhandler teknologiske fremskritt innen bevæpning. Dette elementet står eksempelvis sterkt i Singapores totalforsvar. Her brukes teknologisk overlegenhet innen våpen og militært materiell for å veie opp for manglende trent militært mannskap (Berzina, 2019).

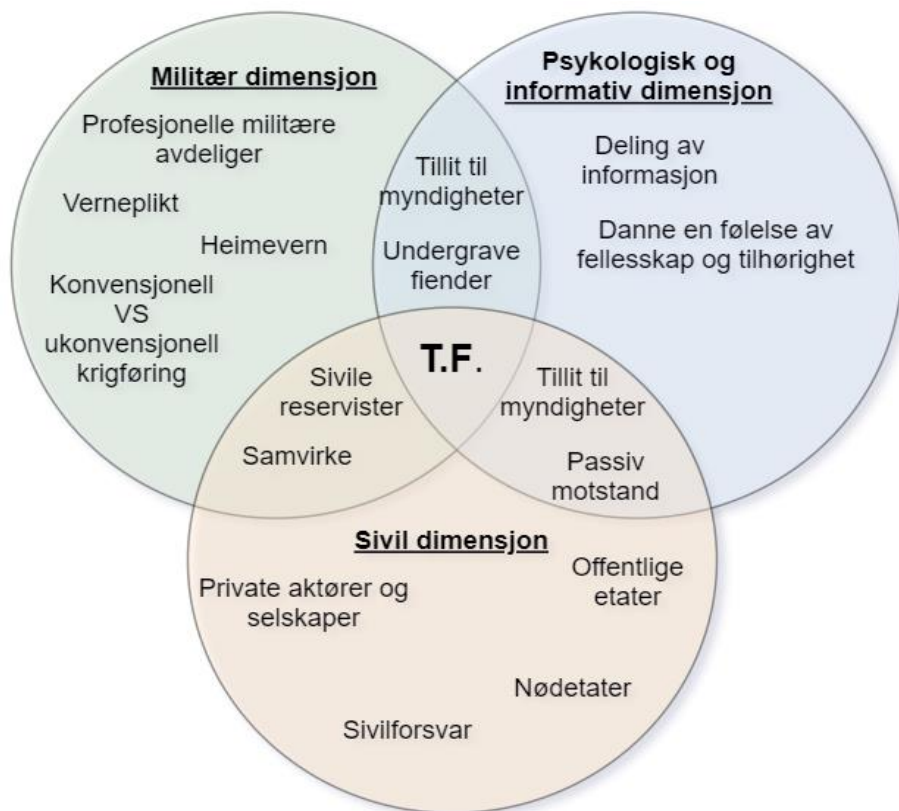
### 2.1.2 Den sivile dimensjonen

Sivilt forsvar er det første elementet i den sivile dimensjonen. I tilfeller hvor væpnet konfrontasjon skjer innenfor landegrenser, vil det alltid være fare for sivile ofre. Dette vil videre kunne ha implikasjoner på moralen til de stridende mannskapene: det vil være vanskelig å konsentrere seg om hva som må gjøres om en samtidig bekymrer seg for de som er igjen

hjemme. Krigføring i det 21. århundre mangler den tradisjonelle fronten, hvor hærenes førstelinjer ville stå for store deler av den fysiske krigføringen. Skillet mellom militære og sivile aktører på alle nivåer, blir mer utydelig som resultat av at denne fronten blir mer og mer utvisket (Østerud, 2009). Noen land har utviklet en uavhengig sivil forsvarsorganisasjon, hvis oppgaver stort sett innebærer ting som brannvern, søk og redningsoppgaver, medisinsk nødhjelp, støtte ved naturkatastrofer, vedlikehold av tilfluktsrom og varslingsystem, og lignende. Beskyttelse av kritiske infrastruktur og -samfunnsfunksjoner ansees som det andre elementet i den sivile dimensjonen. Under krigen i Ukraina kunne man se eksempler på hva Oleksandr Sukhodolia (2017) har valgt å kalle nettopp krig mot infrastruktur, hvor kritisk infrastruktur ble ødelagt med mål om å sette samfunnet ut av spill. Effektiv beskyttelse av infrastruktur og samfunnsfunksjoner krever et utbredt samarbeid mellom private og offentlige etater på sivil og militær side, noe som videre kompliserer totalforsvar som system (Berzina, 2019). De to elementene med et eget sivilt forsvar og utbredt beskyttelse av infrastruktur, er elementer som også vil kunne bistå samfunnet i møte med større kriser i fredstid.

### 2.1.3 Den psykologiske og informative dimensjonen

I en tidsalder hvor offentlighetens meninger avgjør vinneren av en krig nesten i større grad en utfallet av selve krigen, er strategisk deling av informasjon kritisk for alle sider av en konflikt (Nye, 2011). Riktig og betimelig informasjon kan skille mellom rollene skurk, helt og offer i en pågående konflikt eller krise, og dermed avgjøre hvem som mottar eventuell internasjonal støtte fra andre stater eller fra private aktører (Berzina, 2019). Den informasjonen som blir delt vil videre påvirke forholdet mellom innbyggere og stat, som utgjør det viktigste elementet i den psykologiske dimensjonen. Et totalforsvar er som sagt avhengig av innbyggernes villighet til å beskytte landet. Om befolkningens tillitt til styresmaktene aktivt undergraves, eller på annen måte svekkes, vil en allerede underlegen militær makt raskt kunne støte på problemer uten den sivile støtten et totalforsvar ville bidratt med. Et siste viktig element ved den psykologiske dimensjonen er å sikre samholdet og en følelse av tilhørighet innad i befolkningen. Et forent samfunn vil være et sterkere støtteapparat i møte med en krise av militær eller sivil natur enn en splittet befolkning noen gang ville vært (Berzina, 2019).



Figur 1: Forhold mellom dimensjoner i totalforsvarskonseptet

Fokuset på totalforsvar i Norge dalte kraftig mot slutten av den kalde krigen, men ble brakt tilbake på agendaen hos baltiske og Nordiske stater etter konflikten mellom Russland og Ukraina det siste tiåret (Wither, 2020). Konflikten, og det følgende russiske innrykket på ukrainsk jord markerte en endring i det internasjonale politiske klimaet i Europa. Dette inspirerte flere nasjoner til å fornye sine totalforsvar, deriblant Norge. I det følgende vil vi se på hvordan totalforsvar først kom til uttrykk i Norge og hvordan, og hvorfor, konseptet er blitt gjenopplivet de siste årene.

## 2.2 Totalforsvar i Norge: historisk utvikling og organisering

Det norske totalforsvarets røtter kan spores tilbake til etterkrigstiden. Konseptet kan sies å være et produkt av erfaringene fra den tyske invasjonen under andre verdenskrig, og den overhengende frykten for en ny stor krig brakt på bane av den påfølgende spenningen mellom USA og Sovjetunionen. Spenningen, treffende døpt den kalde krigen, preget de vestlige og østlige blokkene av verden fra slutten av andre verdenskrig og så langt som til midten av 1980-årene (Tjelmeland & Tvedt, 2018). Sørli og Rønne (2006) viser til tre spesifikke faktorer de

mener var avgjørende for utformingen av det opprinnelige totalforsvaret i Norge. Disse var erfaringene fra tidligere kriger, spesielt her okkupasjonen under andre verdenskrig, trusselbildet under den kalde krigen med tilhørende frykt og usikkerhet, og det da regjerende arbeiderpartiets ideologier om et hardtarbeidende felleskap i dugnadsånd.

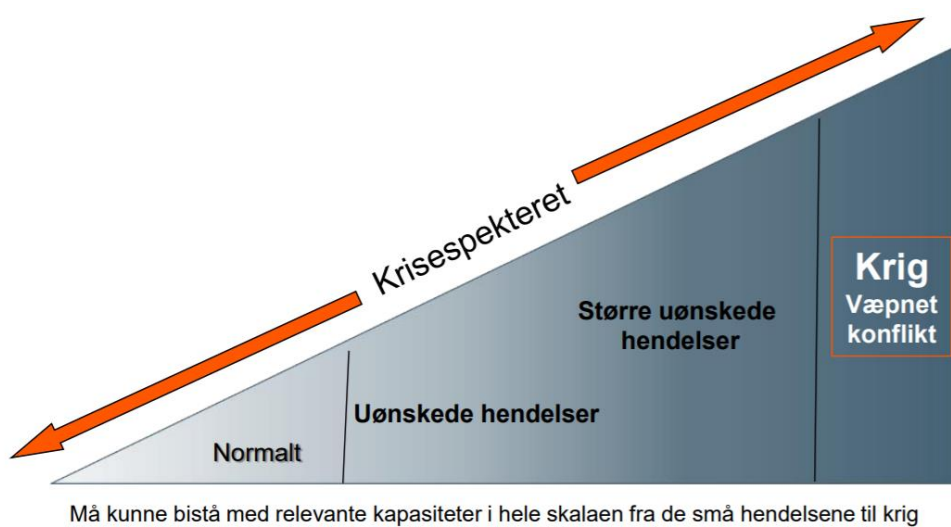
Den originale ideen for det norske totalforsvaret var bygget på tanken om at hele landet, med alle tilgjengelige sivile og militære ressurser, skulle kunne mobiliseres så å si over natten om krig skulle bryte ut. Det var snakk om en total omvelting og militarisering av hele samfunnet på svært kort tid. På det meste ble det beregnet at ca. en fjerdedel av Norges befolkning på en eller annen måte ville være involvert i totalforsvaret. Dette tilsvarte en mobilisert stryke på i overkant av 1 million mennesker fordelt over militære og sivile personell, hvor i underkant av 450 000 disse utgjorde de aktive krigsstyrkene (Bjerga, et al., 2019). Krigsstyrker i fredstid, det som normalt sett regnes som militæret, lå på rundt 40 000 mann. Resterende stridende personell ville bli hentet fra sivile reservister, og ville utgjøre mesteparten av de operative styrkene i en fullblåst krigssituasjon.

Den sivile halvdel av det gamle totalforsvaret omfattet mer eller mindre alle sivile ressurser, være seg private så vel som offentlige (Bjerga, et al., 2019). Tilgang på disse ressursene baserte seg i stor grad på rekvirering i henhold til beredskapsloven (Beredskapsloven, 1950, s. §15). Mobilisering av en slik mengde mannskap og ressurser på svært kort varsel kan virke vanskelig å gjennomføre. Det var med all sannsynlighet også tilfellet. Med en beredskap av dette omfanget vil øving på full mobilisering av alle ledd være umulig. Magnus Håkenstad beskriver det gamle totalforsvaret som et tilfelle av hvordan «prioriteringen av kvantitet gikk ut over kvalitet» (Bjerga, et al., 2019, s. 35). Systemet så imponerende ut på papiret, men var i praksis en «papirtiger, hvis viktigste funksjon var å bidra til å berolige egen befolkning, bekymre sovjetiske militære planleggere og demonstrere forsvarsvilje overfor Norges allierte i NATO» (Børresen, Gjeseth, & Tamnes, 2004, s. 77).

Etter hvert som den kalde krigen gradvis ebbet av i løpet av 80- og 90-tallet ble også totalforsvaret i sin helhet skjøvet stadig lenger bak i bevisstheten hos både myndigheter og befolkningen. Uten den overhengende faren for total krig falt tilsynelatende også behovet for kontinuerlig vedlikehold av det omfattende systemet som utgjorde totalforsvaret, bort. Først på starten av 2000-tallet ble det for alvor blåst nytt liv i begrepet, og i 2004 ble det vedtatt av stortinget at totalforsvaret skulle gjennomgå en moderniseringsprosess for å tilpasses en moderne verden med et moderne trusselbilde. I 2016 ble totalforsvarsprogrammet satt i gang. Målet med totalforsvarsprogrammet, som etter planen skal ferdigstilles i 2020, er ifølge DSB

totalt. På den ene siden skal motstandsdyktigheten til samfunnets mest kritiske funksjoner styrkes. Disse funksjonene identifiseres av DSB (2016) som energiforsyning, mat- og vannforsyning, nasjonale styringssystemer, og kommunikasjons- og transportsystemer. Totalforsvaret skal også fornyes til et system som er tilpasser nyere tiders utfordringer, rammebetingelser og forutsetninger.

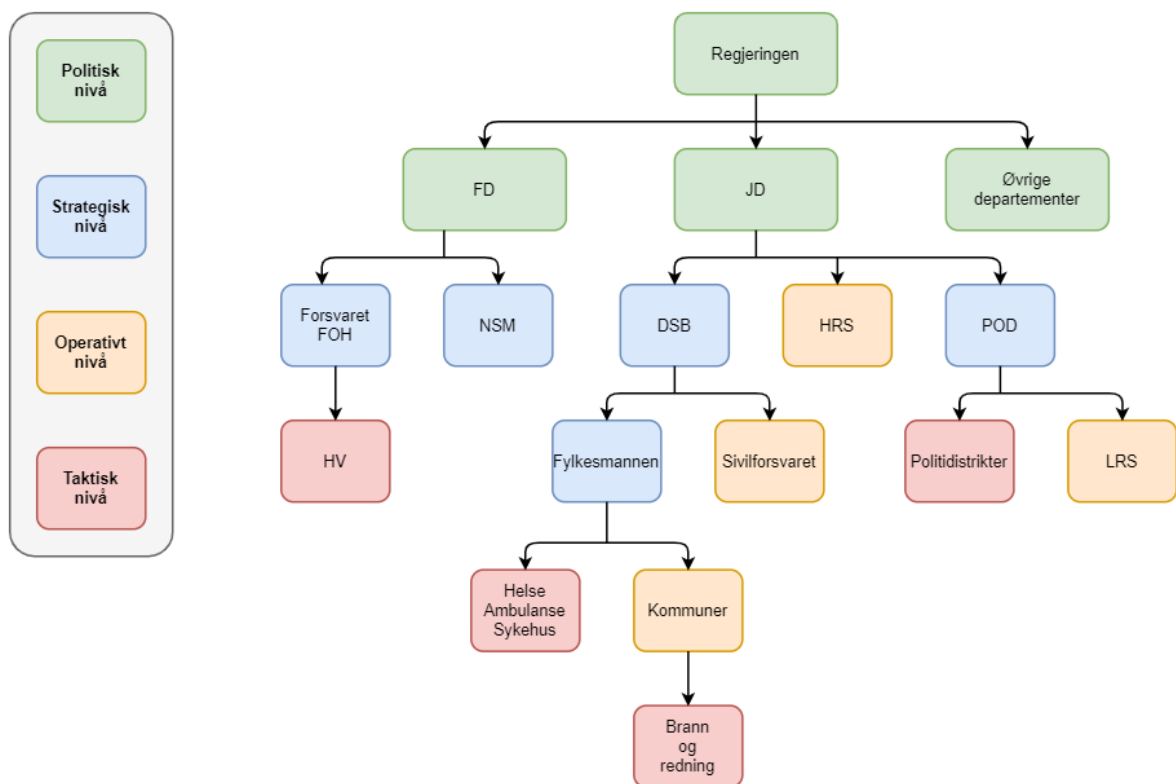
I praksis betyr dette en endring i hvordan samspillet mellom sivile og militære ressurser foregår. Hvor det tidligere var bestemt gjennom beredskapsloven at sivile ressurser skulle kunne rekvireres direkte fra sivile aktører, er fokuset i det nye totalforsvaret på samvirke og kommersielle avtaler med sivile beredskapsorganisasjoner. Det er med andre ord «i større grad lagt vekt på frivillige avtaler med private aktører for å sikre staten ressurser i en unntakssituasjon, uten å bruke lovverk til å gjøre tvangsinngrep i privates rettigheter» (Bjerga, et al., 2019, s. 117). Endringen følger også som resultat av et skifte i tankesett om hvordan samfunnet i sin helhet skal reagere under en krise. Det gamle totalforsvaret baserte seg på at befolkningen var villige til å vende opp ned på sin hverdag for å enten bidra med støtte til de militære styrkene, eller holde seg ute av veien. Nå ligger fokuset på å opprettholde samfunnets normalfunksjon så langt det lar seg gjøre (Bjerga, et al., 2019). En annen stor endring er et skifte fra tanken om at totalforsvaret utelukkende skal aktiveres ved krig. Det nye totalforsvaret skal etter planen dimensjoneres for å kunne bidra ved hendelser i hele krisespekteret, i fredstid så vel som i krig. Nøyaktig hva dette innebærer i praksis er en av de tingene som vil bli forsøkt belyst i denne oppgaven.



Figur 2: Det moderne totalforsvaret skal kunne håndtere hendelser i hele krisespekteret. Via Daae (2017)

På sivil side markerer St.meld. nr. 24 (1992- 1993) *Det fremtidige sivile beredskap* en viktig milepæl. Meldingen understreket blant annet at fredstidsberedskapen og beredskapen mot krig måtte sees i sammenheng, og at en reduksjon av samfunnets sårbarhet ville være et sentralt virkemiddel i arbeidet med å gjøre samfunnet mer robust. (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 9).

Det skiftende fokuset fra statssikkerhet til å også inkludere samfunnssikkerhet i politiske diskusjoner og beslutningstaking, kan sies å være en gjenspeiling av det skiftende trusselbildet i verden for øvrig (Bjerga, et al., 2019). Faren for en ny stor krig ble ikke ansett som en like stor overhengende trussel etter den kalde krigens slutt. Sivile og militære beredskapsressurser ble derfor omroket med mål om å også kunne bidra i møte med trusler og kriser av ikke-militær art. Som vi har sett på tidligere var det tradisjonelle totalforsvaret dimensjonert for å kunne håndtere situasjoner i den aller øverste delen av krisespekteret. Systemet var bygget opp for å kunne svare på nye tilfeller av total krig mellom stormakter, en ny verdenskrig, med Norge fanget i midten. Det moderne totalforsvaret har altså utvidet sitt ansvarsområde til å innbefatte hendelser i hele krisespekteret (Sivilforsvaret, 2019).



Figur 3: Organisering av totalforsvaret i Norge

Organiseringen av totalforsvaret i Norge er illustrert i figur 3. Regjeringen sitter med det øverste ansvaret for arbeidet med beredskap i Norge, samt ansvar for håndtering av de kriser som måtte oppstå. De forskjellige departementene har videre ansvar for beredskapsplanlegging, forebyggende arbeid og krisehåndteringstiltak innenfor sine respektive sektorer. Departementene har også ansvar for koordinering med andre departementer, og spesielt da med det som er utpekt som lederdepartementet i den gjeldende krisen. På den militære siden av totalforsvaret sitter Forsvarsdepartementet (FD) med det øverste ansvaret. Underlagt FD er Forsvaret, ledet av Forsvarssjefen, som innehar overordnet ansvar for militære avdelinger i landet. Videre går den operative styringslinjen ned fra Forsvarssjefen og til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). FOH er ansvarlige for ivaretagelse av daglig ledelse knyttet til forsvarets oppgaver innen myndighetsutøvelse på de avgrensede områdene hvor Forsvaret har særlig myndighet. Forsvarets myndighetsområder knytter seg stort sett til sikring av landegrenser på land, i luft og på sjø, ivaretagelse av Norges suverenitet og planlegging og gjennomføring av større militære fellesøvelser (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

Innunder forsvaret finner vi videre de forskjellige forsvarsgrenene og -avdelingene, inkludert Heimevernet (HV). Heimevernet fungerer som forsvarets hurtige mobiliseringsstyrke, bestående av hjemmевærende soldater som skal kunne stille til tjeneste på svært kort varsel. Mannskaper består av vernepliktige, i all hovedsak med utdanning i hæren med noen innskudd fra luft- og sjøforsvar. Etter et år med grunnopplæring (førstegangstjeneste) overføres årlig på landsbasis 4500 soldater til heimevernet, hvor de er tjenestepliktige frem til de fyller 44 år. Grunnopplæringen etter førstegangstjenesten vedlikeholdes gjennom årlig trening. Lokale styrker i heimevernet kan også bli bedt om å bistå sivile myndigheter ved hendelser som ulykker, leteaksjoner og naturkatastrofer (Forsvaret, u.d.). Heimevernet i Norge er delt inn i 11 distrikter med 200 underavdelinger, eller områder, fordelt utover landet. I tillegg til dette kommer 12 innsatsstyrker bestående av spesielt utvalgte, utrustede og utdannede personell, som fungerer som "spydspissen" av heimevernets kampkraft (Forsvaret, 2018).

Underlagt FD finner vi også det sivile direktoratet Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM). NSM rapporterer til FD om oppgaveløsning i den militære sektoren, og til Justisdepartementet (JD) om oppgaveløsning i den sivile sektoren. NSM sitter altså med et sektorovergripende og samordnende ansvar for forebyggende sikkerhetsarbeid i Norge. JD sitter videre med overordnet ansvar for samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Norge.



Ansvar er sektorovergripende, og skal resultere i et «helhetlig, systematisk og risikobasert arbeid på nasjonalt nivå» (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 18). Et av JDs ansvarsområder er oppdatering av oversikt over hvilke samfunnsfunksjoner som, fra et tverrsektorielt perspektiv, er kritisk for opprettholdelse av samfunnssikkerheten.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har som oppgave å understøtte JD i det samordnende arbeidet med samfunnssikkerhet. DSB har ellers en sentral rolle innen arbeidet med forebygging og krisehåndtering innen samfunnssikkerhetsområdet, og arbeider gjennom fylkesmennene for å forbedre samfunnssikkerheten på regionalt og lokalt plan. DSB har også det overordnede ansvaret for sivilforsvaret. I tilfelle en krise skal DSB samle inn informasjon fra fylkesmennene og andre aktuelle aktører, sammenstille denne og rapportere til JD. Fylkesmannen har videre ansvar for organiseringen av nød-medisinske tilbud, som ambulanser og sykehus. Ansvar for brann- og redningsetatene er kommunalt. JD har videre det overordnede ansvaret for redningstjenesten i landet. Under her sitter hovedredningssentralene (HRS) med operativt samordningsansvar ved hendelser på sjø og i luft, og større hendelser på land. Ved mindre hendelser på land har de lokale redningssentralene (LRS) ansvar, under ledelse av lokale politimestere (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Rubrikken til venstre for figur 3 sier noe om hvilket nivå hver av aktørene gjort rede for plasserer seg på. Hva som legges i disse nivåene, og hvordan organiseringen av totalforsvaret i Norge samsvarer med organisering av krisehåndtering generelt, blir det sagt mer om i kapitlene 3.2, 3.3 og 3.4.

## 3.0 Teori

I kapittel tre vil det bli gjort rede for de teoretiske rammene som vil skape grunnlag for senere tolkning og bearbeidelse av innsamlet data. I første omgang vil det bli tatt en nærmere titt på hva som menes med samfunnssikkerhet, og hvordan samfunnssikkerhet stiller seg i forhold til andre sikkerhetsfelt. Videre vil fokuset rettes mot krisebegrepet, hva som legges i det og hvilke typer kriser som finnes. Andre temaer som vil belyses er beredskap, her med fokus på hvordan arbeidet med beredskap foregår i praksis, og krisehåndtering og det nasjonale krisehåndteringssystemet. Avslutningsvis rettes fokuset mot samvirke, viktigheten av godt samvirke i forbindelse med de forskjellige ressursene som inngår i krisehåndtering, og hvordan et godt samvirke kan utvikles og opprettholdes. Delen avrundes med en tabell som illustrerer de teoretiske perspektivene som er blitt gjennomgått, hvilke hovedpoenger hver del har fokusert på, og hvordan hvert teoretiske perspektiv er relevant for denne oppgaven.

### 3.1 Samfunnssikkerhet

«Selv om forsvarets hovedoppgave er å forsvare landet mot eksterne aggresjoner eller press, er evnen til å bidra til samfunnssikkerheten også viktig for forsvaret.»  
(Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 8).

Utviklingen av sikkerhet i vestlige land, Norge inkludert, var frem til slutten av den kalde krigen i stor grad fokusert på beskyttelse av territorielle grenser mot ytre fiender i krigstid. På slutten av 1980-årene økte derimot oppmerksomheten rundt samfunnets sårbarheter i fredstid i takt med militær nedrusting (Bjerga, et al., 2019). Beredskapsressurser ble i større og større grad rettet innover mot indre anliggende i samfunnet heller enn utover mot ytre fiender, og det gamle totalforsvarskonseptet, hvor sivilsamfunnet skulle støtte opp under militæret, ble snudd på hodet. Fokuset ble rettet mer mot hvordan militære ressurser kunne brukes for å styrke sikkerhet i sivilsamfunnet, eksempelvis gjennom å stille som støtte ved politioppdrag, eller bidra med redningsarbeid under større naturhendelser. Denne utviklingen fungerer som et klart eksempel på hvordan endringer i syn på sikkerhet og risiko videre kan lede til større endringer i hvordan samfunnet organiseres (Engen, et al., 2017).

Selve begrepet samfunnssikkerhet ble først tatt i bruk i Norge i siste halvdel av 1990-årene, under et forarbeid til et studium innen sikkerhet, beredskap og samfunnsplanlegging ved det

som da var Høyskolen i Stavanger. Senere ble begrepet også tatt i bruk av sårbarhetsutvalget (NOU 2000: 24, 2000), foreløpig uten en klar definisjon. Først i stortingsmelding nummer 17 fra 2002 defineres samfunnssikkerhet som «den evne samfunnet som sådan har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger» (St.meld. nr 17: Samfunnssikkerhet, 2002, s. 4). Den brede definisjonen av begrepet skal kunne brukes mot et stort spekter av utfordringer samfunnet kan møte, inkludert avgrensede naturhendelser og større, mer omfattende krisesituasjoner som truer liv, helse, store materielle verdier, nasjonens sikkerhet, og mer.

Samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge beskrives i Stortingsmelding 17 (2002) som bestående av årsaksreducerende og konsekvensreducerende strategier. De årsaksreducerende strategiene består av forebyggende og proaktive tiltak med mål om å sikre viktige samfunnsfunksjoner gjennom alt fra arealplanlegging til gode systemer for varsling. Konsekvensreduksjon omfatter de planer og tiltak, eksempelvis i form av beredskap, som er satt på plass for å håndtere en hendelse på en slik måte at konsekvensene blir så få og milde som mulig. Samfunnssikkerhet omfatter med andre ord «forebygging av kriser, forberedelse for å takle kriser, håndtering av kriser når de oppstår, og evnen til å gjenvinne funksjonaliteten etterpå» (Engen, et al., 2017, s. 46). Definisjoner som dette hverken inkluderer eller utelukker spesifikke hendelser, eller for den del omfanget av hendelsen annet enn at det beskrives som en krise.



Figur 4: samfunnssikkerhet og andre sikkerhetsrelaterte områder. Via Engen et.al. 2017, s. 39

Til tross for den brede definisjonen av begrepet samfunnssikkerhet presentert i Stortingsmelding 17, er det viktig å merke seg at ikke alt arbeid med sikkerhet inngår i samfunnssikkerhet, og at ikke alle farer eller trusler truer samfunnssikkerheten (Engen, et al., 2017). Figur 4 demonstrerer forholdet mellom samfunnssikkerhet som fagfelt og andre

sikkerhetsfelt. Som figuren viser deler de forskjellige feltene flere overlappende punkter, men samfunnssikkerhet som felt vil ikke fullt ut dekke noen av de resterende feltene. Vi tar en nærmere titt på feltet nasjonal sikkerhet for å demonstrere dette. Nasjonal sikkerhet, eller statssikkerhet, legger tradisjonelt vekt på territorielt forsvar. Her vil med andre ord fokuset ligge på sikring av grenser og statsbærende organer. Samfunnssikkerhet fokuserer i kontrast på opprettholdelse av de funksjonene som er vitale for at samfunnet skal gå rundt. Det viktige skillet her bygger på tanken om at samfunnet vil bestå selv om staten går under. Man kan ha et samfunn uten en stat, men ikke en stat uten et samfunn (Engen, et al., 2017). Følgelig vil det finnes overlappende interesser mellom disse to feltene, eksempelvis i tilfeller hvor kritisk infrastruktur eller viktige samfunnsfunksjoner trues av fiendtlige aktører av militær karakter, eller hvor militære ressurser brukes i arbeid med samfunnssikkerhet. Totalforsvarskonseptet er et eksempel på et tilfelle hvor aktører med ansvar innen henholdsvis statssikkerhet og samfunnssikkerhet, drar nytte av hverandre for å løse sine respektive oppdrag. Det er forholdet mellom aktørene i disse sikkerhetsfeltene som skal undersøkes i denne oppgaven.

### 3.2 Beredskap

Denne delen vil ta for seg hva som legges i begrepet beredskap, hvordan beredskapsressurser lokaliseres og implementeres i planverket og hvordan det nasjonale beredskapssystemet, som også inkluderer totalforsvaret, ser ut. Det finnes flere forskjellige definisjoner av begrepet *beredskap*. Disse kan variere fra brede og lite spesifikke, til spisse og mer forklarende. Felles for de fleste definisjonene er at de omhandler aktiviteter som settes i gang når en krise eller en uønsket hendelse inntreffer, samt planleggingen og forberedelsene i forkant av aktiviteten. Basert på dette velges det her å bruke definisjonen hentet fra Aven et.al. (2004, s. 17), hvor beredskap beskrives som «... tiltak som skal bidra til å hindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt». Beredskap skal etter dette perspektivet, i likhet med samfunnssikkerhetsarbeidet som vi har sett på tidligere, være både sannsynlighets- og konsekvensreducerende.

Det er anbefalt at beredskapsorganisasjoner bygges opp av hierarkiske ledelsesnivåer, dette for å sikre tydelige kommando- og ansvarsstrukturer. Poenget med den hierarkiske inndelingen er å sikre en grad av forutsigbarhet ved beredskapssituasjoner. Ledelsesnivåene deles normalt inn i politisk, strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Benevningene på nivåene som brukes i denne

oppgaven er ikke etablert som hverken en nasjonal eller internasjonal standard, så hvordan de forskjellige nivåene omtales kan variere noe mellom virksomheter. Eksempelvis er det ikke uvanlig at operativt nivå omtales som operasjonelt nivå, som brukt i figur 5, eller at taktisk og operativt nivå bytter plass. En annen vanlig variasjon er bruken av første, andre og tredjelinje fremfor taktisk, operativt og strategisk nivå. Ved samvirke mellom flere beredskapsorganisasjoner er disse begrepsavklaringene viktig å få kontroll på for å unngå forvirring og misforståelser. Figur 5 viser hvor de forskjellige nivåene står i forhold til hverandre, og hvilke oppgaver som knytter seg til hvert nivå.



Figur 5: beredskapsledelsesnivåene. Hentet fra Lunde 2019, s. 94

En del av prosessen med å utarbeide et beredskapsplanverk for en virksomhet, være seg et privateid selskap eller en kommune, er å gjennomføre en analyse over hvilke beredskapsressurser som er tilgjengelige, og identifisere eventuelle mangler. Det gjennomføres først en analyse over hvilke eksterne ressurser som finnes. Ofte vil eksterne ressurser ha bedre kvalitet på de tjenestene de tilbyr, samt være billigere å benytte enn å hva det ville vært å etablere egne beredskapsenheter. Eksempler på eksterne ressurser det er vanlig å inkludere i slike analyser er nødetater og redningstjeneste, offentlige beredskapsressurser på stat, region og kommunenivå, samt ressurser i form av frivillige organisasjoner, kommersielle aktører og andre samarbeidspartnere. Aktører på den sivile og militære siden av totalforsvaret vil, i alle fall på regionalt og lokalt nivå, fungere som mulige eksterne ressurser for hverandre.

Videre kartlegges hvilke interne ressurser virksomheten selv har tilgang på. Organisasjoner flest vil allerede ha eksisterende tiltak, vaktordninger, kommandokjeder og lignende som det

vil være naturlig å bruke videre ved en beredskapshendelse. Analysen vil også avdekke tilfeller hvor eksterne og interne ressurser overlapper. I disse tilfellene vil det være lite hensiktsmessig å inkludere begge i det ferdige planverket, så her gjøres det en intern vurdering på hvilke ressurser som videreføres. Analysen kan også avdekke hull i beredskapen, og med det vise til et behov for å etablere nye ressurser. Disse ressursene vil i all hovedsak etableres i form av nye interne ressurser, og tar ofte form av innsatspersonell for rask håndtering av hendelser, personell med ansvar for ivaretagelse av annet personell, pårørende og lignende, pressekontakter, og andre former for spisskompetanse (Lunde, 2019).

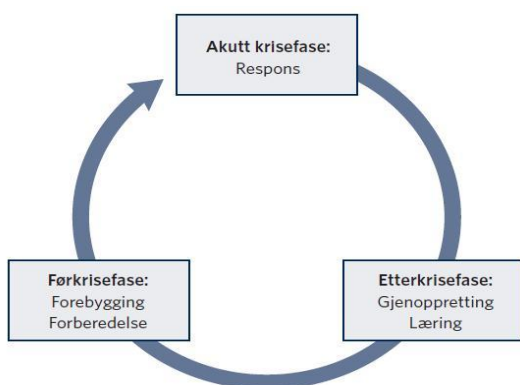
### 3.3 Krise

Det finnes mange ulike definisjoner på krise. Noen trekk går imidlertid igjen, eksempelvis stikkord som *“trussel, forvirring, usikkerhet, uventet og manglende kontroll, tidspress, informasjonsutfordringer (for mye og for lite informasjon samtidig), beslutningsutfordringer og så videre”* (Engen, et al., 2017, s. 261). En krise ansees ofte som en eksepsjonell hendelse og gir inntrykk av en brå endring fra en normal situasjon til krisesituasjon. Det er snakk om en hendelse som er plutselig, uventet, overraskende og uforutsigbar (Roux-Dufort, 2007). Hvor disse oppramsede ordene gir et visst inntrykk av hva som karakteriserer en krisesituasjon, sier det lite om hvilket omfang en hendelse bør ha for å kunne kalles en krise. På hvilket punkt skilles en ulykke eller en uønsket hendelse fra en krise?

En uønsket hendelse er generelt sett en hendelse med potensiale til å forårsake skade på sentrale verdier, som menneske, miljø, materiell og omdømme. Ofte er det omfanget av den uønskede hendelsen som bestemmer hvorvidt hendelsen skal karakteriseres som en ulykke, en krise eller en katastrofe. En ulykke har altså et mindre omfang enn en krise, og krever derfor færre ressurser for å håndteres. Tilsvarende vil en katastrofe ha et større omfang og kreve en sterkere respons enn en krise. Eksempelvis er ulykker hendelser som ikke krever mobilisering utover de lokale ressursene, som brann og redning og helse. Et eksempel på en relativt “normal” type hendelse med dette responsnivået kan være bilulykker. En krise etter denne forståelsen er da en uønsket hendelse som krever mobilisering av regionale så vel som lokale ressurser, eksempelvis større naturhendelser som flom eller ras hvor en kommune kan be om bistand fra andre kommuner, eller fra fylkesmannen, for å håndtere hendelsen. En katastrofe blir dermed en hendelse som krever respons på nasjonalt, og tidvis internasjonalt, plan. Jordskjelvet i Haiti i

2010 er et konkret eksempel på en katastrofe hvor internasjonal håndtering ble nødvendig (Kjensli, 2010).

En mye brukt definisjon av krisebegrepet presenteres av Charles Fritz, og beskriver krise som en hendelse konsentrert i tid og rom, som påfører befolkningen eller infrastrukturen i et samfunn så store tap at det forstyrrer den sosiale strukturen og hindrer utførelsen av grunnleggende samfunnsfunksjoner (Engen, et al., 2017). Denne måten å se en krise på, som avgrenset i tid og rom kan derimot kritiseres. Chritophe Roux-Dufort (2007) for eksempel avgrenser ikke kriser på denne måten. Han argumenterer derimot for at krisen starter lenge før selve hendelsen, og at man derfor må se på krisen ut ifra et hendelsesforløp før den faktisk inntreffer. Ved å se på hendelsesforløpet i forkant av en krise, slik Roux-Dufort beskriver, vil man bli bedre rustet til å se hva som forårsaker en krise og dermed i større grad kunne forebygge dem. Krisen deles dermed inn i forskjellige faser, hvor hver fase innebærer iverksettelse av forskjellige typer tiltak. Denne måten å se kriser på omtales som *det utvidede krisebegrepet* (Engen, et al., 2017). Den mest vanlige inndelingen av krisefaser er førkrisefase, akuttkrisefase og etterkrisefase. I førkrisefasen arbeides det med å identifisere aktuelle trusler og farer, med mål om å forebygge mot dem og få på plass en passende beredskap om forebyggingen skulle feile. I akuttkrisefasen er hendelsen inntruffet, beredskapsressurser aktiveres og hendelsen håndteres etter beste evne. Etterkrisefasen omhandler tiden etter at krisen har ebbet ut. Dette er en periode som omfatter opprettelse av en ny normalsituasjon og læring fra hendelsen, som videre brukes i førkrisefasen til neste hendelse. Krisefasene og aktivitetene som inngår i hver av dem er illustrert i figur 6.



Figur 6: Krisefaser, hentet fra Engen et.al. 2017

### 3.3.1 Krisetypologier

Det finnes flere måter å klassifisere kriser på. Vanlige måter for klassifisering baseres på forutsigbarhet og påvirkbarhet, årsaker eller, som vi vil gå nærmere inn på i det følgende, utviklings- og avslutningshastighet. Hvor raskt en krise utvikler seg, samt hvor lenge den varer, er viktig med tanke på de sosiale, økonomiske og politiske følgene krisen får, og vil ikke minst ha en innvirkning på hvordan den håndteres. Avhengig av krisens omfang vil utviklingshastighet og avslutningshastighet også ha en stor påvirkning på hvordan tilgjengelige ressurser blir brukt (Engen, et al., 2017). Om en tidlig kan identifisere en krise som eksempelvis en sent brennende krise (se figur 7) på lokalt nivå, vil man kunne planlegge bruk av egne ressurser der etter, samt etterspørre ressurser fra regionalt og nasjonalt nivå i god tid før egne ressurser blir oppbrukt.

		Utviklingshastighet	
		Rask	Lagsom
Avslutningshastighet	Rask	Raskt brennende kriser	Rensende kriser
	Langsom	Lange skyggers kriser	Sent brennende kriser

Figur 7: Krisetyper basert på utviklings- og avslutningshastighet (Engen, et al., 2017, s. 277)

Raskt brennende kriser utvikle seg raskt og avsluttes raskt. Hendelser som trafikkulykker eller skipsforlis kan være eksempler på dette. Denne typen kriser har potensiale til å avsløre latente feil og sårbarheter, og kan å ha store politiske etterspill. Rensende kriser utvikler seg langsomt, men avsluttes raskt, og kan ta form av fremvekst av kriminelle virksomheter eller terrornettverk som slås ned av politi og myndigheter. Lange skyggers kriser utvikler seg raskt og avsluttes langsomt. Eksempler her kan være naturkatastrofer som skjer raskt og har store potensielle konsekvenser for menneskelige verdier. Det kan også argumenteres for at COVID-19 pandemien kan plasseres under denne krisetypologien. Pandemien utviklet seg relativt fort da den først kom til Norge, og det er forespeilet at samfunnet vil måtte leve med de økonomiske, politiske og sosiale konsekvensene av krisen i lang tid fremover. Sist har vi sent brennende



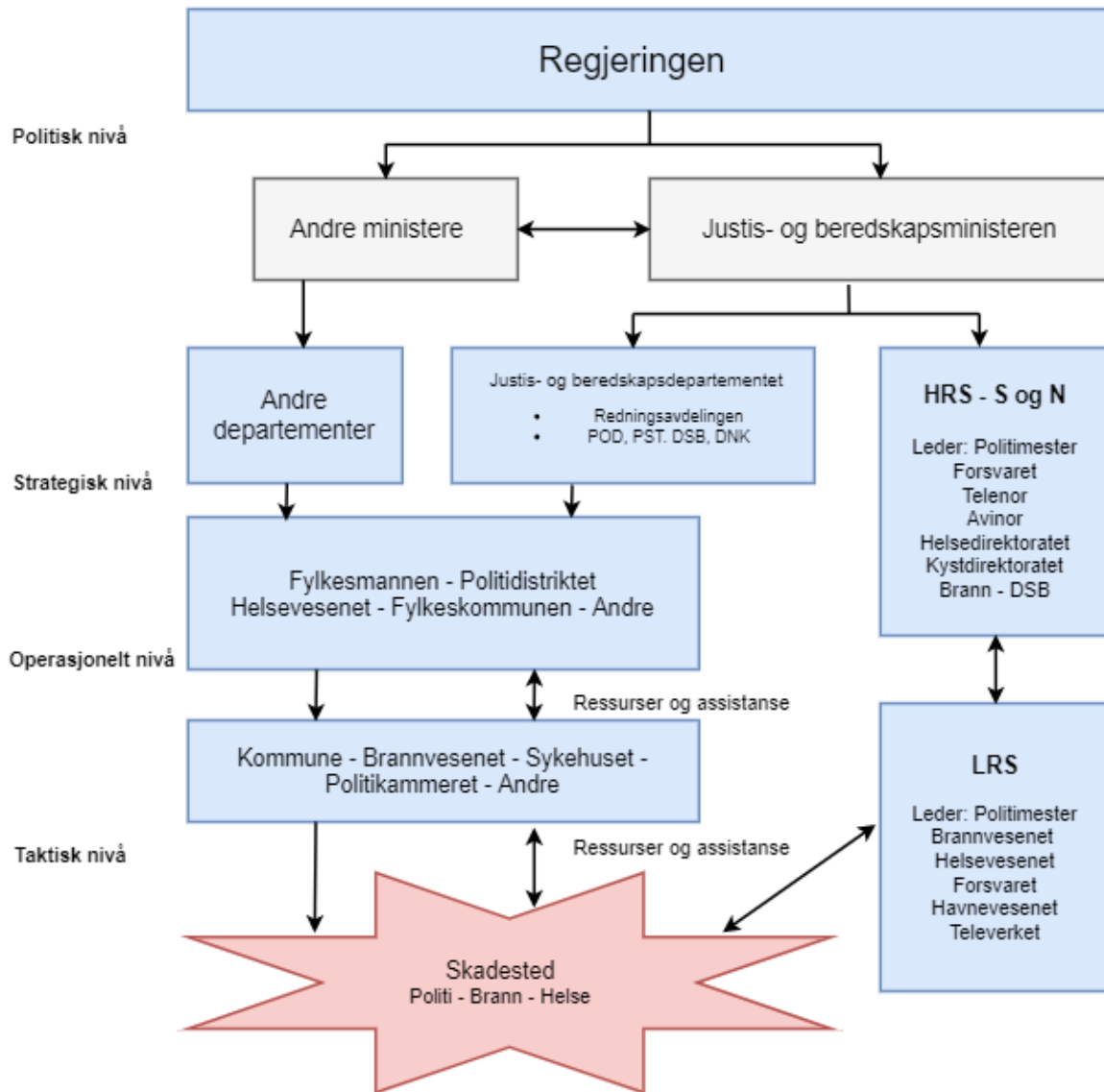
kriser som utvikler seg langsomt, ofte uten noe klart startpunkt, og avsluttes langsomt. Klimakrisen er et eksempel her, sammen med de fleste humanitære kriser (Engen, et al., 2017).

Det er anbefalt at beredskapsorganisasjoner bygges opp av hierarkiske ledelsesnivåer, dette for å sikre tydelige kommando- og ansvarsstrukturer. Poenget med dette er å sikre en grad av forutsigbarhet ved beredskapssituasjoner. Ledelsesnivåene deles, som vi har sett, normalt inn i taktisk, operasjonelt, strategisk og politisk nivå. Hva de forskjellige nivåene innebærer og hvor de står i forhold til hverandre er beskrevet i figur 5. I Norge sitter regjeringen med det øverste utøvende ansvaret for håndtering av kriser og væpnede konflikter, og for både sivil og militær beredskap i fredstid. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sitter med det overordnede ansvaret for samordning av beredskap i den sivile sektoren, og understøttes av direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Blant JDs oppgaver er å identifisere samfunnsfunksjoner som er kritiske for at samfunnet skal kunne fungere tilnærmet normalt, med ansvar for opprettholdelse av disse fordelt over åtte hovedansvarlige departementer (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Videre ansvar for kompetanse innen krisehåndtering, forberedende beredskapsarbeid og krisehåndtering på nasjonalt plan, er lagt til hvert enkelt ansvarlig departement, videre underliggende etater, fylkesmenn og kommuner (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

### 3.3.2 Krisehåndtering

Krisehåndtering som aktivitet foregår i all hovedsak i akuttkrisefasen, og handler om mobilisering og implementering av beredskapsressurser. Kort sagt kan krisehåndtering defineres som «den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad hoc, når en krise har manifestert seg» (Engen, et al., 2017, s. 300). Krisehåndtering forgår over de samme hierarkiske nivåene som er forankret i beredskapsplanverket (se figur 8). Det strategiske nivået omtaler den sentrale ledelsen i en organisasjon som sitter med det øverste ansvaret for krisehåndteringen. I motsatt ende ligger det taktiske nivået, som viser til responsen på skadestedet. På det operative nivået finner vi operasjonsområdene, eksempelvis operasjonssentraler, hvor hovedoppgavene i stor grad består av å koordinere respons på skadestedet og formidle situasjonsbildet og eventuelle behov for støtte videre opp til det strategiske nivået. Det politiske nivået er mindre aktuelt i en krisehåndteringssituasjon (Lunde, 2019).

Det nasjonale systemet for krisehåndtering i Norge gjenspeiles i stor grad i hvordan totalforsvaret er organisert. I Norge sitter som nevnt regjeringen med det øverste utøvende ansvaret for håndtering av kriser og væpnede konflikter, og for både sivil og militær beredskap i fredstid. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) sitter med det overordnede ansvaret for samordning av beredskap i den sivile sektoren, og understøttes av direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Blant JDs oppgaver er å identifisere samfunnsfunksjoner som er kritiske for at samfunnet skal kunne fungere tilnærmet normalt. På det mer akutte krisehåndteringsnivået sitter den offentlige organiserte redningstjenesten, bestående av to hovedredningssentraler (HRS) med 12 underliggende lokale redningssentraler (LRS). Redningstjenesten i Norge er organisert i tråd med samvirkeprinsippet. Dette innebærer at alle offentlige etater, være seg militære eller sivile, er pliktet til å delta i redningsaksjoner med egne og tilgjengelige ressurser (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Ved hendelser som krever sjø- eller luftredning har HRS direkte operativt ansvar, mens redningsaksjoner på land håndteres av LRS under ledelse av lokale politimestere. Mobilisering av militære ressurser i en krisesituasjon gjøres gjennom forsvarets operative hovedkvarter (FOH), som sitter med oversikt over hvilke militære ressurser som til enhver tid kan gjøres tilgjengelige.

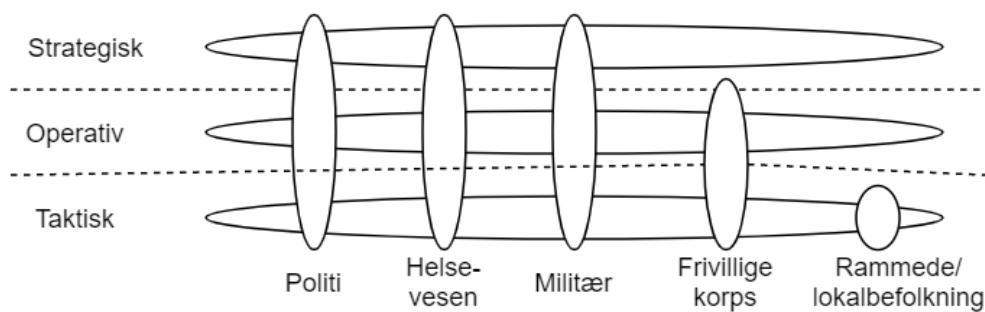


Figur 8: organisering av akutt krisehåndtering i Norge, basert på figur fra (Njá, Sommer, Rake, & Braut, 2020, s. 120)

### 3.4 Samvirke

Samvirke viser til det samarbeidet og den samstyringen som foregår mellom de forskjellige kommandokjedene, eller hierarkiske nivåene, innad i en organisasjon og mellom forskjellige organisasjoner. Sagt på en annen måte er det snakk om vertikal informasjonsutveksling og horisontal koordinering internt i organisasjonen, og mellom organisasjoner og etater. Samvirkeprinsippet er det av de fire prinsippene innen samfunnssikkerhet og beredskap som kan regnes som selve bærebjelken for den offentlige nasjonale beredskapen (Lunde, 2019). Som nevnt innledningsvis i denne teksten er verden i dag preget av større grad av kompleksitet enn

tidligere, noe som videre medfører større behov for å involvere stadig flere aktører ved kriser og katastrofer (Engen, et al., 2017). Godt samvirke mellom disse vil derfor være uvurderlig for å begrense eventuelle skadeomfang og for å få avvirket krisen raskest mulig. Det er derfor viktig at involverte aktører har kjennskap til hverandres mandater, ansvarsområder, strukturer og kapasiteter for å unngå unødvendig forvirring og kaos, samt unødvendig eller feil bruk av ressurser under kriser. Det er opp til hver enkelt virksomhet selv å sikre et godt samvirke med andre beredskapsressurser.



Figur 9: Vertikal informasjonsutveksling og horisontal koordinering mellom organisasjoner og hierarkiske nivåer. Basert på Engen et.al. 2017, s. 311

Figur 9 illustrerer hvordan den vertikale informasjonsutvekslingen foregår mellom de forskjellige hierarkiske nivåene i samme organisasjon. Det politiske nivået er ikke inkludert her siden det i all hovedsak skal ivareta strategiske interesser på nasjonalt plan, og derfor sjeldent vil være direkte involverte i håndteringen av mer lokale kriser. Som figuren også viser er det ikke alle organisasjoner som jobber på alle nivåene. Brukt i eksempelet her er politi, helse og militæret som vil arbeide over alle tre nivåer, mens frivillige korps, eksempelvis Røde Kors Hjelpekorps kun jobber på taktisk og operativt nivå. De eneste gruppene som arbeider utelukkende på taktisk nivå er rammede og tilfeldig tilstedeværende. De horisontale linjene i illustrasjonen viser til koordinering mellom de forskjellige aktørene. Som vi ser vil dette i all hovedsak forgå over de samme nivåene. Med andre ord vil eksempelvis mannskap på taktisk nivå kommunisere med og få informasjon i fra andre aktører på samme nivå, forså å formidle denne informasjonen videre opp til øvrige nivåer i sin egen organisasjon. Et godt samvirke med deling av korrekt informasjon mellom aktører og nivåer, vertikal og horisontal koordinering, vil være uvurderlig for at krisehåndteringen skal fungere best mulig.

Når det kommer til samvirke mellom militære og sivile aktører vil, ifølge Bjerga et. al. (2019) forsvaret i all hovedsak forholde deg til kommuner, fylkesmenn, politidistriktene, Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Heimevernsdistriktene

er pålagte å stille liaisons til samtlige kommuner i Norge, som videre gjennomfører noen lunde jevnlig møter mellom beredskapsaktører i hver enkelt kommune. På et litt høyere nivå stiller heimevernsdistriktene opp med representanter til fylkesmannens beredskapsråd. Under disse møtene tas det utgangspunkt i eksisterende risiko- og sårbarhetsanalyser for å koordinere fremtidig innsats, dette med mål om å gjøre responsen på en fremtidig krise så knirkefri som mulig. Koordineringsmøter av lignende karakter gjennomføres også i politidistriktene. Et av hovedmålene her er å avklare ansvarsområder, eksempelvis når det kommer til hvilken aktør som har ansvar for sikring av hvilke objekter. Disse møtene, både i kommunene, hos fylkesmannen og i politidistriktene er i all hovedsak av forebyggende karakter, men vil også ha en nettverksbyggende effekt som videre stryker samvirket mellom de involverte beredskapsressursene (Bjerga, et al., 2019).

Intern trening og felles øvelser er videre metoder for å utvikle og teste samvirke (Engen, et al., 2017). At relevant trening og øving vil ha en positiv innvirkning på hvordan uønskede hendelser håndteres, er hverken ukjent eller utenkelig. Det å gjennomføre øvelser basert på eksisterende planverk vil også vise hva som fungerer og ikke, hvor det finnes svakheter og hvordan ting kan gjøres bedre. Resultatene fra øvelser kan så brukes til å videre forbedre planverket. Felles øving mellom forskjellige organisasjoner og etater vil også gi mannskap en uvurderlig mulighet til å jobbe sammen og gjøre seg kjent med hvordan andre fungerer i praksis. Aktiviteten vil altså øke den individuelle kunnskapen rundt andres arbeidsoppgaver, og hvordan ens egne oppgaver og ansvar plasserer seg i forhold til dette.

Det skilles mellom trening og øving som aktivitet. I første omgang har vi trening, som i de fleste tilfeller begrenser seg til å involvere individer eller mindre grupper. Her er det snakk om aktiviteter med mål om å tilegne seg kunnskap og egenskaper. Øving omtaler aktivitet i større grupper, og mellom forskjellige aktører og etater, hvor man videreutvikler og øver på egenskaper tilegnet gjennom trening. Det er videre flere måter å gjennomføre øvelser på. En tabletopøvelse tar form av diskusjoner rundt en presentert problemstilling. Denne formen for øvelse krever lite ressurser, men vil også ha liten grad av realisme. Tabletopøvelser vil i hovedsak være nyttig som et verktøy for kartlegging av utfordringer knyttet til, eksempelvis, koordinering mellom aktører. Funksjonelle øvelser tar for seg deler av et planverk eller spesifikke funksjoner, og vil kreve en del mer planlegging og ressurser. Siden denne øvelsesformen bare tar for seg deler av et planverk vil ikke samvirket kunne testes fullt ut, men den vil også ha større grad av realisme enn eksempelvis en tabeltopøvelser. En fullskala øvelse

innebærer, som navnet tilsier, testing av hele eller store deler av planverket, med alle relevante aktører involvert. Dette er den øvingsformen med absolutt høyest grad av realisme og læringsutbytte for de involverte, men krever også store mengder ressurser, både i planleggingsfasen og ved gjennomføring (Engen, et al., 2017).

Viktigheten av øving på sivil-militært samvirke understrekes i dokumentet *støtte og samarbeid* (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Det påpekes at den sikkerhetspolitiske utviklingen i verden i dag tilsier at flere utfordringer og trusler vil være av en sektoroverskridende art, noe som videre stiller høyere krav til samvirke på tvers sektorer og etater. På et høyere nivå øves det jevnlig på sivil-militært samarbeid mellom Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet og andre relevante departementer. På lavere nivåer øves det mellom utøvende etater og aktører, her med stor vekt på samvirkeøvelser mellom politiet og militære styrker. Det skal under disse øvelsene trenes på både militær støtte til sivile aktører i forbindelse med sivil krisehåndtering, og på sivil støtte til forsvaret ved sikkerhetspolitiske kriser eller væpnet konflikt. Målene med slike øvelser er å oppnå «god dialog, riktig rolleforståelse, effektivt samvirke, koordinerte planverk og prosedyrer, samt gjensidig kunnskap om behov og kapasiteter» (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 25).

### 3.5 Sammendrag av teori

Tabell 2: sammendrag teori

Teori	Fokusområde	Relevans for oppgaven
Samfunnssikkerhet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hvordan fremveksten av samfunnssikkerhet i Norge spilte inn på utviklingen av det nye totalforsvaret, hvor det militære også skal støtte det sivile</li> <li>Ressurser i større grad rettet innover i samfunnet heller enn ut mot grensene.</li> </ul>	<p>Bakgrunn og hvilken funksjon totalforsvaret er tiltenkt å ha. Forholdet mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet er viktig poeng her med tanke på bruk av militære ressurser innen sivile kriser og hvilke utfordringer dette kan føre til</p> <p>Hvordan arbeidet med samfunnssikkerhet skal sette alle nivåer i samfunnet i stand til å forebygge og håndtere kriser.</p>
Beredskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hva er beredskap?</li> <li>Hva er beredskapsressurser?</li> </ul>	<p>Gir innblikk i hvordan den nasjonale beredskapen er bygget opp i Norge, samt hva som kan regnes som en beredskapsressurs.</p>

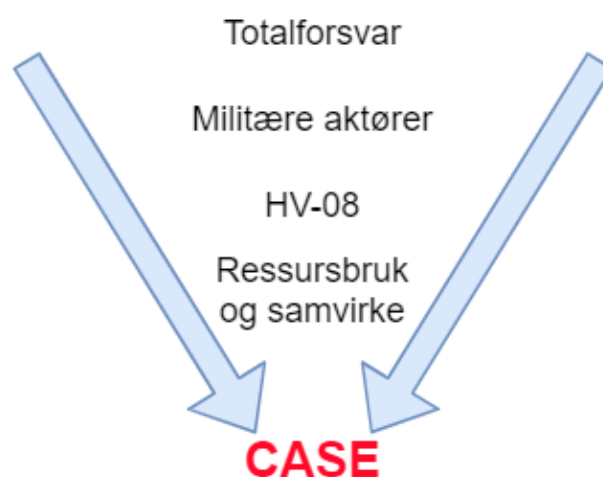
Krise og krisehåndtering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan er den nasjonale beredskapen bygget opp i Norge?</li> </ul>	Demonstrerer hvor ansvaret for ansvaret for beredskap ligger på de forskjellige nivåene.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva som kjennetegner en krise, samt hva som skiller ulykker, kriser og katastrofer.</li> <li>• Krisefaser og krisetypologier.</li> <li>• Hvordan den nasjonale krisehåndteringen ser ut i Norge.</li> </ul>	Definering av hva en krise er og hva som inngår i en krise i fredstid. Definering av krisetyper vil være hjelpsomt i arbeidet med å definere hvilke kriser totalforsvaret aktiveres ved. Gir innblikk i hvor i krisespekteret militære ressurser kan benyttes. Viser hvordan krisehåndtering fungerer over forskjellige nivåer i Norge.
Samvirke, trening og øving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva er samvirke, og hvorfor er godt samvirke viktig?</li> <li>• Hvordan sikre godt samvirke mellom forskjellige beredskapsaktører.</li> </ul>	Viser hvordan samvirke mellom forskjellige nivåer normalt sett fungerer. Gir eksempler på forskjellige aktiviteter som kan gjennomføres for å opprettholde eller bedre samvirket mellom aktører og nivåer.

## 4.0 Metode

I det følgende kapittelet vil de metodiske valgene for gjennomføring av denne oppgaven presenteres. I første omgang vil det bli gjort rede for det overordnede forskningsdesignet og forskningsstrategien brukt for å utforme et rammeverk for innsamling av data. Videre vil typene data brukt i prosjektet forklares, samt hvilke metoder som er brukt for innsamling av disse. Kapittelet rundes av med refleksjon over eventuelle utfordringer som måtte overkommes i løpet av arbeidet med oppgaven, og avsluttes med hvordan validitet og reliabilitet sikres.

### 4.1 Forskningsdesign

Denne oppgaven er gjennomført som en case-studie. Undersøkelsene har vært sentrert rundt en avgrenset del av et større system (Blaikie & Priest, 2019). I dette tilfellet er det større systemet som undersøkes totalforsvar, mens casen blir en spesifikk aktør (HV-08) innen et avgrenset geografisk område (Rogaland). Casen er videre avgrenset ved at det bare er enkelte sider ved HV-08 sin deltagelse i totalforsvaret som undersøkes. Blant annet vil det undersøkes når det er aktuelt å bruke HV-08 som ressurs i hendelser som ikke er en del av deres primæroppgaver, og hvordan samvirket mellom denne militære aktøren og aktuelle sivile aktører arter seg. Prosessen med å gå fra et større system til en spesifikk case er illustrert i figur 10.



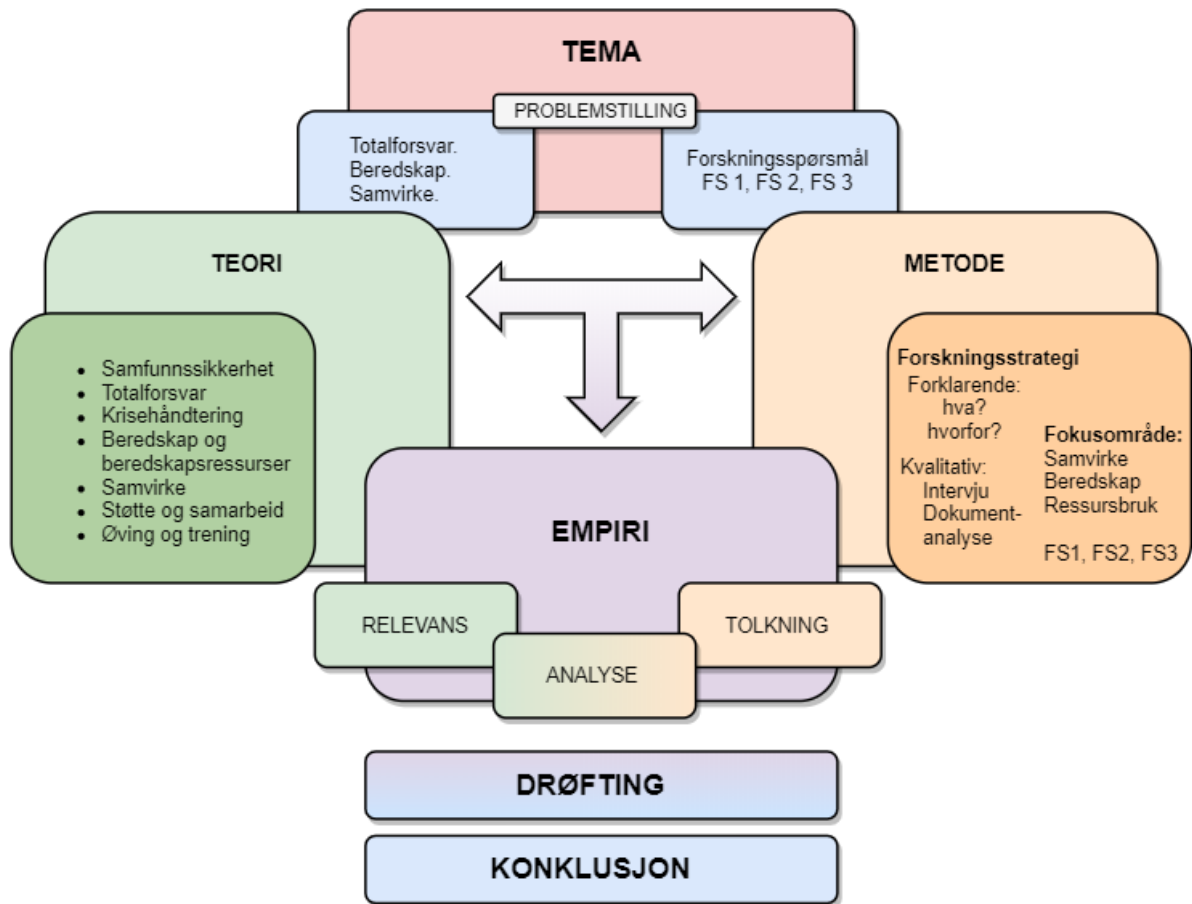
Figur 10: Fra fenomen til case

Det er noe uenighet innad i forskningsmiljøet rundt hvorvidt case-studier kan omtales som et forskningsdesign, eller om det utelukkende er ment som en metode for å klassifisere og samle



inn data. På grunn av denne uenigheten, blir case-studier tidvis omtalt som paraplybegreper for metoder med mål om å fokusere på spesifikke tilfeller (Blaikie & Priest, 2019, s. 183). Det er i denne oppgaven valgt å bruke case-studie som overordnet forskningsdesign. Valget grunner i den fleksibiliteten case-studier som design tilbyr når det kommer til valg av datatype og metode for innsamling. Det er ikke knyttet noen spesifikke metoder for datainnsamling til casestudier som overordnet rammeverk, men man ser generelt at kvalitative metoder blir favorisert i tilfeller hvor rammeverket brukes (Yin, 2018). Uten noen overordnede begrensninger for videre metodologisk fremgangsmåte, står forskeren fri til å velge de metodene som passer best med sine problemstillinger og forskningsspørsmål av kvalitativ eller kvantitativ art, eller en blanding av disse. I denne oppgaven er det valgt å holde seg til den kvalitative tradisjonen av case-studier. Problemstillingen og forskningsspørsmålene som er utformet for denne oppgaven forsøker i stor grad å belyse hva- og hvordan-spørsmål knyttet til den valgte casen, i lys av det overordnede fenomenet. Oppgaven blir dermed av en forklarende art. Forskningsdesignet i sin helhet er illustrert i figur 11.

En kritikk mot bruken av case-studier som forskningsdesign knyttes til muligheten, eller heller den manglende muligheten, for generalisering. Kan man virkelig trekke generaliserende konklusjoner basert på studiet av en enkelt case, uavhengig av hvor representativ, eller typisk, for det overordnede systemet den er (Blaikie & Priest, 2019; Denscombe, 2014; Yin, 2018)? Denne oppgaven har ikke som formål å generalisere funn. Det vil med andre ord ikke hevdes at de funnene som blir gjort knyttet til HV-08, og deres plikter og forhold til sivile aktører i Rogaland, også vil være gjeldende for andre HV-avdelinger i andre områder. De eneste generaliserbare punktene i denne oppgaven kan knyttes til de forskjellige aktørenes overordnede plikter og oppgaver. Disse er, som vi vil se, ofte forankret i lover, forskrifter og veiledere, og vil dermed overordnet sett være gjeldende for andre i lignende stillinger andre steder i landet.



Figur 11: Forskningsdesign

#### 4.2 Datainnsamling: kvalitativ tilnærming

Vitenskapelige forskere trekker ikke sine konklusjoner fra ingenting. Et av vitenskapens mest grunnleggende prinsipper bygger på at utvikling av teorier, hypoteser og konklusjoner skal være grunnet i en observerbar virkelighet (Gilje & Grimen, 2013). Denne observerbare virkeligheten kan ta form av erfaringsdata som sanseinntrykk og observerbare hendelser, eller som kvantifiserbare størrelser. Dataene som samles inn for å avdekke virkeligheten kan altså deles grovt inn i kvalitative og kvantitative data. Kvantitative data omtaler de dataene som kan uttrykkes som tallfestede verdier eller størrelser, mens kvalitative data i all hovedsak henviser til data som gjøres rede for og tolkes i form av tekst eller visuelle virkemidler (Denscombe, 2014). I denne oppgaven vil det bli benyttet en kvalitativ tilnærming til både innsamling og analyse av data. Valget grunner i den forklarende naturen til problemstillingen og forskningsspørsmålene. Med spørsmålene formulert som *hva* og *hvordan* spørsmål vil en kvalitativ fremstilling og drøfting av innsamlet data være mest hensiktsmessig for å besvare dem på en mest mulig hensiktsmessig måte.

### 4.3 Kvalitativ analyse

Den kvalitative analysen baseres i stor grad på en retroduktiv logisk tilnærming. Målet er med andre ord å avdekke underliggende mekanismer og strukturer i det systemet som undersøkes. Hensikten er å forstå hvordan og hvorfor en hendelse eller et fenomen, i dette tilfellet utfordringer ved involvering av militære ressurser i sivile kriser, forekommer. Det er vanlig ved slike tilnærminger å begynne med en beskrivelse av det gjeldende fenomenet, for så å jobbe seg baklengs for å rekonstruere de betingelsene som må være på plass for at fenomenet skal inntreffe (Danermark, Ekstrøm, Jakobsen, & Karlsson, 2002). Oppgaven benytter dokumentanalyse og semistrukturerte forskningsintervju som metoder. Logikken bak metodevalgene er at det først vil gjennomføres en innledende analyse av relevante dokumenter, for så å formulere og gjennomføre intervju med en representant fra HV-08 for å utdype og verifisere den informasjonen som kommer frem i dokumentanalysen, samt bidra med ny informasjon som ikke nødvendigvis er å finne i tilgjengelige dokumenter. Målet er blant annet å kunne identifisere sivile situasjoner hvor militære beredskapsressurser aktiveres. Dette vil kunne gjøres ved gjennomgang av eksisterende retningslinjer og samtaler med de som er en del av det gjeldende systemet. Dataanalysen handler i denne oppgaven i stor grad om å sette dataene i system for å lettere se funnene i sammenheng med hverandre.

#### 4.3.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse defineres kort som et dypdykk i de mest relevante dokumentene for et spesifikt prosjekt (Denscombe, 2014). Når en skal arbeide med dokumenter er det nyttig å først og fremst klargjøre hva som legges i begrepet *dokument*. Ifølge Denscombe (2014) er dokumenter en betegnelse på ikke bare skrevne sider, men også bilder, videoer, statistiske tallmaterialer og lignende. Materialer man ønsker å analysere kan altså hentes fra skrevne tekster, digital kommunikasjon (som mailer, meldinger, blogginnlegg og lignende) eller visuelle kilder (bilder, video og lignende). Denne definisjonen sammenfaller også med hva Yin (2018) omtaler som archival records. Av mangel på et bedre norsk begrep, er det valgt å fortsette å bruke *dokumenter* som en samlebetegnelse av analysemateriell som ikke er egenprodusert gjennom aktiviteter som intervjuer eller spørreundersøkelser.

Ved bruk av dokumenter som kildemateriale, er det først og fremst viktig å være klar over at man har å gjøre med sekundær- og tertiærdata. Med andre ord data som allerede er samlet inn

og bearbeidet av andre personer (sekundærdata), ofte for ganske andre formål enn hva en selv tenker å bruke dem til. Dokumenter finnes også i form av sammenfatninger av andre dokumenter, eller som en tidligere gjennomførte dokumentanalyser (tertiærdata). Det er altså viktig å være oppmerksom på hvorvidt du er den andre eller den tredje personen i rekken som gjennomgå og tolker datamaterialet, samt til hvilke formål dataene er blitt tolket ved tidligere anledninger. Et annet problem med dokumentanalyser kan være tilgang. Dette vil først bli problematisk i de tilfellene hvor man ønsker å få innsyn i dokumenter som kan inneholde sensitive opplysninger om enkeltpersoner, foretak, organisasjoner, prosedyrer, tiltak og lignende. Her kan man i beste tilfelle møte på en tidsforsinkelse, og i verst fall ikke få tilgang overhode. Et eksempel på en slik utfordring i denne oppgaven er hvordan tilgang på klassifiserte dokumenter, som militære beredskapsplaner, hadde kunnet bidratt med en dypere forståelse av systemet HV-08 er en del av. Tilgang på disse dokumentene har ikke vært avgjørende for gjennomføring av oppgaven, men hadde vært nyttig for forståelsen sin del.

Det kan argumenteres for at plussidene ved bruk av dokumentanalyser veier tynger enn minussidene, noe som også forklarer hvorfor det er en så populær metode for innsamling av data (Denscombe, 2014; Yin, 2018). Det er snakk om en stabil og ofte uforanderlig kilde til informasjon som, alltid vil foreligge i samme form gjennom et helt prosjekt. Det vil med andre ord være enkelt å gå tilbake til kilden om noe skulle være uklart. I tabellen under er det presentert en oversikt over dokumenter som analyseres i dette prosjektet, hvilke deler av dokumentene som ansees som mest relevante (fokusområde) og hvilken relevans hver enkelt har til oppgaven.

Tabell 3: Dokumentanalyse

<i>Dokumenter</i>	Fokusområde	Relevans til oppgaven
<i>Støtte og samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret i dag.</i>	Det fulle dokumentet er relevant i denne sammenhengen.	Gir en generell oversikt over hvordan det nye totalforsvarssystemet ser ut og fungerer, de forskjellige aktørenes plikter og oppgaver, samt gir et bilde på hvordan totalforsvaret ideelt sett skal fungere.
<i>Fylkes-ROS Rogaland 2018-2021.</i>	Del 3.1: Styring og kriseledelse.	Gir innsikt i hvilke forventninger fylkesmannen i Rogaland som sivil myndighet har militær innsats/tilgang på militære ressurser ved sivile kriser, samt

<i>Norsk vertslandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret (2019)</i>	Del 3.3: Nød- og redningstjeneste.  Del 8: Risikobildet i Rogaland.  Del 9: Veien videre.	analyse av hvilke kriser som kan inntreffe. Ligger her også en offentlig oversikt over hvilke ressurser HV-08 rår over, samt hvilke sivile ressurser som finnes.
	Forord  Del 2.2.4.2: Heimevernet  Del 2.3: Sivilt-militært samarbeid	Utdyper HV sine roller og plikter innen totalforsvaret overfor både militære og sivile aktører, her i konteksten av mottak av allierte styrker.
	Et tre-siders dokument med hjemmel i smittevernloven.	Utdyper i hvilke tilfeller sivile myndigheter kan anmode om bistand fra forsvaret, og hvordan prosedyrene for anmodning om bistand ser ut.
<i>Instruks om forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen), FOR-2017-06-16-789</i>	§§ 1-13 (den fulle instruksen)	Forklarer ved hvilke hendelser politiet kan anmode om bistand og hvilke begrensninger denne bistanden har.

#### 4.3.2 Forskningsintervju

For å videre utdype og triangulere den informasjonen som samles inn gjennom dokumentanalyser, vil det i dette prosjektet også gjennomføres intervjuer. Til hvilken grad samtalen styres av forskeren under intervjuer, avhenger av hvorvidt det blir gjennomført strukturerte, semistrukturerte eller ustrukturerte intervju. Under et strukturert intervju vil forskeren ha klar en liste med relativt konkrete spørsmål vedkommende ønsker svar på, noen ganger med forhåndsbestemte svarkategorier. Ved den semistrukturerte varianten gjør forskeren seg i mindre grad avhengig av et fastsatt program av spørsmål. Det vil fortsatt være en liste med spørsmål involvert, men disse er ofte mer åpne spørsmål ment for å oppmuntre informanter til å diskutere og reflektere over egne svar. Semistrukturerte intervjuer viser altså til en større grad av fleksibilitet i forhold til når og hvordan spørsmål stilles, en egenskap som

gjør metoden til den mest brukte intervjumetoden innen kvalitativ forskning (Sandy & Dumay, 2011; Denscombe, 2014).

Ved bruk av intervjuer som forskningsmetode er det, for det første, viktig å ha i bakhodet at man har å gjøre med mennesker og ikke maskiner som automatisk registrerer og gjentar all informasjon helt perfekt. Informasjonen man får presentert av et annet menneske kan være farget av respondentens egne syn, bakgrunn og hvordan vedkommende selv husker hendelser og informasjon. Denne utfordringen kan håndteres gjennom eksempelvis å supplerer med andre kilder og metoder for datainnsamling, som gjort i denne oppgaven, eller ved å stille kontrollspørsmål eller intervju flere personer (Denscombe, 2014; Yin, 2018). Man må også være oppmerksom på hvilken effekt en selv som forsker kan ha på de svarene som blir gitt. Dette er et problem intervjuer deler med metoder som observasjon, nemlig at informanten kan komme til å gi de svarene vedkommende tror forskeren *vil* høre. Dette fenomenet samsvarer med hva Denscombe (2014) omtaler som *interviewer effect*, og hva Yin (2018) kaller *refleksivitet*.

I denne oppgaven er det gjennomført semistrukturerte intervjuer. Målet med bruk av intervju som metode her, er å samle informasjon som videre utdypet det som samles inn gjennom dokumentanalyse. Åpne spørsmål med mulighet til å spinne videre på og reflektere over enkelte spørsmål har derfor vært nyttig. Intervjuguiden som er blitt brukt i intervjuene er vedlagt som vedlegg 1. Guiden består av en innledende del hvor tema for oppgaven presenteres og begrunnes. Videre er intervju spørsmålene delt inn i tre overhengende temaer med tre til fire spørsmål hver, basert på forskningsspørsmålene. Inndelingen er gjort for å gjøre det senere arbeidet med kategorisering og analyse av innsamlet data enklere. Spørsmålene er relativt åpne, dette for å kunne snakke videre rundt dem for mer utfyllende svar, i tråd med semistrukturerte intervju som metode.

#### 4.3.2.1 Gjennomføring av intervju

Datainnsamlingen for denne oppgaven ble gjennomført i en veldig spesiell periode for både Norge og verden for øvrig. Utarbeidelse av problemstilling, forskningsspørsmål og forskningsstrategi ble gjort i forkant av korona-pandemien sitt inntog i Europa. Pandemien har for alvor satt hjulene i gang hos Norges beredskapsorganisasjoner, militære så vel som sivile. Dette ble i første omgang merkbart i arbeidet med å rekruttere respondenter. De fleste beredskapsaktører i landet, på både lokalt, regionalt og nasjonalt plan har hatt hendene fulle

med sine egne oppgaver i denne perioden. Gleden var derfor stor da en major fra HV-08 var villige til å ta seg tid til å delta på intervju i en ny og usikker hverdag. De påfølgende intervjuene ble gjennomført med denne ene respondenten fra HV-08.

Koronakrisen, og de tiltakene som fulgte, bød videre på utfordringer i forhold til gjennomføring av intervjuer. Myndighetenes anbefalinger om å unngå å møtes i person gjorde et tradisjonelt intervju umulig. Det ble derfor i første omgang gjort en avtale med respondenten om å først besvare forskningsspørsmålene skriftlig på e-post, for så å arrangere et Skype-møte for å diskutere svarene. Dette resulterte i første omgang i seks sider med skriftlige svar på intervjuguiden, etterfulgt av en times lang Skype-samtale for å videre diskutere disse svarene. I etterkant av dette er det også gjennomført flere Skype-samtaler med varigheter på mellom 30 minutter og en time for å diskutere oppfølgingsspørsmål. Listen med oppfølgingsspørsmål er også vedlagt som vedlegg 2. Situasjonen tatt i betraktning er det studentens oppfatning at intervjuprosessen har vært så opplysende og nyttig som forventet. Svarene fra respondenten har bidratt til å belyse informasjonen fra dokumentanalysene, og har også bidratt til ny innsikt i hvordan arbeidet med militær bistand fungerer i praksis. Tidspunkt for intervju og samtaletema for hvert virtuelt møte, er skissert opp i tabell 4.

Tabell 4: Oversikt over dato og tema for intervjuer

Dato	Tema for intervju
03.04.2020	Samtalen var her sentrert rundt svarene på den opprinnelige intervjuguiden. På dette punktet var guiden allerede besvart skriftlig, så samtalen fokuserte på utdypelse av svarene, samt for å avklare spørsmål studenten hadde. De konkrete temaene for samtalen er spesifisert i vedlegg 1, men er oppsummert HV-08s roller og plikter, HV-08s samvirke med sivile aktører og hvordan HV-08 håndterer og bistår i kriser i fredstid.
28.04.2020	Første runde med oppfølgingsspørsmål. Temaet for dette intervjuet var i stor grad fokusert på hvilke ressurser HV-08 har tilgjengelig, hvor mye av disse ressursene som kan stilles til rådighet for sivile aktører ved krisesituasjoner, og ved hvilke situasjoner anmodninger om bistand til det sivile kan godkjennes. I denne forbindelse ble det også diskutert nærmere om ved hvilke hendelser de militære ressursene vil prioriteres.

<b>29.05.2020</b>	Temaet for denne runden med oppfølgingsspørsmål var øving og trening. Respondenten ble bedt om å utdype hvilke aktører HV-08 øver sammen med, og hvilken form disse øvelsene tar. I tillegg til dette ble det stilt spørsmål om tilfeller hvor mannskap fra HV-08 kan be om fritak fra tjeneste grunnet sin stilling/rolle i det sivile samfunnet, samt utdypelse rundt prosessen om anmodning om militære ressurser.
-------------------	---

#### 4.4 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet og validitet kan omtales som tester som gjennomføres for å gjøre en vurdering av kvaliteten av forskningen som blir gjennomført (Yin, 2018). Testene er viktig å ha i tankene fra man begynner å planlegge et prosjekt og frem til siste punktum er satt. Men det faktiske arbeidet med reliabilitet og validitet skjer som oftest parallelt med innsamling og analyse av data, samt i arbeidet med utvikling av forskningsdesign. Reliabilitet handler i stor grad om etterprøvbarehet, altså om hvordan data samles inn og bearbeides. Målet her er at en annen forsker skal kunne oppnå et tilnærmet likt resultat ved bruk av de samme metodene. I tilfellet med casestudier vil dette også innebære at den samme casen må studeres igjen. Det vil være lite hensiktsmessig å teste reliabiliteten av dette casestudiet ved å applikere metodebruk og analysemetoder på en annen HV-avdeling. Dette viser også til en utfordring med reliabilitet innen kvalitativ forskning for øvrig. Resultatene som oppnås gjennom kvalitativ forskning kan ofte ikke gjentas på samme måte som med kvantitativ. De eksakte forholdene som var til stede under det opprinnelige prosjektet kan ofte være vanskelige gjenskape (Denscombe, 2014). Derfor er det desto viktigere å dokumentere gjennomføringen av prosjektet og følge anbefalte prosedyrer og retningslinjer. Reliabilitet sikres i dette prosjektet gjennom nettopp dokumentering av datainnsamlingsprosessen (se tabell 4 og vedlegg 1) og hvordan de innsamlede dataene er blitt analysert og tolket (se del 5 og 6). Dette gjøres med mål om at andre skal kunne gjenta prosjektet basert på denne informasjonen, og oppnå lignende resultater.

Validitet handler om å gjøre en vurdering av hvorvidt den innsamlede dataen er nøyaktig og passende. Med andre ord er det snakk om å sjekke gyldigheten og hvor korrekt av den informasjonen som er samlet inn. Sikring av validitet blir i denne oppgaven først og fremst gjort gjennom å sende siste utkast av oppgaven til respondenten for gjennomgang. På denne måten sikres det at den informasjonen som er gjengitt og tolket i teksten ikke er blitt fremstilt på en



feilaktig måte. Videre vil også informasjonen som er samlet inn gjennom intervju trianguleres, sammenlignes og utfylles av funn gjort ved dokumentanalysen, og vice versa. Validitet handler også om hvorvidt dataene faktisk svarer på det forskeren spør om. Med andre ord; svarer dataene på problemstillingen? Her sikes validiteten i hovedsak gjennom utformingen av intervjuguiden basert på forskningsspørsmålene, samt strukturering av del 5 og 6 på en slik måte at innsamlet informasjon linkes direkte til sitt relevante spørsmål. Sikring av validitet i kvalitativ forskning kan også være utfordrende i den forstand at det tidvis kan være vanskelig å bevise riktigheten av innsamlet informasjon (Denscombe, 2014). Dette kan bekjempes gjennom blant annet triangulering av informasjon og undersøkelser av kilders kredibilitet. I dette prosjektet er analyserte dokumenter i all hovedsak hentet fra myndigheter på regionalt og nasjonalt nivå. Respondenten som ble intervjuet er også ansatt i en stilling hvor det er naturlig å ha aktuell kunnskap om temaet som etterspørres.

## 5.0 Presentasjon av empiri

Presentasjon av innsamlet empiri vil struktureres basert på forskningsspørsmålene som er gjort rede for i del 1. Med dette menes at innsamlet data i første omgang deles inn i tre kategorier, basert på hvilket forskningsspørsmål de bidrar til å utdype. Som nevnt i kapittel 4 vil denne inndelingen gjøre det lettere å sortere, og senere analysere, innsamlet data. Informasjon fra intervju og dokumentanalysene vil gjøres rede for samlet. Bakgrunn for dette er at det på denne måten blir lettere å se de forskjellige dataene i system med hverandre. Hver del rundes av med en tabell som illustrerer hovedpunktene i hver del.

### 5.1 FS1: Hva er HV-08 sine oppgaver og forpliktelser som en del av totalforsvaret i Norge?

For å belyse det første forskningsspørsmålet, er det benyttet materialer fra dokumentet Støtte og samarbeid (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018) og aktuelle lover, forskrifter og instruksjer. Det er også benyttet intervjusvar fra tema 1 fra intervjuguiden, om HV-08 og deres oppgaver i totalforsvaret. Presentasjon av empiri for dette forskningsspørsmålet, vil i første omgang vise til de pliktene det norske Heimevernet i sin helhet har som del av totalforsvaret, for så å gå nærmere inn på hvordan disse pliktene kommer til uttrykk hos HV-08 på det regionale planet. Innsamlet empiri i denne delen er ment for å kartlegge plikter og oppgaver HV-08 har henholdsvis som en del av Forsvaret og overfor sivile aktører i totalforsvaret. Målet med kartleggingen er å avklare hvilken rolle og plikter HV-08 har når det kommer til håndtering av kriser i fredstid.

HVs plikter og ansvar er nedfelt i en rekke lover og forskrifter, i Beredskapssystem for forsvaret (BFF), i sivil beredskapssystem (SBS). Plikter og ansvar kommer også til uttrykk gjennom en rekke andre publikasjoner, deriblant Støtte og Samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret i dag (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018) og boken det nye totalforsvaret (Bjerga, et al., 2019). En del av disse dokumentene, blant annet BFF og SBS, inneholder gradert informasjon, og er derfor ikke inkludert i denne oppgaven. HVs plikter som en del av det norske forsvaret er i vide trekk nedfelt i Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m. (forsvarsloven), §5. Her fastslås det at:

Stortinget bestemmer Heimevernets organisasjon og innpassing i Forsvaret. Heimevernet skal delta i territorielle operasjoner som en del av nasjonale fellesoperasjoner, og i vernet av heimtrakten. Landsrådet for Heimevernet, distriktrådene, områdeutvalgene og heimevernsmennene skal sikre Heimevernets samarbeid med sivilbefolkningen (Forsvarsloven, 2016, s. §5).

Under intervju med HV-08 pekte respondenten på «sikring av troverdig avskrekking, med basis i NATOs kollektive forsvar, og generelt forsvar av Norge og allierte mot alvorlige trusler, anslag og angrep» som viktige plikter HV innehar. Troverdig avskrekking sikter til et viktig aspekt ved totalforsvaret som system, nemlig at det i befolkningen for øvrig befinner seg trente militærpersonell som kan mobiliseres raskt ved situasjoner som truer befolkningens trygghet og landets suverenitet (Bjerga, et al., 2019). HV-avdelingene skal fungere som hurtige mobiliseringsstyrker, og skal med sin lokale tilknytning fungere som et bindeledd mellom forsvaret og det sivile samfunnet. Ivaretagelse av samfunnssikkerhet er primært en oppgave for sivile myndigheter, mens militære styrker skal «hevde Norges suverenitet og suverene rettigheter, og forsvare landet mot ytre angrep» (Karlsen, 2018). HV vil dermed, til en viss grad, eksistere i en slags gråsoner mellom det sivile og det militære, selv om primæroppgaver vil være av militær natur.

HVs plikter og ansvar utdypes videre i dokumentet Støtte og Samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret i dag (2018). I dette dokumentet understrekes et av hovedmålene med HV som system, nemlig viktigheten av de enkelte avdelingenes lokale tilhørighet. HV innehar det lokale territorielle ansvaret (LTA) på vegne av sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Dette innebærer at HVs distriktssjefer ivaretar den daglige samhandlingen og koordineringen med sivile myndigheter, og aktører på regionalt og lokalt nivå i fylkene og kommunene. Inkludert i disse oppgavene er ansvar for nettverksbygging med sivile objekt eiere og lokale myndigheter, som politi, fylkesmenn, kommuner og andre relevante etater og næringsliv med samfunnsansvar. Denne nettverksbyggingen vil i all hovedsak foregå gjennom møter med fylkesmannens beredskapsråd, som vil bli presentert i del 5.2. LTA innebærer videre ansvar for planlegging og ledelse av operasjoner i fred, krig og krise på et regionalt og lokalt plan. Slike operasjoner kalles territorielle operasjoner, og har som hensikt å «beskytte militære kapabiliteter, kritisk infrastruktur og befolkningen i et definert landområde» (Forsvaret, 2019, s. 99). Hovedelementer i slike operasjoner er i stor grad vakthold, overvåkning og kontroll over militære og viktige sivile objekter, samt «tilrettelegging for og mottak av mobile landstyrker og

allierte forsterkninger, og sivil-militært samarbeid på lokalt og regionalt nivå» (Forsvaret, 2019, s. 99). Ifølge forswarets fellesoperative doktrine (Forsvaret, 2019) går ansvaret for disse territorielle operasjonene inn under HVs primæroppgaver og kjernekapasitet. Det er i denne sammenhengen viktig å poengtere at støtte til det sivile samfunnet ikke er dimensjonerende for HV, et faktum som også ble understreket under intervjuene. Med andre ord er ikke muligheten for at HV-avdelingen vil kunne måtte yte sivil, bistand en faktor som spiller inn når HV-08s ressursbehov skal vurderes. Her vil det være opprettholdelse av HV-08s operative virksomhet som er avgjørende. Gjennom LTA-ansvaret er de forskjellige avdelingene pålagt å ivareta samvirket med aktuelle sivile aktører. Koordineringen av dette samvirket forgår i all hovedsak mellom, i dette tilfellet, HV-08 og fylkesmannen i Rogaland, og vil utdypes videre i del 5.2.

I henhold til Instruks om forswarets bistand til politiet skal «Samfunnets behov for rask reaksjon være styrende for både politiet og Forsvaret ved hendelser, anslag og ulykker som truer innbyggernes liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser» (Bistandsinstruksen , 2017, s. §2). Instruksens formål er å gi retningslinjer for politiets bruk av militære ressurser, med den hensikt å bruke samfunnets samlede ressurser best mulig i situasjoner hvor dette blir nødvendig. Med andre ord skal HV-08, som en avdeling innen Forsvaret, yte bistand til politiet så langt det er mulig uten at det går utover primære militære oppgaver. Forskriften tar videre for seg ved hvilke tilfeller slik bistand vil være aktuell:

Etter anmodning kan Forsvaret bistå politiet ved

1. forebygging og bekjempelse av anslag av særlig skadevoldende eller omfattende karakter, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur,
2. ettersøking og pågrepelse av personer som kan sette menneskers liv og helse eller vesentlige samfunnsinteresser i alvorlig fare, og
3. ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden (Bistandsinstruksen , 2017, s. §3)

Under intervju ble studenten gjort oppmerksom på en ny forskrift utarbeidet forbindelse med den pågående COVID-19 pandemien. Forskriften omhandler forswarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien (Forskrift 2020, 2020). Formålet med denne forskriften er at offentlige myndigheter og øvrige beredskapsaktører, skal kunne sende inn anmodninger til forswaret om støtte for å motvirke, eller forebygge, spredning av COVID-19 viruset. Forskriften er ment som et verktøy for å klargjøre hvordan sivile aktører skal gå

frem for å anmode om bistand, samt hvilke kriterier som må være på plass for at anmodningen skal godkjennes. Videre åpner forskriften for at aktører som ønsker å anmode om bistand nå kan gjøre dette gjennom fylkesmannen, hvor de tidligere måtte gå gjennom politiet, i henhold til bistandsinstruksen. I den nye forskriften fastslås det også at anmodninger om støtte bare innvilges om det ikke vil gå utover forsvarets primæroppgaver.

#### 5.1.1 Oppsummering hovedfunn FS1

Tabell 5 gir en oversikt over HV-08s plikter og ansvar. Tabellen er delt inn i primæroppgaver og øvrige plikter og ansvar. Av denne oversikten kommer det frem at HV-08s primæroppgaver i all hovedsak knytter seg til militære oppgaver, noe som hverken er overraskende eller unaturlig å se hos en militær forsvarsavdeling. Oppgaver knyttet til bistand til sivil krisehåndtering og lignende plasseres altså under kategorien ekstraordinær tjeneste, i henhold til informasjon fra forsvarsloven §17.

Tabell 5: Plikter og ansvar HV-08

Primære oppgaver	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forsvare Norges suverenitet og suverene rettigheter</li> <li>- Forsvare landet mot ytre angrep</li> <li>- LTA på vegne av sjef FOH</li> <li>- Planlegging og ledelse av territorielle operasjoner</li> <li>- Avdeling for rask mobilisering av innsatsstyrker</li> <li>- Vakhold og sikring av viktige militære og sivile objekter.</li> </ul>
Øvrige plikter og ansvar/ekstraordinær tjeneste i tråd med forsvarsloven §17	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bistå sivile aktører ved krisehåndtering</li> <li>- Bindeledd/koordineringsansvar mellom sivile myndigheter og Forsvaret</li> <li>- Tjeneste for å ivareta andre vesentlige samfunnsinteresser</li> </ul>

## 5.2 FS2: Hvordan arbeider HV-08 med samvirket mellom sivile og militære aktører i henhold til totalforsvarskonseptet?

I det følgende vil det gjøres rede for hvilke sivile aktører HV-08 samarbeider med, og hvilken form dette samarbeidet tar. Som tidligere gjort rede for skal HV-08 fungere som et bindeledd



Figur 12: Fylkesberedskapsrådet i Rogaland. Hentet fra (Fylkesmannen i Rogaland, 2018)

mellom de sivile og militære aktørene innenfor det geografiske området avdelingen har ansvar for. I HV-08 sitt tilfelle strekker dette området deg over fylkene Agder og Rogaland. I denne oppgaven vil som nevnt fokuset ligge på HV-08s forhold til sine sivile samarbeidspartnere i Rogaland. Empiri gjort rede for i denne delen er i stor grad basert på intervju med en respondent fra HV-08 og informasjon hentet fra fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2017).

I delkapittel 5.1 snakket vi om hvordan samvirket mellom militære og sivile aktører på regionalt plan, i hovedsak ivaretas av sjef HV-08 og fylkesmannen i Rogaland. Fylkesmannen er ansvarlig for fylkesberedskapsrådet, et forum for samarbeid og samordning om arbeidet med beredskap og forebygging i fylket. Rådet består av sentrale offentlige etater, frivillige organisasjoner, HV og private virksomheter med ansvar og oppgaver innen beredskapsarbeidet i fylket. Eksempler på slike virksomheter er IVAR IKS og Lyse, som eier eller drifter kritisk infrastruktur. Involverte aktører i fylkesberedskapsrådet i Rogaland er listet i figur 12. Ved en krisesituasjon er fylkesberedskapsrådet det sentrale samarbeids- og støtteorganet for den siden av

krisehåndteringen som ikke har å gjøre med akutt redning. Akutt redning kommer under redningstjenestens ansvarsområde, som videre har egne avtaler angående bruk av militære helikoptre og sjøfartøy ved redningsoppdrag. Plikter og ansvar forbundet med fylkesberedskapsrådet er forankret i Instruks for fylkesmannen og Sysselmanen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2017). Respondenten informerte også om at mer lokalt samvirke ivaretas gjennom kommunale beredskapsråd, der dette er etablert. I disse tilfellene er det mer lokale områdesjefer fra HV-08 som styrer samvirket.

Beredskapsorganisasjoner i Rogaland fylke representeres, i utgangspunktet, i beredskapsrådet ved sine ledere (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Ergo er det sjef HV-08 som vanligvis skal stille på møter i fylkesmannens beredskapsråd. Studenten ble ved intervjuene forklart at i tilfeller hvor sjef HV-08 er utilgjengelig, eksempelvis ved en pågående hendelse hvor HV-avdelingen har styrker ute, vil en utvalgt representant stille i sjefens sted. Det vil tidvis også være andre representanter fra HV-08 tilstede i form av liaison offiserer plassert hos eksempelvis fylkesmannen og politimesteren. Disse er offiserer som er håndplukket og opplært spesielt for slike oppgaver. Ordningen med stedfortredere for sjef HV-08 i rådet er nødvendig for å sørge for at HV er representert ved møter i fylkesberedskapsrådet. Som respondenten fra HV-08 også påpekte: «Stedfortrederen er et alternativ til at sjefen (ved hendelser) ikke kan være to steder samtidig» (sitat fra intervju).

I henhold til fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, skal beredskapsrådet møtes minst en gang årlig. Øvelser og andre aktiviteter vil komme i tillegg til disse møtene. Under intervju kom det frem at fylkesberedskapsrådet i Rogaland møtes to ganger årlig, og at øvelse av rådet normalt sett foregår ved et av disse møtene. På denne måten opprettholdes regelen om å holde et ordinært møte i året, med et ekstramøte som inneholder øving av rådet ved andre anledninger. Fylkesberedskapsrådet skal, under de regulære møtene, diskutere relevante samfunnssikkerhet- og beredskapsspørsmål i fylket, samt være en arena for gjensidig orientering om hvordan statusen ser ut i forskjellige sektorer. Slike oppdateringer bidrar til at de forskjellige deltagerne i rådet til enhver tid har en oppdatert oversikt over situasjonen hos de øvrige medlemmene. Andre oppgaver rådet har innebærer å sørge for at alle involverte har et felles risiko- og sårbarhetsbilde, noe som er viktig for god krisehåndtering i fremtiden. Under den nåværende situasjonen, med COVID-19 pandemien i full utfoldelse, forklarte respondenten at fylkesberedskapsrådet har trappet opp møtene til å foregå en gang i uken. Det kan argumenteres

for at gjensidig oppdatering mellom regionale beredskapsaktører er viktigere enn noen gang under denne pågående krisen. For at disse gjensidige oppdateringene skal kunne fortsette under pandemien, forgår de ukentlige møtene over Skype. Her oppdaterer medlemmene av beredskapsrådet hverandre på situasjonen i sine respektive organisasjoner, diskutere videre håndtering av pandemien og hvordan andre overlappende beredskapshendelser skal håndteres om de skulle oppstå i nær fremtid. Respondenten fra HV-08 gav også inntrykk av at den nye bruken av elektronisk virkemidler for gjennomføring av møter i beredskapsrådet, så avgjort er å anse som «... et media i fremtiden hvor vi vil slite med å møtes i person».

I forbindelse med øvelse av fylkesberedskapsrådet kom det frem under intervju at: «Det er opp til hver enkelt fylkesmann hvor ofte det trenes. Det vanlige er minimum en gang i året, noen ganger oftere». En gang årlig ble også omtalt som normen for fylkesberedskapsrådet i Rogaland. Øvelsene i fylkesberedskapsrådet tar som oftest form av tabletop øvelser. Med dette menes at fylkesmannen begynner øvelsen med å presentere en spesifikk case, som de fremmøtte skal diskutere seg frem til en løsning på. Hver aktør får muligheten til å gjøre rede for hvordan hendelsen som presenteres vil kunne påvirke dem, hvilke ressurser de har til rådighet, og hvordan disse kan brukes mest mulig effektivt for å håndtere den fremsatte situasjonen. Dette er øvelser som fylkesmannen inviterer HV-08 til å delta på. HV-08 arrangerer også sine egne øvelser to ganger i året, en for Agder og en for Rogaland. Disse øvelsene er av typene funksjonelle eller fullskala øvelser, hvor de casene som presenteres i øvelsens startfase blir spilt ut og øvet på i praksis sammen med andre beredskapsaktører.

Studenten ble under intervju forklart at det, ved disse øvelsene, er HV-08 som inviterer beredskapsrådet og tilhørende beredskapsetater til å delta. Respondenten fortalte at et stort poeng med disse øvelsene er at de skal fungere som en øvelse av det regionale totalforsvaret. Derfor inviteres medlemmer av fylkesberedskapsrådet, HRS, LRS, politi, helse, brann og redning, frivillige og andre beredskapsaktører til å delta. Respondenten sitter, etter tidligere øvelser, igjen med inntrykk av at alle involverte aktører har hatt gode opplevelser av slike aktiviteter, og har fått flere positive tilbakemeldinger fra andre medlemmer av rådet. Fylkesberedskapsrådet i Rogaland har også gitt uttrykk for at de ønsker å legge møter til slike øvelser i fremtiden. De siste årene har HV-08 også opplevd større interesse i deltagelse fra større kommuner i de respektive fylkene, blant annet fra Stavanger kommune. Akkurat dette oppleves ifølge respondenten som spesielt gledelig da det tidligere ikke har vært en slik interesse for beredskap, eller øving på beredskap, hos kommunene. HV-08s øvelse i Rogaland



skulle etter planen forgå i begynnelsen av juni i år, men måtte avlyses grunnet koronasituasjonen.

Respondenten gav inntrykk av at samvirket mellom HV-08 og øvrige beredkapsressurser i Rogaland, på generell basis oppleves som meget bra, og spesielt da samvirket mellom trekløveret HV-08, fylkesmannen i Rogaland og Sør-Vest Politidistrikt. Dette er også de aktørene HV-08 kommuniserer mest hyppig med. I forbindelse med sivilt-militært samarbeid og anmodninger om militær støtte til sivil krisehåndtering, er det disse aktørene HV-08 forholder seg mest til på et beslutningstakernivå. Dette vil forklares nærmere i del 5.3.

### 5.2.1 Oppsummering hovedfunn FS2

Tabell 6: Oppsummering hovedfunn FS2

<b>Aktører HV-08 samhandler med</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fylkesmannen i Rogaland</li> <li>- Sørvest politidistrikt</li> <li>- Fylkesmannens beredskapsråd</li> <li>- Områdesjefer representerer HV-08 i de kommunale beredskapsråd som er etablert</li> </ul>
<b>Former for samhandling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Møter på sjef- og saksbehandlernivå</li> <li>- Øvelser: tabletop i tilfeller hvor fylkesmannen inviterer fylkesberedskapsrådet til trening, og spilløvelser i tilfeller hvor HV-08 inviterer til øvelser.</li> <li>- I lys av COVID-19: fylkesberedskapsrådet møter hver uke over Skype</li> </ul>
<b>Resultater av samhandling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felles forståelse av risiko, sårbarhet og pågående situasjoner</li> <li>- Gjensidig orientering på tvers av organisasjoner og sektorer</li> <li>- Felles forståelse av andre aktørers roller, oppgaver og ansvarsområder</li> </ul>

### 5.3 FS3: Hva skal til for at HV-08 stiller sine ressurser til disposisjon ved en ikke-militær krise?

Denne delen vil ta for seg hvilke faktorer som må være til stede ved en uønsket hendelse for at HV-08 skal kunne stille sine ressurser til disposisjon for sivile aktører. Delen vil struktureres på følgende måte: i første omgang vil det bli sett på hva som kvalifiserer sivile aktører til å søke om bistand fra militære myndigheter, og dermed også fra HV-08, etterfulgt av en gjennomgang av prosedyrene som må følges for å søke om denne bistanden. Med utgangspunkt i dette gjøres det videre en gjennomgang av de sivile beredskapsressursene som finnes spesifikt i Rogaland fylke, samt av hvilke ressurser som finnes i HV-08. Videre vil det presenteres en rekke beredskapshendelser med forskjellige grad av risiko knyttet til seg. Hendelsene er hentet fra fylkesROS for Rogaland (2018), dette for å sikre at det er tatt utgangspunkt i hendelser som er vurdert til å ha en faktisk risiko for Rogaland. Hensikten med å presentere de forskjellige hendelsene, er for å senere kunne diskutere bruk av HV-08 sine ressurser opp mot faktiske hendelser, og se hvor langt det siviles egne ressurser kan forventes å strekke til.

I henhold til det moderniserte totalforsvarskonseptet, skal det være mulig å benytte militære ressurser for å bistå det sivile samfunnet ved hendelser i hele krisespekteret. Konseptet om sivil-militært samarbeid omfatter alle former for samarbeid mellom det sivile samfunnet og Forsvaret. Samarbeidet er forankret i en rekke lover og forskrifter, deriblant (og ikke begrenset til) forsvarsloven, kystvaktloven, etterretningstjenesteloven, sikkerhetsloven, fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks og instruks om forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksjonen). Flesteparten av disse lovene, forskriftene og instruksene, med noen unntak, behandler hovedsakelig andre temaer enn sivil-militært samvirke, men inneholder enkelte paragrafer som tar for seg spesifikt ved hvilke tilfeller militær bistand kan benyttes. Eksempelvis gir forsvarsloven §17 en oversikt over de plikter og tjenester en vernepliktig har som en del av det norske forsvaret (Forsvarsloven, 2016). Her finner vi bistand til sivile aktører plassert under ekstraordinær tjeneste. Dette underbygger resultater fra delkapittel 5.1 om HV-08s plikter og ansvar, om hvordan bistand under sivil krisehåndtering ikke går under avdelingens primæroppgaver, men regnes som ekstraordinær tjeneste. Bistand til sivil krisehåndtering skal med andre ord være unntaket fra regelen. Et annet eksempel er tolloven §12-3, som henviser til hvordan både politi og militær myndigheter er pliktet å «yte tollmyndighetene nødvendig hjelp og beskyttelse under utførelsen av tolltjenesten» (Tolloven, 2007).

En forskrift som er utformet spesifikt med militær bistand til sivil krisehåndtering i tankene, er instruks om Forsvarets bistand til politiet (Bistandsinstruksen , 2017). Instruksen presenterer et rammeverk for hvilke situasjoner bistand kan etterspørres, og hvilke kriterier som må være på plass for at bistand kan innvilges. Instruksen sier også noe om hvilke begrensninger som legges på bruken av militær makt i forbindelse med politiarbeid i bistandssituasjoner. Et annet eksempel som tar for seg militær bistand spesielt myntet på andre sivile aktører med samfunnssikkerhetsansvar, er den nylig vedtatte forskrift for forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien (2020). Formålet med denne forskriften er å sikre at samfunnskritiske aktører og beredskapsaktører skal kunne anmode om bistand fra militæret. Bistand skal her benyttes for «å sikre gjennomføring og overholdelse av bestemmelser som er gitt og tiltak som er truffet i eller i samsvar med smittevernloven eller på annet grunnlag, med det formål å forebygge eller motvirke spredning av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19» (Forskrift 2020, s. §1). Med andre ord kan bistand, i dette tilfellet, etterspørres om det er nødvendig for å opprettholde drift og tiltak spesifikt for å forebygge eller motvirke spredning av COVID-19 viruset.

Hva disse lovene og forskriftene har til felles, er at de gir et generelt bilde på hvilke tilfeller sivile myndigheter og aktører kan anmode om militær bistand. Dette er gjerne i tilfeller hvor sivile ressurser viser seg å være utilstrekkelige for å håndtere en situasjon. Under intervjuet ble det også understreket at all bistand fra forsvaret normalt sett skal være et supplement til sivile myndigheters krisehåndtering. Med andre ord er bistand fra HV-08 ment for tilfeller hvor sivile myndigheters ressurser er uttømte, hvor fylkesmannen ikke har mulighet til å kjøpe den nødvendige tjenesten av aktuelle kommersielle aktører, eller hvor HV besitter unik kompetanse eller ressurser den sivile siden ikke har. Bruk av militære ressurser skal ideelt sett være siste utvei for håndtering av sivile kriser. Som det ble konkludert tidligere er ikke bistand til det sivile samfunnet blant HV-08s primæroppgaver. I praksis betyr dette at om en sivil krise, eksempelvis en ulykke eller en naturkatastrofe, skulle forekomme under eller rett i etterkant av en sikkerhetspolitisk krise, vil militære ressurser etter hovedregel prioriteres for å dekke HV-08s primæroppgaver som en militær avdeling. Det samme gjelder i andre tilfeller hvor det vurderes at HV-08 selv har behov for gjeldende ressurser, eller hvor det vurderes at innvilgelse av anmodning vil gå utover HV-08s operative evne.

Andre begrensninger som finnes i forbindelse med militær støtte til sivile aktører, er hvordan denne støtten brukes. I henhold til Grunnloven §101, tredje ledd, settes det sterke begrensninger

på bruk av militær makt overfor statens borgere. Med andre ord kan som regel ikke, eksempelvis politiet, anmode om støtte fra forsvaret for å slå ned opprør, bekjempe kriminelle gjenger, og lignende aktiviteter. Altså gjelder bestemmelsen i utgangspunktet «all direkte bruk av militært personell til maktutøvelse, selv om mannskapene ikke er bevæpnet» (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018, s. 59). Bestemmelsen er gjeldende såfremt til at det finnes hjemmel i lov, eller hendelsen er av en slik art at liv og helse står på spill og ikke kan avsluttes på annen måte.

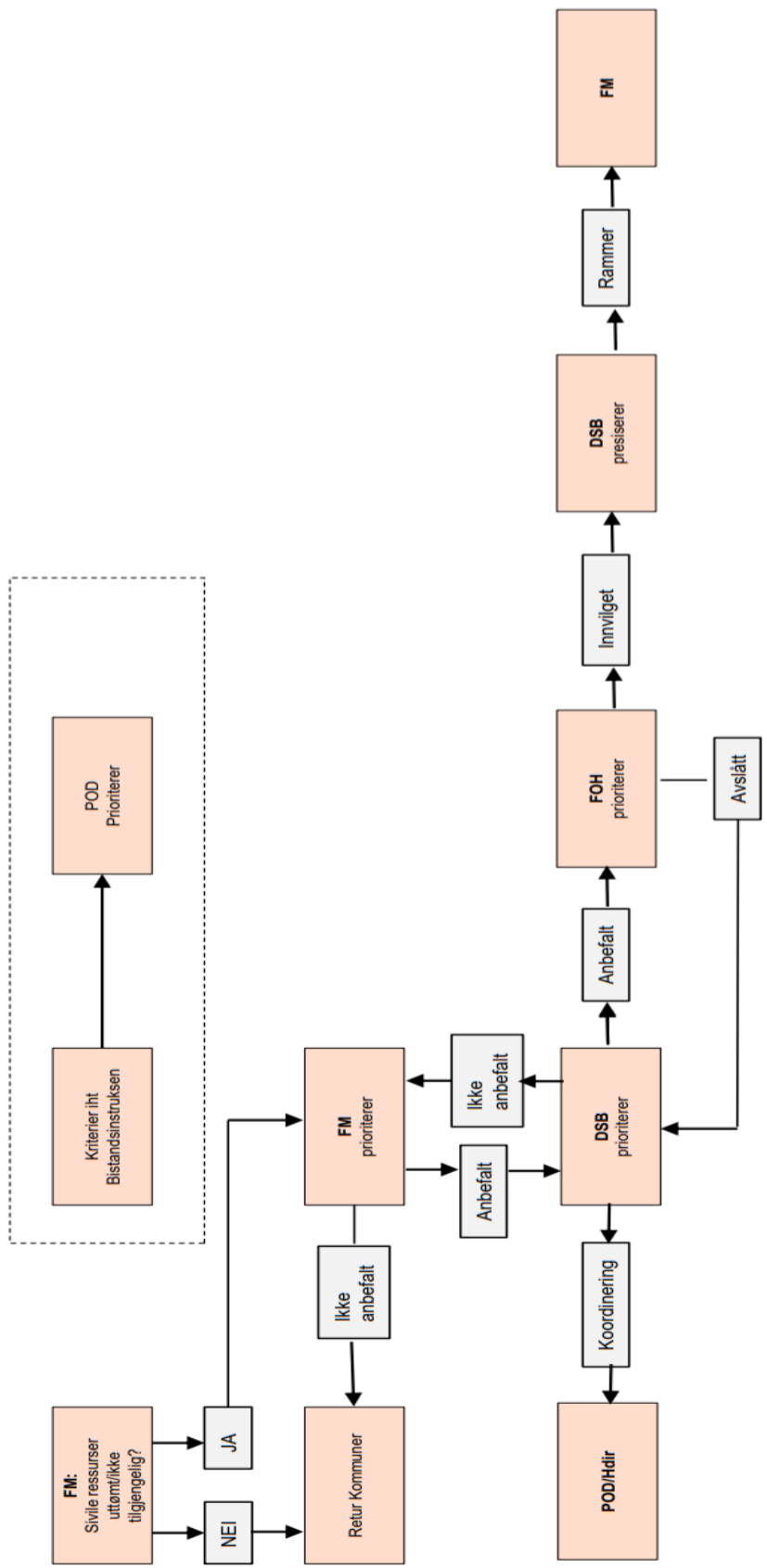
Anmodning om bistand fra Forsvaret vil foregå forskjellig avhengig av om det er politiet eller andre sivile myndigheter som fremmer anmodningen. I tilfellet med politiet blir anmodningen fremsatt skriftlig av politisjef, PST eller Politidirektoratet, og sendt til Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH). FOH gjør så en vurdering av situasjonen, og fremmer sin beslutning til anmoder. Denne prosessen er illustrert i en egen rubrikk øverst i figur 13 om anmodning om støtte fra forsvaret. I spesielt tidssensitive tilfeller kan anmodningen fremmes og godkjennes muntlig og bekreftelse sendes skriftlig (Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Normalt sett skal anmodning om bistand til øvrige sivile myndigheter gjennomgå en beslutningsprosess som illustrert i figur 13.

Anmodningsprosessen begynner med at fylkesmannen sender inn anmodning, som skal inkludere en oversikt over hvem som er mottaker av bistanden, og en beskrivelse av den gjeldende situasjonen. Under her skal det inkluderes hvilket bistandsbehov den gjeldende mottakeren har i henhold til situasjonen. Videre skal mottakeren også kunne gjøre rede for hvilke alternativer som finnes til militær bistand. Disse kan være offentlige, frivillige eller private ressurser. Mottaker må også gjøre rede for hvorvidt disse er tilgjengelige eller ikke. Basert på tidligere oppgitt informasjon skal det gis en beskrivelse av mottakerens støttebehov, med andre ord hvilken type støtte det søkes om, hvor lenge denne støtten trengs og rent geografisk, hvor støtten skal benyttes. Det må merkes at redegjørelsen av informasjonen som skal inkluderes i anmodningen om militær støtte, er hentet fra et søknadsdokument formulert spesifikt med koronakrisen i tankene. Det er bekreftet av respondenten fra HV-08 at disse kravene til informasjon også er gjeldende under andre krisesituasjoner, og at et skriv av denne typen ikke har foreligget tidligere. Skrivet presenterer et sett med klare retningslinjer som ifølge respondenten har vært savnet.

Med utgangspunkt i den offisielle prosessen skal anmodning om bistand sendes fra den gjeldende mottakeren til fylkesmannen (FM), som gjør en vurdering på hvorvidt allerede

tilgjengelige sivile ressurser er tilstrekkelig uttømte. Om det besluttes at dette ikke i tilfellet sendes anmodningen i retur. Om det derimot besluttes at det eksisterer et behov for støtte, vil FM gjøre en vurdering av hvorvidt hendelsen har prioritet i forhold til andre samtidige hendelser, på sivilt grunnlag, og sender så anmodningen videre til DSB. DSB gjennomfører en videre prioriteringsvurdering, sender anmodningen videre til FOH som har den siste avgjørende myndigheten om hvorvidt anmodningen godkjennes.

# Anmodning om støtte fra Forsvaret



Figur 13: Flytskjema for anmodning om bistand fra Forsvaret. Tilsendt av HV-08.

Under intervju ble studenten videre gjort oppmerksom på at «avdelingssjefene i HV-08 har ellers stående ordre om at de kan tilby bistand på lokalt nivå om en uønsket situasjon vurderes til å kunne ha konsekvenser for liv og helse». Ved hendelser som krever rask respons, er det derfor viktig med gode kommunikasjonskanaler og rask varsling fra politiet om mulig behov for bistand. Dette vil sette HV-08 i stand til å gjennomføre nødvendige forberedelser og vurderinger, og med det redusere responstiden. Politiet og HV har altså en plikt til å opprette dialog så snart det foreligger en situasjon som kan gjøre bistand fra Forsvaret aktuelt (informasjon fra intervju). HV-08 har et eksempel på nettopp dette:

Ved brannen i Hauge og Dalane april 2019 hvor områdesjefen på eget initiativ tilbydde bistand til den lokale beredskapsgruppen, uten at han hadde fått ordre om det. Hans vurdering var at det sto om liv og helse, så derfor iverksatte han og kun rapporterte hva han hadde gjort. "Papirarbeidet" med bistandsanmodning ble da tatt i ettertid.

Respondenten forklarte at svar på anmodning om støtte normalt sett ikke tar mer enn en arbeidsdag, fra anmodningen mottas til den er ferdig behandlet, og beslutningen gjort kjent for sjef HV-08 og den aktøren som har forespurt støtte. Ofte vil behandlingstiden være kortere, på bare noen timer. Det ble også forklart at regelen nevnt tidligere, om at sivile ressurser skal være fullstendig oppbrukt, og at det ikke skal være mulig å få kjøpt eller lånt nødvendige ressurser fra andre aktører, ikke alltid blir fulgt til bokstaven. I de fleste tilfeller ved hendelser som krever rask reaksjon, eksempelvis ved bistand ved brann, flom og leteaksjoner, kan sjef HV-08 selv gjøre den vurderingen at militær bistand er nyttig og riktig i situasjonen for å løse hendelsen raskest mulig. Respondenten fortalte at sjef HV-08 ved noen slike tilfeller kan delta på de sivile beredskapsmøtene for å informere om hva HV avdelingen kan bidra med. Som nevnt tidligere vil hendelser som truer liv, helse eller andre verdier kunne fremkalle en slik respons. Ved hendelser som utvikler seg i et langsommere tempo, eller som strekker seg over lengre tidsperioder, er sannsynligheten større for at regelen om oppbrukte sivile ressurser opprettholdes. Respondenten begrunnet denne forskjellen med at sivile myndigheter vil ha større mulighet til å organisere egne beredskapsressurser, og gjøre avtaler med andre sivile aktører om leie, kjøp eller deling av ressurser ved slike hendelser enn ved, eksempelvis, en hendelse som utvikler seg raskt. Et konkret eksempel på dette er den pågående COVID-19 krisen. Hendelsen har utviklet seg relativt fort, men kan lett karakteriseres som langvarig. HV-08 har mottatt flere henvendelser om bistand fra sivile aktører, men per dags dato er alle disse blitt avslått av FOH, med grunnlag i at sivile ressurser ikke enda er oppbrukte. Respondentene

forklarte videre at dette ikke utelater at HV-08 vil stille med bistand som "normalt" ved andre kriser, om de skulle oppstå parallelt med den pågående pandemien.

### 5.3.1 Sivile beredskapsressurser i Rogaland

I det følgende vil det gjøres rede for hvilke sivile beredskapsressurser som finnes i Rogaland. Målet med denne gjennomgangen er å få et klarere bilde av hvor alvorlig og omfattende en hendelse må være for at det skal være aktuelt å få innvilget støtte fra HV-08 i henhold til kriteriene gjennomgått tidligere, her med hovedvekt på at sivile ressurser skal være uttømt. Inkludert i oversikten under er organisasjoner og etater med kompetanse til å bidra til innsatsen ute på et skadested. Det er valgt å begrense oversikten til disse beredskapsressursene siden det i stor grad er håndtering av den fysiske situasjonen på taktisk og operasjonelt plan HV-08 også vil kunne bidra med. Oversikten over kapasiteter knyttet mot hver enkelt beredskapsressurs nedenfor, er i stor grad hentet fra fylkesROS for Rogaland 2018-2021. Tallene er altså fra 2018. De forskjellige sivile aktørenes rolle og plassering i totalforsvaret, med unntak av frivillige aktører, er illustrert i figur 3.

**Politi:** Sør-Vest politidistrikt dekker hele Rogaland, samt fem kommuner i Hordaland og en kommune i Vest-Agder. Totalt skal politidistriktet dekke omtrent 500 000 innbyggere. Politidistriktet består av 1100 ansatte fordelt over fem driftsenheter; (1) Stord, (2) Haugesund og Karmøy, (3) Sauda-Suldal og Etne-Vindafjord, (4) Stavanger og Ryfylke, og (5) Jæren, Sandnes og Dalane. Politidistriktet består ellers av fem politistasjoner og 14 lensmannskontor. Spesifikke oppgaver og ansvar for Sør-Vest politidistrikt innebærer politioppgaver på hele kontinentalsokkelen sør for 62° breddegrad i tillegg til opplærings- og bistandsoppgaver for hele sokkelen (Politiet, u.d.). Politimesteren i Sør-Vest politidistrikt er også ansvarlig for å lede innsats ved Hovedredningssentralen i sør (HRS-S) (Fylkesmannen i Rogaland, 2018). Når det kommer til systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser, er vurderingen basert på talldata overfor (antall tjenestemenn fordelt på antall innbyggere og geografisk ansvarsområde), og intervju med respondent. Det vurderes at kapasitet vil være den største utfordringen for politiet ved de fleste større hendelser.

**Helsetjenesten:** Flere kommuner i Rogaland samarbeider om legevaktjenester, som videre er en del av den akuttmedisinske kjeden. Helse Vest er et av fire regionale helseforetak i Norge med ansvar for sykehus, nødmeldesentraler og ambulansetjeneste i sine respektive regioner. Rogalandsdelen av helse vest består av Helse Stavanger (dekker 18 kommuner) og Helse Fonna



(dekker 8 kommuner i Rogaland). Helse Stavanger har fem ambulansestasjoner og en ambulanserbåt. Helse Fonna har ti ambulansestasjoner, hvorav fem av disse er i Rogaland. Ved behov kan ambulanser kalles inn fra øvrige kommuner i Helse Fonna. Helse Stavanger er hjem for en av ni luftambulansebaser i Norge, med mulighet til å trekke ressurser fra Bergen om nødvendig. Brannmannskap har også grunnleggende opplæring til å bistå ambulanspersonell. Når det kommer til systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser, forventes det at store ulykker med masseskader kan føre kapasitetsproblemer på ulykkesstedet, ved transport til sykehus og på sykehus. Pandemier og epidemier kan føre til kapasitetsproblemer på intensivavdelinger, mangel på legemiddel og -materiell, samt personellmangel om helsepersonell selv blir syke. Det er ikke stor nok kapasitet til å ta imot skadde etter ulykker knyttet til radioaktive, biologiske eller kjemiske stoffer. For å håndtere disse svakheterne er det gjort avtaler med andre helseforetak. Ved hendelser som treffer flere helseforetak og sykehus (eksempelvis ved en pandemi) vil derimot dette systemet også kunne svikte (Fylkesmannen i Rogaland, 2018).

**Brann og redning:** Ansvar for organisering av brann og redning er kommunalt, i motsetning til de to øvrige nødetatene. Brann og redning er den etaten som i de fleste tilfeller er først på skadestedet, og har derfor en særlig rolle som first responder. Mannskap innehar politimyndighet frem til politi ankommer stedet, og har førstehjelpstrening for å kunne ivareta skadde frem til ambulanse ankommer, samt for å kunne håndtere enkelte helseoppdrag ved tilfeller hvor ambulansetjenesten ikke har kapasitet til å rykke ut. Rogaland brann og redning IKS består av 350 ansatte, hvorav 260 av disse er brannmannskap, fordelt på 13 stasjoner i Rogaland. Rogaland brann og redning IKS er et av syv brann- og redningsvesen i landet som har særlige plikter i forbindelse med redning til sjøs. Dette betyr at deler av mannskapene har gjennomgått ekstra opplæring, og er utstyrt for å kunne håndtere hendelser av slik natur. I likhet til de øvrige nødetatene er også dette systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser, forventet å kunne oppleve kapasitetsmangel ved større ulykker med masseskader, ved utbredt sykdom i befolkningen, eller ved flere samtidige hendelser.

**Redningstjenesten:** Redningstjenesten er i praksis organisert som et samvirke mellom offentlige organer, private virksomheter og frivillige organisasjoner. Redningstjenestens oppgaver består i å lede og koordinere innsats i redningsarbeid. Alle offentlige organer som har kapasitet, være seg av sivil eller militær karakter, er pliktet til å bidra til redningstjenesten med de kapasitetene de har. Redningstjenesten i Rogaland består av hovedredningssentralen i sør

(HRS-S) lokalisert på Sola, som tar seg av hendelser i luft, til sjøs og større hendelser på land. Mindre lokale redningssentraler (LRS) tar seg normalt sett av hendelser på land. Redningstjenesten er ledet av politimesteren i Sør-Vest Politidistrikt, som leder innsatsen fra HRS-S. Systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser avhenger av godt samvirke mellom politi og øvrige beredskapsressurser. Gjennom intervju kom det frem at dette samvirket mellom beredskapsressursene i Rogaland ansees som meget godt.

**Sivilforsvaret:** sivilforsvaret fungerer som en viktig offentlig forsterkningsressurs til redningstjenesten, og den offentlige beredskapen for øvrig. Sivilforsvaret i Rogaland består av 507 tjenestepliktige fordelt over 20 avdelinger med spesialiseringer i forskjellige fagfelt, deriblant fredsinnsettingsgrupper, en mobil renseenhet og seks radiac-målepatruljer (Sivilforsvaret). Sivilforsvaret skal i all hovedsak være tilgjengelig som en forsterkningsressurs ved større og langvarige hendelser. Typiske hendelser sivilforsvaret kan bidra ved er ekstremvær, større branner i utmark og leteaksjoner. Systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser avhenger også her av hendelsens omfang. Store ulykker med masseskader, eller utbredt sykdom i befolkningen, kan også her lede til kapasitetsproblemer.

**Frivillige organisasjoner og andre beredskapsordninger:** frivillige organisasjoner er en særdeles viktig del av beredskapen generelt og redningstjenesten spesifikt. I det følgende vil det gjøres rede for de største frivillige beredskapsaktørene og andre beredskapsordninger i Rogaland. *Røde Kors Rogaland* består av rundt 3000 aktive frivillige, fordelt over flere lokalforeninger i forskjellige kommuner, og kan ved behov stille med åtte ambulanser. *Norsk Folkehjelp* kan bistå med kompetanse innen førstehjelp og redningsarbeid. *Redningsselskapet i Rogaland* opererer tre redningsskøyter for redning utenfor fjordene, og er en viktig ressurs for redning i disse områdene. *Rogaland Alpine Redningsgruppe (RAR)* er en frivillig gruppe som jobber med redning i bratt lende på Vest-/Sør-Vest landet. *Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF)* er en paraplyorganisasjon for frivillige organisasjoner tilknyttet redningstjenesten. Medlemmer av FORF er blant annet Røde Kors Hjelpekorps, Norsk Folkehjelp Sanitet, Norske Redningshunder, Rovernes Beredskapsgruppe, NAK flytjeneste og Norsk Radio Rele Liga. Gjennom FORF har disse en felles representant i LRS. *Kriseutvalget for atomberedskap* har en sentral rolle innen atomberedskapen, med fylkesmann som ansvarlig for det regionale leddet. Fylkesmannen vil her ha det koordinerende ansvaret for tiltak og informasjon til presse og publikum. Store ulykker med masseskader, eller utbredt sykdom i befolkningen, kan lede til kapasitetsproblemer også i dette systemet av aktører. Kriseutvalget

for atomberedskap dekker en potensiell hendelse som det er knyttet stor usikkerhet til, i forbindelse med håndtering og risiko. Ved større hendelser med stor grad av usikkerhet vil kunnskapsmangel og generell frykt i befolkningen være en utfordring for håndtering.

Tabell 7: Oppsummering av sivile beredskapsressurser

Sør-Vest Politidistrikt	<p>1100 ansatte fordelt over fem driftsenheter skal dekke 500 000 innbyggere.</p> <p><u>Systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser:</u> Kapasitet vil være den største utfordringen ved de fleste større hendelser.</p>
Helsetjenesten (Helse Vest)	<p>Rogalandsdelen av helse vest består av Helse Stavanger (dekker 18 kommuner) og Helse Fonna (dekker 8 kommuner i Rogaland).</p> <p>Helse Stavanger har fem ambulansestasjoner og en ambulansebåt, Helse Fonna har ti ambulansestasjoner hvorav fem av disse er i Rogaland. Ved behov kan ambulanser kalles inn fra øvrige kommuner i Helse Fonna. Helse Stavanger er hjem for en av ni luftambulansebaser i Norge, med mulighet til å trekke ressurser fra Bergen om nødvendig. Brannmannskap har også grunnleggende opplæring til å bistå ambulanspersonell.</p> <p><u>Systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser:</u> Store ulykker med masseskader kan føre kapasitetsproblemer på ulykkesstedet, ved transport til sykehus og på sykehus. Pandemier og epidemier kan føre til kapasitetsproblemer på intensivavdelinger, mangel på legemiddel og -materiell, samt personellmangel om helsepersonell selv blir syke.</p>
Brann og redning	<p>350 ansatte, hvorav 260 av disse er brannmannskap, fordelt på 13 stasjoner i Rogaland. Mannskap opplært og utstyrt til å håndtere redning til sjøs og enkelte helseoppdrag.</p> <p><u>Systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser:</u> Store ulykker med masseskader, eller utbredt sykdom i befolkningen, kan lede til kapasitetsproblemer.</p>
Sivilforsvaret	<p>Sivilforsvaret i Rogaland består av 507 tjenestepliktige fordelt over 20 avdelinger med spesialiseringer i forskjellige fagfelt, deriblant fredsinnsettingsgrupper, en mobil renseenhet og seks radiac-målepatruljer (Sivilforsvaret).</p> <p><u>Systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser:</u> Store ulykker med masseskader, eller utbredt sykdom i befolkningen, kan lede til kapasitetsproblemer.</p>
	<p>Består i Rogaland av hovedredningssentralen (HRS) lokalisert på Sola, som tar seg av hendelser i luft og til sjøs, men kan også ta</p>

Redningstjenesten	<p>over koordinering av større hendelser på land, og lokale redningssentraler (LRS) som tar seg av hendelser på land. Ledet av politimester.</p> <p><i>Systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser:</i> Avhenger av godt samvirke mellom politi og øvrige beredskapsressurser. Dette samvirket er etter sigende godt i Rogaland.</p>
Frivillige organisasjoner og andre beredskapsordninger	<p>Røde Kors Rogaland: rundt 3000 aktive frivillige fordelt over flere lokalforeninger i forskjellige kommuner. Kan stille med åtte ambulanser ved behov.</p> <p>Norsk Folkehjelp: stiller med kompetanse innen førstehjelp og redningsarbeid.</p> <p>Redningsselskapet: opererer tre redningsskøyter for redning utenfor fjordene, og er en viktig ressurs for redning i disse områdene.</p> <p>Rogaland Alpine Redningsgruppe (RAR): frivillig gruppe som jobber med redning i bratt lende på Vest-/Sør-Vest landet.</p> <p>Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF): en paraplyorganisasjon for frivillige organisasjoner tilknyttet redningstjenesten. Gjennom FORF har disse en felles representant i LRS.</p> <p>Kriseutvalget for atomberedskap: Fylkesmannen vil ha det koordinerende ansvaret for tiltak og informasjon til presse og publikum.</p> <p><i>Systemets evne til å levere i møte med uønskede hendelser:</i> Store ulykker med masseskader, eller utbredt sykdom i befolkningen, kan lede til kapasitetsproblemer.</p>

### 5.3.2 HV-08s ressurser

I det følgende vil det gjøres rede for hvilke ressurser HV-08 rår over, og som dermed kan stilles til disposisjon etter anmodning fra sivile myndigheter ved en krisesituasjon. Ressursene vil oppsummeres i tabell 7. For ryddigheten sin del er ressursene delt inn i kategoriene mannskap, materiell og kompetanse. Informasjonen i tabellen er hentet fra henholdsvis HV-08 sine egne nettsider og fra intervju med respondenten fra HV-08.

HV-08 består av en distriktsstab med 37 ansatte, hvorav 35 av disse er militært ansatte og to er sivile, samt tjenestepliktige styrker. Under intervju kom det frem at disse tjenestepliktige styrkene består av rundt 5000 befal og soldater, som dermed utgjør de tilkallingsbaserte styrkene. Videre er HV-08 hjem for innsatsstyrkene Varg og Osprey, som utgjør en viktig del av avdelingens operative kapasitet. Innsatsstyrkene består av spesielt utvalgte vernepliktige, og

skal kunne fungere som mobile og fleksible reaksjonsstyrker, med kapasitet til å dekke hele HV-08s geografiske ansvarsområde. Av materielle ressurser rår HV-08 over blant annet kjøretøy og feltvogner til bruk i ulendt terreng, større telt som kan lånes ut til forskjellige formål, og nattoptisk utstyr. Det ble under intervju forklart at materiell, som kjøretøy og telt, sjeldent blir etterspurt da det ofte er tilstrekkelig tilgang på dette hos andre beredskapsressurser. Mer spesifikt ble det påpekt at Sivilforsvaret kan bistå med både større og nyere telt enn HV-08. Kompetanse blant mannskap i HV-08 vil i all hovedsak begrenses til grunnleggende soldatutdanning, samt kompetanse de enkelte mannskapene selv har opparbeidet seg i det sivile livet.

Gjennom intervjuet kom det videre frem at den ressursen som er absolutt mest etterspurt av sivile aktører, er mannskap, etterfulgt av materiell. Mannskap fra HV-08 etterspørres i hovedsak for å assistere sivile aktører i oppgaver som vakthold, ekstra letemannskap og andre ting som krever ekstra mannskap til fysiske oppgaver. HV-08 brukes også for å avløse eksisterende mannskap ved mer langvarige hendelser. Eksempelvis ble HV-08 kalt inn for å avlaste brannvesenet og sivilforsvaret under brannene som herjet i skog og annen utmark i flere kommuner i Agder i 2018 (NRK, 2018). Et eksempel på bruk av materiell er i lignende tilfeller, hvor HV-08 ble satt til å overvåke branntomter med nattoptikk for å se om brannene blusset opp igjen (informasjon fra intervju). Når det kommer til kompetanse vil dette som nevnt være avhengig av den kompetansen HV soldatene har gjennom det sivile livet, eksempelvis som elektrikere, mekanikere, brannmannskap eller helsepersonell. Av intervjuene kom det frem at dette har vist seg å være en utfordring under håndteringen av COVID-19 pandemien. HV-08 har fått flere anmodninger om bistand i forbindelse med situasjonen som FOH har måttet avslå fordi sivile ressurser ikke ble ansett som tilstrekkelig uttømt, og med hensyn til å opprettholde avdelingens operative evne. I tillegg til dette er flere av mannskapene med den spesifikke kompetansen som etterspørres (ofte i forbindelse med sanitet), allerede ansett som å være av kritisk karakter der de er i det sivile.

I henhold til forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (Vernepliktsforskriften, 2017) kapittel 11 §59, kan «alle virksomheter som ivaretar eller understøtter samfunnets kritiske funksjoner, søke om fritak i krig, når krig truer og ved styrkeoppbygging for tilsatte som er pålagt tjeneste i Forsvaret og som har en sentral funksjon i virksomheten». Med andre ord er det regler på plass for å sørge for at HV-08 ikke kan trekke mannskap ut av stillinger som ansees som samfunnskritiske for å løse egne oppdrag. Samtidig understreket respondenten fra HV-08

at de ved sikkerhetspolitiske kriser, eller krigssituasjoner «kan stå på vårt med loven i hånda og si at du skal møte». Det ble også understreket under intervjuet at «det tjener ingen om vi slåss om samme politi eller lege». Med andre ord må det nås en enighet med sivile myndigheter om hvilke personell som er å regne som kritiske for at samfunnets kritiske funksjoner skal opprettholdes.

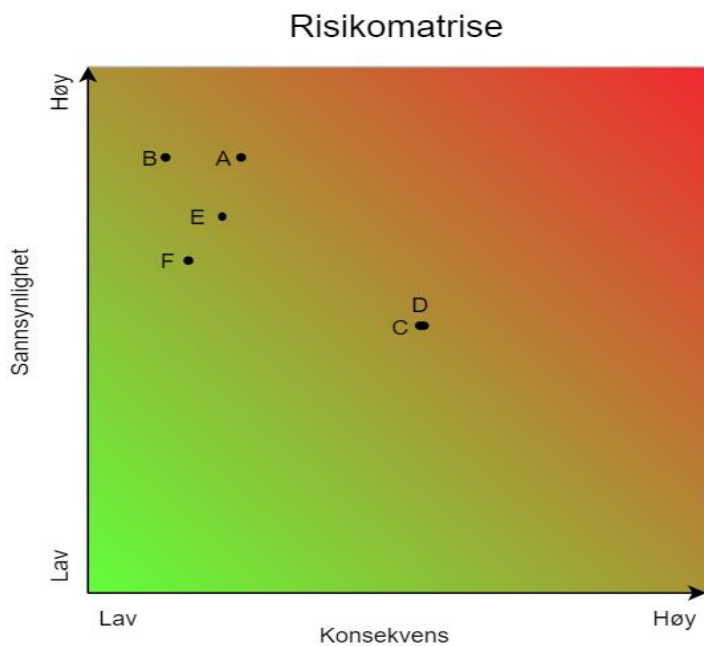
Tabell 8: Oppsummering ressurser HV-08

Mannskap	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 37 personer i distriktsstaben.</li> <li>- 5000 befal og vernepliktige soldater.</li> <li>- Innsatsstyrkene Varg og Osprey.</li> </ul>
Materiell	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kjøretøy og feltvogner.</li> <li>- Nattoptikk.</li> <li>- Telt.</li> </ul>
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grunnleggende soldatutdanning.</li> <li>- Avhenger av kompetanse mannskap har eller opparbeider seg i det sivile mens de er vernepliktige: sanitet i form av leger, sykepleiere og annet helsepersonell blant mannskapet.</li> <li>- Vakt hold.</li> </ul>

### 5.3.3 Beredskapshendelser Rogaland

For å videre illustrere samspillet mellom beredskapsressurser i Rogaland og HV-08, vil det tas utgangspunkt i seks hendelser hentet fra fylkesROS for Rogaland 2018-2021 (Fylkesmannen i Rogaland, 2018). Disse er (a) ekstremvær, (b) flom, (c) radioaktiv stråling, (d) smittsomme sykdommer hos mennesker, (e) skred, og (f) trafikkulykker på vei og i tunell. Poenget med denne gjennomgangen er å illustrere hvordan sivile eller militære myndigheter, teoretisk sett, på forhånd kan vurdere hvilke hendelser det sivile vil kunne trenge bistand for å håndtere. De utvalgte hendelsene er i fylkesROS for Rogaland vurdert til å ha relativt stor sannsynlighet, store konsekvenser og/eller kreve spesiell kompetanse for å kunne håndteres. Den samlede risikoen for hendelsene er videre illustrert i matrisen figur 14. Av hendelsene listet ovenfor er a., b., c., og d. listet under høyeste risiko i Rogalands fylkesROS, mens hendelser e. og f. er listet under middels risiko.

I det følgende vil det gjøres en rask gjennomgang av hver hendelse, hva de innebærer og hvilket skadepotensiale de har. Videre vil det presenteres tre matriser, en for hver kategori av



beredskapsressurser brukt i tabell 8, som illustrerer forholdet mellom ressursknapphet i Rogaland fylke og den samlede risikoen for hendelsen. Gjennomgangen er en ren subjektiv vurdering basert på informasjonen om tilgjengelige ressurser gjort rede for tidligere, og gjøres med mål om å senere kunne diskutere hendelsene opp mot det mulige behovet for å inkludere militære ressurser i krisehåndteringen.

Figur 14: risikomatrixe over utvalgte hendelser, basert på fylkesROS Rogaland (2018) s. V

### Hendelse a. ekstremvær

I Rogaland er det de siste ti årene sendt ut i gjennomsnitt ett varsel om ekstremvær hvert år. Det er forventet at hyppigheten av ekstreme værhendelser vil øke i årene fremover, som et resultat av klimaendringene. Hendelse A har potensiale til å sette kritiske infrastrukturer ut av spill, noe som videre vil påvirke befolkningens dagligliv, trygghetsfølelse og i verste tilfelle liv og helse. Tap av infrastrukturer som blant annet kommunikasjon, kraftforsyning og veinett vil videre kunne ha en innvirkning på eksisterende beredskapsressurser evne til å håndtere andre eller resulterende hendelser (Fylkesmannen i Rogaland, 2018, ss. 110-116).

### Hendelse b. flom

Det er en mengde forskjellige faktorer som spiller inn på flomfaren i et område, blant annet vannmettelse i grunnen, menneskelig aktivitet i området, vegetasjon og terreng. Det er gode rutiner på plass for å identifisere risikoområder, og for tidlig oppdagelse av og varsling om hendelser som kan utvikle seg til flom. På grunn av dette er hendelse flom vurdert til å ha lav risiko for liv og helse, men kan føre til store økonomiske ødeleggelser. I likhet med ekstremvær kan flom også ha negative konsekvenser for kritiske infrastrukturer (vann og avløp, veinett, strømforsyning), som videre vil påvirke innbyggers liv og beredskapsaktørers respons. Grunnet pågående klimaforandringer forutsees det at flom også vil bli et økende problem i fremtiden (Fylkesmannen i Rogaland, 2018, ss. 117-124).

### **Hendelse c. radioaktiv stråling**

Sannsynligheten for en atomhendelse er satt til relativt lav, men de potensielle konsekvensene kan være store for liv og helse, økonomi, miljø og samfunnsstabilitet. Bare i Europa er det 183 atomreaktorer i drift i dag. Flere av disse nærmer seg slutten av sin levetid, som beregnes til å være på rundt 40 år, noe som videre øker sannsynligheten for ulykker. Flere av disse anleggene befinner seg i Storbritannia, noe som gjør Norge i sin helhet, og Vestlandet inkludert Rogaland generelt, mer sårbare. Rogaland er ellers utsatt for atomhendelser i forbindelse med reaktordrevne fartøy og fartøy med radioaktiv last som ferdes utenfor kysten, samt lavradioaktive kilder som benyttes til blant annet helse, i forskning og innen arbeid med olje og gass (Fylkesmannen i Rogaland, 2018, ss. 164-169).

### **Hendelse d. smittsomme sykdommer hos mennesker**

Utbrudd av smittsomme sykdommer vil først og fremst ha konsekvenser for liv og helse, men kan gå utover samfunnsfunksjoner og drift av kritiske infrastrukturer i tilfeller hvor store deler av befolkningen blir syke. Dette kan for eksempel lede til kapasitetsproblemer i helsetjenesten. Et annet problem vil potensielt være tilgang på smittevernsutstyr, medisiner, vaksiner og annet nødvendig materiell (Fylkesmannen i Rogaland, 2018, ss. 140-151).

### **Hendelse e. skred**

Det er systemer på plass både i Rogaland og i resten av landet for identifisering av skredutsatte områder, og tidlig varsling ved tilfeller med økt eller akutt skredfare. Til tross for dette er skred den formen for naturhendelser som historisk sett har tatt mest liv i Norge. De skjer fort, noe som gjør det vanskelig for folk å slippe unna når krisen først er et faktum. Skred er en krise som kan ha påvirkninger på liv, helse og økonomiske verdier, samt påvirke kritisk infrastruktur der det treffer (rive med seg strømmaster, ødelegge veier, og lignende) (Fylkesmannen i Rogaland, 2018, ss. 125-138)

### **Hendelse f. trafikkulykke på vei og i tunell**

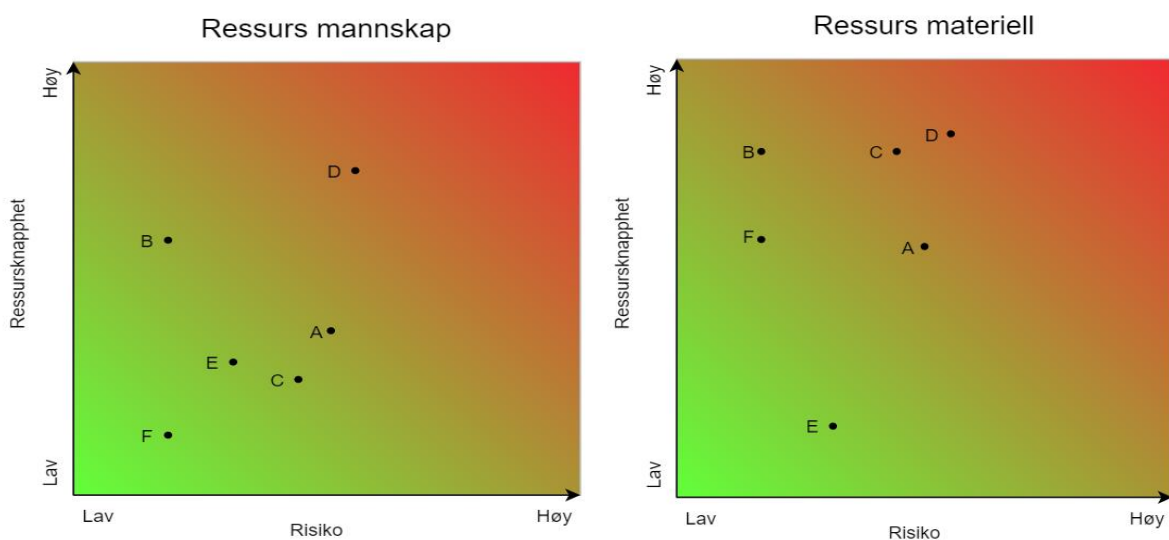
I Rogaland finnes det rundt 120 tunneller, fire av disse undersjøiske. Det skjer på generell basis færre ulykker i tunell enn på vei, men ulykkene i tunell er ofte mer alvorlige, blant annet grunnet manglende fluktruter og fremkomstproblemer for nødetater. Ulykker av dette slaget kan ha konsekvenser for liv og helse for de innblandede, økonomiske konsekvenser i forbindelse med



eventuelle reparasjoner av vei eller tunell og påkjenninger for befolkningen dersom veier eller tunneller blir stengt (Fylkesmannen i Rogaland, 2018, ss. 183-187).

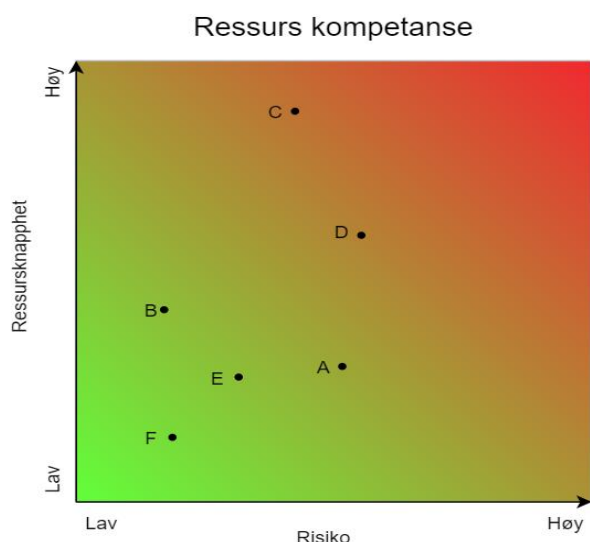
### Tilgjengelige sivile ressurser og deres tilstrekkelighet ved kriser i fredstid

Figurer 15, 16 og 17 er matriser utformet for å illustrere hvordan sivile ressurser strekker til ved de forskjellige hendelsene gjort rede for tidligere. Den horisontale akse viser til risiko for hendelsene, basert på fylkesROS for Rogaland (2018), mens den vertikale akse viser til ressursknapphet av en gitt kategori av ressurser i fylket, i møte med de forskjellige hendelsene. Hendelser vist i det grønne feltet er forventet å kunne håndtere hendelsen med de ressursene som allerede eksisterer, mens hendelser som glir over i oransje er hendelser hvor ressursene begynner å bli oppbrukt. Hendelser i rødt har brukt opp fylkets ressurser. I utformingen av matrisene er det kun tatt hensyn til ressurser Rogaland selv har. Andre sivile ressurser som er tilgjengelige utenfor fylket er ikke inkludert. Ressurskategoriene som blir brukt er de samme som HV-08s ressurser er sortert under i tabell 8, nemlig mannskap, materiell og kompetanse. Matrisene er resultat av en subjektiv vurdering av beredskapsressursenes tilstrekkelighet satt opp mot risikoen for de forskjellige hendelsene, alt basert på informasjon gjort rede for tidligere i dette kapittelet.



Figur 15: Matrise for ressurs mannskap

Figur 16: Matrise for ressurs materiell



Figur 17: Matrise for ressurs kompetanse

sammenhengen er hendelse D, smittsomme sykdommer. I dette tilfellet kan kapasitetsproblemer oppstå om personell blir syke. Ved andre hendelser vil selve hendelsesstedet være avgrenset nok til at for mye mannskap bare vil komplisere innsatsen, som ved trafikkulykker. Ved andre hendelser vil responsen være av en slik karakter at man ikke nødvendigvis trenger mannskap med spesifikke spesialiseringer/kompetanse. Ved det siste tilfellet vil man kunne tappe av frivillige mannskap som ikke nødvendigvis besitter en spesifikk kompetanse på samme måten som, eksempelvis, ambulanspersonell, politi eller brann- og redningsmannskap. Dette er også den ressurskategorien HV-08 gir uttrykk for at de i størst grad kan bidra med, ofte da i form av avløsning av sivilt personell i forbindelse med langvarige hendelser. Et eksempel på dette er brannene i Hauge og Dalane omtalt tidligere i dette delkapittelet, hvor soldater fra HV-08 ble satt inn for å avløse slitne brannmannskaper (informasjon fra intervju).

Eksempler på hva materiell som ressurs kan være er kjøretøy, ambulanser, redningsfartøy til bruk i luft og på sjø, førstehjelpsutstyr, og lignende. Som demonstrert i matrisen antas det at ressursen materiell i de fleste tilfeller vil kunne utløpe før ressursen mannskap. Vurderingen avhenger følgelig av alvorlighetsgraden av en hendelse, altså hvor omfattende og langvarig den er. Hendelse E: skred, og hendelse F: trafikkulykke på vei og tunell, er hendelser som i stor grad vil være avgrenset til spesifikke områder. Det kan derfor antas at ressurser fra flere lokale beredskapsorganisasjoner rundt om i fylket, eksempelvis brann og redningskorps og hjelpekorps, vil kunne tas i bruk ved slike hendelser. På den andre siden av spekteret er hendelse C: radioaktiv stråling og hendelse D: smittsomme sykdommer hos mennesker plassert. Disse er

Ved de fleste hendelsene kan det konkluderes med at det ikke er ressursen mannskap som kommer til å bli oppbrukt først. Om de profesjonelle ressursene, her i form av nødetater og andre aktører som arbeider spesifikt med krisehåndtering i det daglige, skulle bli oppbrukt, er det fortsatt flere frivillige organisasjoner som kan bidra. Disse vil kunne stille med mannskap for å avlaste øvrig mannskap innen eksempelvis søk- og redningsaktiviteter. En hendelse som derimot skiller seg ut i denne

begge hendelser med et helt annet potensielt omfang. Når det gjelder hendelse C er det knyttet stor grad av usikkerhet til de fleste aspekter ved hendelsen, deriblant håndtering og nødvendig materiell for dette (Fylkesmannen i Rogaland, 2018). Grunnet denne usikkerheten er derfor hendelsen plassert i det høyere sjiktet av matrisen. Plassering av hendelse D baserer seg på erfaringer fra håndteringen av den pågående COVID-19 pandemien. Det er her blitt påpekt at mer utbredt sykdom i befolkningen kan føre til mangel på materiell, som respiratorer, intensivplasser på sykehus, smittevernsutstyr, medisiner, vaksiner og lignende (Muladal & Engen, 2020). De materielle HV-08 kan bidra med begrenser seg i stor grad til terrengkjøretøy til bruk ved søk- og redningsaksjoner i områder som ellers kan være vanskelige å komme fram til, telt, feltsenger og lignende til bruk som midlertidige krisesenter, og nattoptisk utstyr. I intervjuene ble studenten forklart at nattoptikk er blitt brukt ved et par anledninger for å bistå brannmannskap med overvåkning av branntomter.

Kompetanse er en ressurs som ikke vil gå tom på samme måte som mannskap eller materiell. Det vil her være snakk om noe man har eller ikke har i forkant av en krise fremfor noe som kan brukes opp i håndtering av en krise. Dette forutsetter at de individene som besitter den gjeldende kompetansen ikke blir satt ut av spill under håndteringen. Som vi ser i matrisen er det bare hendelsene C: radioaktiv stråling og D: smittsomme sykdommer hos mennesker som er vurdert til å kunne møte større grad av manglende kompetanse. Begrunnelse for plassering av hendelse C er, som tidligere, knyttet til den store graden av usikkerhet rundt hvordan en slik hendelse skal håndteres. Plassering av hendelse D viser til at de individene som besitter kompetanse knyttet til håndtering av smitte, eksempelvis leger og sykehuspersonell, ofte selv er utsatte for å bli smittet. Mangel på kompetanse kan derfor her knyttes sammen med mangel på personell eller mannskap i den forstand at de, ved en utbredt hendelse, kan risikere å bli syke selv. Når det kommer til de øvrige hendelsene er disse vurdert til å forekomme såpass hyppig, og være av en såpass avgrenset karakter, at kompetanse ikke er en ressurs det vil være noen kritisk mangel på. Som nevnt tidligere i dette delkapittelet, under delen som omtaler HV-08s ressurser, er ikke spesifikk kompetanse noe HV-08 kan bistå med i de fleste tilfeller. Gjennom intervju ble studenten forklart at kompetanse innad i mannskapet i HV-08, i stor grad avhenger av den kompetansen mannskapene tilegner seg i det sivile livet. Om du som HV-soldat eksempelvis har en sivil stilling som lege eller sykepleier kan denne kompetansen brukes innen sanitet i HV-08, men HV-08 er ikke ansvarlige for å utdanne sykepleiere eller leger. Med andre ord; kompetanse som eksisterer i HV-08 har i de aller fleste tilfeller allerede en plass i det sivile samfunnet.

### 5.3.4 Oppsummering av hovedfunn FS3

Tabell 9: Oppsummering hovedfunn FS3

<b>Når kan sivile aktører få bistand fra HV-08?</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Fylkets egne ressurser er oppbrukt.</li><li>- Det er ikke mulig å få inn ressurser fra andre omkringliggende fylker.</li><li>- Det er ikke mulig å kjøpe ressurser fra kommersielle aktører i området.</li><li>- Menneskers liv og helse er i fare.</li></ul>
<b>Sivile ressurser</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Politi</li><li>- Helsetjeneste: ambulanse, akuttmottak, sykehus, leger, sykepleiere</li><li>- Brann og redning</li><li>- Siviltforsvaret</li><li>- Redningstjenesten: HRS og LRS, egne avtaler med militære aktører</li><li>- Frivillige organisasjoner og øvrige beredskapsaktører: røde kors, norsk folkehjelp, RAR, kriseutvalget for atomberedskap.</li></ul>
<b>Sivile ressursers begrensninger</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Felles for de fleste: mulige kapasitetsproblemer i møte med større og/eller langvarige hendelser</li><li>- Kapasitetsproblemer kan vurderes til å bli størst for ressursene mannskap og materiell ved større og langvarige hendelser.</li></ul>
<b>HV-08s ressurser</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Mannskap: 5000 befal og vernepliktige, 37 personer i distriktsstaben</li><li>- Materiell: kjøretøy, telt, nattoptikk og lignende</li><li>- Kompetanse: avhengig av kompetanse vernepliktige opparbeider seg i det sivile livet.</li><li>- Mest etterspurte ressurser i prioritert rekkefølge: (1) mannskap, (2) materiell, (3) kompetanse.</li></ul>

## 6.0 Drøfting

I dette kapittelet vil funnene gjort rede for i det foregående empirikapittelet drøftes opp mot de teoretiske perspektivene fra kapittel 3.0. Drøftingen deles inn i tre deler. Hver del tar for seg et sentralt aspekt ved HV-08s bistand til det sivile samfunnet i Rogaland, og diskuterer hvilke potensielle utfordringer som kan oppstå mellom de aktuelle aktørene i hvert aspekt. Det første aspektet som vil diskuteres er samvirke. Delkapittel 6.1 vil ta for seg hvordan HV-08 arbeider aktivt med samvirke for å forebygge utfordringer og konflikter med sine sivile samarbeidspartnere. Forskjellige tiltak som forebygger slike utfordringer vil i det følgende bli gjennomgått, og effekten av dem diskutert. Diskusjonspunktet i del 6.2 vil omhandle utfordringer som kan oppstå i forbindelse med bruk av HV-08s beredskapsressurser i møte med forskjellige typer kriser. Her tas det utgangspunkt i hendelsene gjort rede for i delkapittel 5.3, samt matrisene fra samme del som illustrerer tilstrekkeligheten av de sivile ressursene innad i Rogaland. Det tredje og siste diskusjonspunktet omhandler hvilke mulige utfordringer som kan oppstå mellom HV-08s primæroppgaver og de oppgavene som regnes som ekstraordinære. Dette er et spennende diskusjonspunkt fordi det i stor grad tar for seg mulige utfordringer som kan oppstå når aktører med hovedoppgaver i forskjellige sikkerhetsfelt, skal jobbe mot et felles mål og samtidig utføre sine egne oppdrag. Resultatene fra hver diskusjonsdel vil videre oppsummeres og settes i sammenheng med hverandre i kapittel 7, hvor oppgaven avsluttes med noen konkluderende tanker.

### 6.1 Drøfting av mulige utfordringer HV-08 kan møte i forbindelse med samvirke med sivile aktører

I kapittel 5.2 ble det gjort en gjennomgang av hvilke sivile aktører HV-08 samhandler med, hvilken form denne samhandlingen tar og hva samhandlingen resulterer i. I teorikapittelet ble samvirke beskrevet som kombinasjonen av horisontal koordinering og vertikal informasjonsutveksling. Ifølge teorien vil med andre ord samvirke som foregår horisontalt, foregå i form av koordinering mellom forskjellige beredskapsorganisasjoner. Videre sier teorien at denne koordineringen vil foregå mellom aktører på det samme hierarkiske nivået, mens samvirke innad i en beredskapsorganisasjon vil foregå i form av vertikal informasjonsutveksling. I tilfellet med HV-08 ser vi fra empirien at det horisontale samvirke mellom de forskjellige beredskapsorganisasjonene, på strategisk plan, foregår gjennom lokalt territorielt ansvar (LTA) og deltagelse i fylkesmannens beredskapsråd. Samhandlingen kommer til syne gjennom årlige møter og felles øvelser som skal finne sted en til to ganger i året.

Samhandling på operativt og taktisk nivå, mellom mannskaper på de nederste hierarkiske nivåene, forgår i form av funksjonell og fullskala øving, som vi vil komme nærmere inn på senere. Den vertikale informasjonsutvekslingen viser til samvirke mellom forskjellige nivåer innad i en organisasjon. I HV-08 kommer dette til uttrykk ved at informasjon deles fra sjef HV-08 og videre nedover i kommandokjeden til de vernepliktige mannskapene.

Som vi gikk gjennom i kapittel 3.4, er godt samvirke viktig for å sikre at aktørene som skal jobbe sammen har kjennskap til hverandres roller, ansvar og myndighet. Dette er kunnskap som er viktig å ha i forkant av en hendelse for at håndteringen skal gå så glatt som mulig, og for at større utfordringer ikke skal oppstå under håndtering. I tilfellet med HV-08 og deres sivile samarbeidspartnere, sikres samvirke gjennom forskjellige øvingsaktiviteter. Som litteraturen i kapittel 3.5 gjorde rede for, er øving en av de viktigste aktivitetene for å sikre godt samvirke. Det ble i samme kapittel gjennomgått forskjellige øvingsformer og hvor stor grad av realisme som kan knyttes til hver øvingsform. I tilfellet med HV-08 så vi at samvirke på det strategiske nivået i stor grad blir gjennomført som *tabletopøvelser*, i regi av fylkesberedskapsrådet. Tabletop er den formen for øving som ansees som den med minst grad av realisme. På en annen side er det en både kostnads- og tidsbesparende øvingsform.

Det kan argumenteres for at gjennomføringen av en tabletopøvelse på strategisk nivå vil være mer hensiktsmessig enn gjennomføring av samme typen øvelser på taktisk eller operativt nivå. Dette er fordi en tabletopøvelse i stor grad er diskusjonsbasert. Øvelser gjennomføres ved at deltagerne diskuterer seg frem til løsninger på en gitt situasjon, og gjennom disse diskusjonene blir mer kjente med øvrige medlemmer av beredskapsrådets roller og kapasiteter. Øvelsesformen vil med andre ord være mer lik den situasjonen beslutningstakerne i fylkesmannens beredskapsråd vil møte i en skarp situasjon, nemlig gjensidig oppdatering på situasjonen innenfor hver enkelt etat, samt oppsummeringer av hvordan de forskjellige aktørene kan bidra til å løse situasjonen. Dette er selvfølgelig ikke den fulle rollen beslutningstakere har i arbeidet med å løse skarpe situasjoner, men demonstrerer at tabletop vil være en bedre løsning for øvelse på dette nivået enn på lavere nivåer.

Respondenten fra HV-08 gav inntrykk av at tabletop tidligere var den øvelsesformen som ble brukt når hele beredskapsrådet skulle øve sammen. Nå i de senere år har beredskapsrådet vært invitert til å delta på HV-08s fullskalaøvelser. Fullskalaøvelser er, som kjent, øvingsformer som øver hele eller store deler av et beredskaps- eller responssystem. Med andre ord er det en mer realistisk øvelsesform hvor aktørene på alle tre nivåer får være med å øve på en samlet respons

i en gitt setting. Respondenten informerte om at beredskapsrådet har uttrykt ønske om å fortsette å delta på disse felles fullskala øvelsene. Studenten vil argumentere for at dette vil være svært fordelaktig for videre utvikling av samvirket mellom beredskapsaktørene i regionen. Dette er blant annet fordi øvingsformen vil gi et mer direkte innblikk i hvordan de forskjellige aktørene løser forskjellige situasjoner i praksis. Med en felles øving av hele eller store deler av beredskapsapparatet i regionen, vil også ledere i de forskjellige etatene få et annet innblikk i hvordan andre løser sine oppgaver på taktisk, operativt og strategisk nivå enn de ville fått ved å diskutere seg frem til en løsning. Samtale og diskusjon av hendelser kan være nyttige verktøy for å trene og bli kjent med andre aktører, men vil sjeldent kunne erstatte funksjonelle eller fullskala øvelser fullstendig.

Oppsummert kan man si at tabeltopøvelser så avgjort er en nyttig øvingsform for medlemmene av beredskapsrådet på det strategiske nivået, men vil sannsynligvis gi en noe begrenset forståelse av øvrige aktørers roller og ansvar, spesielt på lavere nivåer. Ved å supplementere med deltagelse på funksjonelle og fullskalaøvelser, som de HV-08 arrangerer og inviterer til, vil involverte aktører kunne oppnå en dypere forståelse av både hvordan de øvrige beredskapsaktørene løser sine oppdrag, og hvordan samvirket mellom aktørene ser ut over alle hierarkiske nivåer. Dette vil gi beslutningstakerne på det strategiske nivået bedre grunnlag for å ta raske og informerte beslutninger ved fremtidige hendelser. Studenten vil argumentere for at beredskapsrådet i Rogalands fremtidige deltagelse i fullskala øvelser arrangert av HV-08, vil være en god plattform for å vedlikeholde og arbeide videre med et allerede godt samvirke i regionen.

## 6.2 Drøftinger av mulige utfordringer som kan oppstå ved bruk av HV-08s beredskapsressurser i utvalgte krisesituasjoner

En offisiell prosess for anmodning om militær bistand har vært på plass i en årrekke. Leddene anmodningen skal gå gjennom for å bli enten godkjent eller avvist er illustrert i figur 13 i del 5.3. I samme figur vises også hvordan anmodningen kan avvises i de forskjellige leddene, av Fylkesmannen, DSB og FOH. Avvisning av anmodning skjer i tilfeller hvor kriteriet om at sivile ressurser skal være uttømte eller utilgjengelige ikke er oppfylt, eller om de militære ressursene må prioriteres andre steder. Til tross for at anmodningsprosessen og kriteriene for innvilgning er kjent, ble studenten under intervju, opplyst om at det tidligere ikke har vært noen

form for tilgjengelige veiledende dokumenter for å rettlede aktører som ønsker å anmode om bistand. Først nå i møte med COVID-19 krisen er det blitt utarbeidet et eget søknadsskjema som fylles ut av kommunene og sendes inn til DSB via fylkesmannen. Respondenten ga inntrykk av at et slikt skjema var etterlengtet av alle parter. Skjemaet gir klarere retningslinjer for hvilken informasjon som er nødvendig for at det skal kunne gjøres en god og riktig vurdering av det faktiske bistandsbehovet.

Fra intervjuene kom det frem at etterfølgelse av søknadsprosessen knyttet til bistand, kan overstyres i tilfeller hvor beslutninger må fattes raskt for å få kontroll over situasjonen og begrense skade. Dette sammenfaller med den konsekvensreducerende delen av arbeidet med beredskap og krisehåndtering. Vi ser her en mulig utfordring knyttet til at HV-08 gjør forskjell på hvorvidt kravet om at sivile ressurser skal være uttømt. Slik forskjell i praksis kan skape forvirring og usikkerhet blant de sivile aktørene som anmoder om støtte. Når anmodning noen ganger godkjennes før ressurser er oppbrukt, noen ganger etter, og det enkelte ganger skjer at HV-08 selv tar initiativ til å bistå ved en hendelse før anmodning er blitt fremmet, kan aktører bli usikre på nøyaktig hva spillereglene er. I det følgende vil vi se om vi kan finne et mønster ved hvilke hendelser anmodning om bistand godkjennes og ikke.

I eksempelet med brannen i Hauge og Dalane ble bistand innvilget muntlig av sjef HV-08 og papirarbeid tatt i etterkant. Det var her snakk om en krise som utviklet seg raskt, og hadde potensiale til å få store konsekvenser for verdier som materiell, liv og helse. Hvilken type krise man står overfor kan med andre ord synes å virke førende for hvordan prosedyrene om anmodning om bistand blir fulgt, og hvilke ledd som dermed står for godkjenning av anmodning. Kriser som faller under typologiene raskt brennende kriser og lange skyggers kriser (se figur 7 i kapittel 3.3) vil kunne kvalifisere for en respons hvor bistand innvilges uten at anmodningsprosessen følges, og uten at sivile ressurser er fullstendig oppbrukt. Disse formene for kriser utvikler seg raskt, og krever dermed raske beslutninger i den innledende delen av krisehåndteringen.



Krisetypologi	Hendelser
<b>Raskt brennende</b>	f: trafikkulykke b: flom a: ekstremvær e: skred
<b>Lange skygger</b>	d: smittsomme sykdommer c: radioaktiv stråling
<b>Rensende</b>	a: ekstremvær e: skred
<b>Sent brennende</b>	c: radioaktiv stråling

	Mannskap	Materiell	Kompetanse
<b>Hendelse A</b>	Grønt	Grønt	Grønt
<b>Hendelse B</b>	Grønt	Gult	Grønt
<b>Hendelse C</b>	Grønt	Gult	Gult
<b>Hendelse D</b>	Rødt	Rødt	Gult
<b>Hendelse E</b>	Grønt	Grønt	Grønt
<b>Hendelse F</b>	Grønt	Grønt	Grønt

**Grønt:** ressurser tilstrekkelig. **Gult:** ressurser nærmer seg oppbrukt. **Rødt:** ressurser oppbrukt

Figur 18: Hendelser kategorisert i krisetyper. Sammenfattet oversikt over ressursknapphet.

I figur 18 er hendelsene gjort rede for i delkapittel 5.3 kategorisert i henhold til krisetype. Målet med denne sammenfatningen er å kunne gjøre en vurdering av hvordan HV-08 sin respons på en bistandsanmodning vil se ut i lys av de forskjellige krisekategoriene. Ved siden av er det laget en sammenfatning av de sivile ressursene i Rogaland sin tilstrekkelighet i møte med de forskjellige hendelsene. Av denne oversikten ser vi at hendelser i krisekategorien lange skyggers kriser, er de som vil sette størst press på de sivile beredskapsressursene innad i Rogaland. Som vi ser av er enkelte av beredskapshendelsene plassert under flere krisetypologier. Hendelsene a og e er plassert under både raskt brennende kriser og rensende kriser, mens hendelse c er plassert under lange skyggers kriser og sent brennende kriser. Hendelse a og e er begge hendelser som til en viss grad kan forutsees med de rette verktøyene, gjennom eksempelvis geologiske og meteorologiske undersøkelser. På samme måte så vi i kapittel 5.3 at hendelse c kan forekomme som resultat av foreldede atomkraftsannlegg, men kan også forårsakes av ulykker eksempelvis under transport av radioaktivt materiale og avfall. Hendelsene har med andre ord til felles at de i noen tilfeller kan forutsees, og dermed har en lengre utviklingsfase. De kan også komme overraskende på om eksperter ikke har klart å fange opp tegnene på at en krise er i anmarsj. Endelig kategorisering av disse og lignende kriser vil dermed i stor grad avhenge av perspektiv på hvorvidt krisen i realiteten kan forutsees.

Kategorisering av kriser er i denne sammenhengen av interesse for å se ved hvilke typer kriser militær bistand mest sannsynlig vil etterspørres. Med tanke på at et av kriteriene for innvilgelse av støtte er at sivile ressurser skal være oppbrukt, vil det være naturlig å tenke at hendelser som avsluttes langsomt, som lange skyggers og sent brennende kriser, er de som er mest troende til

å bruke opp eksisterende ressurser. Hendelser som derimot avsluttes rask vil ikke utmatte ressursene på samme måte. For eksempel er trafikkulykker eller skred geografisk avgrensede hendelser hvor aktivitet på selve skadestedet vil avsluttes relativt raskt (i de fleste tilfeller) og dermed ikke tømme responsressursene. Hendelser som smittsomme sykdommer og radioaktiv stråling, vil derimot strekke seg over en såpass lang tidsperiode at sannsynligheten for at ressursene vil brukes opp blir større. Som vi konkluderte med ovenfor, er dette også en av de krisetyperne som utvikler seg raskt nok til at den vil kreve rask respons, men som figur 7 i delkapittel 3.3.1 viser, har lange skyggers krise en langsom avslutningshastighet. Ergo vil denne typen krise være langvarig til tross for rask utviklingshastighet. Fra intervjuene kom det frem at anmodninger om militær bistand ved hendelser som beregnes til å være mer langvarige, bare innvilges om sivile ressurser er oppbrukt, i henhold til kriterier for innvilgelse av bistand.

En annen faktor som kan spille inn er hvor raskt krisen utvikler seg. Om en krise starter langsam vil de sivile myndighetene ha bedre tid til å forberede seg med å enten kjøpe ressurser fra kommersielle aktører hvor dette er mulig, eller låne ressurser fra andre kommuner eller fylker. Vi kan dermed se for oss at kravet for uttømming av ressurser vil være større i møte med rensende og sent brennende kriser enn, eksempelvis, i møte med raskt brennende kriser. Dette poenget støttes av empirisk data samlet inn gjennom intervju. Vi ser at krav til godkjenning av anmodninger om bistand er laver ved hendelser som flom eller ulykker, mens forventingen om at sivile ressurser skal være oppbrukt før anmodning godkjennes er strengere ved hendelser som smittsomme sykdommer.

I del 5.3 ble det gjort rede for en rekke sivile beredskapsressurs er i Rogaland fylke, samt bistandsressurser i HV-08. Figur 18 gir en sammenfattende oppsummering av rekkevidden, eller hvor tilstrekkelige de sivile ressurser vil være i møte med beredskapshendelsene gjort rede for tidligere. Områdene markert med grønt viser til tilstrekkelig mengde av en spesifikk kategori av ressurser (horisontalt) i møte med en hendelse (vertikalt). De gule feltene viser at ressursene kan bli noe knappe, mens ved de røde feltene forventes det at ressursene vil kunne bli fullstendig oppbrukte. Som vi ser vil de sivile ressursene i de aller fleste tilfeller være tilstrekkelig for håndtering av de hendelsene som er gjennomgått i denne oppgaven. En hendelse som derimot skiller seg ut, er hendelse D: smittsomme sykdommer hos mennesker. Grunnet det potensielle omfanget en slik hendelse, hvor raskt den utvikler seg og hvor lenge den varer, vurderes det at ressursene mannskap og materiell vil kunne bli oppbrukt. Rubrikkene farget rødt og gult illustrerer ved hvilke hendelser enkelte kategorier av sivile ressurser vil begynne å bli oppbrukt,

og hvor de sivile myndighetene dermed ville vært mer troende til å anmode om militær bistand. Som vi har vært gjennom tidligere er ikke oppbrukte ressurser internt i fylket, som er tatt utgangspunkt i her, nødvendigvis en garanti for at en anmodning om støtte fra HV-08 vil innvilges. Hendelsens omfang og antatt varighet vil også spille inn på hvorvidt støtte innvilges, samt hvilke ressurser det anmodes om. Ved en faktisk hendelse vil muligheten for å hente ressurser fra andre regioner og aktører undersøkes før det anmodes om bistand fra HV-08, eller før bistand innvilges.

Vi bruker hendelse D: smittsomme sykdommer som eksempel for å illustrere hvordan anmodning om støtte kan avvises til tross for uttømte, eller nært uttømte, interne ressurser. Hendelse D er i figur 18 plassert under kategorien lange skyggers krise. Det er en type krise som kan forventes å utvikle seg raskt og avsluttes langsomt. Med andre ord er det snakk om en krise med potensiale til å bli langvarig. Som forklart i kapittel 5 har HV-08 mottatt flere anmodninger om støtte i forbindelse med COVID-19 pandemien, en pågående krise som faller inn under hendelse D. Ingen av disse anmodningene er i skrivende stund blitt godkjente. Hendelse D er av en slik natur at beredskapspersonell som deltar i arbeidet med håndtering settes i fare for å selv bli smittet. Om FOH godkjenner anmodninger om støtte i form av ressursen mannskap, som også er den ressursen som etterspørres oftest av sivile aktører, kan de risikere at disse mannskapene settes ut av spill. I tillegg til dette opplever HV-08, som tidligere nevnt, at et noe uventet antall av deres vernepliktige faller under kategorien kritisk personell i forbindelse med ivaretagelse av samfunnsikkerheten. Personell i denne kategorien skal, etter forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (Vernepliktsforskriften, 2017), kunne søke om fritak fra militærtjeneste i situasjoner hvor de er nødvendige for å opprettholde samfunnskritiske funksjoner. I møte med en situasjon som hendelse D, står altså HV-08 i en situasjon hvor innvilgelse av bistandsanmodninger knyttet til ressursen mannskap, vil kunne svekke avdelingens operative evne betraktelig. Situasjonen belyser også et mer generelt problem, knyttet til HV-personell som innehar samfunnskritiske stillinger i møte med kriser knyttet til statssikkerhet. Dette problemet vil vi se nærmere på i det følgende delkapittelet.

### 6.3 Drøfting av utfordringer i forbindelse med primære og ekstraordinære oppgaver i HV-08

Det er tidligere gjort rede for hvordan en av tankene bak det moderne totalforsvaret er at militære ressurser, i dette tilfellet ressurser hos HV-08, skal kunne brukes i hele krisespekteret, fra krigssituasjoner til sivile kriser i fredstid. Som vi har kommet frem til betyr dette i praksis at kommuner i Rogaland kan sende inn en anmodning om militær støtte som enten innvilges eller avvises. Men som vi var inne på i forrige delkapittel forekommer det tilfeller hvor disse offisielle prosessene omgås. Dette skjer ved hendelser hvor sjef HV-08 vurderer militær bistand til å være nødvendig for ivaretagelse av liv og helse. Beslutninger som dette er eksempler på hvordan HV-08 er med på å ivareta samfunnssikkerheten i sitt virkeområde.

Som vist i tabell 5, hvor HV-08s plikter og oppgaver oppsummeres, faller pliktene knyttet til samfunnssikkerhet og bistand ved håndtering av sivile kriser, under kategorien øvrige plikter og ansvar. Basert på dette kan det konkluderes at oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet vil regnes som sekundæroppgaver for mannskapet i HV-08. I samme tabell vises det at HV-08s primæroppgaver er av militær natur, ment for å sikre Norges suverenitet og forsvare landet mot fiendtlige angrep. Ressursene rettes med andre ord utover heller enn innover i samfunnet, som vi så på i kapittel 2.2. Dette understøtter videre konklusjonen om at arbeid med samfunnssikkerhet etter hovedregelen skal falle inn under kategorien ekstraordinær tjeneste. Naturlig nok er det primæroppgaver HV-08 i utgangspunktet er dimensjonert for å håndtere, og disse oppgavene som ligger til grunn for den operasjonelle kapasiteten de til enhver tid skal kunne opprettholde. Blant kriteriene for at en kommune skal få innvilget anmodning om støtte er, for det første, at sivile ressurser skal være oppbrukt og, for det andre, at innvilgelse av støtte ikke skal gå utover HV-08s operasjonelle kapasitet. Med andre ord kan ikke anmodning om militær støtte til bruk for ivaretagelse av samfunnssikkerhet innvilges om det kan gå på bekostning av HV-08s primæroppgaver, som i all hovedsak knyttes til statsikkerhet. HV-08s deltagelse i det moderne totalforsvarets visjon om gjensidig sivil og militær støtte ved kriser i fredstid vil i stor grad avhenge av hvilke/hvor mye ressurser som etterspørres. Hvor lenge disse ressursene kan forventes å bli oppholdt og hvordan dette samlet vil påvirke avdelingens operasjonelle kapasitet er også påvirkende faktorer.

En slik prioritering av oppgaver vil lede til at HV-08s evne til å gjennomføre de primære oppgavene naturlig nok vil virke førende for hvilke sivile krisehåndteringsoppdrag avdelingen kan påta seg. Klare føringer på hvordan ressurser til enhver tid skal prioriteres vil videre

forebygge utfordringer og forvirring knyttet til forskjellige ansvarsområder og oppgaver. Så lenge sivil bistand karakteriseres som ekstraordinær tjeneste fremfor en primæroppgave, vil det være relativt uproblematisk å avslå anmodninger om bistand om det vurderes dit hen at omrokking av ressurser vil gå på bekostning av primæroppgaver. Som vi har sett på tidligere kom det frem under intervju at det er blitt mottatt flere anmodninger om bistand i forbindelse med COVID-19 pandemien, og at samtlige av disse er blitt avslått. En av årsakene som ble lagt til grunn at anmodningene ble avslått var interessant nok at flere enn forventet av de vernepliktige soldatene i HV-08 innehar stillinger som kan regnes som samfunnskritiske, og er dermed unntatt tjeneste.

HV-08s rangering av militære plikter og oppgaver innen samfunnsikkerhet som henholdsvis primære oppdrag og ekstraordinær tjeneste forebygger utfordringer knyttet til prioritering. Plikter og ansvar vernepliktige mannskaper har henholdsvis til det militære og det sivile kan derimot være vanskeligere å rangere i en prioritert rekkefølge. Hvilke ansvar som veier tyngst, som en sivil arbeidstaker eller som en vernepliktig soldat, vil avhenge hvorvidt den sivile stillingen er å regne som kritisk for samfunnet. Dette resonnementet avhenger følgelig av at krisen som skal håndteres truer samfunnsikkerheten. Om statssikkerheten trues direkte vil HV-08 ha myndighet til å kalle inn de mannskapene de trenger for å gjennomføre sine primæroppdrag.

Vi bruker igjen hendelse D: smittsomme sykdommer hos mennesker som et eksempel for å illustrere poenget: ønskede ressurser fra HV-08 for sivil bistand vil være mannskap, og eventuelt telt, for å bistå med sikring av områder, testing av mulige smittede (om kapasiteten til helse og øvrige beredskapsaktører ikke strekker til), og lignende aktiviteter. Vernepliktige med en sivil stilling i helsevesenet vil naturlig nok utgå fra slik tjeneste. Å trekke slike mannskaper ut fra sine sivile stillinger for å bistå med lignende oppgaver andre steder kan ansees som en unødvendig omrokking av kritiske mannskaper. Om hendelsen blir spesielt langvarig kan de samme argumentene brukes for vernepliktige med stillinger innen andre kritiske samfunnsfunksjoner. Eksempler her er mannskaper innen produksjon og transport/forsyning av mat, vedlikehold av infrastruktur som kommunikasjon-, veg- og strømmnett, mannskaper i omsorgsykker, mannskap i beslutningsstillinger og lignende. Tiltak for å opprettholde HV-08s operative kapasitet i møte med langvarige hendelser, hvor større mengder mannskap enn vanlig vil ansees som kritisk personell i det sivile, bør derfor vurderes.

## 7.0 Konkluderende tanker

Fokuset for denne oppgaven har vært på hvilke utfordringer HV-08 kan møte ved bistand i sivil krisehåndtering. I denne sammenhengen har vi sett på mulige utfordringer som kan oppstå i forbindelse med samvirke, bruk av ressurser i sivile krisesituasjoner og mellom primære og ekstraordinære plikter. Ved samvirke så vi at mulige utfordringer forebygges gjennom jevnlig øvinger på både strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Basert på oppgavens datagrunnlag beskrives forholdet mellom sivile og militære aktører på alle tre hierarkiske nivåer som godt. Samvirket arbeides videre aktivt med gjennom tabletop øvelser med fylkesmannens beredskapsråd, og fullskala øvelser med øvrige beredskapsressurser i fylket.

En utfordring som ble identifisert knyttet til i sivil krisehåndtering, vil i større grad oppleves av den sivile siden. Utfordringen grunner i potensiell forskjellig forståelse av regler for når anmodning om bistand innvilges og ikke. Om dette i realiteten er en utfordring vil være vanskelig å konkludere med uten å faktisk ha snakket med de sivile aktørene det gjelder, så dette punktet bygger på en antakelse basert på innsamlet empiri. Vi kan derimot se for oss at forskjellene i praksis kan være et frustrasjonspunkt for sivile aktører, da det sår usikkerhet rundt hvilke hendelser som faktisk kvalifiserer for bistand. Det var denne usikkerheten vi forsøkte å få mer klarhet i gjennom kategorisering av hendelsene inn i krisetyper i kapittel 6.2. Basert på funn fra denne kategoriseringen kan det fastslås at unntak fra de offisielle kravene til uttømming av sivile ressurser som oftest omgås ved hendelser i kategorien raskt brennende kriser. Disse er kriser som utvikler seg og avsluttes raskt. Lignende kategoriseringer av hendelser vil med andre ord gi sivile aktører en bedre forståelse av hvordan anmodning om militær bistand vurderes.

En annen utfordring peker på forskjeller mellom sikkerhetsfeltene samfunnssikkerhet og statssikkerhet. Den gjeldende utfordringen vil i hovedsak gjøre seg gjeldende i tilfeller hvor en pågående krise har virkekraft i begge disse feltene. Om en sivil krise strekker seg over lenger tid, som en lange skyggers eller sent brennende krise (eksempelvis COVID-19), vil med all sannsynlighet flere sivile stillinger kunne regnes som samfunnskritiske enn ved mer kortvarige kriser. Ved å trekke vernepliktige styrker ut fra befolkningen for å håndtere kriser som truer statssikkerheten, kan HV-08 risikere å redusere samfunnets evne til å respondere på samfunnssikkerhetskriser, eller redusere evnen til å opprettholde samfunnets grunnleggende funksjoner. Men, uten å trekke mannskap ut av sine sivile stillinger vil ikke HV-avdelingen ha nok mannskap til å ivareta sine operative plikter. Hvorvidt en slik utfordring oppstår, avhenger

av hvor stor andel av de tjenestepliktige mannskapene som kan regnes som kritisk personell for å opprettholde samfunnssikkerheten. Oppsummert kan vi si at utfordringer ved sivil krisehåndtering som vil påvirke HV-08, i stor grad baserer seg på opprettholdelse av avdelingens egen operative evne. Den ressursen som er mest etterspurt fra HV-08, nemlig mannskap, er også den ressursen som må hentes ut fra allerede etablerte sivile stillinger. Som vi har sett på kan dette bli problematisk ved mer langvarige sivile kriser. Dette er fordi flere sivile stillinger vil kunne regnes som kritiske for samfunnssikkerheten. HV-08 løser på sett og vis allerede utfordringen ved å ikke påta seg sivile bistandsoppdrag under kriser som dem gjort rede for overfor.

Om det er et poeng som kan trekkes ut fra denne oppgaven er det at selve essensen av totalforsvaret ligger i robust koordinering. Om flere aktører fra forskjellige sikkerhetsfelter skal samarbeide for å håndtere kriser, må aktørene ha en grad av forutsigbarhet knyttet til egne valg og handlinger, men må også ha mulighet til å forutse andres handlinger. Klein, Feltovich, Bradshaw og Wood (2005) identifiserer tre krav som vil bidra til effektiv koordinering av felles aktiviteter, som ved felles øvelser eller krisehåndtering. Disse er *interpredictability*, *common ground* og *redirection* (Klein, Bradshaw, Feltovich, & Woods, 2005, ss. 145-149). Jeg ønsker å runde av oppgaven med å presentere disse tre kravene som en inspirasjon til fremtidig arbeid med samhandling og koordinering i det lokale og regionale totalforsvaret.

- *Interpredictability* sikter til viktigheten av å kunne forutse andre aktørers handlinger. Alle aktører involvert i koordineringen har et ansvar for å sørge for at egne handlinger er forutsigbare for andre, dette for å sikre effektiv koordinering.
- Å ha en grad av *common ground* tilsvarer felles, eller tilsvarende, kunnskap, tro og antakelser. Om det er enighet om disse blir det blant annet enklere å gjennomføre individuelle handlinger uten å være redd for at handlingen skal komme overraskende på, eller intensjoner misforstås av andre aktører.
- Mulighet for *redirection* er viktig i tilfeller hvor en aktørs handlinger ikke har noen effekt på andre aktører. I disse tilfellene arbeides det i samme rom, men koordineringen er ikke-eksisterende. *Redirection* sikter i denne sammenhengen til å gi og ta imot informasjon som endrer egne handlinger for å tilpasse seg de aktørene som koordineres med.

## Referanser

- Aikio, H. (2018, Februar 15). Finnish defence forces in transformation. *military power revue*(2). Retrieved from [www.e-periodica.ch/cntmng?pid=asm-004:2009:175::1118](http://www.e-periodica.ch/cntmng?pid=asm-004:2009:175::1118)
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Beredskapsloven. (1950). *Lov om særlig rådgjering under krig, krigsfare og liknende forhold (LOV-2017-06-16-58)*. Retrieved from [lovdata.no: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7/KAPITTEL\\_5#KAPITTEL\\_5](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5)
- Berzina, I. (2019). Total defence as a comprehensive approach to national security. In N. Vanaga, & T. Rostoks (Eds.), *Deterring Russia in Europe: defence strategies for neighbouring states*. New York: Routledge.
- Bistandsinstruksen . (2017). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet (FOR-2017-06-16-789)*. Retrieved from [lovdata.no: https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789)
- Bjerga, K. I., Endregard, M., Håkenstad, M., Listou, T., Romarheim, A., Thomstad, A. B., & Johansen, R. S. (2019). *Det nye totalforsvaret*. (P. M. Norheim-Martinsen, Ed.) Oslo: Gyldendal.
- Blaikie, N., & Priest, J. (2019). *Designing social research*. Cambridge: Polity Press.
- Bratberg, K. L. (2020, mars 16). *Totalforsvaret i praksis*. Retrieved from [folkogforsvar.no: https://www.folkogforsvar.no/totalforsvaret-i-praksis/](https://www.folkogforsvar.no/totalforsvaret-i-praksis/)
- Brænd, S. I. (2018, mai 13.). *Øye på flommen*. Retrieved from [forsvaret.no: https://forsvaret.no/hv/aktuelt/%C3%B8ye-p%C3%A5-flommen](https://forsvaret.no/hv/aktuelt/%C3%B8ye-p%C3%A5-flommen)
- Børresen, J. (2014, September 28). *Konvensjonell krigføring*. Retrieved from [snl.no: https://snl.no/konvensjonell\\_krigf%C3%B8ring](https://snl.no/konvensjonell_krigf%C3%B8ring)
- Børresen, J., Gjeseth, G., & Tamnes, R. (2004). *Allianseforsvar i endring*. Bergen: Eide.



- Daae, C. (2017, februar 6). *Samfunnssikkerhetkonferansen 2017*. Retrieved from dsb.no: <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/kurs-og-konferanser/samfunnssikkerhetskonferansen-2017/1.2-cecilie-daae.pdf>
- Danermark, B., Ekstrøm, M., Jakobsen, L., & Karlsson, J. (2002). *Explaining society: critical realism in the social sciences*. London og New York: Routledge.
- Denscombe, M. (2014). *The good research guide for small-scale social research projects*. Berkshire: Open university press.
- Det Kongelige Justis- og Politidepartementet. (2002). *St.meld. nr 17: Samfunnssikkerhet*.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner: hvilken funksjonsevne må samfunnet ha til enhver tid?* DSB. Retrieved from [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2\\_januar.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/kiks-2_januar.pdf)
- DSB. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner*. Skien: Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Engen, O. A., Kruke, B., Lindøe, P. H., Olsen, K., Olsen, O., & Pettersen, K. (2017). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm.
- Forskrift 2020. (2020). *Forskrift for forsvarets bistand til aktører med ansvar for samfunnssikkerhet under koronapandemien (FOR-2020-03-20-367)*. Retrieved from lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2020-03-20-367?q=korona>
- Forsvaret. (2018, Mars 9). *Innsatsstyrkene*. Retrieved from forsvaret.no: <https://forsvaret.no/fakta/organisasjon/Heimevernet/Innsatsstyrkene>
- Forsvaret. (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine*. Oslo: Forsvarets høyskole/Stabsskolen.
- Forsvaret. (2020, Januar 23). *Agder og Rogaland heimevernsdistrikt 08*. Retrieved from forsvaret.no: <https://forsvaret.no/hv/org/distr/08>
- Forsvaret. (n.d.). *Heimevernet*. Retrieved Mars 2, 2020, from forsvaret.no: <https://forsvaret.no/fakta/organisasjon/Heimevernet>

- Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid: en beskrivelse av totalforsvaret i dag*.
- Forsvarsloven. (2016). *Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.* Retrieved from Lovdata: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-08-12-77#KAPITTEL\\_1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-08-12-77#KAPITTEL_1)
- Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks. (2017). *Instruks for fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering (FOR-2015-06-19-703)*. Retrieved from lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-06-19-703>
- Fylkesmannen i Rogaland. (2018). *FylkesROS for Rogaland 2018-2021*. Retrieved from <https://fylkesmannen.no/globalassets/fm-rogaland/dokument-fmro/samfunn-og-beredskap/fylkesros---offisiell-versjon.pdf>
- Fylkesmannen i Rogaland. (n.d.). *Møter i fylkesberedskapsrådet*. Retrieved from fylkesmannen.no: <https://www.fylkesmannen.no/Rogaland/Samfunnstryggleik-og-beredskap/Regional-beredskap1/moter-i-fylkesberedskapsradet/?p=1>
- Gilje, N., & Grimen, H. (2013). *Samfunnsvitenskapens forutsetninger: innføring i samfunnsvitenskapens vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Haltiner, K. (2003). Tradition as a political value - the public image of security, defence and military in Switzerland. In M. Vlachova (Ed.), *Public image of security, defence and the military in Europe*. Belgrade: Center for the democratic control of armed forces, Center for civil-military relations.
- Karlsen, J. (2018, September 7.). *Heimevernets rolle*. Retrieved from forsvar.no: <https://forsvar.no/hv/aktuelt/nyhetsartikler/heimevernet-i-totalforsvaret>
- Kjensli, B. (2010). *Katastrofen skyldes fattigdom: fattigdom og dårlig infrastruktur er hovedgrunnen til at jordskjelvet i Haiti fikk så katastrofale følger, ifølge norsk seismolog*. Retrieved from forskning.no: <https://forskning.no/jordskjelv/katastrofen-skyldes-fattigdom/873867>

- Klein, G., Bradshaw, J., Feltovich, P. J., & Woods, D. D. (2005). Common Ground and Coordination in Joint Activity. In W. B. Rouse, & K. Boff (Eds.), *Organizational Simulation* (pp. 139-184). doi:10.1002/0471739448
- Lunde, I. K. (2019). *Praktisk krise- og beredskapsledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Muladal, A., & Engen, R. (2020, april 21). *KS slår alarm: alvorlig mangel på smittevernutstyr*. Retrieved from vg.no: <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/mR9o8L/ks-slaar-alarm-alvorlig-mangel-paa-smittevernutstyr>
- Njå, O., Sommer, M., Rake, E., & Braut, G. (2020). *Samfunnssikkerhet: analyse, styring og evaluering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NORSOK standard Z-013. (2001). *Risk and emergency preparedness assessment*. Oslo: Standards Norway. Retrieved from <https://www.standard.no/pagefiles/955/z-013.pdf>
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn: utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste .
- NOU 2000:24. (2000). *Et sårbart samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet .
- NOU 2013:5. (2013). *Når det virkelig gjelder... Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser* . Oslo: Departementenes servicesenter.
- NRK. (2018, juli 15). *Heimevernet kalt inn for å avlaste slitne brannmenn*. Retrieved from nrk.no: <https://www.nrk.no/osloogviken/heimevernet-kalt-inn-for-a-avlaste-slitne-brannmenn-1.14127017>
- Nye, J. (2011). The future of power. *Chatham House*. Retrieved from [www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Meetings/Meetings%20Transcripts/100511nye.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Meetings/Meetings%20Transcripts/100511nye.pdf)
- Perrow, C. (1999). *Normal accidents*. New Jersey: Princeton University Press.
- Politiet. (n.d.). *Organisering og ledelse - Sør-Vest politidistrikt*. Retrieved Mai 01, 2020, from politiet.no: <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/sor-vest/om-sor-vest/organisering-og-ledelse/>

- Roux-Dufort, C. (2007). Is crisis management (only) a mangament of exceptions? *Journal of contingencies and crisis management* 15 (2), pp. 105-114.
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (FOR-2017-03-10-312)*. Retrieved from lovdata.no: [https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349#KAPITTEL\\_8](https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349#KAPITTEL_8)
- Sandy, Q., & Dumay, J. (2011). The qualitative research interview. *Qualitative research in accounting and management*. Retrieved from <https://doi.org/10.1108/11766091111162070>
- Sivilforsvaret. (2019). *Bruk av Sivilforsvarets vernepliktige i fredstid*. DSB.
- Sivilforsvaret. (n.d.). *Rogaland*. Retrieved 2020, from sivilforsvaret.no: <https://www.sivilforsvaret.no/ditt-distrikt/rogaland/>
- Sjøaveian, S. (2017, desember 14.). *Bistand til det sivile samfunnet*. Retrieved from forsvaret.no: <https://forsvaret.no/hv/aktuelt/nyhetsartikler/bistand-til-det-sivile-samfunn>
- Sukhodolia, O. (2017). Critical infrastructure protection: the challenges connected to working out the green paper on CIP in Ukrain. *Hybrid Threats: overcoming ambiguity, building resilience*, pp. 40-45.
- Sørli, S., & Rønne, H. (2006). *Hele folket i forsvar: totalforsvaret i Norge frem til 1970*. Oslo: Unipub.
- The Security and Defence Committee. (2020, Februar 28). *The security of society*. Retrieved from defmin.fi: [www.defmin.fi/files/1314/the\\_security\\_of\\_society.pdf](http://www.defmin.fi/files/1314/the_security_of_society.pdf)
- Tjelmeland, H., & Tvedt, K. (2018, November 28). *Den kalde krigen*. Retrieved from store norske leksikon: [https://snl.no/Den\\_kalde\\_krigen](https://snl.no/Den_kalde_krigen)
- Tolloven. (2007). *Lov om toll og vareførsel (LOV-2007-12-21-119)*. Retrieved from lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-12-21-119?q=tolloven>

Vernepliktsforskriften. (2017). *Forskrift om verneplikt og heimevernstjeneste (FOR-2017-06-16-779)*. Retrieved from Lovdata.no: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-16-779>

Wither, J. K. (2020, Januar 26). Back to the future? Nordic total defence concepts. *Defence Studies*, pp. 61-81. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1718498>

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods*. Los Angeles: Sage Publications.

Østerud, Ø. (2009). *Hva er krig*. Oslo: Universtitetsforlaget.

## Vedlegg 1: intervjuguide

### **Om oppgaven:**

Det norske totalforsvaret har de siste årene gjennomgått en større moderniseringsprosess for å sette systemet bedre i stand til å håndtere et mer moderne trusselbilde. Et moderne trusselbilde innebærer blant annet et mer uklart skille mellom fredstid og krigstid, i begrepenes mer tradisjonelle forstand. Etter krigens folkerett er krig fortsatt definert som en væpnet konflikt mellom to eller flere nasjoner, med spesifikke regler for uniformert stridende (skal kunne skilles klart fra sivile), hvilke typer våpen som blir brukt (kjemiske, biologiske og lignende), samt behandling av sivile og fanger. Med framveksten av angrepsmåter som cyberangrep, terrorhandlinger og hybride trusler overhodet stilles det også andre krav til arbeid med beredskap og forsvar. Som en del av det nye totalforsvarsprogrammet er det derfor blitt åpnet for å bruke militære ressurser også for å bistå ved større kriser i fredstid. Det er dette aspektet denne masteroppgaven ønsker å se nærmere på.

I den forbindelse er den følgende intervjuguiden formulert. Guiden er delt inn i tre temaer med utdypende spørsmål. Tema 1 omhandler hvilken rolle HV-08 har i totalforsvaret i sin helhet. Spørsmålene her vil i all hovedsak omhandle generelle plikter HV-08 har i forbindelse med totalforsvaret. Tema 2 ser på samvirket mellom HV-08 og de sivile aktørene dere samarbeider tettest med i arbeidet med beredskap. Tema 3 fokuserer på hvordan de to foregående temaene kommer sammen og former HV-08 sin krisehåndtering ved kriser i fredstid.

### **Tema 1: HV-08 og totalforsvaret**

1. Hva er HV-08 sine oppgaver og forpliktelser som en del av totalforsvaret?
2. Hvilke sivile aktører samhandler HV-08 oftest med i forbindelse med totalforsvaret?
  - Etter planverk
  - I praksis/av erfaring
3. Kan du tenke deg noen konflikter som kan oppstå mellom forpliktelsene HV-08 har i forbindelse med totalforsvaret og de forpliktelsene dere har som en del av det norske forsvaret?

### **Tema 2: samvirke**

1. Hva legger dere i begrepet samvirke?
2. Hvordan sikrer HV-08 et godt samvirke med andre militære aktører?
3. Hvordan sikrer HV-08 et godt samvirke med sivile aktører?

### **Tema 3: krisehåndtering**

1. Hvilke kriser i fredstid er HV-08 forberedt på å håndtere?
2. Hvem beslutter når og hvordan militære ressurser skal benyttes under en krise i fredstid?
3. Hvilke ressurser (mannskap, kjøretøy, materiell etc.) er HV-08 forberedt på å bidra med under kriser i fredstid?
4. Kan HV-08 nekte å stille disse ressursene til disposisjon for sivile aktører? På hvilket grunnlag?

## Vedlegg 2: oppfølgingsspørsmål intervju

### Intervju 28.04.2020

1. Har HV-08 gjort noe for å forberede seg på å bistå sivile myndigheter under koronakrisen? Om ja; hvordan?
2. Hvilke ressurser kan HV-08 stille til rådighet for sivile (mannskap, materiell, kompetanse eller lignende)?
3. Hvilke ressurser etterspørres mest av sivile aktører?
4. Kommer du på noen faktiske hendelser hvor HV-08 har bistått sivile aktører ved en hendelse?
5. Kan HV-08 sette til side/etterspørre ressurser spesielt myntet på sivil bistand? (tenker her på ekstra beredskapsressurser spesifikt for dette formålet)
6. Hva menes med å «ivareta myndighetsutøvelse på avgrensede områder»?
7. Hvordan bidrar HV-08 til samfunnssikkerheten i Rogaland?
8. Hvilken form tar samarbeidet mellom HV-08 og politi og fylkesmann?
9. Ang anmodning om støtte: er skjemaet jeg fant representativt for søking i normaltilstand?
10. På hvilket nivå (taktisk, operasjonelt eller strategisk) vil HV-08 sine ressurser brukes på?

### Intervju 29.05.2020

1. Hvordan og hvor ofte foregår trening i fylkesberedskapsrådet?
2. Hva trenes på, og hvordan ser HV-08 sin deltagelse ut?
3. Med trening av mannskap: inkluderes andre beredskapsaktører i denne treningen?
4. Kan HV soldater unntas tjeneste? På hvilke grunnlag? Hvordan foregår denne prosessen under en pågående krise?
5. Hvor lang tid tar det vanligvis fra en anmodning om støtte sendes inn til den er ferdig behandlet?



# Vil du delta i forskningsprosjektet

## ” *Det moderne totalforsvaret* ”?

*Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke i hvilken grad det moderne totalforsvaret er dimensjonert for å håndtere moderne former for krigføring, eksempelvis i form av hybride hendelser. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.*

### Formål

Prosjektet gjennomføres som en del av masterprogrammet samfunnsikkerhet ved Universitetet i Stavanger, og har totalforsvar som tema. Totalforsvarsprogrammet, et prosjekt med oppgave å fornye totalforsvaret i Norge, er nå inne i sitt siste år. I den forbindelse er det interessant å se på hva som er blitt endret i løpet av de årene prosjektet har pågått, samt gjøre en vurdering av hvordan det nye totalforsvaret vil kunne svare på et moderne trusselbilde etter et samfunnsikkerhetsperspektiv. Prosjektet vil se på hva som er formålet med totalforsvaret og hvordan dette formålet stemmer overens med de truslene Norge står overfor i dag.

### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Stavanger er ansvarlig for prosjektet.

### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

I den forbindelse vil det være av stor interesse å snakke med dere som har vært involverte i endringene som er gjort i totalforsvaret, eller har utdypende kunnskap om hva som er endret og hvorfor.

Det vil også være interessant å snakke med dere som jobber aktivt med trusselvurderinger og sannsynligheter.

### Hva innebærer det for deg å delta?

Innhenting av data vil foregå i form av semistrukturerte intervju. Dette innebærer en samtale med noen styrende spørsmål. Disse spørsmålene vil være å finne i vedlagt intervjuguide. Intervjuet kan foregå over telefon, Skype eller i person etter nærmere avtale.

Informasjon fra intervjuet vil oppbevares i form av håndskrevne eller elektroniske notater og lydfiler, avhengig av hva du som respondent er komfortabel med.

### **Det er frivillig å delta**

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

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Tilgang til informasjonen vil være begrenset til studenten ansvarlig for prosjektet og studentens veileder. Navn, stillingsbeskrivelse og kontaktopplysninger til respondent vil lagres separat fra rådatamateriell. Respondenter vil ikke kunne gjenkjennes i det ferdige prosjektet. Et eksemplar vil bli sendt til respondenter for gjennomlesning før innlevering.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 15. juni. Etter denne datoen vil alle personopplysninger permanent slettes eller destrueres.

### **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Universitetet i Stavanger har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Universitet i Stavanger ved Karoline Høyme Einang (student), på epost [kh.einang@stud.uis.no](mailto:kh.einang@stud.uis.no) eller Riana Steen (veileder), på epost [riana.steen@uis.no](mailto:riana.steen@uis.no).
- Vårt personvernombud: [personvernombud@uis.no](mailto:personvernombud@uis.no)
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

*Prosjektansvarlig*

Riana Steen

*Student*

Karoline Høyme Einang

---

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "det moderne totalforsvaret", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 15. juni.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)