

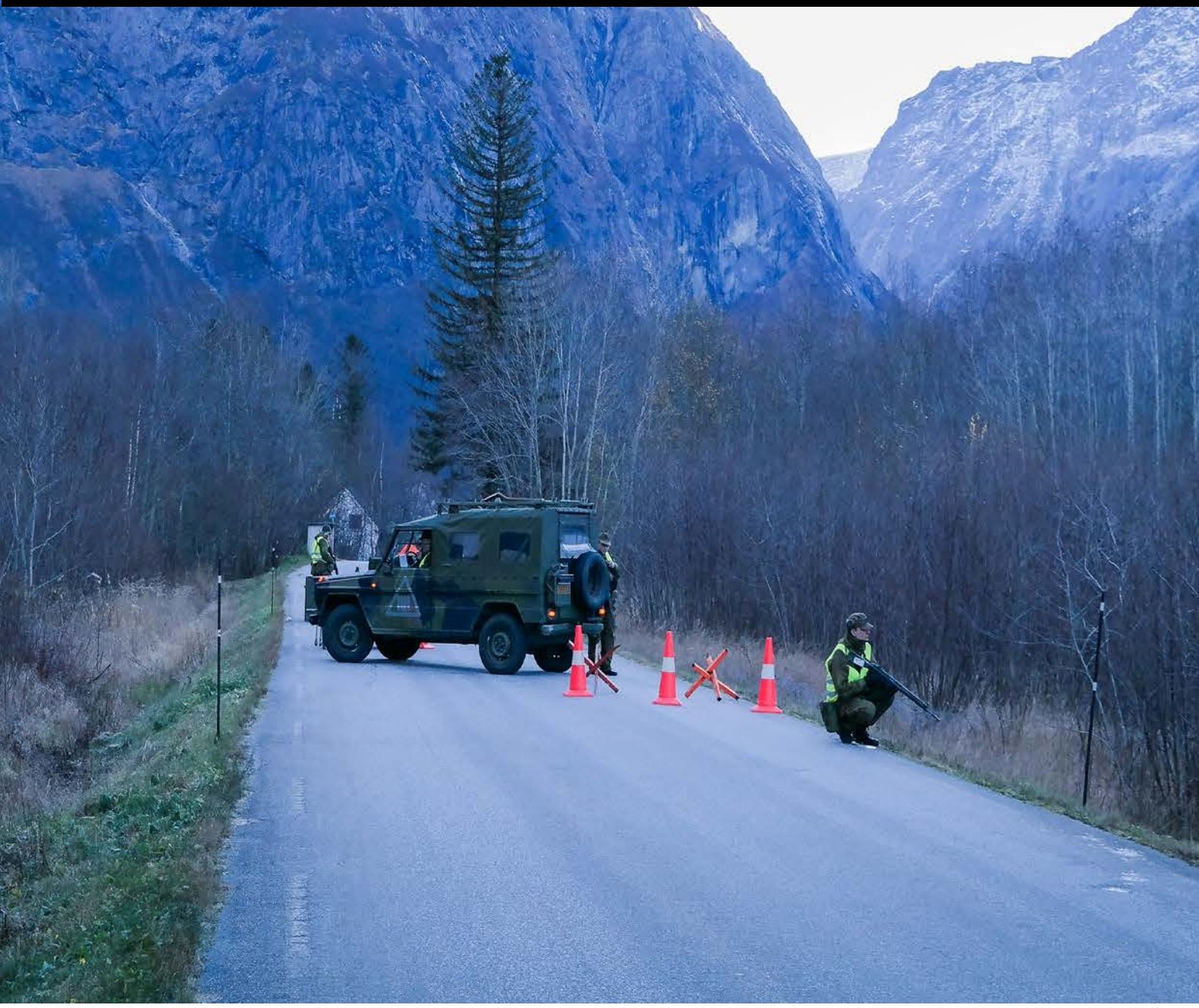
Regionalt Samvirke i Totalforsvaret

En studie av sivilt-militært samvirke i Møre og Fjordane

Masteroppgave

Torstein Hanssen Nestande og Øystein Rønvik-Møien

Våren 2018





Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram:

Master i Samfunnssikkerhet

Vårsemesteret, 2018

Åpen

Forfattere:

Torstein Hanssen Nestande
Øystein Rønvik-Møien

Fagansvarlig:

Ole Andreas Hegland Engen

Veileder:

Lillian Katarina Stene

Tittel på masteroppgaven:

Regionalt Samvirke i Totalforsvaret – en studie av sivilt-militært samvirke i Møre og Fjordane

Engelsk tittel:

Regional Collaboration in the Total Defence – a study of civil-military collaboration in Møre og Fjordane

Studiepoeng:

30

Emneord:

Samvirke, samordning, beredskap, kriser og krisehåndtering, sivilt-militært, totalforsvaret

Sidetall: 75

+ vedlegg/annet: 85

Stavanger, 27.06.2018.

Forord

Denne masteroppgaven markerer avslutningen på vårt masterstudium ved Universitetet i Stavanger (UiS). I den forbindelse ønsker vi å takke fagmiljøet ved Senter for Risikostyring og Samfunnsikkerhet ved UiS for to innholdsrike år med høy faglig kompetanse og imøtekommenhet. Åpen dør-policyen har vært høyt verdsatt i et studium som har vært både krevende og utfordrende.

Vi vil rette en stor takk til Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11, særlig Ivar Hatlelid og Stig Hjellset, som ordnet to uker med gratis kost og losji til fattige studenter, og for god oppfølging under oppholdet. Uten deres imøtekommenhet hadde arbeidet med denne oppgaven ikke latt seg gjennomføre.

Vi vil også takke våre informanter fra Møre og Romsdal politidistrikt, Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som stilte til intervju i denne oppgaven. Takk til Ove Njå og Magne Hopland som ordnet med kontorplass på SASIRO. Dette bedret arbeidsforholdene betydelig.

Til slutt vil vi takke vår veileder, førsteamanuensis Lillian Katarina Stene, for gode og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele arbeidet med oppgaven.

Stavanger, Juni 2018

Torstein Hanssen Nestande og Øystein Rønvik-Møien

Sammendrag

Ingen aktør kan alene håndtere komplekse kriser. Tidligere hendelser og fremtidige trusler har medført et økt fokus på nødvendigheten av samvirke mellom beredskapsaktører. Innføringen av samvirkeprinsippet i etterkant av 22. juli underbygger dette fokuset. Totalforsvarskonseptet legger føringer for at samfunnets samlede ressurser skal utnyttes på en best mulig måte og i tråd med samvirkeprinsippet innebærer dette at sivile og militære aktører må samvirke for å imøtekomme fremtidens trusler.

Oppgavens problemstilling er “Hvordan fungerer samvirket mellom Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11 og sivile aktører?” og har til hensikt å få en økt forståelse av hvordan samvirke foregår mellom sivile og militære aktører i en avgrenset region. Aktørene som står i fokus er Heimevernsdistrikt 11, Møre og Romsdal politidistrikt og Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Problemstillingen belyses ved å besvare følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan forstår aktørene begrepet samvirke, og er det samsvar mellom de ulike aktørenes forståelse?
- Hvilke former for samvirke eksisterer mellom aktørene?
- Hvordan forstår sivile aktører HV-11 sin rolle og ansvarsforhold innenfor rammene av totalforsvaret?
- Hvilke utfordringer eksisterer i samvirket mellom HV-11 og sivile aktører?

Studiet baserer seg på kvalitative metoder og benytter seg av perspektiver på beredskap, kriser og krisehåndtering og samvirke for å se de empiriske funnene i lys av teori.

Oppgaven finner at aktørene i stor grad har en omforent og helhetlig forståelse av samvirkebegrepet, men noen nyanser kommer frem med bakgrunn i aktørenes primærroller. De formelle og uformelle samvirkeformene står i et gjensidighetsforhold og er bærende for det samvirket som eksisterer. De sivile aktørene har en høy terskel for å anmode om bistand fra HV-11, men anerkjenner likevel at aktøren er en viktig støttespiller for den sivile krisehåndteringen. Videre viser oppgaven at de største utfordringene er knyttet til omorganiseringer som medfører endringer i etablerte samvirkestrukturer.

Oppgaven viser også at samvirke er noe mer enn det som kun foregår i tilknytning til den akutte krisehåndteringen og er noe som også gjennomsyrrer arbeidet med å forebygge og redusere konsekvensene av uønskede hendelser.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	i
Innholdsfortegnelse	ii
Figurer	v
Tabeller	v
Bilder	v
1. Innledning	1
1.1 Introduksjon og bakgrunn	1
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål	2
1.3 Avgrensning	2
1.4 Tidligere forskning	3
1.5 Oppgavens struktur	4
2. Samfunnssikkerhet og regionalt samvirke i totalforsvaret	5
2.1 Nasjonale prinsipper for beredskapsarbeid	5
2.2 Totalforsvaret	6
2.3 Regionale aktører i totalforsvaret	7
2.3.1 Fylkesmannen	7
2.3.2 Politiet	8
2.3.3 Heimevernet	9
2.4 Sivilt-militært samvirke	10
2.4.1 Heimevernets støtte til sivilsamfunnet	10
2.4.2 Sivilsamfunnets støtte til Heimevernet	11
2.5 Møre og Fjordane	12
2.5.1 Trusler fra naturen	13
3. Teori	14
3.1 Kriser og krisehåndtering	14
3.1.1 Kriser og uønskede hendelser	14
3.1.2 Krisefaser	15
3.1.3 Krisehåndtering	16
3.2 Beredskap	16
3.2.1 Hva er beredskap?	16
3.2.2 Beredskapsplanlegging	17
3.2.3 Trening og øving	18
3.3 Perspektiver på sivil involvering av militære kapasiteter	18

3.3.1 Militær- og problemløsningsmodellen	19
3.4 Samvirke.....	20
3.4.1 Sam-begrepene	20
3.4.2 Hva er samvirke?.....	21
3.4.3 Perspektiver på samvirke	22
3.4.4 Interorganisatorisk samvirke	24
4. Metode.....	29
4.1 Forskningsdesign.....	29
4.2 Forskningsstrategi	29
4.3 Datakilder	30
4.4 Datainnsamling.....	30
4.4.1 Dokumenter	30
4.4.2 Intervju og valg av informanter.....	32
4.4.3 Gjennomføring av intervju	33
4.5 Validitet og reliabilitet	34
4.5.1 Validitet.....	34
4.5.2 Reliabilitet	35
4.6 Etske refleksjoner.....	36
5. Empiri.....	38
5.1 Forståelse av samvirkebegrepet	38
5.1.1 Fylkesmannen.....	38
5.1.2 Møre og Romsdal politidistrikt	40
5.1.3 Møre & Fjordane Heimevernsdistrikt 11	41
5.2 Samvirkeformer.....	42
5.2.1 Formelt samvirke.....	43
5.2.2 Uformelle samvirkeformer	50
5.3 Roller og ansvarsforhold	53
5.3.1 Sivile aktørers forståelse av HV-11s roller og ansvarsforhold	53
5.3.2 HV-11s forståelse av egen rolle og ansvarsforhold.....	54
5.4 utfordringer i det sivil-militære samvirket	56
6. Diskusjon.....	60
6.1 Samvirkebegrepet.....	60
6.2 Samvirkeformer.....	63
6.3 Roller og ansvarsforhold	67
6.4 utfordringer i samvirket.....	69

6.5 Oppsummering	71
7. Konklusjon.....	73
Litteraturliste.....	76
Vedlegg	83
Vedlegg 1 - Intervjuguide.....	83
Vedlegg 2 - Oversikt over hendelsesrapporter	85

Figurer

- Figur 1 Oversikt over krisefaser i lys av det utvidede krisebegrepet
- Figur 2 Gjensidighetsforholdet mellom formelt og uformelt samvirke

Tabeller

- Tabell 1 Oversikt over sekundærdata benyttet i oppgaven
- Tabell 2 Generell beskrivelse av informantene
- Tabell 3 Oversikt over HV-11s bistandsoperasjoner i perioden 2004-2018

Bilder

- Bilde 1 Ansvarsområde HV-11

1. Innledning

1.1 Introduksjon og bakgrunn

Terrorisme, fjellskred, skog- og lyngbrann og ekstremvær er uønskede hendelser som kan sette dype spor i lokalsamfunn, regioner og i hele nasjonen. Terrorangrepene 22. juli, Lærdalsbrannen, ekstremværet Dagmar og Tor og trusselen fra det rasutsatte fjellpartiet Mannen står alle frem som eksempler på komplekse uønskede hendelser som aktualiserer og tydeliggjør nødvendigheten av et beredskapssystem som er i stand til å ivareta samfunnssikkerheten. I Stortingsmelding 22 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2008, s. 10) blir det påpekt at “ingen sektor kan alene forebygge, redusere, hindre, eller håndtere fremtidens samfunnssikkerhetsutfordringer”. Dette fordrer dermed en samordning av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet og et samvirke mellom beredskapsaktører på alle nivåer.

Samvirkeprinsippet ble offisielt innført som et fjerde beredskapsprinsipp i Stortingsmelding 29 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012) og pålegger alle relevante aktører i samfunnssikkerhetsarbeidet å samvirke med hverandre. Til tross for innføringen av prinsippet fremkommer det i liten grad noen tydelig definisjon av samvirkebegrepet, og det synes å være problematisk å gjøre et eksplisitt skille mellom samvirke og lignende begreper som samarbeid og samhandling. Det er i tillegg lite som beskriver hvordan et samvirke skal foregå, noe som kan skape utfordringer for beredskapsaktørene forståelse av hva dette samvirket skal innebære.

I tråd med samvirkeprinsippet gir totalforsvarskonseptet føringer for at både sivile og militære aktører må samvirke for å imøtekomme dagens trusselbilde. På et regionalt nivå vil det dermed medføre at aktører med ulike roller, som Fylkesmannen, politiet og Heimevernet, samvirker i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet for å sikre en hensiktsmessig utnyttelse av de samlede ressurser som er tilgjengelige.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Temaet for denne oppgaven er samvirke mellom sivile og militære aktører i lys av totalforsvarskonseptet. Med bakgrunn i samvirkeprinsippets manglende forklaring på hva samvirke er og hvordan det skal foregå, er oppgavens hensikt å få en økt forståelse av hvordan samvirke foregår i en avgrenset region. Det er ønskelig å studere beredskapsaktører som til daglig har et samvirke, og få en innsikt i hvordan samvirke innenfor et avgrenset område fungerer.

Med bakgrunn i oppgavens introduksjon og tema er følgende problemstilling valgt:

Hvordan fungerer samvirket mellom Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11 og sivile aktører?

Videre har det blitt utformet fire forskningsspørsmål som har til hensikt å svare på den overordnede problemstillingen:

- Hvordan forstår aktørene begrepet samvirke, og er det samsvar mellom de ulike aktørenes forståelse?
- Hvilke former for samvirke eksisterer mellom aktørene?
- Hvordan forstår sivile aktører HV-11 sin rolle og ansvarsforhold innenfor rammene av totalforsvaret?
- Hvilke utfordringer eksisterer i samvirket mellom HV-11 og sivile aktører?

1.3 Avgrensning

Oppgaven er avgrenset til å kun studere hvordan samvirke fungerer mellom tre beredskapsaktører. Disse aktørene er valgt på grunn av tilgjengelighet, men også rollene de spiller i beredskapssystemet og totalforsvaret. Det sivil-militære samvirket i fredstid er i stor grad regulert av bistandsinstruksen, noe som gjør det naturlig å studere politiet og HV-11. Fylkesmannen har en viktig rolle som samordner av det sivil-militære samvirket, og blir dermed også en aktør som blir naturlig å se på. Det sivil-militære samvirket omfatter en rekke arbeidsoppgaver. Oppgaver som blant annet dreier seg om objektsikring er av en slik natur at informasjon om disse er gradert. Av praktiske årsaker er oppgaven avgrenset til å ikke omfatte hendelser som kan innebære gradert informasjon. Dermed er det hovedsakelig hendelser som faller under §3 punkt 3 i bistandsinstruksen som regulerer Forsvarets bistand til politiet ved: “ulykker, naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden.” som er inkludert i oppgaven (Forsvarsdepartementet, 2017).

Oppgaven fokuserer på hvordan samvirket mellom sivile aktører og HV-11 fungerer. Hensikten er dermed ikke å studere hvorvidt beredskapen eller samvirket er bra eller dårlig. Videre er det samvirket i en bestemt geografisk region som er fokus for oppgaven. Denne regionen er HV-11s ansvarsområde, og omtales heretter som Møre og Fjordane. Regionen består av Møre og Romsdal fylke, samt området nord for Sognefjorden i Sogn og Fjordane fylke. I oppgaven benyttes en bred tilnærming til begrepet samvirke. Dette innebærer at fokuset for oppgaven er det samvirket som foregår både før, under og etter en krise på det regionale nivået.

1.4 Tidligere forskning

I boken Samvirke - en lærebok i beredskap skriver Kristiansen, Magnussen og Carlström (2017) om samvirke i beredskapsarbeidet. Gjennom å benytte seg av eksempler fra virkeligheten diskuteres det hvordan manglende samvirke kan redusere evnen til å møte komplekse kriser. Kristiansen et.al peker på en rekke elementer i et samvirke mellom beredskapsaktører og fremhever blant annet samvirkeøvelser, planlegging, evaluering og erfaringsdeling og situasjonsbevissthet som forutsetninger for samvirke.

I boken Samverkan på olycksplatsen studerer Berlin og Carlström (2009) samvirke og organisatoriske barriereeffekter mellom nødetatene i en akuttkrisefase i en svensk sammenheng. Studiet benytter teorier om horisontalt, vertikalt, formelt og uformelt samvirke. Forfatterne påpeker at uspesifikke krav til samvirke ikke bidrar til et bedre samvirke. Hovedfunnet er at samvirke blir nedprioritert i utformingen av organisasjoner grunnet uklare og tvetydige forklaringer på hva samvirke er og hva det innebærer.

Et søk på tidligere masteroppgaver som belyser temaet samvirke viser at hovedfokuset for slike oppgaver ofte er i tilknytning til en akuttkrisefase og det samvirket som skjer mellom nødetater. Et eksempel på dette er Jegtnes (2015), som studerer hvilke forutsetninger som må være på plass for at et samvirke mellom nødetater skal fungere godt. Studien fant blant annet at forhold som god kommunikasjon, felles situasjonsforståelse og tillit var sentrale. Miøen (2016) ser på samvirke mellom industrivern og nødetater, og fant at de største utfordringene knyttet til samvirke er kommunikasjon. Det ble også funnet at aktørene var godt kjent med roller og ansvarsforhold i håndteringen av uønskede hendelser.

1.5 Oppgavens struktur

Kapittel 1 presenterer temaet for oppgaven samt dens problemstilling og tilhørende forskningsspørsmål. Deretter fremlegges forhold og omstendigheter knyttet til oppgavens tema og fokus i kapittel 2. Kapittel 3 vil gjøre rede for oppgavens teoretiske rammeverk. Videre presenteres den metodiske tilnærmingen i kapittel 4, før det empiriske grunnlaget for oppgaven legges frem i kapittel 5. I kapittel 6 vil de empiriske funnene drøftes opp mot det teoretiske rammeverket før det avslutningsvis gis en konklusjon for oppgavens problemstilling i kapittel 7.

2. Samfunnssikkerhet og regionalt samvirke i totalforsvaret

2.1 Nasjonale prinsipper for beredskapsarbeid

Samfunnssikkerhet er et omfattende begrep som spenner over en rekke fagfelt og berører alle deler av samfunnet vi lever i. Samfunnssikkerhet dreier seg om “samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare [...]” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017, s. 19).

Beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet i Norge er basert på fire prinsipper: ansvarsprinsippet, nærhetsprinsippet, likhetsprinsippet og samvirkeprinsippet. Hensikten med prinsippene er å bidra til et styrket, kontinuerlig beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeid og sikre at beredskapsarbeidet er organisert og koordinert (Justis- og beredskapsdepartementet, 2002., Justis- og beredskapsdepartementet, 2012) Ansvarsprinsippet stiller krav til at organisasjoner som har ansvaret for en virksomhet i en normalsituasjon, også har ansvaret for beredskap og krisehåndtering for samme område i ekstraordinære situasjoner. Nærhetsprinsippet betyr at kriser og uønskede hendelser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå. Den som har de beste forutsetninger for å forstå og håndtere krisen vil være den som har størst nærhet til den. Likhetsprinsippet innebærer at organiseringen man opererer med under en krise, skal være mest mulig lik den man opererer med i en normalsituasjon. Samvirkeprinsippet innebærer at offentlige virksomheter har et eget ansvar for å sikre et best mulig samvirke med andre relevante organisasjoner i beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet. Som de andre prinsippene er samvirkeprinsippet ment å ligge til grunn for alle relevante planverk, rutiner og prosedyrer som inngår i beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet, uavhengig av hva slags type krise det er snakk om. Prinsippet innebærer at alle tilgjengelige beredskapsressurser på tvers av ulike sektorer, både sivile og militære, må utnyttes på best mulig måte ved at aktørene i de forskjellige ansvarsområdene samvirker med hverandre (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012, s. 40).

2.2 Totalforsvaret

Totalforsvarskonseptet innebærer en tanke om at samfunnets samlede ressurser, både sivile og militære, i samarbeid skal kunne anvendes i en samlet innsats for å motstå og håndtere kriser og katastrofer i fredstid, og kunne stå imot krigsrelaterte handlinger (Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando, 1998, s. 14).

Ivaretagelsen av totalforsvarets funksjon hviler på at det sivile beredskapssystemet og Forsvaret i samarbeid planlegger for å løse oppgaver som har til hensikt å ivareta samfunnsviktige funksjoner og oppgaver i krig- og fredstid. Eksempler på slike oppgaver er ledelse, telekommunikasjon, helse- og omsorgstjenester og transport og forsyninger til Forsvaret og sivilsamfunnet. Både offentlige og private aktører plikter å stille sine ressurser og kapasiteter til disposisjon for å støtte opp om de behov som kreves for å håndtere en gitt situasjon (Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando, 1998). For at Forsvaret skal kunne ivareta sin oppgave om å sikre norsk suverenitet og forebygge krig, er de avhengig av en sivil beredskap som kan bistå i å verne om befolkningen og bistå Forsvaret med nødvendig infrastruktur og etterforsyning av nødvendige varer og tjenester. På samme måte er sivilsamfunnet avhengig av et forsvar som kan beskytte og gi handlingsrom for sivile myndigheter ved et militært angrep, samt bistå sivilsamfunnet ved kriser og katastrofer i fredstid (Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando, 1998).

Tanken om et totalforsvar har røtter tilbake til de eldre tiders totale mobilisering av hele befolkningen for å forsvare seg mot trusler utenfra. Det er likevel ikke før under og i etterkant av andre verdenskrig at man ser de første spor av tanken om et totalforsvarskonsept i norsk forsvarsplanlegging (Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando, 1998). Ut av erfaringene fra krigen vokste det frem en proaktiv tanke om etableringen av et folkeforsvar som kunne avskrekke en fremmedmakt fra å angripe. Man så også at antall soldater ikke alene var avgjørende for forsvarens evne, og at for å kunne føre en total krig krevdes det at det sivile samfunn og forsvaret virket sammen (Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando, 1998). Derav ble det grunnleggende prinsippet at man ved å kombinere et militært forsvar og en sivil beredskap, skulle kunne mobilisere samfunnets samlede ressurser for å håndtere sikkerhetsutfordringer i krig eller når krig truer (Forsvarsdepartementet, 2004). Det tradisjonelle totalforsvaret var hovedsakelig sentrert rundt sivil støtte til Forsvaret, og var rettet mot situasjoner hvor det forelå en tradisjonell militær trussel. Det sivile samfunn skulle i slike situasjoner understøtte forsvaret av Norge gjennom eksempelvis fremskaffelsen av

ressurser som av erfaring har en begrenset adgang i krisesituasjoner (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015., Forsvarsdepartementet, 2004).

Etter Sovjetunionens fall og oppløsningen av Warszawa-pakten endret den sikkerhetspolitiske situasjonen seg og invasjon var ikke lenger den mest presserende trusselen mot Norge (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 11-12). Bekymringer knyttet til den økende sårbarheten i samfunnet og en rekke storulykker og katastrofer som rammet både nasjonalt og internasjonalt, medførte at man så behov for et mer dynamisk totalforsvar som kunne ta hensyn til endringer i sikkerhetspolitiske, militærteknologiske og den samfunnsmessige utviklingen (Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando, 1998). Fremveksten av nye trusler som terrorisme og klimaendringer har også medført et økt behov for en modernisering av totalforsvaret. Hendelser som terrorangrepene mot USA i 2001, 22. juli i Norge og den økte frekvensen av ekstremværhendelser både i Norge og internasjonalt har medført et større fokus på beskyttelse av sivilbefolkningen og vitale samfunnsinteresser i situasjoner i fredstid hvor det ikke foreligger en militær trussel (Forsvarsdepartementet, 2004). Kompleksiteten av hendelsene og innføringen av begrepet samfunnssikkerhet har igjen ført til et økt fokus på Forsvarets støtte til det sivile samfunn i fredstid og viktigheten av samvirke mellom sivile og militære myndigheter (Forsvarsdepartementet, 2004., Forsvarskomiteen, 2008).

2.3 Regionale aktører i totalforsvaret

Denne oppgaven fokuserer på regionale aktører med sentrale roller i beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet. I det følgende vil disse aktørens roller i lys av totalforsvarskonseptet gjøres rede for.

2.3.1 Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens representant i fylkene og har et ansvar for å følge opp at regjeringens og Stortingets vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp (Fimreite, Lango, Lægreid & Rykkja, 2014). Fylkesmannens ansvar består av en rekke ulike oppgaver på tvers av sektorer, og en sentral del av dette ansvaret er knyttet til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Fylkesmannens ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap fremkommer i detalj gjennom Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Instruksens formål er å styrke samfunnssikkerhetsarbeidet ved å legge til rette for samordning og koordinering. Instruksjonen pålegger blant annet utarbeidelsen av en risiko- og sårbarhetsanalyse for fylket (fylkesROS) i samarbeid med relevante aktører for å kartlegge og

ha oversikt over risiko og sårbarhet i egen region. I tillegg skal den bidra til å skape et felles utgangspunkt for beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet i fylket. I denne sammenheng pålegger instruksen opprettelsen av et fylkesberedskapsråd bestående av aktører med relevante roller i beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet. Videre har Fylkesmannen et ansvar for å samordne det sivile samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, og i tråd med totalforsvarskonseptet samordne kontakten og planleggingen mellom sivile og militære aktører. Fylkesmannen har også en rolle som veileder og pådriver overfor beredskapsaktørene i regionen, og skal blant annet bistå i veiledning og gjennomføring av øvelser og iverksette andre kompetansehevende tiltak.

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks pålegger også Fylkesmannen å samordne sivil krisehåndtering på regionalt nivå mellom sivile og militære aktører (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Samordningen skal sikre en mest mulig effektiv håndtering som også samsvarer med lovverk og retningslinjer. Under håndtering av uønskede hendelser skal Fylkesmannen blant annet etablere kontakt mellom relevante aktører, avklare ansvarsforhold, skaffe oversikt over situasjonen, kartlegge behov, og informere og ved behov innkalle fylkesberedskapsrådet. Det skal også avklares om det er behov for militær bistand. Eventuelle bistandsanmodninger som fremmes av kommuner eller andre aktører skal også behandles. Ved bistand fra Forsvaret har Fylkesmannen et ansvar for å legge til rette for samvirke mellom sivile og militære aktører.

2.3.2 Politiet

Politiet består av 12 politidistrikt som igjen er delt inn i 225 lensmannskontor og politistasjoner (Politiet, u.å. a). Politiet utgjør en viktig rolle i det sivile beredskapssystemet, og har som ansvar å beskytte og ivareta innbyggernes trygghet, kritiske samfunnsfunksjoner og infrastruktur ved å opprettholde alminnelig ro og orden, forebygge, forhindre og etterforske straffbare handlinger (Politidirektoratet, 2011, s. 19., 2011, s. 19., Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 19). Politiet skal også bistå befolkningen med hjelp og tjenester i faresituasjoner (Politidirektoratet, 2011, s. 19). Stortingsmelding 42 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2004-2005, s. 56-57) påpeker at politiets overordnede målsetting er å skulle bidra til økt trygghet i samfunnet. Med trygghet menes opprettholdelse av ro og orden, redusert kriminalitet og en god samfunnsberedskap som kan bidra til å forebygge og håndtere uønskede hendelser. Kompleksiteten og utfordringene i samfunnet krever en tverrfaglig innsats som fordrer et samvirke med relevante aktører. I regional beredskapssammenheng samvirker politiet i henhold til sin målsetning med blant annet Heimevernet, Sivilforsvaret, Fylkesmannen, frivillige

organisasjoner, næringslivet og befolkningen for øvrig. Dette innebærer blant annet at liaisoner og rådgivere fra relevante aktører bistår politiet ved uønskede hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016).

I totalforsvarssammenheng innehar politiet et sektorovergripende ansvar i håndteringen av ulykker, kriser og katastrofer i fredstid. I politiloven §27 (1995) uttrykkes det at politiet i ulykkes- og katastrofesituasjoner skal “iverksette de tiltak som er nødvendige for å avverge fare og begrense skade”. Loven påpeker at politiet har et ansvar for å lede hjelpeinnsatsen inntil annen myndighet tar over.

2.3.3 Heimevernet

Heimevernet er inndelt i 11 heimevernsdistrikt. Distriktene ledes av en distriktssjef som er territorialsjef på vegne av sjef for Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) (Forsvaret, 2017). FOH er ansvarlig for planleggingen og ledelsen av Forsvarets operasjoner i fred, krise og krig og er dermed et viktig bindeledd i forbindelse med bistandsanmodninger. Heimevernets oppgaver innebærer vakthold og sikring av viktige sivile og militære objekter og infrastruktur, ivaretagelse av militær tilstedeværelse i sine respektive ansvarsområder, støtte til den nasjonale krisehåndteringen og å bistå sivilsamfunnet innenfor rammene av totalforsvarskonseptet (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015, s. 44). Innkalling av vernepliktige til ekstraordinær tjeneste ved hendelser som omfatter bistand til sivilsamfunnet er regulert i Forsvarsloven §17 (2017).

Selv om Heimevernets primæroppgaver ikke dreier seg om sivil krisehåndtering, medfører dets struktur og inndeling at de er til stede i lokalsamfunnene og besitter lokalkunnskaper som gjør de til en viktig ressurs i den sivile krisehåndteringen (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016-2017). Distriktssjef i heimevernsdistriktene ivaretar daglig koordinering og samvirke med sivile aktører på både regionalt og lokalt nivå. Viktige samvirkeaktører for Heimevernsdistriktene er regionale aktører som Fylkesmannen og politiet. Det eksisterer også et kontaktnett mellom Heimevernsdistriktene og aktører fra Siviltforsvaret, redningstjenesten og andre aktører det måtte være relevant å samvirke med (Forsvaret, 2017).

2.4 Sivilt-militært samvirke

Det sivil-militære samvirket omfatter alt samarbeid og samhandling som foregår på ulike nivåer mellom sivile og militære aktører, også utover rammene av totalforsvaret (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Det sivil-militære samvirket innenfor rammen av totalforsvaret kan foregå både gjennom det sivile samfunnets støtte til Forsvaret, og gjennom Forsvarets støtte til samfunnssikkerhet og politiet (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

2.4.1 Heimevernets støtte til sivilsamfunnet

Heimevernet er hovedsakelig dimensjonert for å løse sine primæroppgaver knyttet til sin rolle som en militær aktør, men skal også i sin planlegging ta høyde for sivilsamfunnets behov for støtte ved uønskede hendelser i fredstid (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Dette fremkommer blant annet av Stortingsmelding 29 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012) hvor det understrekes at både militære og sivile ressurser skal benyttes i krisehåndteringen innenfor hele krisespekteret, fra fred til krig.

I utgangspunktet har politiet ansvaret for ledelsen av håndteringen av alle hendelser i fredstid, og de sivile ressursene skal i prinsippet uttømmes eller være utilstrekkelige før Heimevernet skal yte bistand. Dette er likevel ikke et krav i akutte tilfeller (Forsvarsdepartementet, 2016). I fredstid kan Heimevernet bistå sivilsamfunnet ved ulykker, kriser, naturkatastrofer og alvorlig kriminalitet. Slik bistand kan dreie seg om å tilføre ressurser i form av kompetanse, personell og materiell som sivile myndigheter ikke besitter (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

Heimevernets bistand til politiet er regulert gjennom instruks om Forsvarets bistand til politiet (Forsvarsdepartementet, 2017). Instruksen gir rom for at Forsvaret kan gi bistand til sivilsamfunnet ved uønskede hendelser hvor sivile ressurser er uttømt eller utilstrekkelige. I en situasjon hvor bistand fra Forsvaret er aktuelt er det hovedsakelig politiet som skal rette anmodningen til FOH. Det kan anmodes om bistand i situasjoner som omhandler forebygging og bekjempelse av omfattende anslag, herunder vakthold og sikring av viktige objekter, ettersøking og pågrepelse av farlige personer og kriser og katastrofer hvor liv, helse og eiendom er i fare.

2.4.2 Sivilsamfunnets støtte til Heimevernet

Heimevernet er som resten av Forsvaret blitt mer integrert med sivilsamfunnet og dermed også mer avhengig av sivil kompetanse, leveranse av varer og tjenester og teknologi. Dette medfører at Heimevernet er avhengige av at disse funksjonene fungerer som normalt i krise og krig (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Sivilsamfunnets støtte til Heimevernet under krig eller når krig truer reguleres av beredskapslovgivningen. Eksempler på noen av disse lovene er beredskapsloven og rekvisisjonsloven. Beredskapsloven regulerer blant annet forholdet mellom militær og sivil myndighet på krigsskueplass og åpner blant annet for at militære myndigheter kan overta ledelsen av politi og andre sivile myndigheter. Rekvisisjonsloven gir Forsvaret hjemmel til å rekvirere nødvendig utstyr og lignende fra sivilsamfunnet (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). Beredskapslovgivningen pålegger sivilsamfunnet å støtte Forsvaret, men det skal likevel etterstrebes at denne støtten skal bygge på kommersielle løsninger gjennom blant annet leveranseavtaler (Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

2.5 Møre og Fjordane

Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11 er lokalisert på Setnesmoen leir i Rauma kommune. Heimevernsdistriktets ansvarsområde omfatter Møre og Romsdal og området nord for Sognefjorden i Sogn og Fjordane.



Bilde 1 Ansvarsområde HV-11 basert på Kartverket (u.å)

Distriktet er delt inn i 20 områder, som ledes av hver sin områdesjef. I tillegg til de 20 områdene, som består av vernepliktig personell, har distriktet en innsatsstyrke med mannskaper på frivillighetskontrakt. Disse ledes av en innsatsstyrkesjef. HV-11 består av en distriktsstab som er organisert i seks seksjoner som har ansvar for personelltjeneste og økonomi, etterretning og sikkerhet, operasjoner og trening, forsyningstjeneste, sambandstjeneste og sivilt-militært samarbeid (Forsvaret, 2017).

HV-11s ansvarsområde omfatter to fylker, og dermed to fylkesmenn; Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Disse har en sentral rolle i totalforsvaret på det regionale nivået, og er en viktig samvirkepartner for HV-11 hva angår koordinering og planlegging mot den sivile siden. Fylkesmannen i Møre og Romsdal er lokalisert på fylkeshuset i Molde og er organisert i fem fagavdelinger som består av justis- og beredskapsavdeling, helse og sosialavdeling, landbruksavdelingen, miljøvern avdelingen og oppvekst og utdanningsavdeling (Fylkesmannen, 2012). Justis- og beredskapsavdelingen utfører oppgaver som omhandler samfunnsikkerhet og rettssikkerhet. I tillegg fører de tilsyn med kommunal beredskapsplikt

(Fylkesmannen, 2014). Fylkesmannen har gjort et omfattende arbeid med å utvikle ROS-analyser og beredskapsplanverk for fjellskred i Møre og Romsdal (Fylkesmannen, 2015, a). Fylkesmannen i Sogn og Fjordane er organisert i seks avdelinger: administrasjon, helse og sosial, juridisk, landbruk, miljøvern og utdanning (Fylkesmannen, 2015, b). Beredskaps- og samfunnsikkerhetsarbeidet er organisert som en stabsfunksjon (Fylkesmannen, u.å)

En annen viktig samvirkeaktør for HV-11 er Møre og Romsdal politidistrikt. Politidistriktet har hovedsete i Ålesund og har ansvaret for polititjenesten i Møre og Romsdal. Distriktets ansvarsområde dekker 36 kommuner med totalt 226 274 innbyggere, og omfavner et geografisk område på ca 15 000 kvadratkilometer, herunder 7700 kvadratkilometer kystlinje (politiet, u.å, b). Som et resultat av nærpolitireformen som trådte i kraft 1. Januar 2016, ble politidistriktene på Sunnmøre og Nordmøre og Romsdal slått sammen til Møre og Romsdal politidistrikt (Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). I løpet av våren 2018 ble det igangsatt en omorganisering i politidistriktet i henhold til Justis- og beredskapsdepartementets bestemmelser i 2017, noe som medførte at antall lensmannskontorer ble redusert fra 23 til 15 (politiet, u.å, b). Distriktet har i dag tre politistasjoner lokalisert i Kristiansund, Ålesund og Molde.

2.5.1 Trusler fra naturen

HV-11s ansvarsområde er preget av varierende terreng og klima. Området består av fjellområder og bratt terreng med mange vassdrag. Klimaprofil for Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane (Norsk Klimaservicesenter, 2016 og 2017) viser til at klimaet ved de kystnære områdene er mildt med mye nedbør, mens de indre strøkene i større grad preges av mindre nedbør og innlandsklima. De viktigste truslene med høyest sannsynlighet for å øke i fremtiden er kraftig nedbør, regnflom, stormflo og jord-, flom-, og sørpeskred. Ansvarsområdet er med sine kystlinjer forholdsvis utsatt for ekstremvær, og har flere ganger opplevd kraftig uvær som har ført til store skader. Dagmar og Tor er eksempler på ekstremvær som de senere årene har ført til store skader. Slike hendelser kan ha store konsekvenser for befolkningens trygghet og sikkerhet, særlig da det er stor fare for at kritisk infrastruktur kan skades eller ødelegges. For Møre og Romsdal legges det særlig vekt på trusselen fra fjellskred, ettersom fylkets topografi er preget av høye og bratte fjell hvor noen av fjellpartiene er særlig utsatt for ras. Risiko- og sårbarhetsanalyse for fjellskred i Møre og Romsdal (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2011, s. 17) har identifisert hele 88 ustabile fjellpartier, hvor Hegguraksla, Mannen og Åkneset blir pekt på som de fjellpartiene med høyest sannsynlighet og konsekvens.

3. Teori

I dette kapitlet vil de teoretiske rammene for oppgaven bli presentert. Først vil grunnleggende teori om kriser og beredskap gjøres rede for. Begreper om kriser og krisehåndtering defineres og blir satt i sammenheng med ulike faser i en krise. Begrepet beredskap defineres før beredskapsplanlegging og trening og øving presenteres som viktige faktorer i beredskapsarbeidet. Deretter presenteres perspektiver for og imot involveringen av militære kapasiteter i beredskaps- og krisearbeidet, og to modeller for styring i kriser fremlegges. Avslutningsvis blir begrepet samvirke definert og gjort rede for og satt i sammenheng med organisasjonsteoretiske bidrag.

3.1 Kriser og krisehåndtering

Kriser og krisehåndtering er utgangspunktet for alt krise- og beredskapsarbeid, og utgjør dermed et bakteppe for den konteksten hvor samvirke mellom beredskapsaktører foregår.

3.1.1 Kriser og uønskede hendelser

Det finnes en rekke definisjoner av krisebegrepet som på ulike måter presenterer kjennetegn ved hva en krise innebærer. Sårbarhetsutvalget definerer en krise som: “[...]en hendelse som har et potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner” (NOU 2000: 24, 2000 s. 19). Denne definisjonen er bred og beskriver kriser på et overordnet nivå. Rosenthal et.al (1989, s. 10., i Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen og Pettersen, 2016, s. 261) presenterer en definisjon som i større grad fremhever karakteristikker som trusler, tidspress, usikkerhet og behovet for beslutningstaking: En krise er en “[...]alvorlig trussel mot strukturer, verdier og normer i et sosialt system som under tidspress og usikkerhet gjør det nødvendig å foreta kritiske beslutninger.

Krisebegrepet faller gjerne inn under betegnelsen uønskede hendelser. Uønskede hendelser er “[...]hendelser som har forårsaket eller kunne ha forårsaket ulike typer skader på sentrale verdier” (Engen et.al, 2016, s. 261). Begrepene ulykke og katastrofe er også begreper som faller inn under denne betegnelsen. Ulykker og katastrofer skiller seg fra kriser ved hendelsens omfang og ressursbehov. Ulykker er gjerne mindre hendelser, som for eksempel bilulykker, som kan håndteres ved bruk av lokal respons, mens katastrofer er hendelser som fører til store ødeleggelser og krever en respons på nasjonalt eller internasjonalt nivå.

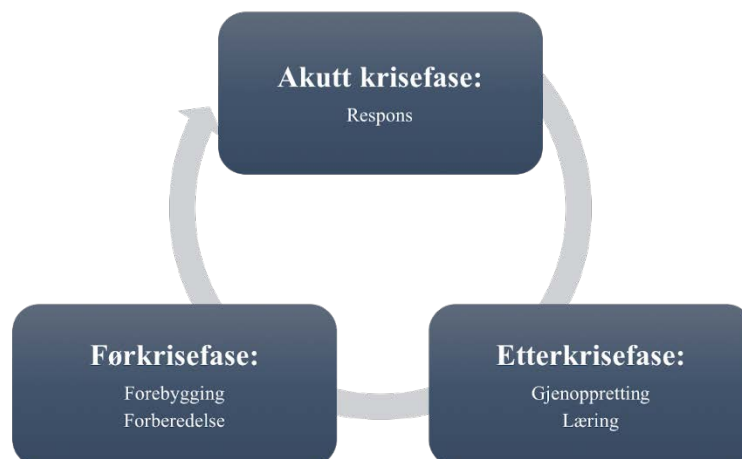
Kriser kommer i mange former, men kan for enkelhets skyld deles inn i ondsinnede handlinger og utilsiktede hendelser (Engen et.al, 2016 s. 270). Utilsiktede hendelser kan være hendelser

som oppstår av naturlige årsaker uten menneskelig påvirkning, og naturkatastrofer. Eksempler på dette er skogbrann, ekstremvær, flom og fjellskred. Ondsinnede handlinger innebærer handlinger som blir utført med en intensjon om å ramme individer, organisasjoner, samfunn eller nasjoner. Typiske eksempler på ondsinnede handlinger er terrorangrep, sabotasjeaksjoner og krig.

3.1.2 Krisefaser

I kriser er det ofte den uoversiktlige, kaotiske og akutte fasen av krisen som er mest fremtredende, men det er også vanlig å tenke på hva som skjer før og etter krisen. En krise kan deles inn i tre faser; førkrisefasen, den akutte krisefasen og etterkrisefasen (Engen et.al, 2016 s. 264). Førkrisefasen innebærer forberedende og forebyggende aktiviteter og tiltak som har til hensikt å redusere sannsynligheten for, og konsekvensene av en krise. Den akutte krisefasen innebærer krisehåndtering og respons etter at selve krisen har manifestert seg. Etterkrisefasen innebærer å gjenopprette en normaltilstand, men også å evaluere og lære av hendelsen og den responsen man utøvde. I denne fasen er fokuset rettet mot å forhindre at noe lignende skal skje igjen, eller endre måten man skal håndtere lignende situasjoner.

Krisefasene har av noen blitt fremstilt som en lineær prosess, med en tydelig begynnelse og slutt. Dette har blitt kritisert som en forenkling og er blitt utfordret av det utvidede krisebegrepet. I det utvidede krisebegrepet blir krisefasene sett på som en sirkulær prosess hvor alle fasene påvirkes av hverandre. Eksempelvis vil manglende forebygging i en førkrisefase kunne fremprovosere en krise (Cox & Tait 1991., i Engen et. al 2016 s. 264). Den sirkulære prosessen fører til at man ved å ta lærdom i etterkrisefasen vil ha bedre forutsetninger for å håndtere uønskede hendelser når man kommer inn i en ny førkrisefase (Engen et.al, 2016, s. 265).



3.1.3 Krisehåndtering

Krisehåndtering dreier seg om “den umiddelbare og påfølgende responsen, forberedt eller ad-hoc, når en krise har manifestert seg” (Engen et. al, 2016 s. 300). Dette innebærer respons på en uønsket hendelse under ulik grad av usikkerhet og tidspress, med den hensikt å få kontroll på situasjonen, redusere konsekvensene av hendelsen og gjenopprette en normaltilstand. Krisehåndtering dreier seg hovedsakelig om de aktiviteter som foregår under den akutte krisefasen, men med utgangspunkt i det utvidede krisebegrepet, hvor man ser den akutte fasen i sammenheng med både en før- og etterkrisefase, handler krisehåndtering også om forebygging og forberedelse og gjenoppbygging og læring.

Styringen av krisehåndteringen kan foregå på ulike nivåer. Disse kan deles inn i strategisk, operativt og taktisk nivå (Engen et. al, 2016 s. 301-302). Det taktiske nivået er det nivået der krisen har funnet sted og hvor verdier som liv og helse står på spill. På det operative nivået finner vi operasjonsrommene hvor det taktiske nivået ledes fra, mens det strategiske nivået utgjør den sentrale ledelsen i en organisasjon.

3.2 Beredskap

I likhet med teorier om kriser og krisehåndtering, utgjør også teorier om beredskap et bakteppe for det samvirket som foregår mellom ulike beredskapsaktører. I lys av det utvidede krisebegrepet foregår det beredskapsarbeid i alle faser av en krise. Dette arbeidet vil likevel være særlig fremtredende i en førkrisefase.

3.2.1 Hva er beredskap?

Beredskap er et omfattende fagfelt og det finnes derfor en rekke definisjoner av begrepet. Aven, Boyesen, Njå, Olsen og Sandve (2008, s. 17) definerer begrepet på følgende måte: “[...] beredskap knyttes til tiltak som skal bidra til å forhindre at farlige situasjoner får utvikle seg til ulykker, eller til tiltak for å redusere konsekvensene når noe først har gått galt”. Lindell og Perry gir en noe mer utfyllende definisjon av beredskap og viser til beredskapsaktørens rolle hva angår å begrense konsekvensene for individer, fysiske strukturer og systemer.

“Emergency preparedness refers to the readiness of a political jurisdiction to react constructively to threats from the environment in a way that minimises the negative consequences of impact for the health and safety of individuals and the integrity and functioning of physical structures and systems.” (Lindell & Perry, 2003 s. 338)

Lindell og Perry (2007) sier videre at man bør man ha en helhetlig tilnærming til beredskapsarbeidet. I tråd med det utvidede krisebegrepet innebærer dette å se på beredskap som en kontinuerlig, sirkulær prosess. Beredskap kan derfor sees på som en kontinuerlig prosess hvor organisasjoner og virksomheter utarbeider tiltak og responderer på trusler i omgivelsene for å være forberedt på, og for å forhindre og forebygge at kriser og uønskede hendelser skal få konsekvenser som negativt kan påvirke individer, samfunn, fysiske strukturer og systemer.

3.2.2 Beredskapsplanlegging

Lindell & Perry (2007, s. 2) sier at beredskapsarbeid krever at man forstår hvilke sårbarheter som eksisterer, at man tar beslutninger om hvilke trusler man skal planlegge for og at man trener, øver og evaluerer planene.

For å sikre at man effektivt skal kunne håndtere uønskede hendelser blir det dermed essensielt å planlegge. Beredskapsplanleggingen skal føre til en plan som sier noe om hvem som har ansvar for hva, hvor, når og hvordan beslutninger skal fattes (Engen et.al, 2016, s. 285). Engen et.al (2016) viser til at det i litteraturen fremstilles en rekke kriterier og retningslinjer for beredskapsplanleggingen. Noen av disse er særlig relevante i lys av beredskapsarbeidet som foregår mellom sivile og militære aktører. I en krisesituasjon vil ikke nødvendigvis den aktøren med ansvaret for krisehåndteringen besitte all kunnskap og de ressurser det er behov for. Det vil derfor være viktig å sikre at lokal kompetanse og ressurser i et område forankres i beredskapen. I planleggingsprosessen bør det også fremmes fleksibilitet og en krisehåndtering som åpner for koordinering av ressurser på en mest mulig effektiv måte. Samvirke mellom offentlige og private responsaktører og frivillige er en avgjørende faktor i krisehåndteringen. Beredskapsplanleggingen bør derfor også ta hensyn til andre aktørers ansvarsforhold og planverk. Det innebærer at aktørene må ha kjennskap til hverandres mandater, kapasiteter og strukturer for å best mulig kunne utnytte de tilgjengelige ressursene. Beredskapsplanleggingsprosessen må føre til kunnskap om de ulike aktørene og avhengighetsforholdet mellom dem. Dette må igjen forenes og testes gjennom felles trening og øvelser.

3.2.3 Trening og øving

Det kan være hensiktsmessig å gjøre et skille mellom å trene og å øve. Trening innebærer å utvikle eller spisse konkrete individuelle eller sektorspesifikke ferdigheter (Kristiansen et.al, 2017, s. 28). Øvelser innebærer å skape en større setting hvor aktørene kan teste relevansen og effektiviteten av treningen (Perry, 2004., i Engen et.al, 2016, s. 363). Øving og trening er en viktig del av beredskapsarbeidet og bør ses på som aktiviteter som henger tett sammen med beredskapsplanleggingen (Engen et al. 2016, s. 361-362). Hensikten med å øve og trene er å skape et fundament som gjør individer eller organisasjoner i stand til å håndtere lignende reelle situasjoner i fremtiden. Øving og trening bør baseres på eksisterende beredskapsplanverk og blir dermed et bindeledd mellom planverk og håndtering av reelle hendelser og fordeling av ressurser (Engen et. al 2016, s. 361). For å få et større utbytte av øvelsen kan det være hensiktsmessig å øve sammen med andre aktører som det er realistisk at man vil samarbeide med under reelle hendelser, dette gir også mulighet for å teste kvaliteten på det samvirke som skjer mellom ulike aktører (Engen et. al, 2016, s. 365). Øvelser og treninger er også viktige som læringsverktøy, i tillegg til at de bidrar til at planene testes og revideres. Således tjener de en hensikt som et verktøy for å utvikle krise- og beredskapsarbeidet.

3.3 Perspektiver på sivil involvering av militære kapasiteter

I lys av totalforsvarskonseptet tillegges Forsvaret ytterligere en rolle som støttespiller til den sivile krisehåndteringen. I litteraturen er det uenigheter knyttet til i hvilken grad militære styrker skal involveres i sivil krisehåndtering. Alexander (2002) gjør en forskjell på to tilnærminger; "civil defence" og "civil protection". Begrepet "civil defence" vokste frem i kjølvannet av andre verdenskrig og under den kalde krigen og var et resultat av frykt for fremmedstatlig aggresjon. Tilnærmingen tok utgangspunkt i at man under krig eller konflikt hadde behov for en autoritær tilnærming til krisehåndteringen. Etersom trusselen fra fremmede makter gradvis ble mindre etter den kalde krigens slutt, vokste det frem en ny tilnærming til håndteringen hvor man beveget seg bort fra kommando og kontroll og i større grad fokuserte på samarbeid og informasjonsdeling. Alexander (2002) benytter begrepet "civil protection" for å beskrive denne tilnærmingen. Tilnærmingen vokste frem som et resultat av at man ble mer oppmerksom på trusler fra naturen og den kompleksiteten slike trusler medførte. Slike hendelser krever fleksibilitet i håndteringen og dermed også en mindre rigid og autoritær disiplin.

Etkin, McBey og Trollope (2011) viser til at det eksisterer to motstridende perspektiver på militære ressursers roller i katastrofesituasjoner. Den ene fremmer en økt militarisering, mens

den andre er mer kritisk til militære ressursers involvering. Tanken om å involvere militære ressurser i større grad ved katastrofesituasjoner ble blant annet i USA tydeliggjort etter den mislykkede beredskapen og krisehåndteringen i forbindelse med orkanen Katrina. Amerikanske myndigheter understreket i etterkant at håndteringen av hendelser av et slikt omfang, og faren for terrorisme i kjølvannet av slike hendelser, krever en økt tilstedeværelse og involvering av militære kapasiteter (Etkin et. al, 2011). Videre pekes det på at militære styrkers spesialkompetanse og ressurser kan gjøre stor nytte i krisehåndteringen under slike hendelser, og at de i tillegg kan være mer effektive enn sivile myndigheter som kan hindres eller forsinkes av byråkratiske regler og retningslinjer, forsinkelser og passivitet.

Etkin et al. (2011) peker på flere argumenter mot å bruke militære styrker i sivil krisehåndtering. Forsvarets primæroppgave er krigføring og å hevde nasjonens suverenitet, ikke å håndtere kriser og katastrofer som primært skal håndteres av sivile myndigheter. I tillegg understrekes det at militære styrker selv ikke nødvendigvis ønsker å ha en stor rolle i slike situasjoner. Noen har uttrykt bekymringer knyttet til misbruk av allerede knappe militære ressurser og at det militære tjener som oppryddningsmannskaper, noe som undergraver deres primærrolle. Den hierarkiske kommando- og kontrollstrukturen har blitt kritisert for ikke å være en effektiv modell for å håndtere komplekse hendelser, blant annet fordi slike tilnærminger kan mislykkes i å ta hensyn til lokale forhold, myndigheter, kultur og ekspertise. En slik "top-down"-struktur er ikke i alle tilfeller kompatibel med den horisontale koordineringen som kreves ved slike hendelser. Etkin et. al (2011) konkluderer likevel med at militære styrker kan være en nyttig ressurs i krisehåndtering, men at det bør være et supplement til den sivile håndteringen. Involveringen av det militære i krisehåndteringen kan være meget effektiv dersom militære og sivile myndigheter planlegger og koordinerer sammen og dersom de klarer å tilsidesette kulturelle forskjeller (Malešič, 2015).

3.3.1 Militær- og problemløsningsmodellen

Dynes (1993) presenterer to fremtredende modeller for styring i kriser. Disse kan ses i nær sammenheng med det Alexander (2002) omtaler som "civil defence" og "civil protection". Militærmodellen har tradisjonelt vært den mest dominerende og viser til en tanke om at krisehåndtering i store deler av verden har vært myntet på militære disipliner. Modellen baserer seg på at kriser fører med seg kaos som kun kan håndteres ved å etablere kommando og kontroll. Modellen tar utgangspunkt i at militære aktører er i stand til å håndtere slike hendelser effektivt i motsetning til det sivile systemet. Det militære vil med sin autoritære, rigide og sentraliserte

struktur etablere kunstige sosiale strukturer som gjennom kommando og kontroll er i stand til å håndtere krisen (Dynes, 1993 s. 184).

Dynes (1993) konstaterer at militærmodellen bygger på utilstrekkelige antakelser om menneskelig atferd i kriser. Ut fra dette har det vokst frem en alternativ modell som i større grad tar utgangspunkt i at lokalsamfunnene utgjør en viktig ressurs i krisehåndteringen. Problemløsningsmodellen antar at det i en krisesituasjon vil være en viss grad av kontinuitet i kriseområdet gjennom de ressursene som allerede befinner seg der. Dette betyr at når responsaktørene ankommer vil det være et behov for en koordinering av de lokale ressursene som allerede er involvert i krisehåndteringen. Koordineringen skaper igjen grunnlaget for etableringen av et overordnet samarbeid som setter i gang de ressursene som befinner seg i området (Engen et.al, 2016, s. 306-307).

3.4 Samvirke

3.4.1 Sam-begrepene

Samvirkebegrepet er nært beslektet med begreper som samordning, samarbeid og samhandling. I mange tilfeller kan begrepene nærmest være å anse som synonymmer til hverandre, noe som blant annet i denne oppgaven har vist seg gjennom offentlige dokumenter og i samtaler med informanter. For denne oppgaven vil begrepet samordning benyttes med utgangspunkt i Fylkesmannens samordningsrolle. Mens samvirkebegrepet synes å være av en mer overordnet og prinsipiell karakter, kan begrepene samarbeid og samhandling sies å være mer pragmatiske begreper som er å anse som underordnet samvirkebegrepet. På bakgrunn av dette velger vi derfor å benytte samvirkebegrepet i det videre. Det kan likevel være hensiktsmessig å gjøre rede for de ulike begrepene.

Samordning

Organisering av samfunnssikkerheten byr på blant annet utfordringer knyttet til spørsmål om hvordan man skal løse geografisk avgrensede problemer ved bruk av sektorbaserte virksomheter. I slike sammenhenger blir samordning et viktig virkemiddel ved at det kan bidra til å forene kapasiteten som ulike offentlige organisasjoner besitter i håndteringen av uforutsette hendelser og kriser (Fimreite et.al, 2014, s. 23.). I en svensk offentlig utredning defineres samordning som “[...]aktivitet som innebær att se till att den verksamhet som bedriv av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma utgångspunkter och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan” (SOU, 2007: 31, 2007, s. 50). Ut fra denne definisjonen vil samordning av samfunnssikkerhet innebære å sørge

for at sikkerhets- og beredskapsarbeid som utføres av ulike organisasjoner i det offentlige systemet ha det samme utgangspunktet, og at de er styrt av samme mål. Koordinering er et begrep som ofte dukker opp i forbindelse med samordning. I et samvirke mellom organisasjoner vil det oppstå et behov for å koordinere de enkelte arbeidsoppgaver som er fordelt mellom aktørene, for å på denne måten kunne oppnå et samordnet og helhetlig beredskapsarbeid (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Altså vil samordning og koordinering være begreper som beskriver aktiviteter knyttet til å skape et likt utgangspunkt for aktører som jobber opp mot hverandre og legge til rette for et samvirke mellom disse aktørene.

Samarbeid og samhandling

Begrepene samarbeid og samhandling behandles ofte som synonymt med begrepet samvirke, og begrepene har således en sterk tilknytning til hverandre. Begrepene brukes vanligvis om hva som skjer i et team og internt i et hierarki (Kristiansen et.al, 2017, s. 11). Ness (2016) viser til at samarbeid kan ses i nær sammenheng med det engelske begrepet “cooperation” og dreier seg om å jobbe sammen for å løse en oppgave. For å oppnå et felles mål blir eksempelvis konkrete arbeidsoppgaver fordelt slik at hver person forplikter seg og har et ansvar for å fullføre sin arbeidsoppgave. Videre omtales samhandling som et begrep som kan ses i sammenheng med det engelske begrepet “collaboration”, og som fremstår som et mindre konkret begrep som dreier seg mer om gjensidige relasjoner i dialogen mellom personer i arbeidet om å løse oppgaver for å nå et felles mål (Ness, 2014).

3.4.2 Hva er samvirke?

Kristiansen et. al (2017 s. 16 og 26) definerer samvirke som “å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål”, og beskriver samvirke som en “[...]prosess hvor beredskapsaktører i fellesskap løser felles problemer”. Wahlberg et. al (2003., i Holtan et.al, 2015, s. 11-12) presenterer en mer utdypende definisjon som også ser samvirke i sammenheng med samordning:

“(Samvirke er) den interaksjon som skjer mellom to eller flere aktører i den hensikt å samordne sine virksomheter og at samordning av virksomheter innebærer at disse koordineres for å oppnå felles mål. (...) Samvirke er den metode som velges når de aktørene hvis virksomhet som skal samordnes er selvstendige i forhold til hverandre og ingen part derfor har beslutningsrett overfor den andre“.

Her anses samvirke som en aktivitet som foregår mellom selvstendige aktører i den hensikt å samordne sine virksomheter for å oppnå felles mål. Berlin og Carlström (2009, s. 27) peker

også på at begrepet samvirke mangler substans i en svensk sammenheng. Likevel presenteres det i Statens offentlige utredninger 31 (Justitiedepartementet, 2007, s. 50) en definisjon av samvirke: “[...] den dialog som sker mellan olika självständiga (fristående) och sidoordnande samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål”. Et fellestrekk for de tre definisjonene er at de fokuserer på felles måloppnåelse på tvers av selvstendige virksomheter.

Mens samarbeid og samhandling kan ses på som begreper som beskriver former for å jobbe sammen i løsningen av konkrete arbeidsoppgaver, kan samvirke i større grad ses på som den langsiktige prosessen hvor aktørene, som i utgangspunktet ikke er avhengige av hverandre for å løse sine oppgaver, i fellesskap arbeider mot overordnede felles mål. Dermed kan samvirke beskrives som et mer helhetlig begrep, som omfavner den totale verdien av de aktiviteter som foregår for å løse konkrete oppgaver og utfordringer.

3.4.3 Perspektiver på samvirke

I litteraturen gjøres det et skille mellom et horisontalt og vertikalt perspektiv på samvirke. Disse perspektivene kan igjen deles inn i et formelt og uformelt perspektiv (Kristiansen et.al, 2017, s. 26, Berlin & Carlström, 2009, s. 46).

Horisontalt samvirke

Horisontalt samvirke beskriver det ideelle forhold og relasjon som eksisterer mellom likestilte beredskapsaktører. Eksempelvis kan dette dreie seg om samvirke mellom Heimevernet og politiet. Det ideelle forholdet oppnås ved at aktørene kommer til enighet om en fullverdig deling av myndighet og tilgjengelige ressurser. I et horisontalt samvirke sammensluttet tilgjengelige ressurser slik at disse kan utnyttes optimalt, uten hensyn til hvem som avga ressursene til å begynne med (Kristiansen et.al, 2017, s. 26). Berlin & Carlström (2009, s. 47) hevder at et fullstendig horisontalt samvirke vil være en uoppnåelig ideell tilstand da to aktører aldri vil kunne være fullstendig likestilte og vil være innrettet for å løse ulike typer oppgaver. Aktørene har ulike ansvarsforhold og preges av ulike prioriteringer, ønsker, tilnærminger og metoder.

Vertikalt samvirke

Vertikalt samvirke handler om samvirke som skjer innenfor rammen av et hierarkisk system mellom overordnede og underordnede aktører (Kristiansen et.al, 2017, s. 26). Det kan dreie seg om samvirke mellom ulike forvaltningsnivåer, for eksempel mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået. Det kan også dreie seg om samvirke mellom enheter innad i en organisasjon med flere hierarkiske nivåer. Partene i en vertikal struktur er ofte preget av asymmetri. Dette

viser seg blant annet gjennom en ubalanse i forholdet mellom overordnet og underordnet (Berlin & Carlström, 2009, s. 47).

Formelt samvirke

Det horisontale og vertikale samvirket kan både være av en formell og uformell karakter. Det formelle samvirket omhandler det samvirket som er blitt til gjennom regelverk, forskrifter, retningslinjer og formelle samarbeidsavtaler som regulerer den enkelte beredskapsaktørs rolle og ansvar i beredskaps- og krisearbeidet. Samvirkeformene utvikles som oftest av myndigheter og ledergrupper på ulike nivåer (Kristiansen et.al, 2017, s. 26-27., Berlin & Carlström, 2009, s. 47). De formelle samvirkeformene oppstår vanligvis med bakgrunn i samfunnets og organisasjoners rasjonelle behov for stabile referansepunkter og et ønske om å skape faste rammer og forutsigbarhet i den verden vi lever i (Berlin & Carlström, 2009, s. 68). Kristiansen et.al (2017, s. 27) peker på at formelle former for samvirke kan bidra til å skape klarhet og forutsigbarhet, men at det vil kunne oppstå organisatoriske hindringer dersom føringene er for detaljerte.

Uformelt samvirke

Det uformelle samvirket skiller seg fra det formelle ved at det er utviklet gjennom uformelle relasjoner og underforståtte overenskomster mellom ulike beredskapsaktører. Det kan være etablerte føringer, rutiner og praksiser som har vokst frem som et resultat av eksempelvis relasjonsbygging, kjennskap til hverandres ressurser og kapasiteter fra tidligere samvirke, eller som et resultat av en følelse av fellesskap med utgangspunkt i lik bakgrunn eller sektortilhørighet (Kristiansen et.al, 2017, s. 27., Berlin & Carlström, 2009, s. 47). Berlin & Carlström (2009, s. 78) viser til at individer innad i organisasjoner er styrt av et ønske om å tilhøre en gruppe som innehar felles verdier og mål, og at det enkelte individ strever etter å interagere med likesinnede. Således vil grunnlaget for etableringen av uformelle former for samvirke kunne utløpe fra individers behov for å være del av en gruppe som tilfredsstillende kollektive så vel som individuelle sosiale behov.

3.4.4 Interorganisatorisk samvirke

“Ingen sektor kan alene forebygge, redusere, hindre eller håndtere fremtidens samfunnssikkerhetsutfordringer” (Justis- og beredskapsdepartementet, 2008, s. 10).

Samvirke mellom aktører på tvers av ulike sektorer og organisasjoner er helt nødvendig for å kunne forberede seg på, og håndtere, fremtidige samfunnssikkerhetsutfordringer. Samvirke mellom beredskapsaktører handler om å ha en åpen dialog for å sikre at viktig informasjon deles slik at alle sitter med en felles situasjonsforståelse. Det krever et likeverdig forhold mellom beredskapsaktørene som er basert på relasjoner, tillit og kjennskap til hverandre. Det fordrer at roller og ansvarsforhold er avklart og at dette gjenspeiles i et samordnet planverk som stadig testes gjennom trening og øvelser (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2015). Alt dette foregår innenfor en interorganisatorisk ramme hvor ulike aktører samvirker med hverandre.

Kommunikasjon

Engen et. al (2016, s. 324) sier at kommunikasjon mellom ulike beredskapsaktører er helt nødvendig for presis og effektiv informasjonsutveksling og understreker at en forutsetning for samvirke er at beredskapsaktører evner å kommunisere med hverandre. Kommunikasjon omhandler den overføringen eller utvekslingen av informasjon og kunnskap som forekommer mellom ulike aktører (Kristiansen et.al, 2017, s. 59-60). Kommunikasjon kan sees på som en toveisprosess hvor informasjon utveksles mellom to aktører og hvor det er en forutsetning at begge parter er på samme nivå, og har en felles forståelse for at informasjonen skal bli oppfattet og forstått (Sellnow og Seeger, 2013., i Engen et.al, 2016, s. 324).

Coombs (2010., i Engen et.al, 2016, s. 324) omtaler kommunikasjon i kriser (krisekommunikasjon) som en prosess som består av forvaltning av kunnskap og styring av respons eller reaksjon. I en krise vil det produseres kunnskap som må kommuniseres til relevante aktører. Hvilken informasjon den enkelte aktør har behov for, vil i stor grad påvirkes av den rollen og det ansvaret den enkelte aktør besitter. Videre må denne kunnskapen omformes til en respons som kan bidra til å redusere konsekvensene av en krise. Selv om krisekommunikasjon i litteraturen hovedsakelig omtales som noe som foregår under en akuttkrisefase, påpeker Johansen & Frandsen (2007) at dette også må ses i sammenheng med før- og etterkrisefasen. Peterson & Perry (1999., i Lindell & Perry, 2003) peker på at den uformelle kommunikasjonen som foregår i en førkrisefase mellom deltakere i øvelser og

treninger, eller gjennom informasjonsdeling mellom beredskapsplanleggere, ofte kan gi en gevinst for den responsen som ytes i en akuttkrisefase.

Personlig kjennskap, tillit og nettverksbygging

I sitt studie om samvirke på skadestedet viser Berlin og Carlström (2009) at personlig kjennskap mellom aktører er viktig for å skape tillit som kan legge et grunnlag for et velfungerende samvirke. Tillit handler om å stole på noen i situasjoner som er preget av usikkerhet og er et resultat av samhandling over tid. Personer med lik bakgrunn, utdanning, alder også videre vil ofte ha lettere for bygge tillit til hverandre (Jacobsen og Thorsvik, 1997). Fukuyama (1995., i Jacobsen og Thorsvik, 1997) hevder at en forutsetning for et tillitsbasert samarbeid er at individene har en evne til å omgås hverandre, har felles verdier og normer og evner å sette fellesskapets interesser framfor sine egne.

Ouchi og Bolton (1988., i Jacobsen og Thorsvik, 1997) sier at tillit og personlig kjennskap danner grunnlaget for opprettelsen av personlige nettverk. Disse nettverkene er ofte uformelle og desentraliserte og går ofte parallelt med profesjonelle nettverk. Profesjonelle nettverk er også uformelle og desentraliserte, og består av personer med lik bakgrunn, for eksempel med utgangspunkt i utdanning eller yrke. Nettverksbygging skjer også mellom organisasjoner, for eksempel med bakgrunn i felles interesser. I noen tilfeller kan det også være nødvendig å danne slike nettverk på bakgrunn av pålegg fra eksterne parter, eksempelvis staten. I tillegg kan det være nødvendig å etablere nettverk på grunn av et ressursbehov man selv har, eller fordi man besitter ressurser som andre har behov for. Organisasjoner kan også danne nettverk på grunn av et behov for å fremstå som legitim fordi forhold i omgivelsene krever et samvirke mellom organisasjoner (Jacobsen og Thorsvik, 1997).

Situasjonsbevissthet og felles situasjonsforståelse

Når aktører samvirker for en forent måloppnåelse er det svært nyttig dersom de har en felles oppfattelse og forståelse av omgivelsene man befinner seg i, og hvilke trusler og utfordringer man står overfor (Luukkala, Mäkelä, Seppänen og VIRRANTAU, 2013). Situasjonsbevissthet dreier seg om å oppfatte og forstå hva som foregår i omgivelsene, slik at man kan danne seg et bilde av hvilke hendelser som kan oppstå og hvordan man kan forberede seg på å respondere på disse.

Endsley et.al (2003., i Luukkala et.al, 2013, s. 3) definerer situasjonsbevissthet som oppfattelsen av forhold i omgivelsene og forståelsen av deres betydning innenfor et avgrenset sted i tid og rom, og antakelsen om deres status i nær fremtid. Ut fra denne definisjonen viser

Kristiansen et. al (2017 s. 35-36) til at situasjonsbevissthet kan presenteres som en modell bestående av tre nivåer: 1) *persepsjon av elementene i omgivelsene*, 2) *forståelse av den gjeldende situasjon* og 3) *projisering av fremtidige tilstander*.

Persepsjon av elementene i omgivelsene innebærer at man er seg bevisst sine omgivelser og at man henter inn informasjon som er relevant i den gjeldende situasjon. I en beredskapssammenheng kan dette vise seg ved at man typisk retter sin oppmerksomhet og planlegger for hendelser man forventer skal skje. Vår evne til å oppfatte informasjonen rundt oss vil være påvirket av forstyrrelser i omgivelsene som kan svekke kvaliteten på situasjonsoppfattelsen. Det vil derfor være viktig å klare og skille ut irrelevant informasjon vi blir eksponert for (Kristiansen et.al, 2017, s. 35).

Forståelse av den gjeldende situasjonen innebærer evnen man har til å gjenkjenne, behandle og forstå den informasjonen man oppfatter. Hvordan man forstår situasjonen man står overfor påvirker i stor grad de valgene man tar og er dermed også en avgjørende faktor for å oppnå kontroll i en krise (Kristiansen et.al, 2017). I en samvirkesituasjon vil det å opprette en felles situasjonsforståelse dermed også være en betydelig faktor for en forent måloppnåelse. Felles situasjonsforståelse kan defineres som “en omforent forståelse av den informasjonen som er nødvendig for å kunne nå et mål” (Endsley, 2003., i Luokkala, 2013, s. 1). Felles situasjonsforståelse er avgjørende for å oppnå en rask, samordnet og effektiv respons, og mangel på felles situasjonsforståelse kan være til hinder for et effektivt samvirke mellom aktører (Loukkala et. al, 2013).

Projisering av fremtidige tilstander handler om å forsøke å danne seg et bilde av hva som kommer til å skje på bakgrunn av den informasjonen man har oppfattet og forstått. Det vil ikke i alle tilfeller være mulig å oppnå en tilfredsstillende situasjonsforståelse, og man må dermed handle uten å være helt klar over hva man står overfor. I slike tilfeller vil man være nødt til å prøve å forstå hva som kan skje, og handle deretter (Kristiansen et.al, 2017).

Roller og ansvarsforhold

Beredskaps- og krisearbeidet krever ofte at beredskapsaktører må jobbe sammen for å løse komplekse utfordringer. Aktørene har i utgangspunktet klart definerte roller og ansvarsforhold gjennom lover og instruksjoner, og aktørene tar sine egne beslutninger i beredskaps- og krisearbeidet. Det er likevel viktig at disse beslutningene tas med kunnskap om, og hensyn til andre beredskapsaktørers forutsetninger og behov (Räddningsverket, 2008). For at samvirke skal fungere optimalt fordrer dette at aktørene forstår sine egne så vel som andre aktørers roller

og ansvarsforhold (Tierny, Lindell & Perry, 2001). Enhver aktør, om det er snakk om individer eller organisasjoner, assosieres med en rolle eller en sosial posisjon innenfor et sosialt system. Til denne rollen er det knyttet et sett med forventninger som dikterer og forklarer aktørens atferd. En aktør kan inneha flere roller som avhenger av situasjon og kontekst (Biddle, 1986). Eksempelvis kan Heimevernet ha en rolle som støttende etat i fredstid og ledende etat i krigstid. Relasjoner og personlig kjennskap på tvers av organisasjonene kan være en viktig forutsetning for å sikre at aktørene kjenner hverandres roller og ansvar så vel som hvilke ressurser og kapasiteter den enkelte aktør besitter. Slike relasjoner kan styrkes gjennom felles planlegging, trening og øving (Räddningsverket, 2008).

Planlegging, trening og samvirkeøvelser

For at samvirke skal fungere godt, er det viktig at alle relevante aktører involveres i planlegging, trening og øvelser (Kristiansen et. al, 2017 og Lindell og Perry, 2003). Lindell og Perry (2003) peker på at planleggingsprosessen er den fasen i beredskapsarbeidet hvor det er mest hensiktsmessig å utvikle samvirke med andre aktører. Ulike aktører vil ha forskjellige metodikker, prinsipper, prioriteringer og tilnærminger i krise- og beredskapsarbeidet. Dette er forhold som bør være avklart så tidlig som mulig (Kristiansen et. al, 2017). Det er derfor viktig at alle aktørene involverer hverandre i planleggingsprosessen og at denne fører til en beredskapsplan som testes gjennom trening og øvelser.

Trening legger et grunnlag for, og utvikler enkeltferdigheter som er nødvendige i øvelser. Kristiansen et.al (2017) peker på at den øvelsesformen som er mest hensiktsmessig for å øve på samvirke er samvirkeøvelser. Samvirkeøvelser fokuserer på å jobbe sammen for å nå felles mål og det er viktig at fokuset for øvelsen faktisk er å øve på det å samvirke (Räddningsverket 2008., Kim, 2013., i Kristiansen et. al, 2017). Slike øvelser bidrar til økt kunnskap om hverandres organisasjoner og forståelsen av andre aktørers utfordringer. I tillegg fører samvirkeøvelser til økt kjennskap mellom aktørene som deltar, noe som gjør det lettere å samvirke under en reell hendelse (Svedin, 2006., i Räddningsverket 2008., Engen et. al 2016 og Kristiansen et.al, 2017).

Kristiansen et. al (2017) peker på at forskning på samvirkeøvelser har funnet at for å styrke graden av samvirke i reelle situasjoner, bør samvirkeøvelser legge vekt på læringselementer som realisme, improvisasjon og fokus. Andersen et. al (2013., i Kristiansen et.al, 2017, s. 28) sier at øvelsene bør ha en stor grad av realisme gjennom at de inneholder problemstillinger som aktørene møter i sitt daglige virke. Berlin og Carlström (2009., i Kristiansen et.al, 2017) peker også på improvisasjon som et viktig element. I en krisesituasjon vil det alltid oppstå behov for

å tenke utenfor boksen og finne alternative løsninger. Samvirkeøvelser bør derfor gi anledning til å teste evnen til felles improvisasjon. Øvelser med et fokus på å samvirke vil legge grunnlaget for å utvikle elementer som er avgjørende for et samvirke. Man får testet kommunikasjon mellom aktørene, utviklet relasjoner og personlige bekjentskaper i tillegg til at man blir bedre kjent med roller og ansvarsforhold og hvilke kapasiteter, kompetanse og ressurser de andre aktørene besitter.

4. Metode

I dette kapitlet vil de metodiske valgene for denne oppgaven bli gjort rede for. Først vil forskningens design og strategi bli presentert. Deretter gjøres det rede for hvilke datakilder som er benyttet og hvordan datainnsamlingen er gjennomført. Videre vil spørsmål knyttet til validitet og reliabilitet diskuteres før det avslutningsvis vil bli reflektert rundt etiske forhold knyttet til forskningen.

4.1 Forskningsdesign

Et forskningsdesign kan ses på som en plan eller skisse for hvordan en undersøkelse kan legges opp og beskriver retningslinjene for hvordan man tenker å gjennomføre undersøkelsen (Thagaard, 2013, s. 54). Oppgaven benytter kvalitativ metode og en kombinasjon av deduktiv og abduktiv forskningsstrategi som søker å besvare hvordan fenomenet samvirke fungerer innenfor et avgrenset område blant sivile og militære aktører. Problemstillingen blir besvart ved innhenting av empiri primært gjennom intervjuer og til dels gjennom dokumentstudier.

4.2 Forskningsstrategi

Forskningsstrategiens hensikt er å gi en logikk eller en prosedyre for fremgangsmåten som ligger til grunn for å besvare forskningsspørsmålene og problemstillingen (Blaikie, 2010, s. 18). Denne oppgaven benytter en abduktiv og deduktiv strategi for å svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen. I følge Blaikie (2010, s. 85) er formålet med den deduktive strategien å benytte eksisterende teori for å belyse forhold i den gitte konteksten. Dermed skapes det koblinger mellom det forhold som studeres og tilsvarende forhold i andre studier (Thagaard, 2013). I en deduktiv strategi ser man kun på forholdet mellom teori og empiri, dette medfører at det ikke nødvendigvis fremskaffes noen ny kunnskap om virkeligheten (Blaikie, 2010). En abduktiv strategi søker å forklare fenomener med utgangspunkt i en aktørs sosiale kontekst, og dermed utvikles teorien med bakgrunn i systematiske analyser av den dataen man har innhentet. Ut fra dette utarbeides kategorier og konsepter som kan legge et grunnlag for å forstå problemet man står overfor (Blaikie, 2010., Thagaard, 2013).

I den innledende fasen av forberedelsene for denne oppgaven ble en deduktiv forskningsstrategi benyttet for å skaffe til veie teoretiske bidrag til fenomenet samvirke. Formålet med dette var å utvikle et rammeverk for de spørsmål som ble utformet blant annet i intervjuguiden. Det ble benyttet teorier om krisehåndtering og involveringen av militære aktører i sivil krisehåndtering, beredskapsplanlegging og samvirke. Deretter ble en abduktiv strategi benyttet for å forsøke å

forklare fenomenet samvirke med utgangspunkt i aktørenes sosiale kontekst. Her var fokuset i større grad å få innsikt i aktørenes forståelse og tolkning av fenomenet samvirke, hvilke samvirkearenaer som eksisterte mellom aktørene, hvordan de forstod roller og ansvarsforhold, samt hvilke utfordringer aktørene anså som sentrale i samvirket.

4.3 Datakilder

I denne oppgaven er det benyttet primær- og sekundærdata. I følge Blaikie (2010) er det noen viktige skiller mellom de ulike typene data. Primærdata er samlet inn av forskeren selv gjennom direkte kontakt med kilden. I denne oppgaven ble primærdataene innhentet gjennom åtte intervjuer med totalt 16 informanter. Disse intervjuene, med unntak av intervju med informanter fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, ble utført under et to uker langt opphold på Setnesmoen leir i Åndalsnes. Fordelen med å benytte primærdata er at forskeren selv har kontroll over metode og produksjon.

Sekundærdata er rådata som er samlet inn av andre og som man dermed ikke har direkte kontroll over. Dette kan innebære at forskningen kan ha hatt andre formål, dataene kan være kodet på en ugunstig måte, de kan være utdaterte og det kan være vanskelig å vurdere kvaliteten på materialet. Likevel kan det være tidsbesparende og økonomisk fornuftig å benytte seg av slik data. Sekundærdataene som ble benyttet i denne oppgaven bestod av dokumenter gitt til oss av informantene, samt offentlig dokumenter som var tilgjengelig fra internett.

4.4 Datainnsamling

4.4.1 Dokumenter

Dokumentene som er benyttet i denne oppgaven har fungert som et supplement for å gi en utvidet forståelse av samvirket mellom de aktuelle aktørene. De fleste av dokumentene fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal var tilgjengelige via Fylkesmannens nettsider. Hensikten med å studere dokumentene fra Fylkesmannen var å få en generell forståelse for det regionale beredskapsarbeidet, samt å få en innsikt i det sivil-militære samvirket i regionen.

Dokumentene fra HV-11 var ikke offentlig tilgjengelig og ble utlevert til oss gjennom vårt opphold på Setnesmoen leir. En utfordring var at noen av dokumentene som kunne være av relevans for oppgaven var gradert, dermed fikk vi ikke innblikk eller mulighet til å benytte disse. En oversikt over dokumentene som ble benyttet presenteres i tabell 1.

Type dokument	Navn på dokument	Utgitt av	Utgitt årstall	Tilgjengelig fra
Hendelsesrapport	Rapporter i forbindelse med bistandsoppdrag (Se fullverdig oversikt i vedlegg 2)	HV-11	I perioden 2004-2018	Utlevert fra HV-11
Ordre om bistand	HV-11 Ordre om Bistand til Sunnmøre Politidistrikt	Sjef HV-11	2013	Utlevert fra HV-11
Ordre om bistand	Ordre om bistand til Nordmøre og Romsdal politidistrikt ifm. strandsøk etter savnet person	FOH	2014	Utlevert fra HV-11
Bistandsanmodning	Anmodning om alminnelig bistand	Nordmøre og Romsdal politidistrikt	2012	Utlevert fra HV-11
Varslingsordre	VO 003 til HV-11 OFV 2014 – Bistand ved fjellskred MANNEN	Sjef HV-11	2013	Utlevert fra HV-11
Erfaringsdokument	Evne til innsats – PowerPoint presentasjon	HV-11	2012	Utlevert fra HV-11
Erfaringsdokument	Jula med Dagmar – PowerPoint Regionalt beredskapsseminar	Fylkesberedskapssjef, Fylkesmannen i Møre og Romsdal	2012	Tilgjengelig fra internett
Avtale	Samarbeidsavtale mellom HV-11 og Møre og Romsdal politidistrikt	HV-11 og MRPD	Ikke oppgitt	Utlevert fra HV-11
Avtale	Samarbeidsavtale mellom HV-11 og Vest politidistrikt	HV-11 og VPD	Ikke oppgitt	Utlevert fra HV-11
Øvingsdirektiv	Øving Åknes 2016: Diskusjonsøving - Åuka fare for fjellskred fra Åkneset	Fylkesmannen i Møre og Romsdal	2016	Utlevert fra HV-11
Planverk	Kommunikasjonsplan for fjellskredberedskap – Felles delplan for alle aktører med beredskapsansvar for fjellskred	Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Ikke oppgitt	Tilgjengelig fra internett
Planverk	Beredskapsplan for fjellskred – Aktørplan	Fylkesmannen i Møre og Romsdal	2015	Tilgjengelig fra internett
Konsekvensanalyse	Konsekvensanalyse Fjellskred fra Åkneset	Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Ikke oppgitt	Tilgjengelig fra internett

Tabell 1 Oversikt over sekundærdata benyttet i oppgaven

4.4.2 Intervju og valg av informanter

Oppgavens datamateriale stammer hovedsakelig fra intervjuer med nøkkelinformanter fra de ulike aktørene. I følge Andersen (2006, s. 282) er nøkkelinformanter ressurssterke personer som besitter inngående kunnskap som kan belyse et forhold eller fenomen. Utvalg av informanter ble gjort på bakgrunn av deres stillinger og deres kunnskap om forhold relatert til samfunnssikkerhet og beredskap, samvirke og sivil-militært samarbeid. En generell beskrivelse av informantene presenteres i tabell 2.

Organisasjon	Beskrivelse av informantene	Type intervju	Antall informanter
HV-11	Representanter fra følgende seksjoner; personell, etterretning og sikkerhet, operasjoner, logistikk, plan og øvelser og sivil-militært samarbeid, samband samt representanter fra ledelsen på strategisk nivå i distriktet.	Samtale, individuelt intervju og gruppeintervju	9
Møre og Romsdal politidistrikt	Representanter fra strategisk og operativt nivå i distriktet.	Samtale, dobbelt intervju	3
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Representanter fra beredskapsavdelingen	Dobbeltintervju	2
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Representanter fra beredskapsavdelingen	Dobbeltintervju per telefon	2
Rauma kommune	Representant fra beredskapsavdelingen	Individuelt intervju	1

Tabell 2 Generell beskrivelse av informantene

Innledningsvis ble det kun avtalt intervju med informanter fra HV-11 og Fylkesmannen i Møre og Romsdal, men gjennom oppholdet på Setnesmoen og en av de ansattes kontakter ble det også avtalt intervjuer med relevante personer både fra politiet og Rauma kommune. Dette samsvarer med snøballmetoden, hvor de innledende intervjuene kan føre til at man får tilgang på flere informanter innenfor samme nettverk eller miljø (Thagaard, 2013). Det ble besluttet at intervjuet med Rauma kommune ikke skulle benyttes videre, da kontakten mellom kommunen og HV-11 i hovedsak foregår mellom områdesjefene og kommunen, noe som går ut over den avgrensningen som ble gjort innledningsvis. Intervjuet med representantene fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ble avtalt med hjelp av vår veileder.

4.4.3 Gjennomføring av intervju

I denne oppgaven ble det gjennomført intervjuer av informanter fra virksomheter med viktige roller i beredskaps- og samfunnssikkerhetsarbeidet. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Dette innebar at intervjuguiden bestod av fastsatte overordnede spørsmål eller tema som samtidig ga rom for å endre rekkefølgen eller stille oppfølgingsspørsmål underveis (Thagaard, 2013). Intervjuguiden (Vedlegg 1) ble utarbeidet med en rekke overordnede spørsmål med utgangspunkt i teorier om beredskap og samvirke. Det ble lagt til rette for å kunne stille oppfølgingsspørsmål som var tilpasset den enkelte informant og deres forutsetninger, eller at informantene selv kunne ta opp temaer som ikke var planlagt på forhånd.

Ingen av informantene fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd. Til Fylkesmannen i Møre og Romsdal og HV-11 ble det likevel sendt mail med en oversikt over temaene vi ønsket å ta opp. Hensikten med å kun sende denne oversikten var at informantene skulle få tid til å sette seg inn i temaene, slik at de kunne forberede seg på intervjuet. Tilsvarende var hensikten med å ikke sende intervjuguiden at informantene skulle svare mest mulig oppriktig og uanfektet. Årsaken til at de andre informantene ikke fikk tilsendt samme informasjon var tidsmangel. Intervjuene med politiet, Rauma kommune og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane ble avtalt under oppholdet på Setnesmoen. To av disse intervjuene ble avtalt dagen før de ble gjennomført.

Med unntak av intervjuet med informantene fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, som foregikk over Skype, ble alle intervju foretatt på informantenes arbeidssted. Intervjuenes varighet var mellom en time og en time og tretti minutter. Dette var i alle tilfeller nok til å komme igjennom hele intervjuguiden. Seks av intervjuene ble tatt opp på bånd, noe som medførte at vi hadde frihet til å kunne ha full fokus på samtalen, uten å måtte ta notater. Dette lettet arbeidet med å stille oppfølgingsspørsmål og delta aktivt i samtalen. Under intervjuene som ikke ble tatt opp på bånd ble det tatt notater underveis.

Den overordnede strukturen på intervjuguiden ble ikke endret underveis, men før hvert intervju ble det skrevet ned en rekke mulige oppfølgingsspørsmål som var tilpasset hver aktør. Oppfølgingsspørsmålene ble også etter hvert preget av at vi hadde tilegnet oss mer inngående kunnskap om temaene fra de foregående intervjuene, noe som gjorde at vi i større grad ble i stand til å stille mer relevante spørsmål.

4.5 Validitet og reliabilitet

I metodelitteraturen foregår det diskusjoner knyttet til hvorvidt kvalitativ forskning kan være generaliserbar. Tatt i betraktning at denne typen forskning søker å gå i dybden, og kun skaffer til veie kunnskap om en begrenset del av den virkeligheten man studerer, blir spørsmål om validitet og reliabilitet sentrale (Payne & Williams, 2005, s. 297-299).

4.5.1 Validitet

Thagaard (2013, s. 205) sier at validitet handler om gyldigheten av de tolkningene og resultatene undersøkelsen frembringer, og gjør et skille mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet dreier seg om hvordan årsakssammenhenger støttes opp om innenfor en enkeltstående undersøkelse. Med andre ord handler det om hvorvidt datagrunnlaget fungerer som gyldige årsaksforklaringer på de resultater undersøkelsen kommer frem til (Thagaard, 2013).

Dokumentene som ble innhentet var produsert av aktørene selv eller offentlige dokumenter. En svakhet ved noen av dokumentene som har blitt benyttet er at de i varierende grad omtalte temaet for oppgaven. Eksempelvis ble det i noen av hendelsesrapportene fra bistandsoppdrag hvor HV-11 hadde deltatt, beskrevet hvordan samvirke fungerte, mens det i andre ikke ble nevnt med et ord.

Til intervjuene ble informantene fra de ulike aktørene valgt med utgangspunkt i at deres stilling inneholdt oppgaver relatert til samfunnsikkerhet og beredskap og sivilt-militært samarbeid. En svakhet ved intervjuene kan være at det er gjennomført færre intervjuer med sivile aktører. Det er henholdsvis kun gjennomført intervju med to informanter fra hver av Fylkesmennene og med tre informanter fra politiet. Dette kan bety at de sivile aktørene kan oppfattes som underrepresentert, og kan medføre et svakere grunnlag for å hevde at funnene fra disse aktørene er representative. Vi vil likevel hevde at siden vårt fokus i oppgaven primært var rettet mot Heimevernet var et slikt valg formålstjenlig. Vi er også av den oppfattelse at datagrunnlaget er tilstrekkelig til å beskrive de forhold som ønskes undersøkt. Det ble forsøkt å gjennomføre intervju med flere informanter fra blant annet Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Dette lot seg ikke gjøre på grunn av at Fylkesmannen på daværende tidspunkt var inne i en forholdsvist hektisk periode og hadde således ikke anledning til å delta på omfattende intervjuer. I tillegg var vi under tidspress, og det lot seg dermed ikke gjøre å avtale intervjuer på et senere tidspunkt. Da ikke alle informantene fikk tilgang på samme informasjon forut for intervjuene kan dette også ha ført til at ikke alle hadde like gode forutsetninger for å forberede seg på

intervjuet. Det ble derfor lagt vekt på å gi utfyllende informasjon om oppgavens tematikk innledningsvis i intervjuene.

Studiets validitet kan påvirkes av forskerens forforståelse (Thagaard, 2013., s. 194). Videre poengterer Thagaard (2013) at forskerens tilknytning til miljøet som studeres kan være en fordel ved at man har god kunnskap og gode forutsetninger for å tolke informasjonen som kommer frem. På den andre siden kan tilknytning til miljøet føre til at forskeren overser viktige detaljer som er forskjellige fra egen erfaring. Da en av oss har jobbet i HV-11 i fire år og har kjennskap til flere av informantene fra HV-11 er det nærliggende å anta at grunnlaget for egne tolkninger er påvirket av dette. Da den andre ikke har noen tidligere befatning med Forsvaret, kan det likevel sies at våre ulike forforståelser og kunnskaper utfylte hverandre og utgjorde et grunnlag for en reflektert og kritisk tilnærming i arbeidet med å tolke og analysere datamaterialet.

Spørsmålet om studiens eksterne validitet, eller overførbarhet, dreier seg ifølge Thagaard (2013, s. 210) om studiets tolkninger kan være relevant i andre sammenhenger. Gobo (2007, s 423 i Thagaard, 2013., s. 210) sier at det er de generelle aspekter ved sosial praksis som ligger til grunn ved spørsmål om overførbarhet. Med utgangspunkt i dette kan det argumenteres med at elementer av studien kan være relevante i andre sammenhenger. Spesielt gjelder dette forståelsen av samvirkebegrepet. Mellommenneskelige forhold som kjennskap til hverandre, tillit og kommunikasjon er elementer som anses som sentrale i et samvirke, uavhengig av geografisk kontekst eller hierarkisk nivå. Dette underbygges også av funnene vi har gjort i andre studier, som ofte trekker frem at lignende forhold er en viktig del av å samvirke. Videre er det også rimelig å anta at aktiviteter som øvelser, trening og erfarings- og informasjonsdeling er elementer som har stor relevans i en større sammenheng. Studiens overførbarhet er også påvirket av utvalget (Thagaard, 2013). Utvalget består av informanter fra offentlige sektor som kan innebære at studien i størst grad er overførbar til en offentlig kontekst.

4.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvorvidt forskningen som er gjennomført er pålitelig (Thagaard, 2013, s.201-202). Yin (2014, s. 48) påpeker at målet med reliabilitet er å forsikre seg om at dersom en forsker på et senere tidspunkt følger samme metodikk som ble beskrevet av en tidligere forsker, bør denne forskeren komme fram til de samme funn og konklusjoner. Dermed blir reliabilitet et spørsmål om forskningens etterprøvbarehet.

De innhentede dokumentenes reliabilitet vil være avhengig av dokumentets kvalitet. Sekundærdata er rådata som er innhentet av andre, noe som naturlig kan føre til en svekket

reliabilitet. Vi har gjennom hele prosessen vært bevisst på å primært benytte dokumenter skrevet av aktørene selv. Da aktørene er offentlige virksomheter med høy integritet anser vi dokumentenes reliabilitet som høy.

Et annet forhold som kan påvirke reliabiliteten i denne studien er den delen av problemstillingen som omhandler aktørenes forståelse av fenomenet samvirke. I en intervju situasjon vil det tilnærmet være umulig å forholde seg likt til alle informanters forståelse av begrepet. Informantenes forståelse vil også kunne variere over tid. Dette kan innebære at en annen forsker som gjennomfører en tilsvarende studie naturlig vil oppnå ulike resultater. For å bøte på denne utfordringen har det gjennom hele intervju prosessen vært fokus på at alle intervjuene skulle være så like som mulig. Dette har blitt forsøkt oppnådd gjennom å ha den samme overordnede strukturen i intervjuene.

Av anonymitetshensyn har det i denne oppgaven blitt valgt å ikke oppgi stillingstitler. Dette gjør det utfordrende for etterprøvbareheten fordi det for eventuell senere forskning vil kunne være vanskelig å repetere studien på eksakt samme vis. Det er likevel slik at det er blitt gjort rede for hvordan informanter har blitt valgt ut, noe som legger et grunnlag for å kunne velge informanter med utgangspunkt i tilsvarende kriterier som for denne oppgaven.

4.6 Ethiske refleksjoner

Både Blaikie (2010, s. 31) og Thagaard (2013, s. 24-25) påpeker at majoriteten av samfunnsvitenskapelige studier i større eller mindre grad involverer en inngripen i aspekter ved det individuelle og sosiale liv. Dette innebærer at forskeren gjennom hele forskningsprosessen må ta hensyn til etiske problemstillinger. Blaikie (2010, s. 31) påpeker at det etiske ansvaret innebærer fritt og informert samtykke, beskyttelse av informantenes interesser og integritet i forskningen.

Disse etiske retningslinjene har hatt en sentral rolle gjennom hele forskningsprosessen. Informantene ble så langt det lot seg gjøre informert på forhånd om intervju prosessen og hvordan informasjonen fra intervjuene skulle benyttes. Det var noen utfordringer i de tilfeller der intervjuet ble avtalt kort tid i forveien. I disse tilfellene var vi påpasselige med å innlede intervjuet med denne informasjonen slik at informantene skulle få samme informasjon som informantene som fikk tilsendt informasjonsskriv på forhånd. Denne informasjonen ble også gjengitt til de som hadde mottatt informasjonsskriv på forhånd. Det ble også på forhånd sendt forespørsel om å gjennomføre opptak av intervjuet på bånd. Det ble forklart til informantene at formålet med båndopptak var å kunne sikre en så korrekt som mulig gjengivelse av

informasjonen. Alle informanter samtykket til opptak av intervjuene til tross for at alle hadde mulighet til å reservere seg fra dette. Enkelte deler av opptakene har blitt utelatt i transkriberingen etter informantenes ønske. For å sikre en mest mulig korrekt gjengivelse ble et utkast til empirikapittelet som var representativt for det ferdige utkastet sendt til informantene slik at de fikk mulighet til å komme med innspill om de skulle være uenige i fremstillingen.

I intervjusituasjonen ble særlig forhold tilknyttet taushetsbelagt informasjon viktig å ta hensyn til. Aase og Fossåskaret (2014) viser i denne sammenheng til at intervjuer kan føre til etiske problemstillinger i tilknytning til hvor personlige og nærgående spørsmål som stilles. I slike tilfeller må man respektere informantens grenser slik at han eller hun ikke oppgir informasjon som vil bli angret i etterkant. Mange av temaene knyttet til det sivil-militære samvirket berører taushetsbelagt informasjon, eksempelvis objektsikring. Dermed har det vært særdeles viktig å avklare med informantene på forhånd forhold tilknyttet taushetsbelagt informasjon. I denne oppgaven har det vært et mål å styre unna de forhold som er taushetsbelagte, noe som har blitt vektlagt i forberedelsene til intervjuer og diskusjoner.

5. Empiri

I dette kapittelet presenteres dataene som er innhentet gjennom intervju og dokumenter. Kapitlet er delt inn etter forskningsspørsmålene og innleder med å presentere aktørens forståelse av samvirkebegrepet. Deretter vil de samvirkearenaer som eksisterer mellom aktørene beskrives før aktørens forståelse av roller og ansvarsforhold gjengis. Avslutningsvis vil utfordringer i det sivil-militære samvirket legges frem.

5.1 Forståelse av samvirkebegrepet

5.1.1 Fylkesmannen

Tvetydige begreper

Under intervjuene var det tydelig at begreper som samvirke, samordning, samhandling og samarbeid ble oppfattet som to sider av samme sak. Informantene brukte ofte disse begrepene om hverandre, og i mange tilfeller ble det ikke uttrykt noe tydelig skille mellom begrepene. Informantene fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane forklarte det noe uklare og flytende skillet mellom begrepene:

“Det er noe som heter samordning [...], det står en del plasser nedfelt i blant annet vår beredskapsinstruks at vi skal samordne både under kriser men også samordne beredskapsplanlegging i fylket og sånne ting, og jeg ser at det er nok veldig sånn diffus overgang mellom hva du kan legge i et begrep som heter samordning og et begrep som heter samvirke.”

Videre definerte informantene fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane begrepet samordning og trakk igjen frem det de oppfattet som det uklare og flytende skillet mellom samvirke og samordning:

“Samordning er nok i stor grad noe som jeg definerer som å lage en arena for å snakke sammen og jeg vil tro at det også i veldig stor grad er dekkende for det ordet samvirke, både for fylkesmannen sin del som ikke primært har veldig mye sånn direkte operative oppgaver, så handler samvirke først og fremst om å snakke sammen med alle de aktørene som har et ansvar.”

Ved spørsmål om samvirkeprinsippets hensiktsmessighet pekte informantene på at samvirkeprinsippet i størst grad har en pedagogisk betydning ved at det gjør det lettere å vise til at overordnede myndigheter har en forventning til at aktører skal samvirke. Dette ble forklart

med at det har vært et samvirke i regionene over lengre tid, og at samvirkeprinsippet dermed underbygger det eksisterende samvirket.

Å kjenne hverandre

Til tross for at samvirke beskrives som et noe diffust begrep, kom det likevel frem visse nøkkelord for hva fylkesmennene oppfattet som kjernen i det å samvirke. Ett av forholdene som ofte ble fremstilt som en essensiell del av det å samvirke var viktigheten av å ha kjennskap til hverandre: “[...] Det er kanskje den viktigste kilden til samvirke, å bli kjent med hverandre lokalt.” Videre ble viktigheten av det å kjenne hverandre *før* hendelser understreket, både hva gjaldt aktørenes roller og ansvarsforhold og hvilke ressurser de besitter. “[...] det viktigste er kanskje, altså eget ansvar og rolle har man som regel ganske god kontroll på, men hva er *ditt* ansvar og *din* rolle, at man kjenner hverandres ansvar og rolle”. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane underbygde også dette, og fastslo at man må “[...] ha et forhold i forkant av ulike sammenhenger. Det gjør det lettere når det smeller og når alvor er over oss, så en av grunnforutsetningene for at dette fungerer godt er at vi kjenner hverandre.”

Felles forståelse

Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane er preget av en utfordrende geografi, og er utsatt for en rekke ulike trusler. Fjellskred fra Mannen, Åkneset eller Hegguraksla er eksempler på komplekse hendelser som krever en omfattende og samordnet respons fra mange og ulike aktører både på regionalt så vel som nasjonalt nivå (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2011). Ved hendelser av en slik karakter belyste fylkesmennene viktigheten av å ha en felles situasjonsforståelse om hvordan man skal agere og at informasjon som formidles mellom aktørene ved slike hendelser er omforent.

“Så ser man at for at samvirke skal kunne fungere på en sånn kompleks hendelse som innbefatter så mange, så må vi ha et felles planverk, ellers vil hver aktør ikke klare å håndtere dette samordnet. Så vi må ha en felles forståelse om hvordan vi skal agere”

Videre understreket Fylkesmannen i Møre og Romsdal viktigheten av å over tid produsere felles planverk og en felles problemstilling som involverer alle aktører, for og på den måten kunne skape et felles eierskap til risikoen og en felles situasjonsforståelse blant alle de involverte aktørene. Videre ble det pekt på at å samvirke om hendelser blir “[...] enklere når alle parter har vært gjennom det før og alle vet hva det dreier seg om og alle kjenner til hva det går i”. Det ble også sagt at denne måten å jobbe på:

“[...] har gjort at vi har fått et veldig godt samvirke i Møre og Romsdal, for vi har jobbet i lag for å lage felles planverk over mange år, og vi har øvd over mange år om en sånn felles problemstilling som involverer alle, det er så mange som har en aksje i det”.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal viste til et eksempel i forbindelse med det rasutsatte fjellpartiet Veslemannen. Hvert år ved vårløsning og på høsten oppstår det bevegelser i fjellpartiet som medfører et økt beredskapsnivå blant aktørene i området. Ved denne type hendelser har Fylkesmannen i Møre og Romsdal kalt inn til telefonmøter med beredskapsaktørene. Dette ble beskrevet som “en veldig effektiv måte å få et situasjonsbilde [...] da får man siste oppdaterte informasjon så alle vet det samme”.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal fortalte videre at samvirkeprinsippet pålegger en kontakt mellom de aktørene som har en rolle i beredskapsarbeidet. Tilsvarende ble det av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane påpekt at samvirke først og fremst handler om “[...] å snakke sammen med alle de aktørene som har et ansvar”.

5.1.2 Møre og Romsdal politidistrikt

Fokus på ressurser

Forståelsen av begrepet samvirke i politiet berører mange av de samme forholdene som hos fylkesmennene og kommunen. Da det ble spurt om informantene kunne utdype hvordan de forstod begrepet, ble en definisjon fremstilt: “[...] alle aktører har et felles ansvar for å bidra med sine ressurser på en best mulig måte for fellesskapet i samfunnet. [...]” Informantene uttrykte tydelig at begrepet samvirke ikke er ukjent og at det foregår hyppig: “[...] det er en lang tradisjon at vi har samarbeid ut [...] for det er så dagligdags, vi gjør det hver eneste dag, hele døgnet [...]”. Dette samvirket skjer over et “vidt spekter” og “strekker seg utenfor huset”.

Beredskapsfamilien

Andre forhold informantene fremhevet som sentralt i et samvirke, var nettverksbygging og å ha kjennskap til hverandres ressurser og kapasiteter. I samtalene med informantene fra politiet fremkom et tydelig fokus på at deres primæroppgave er å redde liv, helse og større verdier. I denne sammenheng var det i stor grad fokus på tilgang på ressurser. En av informantene sa: “Vi er avhengig av alle for å kunne gjøre en best mulig jobb [...]” og “[...] det er bare helt opplagt for oss at vi ønsker å spille på de beste ressursene som er mulig for å redde liv og helse og større verdier [...]”. Dette gjenspeiler det informantene omtalte som en sentral del av deres samvirke med andre aktører. Politiet har et gjennomgripende kontaktnett i samfunnet som omfatter aktører fra sivile, private og offentlige virksomheter og frivillige organisasjoner. Denne

kontaktflaten mellom de relevante aktørene i totalforsvaret ble ved flere anledninger omtalt som “beredskapsfamilien”. Ett eksempel som ble trukket frem belyser dette på en god måte:

“[...] Vi ser jo når vi har behov for en entreprenør som har en spesiell kran eksempelvis, da kan du være helt sikker på at det sitter folk her inne og vet det. Da ringer vi til Hugo, eller Johnny eller han som har dette her (utstyret). Og det er fordi distriktet ikke er så stort. Det er mye kunnskap i operasjonssentralen som gjør at ting går. Og har ikke vi det her inne på sentralen så har de der ute det.”

Et viktig forhold informantene understreket for at dette samspillet skal fungere er å kunne ha en direkte dialog og trygghet til hverandre.

5.1.3 Møre & Fjordane Heimevernsdistrikt 11

Blant informantene ved HV-11 ble forhold som omhandlet kommunikasjon, tillit og felles forståelse trukket frem som sentrale i deres forståelse av samvirkebegrepet. I følge en informant sin forståelse av begrepet samvirke i sitt daglige virke med sivile aktører, så omhandlet dette å “ha dialog med sivile samarbeidspartnere for å skape et felles situasjonsbilde [...], og at det er riktig informasjon i begge ender og at vi har den felles forståelsen.” Videre påpekte informanten at: “For å komme frem til den dialogen er det viktig at vi kjenner hverandre, at du har en relasjon til den du skal snakke sammen med slik at du gjør deg forstått i en gitt situasjon”.

Å være på selgersiden

De fleste av informantene omtalte kommunikasjon som en sentral del av det å samvirke, og nevnte i denne sammenheng at HV-11 som aktør må være på selgersiden. En av informantene forklarte det slik: “Ved å ha noe å tilby i beredskapsarbeidet kan man skape en relasjon mellom aktørene og på den måten skape en kommunikasjonsplattform”. I denne sammenheng understreket flere av informantene viktigheten av å ha kjennskap til hverandres etater. En informant fortalte i forbindelse med sine erfaringer knyttet til det sivil-militære samvirke mellom HV-11 og politiet at “[...] hvis man skal få til det samvirket så må de vite om områdesjefene, de må vite om hvilket materiell områdesjefene har, hvilken kompetanse folket i områdestrukturen har [...]”. Dette ble utdypet videre “Det og går kanskje på personlig kontakt og forbindelse, slik at du vet at du får en ressurs og vet hva du får”. En annen informant supplerte med “[...] I alt vi egentlig driver med er dette med samvirke viktig. Det med bekjentskap, knytte relasjoner.”

Flere av informantene påpekte at det å stole på og kjenne hverandre er viktig med tanke på å legge til rette for kommunikasjon for et effektivt samvirke. En informant fremhevet viktigheten av å ha tillit til hverandre. Dette for å senke terskelen for å løse praktiske utfordringer, blant annet knyttet til samtrening.

5.2 Samvirkeformer

1. juledag i 2011 slo ekstremværet Dagmar inn over norskekysten. Ekstremværet rammet hardt i store deler av Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Uværet påførte store skader på infrastruktur, og som en konsekvens ble både kraftforsyning og telesambandet slått ut. I tillegg medførte uværet skade på bygninger, biler, båter og annen infrastruktur. Veg og ferjesamband ble også rammet, og enkelte plasser ble bygder isolert fra omverdenen. Kompleksiteten og den geografiske utbredelsen, samt lang varighet førte til at hendelsen ble spesielt utfordrende å håndtere (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2012).

Med utgangspunkt i Kongelig Resolusjon av 13.02.1998 ble distriktssjef i HV-11, på anmodning fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal, gitt oppdrag om militær bistand. Primært gikk bistanden ut på å bistå de lokale kraftselskapene i arbeid med befaringsnett og opprydding. Totalt var seks heimevernsområder involvert i håndteringen. Oppgavene var varierende og krevde i noen tilfeller både lokalkunnskap og kompetanse (HV-11210, 2012). Områdesjefen i Heimevernsområde 210, Sykkylven, stilte sine mannskaper til disposisjon og sa i en rapport at arbeidet var svært krevende og at flere av oppgavene krevde at man hadde tilgang på håndverkere og gårdbrukere med sikkerhetskurs og sivile kunnskaper for å kunne bistå. Videre påpekte områdesjefen viktigheten av lokalkunnskap med tanke på terrenget det skulle opereres i (HV-11210, 2012).

Fylkesmannen i Møre og Romsdal påpekte at Dagmar var første storm på lenge som hadde gjort slik skade, og at både Fylkesmannen og andre sektorer lærte mye. De viktigste lærdommene var blant annet at man må senke terskelen for å be om hjelp, og at det er mye å hente på øving og samøving. I en rapport fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (2012) etter stormen, ble det påpekt at for å få til et godt samspill mellom ansvarlige etater og offentlig bistands- og forsterkningsressurser, er det viktig å skaffe oversikt over hvilke ressurser disse aktørene kan stille med. Samtidig ble det påpekt at aktørene må klare å formidle kunnskap over hvilke ressurser de kan stille med. For Forsvaret ble det spesielt trukket frem at det også handler om en vilje til å trene på disipliner som det sivile samfunnet etterspør.

5.2.1 Formelt samvirke

Gjennom intervjuene kom det tydelig frem at mye av samvirket mellom aktørene skjer innenfor formelle rammer. De formelle formene for samvirke viser seg her gjennom instruksjer og etablerte samarbeidsavtaler, formaliserte møtearenaer, og etablerte rutiner og prosedyrer som springer ut fra formkrav gitt i blant annet lover, forskrifter og retningslinjer.

Bistandsinstruksen

“Hadde det ikke vært for HV-11 ville enkelte steder ikke hatt strøm enda”

- Driftssjef Tussa Kraft, etter Dagmar (HV-11, 2012, s. 18)

Ekstremværet Dagmar står frem som et referansepunkt for informantene i tilknytning til HV-11s bistand til sivil krisehåndtering. Bistand ble ofte trukket frem som et håndfast eksempel på samvirke mellom sivile og militære aktører. En informant fortalte at ved anmodning om bistand handler det for HV-11 sin del om å “[...]stille til disposisjon det personellet og det antall personer som politiet ber om[...]”. Deretter vil distriktsstaben “[...]ta kontakt med områdesjef sånn at han da kaller inn antall personer og at de da stiller på ett eller annet sted og tidspunkt i forhold til hva som er bedt om av antall personer[...]”. En annen informant utdypet også at det har vært tilfeller hvor bistandsanmodningen innebar utlån av utstyr, eksempelvis lysforsterkningsutstyr.

Den nye bistandsinstruksen som trådte i kraft 1. September 2017 forenkler prosedyren for å kunne anmode om bistand. Informantene poengterer at den nye instruksjonen har fjernet flere av de formelle kontaktpunktene og at “det nå er åpnet for en mer direkte og uformell kontakt med FOH, slik at bistandsanmodningen kan godkjennes før de formelle kravene er møtt”. Politiet uttrykte også at “det er i hvert fall ikke noe sånn stort hokus pokus lenger, for før så måtte vi innom en masse ledd og overbevise om at vi trenger hjelp. I dag er det mye enklere”. Informanter fra HV-11 ser på endringene i den nye instruksjonen som positiv, og fastslår at man nå kan sette i gang mye raskere, og forberede seg og planlegge for å yte bistand, uten å måtte vente på en formell beslutning.

I samtaler med informantene kom det frem flere tilfeller hvor HV-11 har bistått sivilsamfunnet under reelle hendelser. Det var utfordrende å få en komplett oversikt over tilfeller hvor det har vært ytt bistand da ikke alle hendelser var dokumentert. Tabellen nedenfor er derfor ufullstendig, men gir en oversikt over noen hendelser hvor HV-11 har gitt bistand mellom 2004 og 2018. Disse hendelsene faller under kategori 3 i den nye bistandsinstruksjonen §3; “ulykker,

naturkatastrofer og lignende for å verne menneskers liv og helse, eiendom og for å opprettholde ro og orden” (Forsvarsdepartementet, 2017).

NÅR	HVA/HVOR	HVEM	RESULTAT
2004	Leteaksjon/Rindal	- Surnadal HV-område	Savnet person funnet i live
2006	Brann/Stadlandet	- Sørøyane HV-område - Stad HV-område - Firda HV-område	Brann slukket
2007	Leteaksjon/Trollheimen	- Nordmøre HV-område	Leteaksjon avsluttet uten funn. Person senere funnet omkommet.
2007	Leteaksjon/Sunndal	- Straumsnes HV-område	Aksjon avsluttet etter negativt funn.
2007	Leteaksjon/Rindal	- Nordmøre HV-område	Person funnet omkommet.
2009	Leteaksjon/Jendem	- Hustavika HV-område	Leteaksjon avsluttet uten funn.
2011	Ekstremværet Dagmar	- Ørsta/Volda HV-område - Storfjorden HV-område - Ålesund HV-område - Firda HV-område - Sørøyane HV-område	Rydding av kraftlinjer, utrulling av nye linjer. Skadebegrensning, uttransport av satelittelefoner. Verifisering av brudd på kraftledninger. Kontroll av bolighus.
2013	Leteaksjon/Aksla, Ålesund	- Ålesund HV-område	Person funnet omkommet.
2013	Leteaksjon/Godøya, Giske	- Ålesund HV-område	Person funnet omkommet.
2014	Leteaksjon/Averøy	- Ormen Lange HV-område	Leteaksjon avsluttet uten funn.
2014	Skogbrann/Halsa	- Nordmøre HV-område	Brann slukket.
2017	Skogbrann/Smøla	- Aure HV-område	Brann slukket.
2017	Leteaksjon/Herøy	- Sørøyane HV-område	Leteaksjon avsluttet uten funn.

Tabell 3 Oversikt over HV-11s bistandsoperasjoner i perioden 2004-2018

Utover dette har også HV-11 ved flere tilfeller mottatt ‘vær forberedt på oppdrag’ fra FOH, eksempelvis ved anmodning om bistand som vaktstyrke i forbindelse med fare for ras fra fjellpartiet Mannen i Romsdalen.

Samarbeidsavtale mellom HV-11 og politidistriktene

Det eksisterer to samarbeidsavtaler som er opprettet mellom HV-11 og Møre og Romsdal politidistrikt og mellom HV-11 og Vest politidistrikt. Disse avtalene er utarbeidet for å sikre en klar og enhetlig forståelse av samarbeidet mellom HV-11 og politidistriktene vedrørende forhold knyttet til etatenes felles ansvarsområde (HV-11, u.å, a og b). Avtalene skal regulere oppdragsløsning i tillegg til trening og planlegging i henhold til bistandsinstruksen. I avtalene

angis retningslinjer knyttet til blant annet ansvar og kommandoforhold, bistandsprosedyrer, informasjonsutveksling, planverk, møtevirksomhet og øvelser. Gjennom avtalene forplikter eksempelvis partene seg til å øve jevnlig på bistandskonseptet, og i planlegging av disse øvelsene, skal begge parter delta så langt det lar seg gjøre. Partene forplikter seg også til å utveksle informasjon av betydning med hverandre, og gjennomføre årlige møter. Et eksempel på en type årlig møtevirksomhet er Møre og Romsdal politidistrikt sitt øvingsutvalg.

Fylkesberedskapsrådet

En formell møtearena som ofte ble trukket frem av informantene var fylkesberedskapsrådet. Fylkesberedskapsrådet er hjemlet i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks og er en formell arena for aktører med samfunnssikkerhets- og beredskapsansvar. Hensikten med rådet er å legge til rette for et samordnet samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i regionen ved å skape felles forståelse blant aktørene, og samordne den sivile og militære innsatsen ved uønskede hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

Både Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane påpekte viktigheten av fylkesberedskapsrådet som en arena for samvirke. Det ble understreket at denne arenaen bidrar til at beredskapsaktørene får kjennskap til hverandre før ting skjer, at man gjøres kjent med risiko og sårbarhet i andre sektorer og at man blir i stand til å trå sammen og bidra til håndtering når en hendelse inntreffer. Fylkesmannen i Møre og Romsdal pekte videre på at hovedformålet med fylkesberedskapsrådet er å “[...]bidra til samvirke og løse fylkesmannen sin samordningsrolle [...]”. Dette ble videre underbygget av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som viste til hvordan beredskapsaktører har omtalt fylkesberedskapsrådet og dets rolle som en koordinerings- og samordningsarena. Aktørene pekte også på at rådet bidrar til kjennskap til hverandre, og at de får “[...]et slags forhold i forkant av ulike sammenhenger”. Dette mente informantene at bidrar til å lette arbeidet ved uønskede hendelser, fordi man kjenner hverandre i forkant.

Fylkesberedskapsrådet ble trukket frem som en viktig del av det formelle samvirket også av politiet og HV-11. Ved meldinger om ekstremvær har rådet flere ganger tjent sin rolle ved at alle beredskapsaktører innkalles til møte hvor man i fellesskap kan forberede seg på hva man skal gjøre i en førkrisefase. Ett eksempel er ekstremværet Tor i 2016, hvor fylkesberedskapsrådet ble kalt inn til telefonmøte både før og etter ekstremværet.

Regionalt tryggingsforum

En annen formell møtearena som ble nevnt av informantene er regionalt tryggingforum. På initiativ fra Fylkesmannen ble det opprettet et regionalt tryggingforum bestående av representanter fra Fylkesmannen, politiets sikkerhetstjeneste (PST), politiet og Heimevernet. Forumet er ikke lovpålagt, men skal tjene som en arena for drøfting, samarbeid og oppfølging av saker med tilknytning til sikkerhetsloven. Det skal i henhold til mandatet for forumet årlig gjennomføres to møter hvor blant annet nasjonale trusselvurderinger og objektlistene gjennomgås, drøftes og revideres. Forumet skal også gjennomgå dagsaktuelle saker. Drøfting og samarbeid knyttet til regionale trusselvurderinger, ROS-analyser, planverk og øvelser er også saker som kan tas opp i forumet (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2015., Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2014). Forumet gjør det lettere for aktører som håndterer gradert informasjon å kommunisere med hverandre. Politiet nevner at de oppfatter forumet som “[...] veldig fruktbart [...]” og som et forhold som har styrket samarbeidet med HV-11.

Øvelser og øvingsplanlegging

Fylkesmannen er gjennom Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks pålagt å delta i planleggingen og gjennomføringen av regionale og nasjonale øvelser i fylket. De skal også gi veiledning i gjennomføring av øvelser for kommunene, samt ta initiativ til øvelser for eget embete, fylkesberedskapsrådet og kommuner for å sikre effektiv samordning ved uønskede hendelser (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015).

Fylkesmannen i Møre og Romsdal tilbyr øvelser for en fjerdedel av kommunene sine hvert år. Dette er normalt table-top øvelser hvor Fylkesmannen sender ut et øvingskonsept som innebærer at kommunene sitter alene og øver med egen kriseledelse, mens det legges opp til telefonmøter i løpet av øvelsen. Dette fremstiller informantene som en effektiv måte å få øvd mange, i tillegg til at det er “[...]nyttig for kommunen å sitte alene å drøfte problemstillingen uten å bli sett i kortene”. Også Fylkesmannen i Sogn og Fjordane forklarer at de ofte benytter seg av table top-øvelser og slår fast at aktørene synes denne måten å øve på er veldig hensiktsmessig. De viser til at denne måten å øve på, særlig for aktører som er vant med feltøvelser, kan reise helt andre problemstillinger og diskusjoner. Informantene nevner likevel også at det kan være hensiktsmessig med en blanding hvor man også øver i felt.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har vært pådriver for andre typer øvelser hvor flere aktører har deltatt. I denne sammenheng trekker informantene frem øvelse Åknes 2016, hvor Fylkesmannen sammen med NVE, politiet med flere var pådrivere. Dette var en diskusjonsbasert samvirkeøvelse som omhandlet skredfaren knyttet til fjellpartiet Åknes.

Tilsvarende viser informantene fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til at de ved noen tilfeller har vært tungt involvert i større sivil-militære øvelser med vekt på sivile scenarioer, blant annet under øvelse Mørejarl.

Foruten om øvelser politiet gjennomfører for seg selv, er de også involvert i øvelsesaktiviteten for øvrig i fylket, blant annet var politiet deltakende i øvelsen Åkenes i 2016. I tillegg gjennomføres årlig øvelsen Gemini som er en samvirkeøvelse mellom Forsvaret, politiet og sivile virksomheter hvor det øves på maritim kontraterror. Informantene i politiet nevnte videre at det også eksisterer et regionalt øvingsutvalg. Øvingsutvalget skal stå for planlegging av øvelser og gjennomføring av evalueringer og oppfølging i etterkant. Utvalget skal legge til rette for et samarbeid for drift og iverksettelse av øvelsene, samt opprettelsen av en felles spillstab for alle deltakende aktører. Øvingsutvalget skal også legge til rette for planleggingen av nye øvelser med utgangspunkt i tidligere øvelser, dermed åpnes det for en dialog mellom aktørene allerede i planleggingsfasen. Hva angår øvelser hvor politiet og HV-11 trener sammen, er det primært knyttet til objektsikring og samspillet som kreves i slike oppdrag. Utover dette forklarte informantene fra politiet at det i liten grad foregår øvelser i fellesskap. Det er først og fremst ved reelle hendelser at HV-11 og politiet har kontakt.

I øvingsutvalget i Møre og Romsdal er også HV-11 representert og har et fast medlem tilstede. HV-11 var også med under øvelse Åknes i 2016, til tross for at øvelsens scenario ikke faller under Heimevernets primæroppdrag. HV-11 sitt territorielle ansvar for Møre og Romsdal og deler av Sogn og Fjordane medfører at det eksisterer et behov for å utarbeide øvelser med fokus på å trene på HV-11s primæroppdrag knyttet til krigsaspektet. Gjennom en årrekke har øvelse Mørejarl vært en øvelse med et slikt fokus. Mørejarløvelsene har foruten å hatt et krigsscenario, også involvert et krisescenario som har gjort det mulig å involvere politiet, Fylkesmannen og andre relevante sivile aktører i øvelsene. Informantene fra HV-11 påpekte at det er et tett samarbeid mellom HV-11 og Fylkesmennene i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane hva angår planleggingen og gjennomføringen av slike øvelser, og viste til den kommende NATO-øvelsen "Trident Juncture" hvor det har vært utstrakt samarbeid og møter med både fylkesberedskapsrådet, politiet og andre aktører som er involvert i. I forbindelse med øvelser av en større karakter, er det også opprettet en skjønnsnemnd. Fylkesmannen er ansvarlig for nemda, men HV-11 har og en aksje i den. Nemda skal vurdere skader på eksempelvis vei og dyrket mark der militære styrker har beveget seg.

Samvirkeøvelsen Åknes 2016

Øvelse Åknes ble avholdt 5. September 2016 i Geiranger (Fylkesmannen i Møre og Romsdal, 2016). Utgangspunktet for øvelsen var en naturhendelse med økt fare for fjellskred fra Åkneset. Bakgrunnen for øvelsen var nye revisjoner av overordnet planverk som det var nødvendig å kvalitetssikre opp mot aktørenes lokale planverk. Øvelsen hadde til hensikt å øve samhandling, informasjonshåndtering, kontaktveger og samarbeidsformer mellom aktørene i tillegg til å synliggjøre utfordringer som kan oppstå ved bevegelser i fjellpartiet som fører til økt skredfare.

Øvelsen ble gjennomført som en table top-øvelse. I følge Fylkesmannen i Møre og Romsdal deltok over 50 aktører og 200 deltakere. Disse var plassert i samme rom og fordelt på 20 bord. Deltakerne som stilte med egen kriseledelse hadde egne bord, mens de andre aktørene ble samlet rundt sektorvise bord. Politiet og Fylkesmannen satt på hver sine bord, mens HV-11 delte bord med Sivilforsvaret, Røde Kors og biskopen i Møre og Romsdal.

Det overordnede målet med øvelsen var å synliggjøre de utfordringene som kan oppstå ved økt bevegelse i det ustabile fjellpartiet ved Åkneset. Videre ble det spesifisert fire øvingsmål:

1. Øvingen skal øke evnen til samhandling hos hver aktør og mellom ulike aktører ved et fjellskred fra Åkneset.
2. Øvingen skal videreutvikle den samlede beredskapen knyttet til et fjellskred fra Åkneset gjennom å avdekke og korrigere eventuelle feil og mangler i planverk og rutiner.
3. Øvelsen skal gi aktørene økt rolleforståelse. Både knyttet til egne ansvar og roller og hva de andre aktørene sine ansvar og roller er i håndteringen av et skred fra Åkneset.
4. Teste om Crisis Information Management-installasjonen (CIM) "store fjellskred" fungerer som verktøy for felleslogg.

Videre skulle ble det fremstilt overordnede problemstillinger knyttet til:

1. Strategisk ledelse
2. Ansvar og rolleavklaring
3. Samordning og koordinering
4. Informasjonsberedskap
5. Risikokommunikasjon/krisekommunikasjon
6. Varsling og rapportering
7. Fullmakter og budsjett

Deltakerne skulle drøfte meldinger og innspill som ble gitt og på bakgrunn av dette sette i verk tiltak som skulle loggføres og deles med andre relevante deltakere. Det var lagt opp til og forventet at det skulle kommuniseres på tvers av bordene. Denne kommunikasjonen skulle være basert på hvem aktørene ville kontaktet under en reell hendelse. Høgskulen i Volda var også med på øvelsen og bidro med intervjuer og medieoppslag underveis.

I forbindelse med denne øvelsen forklarte informantene fra politiet at øvelsen var nyttig for å avklare forventninger for hvem som har ansvar for hva ved fjellskred. Informanter fra HV-11 så også nytten av dette og presiserte at: “[...]Det var vel kanskje der vi fikk avdekket mest av at de ikke har noen klar idé eller klar plan på hvordan de kan bruke oss[...]”. Videre nevner informanten at dette kan skyldes [...]litt mangelfull kunnskap om hva vi kan brukes til og hvordan vi, eller hvilke kapasiteter og hva vi innehar av ressurser”, “[...]men vi kom med mange innspill, og forhåpentligvis har de tatt med seg noe av det i planleggingen”.

Evaluering og erfaringsdeling

Evaluering og erfaringsdeling var et gjentakende tema som kom opp i forbindelse med øvelser og reelle hendelser. Fylkesmannen i Møre og Romsdal forklarte hvordan evalueringen foregikk i etterkant av øvelse Åknes. Ved hvert bord satt én evaluator fra DSB og tok notater underveis. Dette ble senere sammenstilt og hovedfunnene ble trukket ut. Ut i fra dette ble det utarbeidet en evalueringsrapport i samarbeid mellom Fylkesmannen, planleggingsgruppen og kontrollørene. Når evalueringsrapporten var ferdigstilt ble den sendt på høring til alle deltakende aktører for godkjenning. Det ble også gjennomført en kort oppsummering på slutten av øvelsen i tillegg til at det ble sendt ut et spørreskjema til deltakerne.

Informantene fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane fortalte at de har utviklet en tradisjon for å ta initiativ til evalueringer i etterkant av større øvelser. Fokuset for disse evalueringene er hva som gikk bra, og hva som gikk mindre bra på samvirkebiten. De enkelte aktørenes egne erfaringer og problemstillinger er mindre interessante i en slik felles evaluering. Det ble poengtert at hovedfokuset med slike evalueringer må være å lære av både feil og det som gikk bra, og at dette er en viktig del av å utvikle samvirke.

Informantene fra HV-11 viste også til at det er faste rutiner knyttet til å samles for en felles oppsummering og evaluering i etterkant av øvelser hvor alle involverte aktører kan komme med sin oppsummering. Også i etterkant av reelle hendelser hvor HV-11 har bistått påpekte informantene at det gjennomføres evalueringer. Blant annet etter leteaksjonen på Aksla gjennomførte politiet evaluering og debriefing av mannskapene som hadde deltatt. Det ble også

noen uker i etterkant gjennomført et evalueringsmøte av Høgskolen i Ålesund som endte i en skriftlig rapport som blant annet identifiserte og beskrev relevante utfordringer.

Informantene fra politiet nevnte at evaluering i etterkant av søk og redningsoppdrag, også er formalisert gjennom Search and Rescue-rapporter (SAR-rapport) hvor deltakende aktører får skrivetilgang. I dette systemet kan aktørene melde inn eventuelle behov for diskusjon vedrørende problemstillinger eller lignende som har oppstått under oppdragsløsningen. Videre ble igjen øvingsutvalget nevnt som en viktig arena for evaluering og erfaringsdeling. Ved øvelser hvor politiet øver med flere aktører, eksempelvis HV-11, utarbeides det hovedmål for alle deltakende aktører som måles og evalueres i fellesskap i etterkant.

5.2.2 Uformelle samvirkeformer

Det uformelle i det formelle

Mye av kontakten mellom aktørene foregår under formelle rammer og spesielt knyttet til den faste møtevirksomheten i fylkesberedskapsrådet og regionalt tryggingsforum. En av informantene hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal pekte likevel på at det også er et uformelt aspekt ved den formelle møtevirksomheten. Her ble det trukket frem at det foregår en nettverks- og relasjonsbygging som fører til at avstanden mellom aktørene blir mindre jo oftere de møtes, og at aktørene dermed får bedre kjennskap til hverandre. Kontakten mellom Fylkesmannen i Møre og Romsdal og HV-11 er likevel noe begrenset. Informantene forklarte at dette skyldtes ulikhetene mellom organisasjonene, eksempelvis vil det være mer naturlig for aktører med en mer operativ tilnærming til samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid å møtes og trene sammen. Informantene fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal fortalte blant annet at: “Vi er jo ikke noen aktører à la politiet som skal på skytetrening eller noe, vi er jo ganske sivile[...]”. Informantene påpekte derfor at kontakten mellom Fylkesmannen og HV-11 i større grad er rettet mot strategiske og planmessige forhold.

I tilknytning til planverket vedrørende Åkneset nevnte politiet at det har vært mange møter frem og tilbake for å få dette på plass, og at det er en kontinuerlig prosess som krever jevnlig kontakt og dialog på en ukentlig basis. Det samme nevnte informantene fra HV-11 hva gjelder øvelsesplanlegging og særlig i forbindelse med NATO-øvelsen Trident Juncture som gjennomføres senhøsten 2018. I forbindelse med denne øvelsen har HV-11 ukentlig kontakt med representanter fra politiet og Statens vegvesen. Tilsvarende har HV-11 jevnlig kontakt med politiet tilknyttet avklaringer vedrørende objektsikring.

Som en følge av områdesjefene i HV-11 sitt behov for en forventningsavklaring mellom aktørene, har politiet iverksatt et årlig møte med HV-11s områdesjefer. Dette årlige møtet har fokus på forhold knyttet til et operativt nivå, og bidrar til at områdesjefene får en forståelse av hva politiet forventer ved en eventuell bistandsanmodning. Samtidig får politiet et bedre innsyn i områdesjefenes ressurser hva angår personell og utstyr. Det ble påpekt at denne møtearenaen bidrar til en uformell kontakt og nettverksbygging.

Nettverksbygging

I samtaler med informantene kom det ved flere anledninger frem at det å skape relasjoner med hverandre er en vesentlig del av det å samvirke. Særlig ett forhold ble trukket frem av informantene som et eksempel på relasjonsbygging mellom politiet og HV-11. En informant fra HV-11 fortalte at ved tilfeller hvor politiet ønsker å øve, men kanskje ikke har tilgang på skytebaner eller egnede områder, har de tatt kontakt med HV-11 for å benytte HV-11 sine forlegnings-, trenings- og øvingsareal. Under vårt besøk på Setnesmoen leir var vi selv vitne til at politiet ved to tilfeller over en periode på to uker var på leiren og drev egen kurs- og møtevirksomhet. Det kom også i samtaler med informanter fra HV-11 frem at de i nyere tid har invitert politiet til å i større grad benytte seg av fasilitetene som HV-11 besitter. Distriktssjefen ved HV-11 fortalte i en samtale at han ved en uformell anledning med politimesteren i Møre og Romsdal hadde tilbudt politiet å benytte fasilitetene på Setnesmoen til samme leiepris som internt i Forsvaret, og at politiet etter dette i større grad har benyttet fasilitetene på Setnesmoen.

Informantene i politiet understreket at det alltid har vært et samarbeid mellom politiet og HV-11, og at de har benyttet Setnesmoen til kurs- og møtevirksomhet da disse fasilitetene er spesielt godt egnet til det politiet trener på. Dette konstaterte de at har fungert veldig bra og at er noe som bidrar til et bedre samvirke. Informantene fra politiet nevnte igjen begrepet 'beredskapsfamilien' og at all relasjonsbygging er sentralt for at samvirke skal fungere og påpeker at "skal man kunne samarbeide godt, må man jo kjenne litt til de". Informantene fra HV-11 understreker at de her "[...] har et veldig uformelt samvirke [...]. Vi har noe vi kan tilby de, så de kan opprettholde en beredskap, og da får vi en relasjon". De fortalte videre at man på denne måten blir kjent med folk på kveldstid, og at dette styrker kontakten mellom HV-11 og politiet.

Kjennskap til hverandres ressurser og kapasiteter

Flere av informantene nevnte at en vesentlig faktor i samvirke er å kjenne til hverandre. Å kjenne hverandre innebærer også å ha kunnskap om hvilke ressurser og kapasiteter de andre aktørene besitter.

På spørsmål om hvilke ressurser og kapasiteter informantene tenker at HV-11 besitter som kan benyttes ved bistand pekte informantene fra fylkesmennene på ressursene HV-11 har i form av personell og kapasiteten til å mobilisere mye personell på kort varsel. Informantene viste også til en ressurs i form av den kompetansen og lokalkunnskapen personellet innehar, og viste til HV-11s bistand under ekstremværet Dagmar.

Informantene fra politiet trekker frem personellressursen HV-11 utgjør som viktig. Særlig ble det understreket at det er “[...]voksne kvinner og menn [...] som tilhører en militær organisasjon som har et profesjonelt preg over seg”. Dette trekker de frem som en fordel når de har behov for å sette sammen ressurser ved en eventuell innsats. HV-11s evne til å opptre som en avdeling kan være med på å lette arbeidet til politiet da de i mindre grad trenger instruksjoner for å være i stand til å løse oppdraget. Det ble også pekt på at det kan være lettere å benytte seg av en slik profesjonell avdeling når operasjonsforholdene er av en slik art at de kan inneholde sterke inntrykk som man i noen tilfeller ønsker å skjerme andre sivile aktører for. Ytterligere ressurser som ble nevnt er diverse materiell og utstyr som kan benyttes ved store hendelser, som for eksempel ved ras fra Åkneset. I denne sammenheng nevnte også informantene at HV-11 har en ressurs i form av blant annet transportmidler som kan bistå i evakueringen, forlegningsmuligheter og annet provisorisk materiell.

En informant fra HV-11 fastslår at:

“Gjennom den uformelle kontakten så er kanskje da også muligheten for å kunne utveksle erfaringer og kunnskap om hverandres etat til stede[...] Så det er kjempeviktig å kanskje kunne møtes litt mer uformelt for å egentlig bare ‘brushe’ opp kunnskapen om hverandre.”

Fra HV-11 sitt ståsted er kjennskapen til de andre aktørene i totalforsvaret i stor grad styrt av primæroppgaven knyttet til et krigsaspekt. I den sammenheng nevnte informantene at de i stor grad er opptatt av den beredskapen sivile aktører besitter som er relevant for å kunne operere i et krigsscenario: “Det kan være kritisk infrastruktur, og det kan være ressurser i form av olje- og gassforsyning. Vi er avhengig av at strømmen fungerer også videre”. For HV-11 sin rolle som en bistandsaktør til det sivile ble det på spørsmål om hvordan HV-11 selv tror de blir

oppfattet som en ressurs fortalt at “[...] Jeg (mener) at HV-11 blir oppfattet som en reell og god ressurs i de aller fleste sammenhenger”.

På spørsmål om hvilke ressurser og kapasiteter HV-11 anser som de viktigste for sivile aktører kom det frem at personell blir ansett som kanskje den viktigste. Her ble det utdypet at et utrustet, organisert og ledet personell som er i stand til å ta vare på seg selv er en stor fordel. I tillegg ble det nevnt at personellet besitter lokalkunnskap og generelt stor kompetanse innen sivile fagfelt. I en rapport fra områdesjef i Firda Heimevernsområde etter ekstremværet Dagmar ble det påpekt at: “Vi har lokalkjente mannskapar i kvart bygdelag, dette er avgjerande i ein slik operasjon. Vi veit kven som bor kvar, og dermed kan vi lettare gjere oss opp ei formeining om kva type støtte dei treng.” (HV-11210, 2012, s. 2). Tilsvarende nevnte en av informantene fra HV-11 at soldater fra lokale heimevernsområder i forbindelse med opprydningsarbeidet etter uværet var ute med motorsag for å rydde langs kraftlinjene. Dette ble i etterkant kritisert da dette ikke er innenfor primæroppgaven og at Heimevernet ikke utdanner soldater i bruk av motorsag. En av informantene forklarte at det som ikke ble tatt med i betraktningen, var at disse soldatene var skogsarbeidere i sine sivile yrker.

Informantene pekte også på andre kapasiteter de innehar som kan være relevant for de sivile og nevnte blant annet sanitets- og sambandsressurser. Forlegningsmuligheter ble også fortalt at har blitt etterspurt ved flere anledninger, men dette anser de ikke som å være blant de viktigste ressursene de besitter. En informant fortalte også at de ved noen tilfeller har bistått politiet med utlån av lysforsterkningsutstyr, noe politiet selv ikke innehar.

5.3 Roller og ansvarsforhold

5.3.1 Sivile aktørers forståelse av HV-11s roller og ansvarsforhold

“[...]Jeget ansvar og rolle har man som regel ganske god kontroll på, men hva er *ditt* ansvar og *din* rolle[...]

I samtaler med informantene fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane om hva de tenker er HV-11 sin rolle og ansvar ved bistand til sivilsamfunnet, ble det tydelig at alle aktørene hadde en klar tanke om hvor terskelen ligger for å be om bistand. Det ble påpekt at det er en utfordring å skulle bruke HV-11 til sivile oppgaver og at det ikke er noe man gjør med letthet og sa videre at “[...]Det skal man kanskje ikke heller, men ressursene er der, når det virkelig kniper om. Men så skal man ikke bruke det før det virkelig kniper om.” Fylkesmannen i Sogn og Fjordane understreket at “Vi (må) huske at Heimevernet vil jo bare være en leverandør av støtteressurser[...].” De var likevel tydelige på at HV-11 anses som en viktig

ressurs i kriser, og viste til HV-11s støtte under blant annet Dagmar. Tilsvarende påpekte informantene fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal at “[...] ganske mange andre ressurser (skal) være uttømt før de (HV-11) blir aktuelle å sette inn” og at Sivilforsvaret vil være den ressursen man benytter først. En av informantene fortalte: “[...]Det er litt sånn at man vil bruke egne ressurser før man kaller på andre ressurser.” Informantene forklarte likevel at HV-11 har gitt uttrykk for at de er klare til å stille med mannskaper eller andre ressurser om nødvendig. Til tross for at HV-11s primæroppgave ikke er å håndtere hendelser som skjer i fredstid, så viste informantene til at HV-11 alltid er med i møtene i fylkesberedskapsrådet og at de er å anse som en viktig støtteressurs. I denne sammenheng ble viktigheten av å holde ved like og informere om hvilke ressurser de faktisk har påpekt, og det ble vist til at denne informasjonen ofte deles gjennom formelle møtearenaer som eksempelvis fylkesberedskapsrådet.

Informantene fra politiet påpekte at HV-11 er en samvirkeaktør som kan bistå med nyttige ressurser i form av personell- og materiellressurser ved en eventuell hendelse. For politiet, som er ansvarlig for krisehåndteringen ved en hendelse, ble det også vist til at det er viktig at man har en samvirkeaktør i den andre enden som hurtig kan svare og bistå politiet der det er behov og som bidrar med sine ressurser på en best mulig måte for fellesskapet i samfunnet. Informantene fortalte også at HV-11 er en viktig aktør i forbindelse med planlegging og treninger.

5.3.2 HV-11s forståelse av egen rolle og ansvarsforhold

Også informantene fra HV-11 var tydelige på at de sivile ressursene i utgangspunktet skal være uttømt eller utilstrekkelige før sivile aktører ber om bistand fra Forsvaret og pekte videre på at det primært er politiet som ber om bistand og som styrer ressursene. Når forsvarets bistand til det sivile samfunn ble omtalt, viste informantene fra HV-11 til viktigheten av at de sivile aktørene har kjennskap til hvilke ressurser de kan bistå med. Her ble det trukket frem et eksempel fra øvelse Åknes i 2016, hvor HV-11s generelle inntrykk var at man ikke så noen konkrete planer for bruk av Forsvaret. Informanten utdypet dette med at det kan skyldes mangelfull kunnskap om hva Forsvaret kan brukes til, samt hvilke ressurser og kapasiteter de besitter. Det ble likevel vist til at gjensidig informasjonsutveksling i nyere tid har medført en kunnskapsøkning om hverandres ressurser, kapasiteter, roller og ansvar.

En av informantene i HV-11 understreket at de ikke nødvendigvis sitter på mye spesialkapasiteter, men at de likevel er Forsvarets representant i Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane. Informantene forklarte at dette gjør HV-11 til et bindeledd mellom sivile aktører og

Forsvaret totalt, noe som innebærer at HV-11 kan videreformidle kapasitetsbehov ved forskjellige hendelser.

Sivile hendelser skal i utgangspunktet ikke være dimensjonerende for HV-11 og likeledes forteller en av informantene at det å trene på for eksempel redningsaksjoner ikke skal være en prioritet. Det ble forklart at det ikke i noen særlig grad fra HV-11 sin side blir trent eller øvd på å bistå ved ulykker, naturkatastrofer og lignende. HV-11 trener i utgangspunktet på hendelser som omfatter primæroppgaven deres i krig, og på bistand av en mer militær art, som eksempelvis forebygging, bekjempelse, ettersøking og pågripelse. Informantene forklarte likevel at de så viktigheten av bistanden rettet mot ulykker, naturkatastrofer, søk og redning og lignende, og påpekte at lokalbefolkningen kanskje i større grad verdsetter denne typen bistand. En av informantene hevdet blant annet at “[...]det er derfor HV står så sterkt, fordi vi bidrar til lokalsamfunnet”. Informantene pekte videre på at denne typen bistand i større grad har blitt nedtonet i nyere tid, og at dette i større grad er noe politi og sivile myndigheter skal bedrive. Likevel fortalte informantene at det ved ulike øvelser og ved reelle hendelser at man fra egen organisasjon er veldig frempå og tilbyr seg å bistå. Her ble det vist til et eksempel ved en leteaksjon hvor områdesjefen var på tilbudssiden og tilbudte støtte “før politimesteren har rukket å tenke tanken (om bistandsanmodning)”. Informantene fortalte at de verdsatte denne typen initiativ, men understreket også at “noen ganger så kanskje man skal vente litt, det koster penger”.

At HV-11 ofte har vært på tilbudssiden forklarte en av informantene med at man kanskje har hatt et ønske om å være synlige og promotere seg selv, særlig i forbindelse med at HV-11 i perioder har vært nedleggingstruet. På den andre siden påpekes det også at de som ber om bistand må følge prinsippet om å uttømme sivile ressurser før de anmoder HV-11 om bistand og utdyper dette med at det for noen kan være veldig enkelt å ringe til HV-11 før for eksempel Sivilforsvaret, fordi de vet at HV-11 stiller opp.

5.4 utfordringer i det sivil-militære samvirket

Til tross for at informantene i stor grad mener samvirket i regionen fungerer godt, kom det likevel frem noen utfordringer knyttet til samvirke mellom de sivile og militære aktørene.

Organisasjonsendringer

I nyere tid har det vært en del omorganiseringer, særlig i forbindelse med nærpolitireformen. Informantene hos Fylkesmannen i Møre og Romsdal fortalte at slike omorganiseringer “endrer grenser hos ikke bare én aktør, men hos mange samarbeidskonstellasjoner samtidig. Det tror jeg kommer til å skape utfordringer en periode”. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane viste også til at Fylkesmannen, politiet, Sivilforsvaret og til dels Heimevernet er inne i organisasjonsendringer hvor kjente strukturer blir brutt opp, og hvor kjente og godt innarbeidede samarbeidsordninger brytes opp og må etableres på nytt. Videre forklarte informantene at slike endringer innebærer at man må venne seg til nye måter å jobbe på, man må bli kjent på nytt og man må igjen uttrykke gjensidige forventninger for å sikre at samvirket skal opprettholdes. Informantene fra HV-11 forklarte også at det eksisterer utfordringer knyttet til omorganiseringer i forbindelse med planlagte øvelser med politiet. Disse omorganiseringer har ført til at minst to øvelser hvor det var planlagt at politiet skulle delta har blitt avlyst.

Begrensede ressurser

Videre ble det trukket frem at det også kan være en utfordring at det ofte er lite folk fra politiet som er med å planlegge treninger og øvelser. I tillegg ble det nevnt at når først politiet deltok, hadde de kun mulighet innenfor et begrenset tidsrom hvor det også kunne være en risiko for at de måtte avbryte og forlate øvelsen dersom det oppstod en skarp hendelse som krevde at de måtte rykke ut. Økonomi ble også nevnt som en utfordring i forbindelse med øvelser. Her ble det vist til at politiet ofte ikke har mulighet til å delta på øvelser over lengre tid på grunn av kostnadene dette medfører. Dette innebærer at de kun kan delta innenfor normal arbeidstid. Dette ble av informantene fra HV-11 opplevd som en barriere som begrenser muligheten til å styrke samvirket.

Utilstrekkelig erfaringsdeling

Evaluering og erfaringsdeling ble av flere informanter trukket frem som en viktig del av samvirke, og det generelle inntrykket informantene uttrykker er at dette er noe som fungerer bra. Likevel blir det pekt på noen utfordringer, særlig knyttet til det å ta med seg læringspunkter i etterkant av øvelser, treninger og reelle hendelser, og at man ikke bare gjennomfører evalueringer internt, men også deler det med de andre aktørene.

Informantene fra HV-11 fortalte blant annet at evaluering og rapportering har en tendens til å bli noe som i størst grad skjer internt i organisasjonen og at de “har litt å hente” hva angår å ta for eksempel politiet med i evalueringen der de har deltatt på aktiviteter.

Det å ta time-outs og å gi tilbakemeldinger under og rett i etterkant av øvelser var noe informantene påpekte at man var flinke på, men at evalueringen av de litt større punktene ofte ble forsømt. En av informantene fortalte at: “[...]det stopper ofte opp på litt sånn «hot washup» i etterkant. For de som har vært med blir det en form for erfaring, men det blir ofte i hodet på de som har vært med på aktiviteten”. Videre ble det påpekt at de som er med på hendelsen gjerne i etterkant skriver evalueringsrapporter, men at det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt disse rapportene fører til endringer i planverk, prosedyrebeskrivelser og tiltak, og om hvorvidt disse rapportene blir delt utenfor organisasjonen. En annen informant fastslo i denne sammenheng at å “[...]dele et papir med en erfaring gir lite styrke og lite samvirke, men setter en gjeng seg ned og snakker sammen kan det nok være med å styrke samvirke”.

Informantene fra politiet understreket også at det er en tendens til at evalueringer i etterkant av øvelser primært gjøres internt, men forklarte likevel at man samarbeider om å planlegge, drifte og iverksette øvelsene. Det ble også vist til et eksempel vedrørende objektplaner i forbindelse med objektsikring hvor Forsvaret og politiet har et overlappende ansvar. Informantene fortalte at de ikke har et særlig nært forhold til det planverket HV-11 har vedrørende objektene, men siden begge aktører ofte har de samme ressursbehov i slike saker, mente informantene at det hadde vært en fordel å benytte samme mal for planverkene.

Ulike mandater og prioriteringer

Et forhold som gjentatte ganger ble nevnt av informantene er knyttet til de ulike prioriteringene og mandatene de sivile og militære aktørene må forholde seg til. Særlig ble det blant informantene fra fylkesmennene forklart at de militære oppgavene ofte kan være ukjente og utfordrende å forholde seg til. I forbindelse med de scenarioene hvor alle parter har kjennskap til trusselen og vet hva som kreves for å håndtere den, som for eksempel ekstremvær, påpekte informantene at samvirke kanskje vil være enklere. Derimot når man beveger seg over i gråsonene og man i større grad må forholde seg til hva som er Forsvaret og HV-11 sine oppgaver, blir det for de sivile aktørene et mer ukjent terreng hvor ikke alle aktørene vil ha like god kjennskap til problemstillingene. Informantene hos Fylkesmennene pekte blant annet på at samvirke i den andre enden av krisespekteret har vært et tema som man ikke i stor grad har øvd eller trent på. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane utdypet utfordringene knyttet til å operere i

gråsonene ved at det i et slikt scenario vil innebære at det blir en endring i rollefordelingen, hvor HV-11 vil ha en helt annen rolle enn kun å være en støtteressurs. Dette påpekte de ville kreve en helt annen tilnærming til hvordan man samvirker mellom sivile og militære, og hvor det er HV-11 som vil styre ressursene og være ansvarlig for krisehåndteringen.

Informantene fra HV-11 viste også til utfordringer knyttet til samvirke i den andre enden av krisespekteret. En av informantene belyste skillet som eksisterer mellom prioriteringer og fokus hos en del av de sivile aktørene i motsetning til de militære, og fortalte: “Vi lever jo i denne verdenen her, det gjør ikke de, det er en sånn bisak for de i utgangspunktet[...]”. En av informantene viste til at det er et skille i samvirket med utgangspunkt i hvem som er ledende og hvem som er støttende etat. Informanten forklarte utfordringene det sivile har hatt til samvirke i scenarier hvor Forsvaret er ledende etat med en “[...]tankegang om at det aldri skal komme noe fra øst[...]” og at:

“[...] man (har) gått i en sånn dvalemodus så lenge at mye av historikken er glemt, også skal man begynne å børste støv av gamle planer og slikt, og da er det nye folk som sitter i lederposisjoner som på en måte må bruke litt tid på å få dette her opp igjen.”

Informanten fortalte likevel at det har vært en bedring på fylkesnivået ved at man i nyere tid har fått et økt fokus på denne problematikken. Det ble pekt på at det i disse dager gjøres arbeid med å blant annet utarbeide et nytt rekvireringssystem for sivile ressurser som kan benyttes av Forsvaret. I tillegg har vedlikehold og kontroll av tilfluktsrom fått økt oppmerksomhet.

Kommunikasjon og kjennskap til hverandre

Flere av informantene pekte på utfordringer knyttet til kommunikasjon og kunnskap om hverandres organisasjoner. Informantene fra HV-11 mente at kunnskap om Forsvaret ute i det sivile var varierende. Dette viste seg ifølge informantene ved bistandsanmodninger som ble omtalt som lite konkrete, noe som gjør det utfordrende å vite konkret hva som etterspørres. Samtidig forklarte en av informantene at dette ansvaret kanskje også ligger litt hos HV-11 selv og fortalte videre at de kan bli bedre til å informere ut til det sivile om hva de sitter på av ressurser. I tillegg erkjente informantene at de kan bli flinkere til å se hvilke muligheter og ressurser som ligger hos de sivile aktørene. Det ble presisert at en slik kjennskap kan bidra til at man oppnår en felles situasjonsforståelse og på denne måten også et bedre samvirke.

Særlig i samvirket mellom fylkesmennene og HV-11 pekte informantene på det å skulle kommunisere gradert informasjon som en utfordring. Som nevnt ble det av informantene forklart at det er en utfordring knyttet til det å samvirke i den andre enden av krisespekteret.

Her ble det å skulle skape et felles situasjonsbilde sett på som en stor utfordring på grunn av graderingsnivået på informasjonen som distribueres til de ulike aktørene. Videre pekte informantene fra HV-11 på at det for de sivile aktørene kan være utfordrende å tolke situasjonen på grunn av begrensninger i hvilken informasjon som er tilgjengelig. For HV-11 er det tilsvarende utfordrende å ikke kunne dele fullstendig informasjon med sivile aktører. For fylkesmennene, politiet og HV-11 ble dette likevel sett på som et mindre problem siden det her er etablert elektroniske kommunikasjonsplattformer som gjør det mulig å kommunisere gradert informasjon. Informantene påpekte likevel at det fortsatt er et behov for å øve på å bruke disse plattformene for å kunne utnytte verktøyenes potensiale.

6. Diskusjon

I dette kapitlet vil teorien som ble presentert i kapittel 3 bli satt i sammenheng med funnene fra empirien som ble presentert i kapittel 5. Drøftingen deles inn etter forskningsspørsmålene og vil til slutt danne grunnlaget for å svare på problemstillingen “Hvordan fungerer samvirke mellom Heimevernsdistrikt 11 og sivile aktører” som vil bli besvart i oppgavens siste del, konklusjonen.

6.1 Samvirkebegrepet

I dette delkapitlet vil vi drøfte den enkelte aktørs forståelse av begrepet samvirke og hvorvidt disse forståelsene samsvarer med hverandre. Forståelsen av samvirkebegrepet synes i stor grad å være lik mellom samtlige aktører. Empirikapitlet viser at kommunikasjon, kjennskap til hverandre, tillit, og felles situasjonsforståelse er viktige elementer i aktørenes forståelse av begrepet samvirke.

Hvordan forstår aktørene begrepet?

Aktørenes forståelse av samvirkebegrepet omfatter mange elementer. Et av disse er personlig kjennskap som bygger på tillitsforhold mellom beredskapsaktørene (Berlin & Carlström, 2009). Dette samsvarer med funn i empirien. Det er tydelig at informantenes forståelse av begrepet samvirke innebærer en mellommenneskelig dimensjon. Gjennom intervjuene blir kjennskap til hverandre trukket frem som viktig for å kunne legge til rette for effektiv kommunikasjon og kjennskap til andres ressurser. Videre viser empirien at denne kjennskapen bygger på at individene stoler på hverandre, er trygge på hverandre og har tillit til hverandre.

Kommunikasjon handler om å overføre og utveksle informasjon og kunnskap mellom beredskapsaktører og henger tett sammen med tillit og kjennskap til hverandre (Kristiansen et.al, 2017). Av empirien fremkommer det at aktørene vektlegger å ha kjennskap til egne og andres ressurser og at dette blir formidlet på tvers av aktørene. Tilsvarende ble det i Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sin rapport etter ekstremværet Dagmar i 2011 påpekt at å ha oversikt over de ressurser som den enkelte aktør kan stille med, var viktig for et godt samspill mellom ansvarlige etater og bistands- og forsterkningsressurser. Dermed ble viktigheten av at den enkelte aktør evner å formidle kunnskap om disse ressursene en avgjørende faktor. Engen et.al (2016) peker på at kommunikasjon er avgjørende for samvirke. I empirien fremkommer det at aktørene er omforente om at forhold som å ha en dialog og å snakke sammen både før og under en krise er viktige elementer for å oppnå et samvirke. Empirien viser også at dette oppfattes som avgjørende for andre forhold som kommer frem som viktige elementer i

forståelsen av begrepet. Blant annet kommer det frem av intervjuene at en direkte dialog mellom aktørene anses som en avgjørende faktor for å kunne skape en felles forståelse.

Nødvendigheten av at aktørene har en omforent forståelse av den gjeldende situasjonen blir i empirien trukket frem som en sentral del av samvirke. Dette er noe som også påpekes av Luukkala et.al (2013). Gjennom aktørenes erfaringer knyttet til håndteringen av ekstremværet Dagmar og den pågående trusselen fra fjellpartiet Mannen kommer viktigheten av en felles situasjonsforståelse særlig frem. Ved slike komplekse utfordringer som krever en omfattende og koordinert respons, kan manglende felles situasjonsforståelse være til hinder for et effektivt samvirke, og få konsekvenser for måloppnåelsen i krisehåndteringen (Luukkala et.al, 2013). Dette tydeliggjøres av aktørenes fokus på at det både i før-, akutt og etterkrisefasen er viktig med felles planverk og en felles problemstilling. Dette bidrar til å skape et felles eierskap til risikoen, og dermed også en felles situasjonsforståelse.

Til tross for at aktørenes forståelse av samvirkebegrepet i stor grad ser ut til å være omforent, ser den likevel ut til å være preget av deres primære virksomhet og formål. Dette viser seg blant annet gjennom den koblingen fylkesmennene trekker mellom begrepene samordning og samvirke. En naturlig forklaring på denne koblingen kan være at fylkesmennene i stor grad er styrt av samfunnsikkerhetsinstruksen. I likhet med begrepene samarbeid og samhandling, som i mange tilfeller kan oppleves å være overlappende med samvirkebegrepet, synes også samvirke og samordning i empirien å fremstå som tvetydige begreper som tillegges mer eller mindre tilsvarende meningsinnhold. Fylkesmennene synes likevel å ha en forståelse av at det eksisterer et skille mellom begrepene. Samordning synes å bli forstått som noe som skal legge til rette for samvirke gjennom å skape arenaer hvor aktørene kan snakke sammen.

Det kan derfor hevdes at aktørenes roller også vil ha en betydning for hvordan samvirkebegrepet forstås. Fylkesmennenes rolle innebærer et fokus på beredskap både i før-, akutt- og etterkrisefasen, noe som understrekes i empirien. Blant annet kommer dette frem gjennom deres fokus på å utarbeide felles planverk og å kjenne hverandre før en hendelse. Dette fokuset gjenspeiles i deres forståelse av samvirkebegrepet, og kan tyde på at fylkesmennene har en overordnet og helhetlig oppfattelse av samvirkebegrepet. Dette samsvarer også med det utvidede krisebegrepets tanke om at krisefasene må ses på som en sirkulær prosess som påvirkes av hverandre (Cox & Tait, 1991., i Engen et.al, 2016).

Tilsvarende synes politiets forståelse av begrepet å være påvirket av deres operative og taktiske rolle som har fokus på å redde liv, helse og større verdier. Deres fokus kan i stor grad sies å

være rettet mot at samvirke handler om at alle har et felles ansvar for å bidra med sine ressurser på en best mulig måte for fellesskapet. Da politiet i utgangspunktet vil være ledende etat ved kriser og ulykker er det naturlig at de har et fokus på tilgang og bruk av ressurser og kapasiteter i kriseområdet. Det tyder på at politiet har en praktisk tilnærming med oppdragsløsning som fokus. Likevel nevner også de viktigheten av å ha kjennskap til lokale aktører. Dette kan tyde på at de også tillegger samvirkebegrepet en betydning utover det som foregår akuttkrisefasen.

HV-11 kan hevdes å inneha en todelt rolle i totalforsvaret, og dermed ser deres forståelse av begrepet ut til å ha to dimensjoner. På den ene siden vil de i et krigsscenario være avhengig av å motta støtte fra sivilsamfunnet. I et slikt scenario viser empirien at samvirke med sivile handler om å skape en felles situasjonsforståelse. På den andre siden, i fredstidsscenarioer hvor HV-11 støtter sivilsamfunnet, kan funn i empirien tyde på at forhold som å “være på selgersiden” anses som sentralt for å kunne kommunisere og skape tillit og kjennskap til hverandre. At HV-11 er opptatt av å være på selgersiden, kan til dels forklares med at heimevernsdistriktet ved flere tilfeller har vært truet med nedleggelse. På den andre siden kan det hevdes at ønsket om å bidra til det sivile samfunn er en naturlig konsekvens av Heimevernets tradisjon og tilhørighet til lokalsamfunnene. Empirien viser at det er et fokus på ressurser og kapasiteter og deres nytte i en akuttkrisefase, men også at kunnskapen om andres ressurser blant annet kommer frem gjennom dialog og kjennskap til hverandre i en førkrisefase. Det vil dermed være naturlig å anta at HV-11 har en helhetlig forståelse av samvirkebegrepet, som tillegges en betydning som inngår i alle krisefasene.

Er det samsvar mellom aktørenes forståelse av begrepet?

Samvirke ble i teorien definert som “å arbeide sammen for et bestemt mål eller formål” og ble beskrevet som en prosess hvor selvstendige aktører i dialog og fellesskap arbeider for å løse felles problemer (Kristiansen et. al, 2017 s. 16 og 26., SOU, 2007: 31, 2007, s. 50). Empirien viser likhetstrekk mellom forståelsen aktørene har av samvirkebegrepet, og de definisjonene som ble fremstilt i teorikapitlet. Dette kan til dels forklares med at definisjonene kan synes å være noe tvetydige og overordnede. Ord som dialog, arbeide i fellesskap og løse felles problemer er elementer ved definisjonen som synes å være nærliggende aktørenes beskrivelser. Aktørenes forståelse av begrepet synes likevel å være noe mer nyansert enn definisjonene, noe som kan skyldes at aktørenes forståelse er preget av egne erfaringer og roller i beredskapsarbeidet.

Begrepsforvirring knyttet til sam-begrepene er et annet forhold som kan påvirke aktørenes oppfattelse av begrepet. Dette kan være et naturlig og forventet resultat av de uklare skillene mellom sam-begrepene. I tillegg kan det ses i sammenheng med hvordan samvirkeprinsippet kommuniseres fra nasjonalt hold, hvor det ikke fremkommer noen tydelig og etablert definisjon eller forklaring på hva samvirke er og hvordan det skal foregå. I en svensk sammenheng peker Berlin og Carlström (2009) på at beskrivelser av samvirke uttrykkes som en tautologi, hvor begrepet forklares som at “samvirke oppnås ved å samvirke”. Dette virker å være en gjennomgående trend også i en norsk sammenheng.

6.2 Samvirkeformer

I delkapittel 6.1 ble det med bakgrunn i empirien og teorien drøftet hva som var de sentrale trekkene ved aktørenes forståelse av samvirkebegrepet og hvorvidt denne samsvarte mellom de ulike aktørene. I det følgende vil vi se nærmere på hvilke former for samvirke som eksisterer mellom sivile og militære aktører, hvorvidt disse er formelle eller uformelle, og hvordan disse bidrar til å fremme samvirke mellom aktørene.

Samvirkeformer mellom ulike aktører kan være både vertikale og horisontale (Kristiansen et.al, 2017). Til tross for at to aktører ikke kan være fullstendig likestilte, kan samvirket mellom politidistriktet og HV-11 beskrives som horisontalt. Dette fordi de befinner seg på samme hierarkiske nivå i det regionale systemet. Fylkesmannen befinner seg på et høyere hierarkisk nivå enn de andre aktørene, noe som medfører at det kan være nærliggende å anse dette som et vertikalt samvirke. Likevel må det tas høyde for at verken politiet eller HV-11 er underlagt Fylkesmannen, og at de dermed innenfor det gitte systemet kan anses å være frittstående, selvstendige aktører. Samvirket mellom Fylkesmannen, politiet og HV-11 kan derfor også anses å være horisontalt.

Formelle former for samvirke

De vertikale og horisontale formene for samvirke kan være både formelle og uformelle. De formelle formene for samvirke utvikles gjennom regelverk, forskrifter og retningslinjer som utledes av myndigheter og ledergrupper på både nasjonalt og regionalt nivå (Kristiansen et.al, 2017., Berlin & Carlström, 2009). I empirien kan det hevdes at bistandsinstruksen og Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks primært er de regelverk som utgjør grunnlaget for et formelt samvirke.

Fylkesmannens samfunnsikkerhetsinstruks pålegger fylkesmennene å oppnevne et fylkesberedskapsråd som skal møtes minst en gang i året, og kan anses å være en formell form

for samvirke. Rådet legger til rette for en gjensidig dialog i før-, akutt- og etterkrisefasen gjennom å være en formalisert møtearena hvor ulike aktører i et samvirke med hverandre kan løse felles problemstillinger og utarbeide felles planverk. Tilsvarende kan de tilfeller hvor HV-11 yter bistand til politiet også anses å være en formell form for samvirke. I en reell hendelse vil politiet og HV-11 være nødt til å samvirke. Dette samvirket er regulert gjennom bistandsinstruksen og forankret i lovverket. Dette fordrer et behov for samvirke mellom aktørene både før, under og etter en uønsket hendelse. Dette må ses i nær sammenheng med det utvidede krisebegrepet, hvor det arbeidet som utføres i både før- og etterkrisefasen vil påvirke responsen i akuttkrisefasen (Engen et. al, 2016). Både det samvirket som skjer i forbindelse med bistand og deltakelse i fylkesberedskapsrådet er preget av formelle føringer og forventninger, og kan hevdes å bidra til, og å skape klarhet og forutsigbarhet for aktørene (Kristiansen et.al, 2017). Empirien viser at slike former for samvirke bidrar til å skape stabile og faste referansepunkter for aktørene, noe som særlig fremheves som viktig når man står overfor komplekse utfordringer som krever en felles innsats for å løses.

Samarbeidsavtaler utviklet av myndigheter eller ledergrupper kan også anses som formelle former for samvirke (Kristiansen et.al, 2017., Berlin & Carlström, 2009). I empirien blir samarbeidsavtalene som er utformet mellom HV-11 og politidistriktene et slikt eksempel. Samarbeidsavtalenes hensikt kan hevdes å være en presisering eller videreføring av de forhold som reguleres gjennom bistandsinstruksen. Til tross for at avtalene ikke er forankret i lovverk blir det likevel naturlig å anse avtalene som en tilrettelegger for et formelt samvirke. Samarbeidsavtalene kan på regionalt nivå synes å være opprettet som et resultat av aktørenes ønske om å regulere ansvar og roller, sikre en hensiktsmessig planleggingsprosess og sikre samtrening og øving i relasjon til bistandskonseptet.

I empirien blir regionalt tryggingforum omtalt som en møtearena for Fylkesmannen, PST, politiet og Heimevernet. Det kan stilles spørsmål om hvorvidt forumet er en formell samvirkearena eller ikke. Forumets eksistens springer ikke ut av lovpålagte krav, men snarere et behov aktørene har for å kunne diskutere saker relatert til sikkerhetsloven som kan omfatte sensitiv informasjon. Det er nærliggende å hevde at forumet er opprettet med bakgrunn i et rasjonelt behov for å etterleve bestemmelser gitt i sikkerhetsloven. I tillegg ble forumet opprettet på initiativ fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal, og kan derfor hevdes å være et resultat av Fylkesmannens ambisjon om å etterleve sin rolle som en samordnende instans. Således kan dette også relateres til Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks.

Øvelser og planlegging er ytterligere aktiviteter som kan anses som formelle former for samvirke. Empirien viser at øvelser mellom aktørene både reguleres gjennom Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks og samarbeidsavtaler. Øvelse Åknes står frem som et eksempel på en samvirkeøvelse hvor Fylkesmannen i Møre og Romsdal var pådriver. Med bakgrunn i Fylkesmannens lovfestede ansvar for å iverksette øvelser og andre kompetansehevende tiltak, ble denne samvirkeøvelsen gjennomført med fokus på å forene aktørene om en felles forståelse av en nærliggende trussel som vil involvere alle. I tillegg til dette var et av hovedmålene for øvelsen å trene samvirke mellom aktørene. Tilsvarende står øvelse Mørejarl, som arrangeres av HV-11, frem som et eksempel hvor sivile aktører blir involvert og dermed legger til rette for at et samvirke kan skje. Det er derimot lite fra empirien som impliserer at samvirke har vært et prioritert fokus ved Mørejarl-øvelsene, og det blir derfor vanskelig å trekke noen konkrete slutninger om den betydningen samvirke har hatt. Det vil likevel kunne hevdes at slike øvelser kan bidra til en videreutvikling av samvirket mellom aktørene.

Øvelser og planlegging er også noe som kan hevdes å stamme fra et ønske om å skape trygghet og for å opprettholde en pålitelig beredskap. Eksempelvis står øvelse Åknes frem som en øvelse som tyder på at aktørene har et behov for å skape stabilitet og forutsigbarhet knyttet til en kompleks utfordring. Behovet for stabilitet og forutsigbarhet er også noe som fremkommer av empirien gjennom opprettelsen av et øvingsutvalg. Øvingsutvalget består av representanter fra samtlige aktører med fokus i denne oppgaven. Hensikten med utvalget er å sikre planlegging og gjennomføring av øvelser og evaluering og oppfølging i etterkant. Derfor kan det også hevdes at evaluering og erfaringsdeling som gjennomføres i fellesskap mellom beredskapsaktørene kan være en arena for et formelt samvirke. Da særlig i de tilfeller hvor dette skjer under eller i etterkant av en øvelse eller hendelse hvor aktørene har en gjensidig dialog med hverandre.

Uformelle former for samvirke

Det uformelle samvirket kommer til syne i empirien gjennom personlig kjennskap, tillit og underforståtte overenskomster, som manifesterer seg gjennom blant annet etablerte praksiser og føringer som har oppstått gjennom relasjonsbygging, kjennskap til hverandres ressurser eller en følelse av fellesskap mellom likestilte aktører (Kristiansen et.al, 2017., Berlin & Carlström, 2009). Det er derfor tydelig at det uformelle samvirket i stor grad er basert på den mellommenneskelige dimensjonen i det beredskapsarbeidet for foregår mellom aktørene.

Empirien viser til det som kan synes å være et uformelt, horisontalt samvirke ved at politiet iverksatte årlige møter med områdesjefene med bakgrunn i områdesjefenes ønske om forventningsavklaringer knyttet til roller og ansvar ved bistandsanmodninger. Disse møtene kan hevdes å ha vokst frem som et resultat av relasjoner mellom aktørene, og som en erfaring fra tidligere samvirke ved bistandsanmodninger. Møtene gir også mulighet for økt kjennskap til det enkelte områdets ressurser og kapasiteter og dermed også mulighet til å videreutvikle etablerte relasjoner.

Et annet eksempel kommer frem gjennom en avtale som ble gjort i en uformell sammenheng mellom distriktssjefen i HV-11 og politimesteren i Møre og Romsdal. Avtalen innebærer at politiet får benytte fasilitetene på Setnesmoen leir til samme pris som man har internt i Forsvaret. Dette kan hevdes å stå i nær relasjon til HV-11s forståelse av samvirke, hvor relasjoner kan skapes ved at man har noe å tilby. Videre kan det hevdes at nærheten mellom aktørene gjennom sammenfallende operative fokus og likheter i trenings- og øvingsbehov bidrar til en følelse av fellesskap. Berlin & Carlström (2009) viser til at individer med lik bakgrunn har et ønske om å interagere med likesinnede. Dannelsen av profesjonelle nettverk mellom personer med lik bakgrunn kan også hevdes å spille en rolle i denne sammenheng (Ouchi & Bolton, 1988., i Jacobsen & Thorsvik, 1997).

Samhandling over tid skaper grunnlaget for tillit og personlig kjennskap. Dette danner igjen grunnlaget for opprettelsen av personlige og profesjonelle nettverk på tvers av aktørene (Jacobsen & Thorsvik, 1997). I empirien kommer det frem at de formelle møtearenaene også innebærer et uformelt aspekt hvor det foregår en nettverks- og relasjonsbygging. Disse skapes og utvikles gjennom den sosialiseringen og interaksjonen som foregår mellom individene innenfor rammene av det formelle samvirket. Empirien viser også at den uformelle kontakten som oppstår mellom aktørene senker terskelen for å utveksle erfaringer og kunnskap om hverandres etater og ressurser utover det man tilegner seg med utgangspunkt i tidligere samvirke. Det kan derfor hevdes at det uformelle og formelle samvirket står i nær relasjon til, og utfyller hverandre i et gjensidighetsforhold.

Det uformelle i det formelle

De formelle formene for samvirke kan i stor grad kan ses i direkte sammenheng med lover og regler, og kan hevdes å fremme samvirke ved å legge til rette for dannelsen av arenaer hvor samvirke kan foregå. Eksempelvis vil fylkesberedskapsrådet legge til rette for samvirke da hensikten er å samordne aktørene slik at de er omforent om felles mål og problemstillinger i

krise- og beredskapsarbeidet, noe som kan ses i tett sammenheng med samvirkedefinisjonene. Det uformelle aspektet som oppstår innenfor rammene av de formelle samvirkearenaene kan sies å fremme samvirke ved å legge til rette for relasjonsbygging, kjennskap til hverandre og en følelse av fellesskap som igjen legger grunnlaget for utviklingen av personlige og profesjonelle nettverk. I denne sammenheng sier Berlin og Carlström (2009) at kjennskap mellom aktørene er viktig for å skape tillit som igjen kan legge et grunnlag for et velfungerende samvirke. Videre er det nærliggende å anta at den uformelle relasjonsbyggingen som foregår innenfor formelle rammer kan bidra til å styrke de formelle samvirkeformene. Dette kan antas å gjøre det fremtidige fundamentet for samvirket mellom aktørene mer robust til å stå imot endringer i omgivelsene som kan negativt påvirke allerede eksisterende samvirkeformer.

6.3 Roller og ansvarsforhold

Hittil i dette kapitlet har det blitt drøftet hvordan de enkelte aktørene forstår samvirkebegrepet og hvilke samvirkeformer som eksisterer mellom de. I det neste vil det drøftes hvordan de sivile aktørene forstår HV-11s roller og ansvarsforhold, og hvordan HV-11 oppfatter egen rolle som en støttespiller til den sivile krisehåndteringen. Funn fra empirien viser at HV-11 både anser seg selv, og blir ansett av de sivile aktørene som en viktig ressurs i den sivile krisehåndteringen.

Lindell, Perry & Tierny (2008) hevder at dersom et samvirke skal fungere optimalt, må aktørene forstå sine egne så vel som andre aktørers roller og ansvarsforhold. Empirien viser at de sivile aktørene har en klar tanke om hva terskelen er for å benytte HV-11 som en ressurs i den sivile krisehåndteringen. Likevel kommer det frem at det av HV-11 oppfattes som om de sivile ikke har en klar idé eller plan på hvordan de kan brukes, noe som kan skyldes mangelfull kunnskap om hvilke ressurser de besitter og hvordan disse kan benyttes. Det fremkommer ikke av empirien noen konkret bakenforliggende årsak til dette, men det kan ses i sammenheng med forskjellene mellom sivile og militære aktørers primærroller. En annen årsak kan være tilknyttet en svakhet i relasjonene og den personlige kjennskapen mellom aktørene, noe som også kan forklares med utgangspunkt i aktørenes ulike primærroller. Räddningsverket (2008) fremhever at disse forholdene kan være en viktig faktor for at aktørene skal ha best mulig kjennskap til hverandres roller og ansvar så vel som ressurser og kapasiteter. Likevel er det lite i empirien som tilsier at dette er tilfellet.

Empirien viser at det virker å være enighet blant de sivile aktørene om at sivile ressurser enten skal være uttømt eller utilstrekkelige før HV-11 anmodes om bistand. De sivile aktørenes forståelse av HV-11s rolle og ansvar kan ses i lys av perspektivene på involveringen av militære

kapasiteter i det sivile beredskapsarbeidet. Aktørene er tydelige på at de anser HV-11 som en viktig støtteressurs, noe som blant annet har vist seg under ekstremværet Dagmar og skogbranner og leteaksjoner. Etkin et.al (2011) poengterer at militære styrker besitter spesialkompetanse og ressurser som kan være et nyttig bidrag i sivil beredskap og krisehåndtering. Med utgangspunkt i HV-11 sin rolle som en militær aktør, peker de sivile aktørene i denne sammenheng på at HV-11 besitter ressurser som personell og materiell som de sivile ikke innehar. Særlig blir det av politiet påpekt den kompetansen heimevernssoldater har i form av lokalkunnskap og mannskap som er organisert i avdelinger. Dette forklarer politiet at er med på å lette deres arbeid ved uønskede hendelser, siden avdelingene er selvstyrte og har god kjennskap til områdene det opereres i.

Perspektivene som fremstilles av Etkin et.al (2011) har et tydelig skille mellom argumenter for og imot å benytte militære kapasiteter i sivil beredskap og krisearbeid. I empirien er det lite som tyder på at aktørene er imot involveringen av HV-11. Heller synes det at de er positive til å benytte den ressursen HV-11 utgjør i regionen. Denne tilnærmingen sammenfaller med Dynes (1993) problemløsningsmodell hvor krisehåndteringen utføres av sivile aktører, mens militære kapasiteter anses som et nyttig supplement i de tilfeller hvor de sivile ressursene er uttømt eller ikke strekker til. Til tross for at det er et etablert prinsipp å ikke skulle benytte HV-11 før sivile ressurser er uttømt eller utilstrekkelige, kommer det frem at det blant annet kan være lettere å anmode HV-11 om bistand før eksempelvis Sivilforsvaret eller andre sivile aktører benyttes. Dette kan forklares med at HV-11 selv har uttrykt at de ønsker å være på selgersiden og at de er klare til å stille med mannskaper og ressurser om nødvendig, noe som i seg selv kan bidra til å senke terskelen for de sivile til å be om bistand. Det kan også tyde på at HV-11 er en verdsatt ressurs som i noen tilfeller kan være mer hensiktsmessig å benytte seg av på grunn av deres ressurser og kapasiteter.

Etkin et. al (2011) understreker at militære styrkers primæroppgave ikke er å drive sivil krisehåndtering. Av empirien kommer det frem at HV-11 i utgangspunktet ikke er dimensjonert for å håndtere sivile hendelser, og at deres fokus er rettet mot primæroppgaven i krigsrelaterte hendelser. Etkin et.al (2011) påpeker også at militære styrker ikke nødvendigvis selv ønsker å drive med sivil krisehåndtering. Dette synes ikke i stor grad å være tilfellet for HV-11. Empirien viser at de er positive til å stille egne ressurser til rådighet og ser nytteverdien av å kunne bistå sivilsamfunnet. Dette kan være en av årsakene til at Heimevernet står sterkt i lokalsamfunnene. Dette kan også forklares med at HV-11 er på tilbudssiden og i mange tilfeller selv ønsker å bistå.

6.4 utfordringer i samvirket

Til nå har det blitt drøftet forståelsen aktørene har av samvirkebegrepet, ulike samvirkeformer og hvordan aktørene forstår HV-11 sin rolle og ansvarsforhold i lys av totalforsvarskonseptet. I dette delkapittelet vil utfordringer i samvirket drøftes. Empirien viser at de viktigste utfordringene i samvirket mellom aktørene er relatert til omorganiseringer, evaluering og erfaringsdeling og ulike mandater og prioriteringer.

Gjennom empirien kommer det frem at omorganiseringer kan ha en negativ innvirkning på samvirke. Spesielt synes dette å gjelde det uformelle samvirket. Det formelle samvirket er ofte forankret i lovverk eller etablerte retningslinjer som kan bidra til at disse består til tross for at virksomhetene omorganiseres. Det uformelle samvirket er derimot basert på mellommenneskelige forhold, og kan således hevdes å være mer sårbart for endringer. En konsekvens av omorganiseringer kan være at stillinger flyttes, avvikles eller bekles av nye individer. Dette kan medføre at allerede etablerte personlige og profesjonelle nettverk brytes opp og må etableres på nytt, noe som kan medføre utfordringer for både tillitsforholdet og kommunikasjonen mellom aktørene. Berlin og Carlström (2009, s. 330-332) sier at tillit og kjennskap mellom aktørene er nødvendig for et velfungerende samvirke. Siden kjennskap og tillit er noe som krever samhandling over tid, kan det hevdes at omorganiseringer kan svekke det uformelle samvirke mellom aktørene i en periode (Jacobsen og Thorsvik, 1997). En forutsetning for at informasjon som blir kommunisert skal bli oppfattet og forstått er at begge parter er på et likt nivå og har en felles forståelse (Sellnow & Seeger, 2013., i Engen et.al, 2016). Således kan utskiftninger eller nyansettelser ved omorganisering medføre kommunikative barrierer ved at man på nytt må utvikle og etablere en felles forståelse.

Omorganiseringer kan også føre til endringer i arbeidsmetodikk, særlig i tilknytning til beredskapsplanleggingsprosessen. Av empirien fremkommer det at aktørene i varierende grad er i omorganiseringsprosesser. Dette kan medføre endringer i innarbeidede samvirkeordninger som innebærer at man må venne seg til nye måter å jobbe på og at man på nytt må uttrykke gjensidige forventninger for å opprettholde et samvirke. Lindell & Perry (2004, s. 344) sier at beredskapsplanlegging, og dermed førkrisefasen, er den mest hensiktsmessige fasen i beredskapsarbeidet for å utvikle samvirke. En endring i arbeidsmetodikk i denne fasen kan skape forvirring og uklarheter mellom aktørene, og kan således hevdes å medføre utfordringer for utviklingen av både det formelle og uformelle samvirket mellom aktørene. I tråd med det utvidede krisebegrepet kan dette igjen føre til utfordringer i samvirket under en akuttkrisefase.

Kristiansen et. al (2017) påpeker at alle relevante aktører må involveres i planlegging, trening og øvelser for å kunne oppnå et godt fungerende samvirke. Tilsvarende sier Engen et.al (2016) at det er hensiktsmessig at aktører som arbeider sammen i reelle hendelser også øver på samvirke. Empirien stadfester at det er utfordringer knyttet til gjennomføringen og deltakelsen ved øvelser mellom politiet og HV-11. Blant annet pekes det på at omorganiseringer har ført til at øvelser har blitt avlyst. Det er også en utfordring at politiet ofte ikke har ressurser til å delta i planleggingen av øvelser og treninger, og at når de deltar har de kun mulighet innenfor rammene av normal arbeidstid. I tillegg har de ved enkelte tilfeller måttet forlate øvelser for å respondere på reelle hendelser. Dette må ses i lys av politiets rolle som nødetat, noe som naturlig medfører at det til enhver tid er en mulighet for at de må prioritere reelle hendelser.

Øvelser er et bindeledd mellom planverk og håndteringen av reelle hendelser (Engen et.al, 2016, s. 361). Dersom aktører av ulike grunner ikke har mulighet til å delta på øvelser, kan dette svekke muligheten til å teste de eksisterende planverk, men også muligheten til å utvikle og øve på samvirke mellom aktørene. Øvelser med fokus på samvirke kan føre til økt kjennskap mellom aktørene, og således i stor grad bidra til utviklingen av samvirke mellom aktørene (Svedin, 2006., i Rådningsverket, 2008., Engen et.al, 2016., Kristiansen et.al, 2017). Dermed kan de også være nyttig for å motvirke effektene av omorganiseringer.

Øvelser fungerer også som et viktig læringsverktøy (Kristiansen et.al, 2017). Av empirien fremkommer det at evaluering og erfaringsdeling anses som viktig for å lære av feil og utvikle samvirke mellom aktørene. I tillegg kommer det frem at det er faste rutiner for hvordan dette skal gjennomføres. Likevel ser det ut til å være en tendens til at dette kun skjer internt i organisasjonen og at læringspunkter dermed ikke blir videreformidlet mellom aktørene. For å sikre samvirke mellom beredskapsaktørene, bør aktørene ta hensyn til hverandres planverk og ansvarsforhold (Engen et.al, 2016). Dersom læringspunkter etter øvelser ikke fører til en utveksling av erfaringer, kan dette medføre at viktige læringspunkter knyttet til samvirke blir glemt, noe som igjen kan påvirke utviklingen av samvirket mellom aktørene.

HV-11s rolle som en ivaretaker av den militære tilstedeværelsen i regionen skiller seg fundamentalt fra den rollen sivile aktører innehar. Empirien viser at i hendelser hvor de sivile aktørene i større grad må forholde seg til HV-11s oppgaver, synes denne rollen å være noe ukjent og utfordrende å skulle forholde seg til. Det kan hevdes at en ufullkommen kjennskap til, og forståelse av problemstillinger knyttet til krise- og beredskapsarbeid som er relatert til militære oppgaver i den andre enden av krisespekteret kan resultere i en mangelfull felles

forståelse blant aktørene. Aktørene må ha kjennskap til hverandres mandater, kapasiteter og strukturer for å kunne utvikle et godt samvirke (Engen et.al, 2016). Det er derfor viktig at HV-11s roller og oppgaver knyttet til deres primærfunksjon er forstått og kjent blant de sivile aktørene. Dette kan også hevdes å bidra til en bedre kjennskap til hvilke ressurser og kapasiteter HV-11 kan bistå med i situasjoner hvor de yter bistand til sivile aktører.

6.5 Oppsummering

I dette kapitlet har forskningsspørsmålene blitt drøftet, og det har blitt trukket linjer fra teorien i kapittel 3 til den empirien som er fremstilt i kapittel 5. For å oppsummere drøftingen vil det i det neste kort presenteres hovedfunn fra drøftingen tilknyttet det enkelte forskningsspørsmål.

Hvordan forstår aktørene begrepet samvirke, og er det samsvar mellom de ulike aktørenes forståelse?

De viktigste forholdene som blir trukket frem i aktørenes forståelse av samvirkebegrepet er relasjoner, kjennskap til hverandre, tillit og felles situasjonsforståelse. Aktørene synes i stor grad å være omforent om disse elementene som sentrale i samvirke. I forhold til definisjonene presentert i teorikapitlet, samsvarer aktørenes forståelse av begrepet i stor grad. Likevel må det påpekes at definisjonene er veldig overordnede og at det derfor er naturlig at aktørenes forståelse samsvarer med disse. Aktørenes forståelse av samvirkebegrepet synes å være noe mer nyansert enn definisjonene, og virker å være påvirket av den enkelte virksomhets hensikt og primærrolle i beredskapsarbeidet. Forståelsen av begrepet synes også i stor grad å sammenfalle med den helhetlige tilnærmingen til krise- og beredskapsarbeidet, som er i tråd med det utvidede krisebegrepet.

Hvilke samvirkeformer eksisterer mellom HV-11 og sivile aktører, og hvordan kan disse fremme samvirke?

Samvirket mellom aktørene er horisontalt og preges av både formelle og uformelle former for samvirke. De formelle samvirkeformene er utledet fra instruksjer og samarbeidsavtaler, og kan knyttes tett til ulike etablerte arenaer som eksempelvis fylkesberedskapsrådet. De fremstår som et verktøy for å skape stabile referansepunkter som bidrar til forutsigbarhet for samvirket mellom aktørene. De uformelle samvirkeformene synes å være noe mer diffuse og vanskeligere å plassere ved at de i større grad synes å være basert på mellommenneskelige dimensjoner som vanskelig lar seg plassere et spesifikt sted i tid og rom. Denne samvirkeformen er også avhengig av at relasjoner, tillit og kjennskap pleies kontinuerlig. Både de formelle og uformelle formene kan på hver sin måte fremme et samvirke mellom aktørene. De formelle formene legger til rette

for dannelsen av arenaer hvor samvirke kan foregå, mens de uformelle fremmer samvirke ved å legge til rette for å utvikle personlige og profesjonelle nettverk. Formene utfyller hverandre og er begge er viktige for å oppnå et best mulig samvirke.

Hvordan forstår sivile aktører HV-11 sin rolle og ansvarsforhold i lys av deres oppgaver innenfor rammene av totalforsvarskonseptet?

Det er tydelig at de sivile aktørene har en klar tanke om hva HV-11s rolle som en støttespiller innebærer. Terskelen for å be om bistand er høy, og det er enighet blant aktørene om at sivile ressurser skal være uttømt eller utilstrekkelige før det er aktuelt å be om bistand fra HV-11. De sivile aktørene er likevel positive til, og anser HV-11 som en viktig aktør i situasjoner hvor det er behov for militær støtte i den sivile krisehåndteringen. HV-11 på sin side er også tydelige på at de ikke er dimensjonert for sivil krisehåndtering og at det sivile beredskapsapparatet skal være uttømt eller utilstrekkelig før det bes om bistand. Det er likevel tydelig at de har et ønske om å bidra i lokalsamfunnet og anerkjenner nytteverdien de har for den sivile beredskapen.

Hvilke utfordringer eksisterer i samvirket mellom HV-11 og sivile aktører?

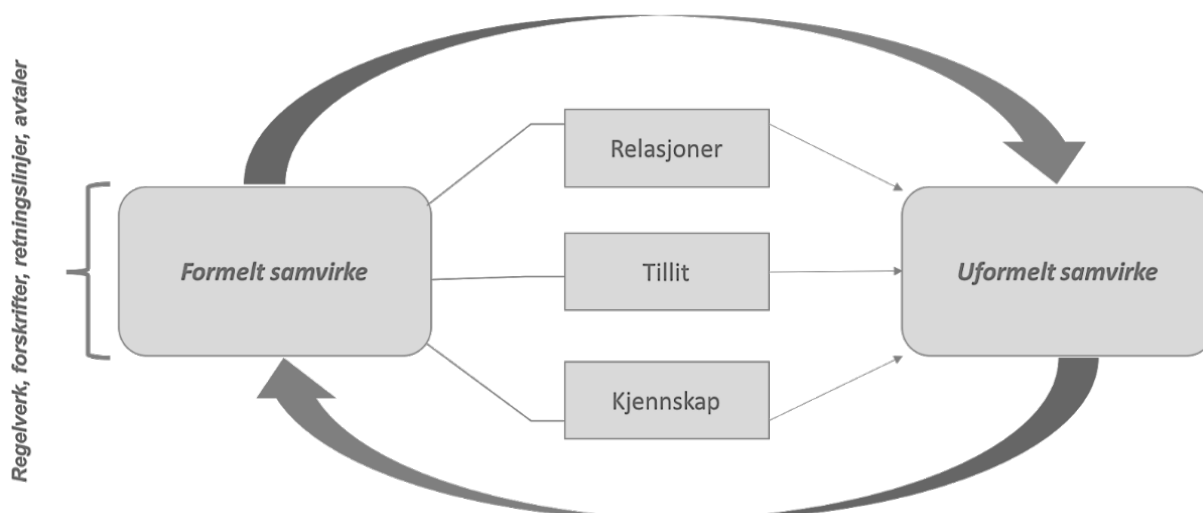
Omorganiseringer i virksomhetene kan føre til periodevise utfordringer i samvirket. Det uformelle samvirket kan svekkes da dette er basert på relasjoner og nettverk mellom individer og dermed mer sårbare for endringer enn det formelle samvirket. Videre kan omorganiseringer resultere i endrede arbeidsmetodikker som kan medføre at man må venne seg til nye måter og jobbe på, samt at gjensidige forventninger må uttrykkes på nytt. Mangel på tid og ressurser medfører at ikke alle aktører har mulighet til å delta på øvelser. Spesielt gjelder dette politiet, som naturlig vil måtte prioritere å rykke ut til reelle hendelser. En annen utfordring er at erfaringer etter øvelser og reelle hendelser ikke alltid blir delt utenfor organisasjonene slik at viktige læringspunkter ikke blir formidlet. Dette kan føre til at utviklingen i samvirket hemmes. Til sist kan mangelfull kunnskap om hverandres roller, spesielt HV-11s rolle, være et hinder for samvirket.

7. Konklusjon

Samvirkeprinsippet legger føringer for at alt krise- og beredskapsarbeid skal bygge på et samvirke mellom alle relevante aktører. Komplekse hendelser som Dagmar og Mannen i Møre og Fjordane stiller krav til en omforent respons, og har tydeliggjort nødvendigheten av et samvirke mellom både sivile og militære beredskapsaktører i regionen.

Formålet med oppgaven har vært å svare på følgende problemstilling: *“Hvordan fungerer samvirket mellom sivile aktører og HV-11?”*. Problemstillingen ble besvart ved hjelp av fire forskningsspørsmål som har synliggjort hvordan aktørene forstår begrepet samvirke og hvorvidt aktørenes forståelse samsvarer, hvilke former for samvirke som eksisterer mellom aktørene, hvordan aktørene oppfatter hverandres roller og ansvarsforhold og hvilke utfordringer som eksisterer i dette samvirket.

Gjennom studien har samvirket mellom beredskapsaktørene i Møre og Fjordane vist seg å fremstå som et underliggende fundament i krise- og beredskapsarbeidet i regionen. De regionale forholdene og kompleksiteten i utfordringene regionen står overfor medfører et behov for å skape stabile og forutsigbare rammer for det samvirket som finner sted blant aktørene. Ut av disse behovene, og av lovfestede bestemmelser, har det vokst frem formelle former for samvirke som utgjør et grunnlag for et interorganisatorisk samvirke. Gjennom formelle møtearenaer oppstår mellommenneskelige relasjoner som bidrar til opprettelsen av uformelle former for samvirke, hvor enkeltindivider utvikler personlige og profesjonelle nettverk, som igjen bidrar til utviklingen av det formelle samvirket. På slikt vis står de formelle og uformelle formene for samvirke i et gjensidighetsforhold og utgjør en bærebjelke i det regionale samvirket. Dette gjensidighetsforholdet er illustrert i figur 2.



Figur 2 Gjensidighetsforholdet mellom formelt og uformelt samvirke

Grunnlaget for de formelle og uformelle formene for samvirke underbygges av den helhetlige og reflekterte og forståelsen aktørene har av samvirkebegrepet. Den sammenfallende forståelsen er tydelig et resultat av den felles forståelsen som har oppstått på bakgrunn av rådende trusler som fjellpartiene Åkneset og Mannen i tillegg til erfaringer fra tidligere hendelser. Dette har bidratt til å forene aktørenes forståelse av samvirkebegrepet. Det har i tillegg bidratt til aktørenes helhetlige tilnærming til krise- og beredskapsarbeidet og skapt en forståelse av at samvirke er viktig i alle faser av en krise. Likevel legger aktørene vekt på noe varierende forhold med bakgrunn i deres roller i totalforsvaret. Den enkelte aktør iletter samvirke en rasjonell begrunnelse ut fra et behov om å etterleve sine primærfunksjoner og som en konsekvens av regionale forhold og samfunnets øvrige forventninger.

Tanken om at krise- og beredskapsarbeidet i fredstid først og fremst skal ivaretas av det sivile beredskapssystemet gjenspeiles i de sivile aktørenes tilnærming til å benytte HV-11 som en støtteressurs. Funnene fra oppgaven viser likevel at HV-11 anerkjennes som en viktig støttespiller på bakgrunn av deres særegne ressurser og kapasiteter og deres nære tilhørighet i lokalsamfunnene. Denne anerkjennelsen gjenspeiles av HV-11s forståelse av at samvirke innebærer å være på selgersiden og som et viktig element for å skape sosiale omgivelser hvor relasjoner mellom aktørene kan utvikles.

Funnene viser at samvirket i regionen preges av utfordringer av ulikt omfang. De viktigste utfordringene er primært knyttet til organisatoriske forhold som medfører endringer i etablerte strukturer og spesielt i de tilfeller hvor stillinger endres og individer utskiftes. Dette kan innebære en risiko for at etablerte uformelle samvirkeformer svekkes, og at de sosiale omgivelser hvor relasjoner etableres må bygges opp på nytt. At denne utfordringen kommer frem er ikke overraskende, tatt i betraktning at mellommenneskelige dimensjoner som tillit, relasjoner, og kjennskap til hverandre er noe alle aktørene legger vekt på.

Behov for videre forskning

Oppgaven har vist at forståelsen av samvirkebegrepet kan forklares med utgangspunkt i aktørenes primærroller og relasjoner til hverandre. Likevel er det nærliggende å anta at det ligger flere forklaringer bak denne forståelsen. Eksempelvis kan det antas at organisasjonskultur-, og struktur også vil ha betydning for hvordan begrepet forstås. Tilsvarende er det et behov for å studere samvirkeprinsippets hensiktsmessighet nærmere. Prinsippets manglende definisjon og forklaring kan ses på som en fordel ved at beredskapsaktørene ikke direkte pålegges detaljerte krav og forventninger. Samtidig kan det være en ulempe ved at det kan oppstå usikkerhet og sprikende forståelser som kan være til hinder for et felles utgangspunkt for å utvikle samvirke.

Skillet mellom sivile og militære aktørers roller er et interessant aspekt i samvirket i totalforsvaret. I oppgaven kommer det implisitt frem at forutsetninger for samvirke er å skape felles forståelse, relasjoner og kjennskap til hverandre. Det kan likevel være hensiktsmessig å gjøre en mer grundig studie av forutsetninger for samvirke mellom sivile og militære aktører.

Denne oppgaven har fokusert på én avgrenset region i Norge. Det kan være av interesse å undersøke om samvirke mellom lignende aktører i andre regioner samsvarer med funnene fra dette studiet. Det kan også bidra til å belyse hensiktsmessigheten av samvirkeprinsippet.

Denne oppgaven kan tjene som et utgangspunkt for å studere samvirke mellom sivile og militære aktører i andre regioner, og kan bidra til en økt forståelse av samvirkebegrepet. Gjennom oppgaven har det blitt vist at samvirke er noe mer enn kun det som skjer mellom aktører ved håndteringen av en hendelse. Samvirke foregår i alle krisefasene og er en nødvendighet i krise- og beredskapsarbeidet for å kunne møte fremtidens utfordringer og komplekse hendelser.

Litteraturliste

- Aase, T. H., & Fossåskaret, E. (2014). *Skapte virkeligheter - Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Alexander, D. (2002). From civil defence to civil protection - and back again. *Disaster prevention and management: An International Journal* 11: 3, 209-213. doi: [10.1108/09653560210435803](https://doi.org/10.1108/09653560210435803)
- Andersen, S., S. (2006) Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22, 278-298. Hentet fra https://www.idunn.no/file/pdf/33207747/aktiv_informantintervjuing.pdf
- Aven, T., Olsen, K. H., Sandve, K., Boyesen, M., & Njå, O. (2008) *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berlin, J. og Carlström, E. (2009) *Samverkan på olycksplatsen - om organisatoriska barriäreffekter*. Göteborg: Geson Hylte Tryck AB.
- Biddle, B., J. (1986). Recent Developments in Role Theory. *Annual Review of Sociology*. 12 67-92. doi: 10.1146/annurev.so.12.080186.000435.
- Blaikie, N. (2010). *Designing Social Research*. Polity Press.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2015). *Mulighetsstudien - vurdering av nasjonale og regionale øvings- og kompetansesentre*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8412978e25084fd5b31e65c491f09bd3/mulighetsstudien-rapport.pdf>
- Direktoratet for sivilt beredskap og Forsvarets overkommando. (1998). *Totalforsvaret: Historie, samtid og fremtidige utfordringer*. Oslo: Direktoratet for sivilt beredskap of Forsvarets overkommando.
- Dynes, R., R. (1993) Disaster reduction: The importance of adequate assumptions about social organization. *Sociological Spectrum*. 13: 1, 175-192. doi: 10.1080/02732173.1993.9982022.
- Engen, O.A., Kruke, B.I., Lindøe, P.H., Olsen, K.H., Olsen, O.E. og Pettersen, K.A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm.

- Etkin, D., McBey, K., og Trollope, C. (2011) The military and disaster management: A Canadian perspective on the issue. Hentet fra:
<<https://www.crhnet.ca/sites/default/files/library/Etkin.pdf>>
- Fimreite, A., L., Lango, P., Læg Reid., P., Rykkja, L., H. (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering (2. utg)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvaret. (2017, 17. august). *Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11*. Hentet 13.april fra
<<https://forsvaret.no/hv/org/distr/11>>
- Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Hentet fra
<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/fd_stotte-samarbeid_web_april.pdf>
- Forsvarsdepartementet. (2004). *Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008* (St.prop. 42 2003-2004). Hentet fra
<<https://www.regjeringen.no/contentassets/4648088bb28649bc8458f1484d9cbe06/no/pdfs/stp200320040042000dddpdfs.pdf>>
- Forsvarsdepartementet. (2016). *Kampkraft og bærekraft, langtidsplan for forsvarssektoren* (St.prop. 151 S 2015-2016). Hentet fra
<<https://www.regjeringen.no/contentassets/a712fb233b2542af8df07e2628b3386d/no/pdfs/prp201520160151000dddpdfs.pdf>>
- Forsvarsdepartementet. (2017). *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*. Hentet fra
<<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789>>
- Forsvarskomiteen. (2008). *Innstilling fra forsvarskomiteen om et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier* (Innst.S. 318 2007-2008). Hentet fra
<<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2007-2008/inns-200708-318/?lvl=0>>
- Forsvarsloven. (1. juli, 2017). Lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret m.m.
- Frandsen, F. og Johansen, W. (2007). *Krisekommunikation - Når virksomhedens image og omdømme er truet*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal. (2011) *Risiko- og sårbarhetsanalyse for*

fjellskred i Møre og Romsdal. Møre og Romsdal: Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Hentet fra

<<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/Samfunnstryggleik%20og%20beredskap/53.1.%20ROS/Fylkesros%20fjellskred%202011.pdf>>

Fylkesmannen i Møre og Romsdal. (2011). *Risiko- og sårbarhetsanalyse for fjellskred i Møre og Romsdal*. Hentet fra

<<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/Samfunnstryggleik%20og%20beredskap/53.1.%20ROS/Fylkesros%20fjellskred%202011.pdf>>

Fylkesmannen i Møre og Romsdal. (2012). *Jula med Dagmar*. [Powerpoint-presentasjon].

Møre og Romsdal: Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal. (2014). Fylkesberedskapsråd og -dåd - kven er vi, kva gjer vi og kvifor er vi til?. [Powerpoint-presentasjon]. Hentet fra

<<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMMR/Samfunnstryggleik%20og%20beredskap/00.9.%20Møte%20og%20konferansar/2014.09.09.%20Møte%20i%20fylkesberedskapsrådet/2014.09.09.%20FBR.%20Ketil%20Matvik%20Foldal.%20Fylkesberedskapsråd%20og%20-dåd.pdf>>

Fylkesmannen i Møre og Romsdal. (2015). *Årsrapport 2014*. Hentet fra

<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/contentassets/543d52851ad247718101f62bc1a14a55/fmmr_aarsrapport_2014.pdf>

Fylkesmannen i Møre og Romsdal. (2016). *Øving Åknes 2016 - Øvingsdirektiv*. Møre og Romsdal: Fylkesmannen i Møre og Romsdal.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. (2012). *Rapport etter ekstremvêret «Dagmar» i Sogn og Fjordane*. Hentet fra

<[https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMSF/Samfunnstryggleik/HS%20-%20evalueringsrapport%20etter%20Dagmar%20090212%20\(2\).pdf](https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMSF/Samfunnstryggleik/HS%20-%20evalueringsrapport%20etter%20Dagmar%20090212%20(2).pdf)>

Fylkesmannen. (2012, 24. oktober). *Organisasjonen*. Hentet fra

<<https://www.fylkesmannen.no/More-og-Romsdal/Om-oss/Organisasjonen/>>

- Fylkesmannen. (2014, 31. januar). *Justis- og beredskapsavdelinga*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/nm/More-og-Romsdal/Om-oss/Justis--og-beredskapsavdelinga/>
- Fylkesmannen. (2015, 18. august, b). *Organisasjon og leiing*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Sogn-og-Fjordane/Om-oss/Organisasjon-og-leiing/>
- Fylkesmannen. (2015, 23. februar, a). *Fjellskred*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/More-og-Romsdal/Samfunnstryggleik-og-beredskap/Fjellskred/>
- Fylkesmannen. (u.å). *Organisasjonskart*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/nb/Sogn-og-Fjordane/Om-oss/Organisasjon-og-leiing/Skjult-container/Organisasjonskart/>
- Holtan, S., Sollid, S., J., M., Fivel, P., M., Knutsen, T., H, Davidsen, J., Bjellad, B., Eidem, S. (2015) *Veien mot bedre samvirke*. Hentet fra http://ryggeberedskapssenter.no/wp-content/uploads/2017/01/Rygge-ekspertrapport-2015_FINAL-2.pdf
- HV-11. (2012). *Evne til innsats*. [Powerpoint-presentasjon]. Møre & Fjordane: HV-11.
- HV-11. (u.å, a). *Samarbeidsavtale mellom Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11 og Møre og Romsdal politidistrikt*. Møre og Romsdal: HV-11.
- HV-11. (u.å, b). *Samarbeidsavtale mellom Møre og Fjordane Heimevernsdistrikt 11 og Vest politidistrikt*. Møre og Romsdal: HV-11.
- HV-11210. (2012). *Rapport etter orkanen "Dagmar"*. Heimevernsdistrikt 11210: Møre og Romsdal.
- Jacobsen, D., & Thorsvik J. (1997) *Hvordan organisasjoner fungerer, innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Jegtnes, L. (2015). *Sentrale forutsetninger for å få til et godt samvirke* (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/297641>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2002). *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn* (Meld. St. 17 2001-2002). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdfa/stm200120020017000dddpdfa.pdf>

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2004-2005). *Politiets rolle og oppgaver*. (Meld. St. 42 2004-2005). Hentet fra: <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-42-2004-2005-/id199239/sec1>>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2008). *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning* (Meld. St. 22 2007-2008). Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf>>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2012). *Samfunnssikkerhet* (Meld. St. 29 2011-2012). Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf>>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Instruks for fylkesmannens og Sysselmanen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*. Hentet fra: <<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015). *Instruks for fylkesmannens og Sysselmanen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering*.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015-2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. (Meld. St. 13 2015-2016). Hentet fra: <<https://www.regjeringen.no/contentassets/6d4cf2c4a9aa4c5e93c072e033cf07ab/no/pdfs/stm201520160013000dddpdfs.pdf>>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn - samfunnssikkerhet*. (Meld. St. 10 2016-2017) Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2017). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet* (Meld. St. 10 2016-2017). Hentet fra <<https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf>>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Fakta om nærpoltireformen*. Hentet 15. april 2018 fra <<https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpoltireformen/fakta-om-narpoltireformen/id2398894/>>

- Justitiedepartementet 2007: 31. (2007). *Alltid Redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*. Hentet fra <https://www.regeringen.se/49bb47/contentassets/9388ad06a6f64efa99a13651b80c9fc/d/alltid-redo-en-ny-myndighet-mot-olyckor-och-kriser-sou-200731>>
- Kartverket. (u.å) *Kart over Møre og Fjordane*. Hentet 13. Juni 2018 fra <http://beta.norgeskart.no/#!?!?project=seeiendom&layers=1002,1015&zoom=4&lat=7197864.00&lon=396722.00>>
- Kristiansen, E., Magnussen, L., I. og Carlström, E. (2017) *Samvirke - en lærebok i beredskap*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Lindell, M., K., og Perry, R., W. (2003). Preparedness for emergency response: Guidelines for the emergency planning process. *Disasters*, 27: 4, 336-350. Hentet fra <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>>
- Lindell, M., K., og Perry, R., W. (2007). *Emergency planning*. USA: John Wiley & Sons Inc.
- Lindell, M., K., Perry, R., W. og Tierney, K. J. (2001). *Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States*. Washington D.C.: Joseph Henry Press.
- Luokkala, P., Mäkelä, J., Seppänen, H. og Virrantaus, K. (2013) Developing shared situational awareness for emergency management. *Safety Science*. 55: Juni, 1-9. doi: [10.1016/j.ssci.2012.12.009](https://doi.org/10.1016/j.ssci.2012.12.009).
- Malešič, M. (2015) The impact of military engagement in disaster management on civil-military relations. *Current Sociology* 63: 7, 980-998. Hentet fra <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0011392115577839>>
- Miøen, E. (2016). *Beredskap i norsk industri - en studie av tverrsektorielt samvirke mellom Herøya Industripark og nødetatene* (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger. Hentet fra <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2411974>>
- Ness, O. (2016, 26. april) Samarbeid eller samhandling? Er det noen forskjell? *Nasjonalt kompetansesenter for psykisk helsearbeid*. Hentet fra <https://www.napha.no/content/14929/Samarbeid-eller-samhandling-Er-det-noen-forskjell>>

- Norsk Klimaservicesenter. (2016). Klimaprofil Sogn og Fjordane, et kunnskapsgrunnlag for klimatilpassing. Hentet fra
<<https://cms.met.no/site/2/klimaservicesenteret/klimaprofiler/klimaprofil-sogn-og-fjordane/attachment/10505?ts=15876ca5320>>
- Norsk Klimaservicesenter. (2017). Klimaprofil Møre og Romsdal, et kunnskapsgrunnlag for klimatilpassing. Hentet fra
<<https://cms.met.no/site/2/klimaservicesenteret/klimaprofiler/klimaprofil-m%C3%B8re-og-romsdal/attachment/11004?ts=159ebb08451>>
- NOU 2000: 24. (2000). *Et sårbart samfunn, utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Hentet fra
<<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-24/id143248/>>
- Payne, G., & Williams, M. (2005). Generalization in Qualitative Research. *Sociology*, 39, ss. 295-314. Hentet fra
<<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0038038505050540>>
- Politidirektoratet. (2011). PBS1, *Politiets beredskapssystem del 1, retningslinjer for politiets beredskap*. (POD-publikasjon 2011:4). Hentet fra
<<https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>>
- Politiet (u.å, a). Nye politidistrikter. Hentet 11. April 2018 fra
<<https://www.politiet.no/om/narpolitireformen/nye-politidistrikt/>>
- Politiet. (u.å, b). *Organisering og leiing - Møre og Romsdal politidistrikt*. Hentet fra
<<https://www.politiet.no/om/organisasjonen/politidistrikter/more-og-romsdal/om-more-og-romsdal/organisering/>>
- Politi loven. Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet.
- Räddningsverket. (2008). *Räddningstjänst i samverkan - Ansvar och uppgifter för räddningstjänstansvariga myndigheter och samverkande organisationer*. Hentet fra
<<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/24108.pdf>>
- Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode*. 4 utg. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke: Bergen.
- Yin, R., K. (2014). *Case Study Research, Design and Methods* (5. Utg.). Los Angeles: SAGE.

Vedlegg

Vedlegg 1 - Intervjuguide

Introduksjon og rammesetting	<ul style="list-style-type: none">- Løst prat- Uformell prat
	<ul style="list-style-type: none">- Informasjon- Kort om tema for samtalen- Forklar hva intervjuet skal brukes til og forklar taushetsplikt og anonymitet- Spør om noe er uklart eller respondenten har noen spørsmål- Informer om opptak, be om samtykke- Start opptak om samtykke gis
Tema 1 - Forståelsen av samvirke	<ul style="list-style-type: none">- Introduksjon til temaet- Hvordan forstår og definerer dere begrepet samvirke?- Opplever du at aktørene har lik forståelse av samvirke?- Diskusjonsspørsmål: Diskuter påstanden "Samvirke er viktig for beredskapsarbeidet i fylket".
Tema 2 – Samvirkeformer	<ul style="list-style-type: none">- Introduksjon til temaet- Hvilke formelle og uformelle former for samvirke eksisterer?- Har Fylkesmannen arrangert samvirkeøvelser hvor HV har deltatt?- Når/hvor ofte?- Hva oppfatter dere som det viktigste fokuset for slike øvelser?- Hvorfor er dette viktig?- Planlegging, evaluering, erfaringsdeling
Tema 3 - Roller og ansvarsforhold	<ul style="list-style-type: none">- Introduksjon til temaet- Hvordan oppfatter dere Heimevernets rolle og ansvarsforhold som en støtte til sivilsamfunnet?- Hvilke forventninger har dere til Heimevernet?- Føler dere det er høy eller lav terskel i kommunen for å benytte Heimevernet som en ressurs?- Hvordan opplever du Heimevernets arbeidsmetodikk og tilnærming til det regionale beredskapsarbeidet?

Tema 4 - utfordringer i samvirket	<ul style="list-style-type: none"> - Introduksjon til temaet - Hvilke utfordringer eksisterer i samvirket i Møre og Romsdal? - Med utgangspunkt i utfordringene som ble diskutert, hvilke muligheter finnes for å styrke det eksisterende samvirket?
Tema 5 - Evaluering og erfaringsdeling	<ul style="list-style-type: none"> - Hvordan fungerer evalueringsarbeidet i etterkant av hendelser/øvelser/trening? - Oppfølgingsmøter, rapporter osv? - Hvordan kommuniseres og koordineres relevant informasjon/erfaring?
Oppsummering	<ul style="list-style-type: none"> - Oppsummere funn - Har vi forstått dere riktig? - Er det noe vi ikke har spurt om som dere mener er viktig å nevne i denne sammenheng? - Er det andre vi ikke har snakket med som kan være aktuelle? - Finnes det noe dokumentasjon vedrørende temaene dere tror kan være til hjelp for oppgaven? - Takk for intervjuet!

Vedlegg 2 - Oversikt over hendelsesrapporter

Navn på dokument	Utgitt av	Utgitt årstall	Utlevert av
Rapport etter støtte til Tafjord kraft AS ifm ekstremværet «Dagmar»	HV-11 102, Ålesund	2011	HV-11
Rapport etter støtte til Tussa kraft etter ekstremværet «Dagmar»	HV-11 211, Ørsta og Volda	2011	HV-11
Rapport etter orkanen «Dagmar»	HV-11 210, Sykkylven	2012	HV-11
Rapport etter «Dagmar» Jula 2011	HV-11 214, Firda	2012	HV-11
Rapport etter § 13 aksjon skog/lyngbrann på Stad	HV-11 214, Firda	2006	HV-11
Rapport – Støtte til sivilt beredskap angående lyngbrann på Stad i Selje kommune	HV-11 213, Stad	2006	HV-11
Rapport etter utkalling 06.05.06	HV-11 212, Sørøyane	2006	HV-11
Rapport etter oppgaveløsning iht HV-lovens §13 – Forsvarets støtte til det sivile samfunn	HV-11 214, Firda, 212, Sørøyane og 213, Stad	2006	HV-11
Rapport etter §13 oppdrag fra Straumsnes HV-område 11 204. Leteaksjon på Sunndalsøra	HV-11 204, Straumsnes	2007	HV-11
HV-11 Ordre om bistand til Sunnmøre politidistrikt	HV-11 102, Ålesund	2013	HV-11
Ordre om bistand til Nordmøre og Romsdal politidistrikt ifm. Strandsøk etter savnet person	HV-11	2014	HV-11
VO (varslingsordre) 003 til HV-11 OFV 2014 – Bistand ved fjellskred Mannen	HV-11 217, Rauma	2014	HV-11