



Universitetet  
i Stavanger

**IDA NESKVERN**

VEILEDER: CHRISTIAN HENRIK ALEXANDER KURAN

---

# Samfunnsbeskytter og grensebeskytter

En litteraturstudie om hvordan Tolletaten blir sett på som samfunnsbeskytter i styringsdokumenter på ulike offentlige nivåer

---

**Bacheloroppgave 2024**

**Bachelor i toll, vareførsel og grensekontroll**

**Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging**

**Det teknisk-naturvitenskapelige fakultet**



## Forord

Denne bacheloroppgaven ser på hvordan Tolletaten blir ansett som samfunnsbeskytter gjennom sitt arbeid på grensen i styringsdokumenter på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. Oppgaven er utarbeidet som en avsluttende oppgave på studiet *Bachelor i toll, vareførsel og grensekontroll* ved Universitetet i Stavanger våren 2024.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder Christian Henrik Alexander Kuran for gode innspill, faglige råd og nyttig veiledning.

Det rettes også en takk til alle andre som har bidratt rundt eller i oppgaven på en eller annen måte.

Skarnes, mai 2024

Ida Neskvern

## Sammendrag

Tolletatens hovedoppgave er å være en beskytter for det norske samfunnet gjennom sitt arbeid på grensen. Norge har en lang landegrense og kystgrense som gir Tolletaten et stort kontrollområde. Oppgaven ser derfor nærmere på hvordan Tolletaten, med en samfunnsbeskyttende rolle er en del av den norske sikkerhetsstyringen i dag, og på hvilket nivå. Oppgavens problemstilling er derfor som følgende:

*Hvordan blir Tolletaten ansett som samfunnsbeskytter gjennom sitt arbeid på grensen i styringsdokumenter på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå?*

Oppgaven er en litteraturstudie og tar for seg 30 offentlige dokumenter som omhandler samfunnssikkerhet, beredskap, Tolletaten, kommuner og fylkeskommuner. Analysen drøftes i lys av sikkerhetsstyring, beredskapsprinsipper, organisatoriske silodannelser og ansvarspulverisering.

Oppgaven konkluderer med at Tolletaten ikke i særlig stor grad blir sett på som en samfunnsbeskytter gjennom sitt arbeid på grensen på et nasjonalt nivå, og at etaten utelukkende omtrent ikke er nevnt i styringsdokumentene på lavere nivå, til tross for at Tolletaten selv gjennom sine styringsdokumenter ønsker større deltakelse i samfunnssikkerhetsarbeidet. Konsekvensene av funnene blir sett i lys av en modell for sikkerhetsstyring.

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	II
Sammendrag .....	III
1. Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for valg av tema .....	1
1.2 Presentasjon av problemstilling.....	2
1.3 Avgrensning av oppgaven .....	2
2. Teori .....	3
2.1 Sikkerhetsstyring .....	3
2.2 Ansvarspulverisering .....	5
2.3 Silodannelser .....	5
3. Metode.....	6
3.1 Forskningsdesign og metode .....	6
3.2 Datainnsamling .....	7
3.2.1 Innledende litteratursøk.....	7
3.2.2 Sekundærdata .....	7
3.3 Vurdering av metode .....	8
3.3.1 Etikk og etiske betraktninger .....	9
4. Redegjørelse av funn.....	9
4.1 Tematisk analyse .....	9
4.2 Vurdering av analysemetode .....	11
4.3 Funn .....	11
4.3.1 Tolletaten.....	11
4.3.2 Samfunnssikkerhet og beredskap i det norske samfunn .....	13
4.3.3 Organisering, beredskap og ansvar i samfunnssikkerhetsarbeidet på ulike nivåer ..	15
5. Diskusjon.....	19

5.1 Blir Tolletaten sett på som samfunnsbeskytter i sikkerhetsstyringen og sine egne styringsdokumenter eller er det en etat som faller utenom organiseringen? .....	19
5.2 Er Tolletaten nevnt som aktør i risiko- og sårbarhetsanalysene og beredskapsplanene eller krisehåndteringsplanene hos ulike grensekommuner og fylkeskommuner i Norge? ...	22
5.3 Konsekvenser av funn sett i lys av modell for sikkerhetsstyring .....	24
6. Konklusjon .....	27
6.1 Oppfordring til videre forskning.....	28
Referanseliste .....	29
Vedlegg .....	36
Vedlegg 1.....	36
Vedlegg 2.....	39

# 1. Innledning

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves. Dette innebærer at Tolletaten skal forvalte og medvirke til at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves. Samtidig skal Tolletaten legge til rette for effektiv handel og vareførsel. (Tolletaten, 2022a).

Tolletatens arbeidsoppgaver omhandler kontroll av varer inn over den norske grensen for å kunne beskytte det norske samfunnet mot skadelige, forbudte og restriksjonsbelagte varer (Cordt-Hansen & Åmfelt, 2023, s. 2). Man må hele tiden derfor sette spørsmål ved hvordan man skal tolke rollen til Tolletaten som samfunnsbeskytter i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Samfunnssikkerhet handler om at samfunnet skal kunne bevare viktige samfunnsfunksjoner og trygghet for befolkningen under påkjenning fra uønskede hendelser (St. meld. nr. 17 (2001-2022), sitert i Aven et al., 2004, s. 17). Hvis man tenker generelt om verdenssamfunnet i dag, med økende globalisering, pandemi og kriger, kan det tenkes at det kan bli et større behov for å se på Tolletaten som samfunnsbeskytter. Det er en jevn økning av innførsel av teknologiske og fysiske varer, det er derfor nødvendig å se hvorvidt Tolletaten er en del av samfunnssikkerhet og beredskap gjennom å se om de blir sett på som en samfunnsbeskytter eller bare grensebeskytter, og på hvilket styringsnivå (Rusten, 2003, s. 1).

Norge har per i dag over 200 kommuner med kystgrense, mens 37 kommuner grenser til andre land, det er 1 kommune som grenser til Russland, 8 kommuner som grenser til Finland og 30 kommuner som grenser til Sverige (Kartverket, 2024). Tolletaten har til sammen 15 ulike ekspedisjonssteder i disse kommunene (Tolletaten, 2023a).

## 1.1 Bakgrunn for valg av tema

Tolletaten har de siste årene vært igjennom en stor omorganisering og utvikling også i tilknytning samfunnssikkerhet, men det er gjennomført veldig få studier om Tolletaten tidligere (Tolletaten, 2022). Det er de siste årene blitt skrevet noen få masteroppgaver om Tolletaten og samfunnssikkerheten, disse er bakgrunn for oppgaven. To av masteroppgavene ser blant annet på i hvilken grad Tolletaten blir sett på som relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan dette gjenspeiler etatens syn (Folgerø, 2017) og hvordan Tolletaten bidrar til samfunnssikkerhet (Zarghooni-Hoffmann, 2023). Den siste oppgaven ser på hvilket potensial Tolletaten har som bidragsgiver til samfunnssikkerheten (Cordt-Hansen & Åmfelt, 2023).

## 1.2 Presentasjon av problemstilling

Tidligere studier har som nevnt undersøkt hvorvidt Tolletaten anses som en del av samfunnssikkerheten og hvilke bidrag de har. Oppgaven ønsker derfor å bygge videre på studiene og se om deres funn på nasjonalt nivå, sammenfaller med et mindre studie på også lavere nivå. Oppgaven omhandler derfor hvordan Tolletaten blir nevnt i offentlige dokumenter om beredskap og samfunnssikkerhet generelt og på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Problemstillingen er følgende:

*Hvordan blir Tolletaten ansett som samfunnsbeskytter gjennom sitt arbeid på grensen i styringsdokumenter på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå?*

For å belyse problemstillingen vil det bli tatt utgangspunkt i noen kommuner som grenser til Sverige, Finland og Russland og se på om de inkluderer Tolletaten i sine beredskap og sikkerhetsplaner for sin kommune. Problemstillingen vil bli presisert ved å besvare følgende forskningsspørsmål:

- 1. Blir Tolletaten sett på som samfunnsbeskytter og en del av samfunnssikkerheten og beredskapen på ulike nivåer i sikkerhetsstyringen og sine egne styringsdokumenter eller er det en etat som faller utenom organiseringen?*
- 2. Er Tolletaten nevnt i risiko- og sårbarhetsanalysene og beredskapsplanene eller krisehåndteringsplanene hos ulike grensekommuner og fylkeskommuner i Norge?*
- 3. Har måten Tolletaten blir sett på som samfunnsbeskytter konsekvenser for sikkerhetsstyringen når det oppstår uønskede hendelser?*

## 1.3 Avgrensning av oppgaven

Tolletatens rolle i samfunnssikkerhet er et tema med trolig flere ubesvarte forskningsspørsmål. Med hovedvekt på at dette er en bacheloroppgave og ikke et større forskningsprosjekt, må oppgavens omfang avgrenses grunnet tid, kapasitet og ordgrense. Der er derfor valgt å gjennomføre en litteraturstudie av offentlige dokumenter knyttet til noen grensekommuner, Tolletaten, og organisering av samfunnssikkerhet og beredskap i Norge. De kommunene som er valgt er kommuner som har landegrense til andre land og betjente eller ubetjente grenseoverganger, men ellers tilfeldig valgt.

## 2. Teori

I oppgaven blir det benyttet ulike teorier og faglige begreper knyttet til tema for å besvare problemstillingen. Store deler av det teoretiske bidraget er innen organisasjonsteori og organisering, samfunnssikkerhet og beredskap.

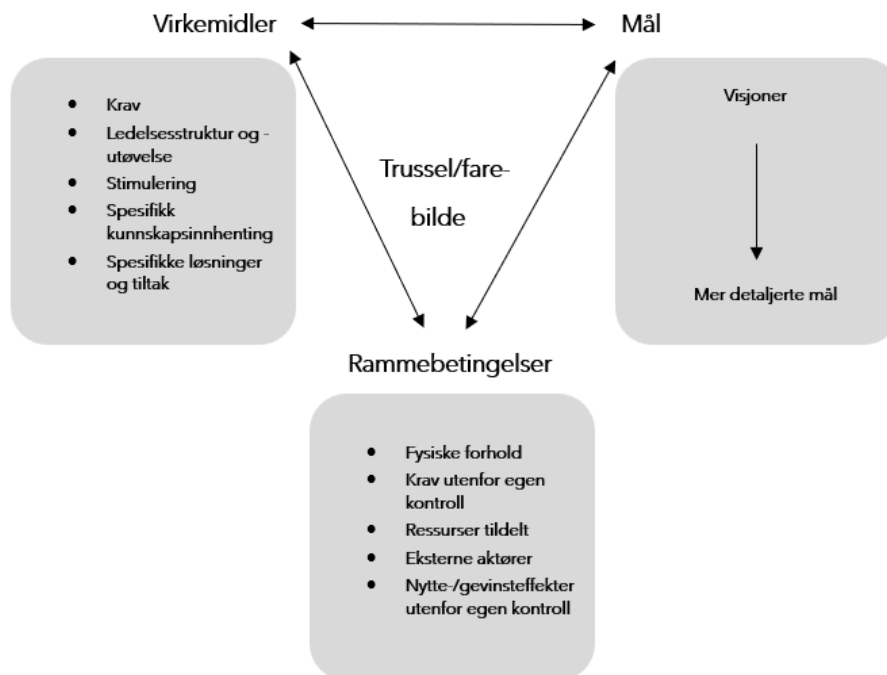
### 2.1 Sikkerhetsstyring

Samfunnssikkerhet kan defineres som «...den evne samfunnet har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger [...]» (St. meld. nr. 17 (2001-2022), sitert i Aven et al., 2004, s. 17). Beredskap handler om at man på kort tid skal kunne heve sikkerhetsnivået, håndtere det uventede og opprettholde den tilstanden som er ønsket etter hendelsen på best mulig måte (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012, s. 5). Samfunnssikkerhet og beredskap involverer aktører som kommuner, statsforvaltere, direktorater, departementer og Regjeringen, og bygger på de fire prinsippene om likhet, nærhet, ansvar og samvirke (Meld. St. 5 (2020-2021); Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

Ansvarsprinsippet er at den etaten som har ansvar for et område til det daglige også har ansvaret under hendelser (Kongsvik et al., 2018, s. 183). Likhetsprinsippet er at det skal være mest mulig likhet mellom den organiseringen en etat har til vanlig og den de har under en hendelse fordi de som utfører oppgavene til vanlig har beste forutsetningene for å håndtere oppgavene best ved en hendelse (Kongsvik et al., 2018, s. 183). Nærhetsprinsippet er at hendelser skal håndteres av de som kjenner de best og derfor på lavest mulig nivå (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Det siste prinsippet er samvirkeprinsippet og er at hver etat eller myndighet selv har et ansvar for å ha et godt samarbeid med andre etater og myndigheter i arbeidet med beredskap og krisehåndtering (Kongsvik et al., 2018, s. 183).

En generell modell for sikkerhetsstyring, som vist i figur 1, (Aven et al., 2004, s. 68) er bestående av mål, virkemidler og rammebetingelser og ser på sammenhengen mellom dem. Den kan brukes på systemer og virksomheter. Virkemidlene er ulike tiltak for å nå målene, mens rammebetingelser er de fysiske forhold, utenforståendes krav, tildelte ressurser, aktører og gevinsteffekter (Aven et al., 2004, s. 68). Modellen kan brukes for å forklare hvordan mål om sikkerhet inngår i sikkerhetsstyring (Aven et al., 2004, s. 69).





Figur 1: Modell for sikkerhetsstyringen- mål/visjoner, rammebetingelser og virkemidler (Aven et al., 2004, s. 68).

Sikkerhetsstyring kan defineres som «alle tiltak som iverksettes for å oppnå, opprettholde og videreutvikle et sikkerhetsnivå i overensstemmelse med definerte mål» (Aven et al., 2004, s. 67). Sikkerhetsstyring handler om det som foregår innenfor de ulike nivåene og hvordan informasjonen sprer seg til de ulike nivåene innen en sektor eller organisasjon (Kongsvik et al., 2018, s. 253). Sikkerhetsstyring har fordeler ved at man vet hvem som er øverste leder, mens ulempen med det er at det kanskje er til hinder for samarbeid på tvers av ulikt ansvar (Innst. S. nr. 9 (2002-2003), s. 32). Det er viktig å ha en god sikkerhetsstyring på alle nivåer og ha mulige tiltak eller forberedelser som er nødvendig for å beskytte samfunnets verdier er sikkerhetsstyring (Nasjonal sikkerhetsmyndighet, 2020). Sektorprinsippet er fordelingen av arbeidsoppgaver og ansvar i samfunnsikkerhetsarbeidet (Innst. S. nr. 9 (2002-2003), s. 32).

I Norge er det Justis- og beredskapsdepartementet som har samordningsansvar og sektoransvar for samfunnsikkerhet- og beredskap. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (heretter kalt DSB) er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og har det koordinerende ansvar for arbeid rundt beredskap i det offentlige (St. meld. nr. 22 (2007-2008), s. 13). Statsforvalterens ansvar er samordning av samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket, samtidig som den skal veilede arbeidet i kommunene (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024, s. 57). Kommunene har et ansvar for å samordne beredskapen på det lokale nivået og skal ivareta sikkerhet og trygghet for befolkningen (St. meld. nr. 22

(2007-2008), s. 21). Beredskapsplikten til kommunene er fastsatt i Sivilbeskyttelsesloven og sier at kommunen skal kartlegge hvilke hendelser som kan inntreffe, sannsynligheten for det og hvordan hendelsene kan påvirke kommunen og samles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 14).

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse er et virkemiddel som gir kommunen oversikt over risikoer og sårbarheter og gir en samlet oversikt over kommunens ansvar og roller innenfor samfunnssikkerhet og beredskap (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022, s. 4, 11). Beredskapsplaner er en oversikt over delplaner, oversikter og prosedyrer som legger til rette for rask krisehåndtering (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2022, s. 37).

## 2.2 Ansvarspulverisering

Ansvarspulverisering handler om at ansvar fordeles på mange nivåer, etater og sektorer, og at dette fører til uklare ansvarsforhold. Med mange aktører involvert i prosessen er det vanskelig å få plassert ansvar, og hvis alle har ansvar fører dette til at ingen har ansvar (Christensen et al., 2021, s. 45-46). Det kan oppstå to problemer knyttet til ansvarspulverisering, ifølge administrasjonsforsker Mark Boven (Christensen et al., 2021, s. 44). Det første problemet kalles for *mange hender*, mens det andre kalles for *mange øyne*. *Mange hender* handler om at det er uklart hvem som har ansvaret for en organisasjon eller et system, mens *mange øyne* handler om at det er uklart hvem man skal være ansvarlig overfor (Christensen et al., 2021, s. 44).

## 2.3 Silodannelser

Silodannelser er et begrep fra organisasjonsteori som omhandler kommunikasjonsbarrierer, samhandling og kunnskapsdeling (Bento, 2020, s. 1). Silodannelser refererer til negative konsekvenser i form av at ansatte i en organisasjon sklir fra hverandre og skilles. Silodannelser er kommunikasjonshindringer som oppstår fordi enheter eller grupper i en organisasjon jobber isolert fra hverandre og danner selvstendige enheter fordi man fokuserer mest på egne oppgaver (Hatch, 2018, s. 378). Dette kan utvikle en selvgodhet og lojalitet overfor eget arbeid og kan føre til konflikter (Hatch, 2018, s. 119-120). Grunnen er at det kan resultere i at man ikke ønsker å dele informasjon eller samarbeide med andre på tvers av ulike arbeidsoppgaver og områder (Bento, 2020, s. 2). Siloer representerer derfor en mangel på koordinering, og for å unngå dette må man ha et mål, veien dit og beregninger (Bento, 2020, s. 3-4).

### 3. Metode

Metodekapittelet tar for seg undersøkelsesdesignet og avgjørelsene som er tatt under arbeidet av valg av metode, forskningsdesign, avgrensninger, litteratursøk og etiske betraktninger.

#### 3.1 Forskningsdesign og metode

Ifølge Jacobsen (2022) er valg av forskningsdesign viktig når man skal gjennomføre en studie. Forskningsdesignet må passe til oppgavens formål gjennom å kunne gi svar på problemstillingen, for å ha validitet gjennom intern og ekstern gyldighet (Jacobsen, 2022, s. 99). Intern og ekstern gyldighet handler om grunnlaget man har for å ta den konklusjonen man gjør og hvordan funnene kan allmenngjøres, mens pålitelighet oppnås ved å følge en metode for gjennomføring (Jacobsen, 2022, s. 17).

Oppgaven har en eksplorerende problemstilling, da det er ønskelig å få mer forståelse og kunnskap om et fenomen som det ikke er mye forskning på fra tidligere (Jacobsen, 2022, s. 87). Det er valgt å bruke et åpent forskningsdesign og kvalitativ metode fordi oppgaven går i dybden. Oppgaven har teoretisk generalisering for den bygger på tema fra tidligere masteroppgaver, og gir et teoretisk grunnlag for senere oppgaver (Jacobsen, 2022, s. 96). På bakgrunn av dette vil det være et intensivt undersøkelsesopplegg som vil gi resultater tett opp mot virkeligheten (Jacobsen, 2022, s. 100). Ved et intensivt undersøkelsesopplegg undersøker man få enheter i dybden. I denne oppgaven er det dokumenter fra Tolletaten og spesifikke fylkeskommuner og kommuner som blir sett på. Metoden er derfor litteratursøk, gjennomført systematisk med eksplisitte søkekriterier (Jacobsen, 2022, s. 88).

Litteraturstudier har fordeler og ulemper. Den største fordelen ved å gjennomføre en dokumentanalyse er at dataen som analyseres allerede finnes, det er ikke noe man selv trenger å samle inn, dette kalles sekundærdata og tar for seg et bredt omfang og er lettere etterprøvbart (Jacobsen, 2022, s. 137). Det er nyanserikdom og fleksibilitet fordi problemstillingen kan endres, men ulemper ved at man kan føle man aldri blir helt ferdig (Jacobsen, 2022, s. 141, 144). Bruk av både dokumentanalyse og intervju gir mye informasjon, men lite plass og tid til å gå nok i dybden. Oppgaven er derfor kun basert på litteratursøk (Jacobsen, 2022, s. 150).

## 3.2 Datainnsamling

Denne delen tar for seg hvordan selve datainnsamlingen ble gjennomført og hva slags type data som ble samlet inn. Metoden som er brukt er kvalitativ innsamling av data gjennom litteratursøk. Det er brukt søkestrategi i form av en systematisk utvelgelse av dokumenter fra åpne kilder.

### 3.2.1 Innledende litteratursøk

I starten av arbeidet med oppgaven ble det funnet tre masteroppgaver som var interessante. Tematikken og problemstillingene var noe av det samme som var ønskelig å studere her. De tre masteroppgavene som er valgt er skrevet i tidsperioden 2017-2023.

Masteroppgavene ble funnet ved søk på *Tolletaten og samfunnssikkerhet* og *Norwegians Customs and societal security* på Universitetet i Stavanger sin database for tidligere forskning og studentarbeider, UiS Brage, og på Oria som er en tjeneste for å søke i databaser tilknyttet norske fag- og forskningsbiblioteker (Sikt, u.å.-a, u.å.-b). Tilgang til Oria er gjennom universitetsbiblioteket i Stavanger. Søkene på UiS Brage ga 5 og 447 treff på det norske og engelske søket, mens søkene på Oria ga 2 og 10 treff på det norske og engelske søket. Treffene ble gjennomgått etter tittel i forhold til relevans. Masteroppgavene til Cordt-Hansen og Åmfelt, Folgerø og Zarghooni-Hoffmann ble valgt ut som mest relevante. Oppgavene er skrevet ved Universitetet i Stavanger og Høgskolen Innlandet.

### 3.2.2 Sekundærdata

Sekundærdata er eksisterende kvalitative kilder (Jacobsen, 2022, s. 157). Det er her blitt brukt ulike nettsider for å finne dokumenter. Tidsperioden for søkene er 15.januar- 31.mars 2024. Alle dokumentene som er funnet gjennom litteratursøket er satt i tabell i vedlegg 1.

Det er blitt brukt ulike inklusjons- og eksklusjonskriterier for å finne relevante dokumenter (Jacobsen, 2022, s. 193). Inklusjonskriteriene er at dokumentene; skal ha en viss tilknytning til samfunnssikkerhet eller beredskap, omhandle offentlige instanser og organisasjoner, være fra tidsperioden 2000-2024. Kun norske søk og nettsider skal benyttes. Gjennomføring av slikt litteratursøk kan ha sine skjevheter, men kriteriene for søket er eksplisitte for å sette hva som skal og ikke skal forskes på (Jacobsen, 2022, s. 193). Ekskluderingskriteriene som ble brukt i søkeprosessen var derfor knyttet til innholdet i dokumentene. Dokumenter som ikke inneholder noe om samfunnssikkerhet, beredskap eller Tolletaten skal utelukkes, samt dokumenter eldre enn år 2000.

Søkeprosessen foregikk ved søk etter data i ulike nettsider og databaser. På Regjeringens nettside ble det gjort søk i dokumentfunksjonen, hvor en kan velge hva slags type dokumenter som er ønskelige, hvilket tema og departementer og hvilken tidsperiode man ønsker dokumenter fra. Det ble sett etter flere type dokumenter; Norges offentlige utredninger (NOU), Stortingsmeldinger og tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjoner. Tema var samfunnssikkerhet og beredskap, fordelt på Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet, Statsministerens kontor og Justis- og beredskapsdepartementet i tidsperioden 2000-2024. Det ble gjort et tilhørende søk på *samfunnssikkerhet* og *Tolletaten* inne på nettsiden for å se hva som kom opp. Totalt 15 dokumenter ble valgt ut.

Videre i søkeprosessen ble det gjort søk inne på DSB sin nettside, hvor det gjennom en leteprosess ble sett på tema som *risiko, sårbarhet og beredskap* herunder *samfunnets kritiske funksjoner*. Dette ga resultat på 2 dokumenter. De siste nettsidene som ble sett på var Statsforvalterens, Tolletatens og de utvalgte kommunenes nettsider. På Sør-Varanger, Tana, Marker, Eidskog og Halden kommunes sine nettsider ble det mer leteprosess enn søkeprosess for å finne kommunenes krishåndteringsplan og ROS-analyse. Det samme var gjeldende for Statsforvalterens nettside. Dette ga resultat på 8 dokumenter. For Sør-Varanger og Halden kommune ble det ikke funnet noen dokumenter i leteprosessen, det ble derfor sendt e-post med forespørsel om dokumentene til enhetslederen for beredskap i Sør-Varanger kommune, og til Halden kommune. E-postene ble besvart med totalt 4 dokumenter vedlagt. Tolletatens egne nettsider ble søkt igjennom for å finne relevante dokumenter og ga resultat på 1 dokument.

### 3.3 Vurdering av metode

I et forskningsprosjekt er det viktig å vurdere om studien har validitet og reliabilitet slik at det er etterprøvbart (Jacobsen, 2022, s. 81). Det handler om at empirien man samler inn skal svare på problemstillingen og at det er overførbarhet til andre studier (Jacobsen, 2022, s. 255).

Dokumentene i oppgaven kommer fra Regjeringen og kommuner, samt Tolletaten og DSB. På bakgrunn av dokumentene og hvem som har laget dem, er det tenkelig at det er høy reliabilitet i dokumentene som er brukt. Gjennomføringen av undersøkelsesprosessen er dokumentert gjennom metode og beskrivelse og skal ha høy reliabilitet. Likevel er det viktig å stille seg kritisk til kilder. Kildene som er brukt bør være troverdige utgivere og ha godt vitenskapelig nivå. Det er det særdeles viktig å ta høyde for her, da empiri er samlet inn via nettkilder, og opphav, hensikt og kvaliteten blir viktigere (Jacobsen, 2022, s. 244-245).

### 3.3.1 Etikk og etiske betraktninger

Ved gjennomføring av en slik oppgave er det enkelte etiske kriterier som bør vurderes for at riktige hensyn blir tatt og at riktig metode gjennomføres (Jacobsen, 2022, s. 47). Det er viktig med åpenhet i oppgaven. Åpenheten knyttes til hvordan en har samlet inn data, hvordan dataen er blitt målt, samt hvordan det er blitt analysert og vurdert (Jacobsen, 2022, s. 48). De resultatene som kommer frem må bli satt i rett kontekst og gjengitt i sin helhet for å ha pålitelighet og mulighet for etterprøvbarehet (Jacobsen, 2022, s. 52). Det skal ikke være resultat som kommer på bakgrunn av en bestilling, forskningen skal være fri (Jacobsen, 2022, s.49). Gjennom studieløpet på Bachelor i toll, vareførsel og grensekontroll har det vært faglig innhold om Tolletaten og praksis på ulike tollsteder. Man har vært bevisst på dette under arbeidet for å klare å holde kritisk avstand i oppgaven (Jacobsen, 2022, s. 59).

## 4. Redegjørelse av funn

Kapittelet vil presentere og analysere de ulike dokumentene i litteraturstudien. Det er brukt en tematisk analyse (Braun & Clarke, 2006, s. 77).

### 4.1 Tematisk analyse

Ved bruk av litteratursøk som metode er det viktig å få analysert dokumentene og finne data som kan være med på å besvare problemstillingen. I oppgaven er det valgt å bruke tematisk analysemetode, som er en systematisk analysemetode hvor man identifiserer, analyserer og rapporterer tema i den dataen man har (Braun & Clarke, 2006, s. 79). Analysemetoden er delt inn i 6 steg (Braun & Clarke, 2006, s. 86).

Det første steget er å bli kjent med dataene og generere de første kodene (Braun & Clarke, 2006, s. 86). Koder er overordnede og gjennomgående temaer, og ble generert ved å lese hvert dokument. Videre ble dokumentene gjennomgått med fokus på å lese de delene av dokumentet som omhandler oppgavens tema om Tolletatens arbeid, organisering av beredskapsarbeid i Norge, kommunalt og fylkeskommunalt ansvar ved beredskap, forebyggende sikkerhet, samvirke og samordning (Braun & Clarke, 2006, s. 86). Dette er satt inn i en tabell i vedlegg 2. En forenklet tabell er visst i tabell 1.

Type dokument	Antall dokumenter	Tema
Norges offentlige utredninger/ NOU	5	Ansvar og organisering, samfunnssikkerhet og beredskap. Ulike instanser og etaters deltakelse (NOU 2012:14). Kommuner, Statsforvalteren og grunnberedskapen (NOU 2013: 5). Forebyggende sikkerhet, ansvar, myndighet og krisehåndtering (NOU 2016: 19). Krisehåndtering (NOU 2019: 13, s. 33-38). Styrker og svakheter ved dagens system. Fokus på tverrsektorielle utfordringer i samfunnssikkerheten. Lokal og regional styring (NOU 2023: 17).
Meldinger til Stortinget	3	Forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner. Beredskap på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (St. meld. nr. 17 (2001-2002)). 22.juli. Samvirke og samordning (Meld. St. 29. (2011-2012)). Hvordan arbeidet med samfunnssikkerheten er organisert, håndtering av hendelser, læring etter øvelser og hendelser (Meld. St. 10 (2016-2017)).
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	3	Samordningsrolle og beredskapsarbeidet på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2023). Tolletaten i forhold til grensekontroll (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016; Justis- og beredskapsdepartementet, 2021).
Tolletaten	7	Mål for Tolletatens arbeid og støtte til andres myndigheter (Finansdepartementet, 2021). Effekter på samfunnsnivå (Finansdepartementet, 2022). Hva Tolletaten ønsker å få til (Tolletaten, 2022b; Tolletaten, 2021). Organisering og stengte grenser (Tolletaten 2023b). Samfunnsoppdrag, ansvar og myndighet (Finansdepartementet, 2023a, b).
Kommuner og fylkeskommuner	12	ROS-analyse. Risikoer og sårbarheter i kommunen. Hvem som har ansvar for hva. Roller og funksjoner i beredskapsarbeidet. Håndtering av kriser og hendelser. (Marker kommune, 2015, 2020; Sør-Varanger kommune, 2018, 2023; Eidskog kommune, 2020, 2022; Halden kommune, 2022, 2023; Tana kommune, 2015; Aspaker & Schjelderup, 2022; Haugland & Strengen, 2022; Fossum & Dølgaard, 2022).

Tabell 1: Forenklet versjon av vedlegg 2

Etter å ha funnet innledende koder ble det gjennomført søk etter tema ved å se på temaene i de ulike delene av dokumentene og vurdere relevans for problemstillingen (Braun & Clarke, 2006, s. 86). Temaene som kom frem var ansvar, organisering, krisehåndtering, Tolletaten, kommunal beredskapsplikt og fylkeskommunalt beredskapsansvar. Denne listen ble gjennomgått for å se hvor godt de ulike temaene representerer datamaterialet. I femte steg handler det om å få konkretisert og navngitt temaene. De temaene som var mest sentrale var *Tolletaten*, *Samfunnssikkerhet og beredskap i det norske samfunn* og *Organisering, beredskap og ansvar i samfunnssikkerhetsarbeidet på ulike nivåer* (Braun & Clarke, 2006, s. 86). I kapittel 4.3 vil dokumentene bli kategorisert under disse tre temaene.

## 4.2 Vurdering av analysemetode

Svakheter ved tematisk analyse er at det kan være dokumenter som faller utenom søket, samtidig er det grunn til å tro at dokumentene fremstiller mye av det samme. Det er de samme temaene som går igjen og derfor er relevansen høy. På grunn av oppgavens omfang og ordgrense passet analysemetoden godt til problemstillingen da andre analysemetoder kunne gjort arbeidet for vidt. Likevel har de dokumentene som er blitt analysert gitt en dypere forståelse innenfor samfunnssikkerhet, beredskap og Tolletaten på et overordnet nivå. Analysemetoden gir derfor gode forutsetninger for å kunne gi svar på problemstillingen.

## 4.3 Funn

Det empiriske grunnlaget som er samlet inn er offentlige dokumenter som NOU-er, Stortingsmeldinger, rapporter, tildelingsbrev og kommunale og fylkeskommunale planer og rapporter. Dokumentene er fordelt i tre kategorier: Tolletaten, samfunnssikkerhet og beredskap i det norske samfunn og organisering, beredskap og ansvar i sikkerhetsarbeidet på ulike nivåer.

### 4.3.1 Tolletaten

#### *Tildelingsbrev 2022- 2024*

Det er i Tildelingsbrevet for 2022 skrevet hvilke positive effekter Tolletatens arbeid skal ha på samfunnsnivå. Effektene er finansierende effekter, samt vareførsel, regelverk og handel. Det er ikke nevnt ytterligere om samfunnsbeskyttelse enn ordlyden til samfunnsoppdraget. Det samme er gjeldende for tildelingsbrevet for 2023 (Finansdepartementet, 2021, 2022, s. 3-4).

I tildelingsbrevet for 2024 er det skrevet at:

De siste årene har Tolletatens rolle vært i stadig utvikling. Særlig har pandemi og krigen i Ukraina synliggjort etatens rolle som statlig representant på grensen. Etaten fyller en viktig rolle i samfunnssikkerhetsperspektiv, og som regelverksforvalter på vegne av 19 statlige myndigheter. (Finansdepartementet, 2023b, s. 2).



### *Tolletatens virksomhetsstrategi 2022-2030*

Det kommer frem interne mål om å «Videreutvikle og tydeliggjøre etatens rolle i samfunnsbeskyttelse og nasjonal beredskap» (Tolletaten, 2022b, s. 3) og «Bidra til samarbeidspartnerne for forståelse for Tolletatens samfunnsoppdrag og rolle» (Tolletaten, 2022b, s. 3). Rollen som samfunnsbeskytter kommer ikke ytterligere frem.

### *Tolletatens årsrapport for 2020*

Det ble for året 2019 satt en ny målstruktur for Tolletaten gjennom samfunnsoppdraget, samfunnsmålet, hovedmålet og tjenestemålet (Tolletaten, 2021, s. 5). I året 2020 fikk Tolletaten vist seg tydeligere:

«Tolletatens rolle som samfunnskritisk virksomhet ble tydeliggjort og utvidet da Norge stengte grensene [...], en viktig erfaring er at Tolletaten bør involveres i forkant når det vurderes tiltak rettet mot landets grenser [...]» (Tolletaten 2021, s. 3). «Pandemien har medført større fokus på etatens rolle som samfunnsbeskytter, og vårt bidrag for å ivareta forsyningssikkerheten er tydeliggjort» (Tolletaten, 2021, s. 14).

Det at Tolletaten har ulike samfunnsbeskyttende oppgaver knyttet til ulovlige og skadelige varer, er ressursbesparende for samfunnet (Tolletaten, 2021).

### *Tolletaten årsrapport for 2022*

Rapporten oppsummerer året 2022 som et år hvor Tolletaten har måttet ha evne til en rask omstilling og vist seg på nye måter. «Etatens rolle knyttet til nasjonal beredskap er blitt synliggjort på enda nye områder» (Tolletaten, 2023b, s. 5). «Som statens representant der varer krysser grensen, har Tolletaten et ønske om å bidra inn i utviklingen av den nasjonale totalberedskapen [...]» (Tolletaten, 2023b, s. 84). Årsrapporten legger frem at Tolletatens samarbeid med 19 andre statlige myndigheter og håndhevelse av ulike regelverk er ressursbesparende for samfunnet og at samarbeid med andre aktører bare blir viktigere (Tolletaten, 2023b, s. 42). Rapporten legger frem bidrag Tolletaten har til samfunnsikkerhet og begrunner at det er viktig å involvere Tolletaten tidlig i beslutninger om tiltak knyttet til grensen (Tolletaten, 2023b, s. 65). Tolletaten defineres som en aktør innen kritiske samfunnsfunksjoner som lov og orden og forsyningssikkerhet (Tolletaten, 2023b, s. 65).

### *Hovedinstruksen til Tolletaten*

Som et punkt under den interne styringen skal samfunnssikkerhet og beredskap være integrert i virksomheten og ulike planer og øvelser i forbindelse med beredskap skal være til stede (Finansdepartementet, 2023a, s. 6).

#### 4.3.2 Samfunnssikkerhet og beredskap i det norske samfunn

##### *NOU 2012:14 Rapport fra 22.juli-kommisjonen*

Gjennom rapporten nevnes Tolletaten flere ganger i forbindelse med varsling om skjerpet grensekontroll etter hendelsene, men denne informasjonen kom ikke frem til etaten selv tross Tolletatens bemanning på de fleste grenseoverganger (NOU 2012:14, s. 150, 157).

Det legges i rapporten frem blant annet deltakelsen Tolldirektoratet hadde i prosjektet Global Shield og hvordan informasjonen ble behandlet hos PST (NOU 2012:14, s. 373-374). Kommisjonen stiller kritisk spørsmål «Hva er årsaken til at PST ikke arbeider tettere med Tolldirektoratet og andre etater, og heller ikke synes å innse nytten av et slikt samarbeid etter 22/7?». (NOU 2012: 14, s. 381). Dette henger tilsynelatende sammen med at Toll- og avgiftsdirektoratet fanget opp flere av innkjøpene av kjemikalier som gjerningsmannen gjorde, og meldte ifra om til PST (NOU 2012: 14, s. 353).

Kommisjonen legger frem «Taushetsplikt som hinder for samhandling» og at flere etater bør engasjere seg i å utnytte hverandres kompetanse (NOU 2012:14, s. 387). Bedre samarbeid og informasjonsdeling er viktig for et godt sikkerhetsarbeid. «Vår gjennomgang viser at ubalanse i lovverket kan stå i veien for slikt samarbeid» (NOU 2012:14, s. 454).

##### *NOU 2016:19 Samhandling for sikkerhet*

De ulike fagdepartementene kjenner sin sektor best og bør derfor være de som identifiserer de grunnleggende nasjonale funksjoner og virksomheter som har en kritisk betydning for funksjonene (NOU 2016: 19, s. 19). Grunnet Norges sektorinndeling ved styring vil samarbeid og samordning mellom departementer kunne bli hemmet (NOU 2016:19, s. 29). Tolletaten er ikke nevnt i utredningen.

### *NOU 2019:13 Når krisen inntreffer*

Utredningen tar for seg gjeldende aktører i beredskap og krisehåndtering (NOU 2019:13). Tolletaten er nevnt i figur av krisehåndteringssystemet (NOU 2019:13, s. 36).

### *St.meld. nr. 17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet: veien til et mindre sårbart samfunn*

«Ansvaret for samfunnets sikkerhet påhviler alle forvaltningsnivåer, så vel sentrale, som regionale og lokale» (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 4). Det blir redegjort for beredskapsarbeidet på de tre ulike nivåene (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 100-111).

Tolletaten er nevnt en gang; «Samarbeidet mellom Politi/påtalemyndigheter og kontrolletatene må videreutvikles. [...]. Kontrolletatene (fylkesskattekontor, ligningskontorene, kemner og tolletaten) vil gjennom sitt arbeide kunne gi vesentlige bidrag [...]» (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 90).

### *Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet*

Tolletaten er nevnt i forbindelse med 22.juli-hendelsene og svikten i systemet for varsling; «Forsvaret og Tollvesenet var ikke adressater til alarmmeldingene [...]» (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 20). Det blir sett nærmere på Fylkesmennenes samvirke og samordningsrolle, og samfunnssikkerhet og beredskap på kommunalt nivå (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 54-55).

### *DSBs årsrapport 2022*

Tolletaten er i rapporten nevnt i forbindelse med produktsikkerhet og det internasjonale meldesystemet for farlige produkter: Safety Gate RAPEX (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2023, s. 35). DSB er kontaktpunktet mellom Safety Gate RAPEX og 12 norske myndigheter tilknyttet produktsikkerhet, Tolletaten er blant disse (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2023, s. 35).

### *Samfunnets kritiske funksjoner*

Tolletaten er nevnt under befolkningens sikkerhet, herunder lov og orden, grensekontroll. Tolletaten er plassert under er «Evne til å gjennomføre nødvendig grensekontroll av personer og varer» (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 48). Etaten er nevnt under kjemikalie- og eksplosivberedskap og under de etater med tilgang til det nasjonale nødnett (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 62, 93).

### *Liste over kritiske samfunnsfunksjoner*

Tolletaten er nevnt som virksomhet under den kritiske samfunnsfunksjonen *lov og orden* i grensekontroll, og viktigheten av opprettholdelsen av deres arbeid med forsyningssikkerhet og grensekryssende vareførsel (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021, s. 6)

### 4.3.3 Organisering, beredskap og ansvar i samfunnssikkerhetsarbeidet på ulike nivåer

#### *NOU 2013: 5 Når det virkelig gjelder...*

Går inn på grunnberedskapen i Norge i form av kommunal beredskap, Fylkesmannen og Politiet (NOU 2013: 5, s. 16-24). «Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av en risiko- og sårbarhetsanalyse» (NOU 2013:5, s. 17).

#### *NOU 2023:17 Nå er det alvor*

Det kommer frem at Norge er et ressursrikt land og at man derfor må sikre en god oversikt over ressursene og ha en effektiv koordinering (NOU 2023:17, s. 26). Hovedanbefalingene som kommisjonen kommer med er å styrke lokalt og regionalt nivå i beredskapen, styrke tverrsektorielt samarbeid og styrke forsyningssikkerheten (NOU 2023:17, s. 27).

Tolletaten er en av de aktørene som kommisjonen har møtt under arbeidet (NOU 2023:17, s. 21). Tolletaten nevnes i forbindelse med ivaretagelse av samordningsbehov i kriser, fiskeri og havbruk og som bistand til Politiet, samt samfunnets kritiske funksjoner (NOU 2023: 17, s. 94, 252, 365).

### *Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet*

Samfunnssikkerheten er sektorovergripende og det kreves samarbeid og koordinering mellom sektorer og myndigheter på alle samfunnsnivåer (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 7). Tolletaten er nevnt noen få steder i dokumentet, blant annet under andre beredskapsbrukere av nødnett og under ansvarsfordeling mellom departementene for tverrsektorielle områder (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 56, 153).

### *Helhetlig ROS-analyse for Marker kommune*

Marker kommune har mye gjennomstrømmende trafikk på grunn av all trafikk over til Stockholm. Det innebærer mye tung transport og farlig gods (Marker kommune, 2015, s. 44). Tolletaten er ikke nevnt i dokumentet.

### *Plan for kriseledelse Marker kommune*

Dokumentet er et overordnet styringsdokument. Tolletaten er ikke nevnt (Marker kommune, 2020, s. 4).

### *Helhetlig ROS-analyse for Sør-Varanger kommune*

Sør-Varanger kommune har vært rammet av flere kriser over landegrensene de siste årene gjennom pandemi, flyktningkrise og krigen mellom Russland og Ukraina (Sør-Varanger kommune, 2023, s. 2). Kommunen grenser til Finland og Russland (Sør-Varanger kommune, 2023, s. 10). Tolletaten er ikke nevnt.

### *Kommunal krisehåndteringsplan Sør-Varanger kommune*

Under kommunens risiko- og sårbarhetsområder er det listet opp *Grensesituasjon* som lav risiko (Sør-Varanger kommune, 2022, s. 5). Tolletaten er ikke nevnt.

### *Beredskapsplan, overordnet del Eidskog kommune*

Overordnet og koordinerende plan (Eidskog kommune, 2020, s. 3). Tolletaten er ikke nevnt.

### *Helhetlig, overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse Eidskog*

Eidskog kommune har en høy trafikkbelastning inn og ut av landet grunnet de viktige transportårene, riksvei 2 og Kongsvingerbanen (Eidskog kommune, 2022, s. 5). Tolletaten er ikke nevnt.

### *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse Halden kommune*

Gjennom Halden kommune er det mye gods som transportes over grensen (Halden kommune, 2023, s. 12). Av de analyserte hendelsene som er beskrevet for å gi et risikobilde for Halden kommune er det blitt listet opp *Grensehendelse*, og vurdert listet opp *Grensekryssende naturhendelse- dyre- og plantesykdommer* (Halden kommune, 2023, s. 8-9). Tolletaten er ikke nevnt.

### *Overordnet beredskapsplan Halden kommune*

Tolletaten er ikke nevnt (Halden kommune, 2022).

### *Overordnet ROS-analyse for Tana kommune 2015-2020*

I analysen er det fokus på større hendelser og tverrsektorielle sammenhenger (Tana kommune, 2015, s. 6). Hendelsene går under kategoriene; svikt i kritiske samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur, naturhendelser og andre ulykker og kriser (Tana kommune, 2015, s. 6-7). Tolletaten og grensekontroll er ikke nevnt i dokumentet.

### *FylkesROS for Troms og Finnmark 2022-2025*

Troms og Finnmark (2022) grenser mot Sverige, Finland og Russland. Det er 39 kommuner, deriblant Tana og Sør-Varanger (Aspaker & Schjelderup, 2022, s. 16). Det er blitt økt press på

grensene og flere og flere forsøker å krysse grensen til Norge over Storskog (Aspaker & Schjelderup, 2022, s. 164-165). Tolletaten er ikke nevnt.

#### *FylkesROS for Oslo og Viken*

Oslo og Viken har 51 kommuner og 15 bydeler (Haugland & Strengen, 2022, s. 16). Oslo sentralstasjon, Oslo lufthavn Gardermoen og trafikkarer som E6, E18 og E16 ligger i fylket og det er derfor mye person- og godstransport (Haugland & Strengen, 2022, s. 17). Tolletaten er nevnt som virksomhet på listen over kritiske samfunnsfunksjoner (Haugland & Strengen, 2022, s. 31).

#### *FylkesROS for Innlandet*

Innlandet har 46 kommuner og fylket grenser til Sverige (Fossum & Dølgaard, 2022, s. 16). Tolletaten er nevnt flere ganger;

Tolletaten er en aktør innen nasjonal beredskap og samfunnssikkerhet som samarbeider aktivt med andre offentlige myndigheter om kontroll med vareførsel over landegrensene, jf. Tolloven. Tolletaten er til stede på mange av landets grenseoverganger, [...]. Fysisk kontroll av varer som krysser grensen, er en sentral del av Tolletatens ansvar. Kontrollen kan blant annet rette seg mot restriksjonsbelagte og ulovlig innførte varer, herunder varer som kan brukes til formål som truer samfunnssikkerheten. (Fossum & Dølgaard, 2022, s. 87).

Innlandet har tre av Tolletatens ekspedisjonssteder (Fossum & Dølgaard, 2022, s. 87). Tolletaten er beskrevet som en aktør i samfunnssikkerhet og beredskap som kontrollerer vareførselen over grensen. Dokumentet henviser til Tolletatens tildelingsbrev (Fossum & Dølgaard, 2022, s. 137).

## 5. Diskusjon

Det er i oppgaven blitt sett på 30 offentlige dokumenter på nasjonalt, kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Først vil det bli redegjort for om Tolletaten blir sett på som en del av samfunnssikkerhet og beredskap i sikkerhetsstyringen og i sine egne styringsdokumenter, eller om det er en etat som følge av ansvarspulversiering og silodannelser i sikkerhetsstyringen kan falle utenom. Deretter blir det sett på om Tolletaten er nevnt i risiko- og sårbarhetsanalysene, samt beredskapsplanene til fem kommuner og tre fylkeskommuner gjennom å se på beredskapsprinsippene, sektorprinsippet og kommunal beredskapsplikt. Til slutt blir det redegjort for noen konsekvenser av funnene sett i lys av modell for sikkerhetsstyring.

### 5.1 Blir Tolletaten sett på som samfunnsbeskytter i sikkerhetsstyringen og sine egne styringsdokumenter eller er det en etat som faller utenom organiseringen?

Det kommer frem av Stortingsmelding nr. 17 (2001-2002) at «Ansvaret for samfunnets sikkerhet påhviler alle forvaltningsnivåer, så vel sentrale, som regionale og lokale» (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 4). Det er viktig at alle sentrale og kritiske funksjoner tar del i samfunnssikkerhetsarbeidet for at samfunnet skal kunne ha evne til å opprettholde de samfunnsfunksjonene som er viktig og de behovene som må dekkes uansett hvilken påkjenning som kan oppstå (St. meld. nr. 17 (2001-2022), sitert i Aven et al., 2004, s. 17). For at samfunnet som helhet skal kunne håndtere samfunnssikkerhet og beredskap på en god måte, er det viktig at etater og myndigheter med viktige funksjoner tar del i arbeidet på et eller annet nivå. Tolletaten er blant annet oppnevnt som gjeldende aktører i beredskap og krisehåndtering (NOU 2019:13, s. 36).

I Tolletatens hovedinstruks kommer det frem at internt i etaten skal samfunnsikkerhet og beredskap være integrert, samt at øvelser og planer skal være fastsatt (Finansdepartementet, 2023a, s. 6). Selv om dette er internt, vil det være med på å fremme Tolletaten utad. Gjennom sin virksomhetsstrategi for årene 2022-2030 har Tolletaten mål om å «Videreutvikle og tydeliggjøre etatens rolle i samfunnsbeskyttelse og nasjonal beredskap» (Tolletaten, 2022, s. 3). Det fremstår derfor som et ønske fra etatens egen side at de vil tydeligere inn med en rolle i samfunnssikkerheten og beredskapen på et nasjonalt nivå. Dette er det støtte for i tidligere masteroppgave fra 2017 (Folgerø, 2017, s. 69). Gjennom tildelingsbrevet for 2022 og 2023 kommer det frem at Tolletaten har positive effekter av sitt arbeid har på samfunnsnivå



(Finansdepartementet, 2021, 2022, s. 3-4). I tildelingsbrevet for 2024 fremkommer det at Tolletaten som grensebeskytter har måttet utvikle og synliggjøre seg under koronapandemien og krigen mellom Russland og Ukraina (Finansdepartementet, 2023b, s. 2).

I Tolletatens årsrapport for 2020 står det at «Pandemien har medført større fokus på etatens rolle som samfunnsbeskytter, og vårt bidrag for å ivareta forsyningssikkerheten er tydeliggjort» (Tolletaten, 2021, s. 14). Tolletaten er en kritisk samfunnsfunksjon som bør involveres tidligere i tiltak rettet mot landets grenser og det er ønske om at Tolletaten skal ha bidrag inn i totalberedskapen (Tolletaten 2021, s. 3, 65, 2023b, s. 84). Selv om det kommer frem av både nasjonale styringsdokumenter og Tolletatens egne dokumenter, virker det som at blant annet Tolletatens plassering under Finansdepartementet og ikke Justis- og beredskapsdepartementet, kan føre til en form for ansvarspulverisering og manglende synlighet når det kommer til å bruke Tolletaten som en ressurs i samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet. Dette fremkommer også i Folgerø (2017) sin masteroppgave (Folgerø, 2017, s. 58).

Ansvarspulverisering handler om at ansvar er fordelt på mange og at det er uklare ansvarsforhold. Hvis alle har ansvar, er det ingen som har ansvar (Christensen et al., 2021, s.45). Et tydelig eksempel er Tolletatens deltakelse i forbindelse med 22.juli-hendelsene. Tolletaten er flere ganger nevnt i 22.juli-kommisjonen i forbindelse med systemsvikt. I kommunikasjon mellom operasjonsleder i Oslo og Kripos, og varslinger til Politi-Norge, ble Tolletaten aldri informert om skjerpet grensekontroll, men bare nevnt til tross for deres plass på grensen (NOU 2012:14, s. 150, 157). Dette kommer også frem i Stortingsmelding nr. 29 (2011-2012) (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 20). Det virker derfor som at Tolletaten på grunn av ansvarspulverisering nesten ble glemt som samfunnskritisk aktør, og at deres samfunnsbeskyttende rolle på grensen og potensiale ikke ble tydelig nok gjort ansvar for og utnyttet (Cordt-Hansen & Åmfelt, 2023, s. 113). Derfor er arbeidet med å «bidra til samarbeidspartnerne forståelse for Tolletatens samfunnsoppdrag og rolle» viktig (Tolletaten, 2022, s. 3). Dette kan virke som har vært tilfelle for flere aktører, på bakgrunn av at det i ettertid av 22.juli ble fortalt «historien om ressursene som ikke fant hverandre» (NOU 2012:14, s. 134). Hvis Tolletaten ikke er nevnt i dokumentene om samfunnssikkerhet og beredskap, blir de i hvert fall ikke sett på som en ressurs.

Samarbeid mellom etater og andre statlige myndigheter er noe det stilles kritiske spørsmål til i 22.juli-kommisjonen (NOU 2012: 14, s. 381). Det kommer frem at Tolletaten flere ganger i forkant av 22.juli-hendelsene varslet PST om innkjøp som gjerningspersonen gjorde, men som ikke ble tatt videre (NOU 2012: 14, s. 353). Kommisjonen legger derfor fram spørsmål om taushetsplikt og lovverk kan være et hinder for samhandling (NOU 2012:14, s. 387, 454). Det

kan derfor også være relevant å se om det kan være kommunikasjonsbarrierer i form av såkalte siloer som ligger til grunn for manglende samarbeid mellom etater, og at kommunikasjonsbarrierene kan komme som følge av taushetsplikt og mangel på ønske om å dele informasjon og utnytte hverandres kompetanse.

Silodannelse kan ses som at etater som i hovedsak jobber for det samme målet, for eksempel god samfunnssikkerhet, isolerer mer fra hverandre og fokuserer på egne oppgaver uten å dele informasjon på tvers av etater, sektorer og departement (Hatch, 2018, s. 378). Siloer er en representasjon av mangel på koordinering på lik linje med ansvarspulverisering, og kan være noe av grunnen til at Tolletaten er en etat som faller utenom arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. For å unngå dette må det være et felles mål, en felles vei og delmål som alle er klar over, samt være bevisst over de hindringer som kan stoppe samarbeidet (Bento, 2020, s. 4). Samarbeid mellom kontrolletatene er noe som bør kunne videreutvikles for å kunne unngå at uønskede hendelser kan oppstå i samfunnet (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 90).

Ansvarspulverisering og silodannelser henger som nevnt sammen med manglende koordinering, noe som kommer frem under 22.juli, da det ble vist at slik krisehåndtering som de sto ovenfor var «et fragmentert politisk område, ansvarspulverisering, strukturell fragmentering og svak koordinering» (Christensen et al., 2015, s. 359). Tidligere forskning fremhever at koordinering er avgjørende for beredskap og krisehåndtering (Brattberg, 2012; Fimreite et al., 2014; Kettl, 2003, sitert i Christensen et al., 2015, s. 353). Det kommer frem etter 22.juli at det var betydelige koordineringsproblemer innen krisehåndtering på nasjonalt og lokalt nivå. Med tanke på at hensikten med kommisjonen var å gjennomgå og evaluere 22.julihendelsene for å ta lærdom, er det urovekkende hvis Tolletaten ikke har blitt noe mer involvert i ettertid (NOU 2012: 14, s. 38.). Det er derfor nødvendig å se på sikkerhetsstyringen i Norge, da det er tenkelig at kanskje inndeling etter departement, fylkeskommune og kommuner kan ha ført til siloer eller ansvarspulverisering ved at man ikke vil blande seg inn i andres arbeidsoppgaver (Scharpf, 1994, sitert i Christensen et al., 2015, s. 355). Dette kommer også frem av masteroppgaven til Folgerø (2017) hvor det blir nevnt at rollen til Tolletaten som samfunnsbeskytter ikke er oppfattet i noe særlig grad, og at samarbeid og kommunikasjon på tvers av departementer ikke er god nok (Folgerø, 2017, s. 56). Mangel på kommunikasjon er en grunn til at Tolletatens potensiale som samfunnsbeskytter ikke blir sett (Cordt-Hansen & Åmfelt, 2023, s. 93).

## 5.2 Er Tolletaten nevnt som aktør i risiko- og sårbarhetsanalysene og beredskapsplanene eller krisehåndteringsplanene hos ulike grensekommuner og fylkeskommuner i Norge?

I Norge er det som nevnt Justis- og beredskapsdepartementet som har samordningsansvar og sektoransvar for samfunnssikkerheten- og beredskapen, herunder ligger Statsforvalteren og kommunene (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024, s. 57; St. meld. nr. 22 (2007-2008), s. 21). Samfunnssikkerheten er sektorovergripende og det kreves samarbeid og koordinering på alle nivåer (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 7). Den norske sikkerhetsstyringen er basert på et sektorprinsipp bestående av fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar. Det kommer frem av funnene at sikkerhetsstyring har fordelene med at det ofte er en klar struktur og tydelig hvem som er leder, mens ulempen er at det ofte kan være til hinder for samarbeid (NOU 2016:19, s. 29). Samarbeid kan som nevnt tidligere bli påvirket av ansvarspulverisering og silodannelser, men likevel kan oppbygningen til det norske beredskapsarbeidet gi mulighet for god oversikt. Det kommer frem at de ulike fagdepartementene kjenner sin sektor best og bør derfor være de som identifiserer de grunnleggende nasjonale funksjoner og virksomheter som har en kritisk betydning for funksjonene (NOU 2016: 19, s. 19).

Statsforvalteren har samordningsansvar for samfunnssikkerheten og beredskapsarbeidet i fylket og overordnet over kommunene (NOU 2013: 5, s. 22). Kommunene under her igjen regnes som viktige grunnpilarer i beredskapsarbeidet og har ansvaret for samfunnssikkerheten og beredskapen på lokalt nivå (NOU 2013: 5, s. 16). Kommunene skal være forberedt fra å kunne håndtere hendelser som skjer lokalt til å være ressurser i å håndtere hendelser som skjer nasjonalt (NOU 2023:17, s. 67). Som lokal myndighet skal kommunene ha en rolle som pådriver og samarbeidspartner overfor andre aktører som er av vesentlig betydning for samfunnssikkerheten lokalt (NOU 2023:17, s. 67-68). Derimot så virker ikke Tolletaten å være en del av de primære pliktene kommunene har ansvar for (NOU 2023:17, s. 68). Kommunenes beredskapsplikt sier at kommunen skal finne de uønskede hendelser som kan skje og vurdere sannsynlighet og konsekvenser av disse i en risiko- og sårbarhetsanalyse (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 14).

Det kommer frem av funn at «kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av en risiko- og sårbarhetsanalyse» (NOU 2013:5, s. 17). Det er derfor en del av kommunens arbeid å finne de risikoene og sårbarhetene som kommunen kan bli utsatt for, og inkludere de aktørene som er nødvendige for å forebygge og

håndtere hendelser i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse, samt beredskapsplan eller krisehåndteringsplan (Sivilbeskyttelsesloven, 2010, § 14). Kommunene som det er tatt utgangspunkt i oppgaven har disse dokumentene, men Tolletaten ses ikke på som en aktør. Det er derfor å anta at Tolletaten ikke er en del av samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet på lokalt nivå, selv om det er tollsteder lokalisert ute i kommunene.

Likevel kommer det frem fra de fem ulike kommunene at flere av kommunene har mye gjennomstrømmende trafikk inn og ut av landet, deriblant Marker og Eidskog kommune som begge har viktige transportårer (Marker kommune, 2015, s. 44; Eidskog kommune, 2022, s. 5). Halden kommune grenser til tre svenske kommuner og har veldig mye gods igjennom kommunen (Halden kommune, 2023, s. 12). Sør-Varanger kommune i nord er den eneste kommunen i landet som grenser til Russland (Sør-Varanger kommune, 2023, s. 10). Kommunene har derfor sentrale plasseringer i forhold til andre land, grensepasseringer og dermed Tolletaten. Det nærmeste som er nevnt *grense* eller *Tolletaten* er at Sør-Varanger kommune og Halden kommune har listet opp *grensesituasjon* som en sårbarhet i kommunen, likevel er denne satt som lav risiko (Sør-Varanger kommune, 2022, s. 5; Halden kommune, 2023, s. 8-9). Hos Tana kommune er det lagt vekt på svikt i kritiske samfunnsfunksjoner som en hendelse, men Tolletaten er heller ikke her nevnt (Tana kommune, 2015, s. 6-7).

Tolletaten er ikke nevnt i FylkesROS for Troms og Finnmark, men er nevnt i FylkesROS for Oslo og Viken og for Innlandet (Haugland & Strengen, 2022; Fossum & Dølgaard, 2022). Det kommer frem at fylkeskommunene har hatt et økt press på grensene og mange har forsøkt å krysse grensen til Norge, blant annet ved Storskog, men også over sentrale trafikkårer som Oslo sentralstasjon, Oslo lufthavn Gardermoen og E6, E18 og E16 (Haugland & Strengen, 2022, s. 17). Innlandet fylkeskommune grenser til Sverige med 400km og Tolletaten er nevnt flere ganger i deres ROS-analyse som beredskapsaktør og med hvilke sentrale oppgaver etaten har (Fossum & Dølgaard, 2022, s. 16, 87).

Det kan fremstå som at Tolletaten som samfunnsbeskytter og beredskapsressurs kun er på et nasjonalt nivå, til tross for at beredskap handler om at man skal kunne heve sikkerhetsnivået i samfunnet og at uønskede hendelser skal kunne håndteres og settes tilbake i normal stand. Dette er basert på de fire beredskapsprinsippene (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2012, s. 5). Det vil si at under en hendelse har Tolletaten etter ansvarsprinsippet fortsatt ansvar for å passe den grensekryssende vareførselen, men eventuelle endringer eller omdirigering av ressurser skal komme fra nasjonalt hold, selv om hendelsen skjer lokalt (Kongsvik et al., 2018, s. 183). Likevel, etter nærhetsprinsippet er det kommunene og kommunaletatene som skal

håndtere hendelsene for at de som kjenner lokalområdet best håndterer det (Justis- og beredskapsdepartementet, 2022). Derfor er det også viktig at Tolletaten har beredskap, samfunnssikkerhet og krisehåndtering som en del av sitt arbeid til det vanlige, slik at de kan håndtere dette under hendelser, også etter likhetsprinsippet (Kongsvik et al., 2018, s. 183). Masteroppgaven til Zarghooni-Hoffmann (2023) legger frem at ansvarsprinsippet kan være med på å utfordre det siste prinsippet, samvirkeprinsippet (Zarghooni-Hoffmann, 2023, s. 37). Samvirkeprinsippet kom i etterkant av 22.juli-hendelsene og handler om at hver etat selv har ansvar for å ha et godt samarbeid med andre etater (Kongsvik et al., 2018, s. 183). Det kommer frem av flere av dokumentene at Tolletaten blir sett på som en del av et samordningsbehov i kriser (NOU 2023:17, s. 360).

Det kommer derfor frem i flere av de dokumentene som tar for seg sikkerhetsstyringen i Norge at arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap skal nå alle nivåer i samfunnet, og at alle ressurser skal være en del av arbeidet. Tolletaten er så vidt nevnt i dokumentene på fylkeskommunalt og kommunalt nivå, så spørsmålet blir om dette faktisk er tilfellet eller om det bare er noe som blir sagt at skal være sånn. Det kommer frem at Norge er et ressursrikt land og at man derfor må sikre en god oversikt over ressursene og ha en effektiv koordinering, samt styrke lokalt og regionalt nivå og tverrsektorielt samarbeid (NOU 2023:17, s. 26-27). Det vil kanskje bety at Tolletaten er å regne som en del av samfunnssikkerheten og beredskapsressursen i dag, men at det fortsatt er et stykke igjen ut til det lokale. Samtidig kan det være mer hensiktsmessig å styre noe slikt nasjonalt. Tolletaten skiller seg ut ved at de ikke blir nevnt på samme måte som andre etater hos kommunene. I masteroppgaven til Folgerø (2017) kan man se at det er et potensiale for bedre samvirke mellom departementene i forhold til Tolletaten (Folgerø, 2017, s. 71). De dokumentene der Tolletaten er minst synlig i organiseringen er over ti år gamle, mens for eksempel NOU 2023:17 og FylkesROS for Innlandet er dokumenter fra de siste årene og har inkludert Tolletaten i sine dokumenter. Masteroppgaven til Zarghooni-Hoffmann (2023) har kommet frem til noe av det samme og fremlegger at det kan tyde på at Tolletaten ikke er assosiert med samfunnssikkerhet i den grad de bør (Zarghooni-Hoffman, 2023, s. 36).

### 5.3 Konsekvenser av funn sett i lys av modell for sikkerhetsstyring

Aven med flere sin modell for sikkerhetsstyring er en modell som forklarer hvordan mål i sikkerhet kan inngå i styring av sikkerhet (Aven et al., 2004, s. 68). Modellen består av mål, virkemidler og rammebetingelser, se figur 1. Hensikten med å se på sammenhengen er å finne

metoden for å nå målet på best mulig måte. Man kan velge å se på mål som målet om å ha god samfunnssikkerhet, og hvordan ulike virkemidler og rammebetingelser kan forklare hvordan Tolletaten kan være en del av veien mot målet gjennom funn (Aven et al., 2004, s. 68).

Modellen brukes for å finne frem til virkemidler, løsninger og tiltak som er tilpasset rammebetingelsene, og som er best i forhold til sikkerhet (Aven et al., 2004, s. 67). Ved hjelp av modellen kan man derfor forklare hvordan et felles mål om godt samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeid kan brukes i arbeidet med sikkerhetsstyring (Aven et al., 2004, s. 69). Modellens hovedelement er mål og tiltak, mens rammebetingelsene er det som valget av mål og tiltak må skje innenfor. Rammebetingelser kan være lovverk, samfunnsnormer eller ressurser, mens tiltakene brukes for å nå målene gjennom for eksempel spesifikke krav eller opplæring (Aven et al., 2004, s. 68). Hva som er virkemiddel og hva som er rammebetingelser kan variere ut ifra hvilket nivå det er snakk om. På nasjonalt nivå er de ulike virkemidlene lover, tilsyn og veiledning, mens rammebetingelsene er makt og budsjett. På lokalt nivå er virkemidlene planlegging, regulering og tilsyn, og rammebetingelsene er lover, budsjett og veiledere (Aven et al., 2004, s. 70).

Konsekvensene av de funnene som er gjort kan derfor ses i lys av modellen, for å se om måten Tolletaten blir sett på som samfunnsbeskytter har konsekvenser for sikkerhetsstyringen når det oppstår uønskede hendelser. Det kommer frem av funn at det er noen få steder hvor Tolletaten er nevnt i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap på nasjonalt nivå. Kun noen få steder er Tolletaten nevnt på lavere nivå og er en del av arbeidet. Det virker uklart akkurat hvor Tolletaten har sin plass i samfunnssikkerhetsarbeidet og det kan fremstå som at Tolletaten som ressurs, ved for eksempel en oppstått hendelse, faller utenom grunnet til dels silodannelser, pulverisering av ansvar og en sikkerhetsstyring som fokuserer på at mye av planleggingen og håndteringen skal skje på et så lavt nivå som mulig, samtidig som den er sektorbasert. Tolletaten, som en etat ute på grensen, og underlagt Finansdepartementet derfor virker som at havner utenom hovedplanleggingen av samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet.

Modellen kan brukes for å se på hvordan virkemidler innenfor rammebetingelsene til kommunene og Tolletaten kan fungere som tiltak for at Tolletaten kan være en del av det norske samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet på de ulike styringsnivåene. Tolletatens rammebetingelser er ressursene etaten er tildelt, overordnede krav fra Finansdepartementet og eksterne aktører som de samarbeider med og håndhever regler for (Aven et al., 2004, s. 68). Kommunens rammebetingelser er lover og budsjett, samt å følge veiledere som er gitt. Hvis Tolletaten og kommunen følger de lover og regler som er satt, holder seg til tildelte ressurser

og budsjett, samt går inn for å følge de fire beredskapsprinsippene, bør det kunne ses som en mulighet at Tolletaten kan inngå i sikkerhetsstyringen til kommunene og fylkeskommunene (Aven et al., 2004, s. 68).

Et virkemiddel som kan være med som et tiltak innenfor rammebetingelsene til Tolletaten og kommunen er kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyser. Det er fastslått i kommunal beredskapsplikt at kommunene skal ha en slik analyse for å kartlegge risikoer og sårbarheter i kommunen og hvilke aktører som er med i håndteringen gjennom en beredskapsplan. Tolletaten bør kunne være en del av aktørene i beredskapsplanen som et tiltak for å nå målet gjennom spesifikk kunnskapsinnhenting hvor kommunene skal utnytte de ressursene de har (Aven et al., 2004, s. 68). Virkemidler som kan falle innunder både Tolletaten og kommunenes rammebetingelser er organisatoriske tiltak, som å gjennomføre felles øvelser, fokus på samordning og samarbeid og ha en klar ansvarsfordeling (Aven et al., 2004, s. 79). Et hinder for tiltakene kan være som nevnt silodannelser eller pulverisering av ansvar, samt taushetsplikt mellom aktørene (NOU 2012:14, s. 387). For å unngå dette kan det være viktig med et felles helhetlig mål og en klar struktur på hvem som har ansvar for hva og hvem, og at de ulike sektorene, etatene eller nivåene snakker sammen.

Tolletaten har, som det kommer frem i masteroppgaven til Cordt-Hansen og Åmfelt (2023), en helt unik informasjon, som kan være nyttig for de andre i samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet, samtidig jobber etaten selv med å få ta mer del i arbeidet med å fremme sitt arbeid (Cordt- Hansen & Åmfelt, 2023, s. 81, 94). For at Tolletaten skal bli mer synlig, og bli brukt med den informasjonen de har, kan spesifikke tiltak og en klar ledelsesstruktur innenfor rammebetingelsene til både departementene og kommunene gi en mulighet for at Tolletaten blir tatt inn i arbeidet. Departementene og kommunene må bruke av de tildelte ressursene, for eksempel Tolletaten, og de fysiske forholdene som finnes, i planleggingen. Konsekvensene bør derfor tas tak i og brukes som læring for eventuelle endringer i sikkerhetsstyringen i forhold til Tolletatens deltakelse i samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet.

## 6. Konklusjon

Gjennom oppgaven har målet vært å finne ut om Tolletaten er nevnt som samfunnsbeskytter gjennom sitt arbeid på grensen i styringsdokumenter på kommunalt, fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. Det er blitt sett på 30 ulike offentlige dokumenter på ulike nivåer, herunder risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplaner og krisehåndteringsplaner hos fem ulike kommuner med grense til andre land, samt fylkeskommuner, NOU-er, Stortingsmeldinger, Tolletatens dokumenter og DSB.

Dokumentene er samlet inn gjennom et systematisk litteratursøk og analysert ved tematisk analyse. I dokumentene har det blitt sett på hvordan samfunnssikkerhet og beredskap er organisert under sikkerhetsstyringen i dag gjennom beredskapsprinsippene, samt hvordan ansvarspulverisering og silodannelser kan være med på at Tolletaten faller utenom samfunnssikkerhetsarbeidet. Metodevalget og analysemetoden har gitt en grundig gjennomgang av offentlige dokumenter knyttet til tematikken.

Denne oppgaven kan forhåpentligvis bidra til økt bevissthet av rollen Tolletaten har i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i forhold til sitt samfunnsoppdrag og rollen som samfunnsbeskytter. I dokumentene som er analysert er det nevnt flere sentrale aktører og Tolletaten er ikke helt utelatt på alle nivåer, men er lite nevnt i dokumentene på lokalt og regionalt nivå. Gjennom Tolletatens egne dokumenter og dokumentene på nasjonalt nivå kommer det frem hva slags arbeid Tolletaten gjør i forhold til rollen som samfunnsbeskytter, og hvor etaten er blitt inkludert.

Likevel må det konkluderes med at Tolletaten ikke er sett på som en del av, eller faller utenom samfunnssikkerheten gjennom sitt arbeid på grensen i styringsdokumenter på lokalt og regionalt nivå. Gjennom sine egne styringsdokumenter kan man si at etaten har et fokus på å være en større del av samfunnssikkerhetsarbeidet. Denne oppgaven samsvarer derfor med konklusjonene i de tre masteroppgavene fra innledende litteratursøk. Masteroppgavene viser at Tolletaten har mye å bidra med, men er ikke sett på som en del av samfunnssikkerheten og er lite nevnt som aktør (Folgerø, 2017, s. 68; Zarghooni-Hoffmann, 2023, s. 44). Ikke minst at det er et stort potensiale for bedre samvirke, men at det er noen hindre i veien for at Tolletatens potensiale skal bli utnyttet (Folgerø, 2017, s. 71; Cordt-Hansen & Åmfelt, 2023, s. 114). Oppgaven er derfor med på å bidra inn i den pågående samtalen fra tidligere studier.



## 6.1 Oppfordring til videre forskning

Gjennom arbeidet med oppgaven har det kommet flere betraktninger om hva som kunne vært interessant for videre studier innenfor samme tematikk. I oppgaven er det tatt utgangspunkt i kommuner som har grense til andre land, men Norge har også veldig mange kommuner med kystgrense. Det kunne derfor vært interessant å se på samme type dokumenter, men med kystkommuner og bruk av annen metode eller en metodetriangulering ved dokumentanalyse og intervju. Tolletaten, i tråd med resten av samfunnet, utvikler seg stadig og det norske samfunnet står overfor nye farer og uønskede hendelser. Derfor er det tenkelig at Tolletaten i samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet er dagsaktuelt i mange år fremover.

## Referanseliste

- Aspaker, E. V. & Schjelderup, R. (2022). *FylkesROS for Troms og Finnmark 2022-2025*. Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Hentet fra [https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-troms-og-finnmark/samfunnssikkerhet-og-beredskap/fylkesros\\_for\\_troms\\_og\\_finnmark\\_2022-2025.pdf](https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-troms-og-finnmark/samfunnssikkerhet-og-beredskap/fylkesros_for_troms_og_finnmark_2022-2025.pdf) [Lastet ned 07.02.24].
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H. & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet* (Vol. 2016). Universitetsforlaget.
- Bento, F., Tagliabue, M. & Lorenzo, F. (2020). Organizational Silos: A Scoping Review Informed by a Behavioral Perspective on Systems and Networks. *Societies*, 10(3), 1-27. <https://doi.org/10.3390/soc10030056>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Christensen, T., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2015). The challenges of coordination in national security management- the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352-372. <https://doi.org.ezproxy.uis.no/10.1177/0020852314564307>
- Christensen, T., Lægreid, P. & Røvik K.E. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (4.utg.). Universitetsforlaget.
- Cordt-Hansen, S. & Åmfelt, T. E. (2023). *Et større potensial? En studie av Tolletatens mulige bidrag til norsk samfunnssikkerhet* [Masteroppgave]. Universitetet i Stavanger. [Lastet ned 13.01.2024].
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024, 1.januar). *Hovedinstruks for statsforvalteren*. Regjeringen. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/d67450e0530a42bca857db10314d7e47/2024\\_hovedinstruks-for-statsforvalteren.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/d67450e0530a42bca857db10314d7e47/2024_hovedinstruks-for-statsforvalteren.pdf) [Lastet ned 10.04.2024].
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2012, februar). *Veiledning til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hentet fra <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/pdf-er/veileder-forskrift-kommunal-beredskapsplikt.pdf> [Lastet ned 10.04.2024].

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2016, desember). *Samfunnets kritiske funksjoner: Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?* (KIKS rapport 2350). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). [Lastet ned 07.02.2024].
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2022, oktober). *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen* (Revidert 2022- versjon 1). Hentet fra [https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder\\_helhetlig\\_ros\\_01-22.pdf](https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder_helhetlig_ros_01-22.pdf) [Lastet ned 28.03.2024].
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (2023, februar). *DSBs årsrapport 2022*. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/rapporter/andre-rapporter/dsb-arsrapport-2022.pdf> [Lastet ned 07.02.2024].
- Eidskog kommune. (2020, 19.januar). *Beredskapsplan, overordnet del: versjon 3.0*. Hentet fra [https://www.eidskog.kommune.no/\\_f/p6/iaf3d3f7e-ac3e-4713-a2b8-33d3ef89328a/beredskapsplan-overordnet-del-2020.pdf](https://www.eidskog.kommune.no/_f/p6/iaf3d3f7e-ac3e-4713-a2b8-33d3ef89328a/beredskapsplan-overordnet-del-2020.pdf)
- Eidskog kommune. (2022, 28.oktober). *Helhetlig, overordnet risiko- og sårbarhetsanalyse* (Rev. 3.0 Endelig rapport). Hentet fra [https://www.eidskog.kommune.no/\\_f/p6/ibf2b2e40-a2de-4d44-8c31-fca1296f3eb2/helhetlig-overordnet-ros-analyse.pdf](https://www.eidskog.kommune.no/_f/p6/ibf2b2e40-a2de-4d44-8c31-fca1296f3eb2/helhetlig-overordnet-ros-analyse.pdf) [Lastet ned 06.03.2024].
- Finansdepartementet. (2021, 21.desember). *Statsbudsjettet 2022- Tolletaten- Tildelingsbrev*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2022-tolletaten-tildelingsbrev.pdf> [Lastet ned 15.02.2024].
- Finansdepartementet. (2022, 21.desember). *Statsbudsjettet 2023- Tolletaten- Tildelingsbrev*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2023-tolletaten-tildelingsbrev.pdf> [Lastet ned 15.02.2024].
- Finansdepartementet. (2023a, 20.desember). *HOVEDINSTRUKS for Tolletaten*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/hovedinstruks-for-tolletaten.pdf> [Lastet ned 07.02.2024].

- Finansdepartementet. (2023b, 22. desember). *Statsbudsjettet 2024- Tolletaten- Tildelingsbrev*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafec03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2024-tolletaten-tildelingsbrev.pdf> [Lastet ned 15.02.2024].
- Folgerø, R. S. (2017). *Fra avgiftsoppkrever til samfunnsbeskytter?: I hvilken grad anses Tolletaten som en relevant aktør innen samfunnssikkerhet, og hvordan harmonerer dette med etatens egen målsetting om å være en samfunnsbeskytter?* [Masteroppgave]. Universitetet i Stavanger. [Lastet ned 20.01.2024].
- Fossum, M. & Dølgaard, S. (2022). *FylkesROS Innlandet 2022-2026* (Rapport nr. 10). Statsforvalteren i Innlandet. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-innlandet/10-samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggende-samfunnssikkerhet/fylkesros/fylkesros-2022-2026.pdf> [Lastet ned 06.03.24].
- Halden kommune. (2022). *Overordnet beredskapsplan*. Hentet fra innsynsbejæring. 12.03.2024
- Halden kommune. (2023). *Overordnet ROS Halden kommune*. Hentet fra innsynsbejæring. 12.03.2024
- Hatch, M. J. (2018). *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. (4th edition.). Oxford University Press.
- Haugland, V. S. & Strengen, M. (2022). *Risiko- og sårbarhetsanalyse Oslo og Viken*. Statsforvalteren i Oslo og Viken. Hentet fra <https://www.statsforvalteren.no/siteassets/fm-oslo-og-viken/samfunnssikkerhet-og-beredskap/forebyggende-samfunnssikkerhet/fylkesros-oslo-og-viken-2022.pdf> [Lastet ned 07.02.24].
- Innst. S. nr. 9 (2002-2003). *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet- Veien til et mindre sårbart samfunn*. Forsvarskomiteen. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2002-2003/inns-200203-009.pdf> [Lastet ned 10.04.2024].
- Jacobsen, D. I. (2022). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (4. utg). Cappelen Damm Akademisk.

- Justis- og beredskapsdepartementet. (2021, 22.desember). *Liste over virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon og nøkkelfunksjonell*. Regjeringen.no.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/8da70b8196a24296ae730eaf99056c1b/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner\\_endelig-versjon-22.12.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8da70b8196a24296ae730eaf99056c1b/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner_endelig-versjon-22.12.pdf) [Lastet ned 07.02.2024].
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2022, 1.november). *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*. Regjeringen. Hentet 10.april 2024 fra  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>
- Kartverket. (2024, 4.januar). *Kommune- og fylkesgrenser*. Hentet 16.februar 2024 fra  
<https://www.kartverket.no/til-lands/fakta-om-norge/kommune--og-fylkesgrenser>
- Kongsvik, T., Albrechtsen, E., Antonsen, S., Herrera, I. A., Hovden, J. & Schiefloe, P. M. (2018). *Sikkerhet i arbeidslivet*. Fagbokforlaget.
- Marker kommune. (2015). *Helhetlig ROS-analyse for Marker kommune*. Hentet fra  
<https://img4.custompublish.com/getfile.php/3809995.2024.rrpcxcacrv/Helhetlig+ROS+analyse+for+Marker+kommune+oppdatert+utgave+16.06.15.pdf?return=marker.kommune.no> [Lastet ned 29.01.24].
- Marker kommune. (2020). *Plan for kriseledelse*. Hentet fra  
<https://img4.custompublish.com/getfile.php/4788709.2024.7jzbumswbumwqz/Kriseledelse+plan+2020.pdf?return=www.marker.kommune.no> [Lastet ned 29.01.24].
- Meld. St. 5 (2020-2021). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ba8d1c1470dd491f83c556e709b1cf06/no/pdfs/stm202020210005000dddpdfs.pdf> [Lastet ned 10.04.2024].
- Meld. St. 10 (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn: Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fc0d49187476f/no/pdfs/stm201620170010000dddpdfs.pdf> [Lastet ned 16.02.2024].
- Meld. St. 29 (2011-2012). *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc5cbb3720b14709a6bda1a175dc0f12/no/pdfs/stm201120120029000dddpdfs.pdf> [Lastet ned 15.02.2024].

- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (2020, 31.august). *Grunnprinsipper for sikkerhetsstyring*. NSM. Hentet 18.februar 2024 fra <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rad-og-anbefalinger/grunnprinsipper-for-sikkerhetsstyring/introduksjon/>
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcd8bfe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf> [Lastet ned 16.02.2024].
- NOU 2013: 5. (2013). *Når det virkelig gjelder ...: Effektiv organisering av statlig forsterkningsressurser*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/b8d8400cdbc045b68f859dbb583456a0/no/pdfs/nou201320130005000dddpdfs.pdf> [Lastet ned 15.02.2024].
- NOU 2016: 19. (2016). *Samhandling for sikkerhet: Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/03960058f3f94f9d290593bee22c1a/no/pdfs/nou201620160019000dddpdfs.pdf> [Lastet ned 15.02.2024].
- NOU 2019: 13. (2019). *Når krisen inntreffer*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/65139848c9b2437cb0596e53705314fb/no/pdfs/nou201920190013000dddpdfs.pdf> [Lastet ned 01.03.2024].
- NOU 2023: 17. (2023). *Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2bebfc845ff6cd5f5/no/pdfs/nou202320230017000dddpdfs.pdf> [Lastet ned 15.02.2024].
- Rusten, G. (2003, oktober). *Internasjonalisering, globalisering og regional utviklingstrategier og utfordringer for næringslivet*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/rega/distriktskommisjon/n/1.rusten.pdf> [Lastet ned 20.01.2024].
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet* (FOR-2017-09-01-1349). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>
- Sikt. (u.å.-a). *Brage- lokale vitenarkiv*. Hentet 27. februar 2024 fra <https://sikt.no/tjenester/brage-lokale-vitenarkiv>

Sikt. (u.å.-b). *Oria- søkeportalen til fagbiblioteka*. Hentet 27.februar 2024 fra

<https://sikt.no/tjenester/oria-fagbibliotekenes-sokeportal>

Sivilbeskyttelsesloven. (2010). *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* (LOV-2010-06-25-45). Lovdata.

[https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45/KAPITTEL\\_5#KAPITTEL\\_5](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5)

Sør-Varanger kommune. (2022). *Kommunal krisehåndteringsplan*. Hentet fra innsynsbegjæring. 30.01.2024.

Sør-Varanger kommune. (2023). *Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse 2023*. Hentet fra innsynsbegjæring. 30.01.2024.

St.meld. nr. 17 (2001-2002). *Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn*. Justis- og politidepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ee63e1dd1a16409fa0bb737bfda9279a/no/pdf/fa/stm200120020017000dddpdfa.pdf> [Lastet ned 16.02.2024].

St.meld. nr. 22 (2007-2008). *Samfunnssikkerhet: Samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/s/stm200720080022000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/ff6481eba7bf495f8532c2eeb603c379/no/pdfs/stm200720080022000dddpdfs.pdf) [Lastet ned 10.04.2024].

Tana kommune. (2015, 23.april). *Overordnet ROS-analyse for Tana kommune 2015-2020*.

Hentet fra

<https://img4.custompublish.com/getfile.php/3051892.984.qqbesrwab/Overordnet+ROS-analyse+for+Tana+kommune+2015+-+2020.pdf?return=tana.custompublish.com>

[Lastet ned 06.03.2024].

Tolletaten. (2021, 1.mars). *Tolletatens årsrapport 2020* (Årsrapport 2020). Tolletaten.

<https://www.toll.no/contentassets/34b0bebc65884c2492b90c1a13acbbf2/arsrapport-tolletaten-2020.pdf> [Lastet ned 06.03.2024].

Tolletaten. (2022a, februar). *Den internasjonale tolldagen*. Hentet 9.mai fra

<https://www.toll.no/no/bedrift/nytt-fra-tolletaten/den-internasjonale-tolldagen/>

Tolletaten. (2022b, mai). *Tolletatens virksomhetsstrategi: Tolletaten mot 2030*. Tolletaten.

<https://www.toll.no/contentassets/ab1cde2a68b248eeb5b0afa25878579a/tolletatens-virksomhetsstrategi-2022-2030.pdf> [Lastet ned 02.03.2024].

Tolletaten. (2023a, 24.februar). *Tolletatens ekspedisjonssteder*. Toll.no. Hentet 16.februar 2024 fra <https://www.toll.no/no/om-tolletaten/kontakt-oss/ekspedisjonssteder/>

Tolletaten. (2023b, 15.mars). *Tolletatens årsrapport 2022* (Årsrapport 2022). Tolletaten. <https://www.toll.no/contentassets/dd39adea80a14840b5f0fd41971656e1/tolletaten-arsrapport-2022-02.05.pdf> [Lastet ned 02.03.2024].

Zarghooni-Hoffmann, S. (2023). *Contributions of the Norwegian Customs to Societal Security* [Masteroppgave]. Universitetet i Stavanger. [Lastet ned 20.01.2024].



# Vedlegg

## Vedlegg 1

Type dokument	Dokumentnavn	Utgitt	Innhentet fra	Søkemetode
Norges offentlige utredninger /NOU	NOU 2012: 14 22.juli-kommisjonen	2012	Alle er hentet fra Regjeringen.no	Inn på dokumenter og avgrense søket til: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Innholdstype: NOU-er</li> <li>- Tema: samfunnssikkerhet og beredskap</li> <li>- Departement: Statsministerens kontor, Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet</li> </ul> Innholdstype og tema var samme under alle søk, men var innom de ulike departementene som står
	NOU 2013: 5 Når det virkelig gjelder	2013		
	NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet	2016		
	NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer	2019		
	NOU 2023: 17 Nå er det alvor	2023		
Meldinger til Stortinget	St.meld.nr.17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn	2002	Alle er hentet fra Regjeringen.no	Inn på dokumenter og avgrense søket til: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Innholdstype: Meldinger til Stortinget</li> <li>- Tema: samfunnssikkerhet og beredskap</li> <li>- Departement: Justis- og beredskapsdepartementet og Finansdepartementet</li> </ul> Tema var samme under alle søk, men departement ble gjort ved to ulike søk
	Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet	2012		
	Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn: samfunnssikkerhet	2017		
Direktoratet for samfunnssik	DSB årsrapport 2022	2023	Dsb.no	«Samfunnssikkerhet og beredskap» i søkefeltet- så rapporter og så bla gjennom og finner mest relevante Lette inne på nettsiden under kategorien: «Risiko, sårbarhet og
	Samfunnets kritiske funksjoner (KIKS)	2016	Dsb.no	

kerhet (DSB)	Liste over kritiske samfunnsfunksjoner	2021	Regjeringen.no	beredskap» og videre under «Samfunnets kritiske funksjoner». «Samfunnssikkerhet og beredskap» i søkefeltet
Tolletaten	Tolletatens tildelingsbrev 2022	2021	Regjeringen.no	Inn på dokumenter og avgrense søket til: - Innholdstype: Tildelingsbrev, årsrapporter og instruksjoner - Departement: Finansdepartementet Underliggende virksomheter: Tolletaten
	Tolletatens tildelingsbrev 2023	2022		
	Tolletatens tildelingsbrev 2024	2023		
	Tolletatens hovedinstruks	2023		
	Tolletatens årsrapport 2020	2021		
	Tolletatens årsrapport 2022	2023		
	Tolletatens virksomhetsstrategi 2022	2022	Toll.no	Lette inne på nettsiden
Kommuner og fylkes-kommuner	Helhetlig ROS-analyse for Marker kommune	2015	Marker.kommune.no	Lette inne på nettsiden under «Beredskap og krise»
	Plan for kriseledelse Marker kommune	2020	Marker.kommune.no	Lette inne på nettsiden under «Beredskap og krise»
	Helhetlig ROS-analyse for Sør-Varanger kommune	2023	E-post	Lette inne på nettsiden, men fant det ikke. Dokumentet ble derfor sendt fra kommunen etter forespørsel på e-post
	Kommunal krisehåndteringsplan Sør-Varanger kommune	2018	E-post	Lette inne på nettsiden, men fant det ikke. Dokumentet ble derfor sendt fra kommunen etter forespørsel på e-post

Overordnet beredskapsplan for Eidskog kommune	2020	Eidskog.kommune.no	Lette inne på nettsiden
Helhetlig overordnet ROS-analyse Eidskog	2022	Eidskog.kommune.no	Lette inne på nettsiden
Overordnet ROS Halden kommune	2023	E-post	Lette inne på nettsiden, men fant det ikke. Dokumentet ble derfor sendt fra kommunen etter forespørsel på e-post
Overordnet beredskapsplan Halden kommune	2022	E-post	Lette inne på nettsiden, men fant det ikke. Dokumentet ble derfor sendt fra kommunen etter forespørsel på e-post
Overordnet ROS-analyse for Tana kommune	2015	Tana.kommune.no	Lette inne på nettsiden
FylkesROS for Troms og Finnmark	2022	Statsforvalteren.no	Lette inne på nettsiden
FylkesROS for Oslo og viken	2022	Statsforvalteren.no	Lette inne på nettsiden
FylkesROS for Innlandet	2022	Statsforvalteren.no	Lette inne på nettsiden

## Vedlegg 2

Dokument	Tema for dokumentet	Relevans for problemstilling
NOU 2012: 14 22.juli- kommisjonen	Gjennomgang og lærdom fra håndteringen av angrepet på regjeringkvartalet og Utøya 22.juli (NOU 2012: 14, s. 13).	Ser på ansvar og organisering, samfunnssikkerhet og beredskap. Ulike instanser og etaters deltakelse (NOU 2012: 14).
NOU 2013: 5 Når det virkelig gjelder	Organisering av statlige forsterkningsressurser; Heimevern, Sivilforsvar og Politireserven (NOU 2013: 5, s. 9).	Tar for seg kommuner, statsforvalterens og grunnberedskapen (NOU 2013: 5).
NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet	Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid. Reguleringer i forhold til Sikkerhetsloven av 2001 (NOU 2016:19, s. 11).	Nevner noe forebyggende sikkerhet, ansvar, myndighet og krisehåndtering (NOU 2016: 19).
NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer	Forslag til sektorovergripende fullmaktsbestemmelse i ekstraordinære situasjoner (NOU 2019: 13, s. 9).	Ser på krisehåndtering (NOU 2019: 13, s. 33-38).
NOU 2023: 17 Nå er det alvor	Hvordan samfunnets samlede ressurser kan brukes best mulig (NOU 2023: 17, s. 17).	Styrker og svakheter ved dagens system. Fokus på tverrsektorielle utfordringer i samfunnssikkerheten Lokal og regional styring (NOU 2023: 17).
St.meld.nr.17 (2001-2002) Samfunnssikkerhet: Veien til et mindre sårbart samfunn	Tiltak som må gjennomføres for å gjøre det norske samfunnet mindre sårbart (St. meld. nr. 17 (2001-2022), s. 2).	Forebygging av kriser og alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner. Beredskap på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (St. meld. nr. 17 (2001-2022)).
Meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet	Tiltak som bidrar til å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (Meld. St. 29 (2011-2012)).	22.juli Samvirke og samordning
Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn: samfunnssikkerhet	Regjeringens politikk for arbeidet med samfunnssikkerheten i Norge (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 5).	Hvordan arbeidet med samfunnssikkerheten er organisert. Hvordan man håndterer hendelser. Læring etter øvelser og hendelser (Meld. St. 10 (2016-2017)).
DSB årsrapport 2022	Året 2022 og hva DSB sine oppgaver er (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2023).	Samordningsrolle og beredskapsarbeid på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2023).

Samfunnets kritiske funksjoner (KIKS)	Hvilke funksjoner som er kritisk for samfunnssikkerheten og hvilken funksjonsevne man må planlegge for å opprettholde uansett hva som hender (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016, s. 3).	Tolletaten nevnes her flere ganger i forhold til grensekontroll (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 2016).
Liste over kritiske samfunnsfunksjoner	Listen viser hvilke virksomheter som er sentrale for å opprettholde driften av kritiske samfunnsfunksjoner (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021, s. 1).	Tolletaten nevnes her flere ganger i forhold til grensekontroll (Justis- og beredskapsdepartementet, 2021, s. 5).
Tolletatens tildelingsbrev 2022	Stortingets budsjettvedtak og Finansdepartementets styringssignaler for Tolletaten (Finansdepartementet, 2021, s. 2).	Mål for arbeidet og støtter andre myndigheter (Finansdepartementet, 2021).
Tolletatens tildelingsbrev 2023	Stortingets budsjettvedtak og Finansdepartementets styringssignaler for Tolletaten (Finansdepartementet, 2022, s. 2).	Mål for arbeidet, støtter andre myndigheter og effekter på samfunnsnivå (Finansdepartementet, 2022).
Tolletatens tildelingsbrev 2024	Stortingets budsjettvedtak og Finansdepartementets styringssignaler for Tolletaten (Finansdepartementet, 2023b, s. 2).	Mål for arbeidet og støtter andre myndigheter (Finansdepartementet, 2023b).
Tolletatens virksomhetsstrategi 2022	Tolletaten mot år 2030, en tolletat i verdensklasse. Ambisjoner (Tolletaten, 2022b).	Hva Tolletaten skal fokusere på og ønsker å få til (Tolletaten, 2022b, s. 3-4).
Tolletatens årsrapport 2020	Året 2020 (Tolletaten, 2021).	Ny organisering i etaten og Covid- 19 og stengte grenser (Tolletaten, 2021, s. 3).
Tolletatens årsrapport 2022	Året 2022 (Tolletaten, 2023b).	Gjenåpning etter koronapandemien og sanksjoner mot Russland (Tolletaten, 2023b, s. 6-7).
Tolletatens hovedinstruks	Hvordan myndighet og ansvar er fordelt mellom Tolletaten og Finansdepartementet. Krav til styring (Finansdepartementet, 2023a, s. 3).	Samfunnsoppdrag, ansvar og myndighet. Arbeid med andre myndigheter. Intern styring (Finansdepartementet, 2023a).
Helhetlig ROS-analyse for Marker kommune	Gir et bilde av risiko og sårbarhet i kommune på et overordnet nivå (Marker kommune, 2015, s. 2).	De farer kommunen anser som aktuelle og ansvar (Marker kommune, 2015).
Plan for kriseledelse Marker kommune	Dokument som gir hjemmel, beskriver organisering (Marker kommune, 2020, s. 4).	Hvem som har ansvar for hva (Marker kommune, 2020).
Helhetlig ROS-analyse for Sør-Varanger kommune	Redusere identifiserte risikoer og sårbarheter, styrke beredskap og responskapasitet gjennom flere tiltak (Sør-Varanger kommune, 2023, s. 4).	De farer kommunen anser som aktuelle (Sør-Varanger kommune, 2023).

Kommunal krisehåndteringsplan Sør-Varanger kommune	Bruk av tilgjengelige ressurser og tiltak som iverksettes for å håndtere ulykker og andre påkjenninger i Sør-Varanger (Sør-Varanger, 2018, s. 4).	Hvem som har ansvar for hva (Sør-Varanger, 2018).
Beredskapsplan, overordnet del Eidskog kommune	Organisering av beredskapsarbeidet i Eidskog kommune (Eidskog kommune, 2020, s. 6).	Hvem som inngår i arbeidet og hva kommunen er ansvarlig for (Eidskog kommune, 2020).
Helhetlig, overordnet risiko- sårbarhetsanalyse Eidskog	Oversikt over risiko og sårbarhet, samt være et beslutnings- og kunnskapsgrunnlag for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap (Eidskog kommune, 2022, s. 3).	Trafikkmengden De farer kommunen anser som aktuelle og hvilke instanser som er tilstede (Eidskog kommune, 2022).
Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse Halden kommune	Overordnet bilde av risiko- og sårbarhet i kommunen. Kartlegging, systematisering og vurdering av sannsynligheter og konsekvenser av uønskede hendelser og kriser og hvordan disse påvirker kommunen (Halden kommune, 2023, s. 3-5).	Oversikt over risiko og sårbarheter i fylket. Organisering av arbeidet (Halden kommune, 2023).
Overordnet beredskapsplan Halden kommune	Plan og oversikt over kommunens beredskap (Halden kommune, 2022).	Roller og funksjoner i beredskapsarbeidet (Halden kommune, 2022).
Overordnet ROS- analyse for Tana kommune	Verktøy for kommunens ledelse og gi grunnlag for oppfølging og prioriteringer på overordnet nivå (Tana kommune, 2015, s. 2).	De farer kommunen anser som aktuelle (Tana kommune, 2015).
FylkesROS for Troms og Finnmark (2022)	Hvilke hendelser som kan ramme samfunnet som kommuner og etater ikke kan håndtere alene. Hvordan kriser skal håndteres på de ulike nivåene (Aspaker & Schjelderup, 2022, s. 3).	Håndtering av ulike kriser og hendelser. Viser hvordan ting er tenkt på et fylkeskommunalt nivå (Aspaker & Schjelderup, 2022).
FylkesROS for Oslo og viken (2022)	Oversikt over risiko og sårbarhet i fylket (Haugland & Strengen, 2022, s. 2).	Listen over kritiske samfunnsfunksjoner. De farer kommunen anser som aktuelle og hvilke instanser som er tilstede (Haugland & Strengen, 2022).
FylkesROS for Innlandet	Identifiserer de største hendelsene og krisene som er uønsket at skal ramme fylket og tiltak (Fossum & Dølgaard, 2022, s. 3).	Oversikt over risiko og sårbarheter i fylket. Oppfølgingsplan. Organisering av arbeidet. Samfunnets kritiske funksjoner. Beredskapsaktører i Innlandet (Fossum & Dølgaard, 2022).