

# MASTEROPPGAVE

Emnekode:

BE323E

Navn / kandidatnr.:

Asgeir Johan Jordbru / 104

---

## Den hybride gråsonen – Regionale ledelsesutfordringer i totalforsvarskonseptet

---

Dato: 15/5-2019

Totalt antall sider: 60

## **Abstract**

In this study I ask: What challenges are heads of regional organizations exposed to during hybrid incidents?

The method for conducting this study is inspired by grounded theory and through semi-structured interviews, issues related to the Norwegian concept of total defence, interaction, personal relations, complexity, capacity, knowledge, municipal challenges, communication, acquisition of power and coordination are addressed. These topics are discussed and compared to relevant literature.

Informants have been selected among the leaders of the police, the home guard, the civil defence and the county governor in Nordland County.

The main findings in this study are related to challenges with vertical coordination, which in this case is based on coordination between municipalities, regional level and national authorities. The problem with vertical coordination is mainly related to many small municipalities that have challenges with both capacity and knowledge.

Discussion about the definition of the Norwegian concept of total defence, development of personal relationships to avoid conflicts and differences in horizontal coordination between regions are other main findings.

## **Forord**

Denne masteroppgaven avslutter en tre år lang reise på veien til en MBA i ledelse. Mange interessante fag og forelesninger har gitt meg faglig påfyll, og jeg har lært mye om meg selv. Denne oppgaven knytter seg mot min jobb hos Fylkesmannen i Nordland og jeg må takke min gode arbeidsgiver for å ha lagt godt til rette for at jeg kunne gjennomføre denne utdannelsen.

Jeg vil takke min veileder Per Arne Godejord for gode innspill underveis i prosessen. Takk til Karsten, Bengt, Arne og Gustav for at dere stilte velvillig opp til intervju.

De som skal ha størst takk er min kjære Kristin og de to små hjemme, Lovise og Pauline, for å ha lagt til rette for at jeg kunne gjennomføre denne masteren. Mange helger er blitt brukt på studier, spesielt det siste halve året. Nå skal det bli mer tid til turer i skog og mark med dere.

Bodø, 15.mai 2019

## **Sammendrag**

De siste årene har vi sett flere eksempler på at det er benyttet ulike former for politiske, militære og økonomiske maktmidler mot både Norge og andre nasjoner i Europa. Disse maktmidlene kommer inn under betegnelsen hybride virkemidler og er midler som benyttes i gråsonen mellom fred og krig.

I innledningskapitlet til denne studien gjennomgås det noen eksempler på slike virkemidler. Teorikapitlet starter med en presentasjon av de viktigste regionale beredskapsaktørene som er Politiet, Heimevernet, Sivilforsvaret og Fylkesmannen. Videre presenteres relevant litteratur knyttet opp mot studiens problemstilling som er: Hvilke ledelsesutfordringer blir ledere i beredskapsorganisasjoner utsatt for under hybride hendelser?

Metoden for gjennomføring av denne studien er inspirert av grounded theory og gjennom semistrukturerte intervju er problemstillinger knyttet til totalforsvaret, samhandling, personlige relasjoner, kompleksitet, kapasitet, kunnskap, kommunale utfordringer, kommunikasjon, maktovertakelse og samordning tatt opp. Disse temaene diskuteres opp mot relevant litteratur, og nyere studier av totalforsvaret fra andre deler av landet.

Informanter er valgt ut blant ledere av Politiet, Heimevernet, Sivilforsvaret og Fylkesmannen på regionalt nivå i Nordland fylke.

Hovedfunnene i denne studien knytter seg til utfordringer med vertikal samordning som i dette tilfellet henspiller på samordning mellom kommuner, regionalt nivå og nasjonale myndigheter. Mye av problematikken med vertikal samordning knytter seg til mange små kommuner som har utfordringer med kapasitet og kunnskap. Et annet funn er at det kan se ut til at det er regionale forskjeller i hvordan horisontal samordning mellom sivile aktører og forsvaret utføres. Et tredje funn knytter seg til utfordringer ved maktovertakelse ved bruk av beredskapslovene fra 1950. Her kan det se ut til at utvikling av gode personlige relasjoner mellom aktørene i Nordland minsker faren for konflikter når situasjonen eskalerer. De siste hovedfunnet knytter seg til en diskusjon rundt definisjonen på totalforsvaret.

## Innholdsfortegnelse

Abstract .....	i
Forord .....	ii
Sammendrag .....	iii
Innholdsfortegnelse .....	iv
Oversikt over figurer .....	v
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn og aktualisering .....	1
1.2 Totalforsvaret.....	3
1.3 Problemstilling.....	4
1.4 Forskningsspørsmål .....	5
1.5 Avgrensning.....	5
2 Totalforsvarsledelse i et teoretisk rammeverk .....	7
2.1 Aktørene .....	7
2.1.1 Fylkesmannen i Nordland .....	7
2.1.2 Fylkesberedskapsrådet .....	8
2.1.3 Politiet .....	9
2.1.4 Forsvaret.....	9
2.1.5 Sivilforsvaret .....	10
2.1.6 Kommunene .....	11
2.1.7 Andre aktører.....	11
2.2 Samvirke i totalforsvaret .....	12
2.3 Er totalforsvaret en organisasjon? .....	13
2.4 Totalforsvaret som organisasjon.....	14
2.4.1 Organisasjonskultur.....	14
2.4.2 Identitet.....	14
2.4.3 Grupper.....	15
2.4.4 Makt og konflikt.....	15
2.4.5 Ledelsesutøvelse.....	16
2.5 Totalforsvarets omgivelser .....	17
Relasjoner.....	18
2.6 Beslutningstaking .....	18
2.7 Kommunikasjon.....	19
2.8 Kapasitet .....	19
Samordning .....	20
2.9 Teoretiske betraktninger .....	20
3 Metode.....	21
3.1 Undersøkellesdesign .....	21
3.1.1 Intervju .....	21
3.1.2 Informanter.....	22
3.2 Datainnsamling, organisering og analyse .....	24
3.2.1 Koding.....	24
3.2.2 Notater .....	25

3.2.3	Teoriutledning .....	26
3.2.4	Sammenligning med eksisterende litteratur .....	26
3.3	Oppsummering av bruk av grounded theory .....	27
3.4	Gjennomføring av intervju .....	27
3.5	Kvalitet .....	28
3.6	Etikk.....	29
3.7	Metodekritikk .....	29
3.8	Metodeoppsummering .....	30
4	Analyse.....	31
4.1	Totalforsvaret.....	31
4.2	Arenaer for samhandling .....	33
4.3	Personlige relasjoner.....	36
4.4	Kompleksitet.....	38
4.5	Hybrid hendelse? Vannhendelsen Bodø som eksempel .....	39
4.6	Kommunikasjon.....	41
4.7	Kapasitet og kunnskap.....	43
4.8	Kommuneutfordringer .....	44
4.9	Vertikal samordning .....	46
4.10	Maktøvertakelse .....	48
4.11	Oppsummering av analysekapitlet .....	50
5	Oppsummering .....	51
5.1	Hovedfunn .....	51
5.1.1	Horisontal samordning .....	51
5.1.2	Vertikal samordning .....	52
5.1.3	Maktøvertakelse .....	52
5.1.4	Totalforsvaret .....	53
5.2	Forslag til videre forskning.....	53
5.2.1	Kommunenivået .....	54
5.2.2	Regionale forskjeller .....	54
5.2.3	Vertikal samordning .....	54
5.3	Kritikk.....	54
5.4	Overførbarhet.....	55
6	Litteraturliste .....	56
	Appendiks.....	61
	Appendiks 1 Oversikt over hendelser .....	61
	Appendiks 2 Intervjuguide .....	63
	Appendiks 3 Godkjenning fra NSD .....	66

## Oversikt over figurer

Side 2: Figur 1, Kriesespekteret, Grafisk fremstilling av kriesespekteret (FD 2015)

Side 8: Figur 2, Fylkesmannens instruks i samfunnssikkerhetskjeden, (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015)

## 1 Innledning

### 1.1 Bakgrunn og aktualisering

Forsvarssjef Haakon Bruun-Hansen la frem sin årlige situasjonsoppdatering i Oslo militære samfunn den 22. januar 2019. I talen ble Russland som vanlig viet mye oppmerksomhet, men forsvarssjefen fremhevet også at Russland ikke utelukkende er en militær utfordring.

*«Russerne er eksperter på å utnytte gråsonen mellom fred og krig. Irregulære operasjoner, cyberangrep, likvidering, manipulering, falske nyheter og propaganda er alle midler som Russland har benyttet for å svekke eller destabilisere politisk samhold innad i nasjoner, eller mellom nasjoner. Vi kan ikke se bruken av dette som enkelthendelser, men må erkjenne det som en bevisst strategi for å utfordre vårt styre- og levesett. Det er en utfordring som må tas på alvor og som vi må etablere tiltak mot.» (Bruun-Hansen, 2019).*

Detaljer rundt hendelser som forsvarssjefen trekker frem blir ofte hemmeligstemplet av etterretningsorganisasjonene. Men hendelsene det refereres til skjer i det offentlige rommet og det er det sivile samfunnet som må håndtere dem. Et søk på NRK sine internettsider gir oss et innblikk i noen av de episodene som forsvarssjefen henviser til.

Mest kjent er kanskje etterforskningen av mulig russisk innblanding i presidentvalget i USA (NRK, 2019). I Storbritannia har det vært to kjente episoder med forgiftning av personer med tilknytning til Russland. I mars 2018 ble den russiske eks-agenten Sergei Skripal og datteren forgiftet med bruk av nervegiften novitsjok (NRKa, 2018). I 2003 ble den russiske eks-agenten Alexandr Litvinenko forgiftet og drept med det radioaktive stoffet polonium (NRK, 2016). Bruken av stoffer som ikke hvem som helst har tilgang til er med på å sende et signal til omverdenen om hvem som står bak og hva de er villige til å bruke av virkemidler. Samtidig er det vanskelig å spore direkte linker tilbake til Russland i disse to episodene.

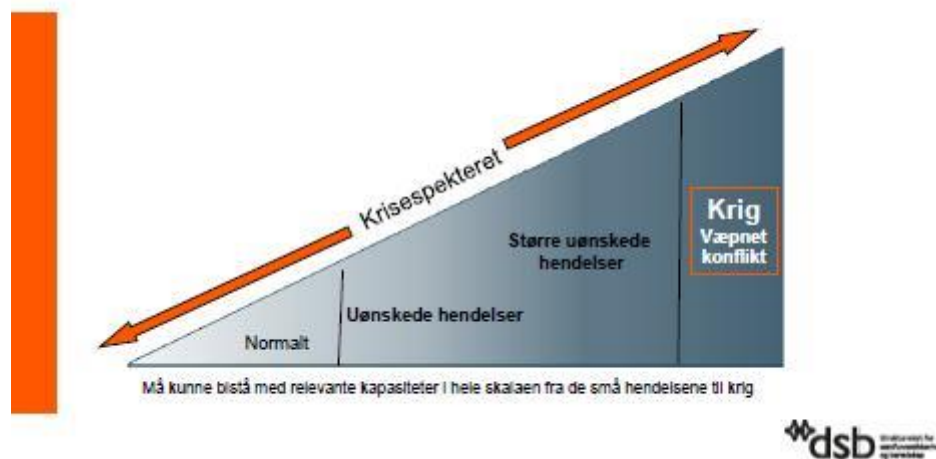
Også i Norge har vi blitt utsatt for episoder knyttet til andre land. Det har vært flere episoder der Russland har satt GPS-signaler i Øst-Finnmark ut av spill, såkalt jamming. Dette har fått følger for både militær aktivitet, men også sivil aktivitet som for eksempel ambulanseflyginger (NRKb, 2018). I januar 2018 ble det gjennomført et datainnbrudd mot Norges største helseforetak, Helse Sør-Øst, der inntrengerne potensielt hadde tilgang til en mengde sensitive opplysninger (NRKc, 2018). Etterforskningen pekte mot aktører i Kina, men PST henla saken etter 11 måneders etterforskning (ibid.).

Disse hendelsene kan vi knytte opp mot begrepene hybrid trussel, hybrid hendelse eller hybrid krigføring. Hybrid krigføring er kombinasjonen mellom konvensjonell (tradisjonell militær maktbruk) og ukonvensjonell krigføring (cyber, økonomi, sabotasje, propaganda, nøre opp under lokal uro), (Bredesen og Reichborn-Pedersen, 2016). Norske myndigheter har definert hybride trusler i melding til Stortinget nr. 10 (2016-2017) – «Risiko i et trygt samfunn» som:

*«statlige eller ikke-statlige aktørers trussel om, eller bruk av, en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler for å utnytte sårbarheter, skape uro og oppnå mål.»* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016, s. 112)

I denne oppgaven benyttes samme definisjon som det norske myndigheter har lagt til grunn (ibid.). Dette er samme definisjon som benyttes av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), (Bruvoll et. al., 2018). Det pågår en akademisk diskusjon rundt selve begrepet hybrid krigføring. For mer innblikk i denne diskusjonen henvises det til Johnson (2018) for en kritisk litteraturstudie av begrepsbruken.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) fremstiller krisespektret mellom normalsituasjonen (fred) og væpnet konflikt som vist i figur 1.



*Figur 1 Krisespektret, Grafisk fremstilling av krisespektret (Forsvarsdepartementet, 2015) utarbeidet av DSB, Illustrasjon hentet fra presentasjon utarbeidet av DSB.*

Når forsvarssjefen benytter begrepen gråsonen mellom fred og krig så er vi i det området av krisespektret der både mindre og større uønskede hendelser inntreffer. I tillegg til tilsiktede hendelser finner vi i denne sonen også naturhendelser som ekstremvær, ras, flom og pandemi,



samt store ulykker som skipsforlis, brann og gassutslipp for å nevne noen (Fylkesmannen i Nordland, 2015). Felles for disse hendelsene er at det ofte er det sivile samfunnet (Politi, Fylkesmann og kommuner) som må håndtere disse hendelsene, eventuelt med støtte fra Forsvaret eller andre sivile aktører.

## **1.2 Totalforsvaret**

Et felles begrep for samvirket mellom det sivile samfunnet og forsvaret er totalforsvaret. I en felles kronikk i VG i juli 2017 beskriver direktør Cecilie Daae i DSB og generalmajor og sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) Rune Jakobsen totalforsvaret som:

*«Summen av landets sivile og militære ressurser, som jobber sammen for å forebygge og håndtere kriser, væpnede konflikter og krig, kaller vi Totalforsvaret. Et velkjent begrep under den kalde krigen, men i dag et fremmedord for en hel generasjon nordmenn. Norge er et lite land. Totalforsvaret handler om å bruke alle virkemidler vi har i samfunnet på best mulig måte.» (Daae og Jakobsen, 2017)*

Etter andre verdenskrig ble totalforsvarskonseptet utviklet. Forsvarskommisjonen av 1946 vektla at Norge skulle beskyttes av et militært forsvar støttet av en bred sivil beredskap. Samfunnets samlede ressurser skulle om nødvendig kunne mobiliseres til forsvar av landet. Totalforsvarstanken var nært knyttet til beredskapslovgivningen som ble utviklet på samme tid. Tanken var at totalforsvaret skulle brukes i øvre del av krisespekteret, eksempelvis ved væpnet konflikt (Forsvarsdepartementet, 2015).

Denne tankegangen har blitt utfordret en rekke ganger de siste tretti årene. Den kalde krigens slutt på nittitallet, terrorangrepet på world trade center i 2001, tsunamien i Asia i 2004 og terrorangrepet mot regjeringskvartalet og Utøya i 2011 er alle hendelser som har utfordret eksisterende rammeverk for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap (ibid.).

I «Støtte og samarbeid - En beskrivelse av totalforsvaret i dag» defineres det moderniserte totalforsvarskonseptet til å omfatte *«gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forebygging, beredskapsplanlegging, krisehåndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred via sikkerhetspolitisk krise til væpnet konflikt.»* (Forsvarsdepartementet, 2015, s.12).

Totalforsvarskonseptet skal altså benyttes i hele krisespekteret som vist i figur 1. Fra hendelser som flom og skred via terrorhendelser og sikkerhetspolitiske kriser og ut til ytterste konsekvens med væpnet konflikt og krigshandlinger.

### **1.3 Problemstilling**

Den norske modellen for beredskapsarbeid på sivil side bygger på fire grunnleggende prinsipper om ansvar, likhet, nærhet og samvirke (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

- 1. Ansvarsprinsippet som innebærer at den organisasjon som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.*
- 2. Likhetsprinsippet som betyr at den organisasjon man opererer med under kriser i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjon man har til daglig.*
- 3. Nærhetsprinsippet som betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå.*
- 4. Samvirkeprinsippet som betyr at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. (ibid.)*

Prinsippene er utdypet i melding til Stortinget (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016)

I januar 2018 opplevde Bodø kommune innbrudd i vannsystemet sitt (Bodø kommune, 2018). Noen hadde tatt seg inn i anlegget der drikkevannbassenget for byens 40 000 innbyggere ligger. En slik hendelse kan utfordre prinsippene for krisehåndtering. I utgangspunktet er det Bodø kommune som lokal myndighet i samarbeid med mattilsynet som sektormyndighet som skal håndtere situasjonen rundt selve vannforsyningen, mens det er lokalt Politi som etterforsker innbruddet.

Men hva skjer hvis vi tenker oss tilfellet at viser seg at det var tilsatt et farlig stoff i vannet? Hva om det viser seg at det er aktører fra et annet land som står bak? Og hva om det viser seg at det er andre hendelser i andre sektorer som skjer samtidig? Da begynner hendelsen å få form av en hybrid hendelse, og vi flytter oss lengre opp i krisespektret. Bodø kommune har fortsatt ansvaret for å sikre godt vann ut til befolkningen. Men vi kommer fort i en situasjon der regionale og kanskje nasjonale myndigheter trer inn i krisehåndteringen.

I denne tenkte utvidelsen av vannhendelsen i Bodø kommune har vi altså beveget oss oppover i krisespektret, men vi befinner oss fortsatt i den hybride gråsonen. I merknadene til samfunnssikkerhetsinstruksen (2017) kommenteres det at nærhetsprinsippet kan utfordres og krisehåndteringen må håndteres på sentralt nivå hvis det kreves spesiell fagkompetanse og beslutninger som må tas på sentralt nivå.

*«Slik krisehåndtering vil kreve at også beredskapsaktører regionalt og lokalt må iverksette tiltak. Et eksempel er sikkerhetspolitiske kriser og væpnet konflikt. Dette tilsier overordnet styring og koordinering fra sentralt myndighetsnivå.» (ibid.)*

Vi ser her at ett eller annet sted på krisespekteret går vi fra en lokal hendelse til en regional hendelse og videre til en nasjonal hendelse. I dette forløpet vil lederne av beredskapsorganisasjonene stå ovenfor en rekke utfordringer.

Målet med denne studien er å belyse hvilke utfordringer lokale og regionale ledere i Nordland fylke blir utsatt for i håndteringen av hybride hendelser. Studiens problemstilling blir derfor:

***Hvilke ledelsesutfordringer blir ledere i beredskapsorganisasjoner utsatt for under hybride hendelser?***

#### ***1.4 Forskningsspørsmål***

For å bygge opp under problemstillingen er det utviklet tre forskningsspørsmål.

Forskingsspørsmålene er bygget rundt hele krisespekteret fra normal situasjon til væpnet konflikt for å kunne identifisere forskjeller i ledelsesutfordringer jo lengre ut i krisespekteret vi kommer.

- Hvilke faktorer hindrer lokale og regionale myndigheter i å identifisere et hybrid angrep?
- Hva fremmer og hva hemmer samvirke vertikalt og horisontalt under en hybrid hendelse?
- Hva utfordres ledere i beredskapsorganisasjonene på under maktovertakelse mellom organisasjonene i overgangen fra hybrid angrep til væpnet konflikt?

For en nærmere beskrivelse av vertikalt og horisontalt samvirke henvises det til kapittel 2.10 i denne studien og Fimreite (2014).

#### ***1.5 Avgrensning***

Totalforsvaret omfatter hele det norske samfunnet. I denne masteroppgaven har det vært nødvendig å gjøre noen avgrensinger. Oppgaven konsentreres rundt Nordland fylke og de statlige, regionale og lokale myndigheter innenfor fylkets grenser. Oppgaven konsentreres rundt Fylkesmannen i Nordland sin rolle i totalforsvarssammenheng og håndtering av hybride hendelser.

Det er flere utfordringer knyttet til det juridiske rammeverket for beredskapsarbeidet på dette området. Oppgaven vil nevne noen av disse juridiske problemstillingene, men ikke gå inn i

diskusjoner rundt dem. Fokuset er på de utfordringer ledere opplever når det juridiske rammeverket skal benyttes i krisesituasjoner.

I arbeidet med denne studien er det nødvendig å lese litteratur som både er unntatt offentlighet og som er gradert etter Sikkerhetsloven. Når det refereres til denne type litteratur refereres det kun til avsnitt som er markert ugradert i publikasjonen. Dette for å ikke komme i konflikt med sikkerhetsloven. I litteraturlisten er publikasjoner som omfattes av sikkerhetsloven markert med begrenset.

Begreper som er brukt i denne studien er forsøkt forklart underveis. Der det ikke har vært naturlig å legge inn forklaringer med en gang, brukes det henvisning til andre deler av oppgaven der begrepene er forklart.

## **2 Totalforsvarsledelse i et teoretisk rammeverk**

I innledningen til oppgaven så vi på hvordan hybride hendelser de senere år har blitt aktualisert som virkemiddel for stater som ønsker å skape uro og oppnå ulike mål. For eksempel Russlands likvidering og forsøk på likvidering av tidligere agenter (NRK, 2016, 2018a).

Vi så også at prinsippene for beredskapsarbeid kan bli utfordret når hendelser beveger seg fra den lavere delen av krisespekteret og mot den høyere delen. Det antas at ledere av beredskapsorganisasjoner møter på en del ledelsesproblemstillinger når de blir utsatt for hybride hendelser. I dette kapitlet legges noen av disse problemstillingene frem og forsøkes satt inn i et teoretisk rammeverk. Før vi gjør det må vi se nærmere på hvilke beredskapsaktører som opptrer i en slik hendelse.

### **2.1 Aktørene**

Bruvoll et.al (2018) deler det nasjonale beredskapsapparatet i tre ulike nivåer. Det strategiske nivået består av (de administrative og politiske delene av) departementene. Det operasjonelle nivået består av direktorater, etater og tilsyn som er underlagt departementer. Dette gjelder for eksempel Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Politidirektoratet (POD) og helsedirektoratet (HDIR). Det taktiske nivået omfatter de regionale og lokale etatene som fylkesmenn, Politidistrikt, heimevernsdistrikt (HV) og kommunene.

Når vi studerer aktørene i Nordland så studerer vi altså aktørene på det taktiske nivået. Disse aktørene har sitt fundament i lovverket. For eksempel er det Politiloven som legger grunnlaget for Politiets virksomhet. Når aktørene beskrives her er det gjort i stor grad ut fra lovverket som ligger til grunn for hver enkelt virksomhet.

#### **2.1.1 Fylkesmannen i Nordland**

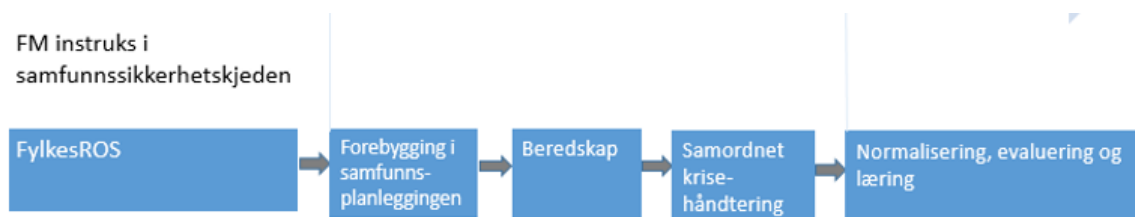
Fylkesmanninstruks (1981) definerer hva som er Fylkesmannens overordnede oppgaver i fylket. «*Fylkesmannen er Kongens og Regjeringens representant i fylket og skal arbeide for at Stortingets og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer kan bli fulgt opp.*» Videre sier instruks at «*Fylkesmannen skal bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomhet i fylket.*» Fylkesmannen har derfor et klart samordningsansvar i fylket.

Samordningsansvaret følges opp i Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015). Her slås det fast hvilket ansvar Fylkesmannen har for samordning i fylket. I kapittel III sier instruks følgende om virkeområde:

*Instruksen gjelder for Fylkesmannens samordning av arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap gjennom kunnskap og oversikt over risiko og sårbarhet, effektiv og målrettet forebygging, tilstrekkelig beredskap og krisehåndteringsevne, gjenopprettelse av funksjoner ved ødeleggelse, samt læring fra øvelser og hendelser.*

- *Instruksen gjelder i hele krisespekteret fred, krise, væpnet konflikt og krig.*
- *Instruksen endrer ikke andre samfunnssikkerhetsaktørers ansvar.*
- *Instruksen endrer ikke gjeldende ansvar og organisering ved aksjoner ved akutt forurensning.*
- *Instruksen endrer ikke gjeldende ansvar og organisering av redningstjenesten eller Politiets generelle ansvar etter Politiloven § 2 nr. 4 og § 27 tredje ledd.*

Vi ser her at instruksene ikke endrer andre samfunnssikkerhetsaktørers ansvar, men at Fylkesmannen skal samordne aktørenes arbeid i hele krisespektret og gjennom hele samfunnssikkerhetskjeden som vist i figur 2.



*Figur 1 Fylkesmannens instruks i samfunnssikkerhetskjeden, (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015)*

Når vi skal undersøke utfordringer knyttet til ledelsesutfordringer i totalforsvaret må vi identifisere hvem som er de andre viktige aktørene. Først ser vi nærmere på Fylkesmannens samordningsorgan.

### **2.1.2 Fylkesberedskapsrådet**

Fylkesmannens er pålagt å ha et fylkesberedskapsråd som skal bidra til et felles risiko- og sårbarhetsbilde i fylket, som skal planlegge og videreutvikle beredskapsarbeidet i fylket og som skal bistå Fylkesmannen i samordning av krisehåndtering (ibid.).

Fylkesberedskapsrådet er et samordningsorgan og skal bestå av følgende aktører i henhold til Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015):

*Fylkesberedskapsrådet skal bestå av representanter for regionale aktører med ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, ledere fra Politiet og øvrige*

*nødetater, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, fylkeskommunen og statlige etater med vesentlige beredskapsoppgaver i fylket. Fylkesmannen kan invitere andre aktører.*

Vi ser her at Fylkesmannen selv har en definisjonsmakt over hvilke aktører som skal sitte i rådet. I Nordland er det per 1. februar 2019, 25 organisasjoner som er representert i fylkesberedskapsrådet (K. Steinvik, personlig kommunikasjon, 01.02.2019). Viktigheten av noen aktører vises med at de er spesifikt nevnt i instruksen. Dette er Politiet, forsvaret og Sivilforsvaret (Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks, 2015)

Den daglige oppfølging av samfunnssikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen i Nordland er delegert til kommunal- og beredskapsavdelingen, der en egen seksjon ledet av fylkesberedskapssjefen sitter (K. Steinvik, personlig kommunikasjon, 01.02.2019).

### **2.1.3 Politiet**

Politiets oppgaver og organisering er hjemlet i Politiloven (1995).

*I ulykkes- og katastrofetilstander tilligger det Politiet å «iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, hvis ikke en annen myndighet er pålagt ansvaret.» Videre «tilligger det Politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet, skal Politiet organisere og koordinere hjelpeinnsatsen.»*

Politimesteren i Nordland er gjennom organisasjonsplan for redningstjenesten (2015) gitt myndighet til å lede redningsaksjoner i regi av Hovedredningsentralen for Nord-Norge. Videre leder politimesteren lokal redningssentral (LRS) for redningsaksjoner på land. I LRS inngår representanter fra følgende statlige samvirkepartnere: Helsedirektoratet, Kystverket (der det er relevant), Forsvaret, Sivilforsvaret, og Fylkesmannens beredskapsorganisasjon (ibid.)

Vi ser her at Politi, Fylkesmann, Forsvaret og Sivilforsvaret har to samordnings/samvirkearenaer. Den ene er fylkesberedskapsrådet som ledes av Fylkesmannen, den andre er lokal redningssentral som ledes av politimesteren.

### **2.1.4 Forsvaret**

Heimevernet (HV) utøver på vegne av sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) det lokale territorielle ansvar. Dette betyr at HVs distriktssjefer ivaretar koordinering og samhandling med de sivile aktørene i fylket og kommunene (Forsvarsdepartementet, 2015).

HVs hovedoppgave er å beskytte viktige objekter og infrastruktur, støtte nasjonal krisehåndtering, ivareta militær tilstedeværelse i landet etter behov og bistå det sivile samfunnet innenfor rammen av totalforsvarskonseptet (ibid.).

Forsvaret kan etter Politiloven (1995) bistå Politiet etter anmodning ved:

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

Forsvaret kan etter anmodning bistå Politiet med materiell, spesialkyndig operatørpersonell og annet, også utenfor de områder som er nevnt ovenfor (ibid.).

Det er utarbeidet en egen forskrift (bistandsinstruksen, 2017) som gir nærmere retningslinjer for forsvarets bistand til Politiet.

Nordland er dekket av to heimevernsdistrikt. HV-14 har territorielt ansvar for Helgeland og Salten opp til og med Tysfjord. HV-14 har hovedsete på Drevjamoen i Vefsn kommune. HV-16 dekker resten av Nordland samt Troms og har hovedsete i Bjerkvik i Narvik kommune. Etter avtale mellom heimevernsdistriktene så representerer HV-14 forsvaret i fylkesberedskapsrådet og lokal redningssentral i Nordland (K. Steinvik, personlig kommunikasjon, 01.02.2019).

### **2.1.5 Sivilforsvaret**

Sivilforsvarets oppgaver og ansvar er regulert gjennom sivilbeskyttelsesloven (2010). Lovens formål er å «*beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.*» I samme lov er også kommunenes beredskapsansvar nedfelt.

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs som er underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Sivilforsvarets oppgaver retter seg i hovedsak mot krigsberedskap, men også sivile oppgaver som bistand til nød- og redningsetatene ved store ulykker og hendelser som blant annet store branner, flom, ras og oljeutslipp (Forsvarsdepartementet (2015) og sivilbeskyttelsesloven (2010)).



Sivilforsvaret inngår også i den nasjonale atomberedskapen og har ansvar for drift av den landsomfattende varslingstjenesten (tyfoner) og tilfluktsrom. (ibid.)

Sivilforsvaret er delt inn i distrikter og Nordland fylke har to distrikter. Inndelingen sammenfaller med Heimevernets inndeling, der Nordland sivilforsvarsdistrikt omhandler Helgeland og Salten. Dette distriktet har hovedsete i Bodø. Resten av Nordland er en del av Midtre Hålogaland sivilforsvarsdistrikt med hovedsete i Harstad. Distriktssjef i Nordland sivilforsvarsdistrikt representerer Sivilforsvaret i fylkesberedskapsrådet og lokal redningssentral (G. Kaald-Olsen, personlig kommunikasjon, 01.02.2019).

### **2.1.6 Kommunene**

Kommunenes beredskapsplikt ble i 2010 hjemlet i lovverket gjennom sivilbeskyttelsesloven. Beredskapsplikten ble tydeliggjort gjennom en egen forskrift (forskrift om kommunal beredskapsplikt, 2011). I formålsparagrafen heter det at

*«forskriften skal sikre at kommunen ivaretar befolkningens sikkerhet og trygghet. Kommunen skal jobbe systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen, med sikte på å redusere risiko for tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.*

*Plikten omfatter kommunen som myndighet innenfor sitt geografiske område, som virksomhet og som pådriver overfor andre aktører.»*

Vi ser at kommunen har en lokal samordningsrolle både internt på tvers av sektorene i kommunen, men også ovenfor andre lokale aktører som pådriver.

Enhver hendelse som skal håndteres skjer i en kommune. Forsvarsdepartementet (2015) påpeker også kommunenes viktige rolle med at *«Kommunene er fundamentet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap»*

### **2.1.7 Andre aktører**

Som nevnt tidligere er det en lang rekke aktører som har et beredskapsansvar. Dette er eiere av kritisk infrastruktur som kraftbransjen og teleoperatører. Det er sektormyndigheter som Statens vegvesen og Mattilsynet og andre aktører som NRK og NAV. Også frivillige organisasjoner som Røde Kors og redningsselskapet er viktige ressurser.

De ulike aktørenes beredskapsansvar er godt beskrevet i Forsvarsdepartementet (2015). Her finnes også en god oversikt over de ulike enhetene i Forsvaret og deres rolle. Også sentralledet med direktorater og departementer, samt relevant lovverk er godt beskrevet her.

## 2.2 Samvirke i totalforsvaret

I kjølvannet av terrorangrepene mot regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011 ble samvirke innført som det fjerde prinsippet i beredskapsarbeidet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2012). Søk i kildedatabaser viser at det er gjennomført mye forskning de senere årene på beredskapsledelse og samvirke mellom organisasjoner, der spesielt 22. juli har vært studert.

Når det gjelder koblinger, samvirke og ledelse mellom organisasjoner i et totalforsvarskonsept er forskningen derimot nærmest fraværende de siste tjue årene. Dette er nok nært knyttet til det som Daae og Jakobsen (2017) sier: *«Et velkjent begrep under den kalde krigen, men i dag et fremmedord for en hel generasjon nordmenn»*. Begrepet har knapt blitt brukt siden den kalde krigen og det har dermed ikke vært forsket på som tema.

De to siste årene har det allikevel blitt skrevet noen masteroppgaver som kobler samvirke opp mot totalforsvarstankegangen. Dette kan tyde på at de norske universitetsmiljøene har begynt å forske på disse problemstillingene.

Nestande og Rønvik-Møien (2018, s. i) har studert regionalt samvirke i totalforsvaret med fokus på samarbeid mellom Heimevernsdistrikt 11 (HV-11) og sivile aktører. De 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.»*

Omorganiseringer i offentlig forvaltning som medfører endringer i strukturer som for eksempel ulike geografiske grenser mellom samvirkeaktører blir trukket frem som en av de største utfordringene knyttet til samvirke (ibid.).

De Vries (2017) peker på utfordringer med samordning av helseberedskap i forsvaret og den sivile helsesektoren i totalforsvarssammenheng. Han peker på forskjeller i geografisk spesialisering og forskjeller i organisering av ansvar og myndighet hemmer samordning, men at samordningen har blitt bedre de siste år. Denne forbedringen mener De Vries (2017) kommer av at enkeltpersoner har sett behovet for samordning fremfor at organisasjonene selv har gjort det.

### **2.3 Er totalforsvaret en organisasjon?**

Som vi ser består totalforsvaret av mange ulike aktører eller organisasjoner. Etzioni (1982) definerer en organisasjon som «*et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål.*» For eksempel skal Politiet som organisasjon løse oppgaver og realisere mål i henhold til Politiloven. Det samme ser vi om de andre aktørene. Også de har fått definerte oppgaver og mål som skal løses.

Jacobsen & Torsvik (2013) bryter opp denne definisjonen i sine ulike deler. Det sosiale henspiller på mennesker som samhandler. Det er menneskene i organisasjonen som samlet sett utgjør et system. Systemet henviser til omgivelsene til organisasjonen. Organisasjonene vil være avhengige av samarbeid med andre organisasjoner, og det må i omgivelsene finnes noen som har nytte av de resultatene som organisasjonen produserer.

Å løse oppgaver er årsaken til at en organisasjon er opprettet og oppgavene skal løses mest mulig effektivt gjennom at organisasjonen er bevisst konstruert og at det er noen som har definert mål for organisasjonen (ibid.).

Totalforsvaret er summen av ressursene som jobber sammen for å forebygge og håndtere ved bruk av alle våre virkemidler, gjennom gjensidig støtte og samarbeid (Daae og Jakobsen (2017) og Forsvarsdepartementet (2015)). Vi ser at totalforsvaret er et sosialt system av flere organisasjoner som sammen har et bestemt mål. Det er også en bevisst konstruksjon slik at det oppfyller Etzionis (1982) krav til en organisasjon.

Karp (2014) deler organisasjoner inn i en formell og en uformell del. Den formelle delen består av mål, strategier, struktur, stillinger, produkter og systemer. Den uformelle delen består av verdier, normer, kultur, identitet, ledelsesutøvelse, grupperinger, uformelle ledere, makt og intern politikk. Den formelle delen blir fremstilt som toppen av isfjellet (10 %), mens den uformelle delen består av 90 % av organisasjonen (ibid.).

Vi kan ganske enkelt fylle ut den formelle delen av totalforsvaret i Nordland. Vi vet hvem som er ledere i organisasjonene og hvem som jobber i organisasjonene. Vi vet hvilke mål de ulike etatene har. Vi vet hvilke møtearenaer som finnes, for eksempel fylkesberedskapsrådet, og vi vet hvilke systemer og prosedyrer som finnes for krisehåndtering, eksempelvis beredskapsplaner.

Mer interessant blir det da å se på den uformelle delen av organisasjonen. Et oppdatert situasjonsbilde og situasjonsforståelse er ifølge Bruvoll et. al. (2018) avgjørende for å ta de riktige beslutningene i en krise. Men ofte har vi ikke det hele bildet og beslutninger må

allikevel tas (Johannessen og Olsen, 2008). Hvordan vil de uformelle delene av organisasjonen totalforsvaret da spille sammen?

## **2.4 Totalforsvaret som organisasjon**

### **2.4.1 Organisasjonskultur**

Verdier, holdninger og normer hos ansatte er med på å definere kulturen i en organisasjon.

Organisasjonskulturen er den kollektive læringen som utvikles i en organisasjon eller gruppe for å skape resultater over tid (Schein, 1990). En organisasjon kan bestå av flere grupper. Det vil derfor kunne oppstå ulike kulturer innenfor en større organisasjon, der hver gruppering har sin egen subkultur. (Ibid.)

Kulturen i en organisasjon vil endres av de erfaringer organisasjonen gjør seg over tid. Denne endringen kan komme av at organisasjonen lærer gjennom å mestre nye problemer i kontakt med sine omgivelser, eller gjennom interne forhold (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Det at en organisasjon lærer kalles kollektiv læring og skjer gjennom at organisasjonen medlemmer påvirkes av artefakter, atferd, verdier og antagelser internt og eksternt (Schein, 1990).

Lederne er en del av kulturen og har ifølge Senge (1990) en mulighet til både understøtte og påvirke organisasjonskulturen. Dette kan gjøres gjennom at leder støtter opp om åpenhet for meningsforskjeller, nye ideer, tid til refleksjon og at innovasjon vektlegges (Ibid.)

I beredskapssammenheng betyr dette at ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013) må det læres gjennom øving og gjennom håndtering av reelle hendelser, mens det må settes av god tid til evaluering av øvelser og krisehåndtering av reelle hendelser der alle får komme til orde (Senge, 1990).

Ifølge Karp (2014) er det uenigheter i forskningsmiljøer om læring og kultur i organisasjoner. For eksempel om det er organisasjoner som lærer, eller om det er enkeltindividene i organisasjonene som lærer. Om kultur kan styres er også et mye debattert emne (Ibid.).

### **2.4.2 Identitet**

Ifølge Ashford og Mael (1989) sin sosiale identitetsteori har menneskene i en organisasjon ulike roller og identiteter de kan spille på. Hvilken identitet som en ansatt velger å spille på er avhengig av både person og situasjon. Når en identitet passer med identiteten til resten av gruppen er det grunnlag for å utvikle relasjoner. Ved å velge en identitet som passer med den gruppen du ønsker å bli medlem av, ligger det en mulighet for å bli medlem. Det er altså mulig for enkeltindivider å tilpasse seg for å bli medlemmer av grupper. Ifølge Karp (2014) er

noe av kritikken mot identitetsteori at det kan være andre ting i en organisasjon enn identitet som er viktigere og at identitet ikke er noen veldefinert størrelse.

### **2.4.3 Grupper**

Mennesker er sosiale og velger å danne grupper av både sosiale og biologiske årsaker (Robbins og Judge, 2007). Grupper oppstår når minst to mennesker som er avhengige av hverandre møtes for å enten løse oppgaver eller å nå bestemte mål (Forsyth, 1983).

Karp (2014) skiller mellom to typer grupper basert på Allport (1962). De formelle gruppene som er en del av en organisasjonsstruktur, for eksempel prosjektgrupper, avdelinger og seksjoner. Den andre typen grupper er de uformelle som ingen etablerer, men som oppstår på bakgrunn av felles handlinger knyttet til tilhørighet og anerkjennelse.

Som vi så i forrige avsnitt så kan mennesker ta på seg en identitet som gjør at den passer med gruppen rundt seg (Ashford og Mael, 1989). Det er derfor mulig å bli medlem av de uformelle gruppene med å tilpasse seg gruppens identitet.

Grupper kan iverksette strategier for å overleve. I følge Burke (2011) er grupper opptatt av å beskytte sitt revir mot endring, de preges av én for alle, alle for én tankegang, de kan søke allianser og restrukturere seg selv for å forbli intakte som gruppe eller de kan skifte lederskap.

Både identitet og gruppedynamikk er interessante områder å se nærmere på i totalforsvarssammenheng. Det kan stilles spørsmål om det er de formelle delene av organisasjonen med de formelle gruppene (Karp, 2014) som lokal redningsledelse og fylkesberedskapsråd som er drivere i totalforsvarsarbeidet, eller om det er uformelle grupper innad i organisasjonen.

### **2.4.4 Makt og konflikt**

I en krigslignende tilstand vil de vanlige maktstrukturene i landet bli utfordret. Trer beredskapslovgivningen (1950) i kraft vil myndighet og dermed makt overføres fra en del av totalforsvaret til en annen del.

Jacobsen & Thorsvik (2013) opererer med syv ulike maktbaser for å definere hvem som har makt i en organisasjon. Maktbasene er knyttet til hierarki, kontroll på dagsorden, kontroll på informasjon, kontroll på arbeidsoppgaver, kontroll over sosialiseringprosesser, personlige ressurser og allianser og nettverk. Bruk av makt tilfører ifølge Karp (2014) elementer av ustabilitet og uforutsigbarhet til organisasjoner. Blir maktbruken utstrakt er det muligheter for at konflikter kan oppstå. Når beredskapslovene trer i kraft vil det oppstå en endring av

maktbasene innad i totalforsvaret, samtidig som det tilføres ustabilitet inn i organisasjonen som igjen vil stille krav til ledelse for å unngå konflikter.

For at en konflikt skal oppstå må partene være uenige samtidig som det finnes en avhengighet mellom partene (Tjosvold, 1997). Konflikten grunnlag er en uenighet mellom partene, en avhengighet mellom partene og følelser mellom partene. Intensiteten i konflikten påvirkes ifølge Jacobsen & Thorsvik (2013) av styrkeforholdet mellom partene og ressursknapphet. Jo mindre ressursene er, jo sterkere blir interessene og dermed konflikten. I en krigssituasjon vil ressurstilgangen være knapp, noe som kan øke et konfliktnivå innad i totalforsvaret.

Beredskapsmessige forhold er vanskelige å lovregulere (Auglend, 2015), men ledere innenfor totalforsvaret må forholde seg til det lovverket som ligger der. Beredskapsloven av 1950 trekker ikke opp noen klar linje for fordeling av ansvar og myndighet mellom Politi og forsvar ved hendelser som er å anse som interne, for eksempel terror og sabotasje (ibid.). Det er altså knyttet stor usikkerhet rundt de rettslige sidene ved maktoverdragelse.

Auglend (2015) påpeker at dette i ytterste fall kan føre til at det mer blir en kamp om terror, i stedet for en samordnet kamp mot terror, som igjen kan fremtvinge en beslutning om uhjemlet militær innsats. Uklarhet rundt myndighet til enkeltaktører er dermed en av utfordringene som ledere vil bli utsatt for under hybride hendelser.

#### **2.4.5 Ledelsesutøvelse**

En ny leder har ofte et ønske om å sette sitt preg på organisasjonen. En ny toppleder vil ha ønsker om å igangsette prosjekter for å endre organisasjonen gjennom omstrukturering eller tilpasning (Quinn, 1980)

For å få til endringer kreves det gjennomføringsevne. Gjennomføringsevnen er summen av evnene som enkeltpersonene i organisasjonen besitter til å gjennomføre det de har bestemt seg for (Karp, 2014). Manglende evne til å gjennomføre vedtatte planer er det største hinderet for suksess. Suksess med endring er dermed sterkt knyttet til ledelsesutøvelse som er sterkt knyttet til suksess med gjennomføringsevne (Charan, 2001).

Alvesson og Spicer (2011) bruker seks ulike metaforer for å beskrive ledertyper. Dette er helgenen, gartneren, kameraten, generalen, cyborg og bøllen. Disse ledertypene vil bruke ulike former for ledelsesutøvelse. Følger vi Karp (2014) sitt resonnement så vil suksess med endring avhenge av ledelsesutøvelsen, som igjen avhenger av at ledertypen matcher med organisasjonen som skal endres. Cartwright og Cooper (1993) viser til at når en organisasjon med maktkultur overtar en organisasjon som har en relasjonell kultur ved en sammenslåing,

så vil sammenslåingen sannsynligvis ende i en katastrofe. På samme måte vil en relasjonell kultur i en organisasjon ha utfordringer hvis de skal ledes av en maktperson, for eksempel det som Alvesson og Spicer (2011) beskriver som en bølge.

Maktoverføring innad i totalforsvaret er et område det ikke er forsket på de senere år. Maktoverføring vil være sterkt knyttet til ledelsesutøvelse. Denne studien vil derfor prøve å avdekke noen utfordringer på dette området. Hva skjer om Fylkesmannen får fullmakter etter beredskapsloven (1950) til å opptre som konge og regjering i fylket? Hva skjer når det erklæres krigsskueplass etter samme lovgivning og Forsvarssjefen blir øverste leder også for sivile organisasjoner?

### **2.5 Totalforsvarets omgivelser**

Ifølge Jacobsen & Thorsvik (2013) er det omgivelsene som gir organisasjonene oppslutning og legitimitet. Jacobsen & Thorsvik (2013) definerer omgivelsene i tre nivåer.

Første nivå er de nære omgivelsene som består av blant annet kunder, leverandører, regulerende organer, media og interesseorganisasjoner. For Fylkesmannen i Nordland sin rolle i totalforsvaret vil de nære omgivelsene være andre beredskapsorganisasjoner i fylket, organisert gjennom fylkesberedskapsrådet. Videre vil kommuner, DSB og ikke minst befolkningen i Nordland være en del av de nære omgivelsene.

Nivå to er det nasjonale med nasjonal politikk, kultur og økonomi og er forhold som endres med skiftende regjeringer og dermed skiftende politikk eller ved konjunkturrendringer.

Det tredje nivået er det internasjonale nivået med internasjonal økonomi, handelsavtaler, klimaendringer, internasjonale konflikter med mer.

Gjennom endringer i omgivelsene med Russlands invasjon i Georgia, Russlands annektering av Krim og hybride hendelser i våre naboland har totalforsvaret igjen blitt aktuelt. Disse endringene i internasjonale forhold påvirker Norge og norsk politikk, noe som igjen påvirker regionale etater og kommuner. Ledere i beredskapsorganisasjoner må dermed ta høyde for at de må endre sine organisasjoner i takt med endringer i omgivelsene både nasjonalt og internasjonalt.

## **Relasjoner**

Mintzberg (1973) beskriver tre hovedgrupper for ulike roller en leder kan ha avhengig av hvilken sammenheng lederen opptrer i.

Den første hovedgruppen omfatter kontakten som en leder har med andre mennesker både innenfor sin egen organisasjon og utenfor mot andre organisasjoner. Mintzberg (1973) deler denne hovedrollen inn i tre; Gallionsfiguren, anføreren og forbindelsesleddet.

Lederen er gallionsfigur når han interagerer med andre gjennom blant annet formelle seremonier, underskrift av dokumenter og offisielle middager. Anførerrollen handler om motivasjon av medarbeiderne og det å gi retningslinjer for arbeidet. I rollen som forbindelsesledd søker lederen relasjoner med andre både i og utenfor organisasjonen. Dette skjer blant annet gjennom deltagelse på konferanser og uformelt sosialt samvær. Det å bygge eksterne nettverk kan styrke lederens innflytelse over medarbeiderne og kan brukes til blant annet å få gjennomført endringer i organisasjonen. (Jakobsen og Thorsvik, 2013)

Den andre hovedrollen til Mintzberg (1973) er informasjonsrollen, der lederen kan ha rollen som overvåker, informasjonsformidler og talsmann. Den tredje hovedrollen er beslutningsrollen, der lederen kan ha rollen som entreprenør, kriseløser, ressursfordeler og forhandler. (ibid.).

Johannessen og Olsen (2008) peker på fire grunntyper for relasjoner avhengige av varighet og kvalitet i relasjonen. Den komplementære relasjonen er relasjoner der den enes rolle utfyller en annens. Den symmetriske relasjonen er relasjoner mellom likestilte i en organisasjon. Den tredje relasjonen er resiproke relasjoner som omfatter forhold der de involverte skifter mellom ulike roller, for eksempel formell leder i en sammenheng og prosjektmedarbeider i en annen. Den siste relasjonsformen til Johannessen og Olsen (2008) er den flyktige relasjonen som er et typisk kunde-konsulent forhold.

## **2.6 Beslutningstaking**

Beslutningsprosessen kan deles inn i fem deler. Først må vi identifisere et problem, så må vi samle inn informasjon om problemet. Det tredje steget er å ta stilling til informasjonen. Så må vi velge et handlingsalternativ for så til slutt å iverksette dette alternativet (Jakobsen og Thorsvik, 2013).

Johannessen og Olsen (2008) peker på at beslutninger som har stor grad av kompleksitet preges av stort tidspress, kontinuerlig endring av rammebetingelser og at det råder en tvetydighet rundt hva målet med beslutningen er.



Beslutninger er preget av både rasjonalitet og intuisjon. Øker kompleksiteten i beslutningen må beslutningstakeren øke sin bruk av intuisjon på bekostning av rasjonalitet (ibid.).

I krisesituasjoner har vi ikke den fulle oversikten over hva målet er, og tidspresset kan være stort. Kompleksiteten i beslutningen blir dermed stor, og vi må handle på intuisjon (ibid.).

## **2.7 Kommunikasjon**

Beslutninger som tas må kommuniseres ut til de som skal gjennomføre beslutningen.

Jacobsen og Thorsvik (2013) beskriver kommunikasjonsprosessen med at aktør A formulerer et budskap som han ønsker å sende ut. Aktør A må også velge en egnet kanal for å overføre budskapet, for eksempel telefon, e-post eller ansikt til ansikt. Aktør B, som er mottaker av budskapet, må fortolke innholdet for at det skal gi mening for ham.

Valg av kommunikasjonskanal er viktig for at mottaker skal kunne tolke budskapet. Skriftlige dokumenter formidler i liten grad rik informasjon, mens ansikt-ansikt kommunikasjon formidler rik kommunikasjon. I mellom her ligger ulike former for kommunikasjon for eksempel telefon og e-post, der det varierer hvor rik kommunikasjonen er (Daft & Lengel, 1986, Jacobsen og Thorsvik, 2013).

Whitting et. al. (2012) peker på at mottaker vil spørre seg om avsender er en formell autoritet eller leder i en formell struktur. Videre vil mottaker spørre seg om avsender er troverdig og om aktøren er til å stole på.

## **2.8 Kapasitet**

Lodge og Wegrich (2014) deler myndighetenes kapasitet i krisesituasjoner opp i fire ulike typer. Myndighetene har en kapasitet til å koordinere ulike organisasjoner. De har en kapasitet til å analysere den informasjonen de mottar samtidig som de gir råd og gjennomfører risiko- og sårbarhetsanalyser. De har en kapasitet til å regulere, herunder ha kontroll og overvåke. Den fjerde typen er kapasiteten til å levere, eksempelvis å håndtere krisen i stort og utføre tjenester til innbyggerne.

På regionalt nivå vil denne modellen vise Fylkesmannens evne til å koordinere ulike organisasjoner gjennom fylkesberedskapsrådet, eller Politiets evne til å koordinere gjennom lokal redningsentral. Fylkesmannen skal ha en kapasitet til å analysere all den informasjon som medlemmene i rådet gir og samtidig ha kontroll på situasjonen.

### ***Samordning***

Innen samfunnsikkerhetsarbeidet har Fylkesmannen en definert samordningsrolle.

Samordning kan skje både vertikalt og horisontalt (Fimreite, 2014). Horisontal samordning skjer mellom aktører på samme nivå. For eksempel samordning mellom de regionale sektormyndighetene som møtes i fylkesberedskapsrådet. Vertikal samordning skjer fra lokalt nivå for eksempel en kommune, opp til Fylkesmannen og videre opp til DSB. Vertikal samordning kan også skje i den enkelte sektor, for eksempel fra lensmann til politidistrikt og opp til Politidirektoratet.

I en hybrid setting utfordres både den enkelte organisasjon, den enkelte sektor og det enkelte nivå. Dette utfordrer samordning både i vertikal retning mellom lokalt nivå opp til regionalt nivå og videre til nasjonalt nivå. Men også regional samordning utfordres.

Samordningsproblemer som går over flere sektorer og flere nivåer kalles ofte «wicked problems» (Rittel og Webber, 1973)

### ***2.9 Teoretiske betraktninger***

Vi har her sett litt på det teoretiske grunnlaget for de utfordringer som beredskapsorganisasjoner og lederne for disse organisasjonene møter innenfor totalforsvaret. Økt bruk av hybrid krigføring gjør at det må tenkes nytt rundt hva krig er og hva krig ikke er. Det skarpe skillet mellom fred og krig er i ferd med å viskes ut og vi får en hybrid gråsoner.

Problemstillingen i denne oppgaven tar for seg å prøve å avdekke hvilke ledelsesutfordringer ledere i beredskapsorganisasjoner blir utsatt for under hybride hendelser.

Litteraturgjennomgangen viser at det er forsket lite på totalforsvaret i Norge i moderne tid. Denne studien vil derfor forsøke å gi et bidrag inn et felt som er blitt mer aktualisert de siste årene. Til å belyse problemstillingen intervjues ledere i regionale beredskapsorganisasjoner i Nordland. I neste kapittel beskrives metoden som er brukt i denne studien.

### **3 Metode**

Som litteraturgjennomgangen viser er det forsket lite på totalforsvaret i moderne tid. Forskning rundt hybride hendelser dreier seg i hovedsak om inntrufne hendelser og de konsekvenser de har hatt, mens forskning på totalforsvaret har hatt en mer historisk tilnærming. Hvilke ledelsesutfordringer ledere i beredskapsorganisasjoner blir utsatt for under hybride hendelser er derfor lite belyst i forskningsverden.

Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) gjennomgår ulike forskningsmetoder for økonomiske og administrative fag. For forskningsområder der problemstillingen ikke er altfor konkret, der feltet det forskes på ikke er særlig omhandlet i tidligere forskning og der man søker en dypere forståelse av et fenomen er «grounded theory» en god metode for analyse av kvalitative data (ibid.).

Siden totalforsvar og hybride hendelser er områder som det er forsket lite på bruker jeg elementer fra grounded theory som grunnlag for min forskning. Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) beskriver fremgangsmåte for gjennomføring av analyse av data ved bruk av grounded theory inspirert av fortolkningen til Strauss og Corbin (1990). Jeg velger å følge dette mønsteret i min tilnærming til forskning på problemstillingen.

#### **3.1 Undersøkellesdesign**

Undersøkellesdesignet starter med en avgrensning av fenomenet som skal studeres. Dette gjøres gjennom å drøfte og definere sentrale begreper. I denne oppgaven er begrepene hybrid hendelse og totalforsvaret sentrale begreper. Begge begrepene er definert i teorikapitlet. I intervjuene ble informantene bedt om å beskrive hva de selv legger i begrepet totalforsvaret, mens definisjonen for hybrid hendelse ble lest opp for dem. Dette ble gjort for å se på forskjeller i definisjon samtidig som det var viktig for meg å ha en felles definisjon på hybrid hendelse siden det er så sentralt i min oppgave.

##### **3.1.1 Intervju**

Problemstillingen som er «*hvilke ledelsesutfordringer blir ledere i beredskapsorganisasjoner utsatt for under hybride hendelser?*» dannet sammen med forskningsspørsmålene grunnlaget for utarbeidelse av intervjuguide. Intervjuguiden som er brukt er vedlagt under appendiks 2. Gjennom intervju er det to momenter som jeg mener er viktig å få frem. Det er viktig at de ulike intervjuobjektene svarer på en del sentrale punkter for at jeg skal ha et sammenligningsgrunnlag fra hvert intervju, en slags base som holder oss innenfor den problemstillingen som er satt opp. Samtidig er det viktig at intervjuobjektene får snakke fritt ut fra deres ståsted og organisasjon for å kunne fange opp nye momenter. Det ble derfor brukt

semistrukturerte intervju, der det ble utarbeidet en intervjuguide med noen sentrale overordnede spørsmål (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011). Intervjuguiden som er brukt i de fire hovedintervjuene ligger som vedlegg.

Alle intervjuene ble gjennomført med personlig oppmøte med unntak av intervjuet med sjef HV-14. Dette intervjuet ble gjennomført på SKYPE grunnet reiseavstand. Informantene ble forelagt et informasjonsskriv der informasjon om behandling av personopplysninger ble gjennomgått. Alle samtykket til opptak og intervjuene ble tatt opp ved bruk av mobiltelefon. Alle intervjuene ble transkribert.

### **3.1.2 Informanter**

Ideelt sett skal jeg når grounded theory brukes, intervju mennesker helt frem til det punkt at nye intervjuobjekter ikke lengre gir ny informasjon, (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011). Innenfor den tidsrammen som en masteroppgave har, må det gjøres noen begrensninger på dette. Ved bruk av semistrukturerte intervjuer er det mulig å styre informantene slik at vi holder oss innenfor både temaet, men også at de samme situasjonene belyses, for eksempel vannsaken i Bodø kommune (Bodø kommune, 2018).

I grounded theory skal ikke informantene plukkes ut på forhånd, men komme som en naturlig oppfølging av intervjuet av første informant (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011). Det er derfor viktig å velge første informant slik at vi får en best mulig forståelse av det fenomenet vi studerer. Samtidig må første informant ha stor oversikt slik at han kan lede oss til neste informant. Dette kaller Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) teoristyrte utvelgelse.

Innenfor rammen av en masteroppgave er det gjort en del begrensninger. Det fokuseres her på ledelsesutfordringer i beredskapsorganisasjoner under hybride hendelser med fokus på Nordland fylke. Det vil derfor være naturlig å intervju ledere i de organisasjonene som blir involvert i en slik hendelse. En hybrid hendelse vil alltid finne sted i en kommune. Den kommunale kriseledelsen som ledes av rådmann må håndtere hendelsen. Det vil derfor være naturlig å intervju en eller flere rådmenn, eventuelt en rådmann og en ordfører, gjerne fra ulike kommunestørrelser. Politiet og Fylkesmann vil raskt bli involvert. Ledere i disse to organisasjonene vil derfor også være naturlige intervjuobjekter. Ved en eskalering av situasjonen vil også Sivilforsvar og Heimevern bli involvert. Disse har i tillegg andre administrative grenser enn Fylkesmann og Politi der ett distrikt svarer til Nordland mens det

andre distriktet skal svare til både Nordland og Troms. Horisontale samvirkeutfordringer vil dermed kunne avdekkes.

Ved å intervjuere ledere for kommunale og regionale organisasjoner vil vertikale samvirkeutfordringer kunne identifiseres. Disse ville antagelig komme enda bedre frem om også nasjonale beredskapsledere ble intervjuet. Mulige intervjuobjekter her vil være sjef FOH, sjef DSB og Politidirektør.

Fylkesmannen har ansvaret for å koordinere regional beredskap i en krisehendelse gjennom fylkesberedskapsrådet der både Politi, Sivilforsvar, Heimevern og andre regionale beredskapsaktører møtes. Det var derfor naturlig å velge fylkesberedskapssjef som første informant.

Den videre rekkefølgen av informanter ble bestemt av hvilke aktører fylkesberedskapssjefen pekte på som de viktigste samarbeidspartnere.

I intervjuet ble det pekt på det gyldne triangelet, der Fylkesmannen, Heimevernet og Politiet er de sentrale aktørene. I tillegg ble det pekt på Sivilforsvaret som en viktig aktør i hybride settinger.

Følgende informanter ble derfor plukket ut og intervjuet fortløpende med samme intervjuguide i den rekkefølgen som er oppgitt her.

1	Karsten Steinvik	Fylkesberedskapssjef, Fylkesmannen i Nordland
2	Gustav Kaald-Olsen	Distriktssjef Nordland sivilforsvarsdistrikt
3	Bengt Henriksen	Distriktssjef Heimevernet (HV-14)
4	Arne Hammer	Leder felles enhet for operative tjenester i Nordland Politidistrikt

Etter gjennomføringen av disse intervjuene ble det gjennomført et kort oppfølgingsintervju med fylkesberedskapssjef Karsten Steinvik. Poenget med dette intervjuet var å belyse noe av det som kom fram i de andre intervjuene for å se etter likheter og ulikheter mellom organisasjonene. Det ble ikke utarbeidet intervjuguide til dette intervjuet.

I utgangspunktet var det tenkt å intervjuere to representanter for kommunene, enten rådmenn eller ordførere. Med bakgrunn i analysen av de intervjuene som ble gjennomført viste det seg at alle informantene mente at kommunene per nå ikke var særlig rustet til å kunne bidra med

opplysninger. Jeg snevret dermed inn oppgaven ytterligere til å kun gjelde de sentrale aktørene på regionalt nivå.

### **3.2 *Datainnsamling, organisering og analyse***

I følge Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) er målet for datainnsamling, organisering og analyse å ende opp med en hovedkategori eller fenomen som utgangspunkt for en teoretisk utledning. Dette gjøres i to hovedprosesser, koding og notatskriving. Koding består ifølge Strauss og Corbin (1990) av tre steg, åpen koding, koding langs handlingsaksen og selektiv koding. Notatskriving består ifølge Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) av kodenotater, teorinotater og operasjonelle notater.

#### **3.2.1 *Koding***

Ifølge Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) er formålet med åpen koding å definere egenskaper og verdier ved fenomenet som studeres. Hendelse for hendelse sammenlignes og like fenomener gis samme navn. Samtidig stilles det spørsmål om hva dette er og hva det representerer. Vanlig her er å bruke Glaser (1978) sine kodefamilier med stikkordene type, form, slag, stil, sjanger og klasse. Hver egenskap får et sett med verdier tilknyttet seg. Både egenskaper og verdier vil bli utviklet etter første intervju og videreutviklet etter hvert som intervjuene går fremover. Data med samme kode sjekkes hele tiden for om dataene er like og data med ulik kode sjekkes om de faktisk er forskjellige. På denne måten kan data med små nyanser oppdages og nye koder kan oppstå (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011) Dette kalles konstant sammenlignende fremgangsmåte. Formålet her er å kunne identifisere de ledelsesutfordringer informantene bringer til torgs.

Koding av de transkriberte intervjuene ble gjennomført ved hjelp av analyseverktøyet Nvivo. Intervjuene ble systematisk gjennomgått og avsnitt og enkeltsetninger ble kodet etter tematikk. Siden antall informanter var få ble det brukt et enklere system enn det Glaser (1978) legger opp til. Etter gjennomgang av de fire hovedintervjuene var det etablert til sammen 40 ulike kategorier.

Neste steg er å kode langs handlingsaksen. Hensikten her er ifølge Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) å klarlegge forbindelsen mellom de ulike kategoriene. Vi får en beskrivelse av et hendelsesforløp over tid som starter med en årsak til et fenomen opptrer. Dette er det Strauss og Corbin (1990) kaller paradigmemodellen der vi har et årsaksforhold som fører til et fenomen. Fenomenet er kjernekategori som de ulike emnekategoriene vil linkes til.

De 40 ulike kategoriene ble gjennomgått for å finne sammenhenger mellom dem. Det ble klart at de representerte underkategorier av en større kategori slik at det ble etablert et nytt sett med hovedkoder. Tilsammen ble det 10 hovedkategorier der de 40 underkategoriene fant sin plass. Hovedkategoriene er:

- Totalforsvaret
- Arenaer for samhandling
- Personlige relasjoner
- Kompleksitet
- Kapasitet og kunnskap
- Kommuneutfordringer
- Hybrid hendelse? Vannhendelsen i Bodø som eksempel
- Kommunikasjon
- Maktovertakelse
- Vertikal samordning

Hver enkel kategori har fått sin egen overskrift i analysekapitlet der hovedfunnene for hver kategori presenteres.

Informantene kom underveis i intervjuet med mange eksempler på hendelser som har skjedd både i Nordland, i Norge og i utlandet. I analysen beskrives ikke disse hendelsene noe mer enn det informantene selv kommer med informasjon. For leseren av denne oppgaven vil det kunne være interessant å se nærmere på enkelthendelser. Det er derfor laget et eget vedlegg, appendiks 1, der det gis en kort gjennomgang av de refererte hendelsene.

Siste steg i kodingsprosessen er selektiv koding, hvor formålet er å skrive en analytisk historie med utgangspunkt i hver kjernekategori eller fenomen der også de teoretiske sammenhengene i materialet gjøres rede for (Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2011). Jeg har valgt å benytte meg av hovedkategoriene og skrive inn teori som beskriver fenomenene underveis i analysekapitlet. På denne måten vil leseren enklere kunne følge mine funn og hvordan de passer, eller avviker, med etablert teori for dette fenomenet.

### **3.2.2 Notater**

Ifølge Johannessen, Christoffersen & Tuft (2011) så er notatskriving en viktig del av grounded theory analyse. Det ble derfor skrevet notater gjennom hele prosessen for å dokumentere hva som faktisk ble gjort, hvilke ideer jeg fikk og tanker jeg gjorde meg i

gjennom prosessen. Notatene deles inn i kodenotater der jeg beskriver de valg jeg gjør under koding.

- Teorinotater inneholder de ideer som oppstår underveis, hvilke analyser og fortolkninger som gjøres.
- Operasjonelle notater dokumenterer de valg jeg gjør underveis, for eksempel utvelgelse av informanter, og endringer i intervju spørsmål.

Alle notatene har to hensikter. Den ene er å dokumentere for meg selv hva jeg gjør og tenker og sikre at det jeg tar med inn i en analyse er dokumentert. Det andre er at andre forskere skal kunne følge og ettergå forskningsprosessen.

Notater ble skrevet under intervjuer for å kunne stille oppfølgingsspørsmål som ikke stod i intervjuguiden. Dette gjorde intervjuene mer dynamiske. I tillegg ble notatene brukt under transkribering for lettere kunne forstå hva informant mente hvis selve transkriberingen var uklar. Notatene fungerte også som bakgrunnsmateriale for gjennomføring av senere intervju.

### ***3.2.3 Teoriutledning***

Som nevnt tidligere sammenstilles funn og teori i analysekapitlet. Dette gjøres for hvert enkelt fenomen/hovedkategori. På bakgrunn av dette presenteres mine hovedfunn i oppsummeringskapitlet.

### ***3.2.4 Sammenligning med eksisterende litteratur***

I denne oppgaven går jeg relativt åpent ut og leter etter ledelsesutfordringer knyttet til hybride hendelser. Inspirert av grounded theory utleder jeg teori om dette fenomenet. Denne sammenlignes så med eksisterende litteratur på området. Hensikten er å finne både likheter og ulikheter mellom mine fortolkninger og teori og tidligere forskning på området. Jeg har tidligere nevnt at det finnes lite litteratur på totalforsvar og hybride hendelser, men gjennom analysene som gjøres vil det komme klarere frem hvilken litteratur som er aktuell å se nærmere på for dermed å finne et sammenligningsgrunnlag.

Teoriutledningen er derfor gjort i to steg. Først ble kjernet teori identifisert og kjernebegreper som for eksempel hybrid krigføring og totalforsvar definert. Dette ble gjort før intervjuguiden ble utarbeidet. Etter at intervjuene er gjennomført, ble ny teori sammenlignet med annen relevant teori.



### **3.3 Oppsummering av bruk av grounded theory**

For å oppsummere er følgende fremgangsmåte benyttet i denne studien.

Først ble undersøkelsesdesignet utarbeidet. I dette ble både sentrale begreper, problemstilling og forskningsspørsmål definert. Videre ble intervjuguide for semistrukturert intervju utviklet. Intervjuguide følger som vedlegg. Siste del av undersøkelsesdesignen var gjennomføring av første intervju. Første informant var fylkesberedskapssjef hos Fylkesmannen i Nordland.

Del to av prosessen var datainnsamling. Første intervju ble gjennomført og transkribert. Intervjuet ble kodet ved hjelp av åpen koding. Data fra kodingen ble så brukt videre i neste intervju. Intervjuguiden var den samme i alle intervjuene, men resultatene fra koding underveis ble tatt med inn i neste intervju.

Når alle intervju var gjennomført ble det gjennomført en koding langs handlingsaksen for å identifisere hovedkategoriene som informantene har snakket om. Ut fra det materialet jeg satt med da, ble det konkludert med at jeg var nær teoretisk metning og at jeg ikke hadde fått mye mer data å jobbe med om jeg hadde gått videre til andre regionale ledere. Jeg gjennomførte et kort oppfølgingsintervju med fylkesberedskapssjefen for å få hans syn, spesielt på kommuneutfordringene.

Gjennom analysen ble egne funn så sammenstilt med gjeldende teori på området for å se om det er samsvar mellom mine funn og tidligere funn som andre har gjort.

### **3.4 Gjennomføring av intervju**

Da jeg jobber innenfor beredskapsseksjonen hos Fylkesmannen i Nordland har jeg tilgang på informantene gjennom mitt profesjonelle nettverk. Informantene ble kontaktet på telefon der forskningsprosjektet ble presentert kort og ønske om intervju fremsatt. Tidspunkt for intervju ble avtalt.

Selve intervjuet ble gjennomført som et semistrukturert intervju. Det ble utarbeidet en intervjuguide før første intervju med fylkesberedskapssjef. Samme intervjuguide ble brukt på alle fire hovedintervju. Notater fra første intervju ble tatt med som bakgrunnsgrunnlag for intervju nummer 2 og så videre. Spørsmålene ble utformet som åpne spørsmål utledet av forskningsspørsmålene som var utledet av problemstillingen. I utgangspunktet skulle et intervju vare i 45 minutter, men lengden varierte stort fra 35 minutter til 1 time og 15 minutter.

Utformingen av intervjuguide var inspirert av Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011), supplert med innspill fra veileder. Informantene ble gjort oppmerksom på at de ikke vil bli

anonymisert. Mobiltelefon ble brukt til opptak under intervjuet. Lydfiler ble umiddelbart etter at intervju var ferdig overført til pc og lydfil på telefon ble slettet. Lydfilene ble oppbevart samlet på pc. Informantene ble gjort oppmerksom på at intervjuet gjennomføres på ugradert nivå. For å unngå å komme i konflikt med sikkerhetsloven ble det etter hvert intervju gjort en vurdering om det samlede lyd materialet, med tilhørende notater kunne være begrenset informasjon etter sikkerhetsloven. Vurderingen hele veien var at dette materialet samlet sett var ugradert og at det derfor ikke trengtes å gjøres tiltak for å skjerme informasjonen utover det som allerede var iverksatt på grunn av personopplysninger.

Informantene har fått sitatene som benyttes i denne oppgaven til gjennomlesning og endringer som de har ønsket har blitt tatt med. Disse endringene gjaldt i stor grad bare språklige endringer.

### **3.5 Kvalitet**

Basert på Lincoln og Guba (1985) og Guba og Lincoln (1989) viser Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) til begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet som mål på kvalitet i kvalitative undersøkelser.

Påliteligheten til en kvalitativ undersøkelse er vanskelig å ettergå. Dette skyldes at samtalen i hvert intervju styrer datainnsamlingen samtidig som analysen og tolking av data styres av den enkelte forskers bakgrunn. Påliteligheten styrkes derfor ifølge Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) av at leseren gis en åpen og detaljert fremstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen.

For å sikre troverdighet skal det gjennomføres en redegjørelse for de metodene som er brukt i datainnsamlingen, intervjumetode og analyse av transkripsjonene (Postholm, 2010). Et godt skrevet metodekapittel der disse punktene beskrives og drøftes vil derfor gi oppgaven troverdighet. I drøftingene må skjevheter og metodefeil beskrives og diskuteres (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2011).

Overførbarhet viser til om funn i studien kan overføres til andre samfunnsområder. I denne oppgaven tas det utgangspunkt i Nordland. Det er rimelig å anta at funn i denne oppgaven kan ha overføringsverdi til andre fylker. Om studien vil ha overføringsverdi til andre fagområder vil først vise seg når analysen er ferdig og teori skal utvikles.

Bekreftbarhet av andre forskere sikres best gjennom en god beskrivelse av beslutningsprosessen slik at lesere kan sette seg inn i fremgangsmåten (Johannessen,

Christoffersen & Tufte, 2011). Det er viktig å være selvkritisk og få frem styrker og svakheter med de metodevalg som er gjort.

Vi ser her at begrepene pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet brukes som mål på kvalitet. De er alle tett knyttet opp til metodebeskrivelser og viktigheten i god dokumentasjon av de valg som gjøres i forskningsprosessen.

Dette metodekapitlet beskriver forskningsprosessen og er ment fremstilt slik at forskningsprosessen kan ettergås. Pålitelighet og troverdighet kan dermed bekreftes ved ettergåelse av metoden. Overførbarhet tas opp i kapitlene som omhandler diskusjon og konklusjon. Bekreftbarhet tas opp mot slutten av dette metodekapitlet der jeg diskuterer styrker og svakheter ved mitt metodevalg.

### **3.6 Etikk**

I dette forskningsprosjektet ble ledere for regionale beredskapsaktører intervjuet.

Anonymisering er svært vanskelig da lederne representerer ulike organisasjoner og dermed ville blitt identifisert gjennom bruk av setninger som for eksempel «distriktssjef i nordland sivilforsvarsdistrikt». De ulike informantenes identitet og meninger er derfor offentlige og er behandlet deretter i henhold til krav fra Norsk senter for forskningsdata (NSD). Prosjektet er meldt inn til NSD som er Nord Universitet sitt personvernombud etter Nord universitets regler for gjennomføring av masteroppgave. Godkjenning fra NSD er vedlagt oppgaven.

Alle informanter ble informert om dette ved første gangs kontakt. Ved intervju ble informantene gjort oppmerksom på at lydopptak ville bli transkribert og at både lydopptaket og det transkriberte intervjuet ville bli oppbevart frem til oppgaven er levert. Opptak og transkribert intervju slettes 15. mai som er siste dato for innlevering.

### **3.7 Metodekritikk**

Jeg jobber selv med samfunnssikkerhet og beredskap hos Fylkesmannen i Nordland. Jeg har derfor den ene informanten, fylkesberedskapssjef Karsten Steinvik, som nærmeste sjef. Jeg har også jobbet tett med de andre aktørene, for eksempel under planlegging og gjennomføring av øvelse Trident Juncture. Dette åpner for at mitt subjektive syn kan komme inn analysen. For å unngå dette har jeg tatt med mer sitater i analysen enn det som kanskje er vanlig. Dette gjør det lettere for leseren å ettergå datamaterialet og sammenstille det med min diskusjon og mine konklusjoner.

Intervjuutvalget kunne vært større, men på bakgrunn av den informasjonen som informantene kom med så følte det naturlig å kun holde seg på regionalt nivå. Det kunne vært naturlig å gå

videre med andre aktører på regionalt nivå, for eksempel Helse Nord eller mattilsynet. Men jeg har holdt meg til de aktørene som alle informantene har nevnt. Siste intervju som ble gjennomført brakte ikke inn noe nytt med tanke på regionale problemstillinger som de andre ikke hadde nevnt. Jeg konkluderte derfor med at datagrunnlaget var godt nok for å kunne trekke konklusjoner på regionalt nivå.

Uttrekk av sitater fra intervjuene kan også være farget av mine subjektive meninger. Dette er en generell utfordring for alle som gjennomfører kvalitative studier, da ikke de transkriberte intervjuene følger med i sin helhet som vedlegg til studien. Igjen kan bruken av lange sitater være med å gjøre datagrunnlaget mer objektivt.

### **3.8 Metodeoppsummering**

Ut fra den åpne problemstillingen «*Hvilke ledelsesutfordringer blir ledere i beredskapsorganisasjoner utsatt for under hybride hendelser?*» velges en kvalitativ metode inspirert av grounded theory for å identifisere de utfordringene lederne møter. Ved hjelp av semistrukturerte intervjuer styres informantene til å beskrive noen felles situasjoner, men samtidig åpnes det for at informantene kan snakke fritt. Informantene ble valgt ut innenfor beredskapsorganisasjoner i Nordland. Ved hjelp av koding og gode notater som beskrevet i Johannessen, Christoffersen & Tufte (2011) forsøkes det å identifisere ledelsesutfordringer. Disse ble så sammenlignet med eksisterende teorier og litteratur med en målsetning om å identifisere utfordringer som kan gi økt kunnskap om hvordan hybride hendelser kan identifiseres og løses på en best mulig måte.

I litteraturgjennomgangen i kapittel to gjøres det en vid gjennomgang av eksisterende teori for de fenomen som studeres i denne oppgaven. I analysedelen i kapittel fire snevres studien inn, med at det er de ti identifiserte hovedkategoriene som kommer frem fra analysen som diskuteres opp mot teorikapitlet. I oppsummeringen i kapittel fem gjøres en ytterligere innsnevring med at det er hovedfunnene som presenteres sammenholdt med teori for disse funnene.

## 4 Analyse

I dette kapitlet presenteres datamaterialet fra intervjuene som er gjennomført. I metodekapitlet er fremgangsmåten for identifisering av hovedkategorier i datamaterialet beskrevet. Det er identifisert 10 hovedkategorier, og hver kategori har fått sin egen overskrift i dette kapitlet.

For hver overskrift presenteres informantenes syn på temaet. Dette blir sammenholdt med teori på denne tematikken hentet fra teorikapitlet. På den måten er det enklere for leseren å gå inn i det som er relevant teori for akkurat dette temaet. Hovedfunn i studien presenteres i neste kapittel under oppsummering.

### 4.1 Totalforsvaret

Informantene hadde en lik tilnærming til hvordan de definerer totalforsvaret og hvem det er som utgjør totalforsvaret.

*«Totalforsvaret er den totale innsatsen for å holde samfunnet i gang i forbindelse med en krise, eller det som verre er en krig, slik at færrest mulig lider overlast.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

*«for meg er totalforsvaret alle aktørene som kan bidra inn for å opprettholde et normalnivå i samfunnet.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

*«Totalforsvaret er jo vi alle, det er jo den enkle definisjonen. Jeg er helt sikker på at forsvaret som jeg representerer har bare en puslespillbrikke, mens de andre aktørene har de andre. For å få dette puslespillet til å gå opp så er vi nødt til å jobbe tett sammen og da snakker vi alle aktørene. Ingen nevnt ingen glemt.» B. Henriksen, HV-14*

Når informantene snakker om de viktigste aktørene i totalforsvaret trekker de frem de aktørene som de samarbeider mest med. Både Heimevernet og Fylkesmannen trekker frem det de kaller det gylne triangelet mellom Heimevernet, Politiet og Fylkesmannen.

Sivilforsvaret trekker også frem brannvesenet, interkommunale utvalg for akutt forurensing (IUA) og næringslivet (matleverandører og oppdrettsnæring). Politiet har en veldig bred tilnærming til å velge de viktigste aktørene

*«Det er jo de vi samarbeider med i det daglige ved ulike hendelser. Vi har de som er medlemmer av redningsledelsen og vi ser mange av de samme er i med i Fylkesmannen sitt beredskapsråd men der er det enda flere. Og så har vi rednings- og beredskapsråd som er etablert i politidistriktet og der er det enda flere medlemmer med. Så hvis du samler de som er med i disse tre rådene så tenker jeg vi begynner å nå*

*over ganske mange. De store aktørene er Fylkesmann, Politi, Heimevernet, Sivilforsvaret, brann, alle disse aktørene innenfor EKOM-tjenester, alt som har med logistikk både innenfor vei, til sjøs, og i lufta, det som har med forsyning, mattilsynet er ofte en viktig faktor i det vi holder på med. Så har vi masse aktører som vi drar inn i disse FORF-ressursene.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

Når det gjelder egen rolle i totalforsvaret så er Heimevernet klar på at deres rolle er vel definert.

*«Heimevernet har en klar rolle i totalforsvaret. Det er innenfor det at jeg ivaretar det lokalt territorielle ansvar. Definisjonen ligger i forsvarets fellesoperative doktrine fra 1. oktober 2014. Den bygger seg innenfor to domener. Den ene er at jeg skal samarbeide med de militære avdelinger jeg har innenfor mitt ansvarsområde. Den andre delen er at jeg skal bygge en bro ut til den sivile delen av verden.» B.*

Henriksen, HV-14

Politiet, Fylkesmannen og Sivilforsvaret er klare på at de har et klart oppdrag som er hjemlet i lov, men at deres rolle i totalforsvarssammenheng er noe mer uklar. Dette gjelder spesielt utviklingsrollen. Sivilforsvaret mener at selv om deres rolle er uklar nå, så vil den bli klarere gjennom varslet omorganisering av Sivilforsvaret.

*«Krigen var litt borte. Så er det her snudd igjen, ringen er sluttet, nå er det krigen som settes i forsetet, det er beskyttelse av sivilbefolkningen som er hovedoppgaven vår. Det å forsterke Politiet i leteaksjoner er tonet ned, vi skal nok gjøre det, men det er beskyttelsen av sivilbefolkningen som er toneangivende. Det er noe som er nytt fra i år, den siste tiden. Ringen er sluttet, vi er tilbake der vi var, hovedoppgaven er beskyttelse av sivilbefolkningen. Og da tenker jeg på tilfluktsrom, sonekonsept, varslingsanlegg, evakuering, ha mat til befolkningen, ha et trygt sted å være, varsle dem før det skjer og så videre. Ringen er sluttet» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Fylkesmannen legger vekt på at vi er i en tidlig fase av revitaliseringen av totalforsvaret.

*«Vi snakker om de største krisene som ligger i øverste del av krisespekteret, terror, hybrid, krig. Vi startet i 2015 ved revisjon av fylkes-ROS. Var det behov for et slikt scenario? Vi var enige om at terror skulle inn. Og så kom sikkerhetspolitisk krise inn, og nå er krig mer aktuelt. Vi er i prosess, men vi er på ingen måte i mål. Vi har det i*

*vår ROS-analyse. Vi har nå øvd på en totalforsvarsøvelse for første gang på massevis av år. Så det er en del av totalforsvarsprogrammet, og vi gjennomgår vårt interne planverk.» K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland*

På nasjonalt nivå er totalforsvaret definert som et samarbeid mellom forsvaret og sivile organisasjoner (forsvarsdepartementet, 2015) Dette var også utgangspunktet mitt for teorigjennomgang og forsøket på å kunne definere totalforsvaret inn i organisasjonsbegrepet til Etzioni (1982). Daae og Jakobsen (2017) utvider begrepet til at *«totalforsvaret handler om å bruke alle virkemidler vi har i samfunnet på best mulig måte.»*

Informantene mine går enda lengre i å utvide begrepet. Totalforsvaret blir definert som oss alle. Alle puslespillbrikkene som skal til for å holde samfunnet i gang. Når totalforsvaret blir definert som hele samfunnet, så blir det vanskelig å snakke om en organisasjon. Men informantene er opptatte av det nære samarbeid dem imellom. Det snakkes om det gyldne triangelet, samarbeidet mellom Heimevernet, Politiet og Fylkesmannen, der Sivilforsvaret vil være et naturlig utvidet medlem. Siden aktørene er opptatte av dette triangelbegrepet så er vi kanskje ved en kjerne i totalforsvaret. Disse aktørene kan sees på som en så sentral del av totalforsvaret at organisasjonsbegrepet kan bevares og de andre regionale aktørene blir en del av det Jacobsen & Thorsvik (2013) kaller de nære omgivelsene. Beredskapslovverket støtter opp rundt en slik tankegang i og med at det er Fylkesmannen, Politiet og Forsvaret som er nevnt som de sentrale aktørene i beredskapslovgivningen, der Sivilforsvaret har en klar støttefunksjon.

#### **4.2 Arenaer for samhandling**

Det er etablert flere formelle arenaer for samhandling i Nordland. Fylkesmannen har et fylkesberedskapsråd (FBR) som samles ved større hendelser der det kreves samordning på fylkesnivå. Politiet har lokal redningsentral (LRS) som skal gi råd til politimesteren under redningsaksjoner. Videre har Politiet etablert fem lokale rednings- og beredskapsråd. Informantene mener at både fylkesberedskapsrådet og lokal redningsentral er viktige samordningsarenaer, og at det har vært en positiv utvikling i dette arbeidet de siste årene.

Fylkesmannen er opptatt av at de har et formelt ansvar for å drifte fylkesberedskapsrådet og legge til rette for samhandling i fylket.

*«Som Fylkesmann bør vi jo først og fremst ha formelle arenaer, vi har fylkesberedskapsrådet. Vi er i med å etablere et underutvalg av fylkesberedskapsrådet – et regionalt utvalg for totalforsvaret. Vi har også regelmessige kontaktmøter med*

*Politi, Heimevern og Sivilforsvar og det kan utvikles. Vi burde ha kontakt med flere, Nordlandssykehuset og Helse Nord. Jeg tenker at i størst mulig grad bør slike møteplasser være formell, det skal skrives referat og vi rapporterer til DSB i vår årsrapport om hvordan vi konkret har utøvd vår rolle» K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland*

Aktørene understreker at samarbeidet fungerer godt på regionalt nivå og at Fylkesmannen har spilt en sentral rolle i utviklingen av samarbeidsarenaer. Det sies også at det nå er spennende tider når aktørene jobber tettere sammen.

*«I mitt ansvarsområde som strekker seg fra Trøndelag og nordover til og med Tysfjorden så er det på regionalt nivå meget godt. Når jeg sier meget godt så må jeg være veldig rask å understreke at jeg lener meg ikke tilbake og tror at det blir slik for ever. På regionalt nivå med Fylkesmannens beredskapsavdeling og Fylkesmannen og politimesteren med hennes stab så synes jeg at samarbeidet er meget godt.» B.*

Henriksen, HV-14

*«Ja det er spennende, der synes jeg vi i Nordland, etter at Fylkesmannen klarte å få et fylkesberedskapsråd, å ta litt mer lead på det enn de har gjort før, de siste par tre årene. I fjor møtte jeg en del sentrale aktører mye flere ganger enn ellers. Det betyr at jeg er mer kjent med telenor, Heimevernet, politimesteren, nettselskap, med mange, med helsevesenet slik at vi kan klare å håndtere dette. Det er det Fylkesmannen som har bidratt med slik at vi har møttes mer. Det er alfa og omega synes jeg. For å utveksle ting og for å spille på hverandre, så der kan det hende at jeg savner noen private ressurser. Egentlig har det vært jævlige spennende det siste året.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Det kan virke som det er litt uklart når fylkesberedskapsråd og lokal redningsentral skal kalles inn. Rådene er relativt like i sammensetning med at det er mange av de samme personene som møter på begge plasser. Aktørene er enige om at møteplassene er viktige og at det er under en positiv utvikling. Politiet, som er ansvarlig for LRS, påpeker at de er i en oppbyggingsfase, og at de ikke er i mål med utviklingen av LRS.

*«Så som Lofotensaken, der burde redningsledelsen vært innkalt. Det er helt utrolig at fylkesberedskapsrådet ble innkalt, men ikke LRS. Og jeg tror det ville blitt håndtert bedre selv om de gjorde utrolig mye. Der synes jeg Politiet har noe å lære. Med at dem bør ha inn redningsledelsen og ta seg tid til det og se at de har noe å lære av det.*



*Når redningsledelsen er inne så er den ganske lik fylkesberedskapsrådet, men ikke helt lik, de har litt andre fullmakter. Men det er et system som har fungert over tid og det er bra.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

*«Vi har lokal redningsledelse. Vi møtes fire ganger i året, annenhver gang gjennomfører vi øvelse, vi er ikke utlært på noen som helst måte og vi har ikke de fasilitetene vi ønsker, vi er i en oppbyggingsfase der.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

*«LRS har sin klare rolle innenfor search and rescue og den delen og er mere rednings/blålysrettet. Mens fylkesberedskapsrådet er mere overordnet for å gi det jeg kaller direction and guidance, gi noen føringer for hvordan vi gjør det. De store beslutningene fattes i fylkesberedskapsrådet. Når det er sagt så har jeg tatt min beste offiser og puttet inn i LRS. Med det signaliserer jeg at jeg prioriterer arbeidet. Og det arbeidet som gjøres innenfor samordning i lokal redningssentral.» B. Henriksen, HV-14*

På lokalt nivå er det også etablert samordningsarenaer. Det nevnes at flere kommuner har lokale beredskapsråd. Politiet har etablert fem egne rednings- og beredskapsråd.

*«Vi har fem slike i Nordland. I praksis er det de fem gamle distriktene. Og der har vi samlet mellom 12 og 17 medlemmer i hvert sitt råd. Det er ett i Lofoten, ett i Ofoten, ett i Salten, ett på Mo og ett i Mosjøen. Og der har vi samlet aktører som er aktuelle så det er ikke de samme bransjer som er i Lofoten som er på Mo, så der sitter vi på mye kompetanse.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

Vi ser at det er etablert formelle møteplasser der det er avklarte forhold om hvem som møter og hva som er oppgavene til de ulike foraene. Dette samsvarer med det Karp (2014) definerer inn i den formelle delen av en organisasjon. Det er noen systemer og strukturer til stede. Det blir fra Fylkesmannen sin side påpekt at de ønsker at ting skal være formelt med møtestruktur, referatføring og rapportering til DSB.

Selv om det er klart hva de ulike fora skal gjøre er det knyttet litt usikkerhet rundt grensegangen mellom fylkesberedskapsrådet og lokal redningssentral. Det påpekes at det er et utviklingspotensial i LRS. Politiet er åpen på at de ikke er i mål med etableringen av lokal redningssentral, men at dette er et pågående utviklingsarbeid. Det er altså et ønske om læring til stede og det gjennomføres øvelser nettopp for å lære. Dette samsvarer med Jacobsen &

Thorsvik (2013) om at læring innenfor beredskapsarbeid skjer gjennom øving og hendelseshåndtering.

Ifølge Karp (2014) er det pågående debatt om organisasjoner kan lære eller om dette skjer på individnivå. Går vi ned på individnivå, så går vi over i den uformelle delen av en organisasjon (ibid.) og kan se nærmere på personlige relasjoner.

#### **4.3 Personlige relasjoner**

*«Det med å opparbeide seg en personlig kjennskap til hverandre er viktig slik at det er lettere å ta en telefon, lettere å ha kontakt, for å vite både utfordringer og muligheter.»*

A. Hammer, Nordland politidistrikt

Alle informantene bekrefter at det finnes mange ulike uformelle møteplasser. Eksempler på dette er pauseprat på beredskapskonferanser og tilfeldige møter på butikken. Forsvaret blir trukket frem som en aktør som bevisst skaper uformelle møteplasser. Eksempler på dette er at sjef for forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOH) arrangerer både julelunsj og julekonsert der sentrale regionale beredskapsaktører fra både forsvaret og det sivile livet inviteres inn.

Bengt Henriksen fra HV-14 blir trukket frem som en som har en helt bevisst strategi for å utvikle personlige relasjoner til sine samarbeidspartnere.

*«Når det går på det uformelle så har vi nå erfart gjennom totalforsvaret at forsvaret er veldig opptatt av å bygge relasjoner, personlige relasjoner, det er veldig positivt. Det gjør at terskelen for å ta kontakt og diskutere problemstillinger blir mindre, og det er klart at han Bengt Henriksen har vært veldig tydelig at vi skal være på fornavn med hverandre. Vi skal kjenne hverandre så godt at vi er på fornavn med hverandre.»* K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland

Bengt Henriksen bekrefter uoppfordret at dette er en bevisst strategi fra hans side.

*«Vi burde dra til en øde øy med to flasker vin hver så skal vi snakke sammen og bli kjent, for jeg tror at når det virkelig blir mørkt og kaldt og trist må vi kjenne personene vi skal samhandle med, vi må vite hvor de står. Dette med personlig kjennskap der vi har kommet lengre enn at vi kaller dem bare med etternavn eller tittel. Vi må vite hvilke personer vi omhandler oss med. Og spesielt når det begynner å bli veldig usikkert. Det er informasjon som går på kryss og tvers. Det er kaos, det er hele informasjonsdomenet som vi opplevde under øvelse Trident Juncture med fake news og så videre. Da er vi nødt å være litt på klinken med hverandre, vi er nødt til å*

*kjenne hverandre godt. Ikke bare sånn at nå samarbeider vi med Fylkesmannen, nei det holder ikke. Nei, det må være litt dypere enn som så. Jeg brukte indikatoren, første indikatoren var når jeg kom på fornavn med Hill-Marta, Tone og Gustav for å ta tre eksempler. Da var vi der, det var første indikatoren, i stedet for å kalle det for Solberg eller politimesteren. Det er noen slike indikatorer som jeg prøver å bruke helt bevisst.» B. Henriksen, HV-14*

Bengt Henriksen peker også på hva som kan skje når relasjonene ikke er på plass når du trenger det.

*«Da må de jo etablere dem. Da bruker du jo nødvendigvis mye lengre tid. Dette bringer tilbake der vi startet at vi kjenner hverandre, er på fornavn med hverandre. Vet hvilke verdier du har og hva du står for. Dette med personlig kjennskap og vi har fortalt en hemmelighet eller to om hverandre som blir mellom de to. Det er utrolig viktig.» B. Henriksen, HV-14*

Det å ha et aktivt forhold til å bygge personlige relasjoner samsvarer med det Mintzberg (1973) beskriver om lederen som forbindelsesledd. Det å ha bygget et nettverk eksternt hjelper lederen til å løse eget oppdrag. I dette tilfellet ser vi at det er en antagelse om at sjefen i HV-14 lettere vil løse sitt oppdrag i en krisesituasjon hvis de personlige relasjonene er på plass på forhånd. Det eksterne nettverket vil derfor hjelpe lederen til å løse oppdraget som egen organisasjon skal løse.

Det å bruke uformelle arenaer til å bygge relasjoner og tillit mellom aktørene blir fremhevet som viktig. Når de formelle arenaene som fylkesberedskapsråd og LRS benyttes, vil relasjonene som er utviklet ha noe å si for hvordan møtet vil foregå.

I fylkesberedskapsrådet møtes ledere av beredskapsorganisasjoner som mer eller mindre likestilte aktører. Vi vil da ha det Johannessen og Olsen (2008) kaller en symmetrisk relasjon mellom aktørene. Det er da fare for at det kan være konkurranse mellom aktørene der hver enkelt aktør vil fremheve seg selv. Hvis aktørene kjenner hverandre godt vil de ha større tiltro til hverandre. Vi får da en mer komplementær relasjon der aktørene utfyller hverandre. (ibid.). Utfra det informantene sier i intervjuene, virker det til at aktørene har stor tiltro til hverandre og at møteplasser som fylkesberedskapsråd har utviklet seg de senere år fra å være en møteplass med symmetriske relasjoner til at aktørene nå i større grad komplementerer hverandre.

Det kan da virke at aktørene i Nordland er kommet lengre i å utvikle komplementære relasjoner enn det som er tilfellet på Møre, der det var en høy terskel for sivile å ta kontakt med Heimevernet (Nestande og Rønvik-Møien, 2018).

#### **4.4 Komplexitet**

Informantene fremhever at hybride hendelser, hybride trusler og hybrid krigføring spenner over et veldig stort område. Veldig mye av det som kan gå galt i et samfunn kan puttes oppi sekken kalt hybride hendelser og dermed blir området veldig komplekst. Forsvaret viser kanskje en klarere holdning til hva den hybride problematikken går ut på, enn den sivile siden av samfunnet.

*«Vi har jo krefter i forsvaret og de som har studert hva en hybrid setting og hva er det som foregår. Det som er udiskutabelt det er jo at den hybride krigføringen, hvis vi snakker om en krigføring, så kommer dette fra generalstabsjef Gerasimov i Russland og hybrid krigføring går innenfor DIME, diplomati, informasjon, militære og økonomiske virkemidler.» B. Henriksen, HV-14*

*«du har snakket mye hybride hendelser og det er litt sånn ullent. Fordi vi vet ikke hvem vi møter, og vi har ikke prøvd.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

*«Det første jeg tenker på er dette med cyber, men det er klart at det er en veldig vid definisjon, det er jo altomfattende, det er et samlebegrep som kanskje ikke sier annet enn at denne modellen er utgått på dato. Vi har forlatt denne definisjon på fred og krig. Det var jo senest i går kveld på NRK. De viser til en ny situasjon etter 2014 med okkupasjon av Krim. Det er jo en konflikt ingen vet når startet og når den sluttet. Det er en annen måte å utøve makt, eller maktmisbruk på. Akkurat dette med væpnet konflikt eller krig er bare en liten del av et stort virkemiddelkompleks. Så for meg er hybrid et bilde på at verden er mer kompleks. Vi snakker om statssikkerhet og samfunnssikkerhet glir over i hverandre.*

*Som beredskapsaktør så må du være åpen for at det meste. Nå på morgenen melder de at alle flyplassene var stengt. Det er datatrøbbel, så sier de ingenting om årsakene til det, men det antydes at problemene ligger utenfor Norge. Det gir jo et bilde av at beredskap har endret seg over tid. Men du kan si at hvordan vi skal jobbe med beredskap er i endring og vi må tenke nytt og være åpen. Vi må ha kunnskap om sammenhenger, og statssikkerhet og samfunnssikkerhet glir over i hverandre. Det berører hele samfunnet, alle sektorer. Men du havner jo veldig mye tilbake til*

*elektronisk kommunikasjon, infrastruktur i samfunnet har blitt endret, så at vi har blitt mer sårbar.» K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland*

Det at området er komplekst understreker Bredesen & Reichborn-Pedersen (2016) også. Områdene cyber, økonomi, sabotasje, propaganda og det å nøre opp under lokal uro trekkes frem som områder som inngår i hybride hendelser (ibid.). Beredskap er som det sies i endring, vi må tenke nytt og vi må være åpne for det meste.

Aktørene har ikke erfaring fra hybride hendelser i Nordland, men hendelsen med innbrudd i vannsystemet i Bodø kommune trekkes frem som en hendelse med hybrid karakter. Denne hendelsen bringer inn kompleksitet, kunnskap og kapasitet til aktørene på en annen måte enn det en rashendelse eller uvær gjør.

#### **4.5 Hybrid hendelse? Vannhendelsen Bodø som eksempel**

En hendelse som flere knyttet opp mot en hybrid hendelse var innbruddet i Hunstadlia høydebasseng i Bodø. Dette var ikke en hybrid hendelse, men informantene brukte dette eksempelet for å tenke i en hybrid setting. En slag «hva hvis...» tankegang.

*Når du tar den vannhendelsen i Bodø for eksempel. De tenkte jo ikke terror i det hele tatt i en tidlig fase, det var jo Politiet som begynte å tenke i det sporet.» K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland*

For å håndtere denne type hendelse så er det viktig at kommunen varsler Politiet. Dette setter i gang handlinger på både regionalt og nasjonalt nivå.

*«Så den vannverksaken er et veldig godt eksempel. Vi sendte melding til Politidirektoratet til deres responscenter, så begynte de å sette dette sammen, så så de at det hadde vært en tilsvarende hendelse i Drammen og én til et annet sted i landet. Dette er ikke bra, så sendte de ut melding til alle politidistriktene med varsel om at det hadde vært en hendelse i Bodø. Så tok Politiet kontakt med kommunene, med spørsmål om hvor godt sikret vannverkene er, så dro kommunene ut og sjekket sine vannverk. Hadde ikke Bodø kommune varslet om innbruddet, så hadde vi ikke fått gjort denne testen, ikke gjort denne øvelsen. Sånn at det er veldig viktig å få kommunene til å forstå at det må stå innenfor kommunenes planverk at hvis det oppstår en hendelse som kan innebære noe for innbyggerne så må varsling av Politiet være en del av dette.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

Det er derimot ikke sikkert at alle kommuner ville ha varslet et innbrudd i deres vannverk.

*«Jeg synes Bodø kommune håndterte dette bra. Jeg er ikke sikker på at de har håndtert dette like bra i andre kommuner. Der har de kanskje bare låst døra og sagt at det var ingenting, ikke sikkert dem har tenkt det.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Det tas frem at varsling er et lederansvar, og at ledere ikke må være redde for å trykke på alarmknappen heller én gang for mye enn for lite.

*«Så må de trykke på knappen og da må de trykke hardt og ikke bare litt på knappen. Så skjer det noe må de trykke på den store alarmknappen. Vi ledere må ikke være redde for å trykke på knappen. For det er faktisk det vi skal gjøre, så får vi monitorere situasjonen, lage beslutningsgrunnlag og sørge for å ta riktige beslutninger, men først må vi trykke godt på knappen og ikke krype inn i målet.» B. Henriksen, HV-14*

Den beslutningen lederne tar, tas på bakgrunn av et beslutningsgrunnlag med mye usikkerhet i en kompleks situasjon. Men beslutningene må tas.

*«Men vi snakker om ledelsesutfordringer innenfor hybride settinger. Jeg tror en utfordring for alle ledere er at de må ikke være redde for å ta en beslutning. Og da må de ta en beslutning på grunnlaget de har. Jeg tror det verste en leder gjør er å ikke ta en beslutning. Og velger du å ikke ta en beslutning så skal du ha en veldig god grunn for det innenfor en hybrid setting.» B. Henriksen, HV-14*

Beslutninger som må tas i en hybrid hendelse vil måtte tas uten at beslutningstaker har all informasjon tilgjengelig. Grunnet naturen til en hybrid setting så vil vi kanskje ikke vite sikkert at den informasjon vi treffer beslutninger på, er riktig. Allikevel fremheves det at beslutninger må tas og at vi må ikke være redde for å trykke på knappen. Vi har altså en kompleks situasjon og tidspress, noe som ifølge Johannessen og Olsen (2008) fører til at intuisjon benyttes fremfor rasjonalitet når beslutningen tas.

Jacobsen og Thorsvik (2013) deler en beslutningsprosess opp i fem deler. Første og andre del er identifisering av problemer og innsamling av informasjon. I tilfellet med vannsaken i Bodø er problemet at det har vært innbrudd og Politiet og kommunen setter i gang innsamling av informasjon om innbruddet. Så tar Politiet stilling til informasjonen (steg tre), velger handlingsalternativer og iverksetter beslutning (steg fire og fem) (ibid.). Her er Politiet proaktive og varsler oppover i systemet før all informasjon er samlet inn. Det gjøres altså noen raske beslutninger basert på at dette kan være svært alvorlig. Så jobber Politiet videre i

det sporet som Heimevernet fremhever om at vi monitorerer situasjonen og lager et nytt beslutningsgrunnlag. I det nye beslutningsgrunnlaget har Politiet samlet mer informasjon, brukt mere tid og nye beslutninger som tas, vil dermed ha større innslag av rasjonalitet enn intuisjon (Johannessen og Olsen, 2008).

Selv om informantene er klare på at hybride settinger er komplekse å forholde seg til, så virker de klare til å agere når situasjonen krever det. Gjennom vannsaken i Bodø har også aktørene vist at de kan agere raskt når situasjonen krever det. En av utfordringene derimot, er den horisontale samhandlingen fra kommunenivået og oppover til regionalt nivå, og at kommunale ledere også må ta beslutningen om å trykke på knappen.

#### **4.6 Kommunikasjon**

Et annet viktig område som trekkes frem under hybride hendelser er kommunikasjon, eller mangel på kommunikasjon, på grunn av angrep.

*«Hvis det blir gjennomført hybride hendelser som er ute å ramme oss skikkelig så er vi veldig sårbare på mange områder, ekstremt sårbart. Og det gjelder kommunikasjon mye, hvordan skal vi klare å kommunisere når alt dette innen EKOM er nede, slik vi opplevde i Beiarn da som et greit eksempel. Der det er ingenting igjen, selv DAB-radioen er død, hvordan skal vi kunne kommunisere på en god måte? Der må vi sette oss ned og finne ut av hvordan i all verden gjør vi det for å få ut masseinformasjon eller informasjon til befolkningen når alt er borte. Mye har basert seg på til å lytte på radio, og så går ikke det når radioen er borte, og den er ganske sårbar DAB-radioen i forhold til FM-nettet». A. Hammer, Nordland politidistrikt*

Kommunikasjonsutfordringene gjelder både det å få ut informasjon til befolkningen, men også for beredskapsstatene å kunne opprettholde kommunikasjon internt og til andre aktører.

*«Problemet er at vi ikke rustet å ta disse hendelsene. Jeg tenker på for eksempel på kommunikasjon så er jo det mobilbasert, og telefon som mindre og mindre går på kobbertråd, så den blir fort ute da. Så snakker vi om satellitt, den kan jo fort bli en utfordring, problem. Så ser vi på andre nett. Så vet vi det finnes, men det er ikke så mye. Så kommunikasjon blir den største utfordringen. Hvis det sivile nettet er borte? Hvordan skal jeg nå til Mo i Rana hvis ikke nettet er der, da må jeg jo kjøre dit.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Heimevernet løser dette gjennom intensjonsbasert ledelse. Områdesjefene skal kjenne distriktssjefens hensikt, målsetninger og slutttilstand.

*«Bare jeg får varslet en i avdelingen der ute så vet jeg at ting skjer. Da er det i henhold til min intensjon. Og de har fått alle fullmakter til å ta beslutninger på vegne av meg så lenge det ligger innenfor min intensjon. Min intensjon er min hensikt, mine målsetninger og min slutt-tilstand. Det å kjøre intensjonsbasert eller oppdragsbasert ledelse tror jeg er helt avgjørende for å lykkes. Hvis det andre ytterpunktet er en ordrebasert ledelse med at de sitter der ute og venter på ordre og jeg har ikke noen summetone, jeg har ikke samband, det er jamming og alt er nede. Den eneste måten å få kontakt er å kjøre opp til Hamarøy, ja det tar noen timer. Derfor er det viktig for meg at alle skal kunne virke og ta avgjørelser på mine vegne.» B. Henriksen, HV-14*

Fake news trekkes frem som en utfordring og viktigheten av et felles budskap fra de sentrale aktørene trekkes frem som et virkemiddel for å redusere forvirring.

*«Hvis vi samler et større apparat som kommer inn med sine synspunkter så kanskje vi avslører at noen er i ferd med å lage ball for oss. Klarer vi å sammenfatte en felles oppfatning og gi ut og alle står for den? Vi kan sammenligne med et uvær der vi går ut med et felles budskap og agerer deretter. Så kan det sikkert hende at det prøves å så splid og det må vi prøve å unngå.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

I hybride settinger vil kommunikasjonskanaler kunne bli borte. Blir alle kanaler borte, vil ikke en beslutning bli overført fra sender til mottaker i henhold til kommunikasjonsmodellen til Jacobsen og Thorsvik (2013). Løsningen som Heimevernet bruker er da intensjonsbasert ledelse, der kommunikasjonen har foregått i forkant av en hendelse med at mottaker kjenner sjefens intensjon. Dette er en rik kommunikasjonsform da det skjer ansikt til ansikt og mulighetene for tilbakemelding er tilstede i henhold til Daft & Lengel (1986) og Jacobsen og Thorsvik (2013).

Informantene er også inne på bruken av fake news. I henhold til Whitting et.al. (2012) så vil mottaker spørre seg om avsender er troverdig. Ved bruk av fake news i en hybrid setting er målet at mottaker nettopp skal tro at kilden er troverdig, at mottaker dermed blir feilinformert og gjennomfører sine beslutninger på feil informasjonsgrunnlag. Her virker det til at Forsvaret er kommet mye lengre enn sivil side i å utvikle systemer for å omgå problematikken med fake news og bortfall av kommunikasjonsplattformer.



#### **4.7 Kapasitet og kunnskap**

Aktørene snakker mye om hendelser som har skjedd i det siste, såkalte dagsaktuelle hendelser. Disse settes inn i en hybrid setting for å ha et utgangspunkt for å snakke om kapasitet og kunnskap.

Det er en enighet om at vi i dag ikke er rustet til å ta å håndtere de største hendelsene.

*«Utfordringen i dag er at vi ikke kan håndtere de større uønskede hendelsene, de som ligger helt opp mot krig. Det er det vi prøver å snu oss til. I dag er utfordringen stor nok når det er uønsket hendelse på en viss størrelse.»* G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt

*«Med den bemanningen vi har i dag er vi ikke dimensjonert for de store, langvarige hendelsene. Vi har jo heldigvis ikke hatt noen, så vi har jo ikke erfaring med det, men vi har jo øvd under Trident Juncture. Så vi har jo sett at ved større langvarige hendelser så har vi kapasitetsutfordringer. Og skal vi øke kapasiteten så har vi kanskje en kompetanseutfordring i organisasjonen. Vi er godt rustet til å ta samordningsansvaret ved mindre hendelser som for eksempel Lofoten som går over et par - tre dager, men skulle det vart 14 dager eller over en uke så ville vi ha slitt med ressursene.»* K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland

*«Hvis det blir gjennomført hybride hendelser som er ute å ramme oss skikkelig så er vi veldig sårbare på mange områder, ekstremt sårbart.»* A. Hammer, Nordland politidistrikt

*«Jeg er forberedt på å håndtere en hybrid setting i Nordland innenfor statsikkerhet. Ikke å stanse en motorisert infanteridivisjon på vei over Saltfjellet. Den tar jeg ikke, jeg har jo ikke den kapasiteten. Den er ikke Heimevernet skapt for.»* B. Henriksen, HV-14

Spørsmålet om hva som skal være dimensjonerende for beredskap kommer opp. Det stilles spørsmål med hvor store hendelser skal vi være dimensjonert for å takle i Nordland. Et eller annet sted må det gå en grense for hva vi skal håndtere regionalt før nasjonale og internasjonale ressurser settes inn.

*«Hvor det er noen som gjør det bevisst. To cruiseskip i Vestfjorden på drift samtidig, vi vet jo at det kan være opptil 5500 mennesker om bord på noen av de skipene som passerer her. Da er det en hendelse som er så stor at det vil ta all kapasiteten vår, så*

*vi er vel ikke rustet i det hele tatt, men det er et spørsmål om vi skal være det. At man i det hele tatt har mulighet til å beskytte seg mot alle mulige hendelser.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

*«Tematikken er veldig svær, et godt eksempel på noe som kunne vært hybride hendelser er de brannene som var i Sverige. For det er sånn for å eksemplifisere noe som er så svært at man ikke klarer å håndtere dette selv. Det er enormt med aktører som må inn. Hver brann krever sin egen logistikk, det krever sitt hvor svenskene så at dette får vi ikke til. Ba om bistand fra Norge, etablerte egne flyplasser til disse helikoptrene og flyene som ble brukt til slukking. Fikk støtte fra Italia, Frankrike, Tyskland, Polen og Norge ikke minst for å bistå med slukking. Sivilforsvaret var inne. Det er typisk det er så svært at du må bruke alt du har for å jobbe mot det.» A.*

*Hammer, Nordland politidistrikt*

Vi ser at aktørene har en bekymring for egen kapasitet og utholdenhet om hendelsen skulle bli stor og langvarig. Samtidig settes det spørsmålsteget med om vi i det hele tatt skal ha kapasitet regionalt til de største hendelsene. At dette blir hendelser som nasjonalt nivå med utenlandsk hjelp må håndtere.

Fylkesmannen har en kapasitet til å koordinere de ulike organisasjonene i Nordland, også hvis det skulle bli en langvarig situasjon. Men følger vi Lodge og Wegrich (2014) så vil kapasiteten til å analysere den informasjonen som Fylkesmannen mottar gå ned etter hvert som hendelsen vedvarer. Dette fordi det må flere personer inn i krisehåndteringen som ikke nødvendigvis har den kunnskapen som skal til. Det at kriseledelsen hos Fylkesmannen må hente inn folk fra resten av organisasjonen for å holde krisehjulet i gang vil medføre at andre fagområder lider. Kapasiteten til å regulere går dermed ned (ibid.).

#### **4.8 Kommuneutfordringer**

Aktørene er også samstemte i at det er store utfordringer på kommunenivå når det gjelder utvikling av totalforsvaret og det å være i stand til å håndtere hybride hendelser.

Fylkesmannen er nok den av de regionale etatene som har størst kunnskap om den totale beredskapen i kommunene.

*«Kommunene har en del generell kunnskap om trusselen, de får jo med seg det store internasjonale bildet som er med cyber og sånt, men det er klart at de fleste, jeg tror alle kommunene tenker som så at det rammer ikke oss. Så de har ikke planverk, de planlegger jo ikke utfra terror. De definerer det nok som et nasjonalt ansvar, i stor*

*grad kommunene, dernest hvis det ikke er nasjonalt, så er det Fylkesmannen og Politiet. Hvis en kommune får en hendelse så er det jo Politiet som er nærmest, og det er jo rett.» K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland*

Inntrykket til aktørene er at kunnskapsnivået er generelt lavt i kommunene om denne problemstillingen.

*«Huff ja, ja det er veldig forskjeller. Jeg spurte i en kommune hva som skjedde hvis det ble erklært krigsskueplass. Hva betyr det? Det var som å se inn i øynene på en rein. Det var tomt. Så spurte jeg, har dere en plan for å ta imot 5000 til 10 000 mennesker. Har dere noen plan for å ta imot dem. Da ble det veldig tomt.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Aktørene har utfordringer med å få kontakt på lokalt nivå, det vil si mellom kommunen og lokale representanter for organisasjonene.

*«Utfordringen i dag ligger på nivået under slik jeg har sett det. Ja, vi har noen utfordringer på lokalt nivå. Det så jeg nå senest når jeg besøkte Salten regionråd med 8 kommuner representert i desember i fjor. Halvparten av kommunene visste ikke hvem den lokale områdesjefen var. Det gav meg et inntrykk av at her har vi virkelig en jobb å gjøre. Så jeg har tenkt å gjøre noe med det videre for å prøve å lukke det avviket. Så det jeg gjør er at jeg ber folk om å møtes under mitt påsyn, at de tar en shakehands, da de i hvert fall vet hvem de er, det er nå det første steget. Så får vi nå ta å utvikle det samarbeidet lokalt.» B. Henriksen, HV-14*

Det pekes mot at Fylkesmannen må spille en rolle for å være pådriver og brobygger mellom de regionale aktørene og kommunene.

*«Når fylkesmannen inviteres til beredskapssamlinger med kommunene så må vi inviteres. Vi må vise oss der, at vi står sammen. Det føler jeg vi kunne gjort mye mer. Når vi er på tilsyn burde vi være med alle sammen. Burde ikke bare være tilsyn, men opplæring også. Fortelle dem hvordan de kan få hjelp, hvilke aktører som finnes, hva er det som skjer. Er ikke sikker på at alle kommuner vet hvordan en redningsinnsats håndteres slik og en atomhendelse slik.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Videre pekes det på kommunestrukturen, og det faktum at det i Nordland er svært mange små kommuner.

«Politiet er jo veldig klar på dette at alle hendelser skjer i kommunene og det samme sier jo Fylkesmannen. Og akkurat den samme innstillingen har jo jeg. Det oppstår hendelser i kommuner, det er der det skjer. Og da må kommunene være hands on og den kommunale samhandlingen må fungere. I Nordland tror jeg det fungerer godt på mange plasser, men så virker det slettes ikke i det hele tatt på andre plasser. Og dette burde jo være en av sjekklistene når Fylkesmannen drar ut og tar disse testene av kommunene. Med blant annet integrering av forsvaret inn i kommunene. Det er så mange kommuner i Nordland. Så utrolig mange kommuner. Så skal du dekke over alle sammen så er det en utfordring. Og jeg forstår det godt med det fokuset de har med helse, og skole og veier og alt» B. Henriksen, HV-14

«Noen kommuner har veldig godt planverk, mens noen ikke er kommet i gang. Det har vært jobbet med tidligere for å få satt i gang dette planarbeidet som ligger i kommunene i en litt større skala, men så er det vanskelig å få det til fordi mange er så små.» A. Hammer, Nordland politidistrikt

#### **4.9 Vertikal samordning**

Vi har sett at aktørene uttaler seg kritisk til kommunene og deres kapasitet og kunnskap. Også oppover i systemet mot nasjonale myndigheter (direktorater og departementer) er det en viss skepsis å spore. Det er jobbet over lengre tid med totalforsvaret på nasjonalt nivå enn det er gjort på regionalt nivå.

«Ja, det vil nok være ulikt, i en terror situasjon vil vi først og fremst forholde oss til Politiet, mens i en krigssituasjon så er det jo Forsvaret som er nærmest, og det er nok en sånn generell utfordring i utviklingen av totalforsvaret er å få de ulike nivåene til å samvirke i lag. Vi ser det jo allerede nå, vi har jo jobbet i praksis i ett år, men de har jobbet i tre år fire år på nasjonalt nivå. De har jo kommet mye lengre, det er jo en generell universell utfordring å få nivåene til å jobbe i lag.» K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland

En annen utfordring det pekes på er at de ulike sektorene i samfunnet er ikke kommet like langt i arbeidet med totalforsvarstankegangen.

«Jeg synes jo det at du kan si at på samordningskanal så går det bra, DSB gjør en god jobb med å involvere oss, men jeg er ikke sikker på om det er like bra i sektorene. Ikke sikker på om det er like bra i Politiet, hvordan det er i forsvaret er jeg usikker på. Går vi til andre etater, mattilsynet, statens vegvesen, jernbane, strømforsyning så er du jo

*delvis over i privat sektor nærmest. Så bildet er jo komplekst. Mye av totalforsvaret skal jo gå i fagkanaler, sektorvis, så det er jo ikke noen tvil om at det er jobbet godt nasjonalt, så er det DSB som er kommet lengst med å implementere det nedover.» K. Steinvik, Fylkesmannen i Nordland*

Samordnet rapportering av situasjonsbildet i Nordland opp til nasjonalt nivå utpekes også som en utfordring da det skal rapporteres i ulike fagkanaler i tillegg til Fylkesmannens rapportering på samordningskanal.

*«Vi må passe på regionalt nivå at vi rapporterer likt. Jeg ser at DSB henvender seg til Fylkesmannen. Kommunene skal gå gjennom Fylkesmannen og brannvesen og vi skal rapportere. Det er mange veier som burde vært samkjørt. Vi burde samkjøre oss i fylket gjennom Fylkesmannen så det er noe likt. Jeg skjønner at jeg må rapportere til mine overordnede, men det hadde vært greit at vi var samkjørt før vi rapporterer. Slik at vi får trakt inn og trakt ut. Så de får det samme bildet.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Erfaringer fra Trident Juncture trekkes frem som eksempel på at nasjonalt nivå og regionalt nivå ikke ser de samme utfordringene og sitter med det samme bildet.

*«Jeg så under Trident Juncture hvor ille det kan gå. Når vi skulle ha inn et nivå over som ikke forstod hva vi holde på med, som ikke forstod at vi hadde en krigsskueplass, som ikke forstod at de måtte løse ut fullmakter. De var ikke der, de så på hele landet som ett og i Rogaland var det helt stilt, mens i Nordland begynte det å bli litt bråkete.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Vi ser at aktørene er enige om at den horisontale samordningen på regionalt nivå i Nordland er bra, selv om det pekes på enkelte forbedringsområder. Når det gjelder nivået under, som er kommunene, er aktørene skeptiske til kapasitet og kunnskap til kommunene. Aktørene er også skeptiske til det nasjonale nivået. Det virker derfor til at aktørene mener at det er utfordringer knyttet til vertikal samordning (Fimreite, 2014).

I den hybride settingen vil flere sektorer og flere nivå bli rammet og vi snakker om det som Rittel og Weber (1973) omtaler som et «Wicked problem». Når kommunene ikke har kunnskapen om disse problemstillingene så vil dette forplante seg oppover i systemet. Det har ifølge Fylkesmannen vært jobbet mye på nasjonalt nivå med utvikling av totalforsvaret og dette arbeidet har nå startet på regionalt nivå, men kommunene er ikke koblet på enda.

Hendelser skjer alltid i en kommune og vi kan fort få samordningsproblemer vertikalt, der vi ikke får optimale løsninger på krisehåndteringen som resultat.

#### **4.10 Maktvertakelse**

Aktørene er klare på hvem som har ansvaret for å håndtere hybride hendelser. Politiet er myndighet inntil noen på nasjonalt nivå fatter en beslutning om at nå inntretr krigsberedskapen.

*«Hvis vi går tilbake til den gråsonen så tenker jeg veldig forenklet. De enkelthendelsene som skjer i det hybride er Politiets sitt ansvar. Vi skal forebygge, avdekke, stanse en kriminell handling, etterforske og få irtetteført hvis vi klarer å ta noen. Så den enkelte hendelse er det Politiet som har ansvaret for. Men når vi snakker om summen av hendelser så er vi inne på noe som forvaret må gjøre noe med. Vi kommer til et punkt hvor det må tas en beslutning. Så uavhengig hvor beslutningen er i gråsonen så har Politiet ansvaret til denne beslutningen er tatt. Så det er nesten det viktigste skillet, fordi det er vanskelig å eksemplifisere med type hendelser eller mengde hendelse. Før man kan si at summen av disse er rene krigshandlinger og vi går over til forsvarets regelverk. Men på ett eller annet tidspunkt vil noen på høyeste hold i Norge si at greit, nå er vi kommet så langt at nå er grensa overtrådt så det er beslutningen som styrer grensa.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

Når denne grensa nås og forsvaret overtar ved for eksempel erklæring av krigsskueplass så er Heimevernet veldig klare på at de sivile aktørene skal fortsette som før.

*«Ja det er utfordringer men, hvis det verst tenkelige skjer så blir de samme mekanismene å virke som før. Jeg har ikke tenkt å overta politioppavene. Selv om det er krigsskueplass og jeg med loven i hånd kan overta alt i Nordland. Nei, det blir ikke sånt. Vi blir fortsatt å gjøre de samme jobbene og for meg er det ingen forskjell fra krise til væpnet konflikt. Det er akkurat de samme sakene og de samme rollene. Jeg kan ikke overta Avinor og sitte i tårnet på Bodø flyplass. Det skulle tatt seg ut. Avinor blir fortsatt Avinor og gjør sine Avinorting.» B. Henriksen, HV-14*

Politiet støtter opp om denne tankegangen om at de sivile aktørene skal fortsette som før selv om den formelle maktutøvelse er flyttet fra Politi til forsvar.

*«Politiet blir styrt på samme måte som i fredssituasjon men beslutningene vil bli gjort av forsvaret. I dag bruker vi politiloven til å gjennomføre evakueringer, men i krig med masseevakuering vil jo forsvaret si at dette skal gjennomføres. Men det vil fortsatt*

*være Politiets sin jobb å hindre plyndring og at det trafikale fungerer slik at evakuering kan gjennomføres på en ryddig måte. Så det er beslutningsveiene som blir endret, men det er fortsatt Norges lover som gjelder og instruksverket vårt som er gjeldende. Og for Politiets sin del så er det vår våpeninstruks som er gjeldende uavhengig om at det er beredskapsplanen til forsvaret som har trådt inn.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

Også sivilforsvaret er enige i disse vurderingene. De håper å kunne ta i bruk lov som hjemler egne tiltak heller enn å få direktiver fra nasjonalt hold.

*«Når vi kommer lengre opp, så begynner det å bli mange utfordringer og da er håpet at linja til Tønsberg er brutt. For da har jeg distriktssjefsinstruks og lov som hjemler at jeg kan gjennomføre tiltak selv, og det tror jeg faktisk er bedre enn at jeg må gå og spørre om det. Samtidig gir det noen utfordringer for at det står at det skal gjøres på eget ansvar» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Det pekes også på utfordringer knyttet til samordning regionalt i en krigssituasjon.

*«Jeg tror også samvirket med de andre når det gjelder hva vi trenger av ressurser blir et problem. Hvor mange har forhåndsrekvirert den Essostasjonen der borte? Når blir den tom? Jeg har ikke noe drivstofflager. Jeg tror Bengt Henriksen vil ha den eller FOH eller andre vil ha den.» G. Kaald-Olsen, Nordland sivilforsvarsdistrikt*

Disse utfordringene ble også testet under øvelse Trident Juncture.

*«For å finne dette grenseskillet mellom der du er i krise og til slutt i krig, så er det jo Politiet som har ansvaret til ett visst punkt og så er det forsvaret som tar over. Og den kunnskapen for å være trygg på hvor langt vår rolle går kom ganske tydelig frem under Trident Juncture. Hvor vi får en sånn markant utfordring i den gråsonen, er det forsvaret eller politimesteren.» A. Hammer, Nordland politidistrikt*

For å løse på mulige samordningsproblemer som kan oppstå i en slik situasjon så pekes det igjen på samordning og tett kommunikasjon mellom aktørene.

*«Jeg tror vi må intensivere og ha hyppigere kontakt. Og det er grunnen til at jeg flytter meg til Bodø når det skjer noe, for da er jeg der det skjer. Det er i Bodø det er der beslutningene tas. Så alt som før er regelen min og jeg har ikke tenkt å bruke noe trumfkort og si at jeg er sjef. Nei, nei, nei det er ikke sånn det fungerer. Her er Politiet*

*sjef for ordensmakten og jeg sjef for de militære styrkene. Men vi samhandler tettere.»*

B. Henriksen, HV-14

Auglend (2015) viser til at det er stor usikkerhet rundt de rettslige sidene rundt maktoverdragelse med bruk av beredskapslovene. Dette kan føre til mer kamp om terror enn mot terror som Auglend (2015) bruker som eksempel. Informantene er i stor grad enige om at maktovertagelse ikke er noe problem på regionalt nivå. Forsvaret er klare på at det sivile samfunnet må fungere som før også i en situasjon der det er erklært krigsskueplass. Politimesteren er fortsatt politimester og Fylkesmannen er fortsatt Fylkesmann.

Men ressurstilgang nevnes som et område der det kan oppstå konflikt mellom aktørene. I følge Jacobsen og Thorsvik (2013) vil intensiteten i en slik konflikt påvirkes av styrkeforholdet mellom partene og hvor knappe ressursene er. I en slik setting kan konflikter dempes gjennom det at aktørene er mer komplementære enn symmetriske (Johannessen og Olsen, 2008). Dette fordi det er brukt tid å bygge både formelle arenaer som fylkesberedskapsråd og det er brukt tid på å bygge personlige relasjoner.

#### ***4.11 Oppsummering av analysekapitlet***

I dette kapitlet er data fra intervjuene kategorisert i 10 hovedkategorier der hver kategori har fått sin overskrift. For hver overskrift er data fra intervjuene sammenstilt med teori fra teorikapitlet. I neste kapittel presenteres det jeg vil kategorisere som hovedfunn. Dette er funn som svarer på forskningsspørsmålene jeg stilte som utgangspunkt for denne studien.



## **5 Oppsummering**

I denne studien har jeg gjennom intervju med ledere i sentrale regionale beredskapsorganisasjoner forsøkt å avdekke hvilke ledelsesutfordringer disse lederne blir utsatt for under hybride hendelser. I forrige kapittel ble data samlet gjennom intervju presentert og satt i sammenheng med teori. I dette kapitlet presenteres hovedfunnene. Forslag til videre forskning på dette området presenteres også. Til slutt presenteres en kritikk av studien der svakheter knyttet til teori, metode og analyse diskuteres.

### **5.1 Hovedfunn**

Hovedfunnene for hvilke ledelsesutfordringer som aktørene møter under en hybrid hendelse er knyttet opp mot samordning både horisontalt og vertikalt. Spesielt den vertikale samordningen mellom kommune, regionale myndigheter og nasjonale myndigheter synes å være utfordrende. Denne utfordringen kan knyttes til hendelsenes kompleksitet og organisasjonenes manglende kunnskap og manglende kapasitet til å håndtere slike hendelser. Spesielt kommunenivået blir trukket frem som det nivået der kunnskap og kapasitet mangler.

#### **5.1.1 Horisontal samordning**

Utfordringer knyttet til horisontal og vertikal samordning er sterkt knyttet til mine to første forskningsspørsmål:

- Hvilke faktorer hindrer lokale og regionale myndigheter i å identifisere et hybrid angrep?
- Hva fremmer og hva hemmer samvirke vertikalt og horisontalt under en hybrid hendelse?

Det regionale samarbeidet mellom aktørene fremheves som godt av alle informantene. Fylkesmannen har brukt sin formelle rolle som samordner til å utvikle formelle arenaer for horisontal samordning. Fylkesberedskapsrådet er et godt eksempel på dette. Også planlegging og gjennomføring av øvelse Trident Juncture fremheves som positivt for den regionale samhandlingen.

I Nestande og Rønvik-Møien (2018) sin studie av samarbeid mellom sivile aktører og Heimevernet, innenfor HV-11 sitt distrikt, pekes det på at samarbeidet mellom forsvaret og sivile beredskapsmyndigheter er lite utviklet. Dette tyder på at det er forskjeller fra region til region i Norge for hvor godt den horisontale samordning og samarbeid er utviklet.

Det at samarbeidet er godt utviklet i Nordland kan knyttes til aktørenes fokus på å knytte personlige relasjoner. Spesielt Heimevernets sjef Bengt Henriksen trekkes frem i denne sammenheng. Han bekrefter at dette er en gjennomtenkt strategi fra hans side for å lettere kunne håndtere kriser når de oppstår.

### **5.1.2 Vertikal samordning**

Informantene er samstemmige i at kommunestrukturen i Nordland er en utfordring for utvikling av totalforsvaret. Det er en enighet om at arbeidet med utvikling av totalforsvaret ikke er kommet i gang på lokalt nivå. Utfordringene på kommunenivå med tanke på håndtering og identifisering av hybride hendelser knyttes mot kompleksitet, manglende kunnskap og manglende kapasitet.

Kompleksitet, kunnskap og kapasitet nevnes også som utfordringer på det regionale nivået. Aktørene er klar over sine begrensninger og hvilke områder de trenger å jobbe mer med for å bygge kunnskap og kapasitet.

Manglende kunnskap og kapasitet om en kompleks problemstilling vil kunne føre til det Rittel og Weber (1973) omtaler som et «wicked problem». Manglende håndtering på lokalt nivå vil føre til mangelfull informasjon på nivåene over og dermed mangelfull håndtering her også. Når det fremheves at det har vært jobbet mye med totalforsvaret på nasjonalt nivå kan det antas at forventningene på nasjonalt nivå til å håndtere en hybrid situasjon er større enn det nivåene under kan levere på.

### **5.1.3 Maktøvertakelse**

Det tredje forskningsspørsmålet var formulert rundt utfordringer knyttet til maktøvertakelse.

- Hva utfordres ledere i beredskapsorganisasjonene på under maktøvertakelse mellom organisasjonene i overgangen fra hybrid angrep til væpnet konflikt?

Da jeg begynte studien antok jeg at det ville være utfordringer knyttet til beredskapslovgivningen og øvertakelse av makt. Ved erklæring av krigsskueplass overtar forsvaret som øverste myndighet. Det ville derfor være nærliggende å anta at det ville skape utfordringer for de andre beredskapsaktørene. Auglend (2015) viser til at det er stor usikkerhet rundt de rettslige sidene ved maktøvertakelse ved bruk av beredskapslovene.

Informantene ser derimot ikke de store utfordringene knyttet til denne type maktøvertakelse. Som sjef HV-16 sier så må Politiet gjøre sine oppgaver, og Fylkesmannen gjøre sine oppgaver, og alle de andre gjøre sine oppgaver også når det er erklært krigsskueplass. En slik

klar holdning til at aktørene skal fortsette som før kan være medvirkende til at aktørene ikke ser på maktovertakelsen som noen trussel mot egen virksomhet.

Det at aktørene har jobbet mye sammen på regionalt nivå med å knytte personlige relasjoner men også utvikle formelle arenaer gjør at aktørene er det Johannessen og Olsen (2008) kaller mer komplementære enn symmetriske. Dette gjør at aktørene i større grad har kunnskap om hverandre og stoler på hverandre.

#### **5.1.4 Totalforsvaret**

Et siste funn jeg vil trekke frem er aktørenes definisjon av totalforsvaret. Utgangspunktet for min studie var forsvarsdepartementet (2015) sin definisjon av totalforsvaret som et samarbeid mellom forsvaret og sivile aktører. I en slik setting var det nærliggende å sette totalforsvaret inn i en organisasjonssammenheng slik Etzioni (1982) definerer en organisasjon.

Vi ser at direktør i DSB Cecilie Daae og sjef for forsvarets operative hovedkvarter generalmajor Rune Jakobsen utvider begrepet til å omhandle «*alle virkemidler vi har i samfunnet*» (Daae og Jakobsen, 2015)

Informantene utvider dette begrepet enda mer og omtaler totalforsvaret som oss alle sammen. Bruk av Etzioni (1982) sin definisjon av en organisasjon faller dermed bort siden vi nå snakker om hele samfunnet.

Allikevel ser vi at informantene trekker frem hverandre når de skal utpeke de viktigste aktørene. Begrepet det gyldne triangel blir brukt av informantene om samarbeidet mellom Heimevernet, Fylkesmannen og Politiet. Siden disse tre organisasjonene er de tre sentrale i beredskapslovgivningen kan en tankegang om at disse tre utgjør en organisasjon innenfor et totalforsvarskonsept forsvares. Da blir de andre regionale aktørene en del av de nære omgivelsene (Jacobsen og Thorsvik, 2018).

Uansett hvordan vi definerer begreper rundt organisasjoner her vil ulik bruk av definisjonen på totalforsvaret kunne skape uklarhet rundt hva det er vi snakker om. utfordringer med wicked problems kan oppstå på nytt om departementer har en tolkning av begrepet totalforsvaret, DSB og FOH en annen og det regionale leddet har en tredje definisjon.

#### **5.2 Forslag til videre forskning**

På bakgrunn av de funn jeg har gjort i denne studien, samt de avgrensninger jeg har måttet foreta meg foreslår jeg tre mulige oppfølgingsstudier. Det ene forslaget går på å undersøke ledelsesutfordringer på det kommunale nivået. Det neste forslaget går på å undersøke

regionale forskjeller. Det tredje forslaget går på å undersøke hele den vertikale kjeden fra nasjonalt nivå via regionalt nivå til lokalt nivå.

### **5.2.1 Kommunenivået**

Etter hvert som jeg gjennomførte intervjuene og analyserte dem ble det klart at kommunenivået blir sett på som en utfordring i detektering av en hybrid hendelse og håndtering av en hybrid hendelse. I utgangspunktet ville jeg undersøke kommunenivået også i denne studien, men valgte å avgrense meg til regionale aktører. Denne avgrensningen ble gjort fordi kommunerollen i totalforsvarssammenheng og kommunens rolle i håndtering av hybride hendelser anses som utfordrende. Det bør derfor gjennomføres en egen studie på kommunenivå der rådmenn, ordførere og beredskapsansvarlige fra både store, middelstore og små kommuner intervjues. En slik studie vil kunne bekrefte eller avkrefte noe av funnene i denne studien.

### **5.2.2 Regionale forskjeller**

Denne studien sammenholdt med Nestande og Rønvik-Møien (2018) sin studie fra Møreområdet tyder på at det kan være regionale forskjeller mellom hvor godt totalforsvarstankegangen er utviklet. Regionale forskjeller vil kunne skape utfordringer for nasjonale myndigheter ved en hendelse. Hvis regionene har ulikt syn på varsling oppover i systemet og ulik grad av samordning, vil ikke nasjonale myndigheter kunne danne seg et helhetsbilde av situasjonen. En studie som undersøker hvordan ulike regioner løser sine oppdrag innenfor de ulike sektorene vil kunne danne et godt grunnlag for videreutvikling av totalforsvaret på nasjonalt nivå.

### **5.2.3 Vertikal samordning**

Jeg har nevnt utfordringene med kommunal sektor. Informantene nevner også utfordringer knyttet til samordning mellom regionalt nivå og sentralt nivå. Utfordringene knyttet til samordning mellom regionalt og nasjonalt nivå er ikke studert i denne studien. En studie som konsentrerer seg om den vertikale samordningen vil i større grad enn denne studien kunne avdekke i hvilke ledd de største utfordringene ligger. Vannhendelsen i Bodø kan brukes som et utgangspunkt for en slik studie.

## **5.3 Kritikk**

Jeg er ansatt i beredskapsseksjonen hos Fylkesmannen i Nordland og kjenner derfor veldig godt til Fylkesmannens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Jeg har også vært delaktig i planlegging og gjennomføring av Trident Juncture 2018. Jeg kjenner også informantene godt. Det er derfor stor fare for at denne studien blir farget av min kjennskap til

totalforsvarsarbeidet i Nordland, og at jeg kan være tilbøyelig til å fremheve Fylkesmannens arbeid mer enn det som det er grunnlag for. For å rette på dette har jeg tatt med lengre sitater i fra intervjuene i denne besvarelsen enn det som kanskje er vanlig. Dette er gjort for at lesere skal kunne se hva som er datagrunnlaget mitt, og at det er informantene mine som danner grunnlag for diskusjon og konklusjon.

Ut fra opprinnelig plan for gjennomføringen av denne studien skulle jeg ha med kommunalt nivå. Siden informantene var samstemmige i at kommunesektoren hadde utfordringer knyttet til min problemstilling så ble det kommunale nivået utelatt fra studien. Intervju med en rådmann og en ordfører ville kunne gi verdifull informasjon inn til mine funn. Temaet er så stort at jeg anser det som mest rettferdig ovenfor det kommunale nivået at dette belyses i en egen studie.

På grunn av dette ble antall informanter noe begrenset. Dette kunne vært bøtet på med å intervju for andre viktige regionale beredskapsaktører i totalforsvaret. Når dette ikke ble gjennomført så skyldes det at informantene i stor grad pekte ut Fylkesmannen, Politiet, Heimevernet og Sivilforsvaret som de viktigste aktørene. Studien ble derfor avgrenset til disse aktørene.

#### **5.4 Overførbarhet**

Denne studien identifiserer utfordringer med vertikal samordning mellom kommuner, regionale myndigheter og nasjonale myndigheter. Selv om temaet i denne oppgaven er knyttet mot totalforsvar og samfunnssikkerhet og beredskap vil disse funnene kunne ha overføringsverdi til andre fagfelt. Også kapasitets- og kunnskapsutfordringer i kommunene vil ha relevans for andre fagområder.

Relasjonsbygging mellom lederne på regionalt nivå vil også gjelde innenfor andre områder der ledere møtes. Studien vil derfor kunne gi et bidrag inn i forskning på relasjonsbygging generelt.

## 6 Litteraturliste

- Allport, F.H. (1962), *A structuronomic conception of behavior, Individual and collective*, Journal of abnormal and social psychology, 64 (1), 3-30.
- Alvesson, M. & Spicer, A. (2011), *Metaphors we lead by – Understanding leadership in the real world*, Oxon, Routledge.
- Ashford, B. E. og Mael, F. (1989), *Social identity theory and the organization*, academy of management review, 14, 20-39.
- Auglend, R. L. (2015), Fordelingen av ansvar og myndighet mellom politi og forsvar ved indre beredskap, *Tidsskrift for strafferett*, 03/2015 (Volum 15) s. 316-347
- Beredskapsloven (1950), *Lov om særlige rådgerder under krig, krigsfare og liknende forhold av 15. desember 1950*, Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1950-12-15-7>, [lest 01.02.2018]
- Bistandsinstruksen (2017), *Instruks om Forsvarets bistand til politiet*, tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-06-16-789> >, [lest 01.02.2019]
- Bodø kommune (31.01.2018) *Innbrudd i vannverk i Bodø* [Internett], Bodø. Tilgjengelig fra: <<https://bodo.kommune.no/forsiden/innbrudd-i-vannverk-i-bodo-article71008-6.html> > [lest 01.02.2019].
- Bredesen, M.G. & Reichborn-Kjennerud, E. (14.03.2016), *Hybrid krigføring – hva er det?*, [Internett], Oslo, Tilgjengelig fra: < <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2016/Hybrid-krigfoering-hva-er-det>>, [lest 01.02.2019]
- Bruun-Hansen, H. (25.01.2019) – *Forsvarssjefens situasjonsoppdatering 2019* [Internett], Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.oslomilsamfund.no/foredrag-forsvarssjefens-situasjonsorientering-2019/>> [lest 01.02.2019].
- [Bruvoll, J.A., 2018, Sikkerhetspolitisk krisehåndtering på strategisk nivå. FFI-rapport 18/01164, Kjeller, FFI. \(Begrenset\)](#)
- Burke, W. W. (2011), *Organisation change, theory and practice* (3. utgave), Thousand Oaks, California, Sage.
- Cartwright, S. og Cooper, C. L. (1993), *The role of culture compability in successful organizational marriage*, Academy og management executive, 7 (2), 57-70.

Charan (2001), *What the CEO wants you to know, How your company really works*, New York, Crown Business.

Daae, C. & Jakobsen, R. (13.07.2017), *Vi må ikke være naive*, [Internett], Verdens Gang, Tilgjengelig fra: < <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/OVPW3/vi-maa-ikke-vaere-naive>>, [lest 01.02.2019]

Daft, R.L. & Lengel, R.H. (1986), *Organizational information requirements: Media richness and structural design*, Management science 32: 554 - 571

De Vries, J.B., R. (2017), *Samordning av helseberedskap mellom Forsvaret og helsesektoren i totalforsvaret*, masteroppgave, Høgskolen i Hedmark

Etzioni, A. (1982), *Moderne organisasjoner*, Oslo, Tanum

Fimreite, A., Lango, P., Lægred, P. & Rykkja, L. (2014) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt (2011), *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*, tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894>>, [lest 01.02.2019]

Forsvarsdepartementet (2015), *Støtte og samarbeid, en beskrivelse av totalforsvaret i dag*, [Internett], Oslo, Forsvarsdepartementet, Tilgjengelig fra: <[https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/fd\\_stotte-samarbeid\\_web\\_april.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/fd_stotte-samarbeid_web_april.pdf)>, [lest 01.02.2019]

Forsyth, D. L. (1983), *An introduction to group dynamics*, Monterey, California, Brooks/Cole.

Fylkesmanninstruksen (1981), *Instruks for fylkesmenn av 7. august 1981*, Tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>>, [lest 01.02.2019]

Fylkesmannen i Nordland (2015) *FylkesROS Nordland 2015, Risiko- og sårbarhetsanalyse for Nordland* [Internett], Bodø. Tilgjengelig fra: <<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/fylkesros/fylkesros-nordland-2015-endelig-181215-nettversjon.pdf>> [lest 01.02.2019].

Fylkesmannens samfunnssikkerhetsinstruks (2015), *Instruks for fylkesmannens og Sysselembetjenten på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering av 19. juni 2015*, Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2015-06-19-703>, [lest 01.02.2019]

Glaser, B. G. (1978), *Theoretical sensitivity: Advances in the methodology of grounded theory*, Mill Valley, The sociology press.

Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1989), *Fourth generation evaluation*, Newbury Park, Sage.

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013), *Hvordan organisasjoner fungerer*, Bergen, Fagbokforlaget

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P.A. (2011), *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, Oslo, Abstrakt forlag

Johannessen, J.A. & Olsen, B. (2008), *Positivt lederskap – jakten på de positive kreftene*, Bergen, Fagbokforlaget

Johnson, R. (2018) *Hybrid War and Its Countermeasures: A Critique of the Literature*, Journal Small Wars & Insurgencies Vol. 29, - Issue 1

Justis- og beredskapsdepartementet (2012), *Samfunnssikkerhet*, [Internett], Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet, Tilgjengelig fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-29-20112012/id685578/>, [lest 01.02.2019]

Justis- og beredskapsdepartementet (2016), *Risiko i et trygt samfunn — Samfunnssikkerhet* [Internett], Oslo, Justis- og beredskapsdepartementet, Tilgjengelig fra:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/fd\\_stotte-samarbeid\\_web\\_april.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/fd_stotte-samarbeid_web_april.pdf), [lest 01.02.2019]

Karp, T. (2014), *Endring i organisasjoner – ideologi, teori og praksis*, Nøtterøy, Cappelen Damm AS

Lodge, M. & Wegrich, K. (2014), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*. Oxford, UK : Oxford University Press .

Lincoln, Y.S. & Guba, E.G. (1985), *Naturalistic inquiry*, Beverly Hills, Sage.

Mintzberg, H. (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row



- Nestande, T.H. & Rønvik-Møien, Ø. (2018), *Regionalt Samvirke i Totalforsvaret – en studie av sivilt-militært samvirke i Møre og Fjordane*, masteroppgave, Universitetet i Stavanger,
- NRK (21.01.2016) *Knytter Putin til giftdrap* [Internett], Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/urix/putin-knyttes-til-drapet-pa-litvinenko-1.12761321>> [lest 01.02.2019].
- NRKa (12.04.2018) *OPCW: Skripal forgiftet med Novitsjok* [Internett], Oslo. Tilgjengelig fra: <[https://www.nrk.no/urix/opcw\\_-\\_skripal-forgiftet-med-novitsjok-1.14003891](https://www.nrk.no/urix/opcw_-_skripal-forgiftet-med-novitsjok-1.14003891)> [lest 01.02.2019].
- NRKb (14.11.2018) *Frykter at Russlands GPS-jamming kan føre til ulykker* [Internett], Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/finnmark/frykter-at-russlands-gps-jamming-kan-fore-til-ulykker-1.14292013>> [lest 01.02.2019].
- NRKc (05.12.2018) *Dataangrepet mot Helse Sør-Øst* [Internett], Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/nyheter/dataangrepet-mot-helse-sor-ost-1.13873606>> [lest 01.02.2019].
- NRK (01.02.2019) *Trump – Russland - etterforskningen* [Internett], Oslo. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/nyheter/trump-russland-etterforskningen-1.13635326>> [lest 01.02.2019].
- Organisasjonsplan for redningstjenesten (2015), *Organisasjonsplan for redningstjenesten*, tilgjengelig fra <<https://lovdata.no/forskrift/2015-06-19-677>>, [lest 01.02.2019]
- Politi-loven (1995), *Lov om politiet*, Tilgjengelig fra: <<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>>, [lest 01.02.2019]
- Postholm, M. B. (2010), *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*, 2. utg., Oslo, Universitetsforlaget
- Quinn, J. B. (1980), *Strategy for change, Logical incrementalism*, Illinois, Irwin.
- Rittel, H. W. J. & Webber M.M. (1973), *Dilemmas in a General Theory of Planning*, Policy Sciences 4 (2): 155–169.
- Robbins, S. P. og Judge, T. A. (2007), *Organizational behavior*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice-Hall.
- Samfunnssikkerhetsinstruksen (2017), *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet av 6.september 2017*, Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349>, [lest 01.02.2018]

- Schein, E. H. (1990), *Organizational culture*, *American Psychologist*, 45, 109-119.
- Senge, P. (1990), *The fifth discipline, The art and practice of the learning organization*, New York, Doubleday/Currency.
- Sivilbeskyttelsesloven (2010), *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*, tilgjengelig fra < <https://lovdata.no/lov/2010-06-25-45> >, [lest 01.02.2019]
- Strauss, A.L. & Corbin, J. M. (1990), *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, Newbury Park, Sage.
- Tjosvold, D. (1997), *Conflict within interdependence, its value for productivity and individuality*, I: C. De Dreu og E. Van de Vliert (red.), *Using conflict in organizations*, London, Sage.
- Whitting, S.W et. al. (2012), *Effects on message, source and context on evaluations of employee voice behaviour*. *Journal of applied psychology* 97 (1):159-182.

## **Appendiks**

### ***Appendiks 1 Oversikt over hendelser***

I intervjuene benytter informantene enkelte hendelser for å eksemplifisere det de snakker om. I dette vedlegget gis det en kort introduksjon til hva disse hendelsene omfattet og hvor det eventuelt kan finnes mer informasjon om disse. Kildehenvisninger i dette vedlegget er ikke tatt med i litteraturlisten.

#### **Skredhendelsene i Lofoten.**

I slutten av januar 2019 ble ytre deler av Lofoten rammet av et kraftig snøfall. Mange veier ble stengt, bygder isolert og det gikk mange snøras mot både vei og bolighus. Fylkesmannen i Nordland har utarbeidet en egen evalueringsrapport som omtaler hendelsen og som evaluerer krisehåndteringen på regionalt og lokalt nivå. Spesielt utfordringer knyttet til evakuering blir trukket frem. Evalueringsrapporten er tilgjengelig på Fylkesmannens internettsider:

<https://www.fylkesmannen.no/globalassets/fm-nordland/dokument-fmno/samfunnssikkerhet/evalueringer/evalueringsrapport---skredsituasjonen-i-lofoten-januar-2019.pdf>

#### **Innbrudd i vannverk i Bodø**

Innbruddet i vannverket i Bodø i februar 2018 blir omtalt av alle informantene og er viet spesiell oppmerksomhet i analysen. Evalueringsrapporter fra denne hendelsen er unntatt offentlighet. NRK Nordland har laget flere nyhetssaker om hendelsen.

<https://www.nrk.no/nordland/tre-personer-pagrepet-etter-vannverk-innbrudd-1.13895368>

#### **EKOM-brudd Beiarn kommune**

15. februar 2019 ble Beiarn kommune rammet av et omfattende EKOM-brudd. Nødnett, mobilnett og internett forsvant i store deler av kommunen etter strømbrytning i nabokommunen Gildeskål. NRK har mer informasjon om denne hendelsen:

<https://www.nrk.no/nordland/mobil- -strom- -og-nodnett-tilbake-etter-omfattende-kollaps-i-nordland-1.14432231>

#### **Øvelse Trident Juncture 2018**

Øvelse Trident Juncture 2018 var den største NATOS-øvelsen på norsk jord på mange år. Øvelsen var todelt med en feltøvelse i oktober. Denne øvelsen ble i all hovedsak gjennomført i Sør-Norge. I november ble totalforsvaret øvet gjennom en 5 dagers lang skrivebordsøvelse. Fylkesmannen i Nordland deltok i denne øvelsen sammen med fylkesberedskapsrådet. Mye

informasjon om øvelsen er gradert etter sikkerhetsloven eller unntatt offentlighet. Forsvaret har en del informasjon på sine nettsider. <https://forsvaret.no/en/exercise-and-operations/exercises/nato-exercise-2018>

### **Skogbranner i Sverige**

Sommeren 2018 ble både Norge, Sverige og Finland rammet av større skogbranner. Spesielt Sverige ble hardt rammet. NRK har en samleside om skogbrannene i Sverige:

<https://www.nrk.no/nyheter/skogbranner-i-sverige-1.14135193>

## ***Appendiks 2 Intervjuguide***

Følgende intervjuguide ble brukt under intervjuene:

### **Innledning**

Først litt uformell løs prat (5 min)

Introduksjon av meg selv og mitt forskningsprosjekt.

- Forklare hva intervjuet skal brukes til og forklar taushetsplikt, anonymitet, bruk av sitater, gå gjennom samtykkeskjema.

- Informer om opptak, sørg for samtykke til opptak

Spør om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål

- Start opptak

1. Kan du si kort hvem du er? Jobb og bakgrunn?

### **Totalforsvaret**

2. Vi starter å snakke om totalforsvaret.

Hva er din tolkning av begrepet totalforsvaret?

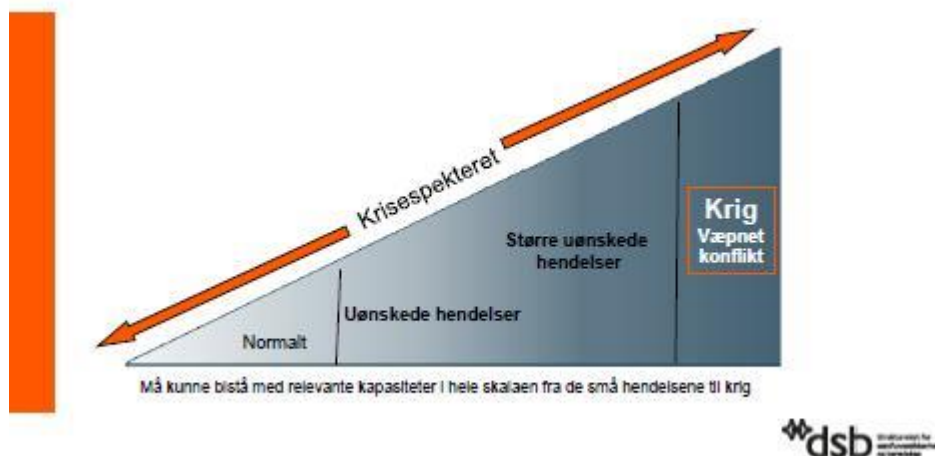
- a. Hvem utgjør totalforsvaret (aktører regionalt og lokalt)?
- b. Hvem anser du som de viktigste aktørene i totalforsvaret.
- c. Hvordan jobber aktørene sammen?
- d. Finnes det formelle arenaer og uformelle arenaer for samhandling?

3. Hva tenker du rundt deg og din organisasjon sin rolle i totalforsvaret?

- a. Er rollen vel definert?
  - i. Hvis ja, hvordan er den definert?
  - ii. Hvis nei, hvilke utfordringer skaper dette?

### **Krisehåndtering**

Litt forenklet kan vi si at krisespekteret går fra en normalsituasjon via mindre uønskede hendelser, sivile kriser og ut til væpnet konflikt/krig. (bilde under legges frem for informant)



4. Kan du si litt om de utfordringene din organisasjon og du som leder av en beredskapsorganisasjon møter/vil møte i de ulike fasene i krisespekteret?
  - a. Normalsituasjonen/daglig drift
  - b. Mindre uønskede hendelser (flom, skred, uvær etc.)
  - c. Større uønskede hendelser (Store ulykker, terror)
  - d. Krig og væpnet konflikt
5. Ser du noen samvirkeutfordringer med andre beredskapsaktører innenfor disse fire fasene i krisespekteret?
  - a. Hvordan samvirker din organisasjon med de andre i normalsituasjon, naturulykker, villedede hendelser og væpnet konflikt?
  - b. Skjer samvirket mellom organisasjonene eller mellom enkeltpersoner i organisasjonene?
    - i. Utfordringer knyttet til dette?
6. Når en hendelse utvikler seg og beveger seg oppover i krisespekteret vil det være nødvendig å overføre krisehåndtering fra en organisasjon til en annen. Hva er dine tanker rundt en slik overføring av ledelse og makt?

### Hybride hendelser

Definisjon: Med hybride trusler og virkemidler menes i denne sammenheng statlige eller ikke-statlige aktørers trussel om, eller bruk av, en kombinasjon av politiske, militære og økonomiske maktmidler, samt informasjon og sivile virkemidler for å utnytte sårbarheter, skape uro og oppnå mål. (St.meld. 10 (2016-2017) – Risiko i et trygt samfunn)

7. Har din organisasjon jobbet med hybrid hendelse som problemstilling enten i beredskapsplanlegging eller i reel hendelse, *merk at vi snakker ugradert?*
8. Hva er dine tanker rundt hybride hendelser?
  - a. Hvilke typer hendelser snakker vi om?
    - i. Eventuelt hjelpe på vei med valg USA, likvidering av agenter, GPS-jamming, hacking.
  - b. Kan de treffe Nordland?
  - c. Er vi rustet til å håndtere denne type hendelser?
    - i. Eventuelt hva mangler for at vi kan håndtere slike hendelser?
  - d. Hva er dine tanker rundt det å lede din organisasjon under en slik hendelse?
9. En hybrid hendelse vil treffe i en eller flere kommuner. Hva er dine tanker rundt kommunenes rolleforståelse, situasjonsforståelse og beslutningsgrunnlag for å treffe de riktige beslutningene?
10. Hvilke utfordringer ser du rundt situasjonsforståelse av en hybrid hendelse?
  - a. Hvis vi får hendelser i ulike sektorer i ulike deler av landet, har vi verktøy for å håndtere dette?, gjerne utdyp svaret.
11. Har du det rette beslutningsgrunnlaget for å håndtere situasjoner som dette?
12. Hvordan kan samordningsorganer som lokal redningssentral (LRS) og fylkesberedskapsrådet brukes i slike situasjoner?
13. Vi nærmer oss slutten av intervjuet og ut fra det vi har snakket om nå, hvem tenker du det er naturlig at jeg intervjuer for å ytterligere belyse de problemstillingene som vi har vært innom i dag?
14. Har du noe annet du vil tilføye?

## **Avslutning**

Takke for intervjuet, gjenta bruk av informasjon, sitater med mer.

### ***Appendiks 3 Godkjenning fra NSD***

Prosjektet ble meldt inn til norsk senter for forskningsdata (NSD) for vurdering av behandling av personvernopplysninger. NSD sin vurdering er som følger:

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 24.01.2019. Behandlingen kan starte.

MELD ENDRINGER Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.05.2019.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a. Det fremgår av meldeskjema og informasjonsskriv at deltakerne i prosjektet vil kunne identifiseres gjennom rolle/stilling i publikasjoner/oppgaven. Vi understreker at det må foreligge eksplisitt samtykke til dette. NSD sin kontaktinformasjon må korrigeres i informasjonsskrivet. Riktig kontaktinformasjon er: personverntjenester@nsd.no Vi understreker også at NSD ikke kan kontaktes dersom de registrerte ønsker å benyttes seg av sine rettigheter. Det er det Nord Universitet som må håndtere. NSD kan kontaktes for generelle spørsmål.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: - lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen - formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål - dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet - lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet



**DE REGISTRERTES RETTIGHETER** Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

**FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER** NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

**OPPFØLGING AV PROSJEKTET** NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Tlf.

Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)