

MASTEROPPGAVE

Emnekode: LED5009

Navn: Finn P. Bindoff, Henriette S. Wedervang
og Katarina A. Løsåmoen

“Houston, we have a wicked problem”

En oppgave om samordning og situasjonsforståelse
i møte med sammensatte trusler

Dato: 24.05.2023

Totalt antall sider: 78

Sammendrag

Denne oppgaven omhandler *hvordan samordningsmekanismer påvirker situasjonsforståelsen i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i møte med sammensatte trusler*. Sammensatte trusler innebærer at en motstander setter sammen ulike maktmidler til en angrepspakke. Truslene er tilsynelatende rettet mot samfunnsikkerhetsmål, men kan i realiteten ha alvorlige implikasjoner for statssikkerheten. Med dette er truslene konstruert for å utfordre de etablerte skillene mellom statssikkerhet og samfunnsikkerhet, og utfordrer derfor også departementenes evne til å detektere dem og etablere situasjonsforståelse. Samordningsmekanismer har til hensikt å styrke denne evnen.

Selv om det er flere aktører som bidrar til etableringen situasjonsforståelse ble det i denne oppgaven avgrenset til å studere situasjonsforståelsen i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. For å besvare problemstillingen har oppgaven hatt en kvalitativ tilnærming med et abduktivt forskningsdesign. Dataene har blitt innhentet gjennom intervjuer av ansatte med ansvar for informasjonsdeling og -prosessering i begge departement. Dataen har blitt analysert og drøftet i lys av litteratur om både sammensatte trusler (herunder wicked problems), situasjonsforståelse og samordningsmekanismer.

Opgavens funn indikerer at samordningsmekanismer rent overordnet spiller en sentral rolle for departementenes situasjonsforståelse. Funnene organiserer disse mekanismene innen tre kategorier. Den første kategorien er roller, ansvar og myndighet som legger til rette for informasjonsutveksling. Den andre kategorien er ulike verktøy som styrker samordningen mellom departementene. Den tredje kategorien er etableringen av relasjoner mellom de ansatte i departementene, som igjen bidrar til økt informasjonsdeling. Samlet viser oppgaven at mekanismene påvirker situasjonsforståelsen positivt, men at fraværet av enkelte mekanismer også har potensial til å utfordre situasjonsforståelsen.

Abstract

Traditionally, state security in Norway is divided between national security and public security, with the Ministry of Defence responsible for national security and the Ministry of Justice and Public Security responsible for public security. Hybrid threats challenge this separation by exploiting a grey zone between the two. These threats are therefore difficult to detect. This thesis will discuss *how coordination mechanisms affect situational awareness in the Ministry of Defence and the Ministry of Justice and Public Security in the face of hybrid threats.*

Hybrid threats are ostensibly aimed at public security objectives, though in reality could have serious implications for national security. As such, these threats are designed to challenge the established distinction between public security and national security and therefore challenge the ministries' ability to detect and subsequently establish situational awareness. Coordination mechanisms are intended to strengthen this ability.

Although several other actors contribute to establishing situational awareness in the face of hybrid threats, this thesis is limited to studying situational awareness in the Ministry of Defence and the Ministry of Justice and Public Security. The thesis has followed a qualitative approach with an abductive research design. The data was collected by interviewing employees responsible for information sharing from both ministries. The data was then analysed and discussed relative to the literature on hybrid threats (wicked problems), situational awareness and coordination mechanisms.

Our findings indicate that coordination mechanisms are central to the ministry's ability to establish situational awareness in the face of hybrid threats. Furthermore, the findings organize these mechanisms into three categories. The first, role and responsibility, facilitates the exchange of information. The second, tools, strengthen coordination between the two ministries. And third, establishing relationships between employees in the two ministries, which in turn increases the exchange of information. Overall, this thesis demonstrates that coordination mechanisms positively impact each ministry's ability to obtain situational awareness. However, the absence of certain mechanisms also has the potential to challenge that situational awareness.

Forord

Proessen med å velge tematikk for denne masteroppgaven begynte allerede det første året av studiet i beredskap og kriseledelse ved Nord universitet. Da var målsetningen å bidra med noe nytt innenfor det som kan anses som relativt upløyd mark, nemlig forskningsfeltet sammensatte trusler. Lite visste vi at diverse kommisjoner og utvalg ville levere sine rapporter om samme tematikk som perler på en snor det siste året. Du kan trygt si at vi har følt oss i fint selskap underveis i forskningsprosessen. Desto mer gledelig var det å se at vi tilsynelatende har utviklet noe av den samme forståelse for de utfordringene dagens trusselbilde skaper. Dette bidro til stor motivasjonen underveis i utarbeidelsen av oppgaven. Det hører imidlertid til å si at arbeidet også har vært en frisk seilas. Som ansatte i forsvars- og justissektoren har den sikkerhetspolitiske situasjonen styrket oppgavens relevans, men også ført til et voldsomt arbeidspress utenom studiene. For eksempel har økt beredskap, utenlandsoppdrag uten forvarsel og krisehåndtering gjort det til en krevende eksersis å balansere jobben med studier. For å komplisere det ytterligere bør det nevnes at vi alle tre har vært stasjonert på ulike steder i landet. Oppi det hele har vi gjennomført et bryllup, byttet jobber og overlevd en pandemi. Det er ikke rent lite!

Som du sikkert forstår kunne vi ikke klart dette alene. Først og fremst ønsker vi å rette en takk til Nord Universitet som har tilrettelagt for gjennomføringen av studier i en tid med pandemi, reiserestriksjoner og stor usikkerhet. Vi ønsker også å takke arbeidsgiverne våre i denne perioden, Forsvaret, Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet for å tilrettelegge og støtte oss underveis i prosessen. Det rettes en spesiell takk til Luftkrigsskolen, ved førstelektor Ann-Karin Larssen, for utmerket veiledning og brutal ærlighet. Du motiverte oss til å løfte oppgaven og yte det lille ekstra. Takk også til oberstløytnant Dag Henriksen og veilederen vår på Nord Universitet, professor Odd Jarl Borch. Vi setter stor pris på all den tiden dere har satt av til å hjelpe oss.

Sist, men ikke minst ønsker vi å takke Karén Cecilie, Eirik og André for tålmodighet og støtte gjennom hele prosessen. Som partnere har dere bidratt til at vi har kunnet jobbe uforstyrret på kveldstid, i helger og i ferier. Vi kunne ikke ha gjort dette uten dere.



Henriette S. Wedervang, Katarina A. Løsåmoen og Finn P. Bindoff

Oslo, 24.05.2023

Innholdsfortegnelse

1.0	Introduksjon	1
1.1	<i>Visualisering av konteksten for problemstillingen</i>	3
1.2	<i>Avgrensning</i>	4
1.3	<i>Sentrale begreper for oppgavens problemstilling</i>	5
1.4	<i>Disposisjon</i>	6
2.0	Kontekst for oppgaven - Sentral krisehåndtering og departementenes organisering	7
3.0	Teoretisk rammeverk og litteraturgjennomgang	11
3.1	<i>Sammensatte trusler</i>	11
3.2	<i>Wicked problems</i>	13
3.3	<i>Situasjonsforståelse</i>	17
3.4	<i>Samordningsmekanismer</i>	20
4.0	Metode	24
4.1	<i>Forskningsdesign</i>	24
4.2	<i>Datainnsamling og utvalg</i>	26
4.3	<i>Databehandling og analyse</i>	29
4.4	<i>Spørsmål knyttet til pålitelighet og troverdighet</i>	31
4.5	<i>Etske problemstillinger</i>	33
5.0	Analyse og tolkning av empiriske data	35
5.1	<i>Rolle, ansvar og myndighet</i>	36
5.1.1	<i>Beredskapsprinsippene</i>	36
5.1.2	<i>Lover, regler og prosedyrer</i>	43
5.2	<i>Verktøy</i>	49
5.2.1	<i>Teknologi</i>	49
5.2.2	<i>Ressurser</i>	51
5.2.3	<i>Metodisk tilnærming</i>	53
5.2.4	<i>Formelle arenaer</i>	58
5.3	<i>Relasjoner</i>	62
5.3.1	<i>Tillit</i>	62
5.3.2	<i>Profesjon</i>	67
5.3.3	<i>Initiativ</i>	70
6.0	Oppsummering og konklusjon	75
	Litteraturliste	79
	Oppgavens vedlegg	86

Oversikt over modeller

Modell 1: Sammensatte trusler og gråsonen

Modell 2: Organiseringen av departementene

Modell 3: Horisontal og vertikal eskalering ved bruk av ulike maktmidler

Modell 4: Situation awareness is the key to good decision making

Modell 5: The Information gap

Modell 6: Oppbygningen av analyse- og drøftingskapittelet – oppgavens funn

Oversikt over tabell

Tabell 1: Oversikt over informantene

Oversikt over vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Godkjenning av SIKT-personverntjenester

Vedlegg 3: Godkjenning av Forsvarets høyskole (FHS)

Begrepsordliste

DSB	Direktoratet for Samfunnssikkerhet og Beredskap
EOS	Etterretnings-, Overvåkings- og Sikkerhetstjeneste
FD	Forsvarsdepartementet
FOH	Forsvarets Operative Hovedkvarter
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KSE	Krisestøtteenheten
NESS	Nasjonalt Etterretning- og Sikkerhetssenter
NSM	Nasjonal Sikkerhetsmyndighet
OPS	Operasjonssenter/operasjonssentral
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets Sikkerhetstjeneste
RSU	Regjeringens Sikkerhetsutvalg
SITSEN	Forsvarets Situasjonssenter
SMK	Statsministerens kontor
UD	Utenriksdepartementet

1.0 Introduksjon

Det er dyp fred og det kommer noen droner ut på sokkelen. Er dette en trussel mot samfunnssikkerheten? Er dette en fredstidskrise? Vi har valgt å definere det som en fredstidskrise. Hvis det derimot skulle vise seg at det var en fremmedstatlig drone med et missil som var i ferd med å utføre sabotasje på nasjonal infrastruktur, så hadde det vært en helt annen diskusjon. (Informant 8)

Sitatet over eksemplifiserer de nyansene som i siste ende kan avgjøre om en hendelse er å anse som en fredstidshendelse versus en hendelse som utgjør en større trussel mot statssikkerheten. I dette eksempelet er det dronens armering som representerer skillet. Skillet mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet er imidlertid ikke alltid like tydelig.

Sammensatt virkemiddelbruk, hurtig teknologisk utvikling og den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen har endret det tradisjonelle trusselbildet. Et angrep trenger ikke lenger å starte med at en stridsvogn ruller over grensa. Trusselbildet er mer diffust og komplekst.

Desinformasjonskampanjer, flyktningstrømmer, militær signalisering, forsøk på valgpåvirkning og oppkjøp av strategiske ressurser representerer eksempler på sammensatt virkemiddelbruk som trolig vil prege omgivelsene våre i lang tid fremover (Etterretningstjenesten, 2023; FFI, 2023). Disse truslene bidrar til å viske ut skillet mellom fred, krise og krig, og har potensial til å skape dilemmaer innad og på tvers av sektorielle ansvarsområder.

Etter invasjonen av Ukraina gikk statsministeren, høsten 2022, offentlig ut og advarte Norges befolkning mot sammensatte trusler fra russisk hold (Regjeringen, 2022a). Denne trusselen ble bekreftet i sikkerhetstjenestenes årlige trusselvurderinger noen få måneder senere (Etterretningstjenesten, 2023; NSM, 2023; PST, 2023). Sammensatte trusler innebærer at en angriper setter sammen ulike maktmidler til en angrepspakke som kan opptre i hele konfliktspekteret. Dette kan være både informasjonsmessige, sivile, militære, politiske og økonomiske virkemidler (Monaghan & Cullen, 2019). Er dagens beredskapssystem i stand til å fange opp disse truslene?

Forsvarsdepartementet (FD) har det overordnede ansvaret for statssikkerheten og med det ansvar for å verne om statens eksistens og suverenitet (Meld. St. 5, 2020-2021). Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det overordnede ansvaret for å ivareta samfunnssikkerheten. Dette innebærer samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere

hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018).

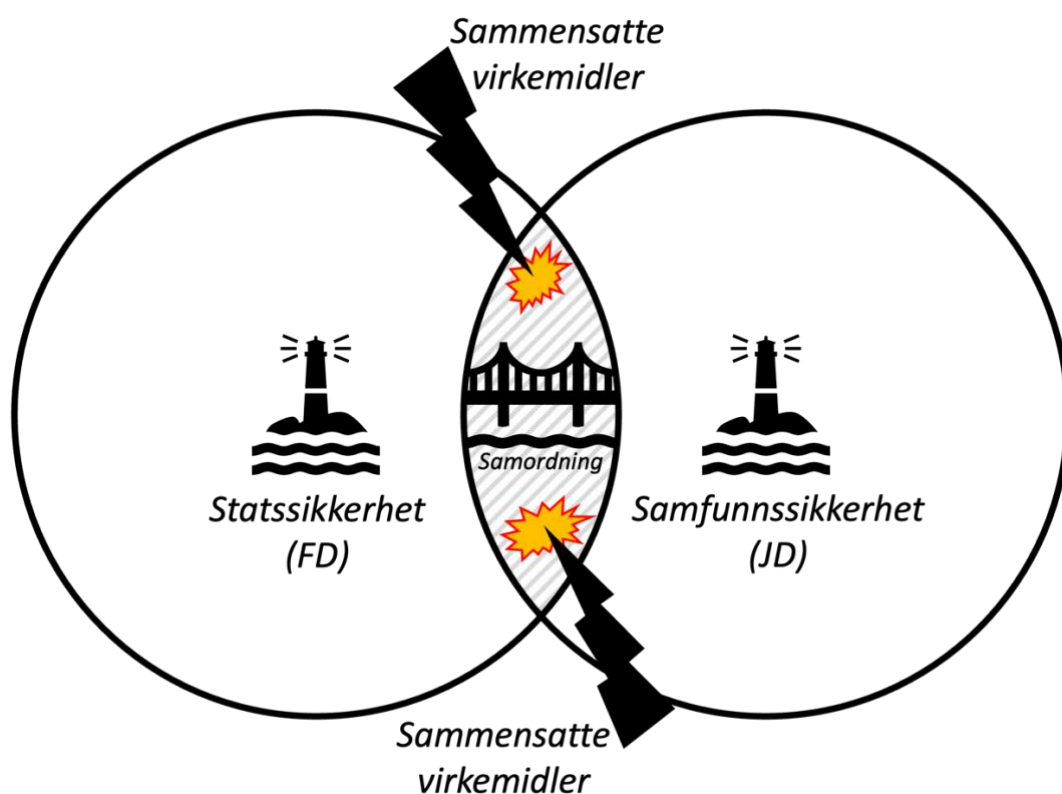
I melding til Stortinget nr. 10 (2021-2022, s. 15) omtales sammensatte trusler som «en betegnelse på strategier for konkurranse og konfrontasjon *under terskelen* for direkte væpnet konflikt». Likevel påpekes det i den samme stortingsmeldingen at en av hovedutfordringene med truslene er at de tilsynelatende kan være rettet mot samfunnssikkerhetsmål, men i realiteten ha alvorlige implikasjoner for statssikkerheten (Meld. St. 10, 2021-2022, s. 15). Dette kan oppfattes som et paradoks og synliggjør kompleksiteten departementene møter i arbeidet med å detektere truslene og skape situasjonsforståelse. Truslene er i sin natur komplekse problemer (wicked problems) og utfordrer forståelsen vår for stats- og samfunnssikkerhet som to klart adskilte begreper og juridiske ansvarsområder (Prop. 14 S, 2020-2021). Truslene er altså konstruert for å utnytte sårbarhetene i dagens organisering og etablerer med det en gråsoner i overlappet mellom departementenes ansvarsområder. Det vil si at det er en forutsetning at departementene styrker egen situasjonsforståelse i denne gråsonen og i betydelig grad samordner seg imellom. Dette bekreftes også av Forsvarskommisjonen av 2021 i den svært dagsaktuelle rapporten «Forsvar for fred og frihet» (NOU 2023:14, 2023).

Den anerkjente forskeren Mica Endsley beskriver at situasjonsforståelse etableres igjennom en stegvis prosess. Disse stegene er sansing, forståelse/tolking og prediksjon (Endsley, 2012). For at departementene skal kunne etablere en slik situasjonsforståelse er de avhengig av å samordne med hverandre. Dette fordi truslene som rammer én sektor kan være relevant for en annen sektor. I Norge har man etablert samordningsmekanismer som skal bidra til å ivareta dette. Samordningsmekanismene kan enten være formelt nedfelt slik som prosedyrer for samordning, være basert på administrativ organisering slik som faste møtearenaer mellom departementene, eller ta utgangspunkt i sosioemosjonelle forhold slik som mellommenneskelige relasjoner (Borch & Andreassen, 2020). I konteksten av sammensatte trusler, og det endrede trusselbildet dette representerer, er det imidlertid interessant å undersøke hvordan disse mekanismene påvirker evnen til å etablere situasjonsforståelse og om de faktisk fungerer etter sin hensikt. Dette leder fram til oppgavens problemstilling:

Hvordan påvirker samordningsmekanismer situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet?

1.1 Visualisering av konteksten for problemstillingen

For å operasjonalisere problemstillingen og styrke leservennligheten ved oppgaven har vi utarbeidet en modell som skal illustrere hvordan sammensatte trusler har potensial til å utfordre etableringen av situasjonsforståelse. Modellen tar utgangspunkt i de tradisjonelle ansvarsområdene til Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet for henholdsvis stats- og samfunnssikkerhet på hver sin side. Sammensatte trusler er imidlertid konstruert for å utfordre det etablerte systemet og skape en gråsoner, i denne modellen skissert i krysningspunktet mellom sirklene, der det oppstår usikkerhet omkring hva en står overfor og hvem som skal håndtere det (Prop. 14 S, 2020-2021). Samordningsmekanismene, visualisert med en bro, skal styrke koordineringen mellom departementene og med det også evnen til å etablere forståelse for det som skjer i gråsonen.



Modell 1 – Sammensatte trusler og gråsonen

1.2 Avgrensning

Formelt er det den norske regjeringen som har det øverste ansvaret for å ivareta statssikkerheten og samfunnsikkerheten (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). På bakgrunn av sektorinndelingen er det imidlertid Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet som forvalter dette ansvaret. Derfor har vi avgrenset oss til å se på etableringen av situasjonsforståelse i disse departementene. Det er gitt at også andre sektorer og departement bidrar inn i arbeidet, men dette vil ikke ha fokus i denne oppgaven. Det vil heller ikke være fokus på etableringen av felles situasjonsforståelse mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Dette kommer vi delvis tilbake til i teorikapittelet i diskusjonen av koherent situasjonsforståelse versus felles situasjonsforståelse. Etersom situasjonsforståelsen i departementene er avhengig av samordning vil imidlertid enkelte deler av drøftingen også kunne knyttes til koherent/felles situasjonsforståelse. Dette er imidlertid en bieffekt av å undersøke samordning mellom to departement.

Videre er det naturligvis også mange aktører innenfor forsvarssektoren og justissektoren som medvirker til departementenes overordnede situasjonsforståelse. Dette kan eksempelvis være underliggende direktorater og etater eller sivile bedrifter og selskap. I denne oppgaven avgrenses det imidlertid til å se på etableringen av situasjonsforståelse på departementalt nivå. Dette fordi det er departementene som i første rekke operasjonaliserer politikken utformet av regjeringen. I dette tilfellet, politikken som setter rammene for hvordan nasjonen er tiltenkt å detektere og håndtere sammensatte trusler. Basert på dette skapes det et potensial for å si noe om hvordan departementenes arbeid påvirker nivåene lengre ned i egen sektor. Dette er dog ikke et fokus i denne oppgaven. Ideelt hadde det vært interessant å utforske fenomenet på alle nivå i begge sektorer. På bakgrunn av pragmatiske hensyn som masteroppgavens omfang og tid til disposisjon var det imidlertid hensiktsmessig å gjøre en avgrensning.

De nasjonale prinsippene for beredskapsarbeid er nedfelt i instruks og regulerer departementenes arbeid med beredskap. Disse er ansvarsprinsippet, likhetsprinsippet, nærhetsprinsippet og samvirkeprinsippet (Justis- og beredskapsdepartementet, 2019). Prinsippene har blant annet til hensikt å styrke den samlede evnen til å detektere og håndtere sikkerhetstruende virksomhet, hvilket sammensatte trusler representerer, og de har derfor en naturlig plass i oppgavens drøftingsdel. Likevel er oppgaven avgrenset til å kun omhandle ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet, da disse prinsippene tidligere var å anse som mest

sentrale for evnen til å etablere situasjonsforståelse. Det er imidlertid viktig å presisere at de øvrige prinsippene ikke er irrelevante.

1.3 Sentrale begreper for oppgavens problemstilling

1.3.1 Sammensatte trusler

Sammensatte trusler omhandler bruk av ulike virkemidler i kombinasjon for å påvirke en motpart (Cullen & Reichborn-Kjennerud, 2017). Det finnes imidlertid ikke en etablert og ensartet definisjon på fenomenet fordi det kan anses som et relativt nytt utviklingstrekk. Store deler av litteraturen omhandler derfor nettopp hva fenomenet kan sies å være og hvilke begrep som best kan forklare det. Ettersom fenomenet er utfordrende å definere har dette potensiale til å påvirke leserens forståelse for problemstillingen og oppgaven. Det vil imidlertid gjøres en gjennomgang av litteraturen om sammensatte trusler i oppgavens teorikapittel.

Gjennomgangen har til hensikt å beskrive fenomenet, definisjonsproblematikken og utfordringene det medfører. Videre vil informantenes forståelse av begrepet og fenomenet knyttes opp til litteraturen i oppgavens drøftingsdel.

1.3.2 Situasjonsforståelse

Situasjonsforståelse handler om å få med seg hva som skjer i omgivelsene og samtidig kunne vurdere hvilken betydning det kan ha (Endsley M. , 2000). I tilknytning til oppgavens problemstilling kan man både vurdere situasjonsforståelse for å detektere sammensatte trusler og den løpende situasjonsforståelsen som må etableres underveis og i forbindelse med håndteringen av sammensatte trusler. I denne oppgaven benyttes imidlertid begrepet om evnen til å detektere og oppfatte *at* noe er en sammensatt trussel. Det er imidlertid viktig å presisere at denne forståelsen kan komme i etterkant av en serie med hendelser. Dette ved at hendelsene ses i sammenheng og at det dermed skapes en forståelse for at de er konstruert for å utgjøre en sammensatt trussel.

1.3.3 Samordningsmekanismer

Samordningsmekanismer er organisatoriske arrangementer og verktøy som skal styrke evnen til å jobbe mot felles mål gjennom en kollektiv og strømlinjeformet innsats. Det eksisterer et mangfold av ulike mekanismer, og disse grupperes gjerne inn i overordnede kategorier som vi vil komme tilbake til i oppgavens teorikapittel. Eksempler på samordningsmekanismer kan

være prosedyrer for hendelseshåndtering, felles møteplasser eller relasjoner som oppstår i møte med andre mennesker.

1.4 Disposisjon

Denne oppgaven vil innlede med et kontekstkapittel som har til hensikt å gi et bakteppe for oppgavens problemstilling. Deretter vil det teoretiske rammeverket presenteres. Dette inkluderer en redegjørelse for relevant teori og en litteraturgjennomgang. I metodekapittelet vil vi redegjøre for oppgavens forskningsdesign og andre metodiske veivalg. Til tross for at mange masteroppgaver organiserer analyse, funn og drøfting i adskilte kapitler har vi i denne oppgaven valgt å slå disse sammen. Årsaken til dette at sammensatte trusler kan forstås ulikt fra informant til informant. I kombinasjon med at litteraturen om sammensatte trusler inkluderer en rekke ulike tolkninger av fenomenet ønsket vi å unngå å generalisere i for stor grad. Vi ønsket med andre ord å belyse variasjonen i besvarelsene og knytte disse opp til relevant litteratur suksessivt. Etter metodekapittelet vil vi derfor presentere ett overordnet analyse- og drøftingskapittel som trekker fram oppgavens funn, og diskuterer disse i lys av det teoretiske rammeverket. Avslutningsvis vil vi oppsummere funnene og presentere en konklusjon på problemstillingen før vi gir anbefalinger til videre forskning.

2.0 Kontekst for oppgaven - Sentral krisehåndtering og departementenes organisering

I dette kapittelet vil vi gjøre en kort gjennomgang av de aspektene ved Forsvarsdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets organisering som synes særlig relevant for oppgavens problemstilling. Vi vil også introdusere relevante deler av det nasjonale systemet for krisehåndtering, herunder Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet, og de utvalgte prinsippene for beredskapsarbeid, herunder ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet. Hensikten med dette kapittelet er å gi leseren en grunnleggende forståelse for systemet og konteksten denne oppgaven tar utgangspunkt i, og gi et innblikk i hvordan departementene er tiltenkt å arbeide med situasjonsforståelse.

Forsvarsdepartementet skal sørge for utforming og iverksettelse av sikkerhets- og forsvarspolitik og har blant annet ansvaret for å analysere den sikkerhetspolitiske utviklingen (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Departementets situasjonssenter, Sitsen, har ansvaret for å overvåke Forsvarets operative virksomhet, både nasjonalt og internasjonalt, og formidler et oppdatert situasjonsbilde til departementets og Forsvarets strategiske ledelse (Tangen & Vika, 2015, s. 38). Sitsen koordinerer krisehåndtering på politisk og militærstrategisk nivå og utgjør en essensiell nøkkelrolle innen strategisk kommunikasjon. Videre fungerer Sitsen som fast kontaktpunkt for informasjon til og fra departementet, og de er knutepunktet mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) (Tangen & Vika, 2015, s. 38).

Justis- og beredskapsdepartementet skal opprettholde rettsikkerheten, og har ansvaret for samfunnets og enkeltmenneskets trygghet (Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet, 2018). Krisestøtteenheten (KSE) er en integrert del av Justis- og beredskapsdepartementet og støtter departementet i samordningsrollen innenfor samfunnssikkerhetsdomenet. KSE fungerer som departementets faste kontaktpunkt for inngående og utgående informasjon ved ekstraordinære hendelser og kriser, og de skal bidra til etableringen av situasjonsforståelse (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Dette kan innebære utarbeidelsen av analyser og situasjonsrapporter til støtte for strategiske beslutninger (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Sivilt situasjonssenter er samlokalisert med KSE og bemannes av personell fra enheten. Senteret må følgelig forstås som en integrert del av KSE. Sivilt situasjonssenter har et særlig ansvar for å styrke informasjonsflyten innad i

departementet og i departementsfellesskapet som helhet. (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017)

Ettersom sammensatte trusler gjerne rammer i gråsonen mellom det som tradisjonelt er Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sitt ansvarsområde har det blitt opprettet et organ som har til hensikt å styrke den nasjonale evnen til å detektere disse truslene (Regjeringen, 2022b). Organet har fått navnet Nasjonalt etterretnings- og sikkerhetssenter (NESS) og ble opprettet i 2022. Det anses som relevant å gjøre en kort gjennomgang av NESS for å styrke leserens forståelse for informantenes uttalelser senere i oppgaven.

NESS består av personell fra Etterretningstjenesten, NSM, PST og politiet, og rapporterer derfor til både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (Regjeringen, 2022b). Senteret skal bidra med beslutningsstøtte i form av situasjonsrapporter basert på inngående analysearbeid, og har med det en sentral rolle i etableringen av situasjonsforståelse i begge departement. Ettersom senteret fortsatt er relativt nyetablert er det imidlertid begrenset hvorvidt effekten kan måles til det fulle på nåværende tidspunkt. Senteret vil bli omtalt i oppgavens analyse- og drøftingsdel, men vil ikke vies stort fokus blant annet fordi informantene selv påpeker at det er for tidlig å si noe om effekten.

I tillegg til NESS eksisterer det flere andre sentrale organer som det er hensiktsmessig å presentere fordi de refereres til av informantene i oppgaven. Disse er regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) og Kriserådet. Begge organene skal bidra til at departementene kan diskutere og dele informasjon, og med det styrke situasjonsforståelsen.

Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) behandler saker som er av sikkerhets- eller beredskapsmessig karakter. Utvalget består av statsministeren og, som regel, av statsrådene fra Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Utvalget samles normalt én gang i måneden, men kan ha hyppigere møter eksempelvis ved kriser (Regjeringen, 2022c).

Kriserådet er det øverste administrative koordineringsorganet på departementsnivå og har som hovedformål å ivareta den sentrale koordineringen i møte med kriser (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Rådet har fem faste medlemmer; regjeringsråden fra Statsministerens kontor (SMK), utenriksråden fra Utenriksdepartementet, og departementsrådene fra henholdsvis Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet

og Justis- og beredskapsdepartementet. Kriserådet holde faste periodiske møter igjennom året, men kan også møtes hyppigere ved behov (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017).

Andre sentrale momenter som det synes relevant å introdusere allerede nå er de to prinsippene for beredskapsarbeid som vi har avgrenset oss til i denne oppgaven, nemlig ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet. Overordnet har prinsippene som mål å styrke hensiktsmessig styring, kontroll og håndtering av kriser, og er nedfelt i samfunnssikkerhetsinstruksen.

Samfunnssikkerhetsinstruksen er ikke gitt ut ifra lov, men heller fastsatt ved kongelig resolusjon. Derfor forplikter den fortsatt departementene til å etterleve instruksens føringer (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). *Ansvarsprinsippet* handler om at den virksomheten som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for forebygging, beredskapsforberedelser, håndtering og iverksettelse av tiltak innenfor samme fagområde i en krisesituasjon. *Samvirkeprinsippet* handler om at den enkelte virksomhet har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med andre relevante aktører i alle faser av beredskapsarbeidet. Med dette menes det at virksomhetene skal sikre godt samvirke i forbindelse med beredskap, forebygging og under hendeshåndtering. (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017)

Med bakgrunn i avsnittene over presenterer vi følgende modell (se modell 2). Modellen illustrerer enkeltelementer ved Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sin organisering, samt organene vi har presentert i avsnittene over. Samlet har modellen til hensikt å gi en visuell oversikt over utvalgte aktører som bidrar til departementenes situasjonsforståelse, samt å skape en grunnleggende forståelse for organiseringen som er særlig relevant for oppgaven.

3.0 Teoretisk rammeverk og litteraturgjennomgang

Ettersom problemstillingen tar utgangspunkt i sammensatte trusler, som må forstås som wicked problems, vil vi starte med å presentere teoretiske perspektiver som omfatter det førstnevnte (Cullen P. , 2018, s. 4). Både wicked problems og sammensatte trusler er omdiskutert begreper og det eksisterer lite forskning på områdene. Dette gjør at det er hensiktsmessig å både presentere de mest etablerte teoriene innenfor sammensatte trusler og gjøre en litteraturgjennomgang av wicked problems. På den måten søker vi å skape en *spesiell* forståelse for sammensatte trusler og en *generell* forståelse for den overordnede problemklassen wicked problems.. Videre står situasjonsforståelse sentralt i problemstillingen og vi vil derfor også presentere relevant teori om dette før vi gjør en gjennomgang av litteraturen om samordningsmekanismer. Det er ønskelig å bemerke at dette teorikapittelet delvis tar utgangspunkt i en tidligere eksamensbesvarelse i faget MET5003, våren 2022 (Wedervang & Bindoff, 2022). Avsnittene om sammensatte trusler og situasjonsforståelse kan derfor ha likheter med denne eksamensbesvarelsen.

3.1 *Sammensatte trusler*

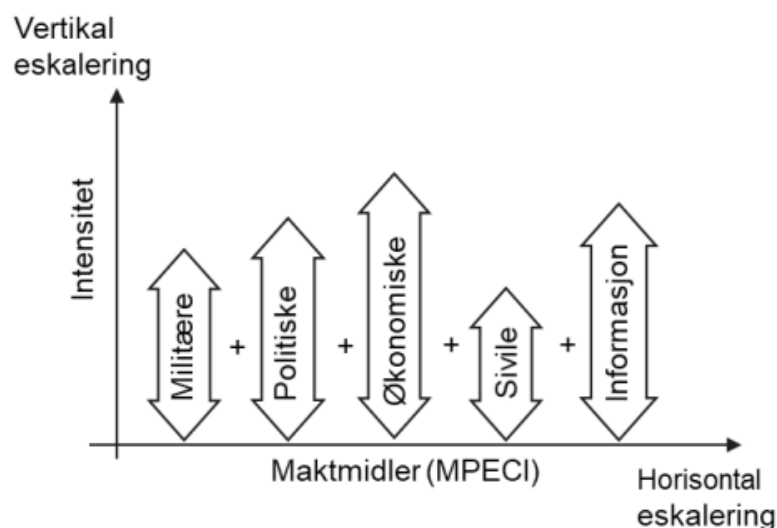
Som nevnt finnes det ikke en etablert og ensartet definisjon på begrepet hybride trusler. Litteraturen er heller preget av et mangfold av ulike begreper som tilsynelatende omhandler det samme fenomenet. Disse er for eksempel hybride trusler, sammensatt virkemiddelbruk, gråsonekrigføring og ikke-lineær krigføring. Felles for alle begrepene er at de omhandler en aktørs bruk av ulike virkemidler i kombinasjon for å påvirke en motpart (Meld. St. 5, 2020-2021, s. 17). Det engelske begrepet «hybrid» oversettes gjerne til «sammensatt» på norsk og beskriver noe som fremkommer ved en kombinasjon av flere elementer (Martinsen, 2021). Til tross for at en også kan benytte begrepet hybride trusler på norsk vil denne oppgaven benytte begrepet sammensatte trusler. Årsaken er at dette begrepet tilsynelatende har fått større fotfeste hos sentrale norske aktører innenfor fagfeltet beredskap og krisehåndtering de siste årene, som for eksempel de nasjonale sikkerhetstjenestene, Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Ifølge Cullen og Reichborn-Kjennerud (2017, s. 9) innebærer bruken av sammensatte trusler at en angriper setter sammen ulike maktmidler til en angrepspakke. Disse maktmidlene kan være militære, politiske, økonomiske og sivile, eller innen informasjonsdomenet (MPECI). Pakken rettes deretter mot motstanderens sårbarheter innen flere av de samme domenene altså de politiske, militære, økonomiske og sosiale domenene, så vel som informasjons- eller

infrastrukturdomenet (PMESII). Den samlede effekten av disse maktmidlene har til hensikt å støtte angriperens overordnede mål.

Sammensatte trusler kan, som nevnt, opptre i hele konfliktspekteret (Malerud et al., 2021, s.13). Fra fred til krise og krig. I det nedre sjiktet vil truslene gjerne utfordre samfunnssikkerheten ved at maktmiddelbruken truer kritiske samfunnsfunksjoner eller kritisk infrastruktur. I det øvre sjiktet kan statssikkerheten trues enten gjennom enkelthendelser eller gjennom summen av motpartens maktmiddelbruk, eksempelvis maktmiddelbruk som tilsynelatende kun er rettet mot samfunnssikkerheten (Malerud et al., 2021, s.13-14). På den måten kan trusselaktørene utnytte gråsonene i overlappet mellom samfunnssikkerhet og statssikkerhet (Malerud et al., 2021, s 10).

Videre skiller vi mellom vertikal og horisontal eskalering/deeskalering (Cullen & Reichborn-Kjennerud, 2017, s. 56). Ved å øke eller senke intensiteten på et maktmiddel kan motparten eskalere eller deeskalere vertikalt. På lik linje kan motparten eskalere eller deeskalere horisontalt ved å iverksette eller fjerne maktmidler innen MPESI. På den måten kan summen av en rekke maktmidler med lav intensitet utgjøre en større trussel. Dette illustreres gjennom den norske oversettelsen (Malerud et al., 2021, s. 15) av modellen til Cullen og Reichborn-Kjennerud (2017, s. 9).



Modell 3 - Horisontal og vertikal eskalering ved bruk av ulike maktmidler (Malerud et al., 2021, s. 15)

Til tross for at flere teoretikere forklarer konseptet sammensatte trusler noenlunde likt er spørsmålet om konseptet faktisk representerer en ny angrepsform/ et nytt utviklingstrekk svært omdiskutert. Militærhistorikerne Murray og Mansoor (2012, s.1) skriver at «war in the twenty-first century has been and will remain a complex phenomenon, but its essence has not and will not change». De argumenterer altså at moderne krigføring har vært og er et komplekst fenomen, men at essensen i krigføringen ikke har og ikke vil forandres. Videre påstår de at hybrid krigføring (les sammensatte trusler) ikke endrer krigens natur, men heller måten militære styrker anvendes i hele konfliktspekteret (Murray & Mansoor, 2012, s. 3).

Andre teoretikere, som professor i krigsstudier Andrew Mumford (2020, s. 825), mener på sin side at en istedenfor å vurdere om fenomenet faktisk representerer et nytt utviklingstrekk heller bør forsøke å identifisere nye trender i moderne tvetydig maktanvendelse, herunder det strategiske perspektivet i bruken av sammensatte trusler. Han argumenterer for at sammensatte trusler ikke lenger kun er en taktikk i et mangfold av andre taktikker, men heller *selve strategien* for krigføringen. Han bruker eksempler som at undergraving av internasjonale normer og regler var iboende i strategien under annekteringen av Krim i 2014. Dette fordi annekteringen skjedde brått og plutselig, og utfordret den tradisjonelle forståelsen av konvensjonell krigføring. Annekteringen møtte altså ikke terskelen for respons (Mumford, 2020, s. 826).

Kort oppsummert er det usikkert hvorvidt sammensatte trusler representerer et utviklingstrekk eller ei, samt nøyaktig hvordan fenomenet skal defineres. Likevel viser litteraturen oss at teoretikerne har en relativt lik forståelse for hvordan sammensetningen av ulike maktmidler kan utgjøre en trussel og utfordre det etablerte systemet for beredskap og krisehåndtering. Med bakgrunn i dette ønsker vi å se nærmere på fenomenet med et litt videre blikk. Dette innebærer en gjennomgang av litteraturen om wicked problems, en overordnet problemklasse som inkluderer sammensatte trusler.

3.2 *Wicked problems*

Lönngren og van Poeck (2021) sin litteraturgjennomgang av wicked problems viser at det også er liten konsensus om dette begrepets teoretiske grunnlag. Disse forskerne undersøkte om og hvordan wicked problems blir brukt som konsept, hva som menes med begrepet og hvilken retorisk effekt det har. Det skal i denne sammenheng nevnes at de tok utgangspunkt i 55 ulike forskningsartikler som tilsynelatende omhandlet wicked problems. Lönngren og van Poeck (2021) identifiserte at det ble brukt 116 ulike begreper i omtalen av wicked problems

som fenomen. For eksempel er begrepet «uløselige problemer» brukt elleve ganger, begrepet «komplekse problemer» er brukt åtte ganger og begrepet «udefinerte problemer» er brukt tre ganger. Samtlige begreper har til hensikt å forklare ett og samme fenomen, og dette belyser godt at wicked problems tolkes og beskrives ulikt.

Begrepet wicked problems ble tilsynelatende for første gang oversatt til norsk og innlemmet i norske offentlige dokumenter av direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i 2014. Difi oversatte wicked problems til «gjenstridige problemer» (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2014, s. 1). Difi-rapporten gir ingen entydig definisjon på gjenstridige problemer, men rapporten beskriver at problemene gjerne inkluderer ulike typer virkemidler og at årsakene til dem ofte er ukjente og uklare.

3.2.1 Wicked problems – et historisk blikk

Begrepet wicked problems har sitt opphav i systemteori og fenomenet ble for første gang introdusert muntlig av professoren Horst Rittel i 1967 (Chan & Xiang, 2022, s. 1). Dog er den første skriftlige definisjonen av wicked problems å finne i tidsskriftet «management science – wicked problems», utgitt av professor og filosof Charles West Churchman (1967, p. B-141). Denne definisjonen var imidlertid en overført og nedskreven versjon av Horst Rittel sitt muntlige bidrag tidligere samme år (Chan & Xiang, 2022). Churchman presenterte Rittel sin forklaring av wicked problems som følger (Churchman, 1967, p. B-141):

The term “wicked problem” refer to that class of social system problems which are ill-formulated, where the information is confusing, where there are many clients and decision makers with conflicting values, and where the ramifications in the whole system are thoroughly confusing. The adjective “wicked” is supposed to describe the mischievous and even evil quality of these problems, where proposed “solutions” often turn out to be worse than the symptoms.

Rittel, referert til av Churchman (1967), knytter wicked problems til sosial systemteori, og mener at wicked problems må forstås som sosiale systemproblemer. Systemteori tar utgangspunkt i at det finnes flere årsaker til at noe skjer, og at alle menneskelige handlinger må forstås som et resultat av flere ulike sammenhenger. Dette innebærer blant annet hvordan mennesker handler i samspill med hverandre og i samspill med omgivelsene (Aadland, 2011). Rittel hevder altså at wicked problems må forstås som et sosialt systemproblem der relasjoner

mellom faktorer står i sentrum (Churchman, 1967, ss. B-141). Dette fordi (1) problemene er preget av forvirrende eller motstridende informasjon, (2) problemene inkluderer flere beslutningstakere med motstridende verdier, fordi (3) problemene ofte har uklare konsekvenser, og (4) fordi forsøk på å løse dem ofte vil forverre situasjonen.

Rittel sin forståelse av wicked problems og de utfordringene fenomenet representerer belyses også i nyere forskning (Churchman, 1967, ss. B-141). Patrick Cullen (2018, s.2) beskriver i artikkelen «hybrid threats as a new wicked problem for early warning» at wicked problems er spesielt utfordrende å forstå. Dette fordi problemene ofte er så komplekse at det dukker opp nye problemer dersom en forsøker å løse dem (Cullen P. , 2018, s. 3).

Som tidligere nevnt ble begrepet wicked problems for første gang oversatt til norsk av Difi i 2014. Til tross for at direktoratet ikke presenterte en klar definisjon på begrepet kan redegjørelsen deres for karakteristikken ved problemene sammenliknes med teoriene til Rittel og Webber (1973) og Cullen (2018). Difi hevdet at gjenstridige problemer (1) involverer flere sektorer, (2) at de ulike sektorene har ulik forståelse, (3) at problemene inkluderer ulike typer virkemidler og (4) at årsaksforholdene er uklare og til dels ukjente. Videre hevdet de at (5) omorganisering ikke kan løse problemene fordi de bare vil fremtre på nye måter.

Til tross for at fenomenet er utfordrende å definere fremstår det allikevel som at det er en generell enighet i litteraturen. Oppsummert mener Fimreite et al. (2014, s.49) at wicked problems krever et nivå av samordning som tradisjonelle byråkratier ikke har. Dette fordi wicked problems ikke utelukkende kan løses innenfor de tradisjonelle sektorene slik disse normalt er organisert. Med dette menes det at en har en vertikal organisering som krever horisontal samhandling for å løse problemene.

3.2.2 Wicked problems – en samfunnsvitenskapelig tilnærming

Rittel og Webber (1973, s. 160) argumenterer for at problemer innenfor samfunnsvitenskap er fundamentalt forskjellige fra problemer innenfor naturvitenskapen. De beskriver i denne sammenheng naturvitenskapelige problemer som tamme problemer og samfunnsvitenskapelige problemer som komplekse problemer. Med tamme problemer menes det problemer som er klart definerte, logiske og som har en bestemt løsning. Komplekse problemer forklarer de som ikke-lineære, udefinerte og uløselige. Rittel og Webber (1973) mener wicked problems faller innenfor komplekse problemer. Dette fordi naturvitenskapelige

tilnærminger ikke kan løse samfunnsvitenskapelige problemer (Rittel & Webber, 1973, s. 160).

I forlengelse av ovennevnte hevder Rittel og Webber (1973) at en naturvitenskapelig tilnærming til wicked problems er dømt til å mislykkes. Dette underbygger de ved å liste opp ti kjennetegn som skal bidra til å detektere og klassifisere wicked problems. På den måten argumenterer de også for at wicked problems må anses som problemer innenfor samfunnsvitenskapen.

Det første kjennetegnet er at (1) det ikke finnes en bestemt definisjon på et wicked problem. Kjennetegn nummer to er at (2) det ikke eksisterer noen bestemt slutttilstand. Med dette menes det at det ikke er et definert tidspunkt for når håndteringen av problemene kan sies å være avsluttet. Videre (3) er løsningene på problemene hverken riktige eller gale, de må heller anses som gode eller dårlige. (4) Det finnes ingen umiddelbare eller ultimate løsninger på et wicked problem, og (5) hver eneste løsning og beslutning i håndteringen av problemene er å anse som en one-shot-operasjon. Med dette menes det at det ikke er rom for å prøve og feile. (6) Wicked problems har ikke et uttømmende og beskrivende sett med mulige løsninger, og det eksisterer ikke bestemte operasjonsprosedyrer som kan håndtere dem. Dernest (7) er alle wicked problems unike, og de (8) må anses som et symptom på et annet problem. Dette fordi problemene er så komplekse at det dukker opp nye problemer når en forsøker å løse dem. (9) Når et wicked problems adresseres er analytikerens verdensbilde og fagtradisjon avgjørende for hvordan problemene løses. Avslutningsvis mener Rittel og Webber (1973) at (10) «the planner has no right to be wrong», hvilket må sees i sammenheng med punkt fem og åtte. Med dette menes det at konsekvensene av at beslutningstakeren velger feil kan være avgjørende. (Rittel & Webber, 1973, ss. 161-167)

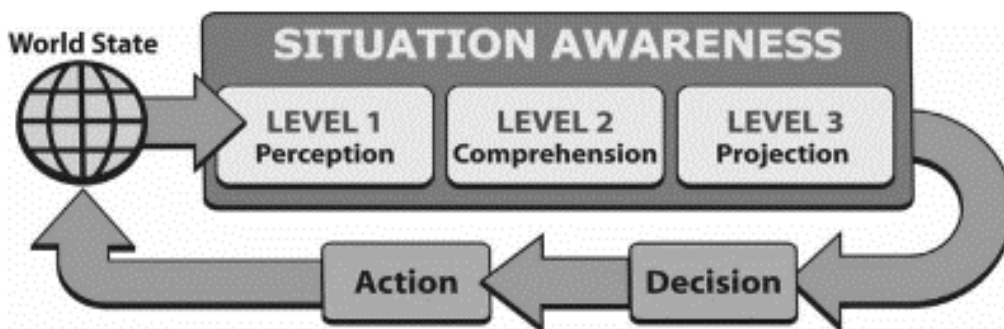
Til tross for at teorien Rittel og Webber (1973) anses som den mest anerkjente blir den også kritisert for å hvile på en feilaktig antakelse om at tamme og komplekse problemer tilhører ulike problemklasser (Lönngren & van Poeck, 2021). I forlengelse av dette hevder Peters og Tarpey (2019, s. 223) at Rittel og Webber har utvidet wicked problems som konsept til å favne om for mye. Dette har videre ført til at wicked problems blir brukt som retorisk virkemiddel snarere enn et analytisk virkemiddel for å fremme politiske agendaer. Med dette mener de at beslutningstakere bruker wicked problems som unnskyldning for hvorfor de ikke evner å løse et problem på en adekvat måte (Peters & Tarpey, 2019, s. 234). I likhet med dem peker også Turnbull og Hoppe (2019, s. 333) på hvordan wicked problems brukes som et

retorisk virkemiddel. De hevder også at beskrivelsen av wicked problems som komplekse problemer fører til at beslutningstakere unngår å ta tak i problemene.

Oppsummert kan en si at det er utfordrende å presentere en entydig definisjon på wicked problems fordi det eksisterer ulike forståelser for *nøyaktig* hva problemene innebærer og hvordan de kan løses. Videre knyttes det usikkerhet til hvorvidt wicked problems tilfører analytisk nytteverdi eller om begrepet kun bør anses som et retorisk virkemiddel. Uavhengig av dette kan det synes som om litteraturen trekker fram rekke av de samme karakteristikkene ved problemer som vanskelig lar seg løse.

3.3 *Situasjonsforståelse*

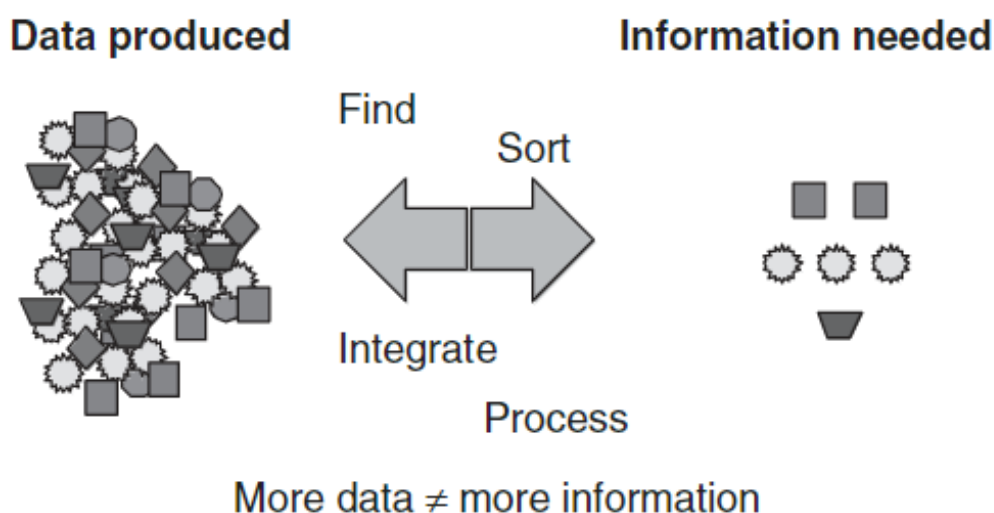
Situasjonsforståelse handler om å få med seg hva som skjer i omgivelsene og samtidig vurdere hvilken betydning det kan ha. Situasjonsforståelse er avgjørende for å være i stand til å identifisere oppdukkende trusler og ta rettidige beslutninger. Mica Endsley (2000, s. 5) definerer situasjonsforståelse som «the perception of the elements in the environment within a volume of time and space, the comprehension of their meaning and the projection of their status in the near future». Endsley peker på at situasjonsforståelse er oppfatningen av elementer i et miljø, avgrenset i tid og sted. Videre er det forståelsen av hva elementene betyr, og hva de vil si for nær fremtid. Det vil si at det er oppfattelsen av en mulig trussel som vil kunne danne forståelse, og videre skape grunnlaget for å predikere fremtidige hendelser. Det skapes altså et grunnlag for beslutningstaking (Endsley & Connors, 2008, s. 2).



Modell 4 - Situation awareness is the key to good decision making (Endsley & Connors, 2008, s. 2)

Endsley og Connors (2008, ss. 1-2) deler situasjonsforståelse inn i tre nivåer (modell 4). Det første nivået er sansing, altså evnen til å oppfatte det som skjer rundt en (Endsley M. , 2012, s. 554). Eksempelvis kan dette være opplysninger i sosiale medier om en planlagt demonstrasjon utenfor Stortinget. Det neste nivået er forståelsen for det som skjer (Endsley M. , 2012, s. 554). Dette er evnen til å sette sammen og tolke informasjon. Eksempelvis at demonstrasjonen har fått stor oppslutning i sosiale medier og at den planlegges utenfor et bygg av demokratisk verdi. Det tredje nivået er prediksjon (Endsley M. , 2012, s. 555). Prediksjon er evnen til å forutse en fremtidig handling eller situasjon. Det er ikke mulig å si noe sikkert om fremtiden, men prediksjon er vurderinger gjort på bakgrunn av de tidligere nivåene (Endsley M. , 2012, s. 557). Eksempelvis at demonstrasjonen er knyttet til statlige aktører som har til hensikt å undergrave det norske demokratiet, og dermed forutse at demonstrasjonen kan utvikle seg i en voldelig retning. Med dette kan demonstrasjonen være ett ledd i en strategi og en del av sammensatt virkemiddelbruk.

Situasjonsforståelse vil i stor grad påvirkes av individuelle faktorer som «forutinntatte meninger, forventninger, stress og hvordan informasjonen presenteres» (Malerud et al., 2021, s.18). Det er også slik at situasjonsforståelse ikke nødvendigvis styrkes i takt med økt tilgang på informasjon og data. Endsley skriver derfor at informasjonen må være tidsriktig og relevant (modell 5) (Endsley M. , 2012, s. 554).



Modell 5 – The information gap (Endsley M. , 2012, s. 554)

Ved hendelser som berører flere sektorer snakker man gjerne om å oppnå felles situasjonsforståelse. Endsley (1995) uttaler at situasjonsforståelse er en individuell kognitiv egenskap, men at man likevel kan etablere en felles forståelse for felles oppgaver og funksjoner. Et mer passende begrep for felles situasjonsforståelse kan dermed være *koherent* eller samstemt situasjonsforståelse (Malerud et al., 2021, s. 18). For å oppnå dette må alle aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner (DSB, 2016, s. 8) samle inn og dele informasjon med hverandre. Dette fordrer at de har en felles forståelse for hva de skal se etter, og at de samler inn og deler informasjon som ikke nødvendigvis er direkte relevant for en selv (Malerud et al., 2021, s. 20). Vi skiller mellom innsamling av informasjon (pull) og deling av informasjon (push).

I *innsamlingen* av informasjon vektlegges det at aktørene må ha god kjennskap til egne informasjonsbehov. Dette innebærer kunnskap om egen virksomhet og egne sårbarheter som kan utnyttes (Malerud et al., 2021, s. 20). I tilknytning til *informasjonsdeling* fremheves viktigheten av forståelse for hverandres informasjonsbehov på tvers av sektorer og nivåer slik at en kan dele tidsriktig og relevant informasjon (Malerud et al., 2021, s. 18-20). I møte med sammensatte trusler framheves det at terskelen for å dele informasjon bør være lav. Samtidig må en forsøke å unngå å overbelaste mottakeren med unødvendig informasjon.

For å samle inn informasjon om en trusselaktør er det mange som ser til den indikatorbaserte metoden (Politidirektoratet, 2020, ss. 28-29). Denne stammer fra etterretningsmiljøet og går ut på å identifisere nøkkelindikatorer som monitoreres over tid (Monaghan, 2019). På den måten dannes det et bilde av trusselaktørens normaltilstand som for eksempel aktivitetsnivået. Hensikten er å identifisere avvik fra normaltilstanden, i dette tilfellet økt eller svekket aktivitetsnivå. I møte med sammensatte trusler kan dette imidlertid være krevende. Årsaken er at trusselaktøren kan anvende virkemidler med lav intensitet rettet mot diffuse mål over lengre tid (Malerud et al., 2021, s. 20). Derfor vil en ha behov for metoder som er utviklet for å oppdage ukjente trusler og effekter. I teorien omtales dette som «the field of unknown unknowns», på norsk det «ukjente» (Monaghan & Cullen, 2019, ss. 3-5). Dette er trusler og virkemidler som ikke tidligere har vært vurdert som relevante, og som det derfor ikke er utviklet indikatorer for. En må altså monitorere i henhold til oppdaterte indikatorlister, samtidig som en forsøker å samle inn, tolke og forstå informasjon om hendelser som tidligere ikke har vært knyttet til fiendtlige handlinger (Monaghan & Cullen, 2019, s. 26).

Rent overordnet kan en altså si at informasjonsdeling anses som sentralt for de to første nivåene, sansing og forståelse, i modellen for situasjonsforståelse. Dog hviler Endsley sin

tolkning også på at informasjonen skal bidra til vurderingen av framtidige utviklingsløp, prediksjon (Endsley M. , 1995, s. 18). En av de mest etablerte metodene for dette er utviklingen av scenarioer basert på vurderinger av trusselaktørens mål, evner og vilje. Det er som tidligere nevnt ikke mulig å si noe sikkert om fremtiden, men utviklingen av scenarioer og såkalte verstefallsscenarioer i kombinasjon med trendanalyser, kan styrke evnen til å vurdere framtidige hendelsesforløp (Malerud et al., 2021, s. 18).

3.4 Samordningsmekanismer

3.4.1 Forståelse av begrepet

Begrepene samordning, samvirke, samhandling og samarbeid brukes ofte om hverandre, og det er derfor hensiktsmessig å presisere vår forståelse av hva som menes med samordning. Forsker Laila Borge (2022, s. 2) argumenterer for at man må tenke på samordning og samvirke som egenskaper eller ferdigheter som ikke oppstår av seg selv. Forskerne Tora Aasland og Geir Sverre Braut (2018, s. 180) omtaler samordning og samvirke som to ulike metodiske tilnærminger. De hevder at samvirke må anses som noe annet og noe mer enn samordning og samarbeid. For å eksemplifisere dette trekker de frem beredskapsprinsippene og legger særlig vekt på at samvirkeprinsippet, i motsetning til de andre prinsippene, krever at relevante aktører må komme sammen i en krisesituasjon. Effektivt samvirke er derfor avhengig av gjensidig tillit og respekt mellom virksomhetene (Aasland & Braut, 2018, s. 191). I forlengelse av dette trekker Borge (2022, s. 5) frem viktigheten av ansvarliggjøring, og at det må settes av tid og ressurser til å drive med god og effektiv samordning.

I forskningslitteraturen for øvrig, refereres det ofte til et bredere begrep for samordning, herunder collaboration and cooperation, som omfavner både samordning og samvirke. Dette kan også gjenspeiles i litteraturen til Kristiansen et al. (2017, s. 11) som har valgt å skille begrepene samvirke, samhandling og samarbeid fra hverandre, til tross for at de argumenterer for at begrepene samvirke og samhandling er nært beslektet. Likevel har de delvis valgt å bruke begrepet samvirke som en samlebetegnelse av hensyn til utformingen av prinsippene for beredskapsarbeid, der dette begrepet dominerer (Kristiansen et al., 2017, s. 11).

Til forskjell fra Kristiansen et al. har vi valgt å referere til *samordning* som det samlede begrepet. Med dette tar vi utgangspunkt i Faraj og Xiao (2006, s. 1155) sin definisjon på coordination. Denne definisjonen kommer hyppig fram i internasjonal forskningslitteratur og benyttes blant annet av Mintzberg (1983, s. 3) og Borch og Andreassen (2020, s. 129) sine

teorier om samordningsmekanismer. Faraj og Xiao (2006, s. 1156) mener samordning må forstås som en temporær, fremvoksende og omgivelsestilpasset prosess som har til hensikt å styre to eller flere aktørers innsats, interaksjon og aktiviteter for å realisere et kollektivt mål (Faraj & Xiao, 2006, s. 1157). Samordning kan på denne måten forklares som virksomhetens evne til å sørge for at hendelser og arbeidsinnsats, som henger sammen i tid og rom, blir løst på en hensiktsmessig måte, til rett tid og på riktig sted.

3.4.2 Samordningsmekanismer – ulike tilnærminger

Hvordan ulike virksomheter jobber sammen internt og eksternt påvirkes av ulike mekanismer, beskrevet som samordningsmekanismer. Samordningsmekanismer forklares av forskerne Okhuysen og Bechky (2009, s. 472) som mekanismer, herunder organisatoriske arrangementer, som skal sørge for at samtlige involverte aktører jobber mot et felles mål gjennom en kollektiv og strømlinjeformet innsats. De peker i sin forståelse på hvordan ulike typer verktøy, teknikker eller interaksjoner samler aktører i et fellesskap for å jobbe mot felles målsettinger innenfor et felles rammeverk. Samordning oppstår ikke nødvendigvis ved at virksomhetene innehar de rette verktøyene. Verktøyene må også forvaltes hensiktsmessig (Okhuysen og Bechky, 2009, s. 472). Videre øker kravene til samordning proporsjonalt med hvor omfattende, tidkrevende og uoversiktlig en krise er. Dette er gjeldende for alle aktører som er involvert i håndteringen (Borch & Andreassen, 2020, ss. 131-132). Dernest må samordningsmekanismene også utvikles ad hoc i krisesituasjoner. For å oppnå god samordning, både vertikalt og horisontalt i en organisasjon, er en avhengig av at de berørte aktørene evner å finne hensiktsmessige løsninger og at de samarbeider mot felles målsetninger (Borch & Andreassen, 2020, s. 137). I denne sammenheng trekkes god informasjonsutveksling og felles forståelse fram som viktige faktorer (Borch & Andreassen, 2020, s. 132).

3.4.3 Samordningsmekanismer – tre hovedgrupper

Samordningsmekanismer er nødvendige for å håndtere samspillet i interorganisatoriske relasjoner (Borch & Andreassen, 2020, s. 135). I en krisesituasjon vil flere samordningsmekanismer gjøre seg gjeldende. Hvilke eller hvilken av mekanismene som er dominerende vil avhenge av krisens karakter, fase, omfang og tempo. Borch og Andreassen (2020, s. 135) mener samordningsmekanismer kan splittes opp i tre hovedkategorier, herunder formaliserte samordningsmekanismer, administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer og sosioemosjonelle samordningsmekanismer.

3.4.4 Formaliserte samordningsmekanismer

Formaliserte samordningsmekanismer er skriftlige definerte retningslinjer som viser til aktørens arbeidsmetodikk, roller, ansvar og myndighet. Begrepet formalisering må i denne sammenheng forstås som en form for atferdsstyrende regelbindinger, altså regler som er styrende for en handling. Formaliserte samordningsmekanismer kan dermed relateres til eksempelvis lovverk, forskrifter, retningslinjer, planverk, organisasjonskart, veiledninger og standard operasjonsprosedyrer (SOP). James Thompson (2003, s. 52) og Henry Mintzberg (1983, ss. 8-9) trekker frem viktigheten av formalisering som et fundament for samordning. Med dette mener de at formelle systemer skal sørge for at ledelselementet i en virksomhet skal sikres forutsigbarhet og en form for forhåndsdefinert styring og kontroll. Slik styrkes evnen til hurtig og korrekt respons i en krisesituasjon, og formalisering kan på den måten senke tids og ressursbruk til koordinering. Dermed kan ressursene omprioriteres til andre formål. (Borch & Andreassen, 2020, s. 136)

3.4.5 Administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer

Administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer er organisatoriske løsninger som har til hensikt å ivareta informasjonsflyt, koordinering og kontroll mellom de berørte aktørene i en krise. Mekanismene kan på denne måten forstås som etablerte strukturer som bidrar til en tydeligere fordeling av administrative funksjoner i og mellom organisasjoner (Borch & Andreassen, 2020, s. 136). Borch og Andreassen (2020, s. 136) peker blant annet på sentrale lederroller, felles møtearenaer, fellesorganer, tverrfaglige enheter og forbindelsesledd som eksempler på administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer. I tillegg til menneskelige ressurser er også digitale støtteverktøy en del av de administrativt-funksjonelle samordningsmekanismene. Det vil gjøres en kort gjennomgang av disse under.

3.4.5.1 Digitale støtteverktøy

Med digitale støtteverktøy menes det i denne sammenheng informasjonsteknologisystemer (IT-systemer) som har til hensikt å fremme kommunikasjon og koordinering internt i og mellom organisasjoner (Borch & Andreassen, 2020, ss. 141-142). Dette kan være digitale informasjonssystemer som for eksempel video- og bildeoverføring, loggsystemer eller databaser. Verktøyene anses i dag som et selvsagt hjelpemiddel for å etablere situasjonsforståelse og styrke håndteringsevnen i møte med kriser (Hu & Kapucu, 2016, s. 325). Likevel er det relevant å trekke frem at digitale støtteverktøy i seg selv ikke

nødvendigvis gir en positiv effekt. De må anvendes hensiktsmessig og effekten vil til en viss grad avhenge av brukeren (Borch & Andreassen, 2020, s. 142).

3.4.6 Sosioemosjonelle samordningsmekanismer

Sosioemosjonelle samordningsmekanismer handler om uformelle og personlige relasjoner mellom mennesker, herunder kjennskap til hverandre, både på individuelt og organisatorisk nivå (Borch & Andreassen, 2020, s. 137). Disse mekanismene er individforankret og innebærer at de tar utgangspunkt i individets forståelse for andres hensikter, tanker, meninger og interaksjonsmønstre (Burrell & Morgan, 1979, s. 28). De sosioemosjonelle samordningsmekanismene dannes og styrkes på bakgrunn av tidligere samhandling og samtrenting (Borch & Andreassen, 2020, s. 136). Krackhardt og Stern (1988, s. 124) skriver at gjentakende interaksjon og samarbeid fører til formingen av positive affektive relasjoner mellom individene. Dette bidrar til at individene selv ønsker å samordne tettere (Krackhardt & Stern, 1988 s. 124). Et eksempel på en slik positiv affektiv relasjon er etableringen av *tillit* (Krackhardt & Stern, 1988, s. 126).

Med tillit menes det i denne sammenheng at en aktør forventer at en annen aktør handler på en bestemt måte eller avstår fra å handle på en bestemt måte (Gulbrandsen, 2007, s. 195). Ettersom et individ kan representere en institusjon må eventuell tillit til individet også forstås som en generell tillit til institusjonen (Gulbrandsen, 2007, s. 195). Tillit innebærer også en tro på at den enkeltes profesjonsutdanning og sertifisering innenfor et felt gjør dem i stand til å mestre bestemte situasjoner (Borch & Andreassen, 2020, s. 132). Videre innebærer tillit at individene er trygge på at konfidensialitet og integritet ivaretas i forbindelse med informasjonsdeling, og tillit er derfor sentralt for å etablere en god delingskultur (Malerud et al., 2021, s. 31).

Samlet styrker de sosioemosjonelle samordningsmekanismene evnen til å håndtere komplekse og krevende oppgaver, men de beror også på proaktivitet. Med dette menes det at individene som skal samordne må bringes sammen for å utvikle felles forståelse og kjennskap til hverandres normer og verdier. Relasjonene oppstår med andre ord ikke av seg selv. Felles øvelser, sosiale aktiviteter og andre felles møteplasser trekkes fram som mulige arenaer for å styrke de sosioemosjonelle samordningsmekanismene (Borch & Andreassen, 2020, s.139; Malerud et al., 2021, s. 32).

4.0 Metode

I dette kapittelet vil oppgavens forskningsmetode presenteres, herunder valg av forskningsdesign, datainnsamling, databehandling, pålitelighet og troverdighet, samt etiske problemstillinger. Som tidligere nevnt utarbeidet vi et utkast til metode- og teorikapittelet som en del av eksamensoppgaven i faget MET5003. Dette kapittelet tar utgangspunkt i nevnte eksamensoppgave. Det er imidlertid gjort vesentlige endringer som følge av prosessen med å utarbeide denne oppgaven. Det må likevel nevnes at enkelte deler av metodekapittelet kan være gjenkjennbart i den opprinnelige eksamensbesvarelsen (Wedervang & Bindoff, 2022).

4.1 Forskningsdesign

«Hensikten med forskning er å frembringe gyldig og troverdig kunnskap om virkeligheten. For å oppnå dette må forskeren ha en strategi for hvordan han eller hun skal gå frem» (Jacobsen, 2015, s. 15). Denne strategien er metoden. I denne oppgaven har vi valgt en kvalitativ tilnærming. For å begrunne dette valget vil vi først redegjøre for metoden før vi deretter begrunner årsaken til at denne metoden er valgt.

Det går et metodologisk skille mellom kvantitativ og kvalitativ forskning. Kvantitativ forskning er forbundet med en positivistisk (naturvitenskapelig) tilnærming og uttrykkes ofte i tallverdier, tabeller, grafiske figurer eller statistiske mål. Kvalitativ forskning har til hensikt å belyse et fenomen og baserer seg på teorier om fortolkning (hermeneutikk) og menneskelig erfaring (fenomenologi) (Langdridge, 2006, s. 269). Kvalitativ forskning gjøres gjerne gjennom systematisk innsamling, bearbeiding og analyse av materiale som gjerne er samlet inn gjennom tekst, observasjon eller intervju (Langdridge, 2006, s. 249). Ettersom denne oppgaven har hatt til hensikt å undersøke hvordan samordningsmekanismer påvirker etableringen av situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler var et kvalitativt forskningsdesign tidlig å anse som best egnet. Dette fordi hensikten var å undersøke prosessene i departementene fra innsiden gjennom informantene (Johannessen et al., 2020). Videre tok vi sikte på å utforske hvordan et fenomen (situasjonsforståelse) påvirkes av et annet fenomen (samordningsmekanismer) i konteksten av sammensatte trusler. På bakgrunn av dette valgte vi derfor en kvalitativ fenomenologisk tilnærming til oppgaven.

Fenomenologi er en metodisk tilnærming innen kvalitativt forskningsarbeid (Johannessen et al., 2020, s. 169). Tilnærmingen stammer fra den tyske filosofen Edmund Husserl, som argumenterte for at forskningen hadde gått for langt i å påtvinge teori på et tema (Johannessen et al., 2020, s. 169). «Fenomenologiske studier beskriver den meningen mennesker legger i en

opplevelse knyttet til en bestemt erfaring av et fenomen» (Postholm, 2005, s. 41). For å trekke paralleller til denne oppgaven har vi altså hatt til hensikt å utforske en prosess eller et fenomen gjennom erfaringene til informantene (Thagaard, 2009, s. 38). En svakhet med denne tilnærmingen er at den er svært tidkrevende, men dette tok vi tidlig høyde for gjennom å utarbeide en detaljert fremdriftsplan med tydelige delmål og en realistisk tidshorison.

4.1.1 Forskningsstrategi

I relasjonen mellom teori og empiri skiller vi mellom deduksjon og induksjon. Med en deduktiv tilnærming tas det utgangspunkt i teori som enten forsøkes bekreftet eller avkreftet ved hjelp av data. Med en induktiv tilnærming starter forskningen uten noe inngående teoretisk utgangspunkt. Hensikten er å finne generelle mønstre som kan omgjøres til teori. (Johannessen et al., 2020, s. 30) Etersom denne oppgaven har hatt til hensikt å finne den best egnede forklaringen på et fenomen, altså etableringen av situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler, har vi vekslet mellom både induksjon og deduksjon. Dette kalles *abduksjon* (Johannessen et al., 2020, s. 172). En styrke ved denne tilnærmingen var at forskningen ble en kontinuerlig problemløsende prosess (Jacobsen, 2015, s. 35). Dette muliggjorde en vekselvirkning mellom teori og empiri (Jacobsen, 2015, s. 35). Med denne tilnærmingen forsøkte vi å forstå fenomenene og fremsette ny kunnskap i en forskningsprosess som utviklet seg over tid (Jacobsen, 2015, s. 35).

Vi har hatt en pragmatisk tilnærming der vi startet utforskningen bredt, for senere å utvikle en dypere forståelse for tematikken (Jacobsen, 2015, s. 36). Et eksempel som forklarer denne vekselvirkningen mellom teori og empiri på en god måte er det faktum at vi gikk inn i forskningsprosessen med en antakelse om at en anerkjent teori om formelle barrierer (Boin & 't Hart, 2012) trolig kunne bidra til å forklare hva som påvirker situasjonsforståelsen. Underveis i forskningsprosessen og datainnsamlingen etablerte vi imidlertid en dypere forståelse for prosessene og vurderte det dithen at denne teorien ikke syntes å forklare fenomenet i tilstrekkelig grad. Det ble derfor ansett som hensiktsmessig å justere teorien til å hovedsakelig omhandle samordningsmekanismer istedenfor formelle barrierer. I tillegg supplerte vi teorien om sammensatte trusler til å også omfatte wicked problems før intervjuguiden ble oppdatert med nye spørsmål.

4.2 Datainnsamling og utvalg

Kvalitative intervjuer kan gi forskeren et innblikk i informantenes livsverden, altså verden sett fra informantenes synspunkt (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 47). Gjennom en klart definert samtale med et tydelig formål gis forskeren mulighet til å studere informantens meninger, holdninger og erfaringer (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 157). Ettersom oppgavens problemstilling tar utgangspunkt i å studere hvordan samordningsmekanismer påvirker etableringen av situasjonsforståelse i to departement var det naturlig å velge intervju som innsamlingsmetode. Denne innsamlingsmetoden ga oss større mulighet til å besvare problemstillingen sammenliknet med hva et strukturert spørreskjema trolig ville ha tillat. Gjennom intervjuene fikk vi en dypere forståelse for informantenes virkelighetsoppfatning, samt at vi hadde mulighet til å stille oppklarende spørsmål ved behov. Denne dialogen ville vært krevende å etablere dersom vi hadde basert oss på en innsamlingsmetode med bruk av eksempelvis spørreskjema.

4.2.1 Dybdeintervjuet

Kvalitative intervjuer kan gjennomføres på flere ulike måter. I denne forskningsprosessen valgte vi å benytte oss av dybdeintervju (Tjora, 2017, s. 113). Dybdeintervju som metode er basert på et fenomenologisk perspektiv der en søker å forstå informantens opplevelser og hvordan vedkommende reflekterer over disse (Spradley, 1979, s. 9; Langdridge, 2006, s. 27). En styrke ved å benytte seg av dybdeintervju var at informantene ble gitt rom til å uttrykke seg uten ytre forstyrrelser eller påvirkning fra andre deltakere i rommet. Dernest ga også dybdeintervjuet oss rom for å oppklare eventuelle misforståelse og feiltolkninger av spørsmålsstillingen hvilket, igjen, trolig hadde vært utfordrende ved bruk av et tradisjonelt spørreskjema.

Graden av struktur i intervjuet var også noe vi måtte vurdere med bakgrunn i hva som var ansett som mest hensiktsmessig for å svare ut problemstillingen. Som følge av at temaet for masteroppgaven tar utgangspunkt i et fenomen som oppleves som omdiskutert, valgte vi en semi-strukturert intervjuform. Denne tilnærmingen la til rette for åpne diskusjoner og ga oss dermed muligheten til å følge opp oppdukkende og interessante momenter i samtalene.

Kunnskapen og informasjonen vi tilegnet oss under datainnsamlingen resulterte i justeringer av teorien, men også intervjuguiden, slik som beskrevet tidligere i metodekapittelet.

I forbindelse med gjennomføringen av dybdeintervjuene ble informantene gitt mulighet til enten fysisk eller digitalt oppmøte. Grunnet informantenes arbeidssituasjon og totalbelastning

ønsket vi å være fleksible på dette området slik at fysisk oppmøte ikke skulle stå til hinder for deltakelse. Samlet valgte to av informantene å gjennomføre intervjuet digitalt via Teams. Resterende valgte å gjennomføre ved fysisk oppmøte. Ulempen med å gjennomføre intervjuene digitalt er at det kan være utfordrende å få med seg innhold som kommuniseres non-verbalt dersom eksempelvis kamerafunksjonen er slått av. Antakeligvis kan også intervjuobjektet bli utsatt for flere forstyrrelser i intervjuprosessen når denne foregår digitalt. Likevel er vi av den oppfatning at tilbudet om å gjennomføre intervjuene over Teams kan ha senket terskelen for deltakelse. Dette kan delvis bekreftes ved at vi endte opp med å få tilslag fra samtlige nøkkelinformanter som var utpekt i forkant av datainnsamlingen.

Som et hjelpemiddel til å holde en viss grad av struktur i intervjuene utarbeidet vi en intervjuguide (se vedlegg 1). Intervjuguiden fungerte som en ramme for intervjuene og sikret en forholdsvis lik gjennomføring for samtlige informanter. Likevel så vi relativt tidlig i datainnsamlingen at det var behov for justeringer i intervjuguiden. Dette både som følge av justeringene i oppgavens teoretiske grunnlag, men også som følge av informasjon vi hadde mottatt fra de første informantene. Med dette fjernet vi spørsmål som syntes overflødig samtidig som vi rettet oppmerksomheten mot de temaene som virket gjennomgående i informantenes svar.

For å dokumentere intervjuene ble det benyttet båndopptaker og feltnotater. Opptakene, i kombinasjon med transkribering, sikret oss muligheten til å gå tilbake og bekrefte eller avkrefte forhold i de tilfellene vi var usikre på konteksten rundt det informanten sa.

Feltnotatene bidro blant annet til å holde strukturen i samtalen, og hjalp oss med å følge opp interessante tankerekker.

4.2.2 Utvalg

For å besvare problemstillingen ble det tidlig i prosessen gjort en helhetlig vurdering av utvalget for oppgaven. Det vil si at det ble gjort en vurdering av hvilke målgrupper som hadde størst potensial til å bidra med informasjon som kunne anses som relevant for problemstillingen. I metodelitteraturen kalles dette første steg i en *strategisk utvelgelse* (Grønmo, 2004, s. 88). Som tidligere nevnt er det Sitsen og KSE (sivilt situasjonssenter) som er de faste kontaktpunktene for krisehåndtering i henholdsvis Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet (Tangen & Vika, 2015, ss. 36-38). Det vil si at disse situasjonssentrene er primære mottakere av informasjon fra andre departement og etater i en krisesituasjon. Dette være seg eksempelvis situasjonsrapporter, situasjonsoppdateringer eller

varslinger i forbindelse med en krise. Personell fra Sitsen og sivilt situasjonssenter var derfor raskt å anse som nøkkelinformanter fordi de innehar en sentral rolle i departementenes arbeid med å etablere situasjonsforståelse. De hadde med andre ord potensialet til å gi innsiktsfull og relevant informasjon opp mot problemstillingen (Johannessen et al., 2020, s. 69).

Likevel vet vi at situasjonsforståelse oppnås gjennom ulike nivåer, herunder sansing, forståelse og prediksjon (Endsley, 2000). Ettersom sentrene ikke alene står for etableringen av situasjonsforståelse, men heller samarbeider tett med blant annet fagavdelingene i eget departement, var det naturlig å også intervju personell fra disse. I denne oppgaven har vi altså intervjuet personell fra Sitsen, sivilt situasjonssenter (inkludert KSE) og fagavdelingene. Stillingsnivået har rangert fra laveste nivå, eksempelvis operatørnivå, til øverste ledernivå, uten å gjøre ytterligere presiseringer, da dette kan bidra til å avsløre informantenes identitet. Variasjonen i stillingsnivå har hatt til hensikt å belyse eventuelle ulikheter og synspunkter som følge av ulike preferanser, arbeidsoppgaver eller erfaringsnivå. Under følger en tabell som presenterer informantene med tilhørende arbeidssted.

Identifikasjon	Departement
Informant 1	Justis- og beredskapsdepartementet
Informant 2	Justis- og beredskapsdepartementet
Informant 3	Justis- og beredskapsdepartementet
Informant 4	Forsvarsdepartementet
Informant 5	Forsvarsdepartementet
Informant 6	Forsvarsdepartementet
Informant 7	Forsvarsdepartementet
Informant 8	Justis- og beredskapsdepartementet

Tabell 1 - Oversikt over informantene

Utvalget skissert over anses som egnet til å besvare oppgavens problemstilling, men representerer en svakhet som bør adresseres i dette kapittelet. Det er, som tidligere nevnt, mange flere aktører som bidrar til departementenes situasjonsforståelse enn de som er representert i utvalget for denne oppgaven. Likevel har vi avgrenset oss til å undersøke hvordan samordningsmekanismer påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det var derfor naturlig å avgrense utvalget til de sentrene som har en sentral rolle i nettopp informasjonsutvekslingen

på departementalt nivå. Vi anerkjenner at dette kan representere en svakhet, men som følge av pragmatiske hensyn var det likevel nødvendig. Det var altså ønskelig å fokusere på dybde til fordel for bredde. Dette bør leseren ha i mente.

Når det gjelder utvalgsstørrelsen var dette også et sentralt moment som måtte vurderes i forkant av datainnsamlingen. Det kan ofte være utfordrende å på forhånd avgjøre hva som er et tilstrekkelig antall informanter til å dekke informasjonsbehovet i en kvalitativ studie. Vårt forskningsdesign tok imidlertid sikte på at datainnsamlingen skulle foregå inntil informasjonen ble mettet (Glaser & Anselm, 1967, s. 61). Det vil si at vi intervjuet informanter helt til vi opplevde at det ikke tilkom ny sentral informasjon. Av hensyn til masteroppgavens omfang og tid til rådighet var det naturlig å avgrense seg til mellom fem og ti informanter. Etter gjennomføringen av halvparten av intervjuene opplevde vi dog et uoppfylt informasjonsbehov. Derfor justerte vi opp antallet informanter og rettet oss tyngre inn mot de øverste ledernivåene i utvalgsgruppene. Totalt intervjuet vi åtte informanter jevnt fordelt mellom begge departement.

4.3 Databehandling og analyse

I arbeidet med å kode transkripsjonene benyttet vi oss av forskerne Berg og Lune (2017, s. 184) sin tilnærming til databehandling. Denne starter med at forskerne (1) samler inn data og omgjør denne til tekst, eksempelvis gjennom transkribering. Deretter (2) gis teksten koder som enten er teoretisk utledet (deduksjon) eller empirisk utledet (induksjon). Etter dette (3) klassifiseres kodene i overordnede kategorier eller temaer. Disse gir en oversikt over hvilke temaer som har kommet fram i løpet av datainnsamlingen og gir forskeren mulighet til å (4) avdekke mønstre, sammenhenger, fellestrekk eller forskjeller når dataen skal analyseres. Identifiserte mønstre kan deretter (5) vurderes i lys av eksisterende forskning og litteratur. I avsnittene under gjør vi en gjennomgang av databehandlingen.

Etter at de planlagte intervjuene var gjennomført startet vi arbeidet med transkribering (1). Det ble gjort en fullstendig transkribering der både fyllord, paraspråk og mer eller mindre ulogiske tankerekker ble skrevet ut. Til tross for at dette var en svært tidkrevende prosess valgte vi likevel å gjøre dette arbeidet i den hensikt å minimere sannsynligheten for å gå glipp av verdifull informasjon.

I kodeprosessen leste vi gjennom transkripsjonen i den hensikt å skaffe et helhetsinntrykk av datamaterialet før arbeidet med kodingen begynte. For å systematisere kodeprosessen ble det utarbeidet en kodebok i dataprogrammet Excel som transkripsjonene ble ført inn i. Totalt

endte vi opp med 421 sitater i denne kodeboken. Unntakene var de setningene som kunne anses som uten mening eller innhold for problemstillingen. Videre ble dataen brutt ned til overordnede beskrivelser av fenomenet (2). Hensikten var å søke etter interessante sitater som kunne knyttes direkte opp til problemstillingen eller andre relevante temaer, og å gi disse en kode (Berg & Lune, 2017, s. 184). Vi tilstrebet å prioritere meningsinnholdet i informantenes utsagn. Likevel ble enkelte koder opprettet som følge av de teoretiske inngangsverdiene vi tok med oss inn i prosjektet. Dette er i tråd med den abduktive tilnærmingen til oppgaven. Dette arbeidet resulterte i om lag 62 ulike koder. For å illustrere prosessen hittil kan vi peke på følgende eksempel. Informant 5 uttalte at «lover og regler setter jo rammeverket og det er det vi jobber ut ifra». Dette sitatet ble av oss vurdert til å omhandle det juridiske rammeverket departementet er nødt til å forholde seg til. Sitatet fikk derfor koden «lover, regler og prosedyrer».

I neste steg ble de 62 ulike kodene organisert inn i overordnede kategorier (3). Dette ble gjort både i kodeboken, men også visuelt i en modell. I denne fasen tilstrebet vi å unngå a priori analyse, altså at en presser empiriske data inn i teorier eller kategorier (Tjora, 2017, s. 197). Overordnet bidro dette steget til å belyse felles funn og relevans opp mot teorien. Dette la til rette for at vi enkelt hadde mulighet til å finne tilbake til de ulike temaene i datamaterialet (Johannessen et al., 2020, s. 182). For å bygge videre på eksempelet i forrige avsnitt gjorde dette steget i kodeprosessen at koden «lover, regler og prosedyrer» ble lagt inn i den overordnede kategorien «roller, ansvar og myndighet». Det er viktig å påpeke at noen av sitatene fikk mer enn én kode eller ble knyttet til mer enn én kategori. Dette ble gjort i de tilfellene der vi vurderte at sitatene (eksempelvis virkningen) kunne forklares eller knyttes opp til flere forhold (eksempelvis årsaker).

Etter at alle kodene var sortert inn i kategorier startet det inngående analysearbeidet der vi forsøkte å avdekke mønstre, sammenhenger og ulikheter (4), men også å vurdere disse funnene opp mot allerede eksisterende forskning eller anvendt teori (5). På dette tidspunktet erfarte vi, som tidligere beskrevet, at det teoretiske grunnlaget, på daværende tidspunkt ikke syntes å være tilstrekkelig for å diskutere informantenes tankerekker opp mot problemstillingen. På bakgrunn av dette ble det derfor gjort en justering av teori. Da samtlige intervjuer var gjennomført gikk vi tilbake til kodeprosessen og fullførte de samme stegene for alle transkripsjonene.

I prosessen med å velge ut sitater som skulle brukes i oppgaven ble det gjort en nøysom vurdering av sitatenes relevans opp mot potensialet de hadde til å besvare problemstillingen.

Her ble sitatene uthevet i fargene rødt, gult eller grønt, fra minst til mest relevant (Berg & Lune, 2017, s. 184). Dette gav oss mulighet til å gå tilbake i kodeboken for å revurdere sitater som tidligere var ansett som mindre relevante. Med en abduktiv tilnærming der teorien gjerne justeres i takt med at forskeren tilegner seg ny kunnskap om fenomenet viste dette seg å være svært nyttig. Vi erfarte nemlig at enkelte sitater, som på et tidligere tidspunkt var ansett som mindre relevant, gjerne fikk større betydning ettersom forståelsen vår for tematikken økte parallelt med progresjonen i prosjektet.

Ved å gjennomføre stegene skissert over i én kodebok i kombinasjon med visuelle arbeidsmodeller etablerte vi en inngående og svært god oversikt over datamaterialet. Med dette dokumenterte vi også prosessen med å komme fram til egen tolking av materialet (Johannessen et al., 2020, s. 182). I tillegg gav kodeboken oss muligheten til å filtrere inn og ut sitater avhengig av koden de var gitt, kategorien de var plassert i eller fargekoden de hadde fått (relevans).

4.4 Spørsmål knyttet til pålitelighet og troverdighet

Troverdighet og pålitelighet er i denne oppgaven knyttet til hvorvidt våre observasjoner, fremgangsmåter og funn reflekterer formålet med oppgaven, samt hvordan våre funn er overførbare til andre virksomheter og dermed kan sies å representere den faktiske virkeligheten (Johannessen et al., 2016, s. 232).

Vi har valgt å studere virksomheter knyttet til egen organisasjon, og vi er derfor godt kjent med feltet og konteksten til forskingsprosjektet. Dette har følgelig bidratt til å forenkle prosessen med å skille ut relevant og ikke-relevant informasjon, hvilket kan bidra til å styrke oppgavens troverdighet. Kjennskap til organisasjonene det forskes på har videre styrket kommunikasjonen i intervjuene, for eksempel ved at vi delvis snakket samme «stammespråk» som informantene. Kjennskapen økte trolig også sannsynligheten for at vi forstod meningsinnholdet til informantene bedre (Jacobsen, 2015, s. 56).

Det er imidlertid også ulemper knyttet til å forske på egen organisasjon. For eksempel har vi vært nødt til å være særdeles bevisst på at oppgavens funn ikke skal være et resultat av subjektive holdninger. Det er nemlig fort gjort å se seg “blind” på egen organisasjon (Jacobsen, 2015, s. 57). Disse blindsonene oppstår som en konsekvens av at det krevende å observere det en ikke forventer at eksisterer (Jacobsen, 2015, s. 57). Dette har vi forsøkt å

motvirke gjennom å være åpne for nye inntrykk og meninger, og å aktivt søke etter informasjon utenfor vår egen forståelse for tematikken.

En leser vil aldri kunne ha tilsvarende erfaringsbakgrunn som forfatteren, og leseren vil derfor ikke tolke oppgaven på eksakt samme måte som oss (Tjora, 2017, s. 36) For å styrke påliteligheten til oppgaven har vi derfor valgt å gi leseren kjennskap til konteksten for prosjektet. Dette er gjort i oppgavens kapittel 2 «kontekst for oppgaven». Vi har også presentert en detaljert beskrivelse av fremgangsmåten som ble benyttet gjennom hele forskningsprosessen. I tillegg har vi vært kritiske i utvelgelsen av dokumentkilder, altså kildene som ble brukt til å utarbeide det teoretiske grunnlaget og konteksten for oppgaven. Vi har gjort rede for teori om sammensatte trusler, wicked problems, situasjonsforståelse og samordningsmekanismer, og vi har vurdert de ulike kildene ut ifra tilgjengelighet, autenticitet, troverdighet og brukbarhet. For eksempel, har vi i hovedsak anvendt primærkilder slik som Endsley (1995) sin teori om situasjonsforståelse, og diverse fagfellevurderte sekundærkilder. Der det har vært hensiktsmessig har vi også referert til sidetall i dokumentkildene. Videre har vi vært tydelige på når vi har kortet ned sitater fra informantene. Oppgaven inneholder en fullstendig litteraturliste med samtlige dokumentkilder som er benyttet i prosjektet. Dette gjør det mulig å spore tilbake til det opprinnelige datagrunnlaget som er brukt (Asdal & Reinertsen, 2020, s. 217).

For å styrke troverdigheten til oppgaven tilbød vi også å tilbakeføre hovedessensen fra intervjuene til informantene. Dette ble gjort ved å avslutte intervjuene med en kort oppsummering av informantens utsagn innenfor hver hovedkategori. Etter ønske fikk også informantene mulighet til å kontrollere meningsinnholdet ved å gjennomgå egne sitater (Dalland, 2015, s. 120). Enkelte informanter valgte å benytte seg av dette tilbudet.

Når det gjelder troverdighet i form av overførbarhet mener vi at resultatene fra denne masteroppgaven kan overføres til andre liknende organisasjoner. Vi har valgt å bruke begrepet overførbarhet til fordel for begrepet generalisering, da generalisering gir assosiasjoner til statistisk generalisering i kvantitative studier (Johannessen et al., 2016, s. 233). Med dette mener vi at oppgaven kan bidra til å forklare hvordan samordningsmekanismer kan påvirke situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i andre beredskapsorganisasjoner. I denne sammenheng sikter vi til beredskapsorganisasjoner som arbeider innenfor tilsvarende fagfelt som Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, og som har en form for døgntilgjengelig overvåkingskapasitet. Dette kan eksempelvis være virksomheter som PST, POD og Etterretningstjenesten.

4.5 Etiske problemstillinger

Forskningsetikk handler om at forskerne skal ha et etisk godt fundament både underveis i forskningsprosessen, men også i sluttresultatet. Dette gjøres ved å fortløpende vurdere alternativer og konsekvenser opp mot hverandre (Johannessen et al., 2020, s. 46). I denne masteroppgaven har vi forsøkt å være dette ansvaret bevisst ved å gjøre veloverveide vurderinger knyttet til hvordan forskningen kan påvirke informantene (Johannessen et al., 2020, s. 145). I denne sammenheng har vi tatt utgangspunkt i de forskningsetiske retningslinjene til den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH, 2021, s. 7). Disse forkortes til tre hensyn/retningslinjer (Johannessen et al., 2020, s. 45)

Første retningslinje tar for seg prosessen med å anskaffe informanter (Johannessen et al., 2020, s. 46). Med dette menes informantenes rett til å bestemme over egen deltagelse gjennom frivillig samtykke, og at vedkommende når som helst i prosessen kan trekke seg uten at dette får negative konsekvenser (Johannessen et al., 2020, ss. 45-46). For å ivareta denne retningslinjen har vi ved flere anledninger presisert at prosjektet hviler på frivillig deltakelse. For eksempel ble dette fremhevet under forespørsel om deltakelse i prosjektet og i forkant av hvert enkelt intervju.

Den neste retningslinjen tar for seg informantens rett til privatliv, herunder for eksempel retten til anonymitet og retten til å holde tilbake personlig informasjon fra prosjektet (Johannessen et al., 2020, s. 46). For å ivareta denne retningslinjen har vi forsøkt å utarbeide en problemstilling som ikke setter søkelys på betraktninger som skjer innenfor informantens privatliv. Videre har vi ivaretatt informantens anonymitet gjennom å forsikre oss om at vi ikke har omtalt informantene med navn i diskusjon med andre, samt at vi har fjernet deler av sitatene som kan virke avslørende. I situasjoner der vi har vært usikre på hvorvidt sitatene strider imot informantens ønske om anonymitet, for eksempel sitater som refererer til arbeidssted som Sitsen eller KSE, har vi fremsendt sitatet til den respektive informanten for kontroll. I tillegg til dette har beskrivelsen av informantutvalget også blitt fremsendt til de av informantene som ønsket dette. Hvilke informanter som ønsket en kontroll av denne beskrivelsen ble kartlagt under meta- og oppsummeringsstamtalen i etterkant av enkelt intervju.

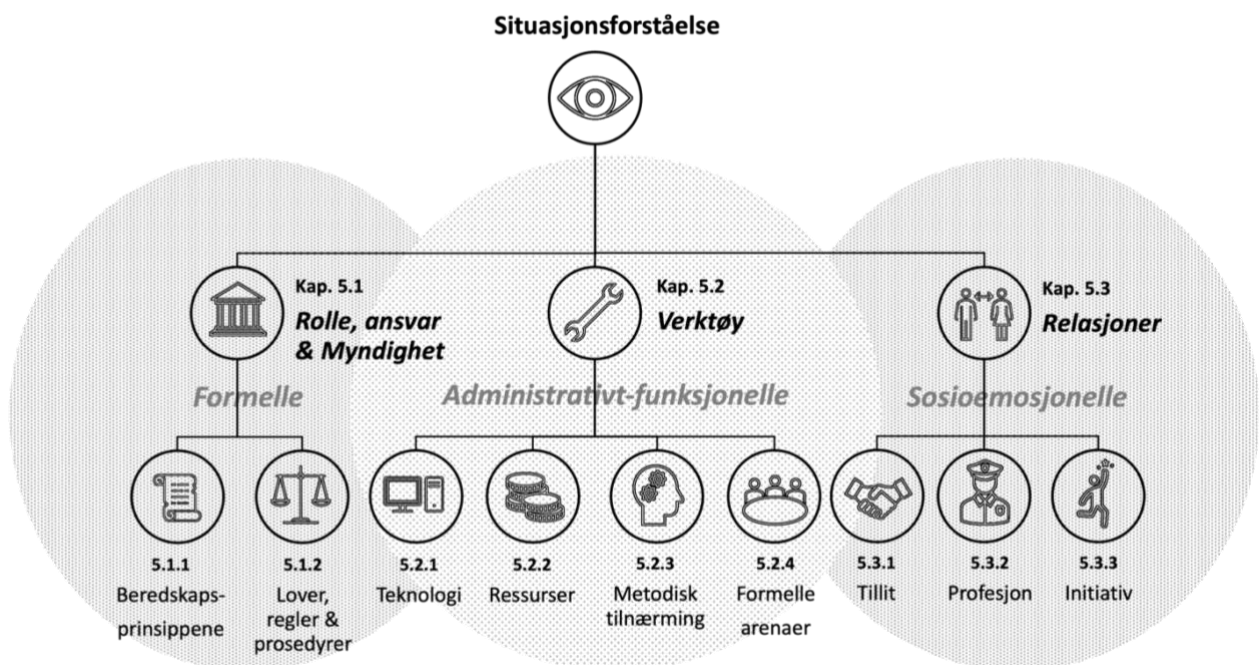
Den siste retningslinjen handler om forskerens ansvar for å unngå skade og unødvendig belastning, hvilket i stor grad ble ivaretatt gjennom etterlevelsen av de tidligere retningslinjene (Johannessen et al., 2020, s. 46). Dog kan en ikke utelukke at oppgaven kan

skade en virksomhet selv om den ikke skader informantene direkte (Johannessen et al., 2020). I dette tilfellet betyr det at denne masteroppgaven i utgangspunktet har potensial til å skade departementene selv om informantene ikke nødvendigvis blir berørt. Dette fordi oppgaven setter søkelys på to samfunnsinnsatser med nasjonalt ansvar for beredskap og krisehåndtering. Det har derfor vært avgjørende å ikke identifisere eventuelle sårbarheter som kan svekke departementenes evne til å utføre disse samfunnsoppgavene. På bakgrunn av ovennevnte har vi gjort nøysomme vurderinger i utformingen av spørsmål og holdt diskusjonene på et ugradert klassifiseringsnivå. Vi har også forhørt oss med enkelte av informantene på graderte plattformer om de godkjenner at vi fremsender forespørsel om deltakelse til prosjektet på ugraderte plattformer. Forholdet til gradering var også et ansvar informantene våre opplevdes å ha et svært bevisst forhold til.

Avslutningsvis vil vi bemerke at det både ble sendt inn søknader til Sikt personverntjenester og Forsvarets Høyskole (FHS) i forkant av datainnsamlingen. Søknadene ble innvilget og ligger vedlagt denne oppgaven (se vedlegg 3).

5.0 Analyse og drøfting av empiriske data

I dette kapitlet vil forskningens empiriske funn analyseres og drøftes med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket. For å styrke leserens forståelse for oppbyggingen av det påfølgende kapitlet har vi utarbeidet en modell. Denne gir en oversikt over tre overordnede kategorier og ni mekanismer som illustrerer og organiserer oppgavens funn. Mekanismene er utledet på bakgrunn av to forhold. Enten gjennom analyse av uttalelser fra informantene som kan knyttes *direkte* opp til teorien eller gjennom uttalelser som kan *ses i sammenheng* med teorien. Sistnevnte har potensial til å supplere den eksisterende teorien om samordningsmekanismer. Dette vil vi komme tilbake til.



Modell 6 – Oppbyggingen av analyse- og drøftingskapitlet – oppgavens funn

Kategoriene, (1) rolle, ansvar og myndighet, (2) verktøy og (3) relasjoner, sorterer mekanismene etter relevans opp mot henholdsvis (1) formelle-, (2) administrativt-funksjonelle- og (3) sosioemosjonelle samordningsmekanismer.

Med *rolle, ansvar og myndighet* menes det ansvaret som formelt er tillagt departementene, samt enkeltaktørers oppfatning og forståelse for eget og andres rolle, ansvar og myndighet. Denne kategorien representerer formaliserte samordningsmekanismer.

Med *verktøy* menes de metoder, hjelpemidler og konstruksjoner som etableres, forvaltes eller som implisitt ligger til grunn i prosessen med å etablere situasjonsforståelse. Denne kategorien representerer administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer.

Med *relasjoner* menes de mellommenneskelige egenskapene og forholdene som kan ha en innvirkning på evnen til å etablere situasjonsforståelse. Dette er altså forhold som ikke eksisterer i fysisk forstand, men som oppstår i møte mellom mennesker eller organisasjoner. Denne kategorien representerer sosioemosjonelle samordningsmekanismer.

Mekanismene symboliserer oppgavens funn, og den påfølgende analysen og drøftingen tar utgangspunkt i denne modellens oppsett. Til tross for at mekanismene er delt inn i klare kategorier er det viktig å påpeke at kategoriene og mekanismene også er nært tilknyttet hverandre. De kan derfor ikke utelukkende ses på som enkeltstående elementer, men må heller ses i sammenheng. Med dette mener vi at én mekanisme for eksempel kan påvirke eller være avhengig av en annen. Dette vil vi presisere ytterligere i analysen og drøftingen av de aktuelle mekanismene. Vi vil starte analysen og drøftingen fra venstre i modellen, altså med mekanismen lover, regler og prosedyrer, og bevege oss mot høyre, til mekanismen tillit.

5.1 Rolle, ansvar og myndighet

Dette kapittelet har til hensikt å vise hvordan rolle, ansvar og myndighet, som kan forstås som formelle samordningsmekanismer, påvirker etableringen av situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Rolle, ansvar og myndighet som kategori er inndelt i to mekanismer. Disse er (1) beredskapsprinsippene og (2) lover, regler og prosedyrer. Beredskapsprinsippene er som nevnt nedfelt i instruks med hjemmel i kongelig resolusjon og forskrift. Prinsippene har med det en naturlig plass i mekanismen lover, regler og prosedyrer. Likevel har vi i denne oppgaven trukket ut beredskapsprinsippene i en egen drøftingsdel (mekanisme) på bakgrunn av antall empiriske funn som treffer disse prinsippene. Videre kan informantenes forståelse og etterlevelse av prinsippene variere, til forskjell fra klare og definerte regler nedfelt i lov, eksempelvis sikkerhetsloven. Det ble derfor vurdert at å skille de to mekanismene fra hverandre ville være mer hensiktsmessig for å besvare problemstillingen.

5.1.1 Beredskapsprinsippene

Beredskapsprinsippene stiller krav til departementenes arbeid med beredskap og krisehåndtering (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Oppgaven er avgrenset til å se

nærmere på ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet. Empiriske funn viser at informantene har en ulik oppfatning av ansvarsområder og ansvarsforhold når det gjelder sammensatte trusler, samt hvilken rolle de selv har i etableringen av situasjonsforståelse. Dette kommer godt til syne gjennom utsagnene til informant 4 og 5:

Ansvarsområdene er soleklare, det er kjempeklart i Norge [...] sammensatte trusler er ikke Forsvaret sin rolle, og Forsvaret følger ikke med på det i noen stor skala. Det er Justis sitt ansvar. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Vi i Sitsen har helt soleklart et ansvar for å prøve å sette sammen bildet, og jeg vil nok tro at i Norge så er vi blant de som burde oppdage det (red. sammensatte trusler) først. Helt soleklart. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Begge informantene har en klar oppfatning av Forsvarsdepartementet sitt ansvar i forbindelse med sammensatte trusler, dog er oppfatningen deres divergerende. Informant 5 uttaler at Forsvarsdepartementet har en «soleklar» rolle i å oppdage at en står overfor en sammensatt trussel og i å bidra til å etablere situasjonsbildet. Informant 4 mener imidlertid at sammensatte trusler ikke er Forsvaret sin rolle og at det dermed ikke følges opp i noen stor grad. Dette bygger informanten videre på med følgende sitat:

For det er liksom ikke Forsvaret sin rolle å jobbe med sammensatte trusler i fredstid. Det er det ikke vi som har ansvar for. Det gjøres ganske lite på dét, kanskje for lite. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

På den ene side har informant 4 tilsynelatende en klar oppfatning om at Forsvaret ikke har en rolle i å jobbe med sammensatte trusler i fredstid. På den annen side vurderer informanten at det muligens gjøres for lite til tross for at ansvaret anses som klart. Med dette kan det forstås som at informanten mener at ansvaret er klart, men at sammensatte trusler utfordrer dette ansvarsforholdet, samt at dette muligens må tas høyde for i større grad enn det gjøres i dag. Dersom en ser sitatene til informant 4 og 5 i sammenheng kan en argumentere for at sammensatte trusler, som fenomen, utfordrer etableringen av en unison forståelse for ansvarsfordelingen. Dette kan sees i sammenheng med teorien til Monaghan (2019) som beskriver at sammensatte trusler gjerne rammer i gråsonen og dermed utfordrer de etablerte samordningsmekanismene, noe som forhindrer effektiv koordinering på tvers av

departementsfelleskapet (Fimreite et al., 2014). Videre vet vi at bildeoppbygging/ sansing på det første nivået i modellen til Endsley (2008) forekommer hos ulike aktører i alle sektorer og på alle nivåer. Dermed må alle aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner samle inn, analysere og sammenstille informasjonen (Malerud et al., 2021).

I en forlengelse av dette kan en argumentere for at en ren etterlevelse av den formaliserte samordningsmekanismen ansvarsprinsippet, har potensial til å utfordre evnen til å etablere situasjonsforståelse fordi det er krevende å fordele ansvaret for deteksjon av sammensatte trusler (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2014). Dette kan bidra til å forklare informant 4 sin uttalelse om at det kanskje gjøres for lite innenfor sammensatte trusler. Det vil nemlig alltid være noe som havner i gråsonen mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sine ansvarsområder. En kan derfor spørre seg om departementene i større grad bør vektlegge ansvaret for *nasjonal sikkerhet*. Med dette menes det at de utvider forståelsen for eget ansvarsområde til å i større grad omfatte den samlede nasjonale sikkerheten. Utfordringene med å dele inn sammensatte trusler i klare ansvarsområder eksemplifiseres videre gjennom informant 1 sine uttalelser:

Jeg opplever ikke at det er noen konflikt om hvem som har ansvaret, med mindre det skulle oppstå uklarheter i hva slags type hendelse det er. (Informant 1, Justis- og beredskapsdepartementet)

Sammensatte trusler rammer i hele konfliktspekteret, fra fred til krise og krig, og maktmidlene kan være både militære og sivile, åpne og fordekte (Cullen & Reichborn-Kjennerud, 2017). Dette kan skape uklarhet i nettopp «hva slags type hendelse det er», slik informanten peker på. Det er i denne sammenhengen at ansvarsprinsippet skal bidra til forutsigbarhet gjennom styring og kontroll i den hensikt å styrke rask og korrekt respons (Mintzberg, 1983). Til tross for dette har imidlertid informant 3 en forståelse av at ansvarsprinsippet også kan føre til at informasjon ikke deles:

Ansvarsprinsippet gjør gjerne også at mange sektorer ikke deler informasjon. Ikke nødvendigvis fordi de har tatt et bevisst standpunkt til at «dette er mitt ansvarsområde», men fordi de ikke tenker over at dette bør deles. Dette handler nok like mye om kjennskapen til systemet for sentral krisehåndtering, som at de ikke vil dele. (Informant 3, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informanten begrunner mangelfull informasjonsdeling på bakgrunn av to forhold. Det ene dreier seg om at mangelfull kjennskap til systemet for sentral krisehåndtering minimerer sannsynligheten for at en, på eget initiativ, velger å dele informasjon med andre. Det andre dreier seg om at en, til tross for å kjenne til ansvarsprinsippet, velger å ikke dele informasjon med andre. Deler av diskusjonen omkring hva som kan være årsaken til sistnevnte forhold vil vi komme tilbake til i oppgavens kapittel 5.3.1 «tillit». Imidlertid er det i dette kapittelet naturlig å se nærmere på om forholdet kan knyttes opp til en eventuell konflikt mellom ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet. Med dette mener vi at ansvarsprinsippet ukritisk heves over samvirkeprinsippet med den konsekvens at departementene utveksler mindre informasjon seg imellom. I henhold til teorien kan dette utfordre evnen til å sanse bredt, forstå truslene og vurdere hva de har å si for fremtiden (2012). Dog har vi ingen funn som direkte bekrefter dette. Det vi imidlertid har avdekket er empiriske funn som peker mot at samvirkeprinsippet muligens ikke etterleves i den grad det er tiltenkt, hvilket kan utfordre informasjonsutvekslingen og dermed situasjonsforståelsen. Informant 8 og 6 uttaler følgende:

Det er et sug etter at Justis skal ta lead på flere ting og det tilsier at samvirkeprinsippet kanskje ikke fungerer helt hundre prosent. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Ja, det kunne fungert bedre. Jeg synes jo kanskje av og til at man er litt rigide på det å dele informasjon. (Informant 6, Forsvarsdepartementet)

I henhold til teorien om wicked problems står samvirke sentralt fordi problemene ikke kan løses innenfor de tradisjonelle sektorene slik disse normalt sett er organisert. Det kreves horisontal samhandling (Fimreite et al., 2014). Videre vet vi at samvirke er tuftet på ansvarliggjøring og at det må settes av tid og ressurser til å samvirke (Borge, 2022). Denne ansvarliggjøringen vil vi argumentere for at både gjøres som et ledd i ansvarsprinsippet, ved at hvert departement har et avgrenset ansvar for sin sektor, men også det faktum at samvirkeprinsippet stiller krav til at departementene praktiserer informasjonsdeling (Samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017). Prinsippene ansvarliggjør på denne måten departementene. Informant 3 uttaler at prinsippene egentlig supplerer hverandre:

Ansvars- og samvirkeprinsippet kan tolkes motstridene, men jeg mener at de egentlig supplerer hverandre. (Informant 3, Justis- og beredskapsdepartementet)

For å dra dette tilbake til diskusjonen om de formelle samordningsmekanismene som prinsippene for beredskap representerer, og hvordan disse påvirker situasjonsforståelsen i departementene, ønsker vi å trekke fram et sitat som beskriver dette. På et oppfølgingsspørsmål ble informant 5 spurt om Forsvarsdepartementet også har en rolle i å etablere situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler som ikke åpenbart representerer en trussel mot statsikkerheten. På dette spørsmålet svarer informanten følgende:

Ja, det vil jeg påstå fordi at vi får inputs ifra mye mer enn for eksempel Justis, som gjerne ikke har en tilsvarende OPS. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Videre uttaler informanten at:

Stort sett alt av kriser, så lenge vi er i fredstid, er jo eid av Justis og de er ledende departement. Konsekvensen for Forsvaret er at vi stort sett alltid yter bistand. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

På bakgrunn av disse utsagnene, i kombinasjon med informantens innledende sitat om at Forsvarsdepartementet «helt soleklart har et ansvar for å prøve å sette sammen bildet», kan det synes som at informant 5 kjenner på en ansvarsfølelse for å bidra til å oppdage og forstå at man er utsatt for en sammensatt trussel selv om virkemiddelbruken ikke nødvendigvis åpenbart truer statsikkerheten, altså eget ansvarsområde. Informanten lar med det altså ikke en snever tolkning av ansvarsprinsippet stå til hinder for arbeidet med å etablere situasjonsforståelse og yte bistand til sivil sektor. Sett i lys av informant 8 sine uttalelser om tilgangen på virkemidler og ressurser i Justis- og beredskapsdepartementet (se sitatet under), kan forståelsen som informant 5 tilsynelatende har for balansen mellom ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet trolig ha stor effekt for evnen til å etablere situasjonsforståelse i departementene.

Det (red. detektore) er en ekstra utfordring for Justis som skal være pådriver. Vi sitter ikke med virkemidlene på alle områder. Vi sitter med noen, men ikke alle. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informant 8 peker på utfordringene med å ikke besitte tilstrekkelige virkemidler for å detektere alt som potensielt kan representere sammensatte trusler. Ifølge Hu og Kapucu (2016) vet vi at tilgangen på virkemidler som informasjons- kommunikasjons- og beslutningsverktøy har svært stor betydning for utfallet av en situasjon som innebefatter flere ulike sektorer og som er preget av høy grad av usikkerhet. Med dette sitatet åpner informanten implisitt opp for at dette arbeidet må gjøres i felleskap og at samordning derfor må stå sentralt. Dette bekrefter informant 3:

Jeg tenker at det er helt klart at Forsvarsdepartementet har et ansvar, også på justissiden. Det er liksom klart med tanke på hva man kan anse som sitt ansvarsområde. Det kan skje ting som Forsvaret er best på å si noe om, eller dele informasjon om, og det samme gjelder for justissektoren. (Informant 3, Justis- og beredskapsdepartementet)

I møte med sammensatte trusler kan det altså synes som at informanten oppfordrer til å se utenfor det en, ved første øyekast, anser som eget ansvarsområde, og til å aktivt samvirke med andre aktører. I lys av Monaghan (2019) sin teori kan et slikt vidsyn dermed bidra til at en oppdager ukjente trusler og effekter, på engelsk omtalt som «the field unknown unknowns». Informant 8 presenterer et eksempel på slik aktivitet som ved første øyekast kan beskrives som ren militær aktivitet og dermed omfattes av Forsvarsdepartementet sitt ansvarsområde, men som med et litt videre blikk kan tolkes som en del av sammensatt virkemiddelbruk:

Noen mener at militære handlinger som er under terskelen for krig faller utenfor sammensatt virkemiddelbruk. Jeg mener at det faller innenfor. Militære øvelser kan være signalering. Hva er signalering? Det er påvirkning. Hva påvirkning? Jo det er en del av sammensatt virkemiddelbruk. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Først og fremst belyser informant 8 noe Monaghan (2019) i sin teori omtaler som sentralt for å avdekke sammensatte trusler, herunder det å tolke og forstå informasjon om hendelser som tidligere ikke har vært knyttet til fiendtlige handlinger. Eksempelvis kan en regelmessig militær øvelse vurderes til å kun representere rutinemessig øving. I en skjerpet sikkerhetspolitisk kontekst der spenningen mellom to eller flere nasjoner er tilspisset kan

imidlertid den samme militære øvelsen, i kombinasjon med annen virkemiddelbruk, være signalering og en del av en sammensatt trussel. Med bakgrunn i Mumford (2020) sin teori kan et slikt vidsyn altså bidra til å identifisere (sanse og forstå) noe som tidligere ikke ville blitt vurdert som del av en sammensatt trussel. Dersom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har ulik oppfatning av hva slags aktivitet de står overfor, og dermed unngår å dele informasjon, kan en derfor ende opp med kun bruddstykker av situasjonsforståelse. Likevel har vi empiriske funn som indikerer at departementene, i situasjoner der de er usikre på hva de står overfor og hvem som har ansvaret hendelsen, gjerne gjør en avklaring. Informant 8 beskriver dette slik:

Og så setter vi de to (red. Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet) i stand til å snakke sammen, sånn at de kan avklare og gjøre vurderinger i fellesskap [...] så sånn sett så blir vi en tilrettelegger uten at det går på bekostning av verken ansvarsprinsippet eller samvirkeprinsippet. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Dernest trekker informanten fram eksempelet som innleder denne masteroppgaven:

Det finnes ikke noe skarpt svart-hvitt skille [...]. Det er dyp fred og det kommer noen droner ut på sokkelen. Er dette en trussel mot samfunnssikkerheten? Er dette en fredstidskrise? Vi har valgt å definere det som en fredstidskrise. Hvis det derimot skulle vise seg at det var en fremmedstatlig drone med et missil som var i ferd med å utføre sabotasje på nasjonal infrastruktur, så hadde det vært helt annen diskusjon. Og det er vi helt enige om mellom Justis og Forsvarsdepartementet. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Det er krevende å konkludere med i hvilken grad de formelle samordningsmekanismene, ansvars- og samvirkeprinsippet, påvirker situasjonsforståelsen. Generelt kan det synes som at departementene har en overordnet forståelse for hvem som har ansvar for hendelser som truer samfunnssikkerheten og statssikkerheten, men at de internt i Forsvarsdepartementet har divergerende syn på hvem som har ansvar for sammensatte trusler. Det vil si at sammensatte trusler har potensial til å utfordre den såkalte klare forståelsen for eget ansvarsområde og med dette også situasjonsforståelsen. Dermed kan et større fokus på den overordnede nasjonale sikkerheten trolig styrke situasjonsforståelsen. Videre peker de empiriske funnene på at

informantene trolig ikke opplever noen konflikt mellom ansvarsprinsippet og samvirkeprinsippet. Dette taler for at etterlevelsen av samvirkeprinsippet bidrar til å styrke informasjonsutvekslingen og dialogen mellom departementene til tross for at ansvarsforholdet kan forstås som uklart. Dog antydes det at Forsvarsdepartementet sitt fokus på sammensatte trusler kan styrkes, slik at det som anses som «normal aktivitet» i eget departement, også kan ses i lys av annen aktivitet i et annet departement. På den måten bygges puslespillet og en oppnår bedre situasjonsforståelse. Og selv om noen fortsatt kanskje vil påstå at ansvarsprinsippet står i konflikt med samvirkeprinsippet så vil avslutningsvis referere til informant 8 og 4 sine uttalelser. For hva er alternativet?

Jeg pleier alltid å utfordre de som mener at ansvarsprinsippet er et problem. Da pleier jeg å spørre, hva er alternativet? Mener du at Justisdepartementet skal gå inn å si hva et annet departementet skal prioritere innenfor sitt ansvarsområde? (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Jeg synes at ansvarsprinsippet er bra. Det er tydelig hvem som har ansvar, og så må vi klare å smøre det med samvirke. Dette gjør vi gjennom kunnskap om hverandre, både egen og andres rolle. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

5.1.2 Lover, regler og prosedyrer

Som nevnt innledningsvis til dette delkapittelet kan lover, regler og prosedyrer ses på som formelle samordningsmekanismer. I de fleste beredkapsorganisasjoner er høy grad av formalisering et viktig fundament for samordning (Mintzberg, 1983). Dette bekreftes av informant 5 som uttaler følgende:

Lover og regler setter jo rammeverket og det er det vi jobber ut ifra (red. arbeidet med samordning). (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Lover, regler og prosedyrer regulerer hvordan samordning foregår, og setter følgelig bindinger og begrensninger for virksomhetenes informasjonsdeling og håndtering av sammensatte trusler. De formelle samordningsmekanismene skal i utgangspunktet bidra til å sikre forutsigbarhet og forhåndsdefinert styring og kontroll, i tillegg til å fremme informasjonsutveksling mellom to eller flere aktører (Thompson, 2003). Det er dog funn i denne oppgaven som tilsier at formelle samordningsmekanismer kan påvirke etableringen av

situasjonsforståelse både positivt og negativt. Dette kommer tydelig til syne med utsagnet til informant 4:

Men det som er barrierer eller rammeverket for oss er jo jussen og hva du har lov til å gjøre og ikke lov til å gjøre. Før tenkte vi veldig rigid rundt dette, men jeg tror covid har lært oss at det faktisk går an å skrive nye lover og instruksjoner sånn at du faktisk regulerer ting på nytt. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Informant 4 henviser til jussen som en faktor som både kan fremme og hemme departementenes arbeid med sammensatte trusler. Dette kan eksempelvis tenkes å være lover, regler og prosedyrer som regulerer informasjonsutveksling både internt og eksternt, med sivile og militære aktører. Dette momentet pekes på av flere informanter i diskusjonen om de opplever at etablerte lover, regler og prosedyrer er tilstrekkelig utformet for å styrke evnen til å drive informasjonsutveksling. Dette kan videre ses i sammenheng med utsagnene fra informant 8 og informant 2:

De som ikke kjenner godt nok til sine egne verdier og sårbarheter, de har en jobb å gjøre først. De virksomhetene med aller mest sentrale verdier bør underlegges sikkerhetsloven hvis de er av stor samfunnsmessig betydning. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Vi har fått noen nye erfaringer som at også private virksomheter kanskje må komme inn under en viss paraply, for eksempel sikkerhetsloven, rett og slett for å sette flere i bedre stand til å beskytte seg selv og ta gode avgjørelser, men også for å informere offentlig sektor og strategisk nivå. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Lov om nasjonal sikkerhet, også kalt sikkerhetsloven, har til hensikt å forebygge, avdekke og motvirke sikkerhetstruende virksomhet og gjelder for statelige, fylkeskommunale og kommunale organer (NSM, 2023). I tillegg kan departementene fatte vedtak om at loven også skal gjelde for virksomheter som behandler sikkerhetsgradert informasjon eller driver med aktivitet/ råder over informasjonssystemer eller infrastruktur som har en avgjørende betydning for grunnleggende nasjonale funksjoner (Sikkerhetsloven, 2022). Ettersom sammensatte trusler rammer sårbarheter både i sivil og militær sektor bør en altså se bredt på hvilke virksomheter og aktører som bør underlegges sikkerhetsloven, og med dette settes i stand til å

dele og motta gradert informasjon. For det er nemlig gitt at departementenes situasjonsforståelse beror på at aktørene og virksomhetene som faller naturlig innenfor egen sektor settes i stand til og forpliktes til å dele informasjon. Dersom dette gjøres vil sannsynligvis hvert enkelt departement få en mer helhetlig forståelse for det som foregår i egen sektor, som deretter kan deles tverrdepartementalt. Dette er i tråd med teorien om at samordningsmekanismene bør utvikles ad hoc i møte med kriser (Borch & Andreassen, 2020).

I forlengelse av problematikken som skisseres over er det også sentralt at en internt i begge departement sørger for å ha tilstrekkelig sikkerhetsklarert og autorisert personell til å utveksle gradert informasjon. Det kan nemlig synes som om dette også representerer en utfordring for evnen til å utveksle informasjon i og på tvers av departementene i dag:

En annen ting er jo det praktiske med det, altså hvem er klarert og hvem kan motta det. For det er ikke gitt at det er så mange som, eller jeg vet jo at ikke alle som har behov for å jobbe med dette i begge departement er klarert. Det er i hvert fall min påstand. (Informant 3, Justis- og beredskapsdepartementet)

Situasjonsforståelse knyttet til sammensatte trusler betinger god informasjonsflyt mellom departementene. Dersom departementene mangler sikkerhetsklarert- og autorisert personell vil lov og hjemmelsgrunnlag virke hemmende på informasjonsutvekslingen, eksempelvis ved at informasjon ikke deles eller ved at informasjon deles for sent. Et annet moment som bør diskuteres i tilknytning til mekanismen lover, regler og prosedyrer er om departementene benytter seg av prosedyrer som omhandler sammensatte trusler. Informantene uttaler følgende:

Nei, vi har ikke bestemte prosedyrer, regler eller lover som vi forholder oss til i forbindelse med håndteringen av sammensatte trusler. (Informant 1, Justis- og beredskapsdepartementet)

Vi har ikke noen sånn stående plan for å detektere at noe er en sammensatt trussel. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Jeg har ikke sett begrepet (red. sammensatte trusler) bli brukt i vårt planverk, men jeg tror det blir nevnt i mer generelle former i krisehåndtering der vi har flere etater og sektorer involvert [...] nei, jeg tror ikke det ordet «sammensatt trussel» går igjen. Det er min antakelse. (Informant 7, Forsvarsdepartementet)

Av sitatene kommer det fram at informantene fra begge departementene ikke kjenner til at det er utarbeidet noen prosedyrer som regulerer hva som skal gjøres i forbindelse med sammensatte trusler. Dette innebærer både deteksjon og håndtering av truslene. Hvis en ser til teorien om wicked problems, kan det imidlertid være en naturlig årsak til dette. Det finnes nemlig ingen bestemte operasjonsprosedyrer som kan håndtere wicked problems, og problemene må anses som et symptom på et annet problem (Rittel & Webber, 1973). Også Cullen (2018) underbygger sistnevnte ved at det gjerne dukker opp nye problemer når en forsøker å løse de problemene som allerede eksisterer. Dog vil vi påstå at man ikke ukritisk kan se til disse sitatene og konkludere med at departementene ikke besitter prosedyrer som regulerer sammensatte trusler. Årsaken til dette er todelt.

Den første årsaken har bakgrunn i definisjonsproblematikken, altså det faktum at det er svært krevende å definere sammensatte trusler. I lys av teorien vet vi blant annet at det eksisterer utallige begreper som tilsynelatende beskriver det samme fenomenet. Dermed er det naturlig at begrepet ikke nødvendigvis går igjen i departementenes planverk eller prosedyrer. Dette bekreftes til dels av informant 7 som uttaler at begrepet ikke er observert i planverket, men at informanten likevel vurderer det dithen at fenomenet kan være beskrevet i mer generelle former.

Den andre årsaken kan knyttes til at sammensatte trusler består av sammensatt virkemiddelbruk. Med dette mener vi at en truslene består av en rekke maktmidler som settes sammen til én angrepspakke (Cullen & Reichborn-Kjennerud, 2017). Det er derfor naturlig å anta at departementene, gjennom å ha prosedyrer for enkelthendelser, til en viss grad også har prosedyrer som kan regulere bestanddeler av en sammensatt trussel. De har dermed ikke utviklet egne prosedyrer som setter disse truslene sammen. En kan eksempelvis se for seg at Forsvarsdepartementet har en prosedyre som regulerer at Justis- og beredskapsdepartementet skal informeres dersom militære luftfartøy rapporterer om forstyrrelser i GPS signaler. Såkalt GPS-jamming. Det faktum at departementene trolig har prosedyrer som regulerer handlemåter

ved enkelthendelser kan også bekreftes av informant 5 som trekker fram beredskapslovgivningen i nasjonalt beredskapssystem som eksempel:

Ja, spesielle prosedyrer har vi. For eksempel iverksettelse av beredskapstiltak. Det er jo en av de viktige tingene vi jobber med å vurdere. «Skal vi iverksette beredskapstiltak? Skal vi fremme, foreslå og iverksette beredskapstiltak?» (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Med dette understreker informant 5 at det kan eksistere lover, regler og prosedyrer som til en viss grad kan omfatte sammensatte trusler. Likevel er oppgaven avgrenset til å diskutere situasjonsforståelse i både Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, og det er dermed i større grad interessant å diskutere om departementene har formelle mekanismer som fremmer informasjonsutveksling eller analysekapasitet slik at begge aktørene kan sanse, forstå og predikere (Endsley, 2012). Det er i denne sammenhengen at samvirkeprinsippet kan argumenteres for å ha en sentral rolle for denne evnen. Dette fordi departementene, gjennom å samvirke tett, styrker informasjonsutvekslingen, og med det også situasjonsforståelsen (Borch & Andreassen, 2020).

Kort oppsummert kan en på bakgrunn av diskusjonen omkring lover, regler og prosedyrer argumentere for at det trolig vil være en styrke for evnen til å etablere situasjonsforståelse å revurdere hvilke aktører som skal omfattes av sikkerhetsloven. Videre kan det virke som at departementene ikke har utviklet egne prosedyrer som omhandler sammensatte trusler, men at dette ikke nødvendigvis påvirker situasjonsforståelsen negativt fordi det stilles tydelige krav til departementenes arbeid med samvirke gjennom de nasjonale prinsippene for beredskap.

5.1.3 Delkonklusjon rolle, ansvar og myndighet

De formelle samordningsmekanismene har potensial til å påvirke situasjonsforståelsen på flere måter. Drøftingen om rolle, ansvar og myndighet har vist at departementene har en overordnet forståelse for hvem som har ansvar for hendelser som truer samfunnssikkerheten og statssikkerheten, men at sammensatte trusler utfordrer denne forståelsen. Dermed utfordres også situasjonsforståelsen ved at departementene ikke nødvendigvis anser det som foregår i egen sektor som relevant for en annen sektor. En utvidelse til et større fokus på nasjonal sikkerhet anses som positivt for situasjonsforståelsen. Likevel bidrar samvirkeprinsippet til å styrke informasjonsutvekslingen og dialogen mellom departementene. Når det gjelder

lovverket viser drøftingen at det juridiske rammeverket setter føringer for informasjonsutveksling, hvilket kan påvirke situasjonsforståelsen negativt. Dette eksemplifiseres ved at flere aktører bør vurderes underlagt sikkerhetsloven. Avslutningsvis trekkes det fram at departementene ikke har prosedyrer som regulerer sammensatte trusler. Dog trenger ikke dette nødvendigvis å påvirke situasjonsforståelsen i negativ grad, da det eksisterer etablert prosedyrer som regulerer enkelthendelser som kan være del av en større sammensatt trussel. I kombinasjon med tett etterlevelse av samvirkeprinsippet vil evnen til å etablere situasjonsforståelse styrkes.

5.2 Verktøy

I dette kapittelet vil se på hvordan verktøy påvirker situasjonsforståelsen i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i møte med sammensatte trusler. Verktøy, som kategori, er inndelt i fire mekanismer. Disse er (1) teknologi, (2) ressurser, (3) metodiske tilnærminger og (4) formelle arenaer. Kategorien verktøy er som tidligere nevnt, metoder, hjelpemidler og konstruksjoner som forvaltes eller implisitt ligger til grunn i etableringen av situasjonsforståelse. Mekanismene teknologi, ressurser og formelle arenaer må forstås som administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer, mens mekanismen metodisk tilnærming er nært beslektet de administrativt-funksjonelle samordningsmekanismene. Med dette mener vi at metodiske tilnærminger *muliggjør* samordning og i så måte er tilretteleggere.

5.2.1 Teknologi

I dette delkapittelet vil vi gjøre en kort gjennomgang av hvordan teknologi påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Delkapittelet er svært kort, men anses likevel som relevant for å besvare problemstillingen. I tillegg belyser gjennomgangen av denne mekanismen hvordan de ulike samordningsmekanismene har potensial til å påvirke hverandre.

Slik vi så av teorien har den administrativ-funksjonelle samordningsmekanismen, digitale støtteverktøy, til hensikt å fremme kommunikasjon og koordinering internt og mellom virksomheter (Borch & Andreassen, 2020). Teknologi fungerer altså som et hjelpemiddel for å etablere situasjonsforståelse i departementene. Dette bekreftes av informant 4 som uttaler:

Det fysiske må være på plass, altså en digital infrastruktur for å kunne dele bilder og gradert informasjon. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Videre utdyper informanten at dette dreier seg om:

[...] for eksempel kommunikasjonsmidler, video eller et digitalt situasjonsbilde som kan deles sånn at man ser det samme bildet. At ikke ett departement ser på en flip-over, mens noen andre ser på et ugradert bilde i media eller et gradert bilde. Da får du veldig forskjellige virkelighetsforståelse noe som er til direkte hinder for god situasjonsforståelse, både internt og eksternt. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Dette sitatet kan ses i sammenheng med teorien om sammensatte trusler, herunder at truslene favner bredt og at det er utfordrende å dele inn i ansvarsområder, noe som skaper en gråsoner og kompliserer prosessen med å avdekke hva en står overfor (Malerud et al., 2021). Informant 4 trekker fram viktigheten av at departementene må inneha de samme kommunikasjonshjelpemidlene slik at de kan utveksle informasjon for å styrke situasjonsforståelsen. Fraværet av digitale støtteverktøy kan altså representere en hemmende faktor for situasjonsforståelsen. I en naturlig forlengelse av dette er det dermed interessant å se nærmere på om informantene vurderer at departementene faktisk besitter den teknologien de selv beskriver som avgjørende for å utveksle informasjon. Informantene uttaler følgende:

Mangel på teknologiske systemer opplever vi at kan være hemmende for mange [...] dette kan for eksempel være tilgangen på H-fasiliteter. (Informant 6, Forsvarsdepartementet)

Utbredelsen av kommunikasjonshjelpemidler og -plattformer, spesielt på gradert nivå, er mye bedre enn før, men fremdeles enn hemske. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Det er systemer som KSE ofte har tilgang til, men som ikke så mange andre har tilgang til. (Informant 1, Justis- og beredskapsdepartementet)

Det virker tilsynelatende som at informantene har en god forståelse for den sentrale rollen teknologi spiller for situasjonsforståelsen, men at ikke alle nødvendigvis besitter teknologien eller den samme teknologien som kreves for å utveksle informasjon. Informantene peker på H-fasiliteter (les hemmelig-fasiliteter), kommunikasjonshjelpemidler og kommunikasjonsplattformer på gradert nivå som eksempler. Med dette mener informantene infrastruktur og informasjonssystemer som er godkjent for gradert tale og/eller visning iht. sikkerhetsloven med tilhørende forskrifter og veiledninger (Sikkerhetsloven, 2022).

I lys av funnet i forrige kapittel, nemlig at ikke alle som bør være klarert og autorisert til å håndtere gradert informasjon nødvendigvis er det, skaper dette ytterligere utfordringer for etableringen av situasjonsforståelse. I denne sammenheng er det altså ikke tilstrekkelig å kun ha tilgang på høygraderte støtteverktøy, departementene må også ha tilgjengelig personell som er klarert og autorisert til å ta i bruk systemene. Dette belyser sammenhengene mellom de

ulike samordningsmekanismene. I dette tilfellet er det den formelle samordningsmekanismen som sikkerhetsloven representerer muliggjør både anskaffelsen og bruken av høygraderte systemer for informasjonsdeling. Samordningsmekanismene har med andre ord potensial til å både muliggjøre og utfordre hverandre.

Samlet har departementene en forståelse for den sentrale rollen digitale støtteverktøy og teknologi utgjør for utvekslingen av informasjon i den hensikt å oppnå situasjonsforståelse. I forlengelse av dette peker informantene på at departementene ikke besitter tilstrekkelig digital infrastruktur og teknologi. I kombinasjon med at de ikke nødvendigvis har tilstrekkelig med personell til å håndtere informasjonen påvirker dette situasjonsforståelsen negativt.

5.2.2 Ressurser

I dette delkapittelet vil vi beskrive funn som kan bidra til å forklare hvordan ressurser påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet- og Justis- og beredskapsdepartementet. Tilgangen på ressurser, som for eksempel personell, er en administrativ samordningsmekanisme og omtales som en klar utfordring blant flere informanter. Informant 4 uttaler følgende:

Alle har for mye ansvar og for mange oppgaver i forhold til ressurser [...]. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Effekten dette kan ha på situasjonsforståelsen beskrives av informant 6 og informant 4:

[...] det kan være at du ikke har tid, rett og slett, til å følge med på situasjonen. (Informant 6, Forsvarsdepartementet)

[...] det som kan være en utfordring da, er at noen ikke oppfatter det som en krise, altså det som kanskje er en krise (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Slik som beskrevet i teorien er sammensatte trusler avhengig av observasjon over tid (Monaghan, 2019). Observasjon over tid er derimot en krevende eksersis dersom departementene ikke har tilstrekkelig ressurser til å gjøre nettopp dette, noe informantene over understreker at de ikke har. Videre kan ressursmangel knyttes opp til utfordringen som Endsley (2012) presenterer, nemlig at det ikke nødvendigvis er mangelen på data som er problemet, men heller mengden data. Uten tilstrekkelige ressurser vil man ikke evne å sortere

ut relevant informasjon i datamengden. Det betyr at ressursmangelen har potensial til å utfordre departementenes evne til å detektere sammensatte trusler og med det også situasjonsforståelsen. Informant 4 og 2 utdyper dette videre:

[...] Arbeidspress, det at man ikke har tid til å se bredt nok ut. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Vi (red. KSE) har jo en rolle i å informere bredt på departementsnivå i forbindelse med hendelser som dukker opp, og så er det litt opp til fagavdelingene i departementet og etatene å se dette i sammenheng. Så vi har ingen selvstendig rolle i å «connect the dots» sånn sett. Det har vi hverken kompetanse eller ressurser til å gjøre sånn det er i dag. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

På den ene side oppleves det som at informant 4 og 2 mener at ressursmangel utfordrer evnen til å oppnå nivå én og to i modellen for situasjonsforståelse, altså det å sanse og forstå hva som skjer (Endsley M. , 2012). Ressursmangel fører altså til at fokuset forskyves til andre områder som oppleves som mer tidskritisk. Årsakene til dette kan være mange, men informant 4 beskriver videre noe som muligens kan ha en sammenheng, nemlig at det er utfordrende å skape felles prioritet:

Og så er det det med ressurser, alle sammen har sitt fokus og det er vanskelig å få helhetsbildet og felles prioritet. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Ulikt fokus og felles prioritet kan bidra til at vurderingen av informasjonens relevans varierer avhengig av hvert enkelt individ i hvert enkelt departement. Dette vil påvirke situasjonsforståelsen. Forholdet kan også knyttes til de sosioemosjonelle samordningsmekanismene og vi vil komme tilbake til dette i diskusjonen av mekanismen «profesjon» i kapittel 5.3.2. Et annet sitat som kan knyttes til prioritet er utsagnet til informant 6, som beskriver at Forsvarsdepartementet ikke deler informasjon på eget initiativ:

Det handler litt om ressurser. Det hadde jo blitt prioritert hvis vi hadde fått oppgaven. Det hadde det jo, men det er jo ikke noe man bare kan gjøre på eget initiativ. Alle har mye å gjøre. (Informant 6, Forsvarsdepartementet)

Et annet forhold som beskrives å være en faktor, er den hyppige utskiftningen av personell som følge av oppsigelser og fratreden:

[...] folk blir byttet ut veldig ofte, og uansett hvordan du vrir og vender på det så betyr enkeltpersoner noe oppi det her. Stadig utskiftning av folk er noe som hemmer evnen til å etablere situasjonsforståelse. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Informantenes utsagn samsvarer godt med teorien om sosioemosjonelle samordningsmekanismer, herunder at disse er knyttet til menneskene som inngår i beredskapssystemet og som har en sentral rolle i koblingen mellom enhetene (Borch & Andreassen, 2020). Menneskelig interaksjon bidrar til å skape forståelse for hverandre, og styrker evnen til samordning. Ved hyppig utskiftning av personell vil ikke departementene nødvendigvis evne å etablere eller ivareta disse sosiale relasjonene og dermed utfordres situasjonsforståelsen. Uavhengig av hva som er årsaken til hyppig rotasjon av personell så påvirker den overordnede mangelen på ressurser situasjonsforståelsen negativt.

Denne gjennomgangen har vist at arbeidet med å etablere og vedlikeholde situasjonsforståelse også avhenger av ressurser. I dette tilfellet beskriver informantene at ressursmangel påvirker evnen til å observere over tid og evnen til å sortere ut relevant informasjon. Deretter beskriver informantene at det er krevende å få felles prioritet og at arbeidspresset oppleves som for høyt. Disse forholdene påvirker situasjonsforståelsen negativt. Videre har drøftingen vist at hyppig utskiftning av personell (administrativt-funksjonell samordningsmekanisme) også har potensial til å utfordre etableringen av sosiale relasjoner (sosioemosjonell samordningsmekanisme) mellom ansatte i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Dette kan påvirke informasjonsdelingen og dermed også situasjonsforståelsen.

5.2.3 Metodisk tilnærming

I dette delkapittelet vil vi diskutere hvordan ulike metodiske tilnærminger påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Med metodiske tilnærminger menes det i denne sammenheng departementenes arbeidsmetodikk og hvordan de håndterer og deler informasjon.

Mekanismen er ikke utledet direkte av teorien, men representerer et funn som kan knyttes

direkte opp til teorien. Dette fordi departementenes metodiske tilnærming påvirker og muliggjør samordning på et overordnet plan.

Et gjennomgående funn i denne oppgaven er at god kommunikasjon og delingskultur mellom departementene anses som en grunnleggende suksessfaktor for etablering av situasjonsforståelse. Dette kommer til syne gjennom følgende sitater:

Det aller beste for å fremme god situasjonsforståelse er deling av informasjon.
(Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Den viktigste faktoren som fremmer god situasjonsforståelse i departementet er å kommunisere det bildet man sitter på [...] Det å motta informasjon og å faktisk forstå at andre trenger den. (Informant 3, Justis- og beredskapsdepartementet)

God kommunikasjon er alfa omega, og erfaringen er alltid at man bør ta med flest mulig tidlig, helt ut til randen av spekteret. Deretter skaller du av etter hvert i stedet for å trekke til deg de du pleier, for deretter å utvide. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Sitatene over representerer kun et utvalg, men det bør nevnes at samtlige informanter trekker fram deling av informasjon som den viktigste faktoren for etableringen av situasjonsforståelse. Dette er i tråd med Malerud et al. (2021) sin teori som bekrefter det samme. Informasjonsutveksling må ivaretas og sikres på en hensiktsmessig måte dersom en skal lykkes med etablering av situasjonsforståelse (DSB, 2016).

Til tross for at informantene fremstår som samstemte i at deling av informasjon er sentralt, har to av informantene tilsynelatende noe ulike metodiske tilnærminger til deling og håndtering av informasjon. Informant 3 hevder at det bør gjennomføres en form for analytisk prosess der en resonerer seg fram til hvem som faktisk har behov for informasjon. Informanten sier ikke noe om denne vurderingen påvirker om informasjon deles eller ikke, men utsagnet står likevel i kontrast til informant 5 som på sin side uttaler at informasjonen på et tidlig stadium bør deles med flest mulig. Deretter kan man justere mottakerlisten underveis ettersom forståelsen for situasjonen øker.

Tilnærmingene over kan begge knyttes opp til teorien om hensiktsmessig informasjonsdeling i møte med sammensatte trusler. Teorien presiserer nemlig at terskelen for å dele informasjon

bør være lav samtidig som en må unngå å overbelaste mottakeren med unødvendig informasjon (Malerud et al., 2021). På den ene side kan sistnevnte tilnærming, altså å dele informasjon med flest mulig for deretter å skalle av, ha potensial til å utfordre mottakerens evne til å sortere ut relevant informasjon (Endsley M. , 2012). På den annen side kan denne tilnærmingen styrke mottakerens evne til å sanse bredt. Viktigheten av å dele informasjon som ikke nødvendigvis anses som relevant for seg selv fremheves nemlig som viktig (Malerud et al., 2021).

For å undersøke nærmere hvordan departementene anvender metodiske tilnærminger for å etablere situasjonsforståelse, kan vi trekke frem følgende sitat fra informant 8:

Vi har en rekke arenaer hvor vi kan nå ut med trussel- og risikovurderinger. Dette skaper bakgrunn og kompetanse som gjør at de ulike departementene kan tenke: hva betyr dette for oss? (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informanten presenterer trussel- og risikovurderinger som et verktøy med potensial til å påvirke departementenes forståelse positivt. Trussel- og risikovurdering benyttes altså for å motivere til vidsyn og sansning utenfor det som tidligere kanskje har blitt ansett som relevant. Vurderingene kan bidra til å sette annen informasjon i kontekst noe som styrker evnen til å tolke informasjonen. Dermed kan en si at trussel- og risikovurderinger har potensial til å styrke situasjonsforståelsen. Informantene trekker også frem andre metodiske tilnærminger som skal bidra til å fremme situasjonsforståelsen:

Vi (red. KSE) fører statistikk som tegner et bilde for å se enkelthendelser i sammenheng. (Informant 1, Justis- og beredskapsdepartementet)

KSE sammenstiller et situasjonsbilde som vi deler. Det bidrar i alle fall til et bilde på hva som skjer [...] men det å definere noe som sammensatte trusler er ganske krevende. Man prøvde seg jo tidlig med ukentlige rapporter på sammensatte trusler, men det er liksom litt vanskelig å si om det som skjedde forrige uke har en sammenheng med det som skjer denne uken [...] Det er noe som må gjennomarbeides, analyseres og ses i sammenheng over lengre tid. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informant 1 trekker frem statistikk som et verktøy som skal bidra til å se ting i sammenheng. Å se ting i sammenheng uttales imidlertid av informant 2 som en krevende øvelse selv om det er avgjørende for evnen til å detektere truslene (Monaghan, 2019). Dette underbygger viktigheten av informasjonsdeling. Da kan situasjonsforståelsen som etableres hos én aktør i én sektor deles og styrke situasjonsforståelsen hos en annen aktør i en annen sektor (Malerud et al., 2021).

Som beskrevet i teorien er én konkret metode for å se ting i sammenheng den indikatorbaserte metoden (Politidirektoratet, 2020). Denne metodikken trekkes fram av informant 8:

Hva er normalbildet? Men man må også være opptatt av bruddene. Hvis man i tillegg klarer å si noe om prediksjoner for fremtiden, så er jo det fantastisk [...]. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informanten peker på at det må skapes en forståelse for trusselaktørens normaltilstand. På bakgrunn av dette normalbildet kan det identifiseres avvik. Likevel vet vi at denne metodikken trolig ikke vil være tilstrekkelig for å identifisere alle sammensatte trusler fordi en også er avhengig av metoder for å oppdage det «ukjente» (Monaghan & Cullen, 2019). Altså virkemidler som tidligere ikke har vært vurdert som relevante. Informanten peker også på prediksjon som et suksesskriterium, noe som er i tråd med Endsley (2012) sin teori om at situasjonsforståelse også innebærer en vurdering av framtidig utvikling. Med bakgrunn i overnevnte kan det argumenteres for at det vil være hensiktsmessig for virksomhetene å tenke, trene og øve «utenfor boksen». Dette omtaler informant 2 slik:

Man er veldig opptatt av verstefallsscenarioer. Selv om enkelte virksomheter kanskje uttaler at noe er helt urealistiske scenarioer så skal vi fortsatt tørre å si at vi fortsatt må tenke på det. Da har vi i alle fall turt å tenke på de verstefallsscenarioene. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informant 2 peker på verstefallsscenarioer som en metode som kan bidra til en form for vidsyn. I lys av at en, i møte med sammensatte trusler, også har behov for metoder som er utviklet for å avdekke det ukjente er det naturlig å anta at prosessen med å utvikle verstefallsscenarioer og å trene på disse kan ha en positiv effekt. Med dette mener vi at metoden kan bidra til at aktørene åpner blikket for sansning av ny informasjon som ikke tidligere ville blitt ansett som

relevant (Malerud et al., 2021). Deretter tolkes informasjonen og ses i sammenheng. Denne formen for metodikk må derfor antas å styrke situasjonsforståelsen.

Videre kan viktigheten av fleksibilitet og det å tenke «utenfor boksen» også understrekes ved å vise til hvordan motsetningen, herunder silotenkning og detaljfokus, kan sies å påvirke situasjonsforståelsen negativt. Informant 7 uttaler:

[...] man blir tvunget til å se på detaljer i og med at man får et direkte spørsmål om informasjon som politisk ledelse gjerne ønsker svar på. Politisk ledelse har vært nede i situasjonssenteret, hands on. Det går bare nedover, altså detaljfokuset, som igjen kan påvirke situasjonsforståelsen negativt. (Informant 7, Forsvarsdepartementet)

Konkrete bestillinger som kommer inn i en krisesituasjon kan fort hemme situasjonsforståelsen [...] at det kommer en veldig konkret bestilling på å vite hva som skjer fra minutt til minutt [...] i politisk-, og i Forsvarets ledelse ønsker en å være synlige i krisehåndtering, og fremstå som godt orientert og at man har styring i en situasjon. Det er ikke noe kritikk til ledelsen, men jeg tenker at det fort kan skje og at det hemmer overblikket. (Informant 7, Forsvarsdepartementet)

Forhåndsdefinert styring og kontroll skal styrke evnen til hurtig og korrekt respons og dermed senke tids- og ressursbruk til koordinering (Mintzberg, 1983). Informant 7 beskriver imidlertid hvordan vidsyn innskrenkes til et detaljfokus basert på overdreven lederinvolvering, og at dette påvirker situasjonsforståelsen negativt. Toppstyrt og sterk kontroll fører altså til at det utøvende leddet, herunder personellet som monitorere og overvåker situasjonen, mister overblikket. De går fra å overvåke helhetsbildet til å overvåke detaljer. Når den formelle samordningsmekanismen som hierarkiet og organiseringen representerer ikke benyttes slik den er tiltenkt påvirkes altså situasjonsforståelsen negativt. Det blir krevende å beholde vidsyn og med det avdekke sammensatte trusler (Monaghan & Cullen, 2019). Dog kan en også se dette fra et annet perspektiv nemlig at organisering i et klart og tydelig hierarki kan føre til at det er krevende for det utøvende nivået å si ifra til ledernivået at det ikke er ønskelig med et slikt detaljfokus. Den formelle samordningsmekanismen, hierarki, får dermed motsatt effekt og kan bidra til å hemme evnen til å etablere situasjonsforståelse.

Denne gjennomgangen belyser at departementene er enige i at utveksling av informasjon er sentralt for evnen til å etablere situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler, men at tilnærmingen til hvem som skal motta informasjonen og til hvilket tidspunkt kan variere. Metodene som benyttes for å styrke situasjonsforståelsen varierer fra trussel- og risikovurderinger til indikatorbasert metodikk og utarbeidelsen av situasjonsrapporter. Likevel tyder funnene på at sammensatte trusler utfordrer effekten disse metodene har fordi en er avhengig av deteksjon over tid. Videre er det sentralt at departementene opprettholder en form for vidsyn i møte med truslene. Dette fordi vidsynet bidrar til å sanse det som ved første øyekast ikke synes som relevant, og dermed bidrar til å detektere det ukjente.

5.2.4 Formelle arenaer

I dette delkapittelet vil vi beskrive funn som kan bidra til å forklare hvordan formelle arenaer påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Vi har valgt å definere denne mekanismen som arenaer som benyttes i utveksling av informasjon i regi av en etat eller et departement. Formelle arenaer kan videre ses på som motstykket til uformelle arenaer. I teorien til Borch og Andreassen (2020) om administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer, står det at en arena har til hensikt å ivareta informasjonsflyt og koordinering mellom aktører. Formelle arenaer har altså til hensikt å styrke informasjonsutvekslingen mellom departementene og med det også situasjonsforståelsen. Informant 2 omtaler arenaene på følgende måte:

Vi har flere arenaer der vi skal kunne dele informasjon for å oppnå god situasjonsforståelse [...]. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informant 2 beskriver informasjonsdeling som en sentral faktor for å oppnå god situasjonsforståelse. Dette fordi informasjonsdeling fører til at mottakeren kan sanse og tolke informasjon (Endsley, 1995). Arenaen representerer selve samordningsmekanismen som skal tilrettelegge for informasjonsutvekslingen (Borch & Andreassen, 2020). Informantene peker på flere slike arenaer:

På strategisk nivå er det mange arenaer å møtes og snakkes på. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Man kan bruke mye sentrale fora, som for eksempel RSU, hvor regjeringen samler alle de ministrene og statsrådene til å faktisk bli enige om ting [...]. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Jeg synes at disse arenaene (red. samvirkekonferanser og totalforsvarsmøter) bidrar til bedre situasjonsforståelse [...]. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Det (red. Kriserådet) har blitt mer en informasjonsarena for å sikre seg at alle departementene fra toppen har det samme situasjonsbildet. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informantene presenterer eksempler på arenaer som bidrar til informasjonsdeling. Disse administrativt-funksjonelle samordningsmekanismene har til hensikt å ivareta informasjonsflyt, koordinering og kontroll imellom berørte aktører (Borch & Andreassen, 2020). Jevnlige møter på slike arenaer kan også bidra til å etablere en forståelse for normaltilstanden, noe som styrker evnen til å detektere unormal aktivitet. Samlet har arenaene til hensikt å påvirke situasjonsforståelsen positivt. Likevel er det ikke slik at kun opprettelsen av disse mekanismene uten videre fører til dette. Mekanismene må nemlig benyttes hensiktsmessig, og informasjonen som deles må også behandles. Informant 2 uttaler:

Om de har en like god forståelse etter møtet (red. Kriserådet) er noe helt annet, men de får i hvert fall den samme informasjonen. Man kan jo si at det er et sammensatt trusselbilde som blir gitt der. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informanten diskuterer effekten av Kriserådet som en administrativt-funksjonell samordningsmekanisme. Det antydes at informasjonsdeling (sansing) i seg selv ikke nødvendigvis er tilstrekkelig. Departementene må også tolke informasjonen korrekt og predikere hva som kan komme til å skje (Endsley M. , 2012). Med dette i bakhodet er de påfølgende sitatene også interessante:

Det er en del møtearenaer for departementene. Det er så mange at jeg ikke husker navnet på halvparten en gang. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

[...] jeg er ikke kjent med alle de ulike samordningsforumene vi har i departementet. (Informant 3, Justis- og beredskapsdepartementet)

Årsaken til at disse sitatene trekkes fram er at informantene, ved å for eksempel uttale at «jeg ikke husker navnet på halvparten en gang», indikerer at det kanskje er etablert for mange møtearenaer og at det er usikkert om de har ønsket effekt. Dette er kun en generell antakelse fra forskernes ståsted, dog er det naturlig å diskutere i tilknytning til hvordan de administrativt-funksjonelle samordningsmekanismene påvirker situasjonsforståelsen. På den ene side kan en påstå at et mangfold av mekanismer vil være positivt fordi summen av dem antakeligvis styrker informasjonsdelingen på tvers av sektorer. På den annen side vet vi at det ikke er tilstrekkelig at mekanismene eksisterer i seg selv. Det må forvaltes hensiktsmessig (Okhuysen & Bechky, 2009). Med dette menes det blant annet at samordningsmekanismene må utvikles ad hoc i møte med kriser (Borch & Andreassen, 2020). Det er altså ikke nødvendigvis tilstrekkelig at departementene *har* en rekke møtearenaer. De må *utnytte* arenaene effektivt, utvikle dem etter behov, og forsøke å tolke og forstå informasjonen de tar med seg ut fra disse møtene. For å diskutere dette videre kan vi se til følgende eksempel, nemlig opprettelsen av NESS:

Så etablerte vi Nasjonalt etterretnings og sikkerhetssenter (NESS) som har en bredere sammensetning for å fokusere på nettopp analysedelen av dette (red. sammensatte trusler). Det første er å skaffe informasjon, og det andre er mer "so what" dimensjonen. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informanten peker på NESS som en arena for å bidra til at informasjon faktisk tolkes og forstås (analyseres) (Endsley M. , 2012). Dette kan igjen brukes til predikere framtidig utvikling. Senteret kan sies å være opprettet som en konsekvens av trusselbildet, altså at man forsøker å tilpasse seg trusselen. Gjennom NESS kan sektorene jobbe mot felles målsettinger gjennom kollektiv innsats (Okhuysen & Bechky, 2009). Opprettelsen av senteret anses som positivt for den samlede evnen til å etablere situasjonsforståelse. Likevel er det knyttet usikkerhet til effekten av NESS fordi senteret fortsatt er relativt nyopprettet:

Det (red. NESS) er fortsatt ganske nytt. Jeg vil bare understreke at dette er en del av en modningsprosess. Vi må teste. Vi må prøve. Vi må se på både hva som fungerer og hvordan det fungerer best. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Samlet viser drøftingen oss at den administrativt-funksjonelle samordningsmekanismen formelle arenaer har en sentral rolle for etableringen av situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler. Dog er det ikke slik at arenaenes eksistens i seg selv påvirker situasjonsforståelsen positivt. Arenaene må nemlig forvaltes og benyttes hensiktsmessig. Videre er det essensielt at informasjonen som utveksles på disse arenaene også behandles i ettertid. Med dette mener vi at informasjonen må tolkes/ forstås slik at den kan bidra til å predikere framtidig utvikling. Etableringen av NESS kan bidra positivt inn i slikt analysearbeid. Likevel er det noe tidlig å konkludere med effekten.

5.2.5 Delkonklusjon verktøy

De administrativt-funksjonelle samordningsmekanismene har potensial til å påvirke etableringen av situasjonsforståelse på flere måter. Først og fremst viser drøftingen oss at digitale støtteverktøy og teknologi spiller en sentral rolle for etableringen av situasjonsforståelse, men at departementene hverken har tilstrekkelig med høygradert digital infrastruktur eller sikkerhetsklarert personell til å håndtere systemene. Dette er nært knyttet til ressursmangelen som også trekkes fram som en faktor som påvirker situasjonsforståelsen negativt. Drøftingen viser at ressursmangel utfordrer departementenes evne til å observere over tid, og med det sortere ut relevant informasjon. Stadig utskifting av personell påvirker dannelsen av relasjoner mellom ansatte i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Med dette påvirker altså den administrativt-funksjonelle samordningsmekanismen, ressurser, de sosioemosjonelle samordningsmekanismene. Videre er informasjonsdeling sentralt for evnen til å etablere situasjonsforståelse, men departementenes tilnærming til hvem som skal motta informasjonen og til hvilket tidspunkt varierer. Sammensatte trusler utfordrer også de etablerte metodiske tilnærmingene fordi det nye trusselbildet stiller større krav til vidsyn og observasjon over tid, samt fokus på det som ikke nødvendigvis anses som relevant ved første øyekast. Avslutningsvis er formelle arenaer sentrale for etableringen av situasjonsforståelse, men arenaene må også forvaltes hensiktsmessig. Med dette mener vi at informasjon som framkommer på disse arenaene må tolkes og aktivt brukes til å predikere framtidig utvikling.

5.3 Relasjoner

Dette kapittelet har til hensikt å vise hvordan relasjoner påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Med relasjoner mener vi mellommenneskelige egenskaper og forhold. Kategorien er inndelt i tre mekanismer. Disse er (1) tillit, (2) profesjon og (3) initiativ. Beskrivelsen av hver enkelt mekanisme og hvilket innhold vi ilegger disse vil presenteres i innledningen til den respektive mekanismen. Tillit, initiativ og profesjon er nært tilknyttet de sosioemosjonelle samordningsmekanismene og må derfor forstås som slike mekanismer.

5.3.1 Tillit

I dette delkapittelet vil vi beskrive funn som kan bidra til å forklare hvordan tillit påvirker situasjonsforståelsen i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i møte med sammensatte trusler. Sosioemosjonelle samordningsmekanismer er individforankret og tar med det utgangspunkt i den enkeltes forståelse for andres hensikter, tanker, meninger og interaksjonsmønstre (Burrell & Morgan, 1979). Mekanismene dannes og påvirkes på bakgrunn av samhandling og samtrening mellom ulike aktører (Borch & Andreassen, 2020). Informant 5 og informant 4 illustrerer dette med følgende sitater:

[...] deltakelse på øvelser er veldig bra, sånn som at vi har faste samvirkekonferanser og sånne ting. Du møter de samme folka, diskuterer, begynner å forstå hverandres problemer sånn at du har den forståelsen før en krise inntreffer. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Vi har et nettverk som gjør at vi kan snakke sammen [...] Selv om vi aldri egentlig var forberedt på den spesifikke trusselen. [...] Så det å kjenne hverandre og ha et nettverk, det å ha kompetanse, det er det som gjør at man kan snu seg rundt å håndtere det. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Denne nettverksbyggingen og dypere forståelsen for hverandre kan sies å styrke tilliten mellom aktørene. Slik vi så i teorien tar tillit utgangspunkt i en forventning om at én eller flere aktører handler på en bestemt måte, eller avstår fra å handle på en bestemt måte (Gulbrandsen, 2007). I sammenheng med krisehåndtering kan dette overføres til å omhandle om troen på seg selv eller andres væremåte, kunnskap og kompetanse gjør dem i stand til å

mestre bestemte situasjoner, og om vedkommende er til å stole på (Borch & Andreassen, 2020). Tillit er videre sentralt for å etablere en god delingskultur (Malerud et al., 2021). Dermed er tillit også viktig for aktørenes evne til å sanse og forstå informasjon. For å se nærmere på hvordan disse affektive relasjonene skapes og hvordan tilliten styrkes kan vi se til informant 2 fra Justis- og beredskapsdepartementet:

Det viktigste er at man har et system som sier at man skal samhandle og dele informasjon som gjør at man har uformelle møter eller ikke-definerte møter [...], som i praksis betyr at når vi ser behovet for informasjonsutveksling så plukker vi opp telefonen. Vi ringes, vi prates, vi møtes, for «nå har vi en hendelse». (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informanten peker på at etablerte systemer for samhandling og informasjonsdeling bidrar til etableringen av uformelle arenaer. På den måten kan administrative samordningsmekanismer som for eksempel formelle fora, organ eller øvelser styrke etableringen av sosioemosjonelle samordningsmekanismer, herunder affektive relasjoner. Også de formelle samordningsmekanismene kan styrke etableringen av sosioemosjonelle samordningsmekanismer. Dette eksemplifiseres ved at samvirkeprinsippet, som bidrar til regelmessig møtevirkosomhet og dialog, senker terskelen for dialog på eget initiativ (Borch & Andreassen, 2020). De uformelle nettverkene og kjennskapen til hverandre får med andre ord en positiv innvirkning på informasjonsutvekslingen mellom departementene, som videre bidrar til å styrke situasjonsforståelsen.

Med bakgrunn i overnevnte er det relevant å se nærmere på hvordan Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet opplever deltakelsen på øvelser.

«Dette er min sektor og denne hendelsen er ikke relevant for oss, og derfor blir vi ikke med på det møtet eller på den øvelsen». [...] Men hvis vi snur på det, så hadde det jo vært viktig for dem. Det er noe med det å løfte blikket og å ta det ansvaret. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Gjennom sitatet antyder informanten at ikke alle utviser vilje til å delta på øvingsaktivitet og at dette derfor nedprioriteres. Manglende deltakelse på felles øvingsaktivitet har med det potensial til å påvirke tillitsforholdet mellom aktørene negativt. Informanten trekker fram

møtets eller øvelsens relevans som sentralt i vurderingen av deltakelse. Et interessant perspektiv med dette er hvorvidt aktørene kan vurdere relevans når aktiviteten er knyttet til sammensatte trusler. Med dette mener vi at sammensatte trusler og wicked problems har potensial til å utfordre følelsen av relevans fordi virkemiddelbruken treffer på tvers av sektorene og dermed utenfor det som tilsynelatende angår eget ansvarsområdet (Malerud et al., 2021). Med bakgrunn i dette er det derfor relevant å se nærmere på departementenes forståelse for hva sammensatte trusler innebærer:

Trusler som kanskje ikke er så åpenbare. Det kan være en gruppe eller en nasjon som står bak og truer staten Norge. (Informant 7, Forsvarsdepartementet)

Ulike virkemidler for å påvirke [...]. Fordekte eller åpne, sivile eller militære. Hele begrepsapparatet kokt sammen. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Virkemidler som treffer Norge, og som er under terskelen for væpnet konflikt. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

Ting som vi ikke direkte lenket til militært stridende, men som allikevel betyr noe inn i Forsvarsdepartementet. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Det eksisterer tydelige forskjeller i informantenes forståelse for hva sammensatte trusler faktisk er og hva som ilegges begrepet. Det er tilsynelatende utfordrende for informantene å definere hvorvidt sammensatte trusler bør tilskrives samfunnssikkerhet, statssikkerhet eller gråsonen imellom dem. Denne problematikken kan videre ses i lys av at det vil være enklere å spørre seg om hva sammensatte trusler ikke er, til fordel for å forsøke å definere problemet (Lönngrén & van Poeck, 2021).

Informant 8 kan tolkes til å knytte sammensatte trusler til samfunnssikkerhet, da informanten sikter til virkemidler som er under terskelen for væpnet konflikt. Informant 2 assosierer trolig sammensatte trusler til å omfatte både hendelser som truer samfunns- og statssikkerhet, da informanten trekker frem militær virkemiddelbruk, i tillegg til et bredt spekter av andre virkemidler kokt sammen (Malerud et al., 2021). Utsagnene til informantene tydeliggjør utfordringene med at det ikke eksisterer en entydig definisjon på sammensatte trusler (Lönngrén & van Poeck, 2021). Dette gjør det følgelig utfordrende å etablere en entydig forståelse for fenomenet, både internt og interdepartementalt. På bakgrunn av dette kan det trolig oppstå konflikt mellom departementenes forventninger og forståelse. Divergerende syn

på hva man står overfor og hvem som har ansvar for det påvirker dermed hva man anser som relevant og hva man velger å prioritere.

Ulikt syn på hva som er eget og andres ansvarsområde i en gitt situasjon påvirker også viljen til å dele informasjon mellom departementene.

Det hemmer samvirket at man ikke deler informasjon. Det kan av og til virke som at man ikke stoler på hverandre [...] Det kan bli litt sånn at et departement tenker at det er deres ansvar og deres område, og derfor vil de ikke at andre departement skal ta over [...] Det kan føre til at et annet departement ikke vil dele informasjon og at de heller vil sitte på det selv. (Informant 1, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informanten trekker fram to perspektiv. Det ene er, som tidligere nevnt, hvordan diffuse trusler utfordrer klare ansvarsforhold og med det hvem informasjonen deles med. Det andre er hvordan tillit, og i dette tilfellet mangelen på tillit, påvirker viljen til å dele informasjon. På bakgrunn av sitatet antydes det at departementene ikke alltid stoler på hverandre. Dette er utfordrende med tanke på at terskelen for å dele informasjon i møte med sammensatte trusler bør være lav (Malerud et al., 2021), både internt og interdepartementalt. Årsaken til manglende tillit trekkes fram av informant 4:

Når det er justis, eller andre, som har ansvaret for den (red. krisen), så betyr ikke det at jeg er trygg på at de har kapasitet til å håndtere det, eller at de får med seg om noe faktisk er sammensatte trusler. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Informanten er usikker på Justis- og beredskapsdepartementet sin evne til å både detektere og håndtere sammensatte trusler. Informanten har tilsynelatende ikke tro på at departementet er i stand til å mestre den bestemte situasjonen (Gulbrandsen, 2007). Justis- og beredskapsdepartementet påpeker viktigheten av forståelse, tillit og kjennskap til hverandres ressurser, kompetanse, organisering og kultur for å oppnå godt samvirke (Meld. St. 10 , 2016-2017). Det er uvisst hvorvidt informanten faktisk har kjennskap til departementet sine ressurser, kompetanse, organisering og kultur, og derfor ikke har tillit til evnen deres til å detektere og håndtere sammensatte trusler. Uavhengig av hva som er årsaken til manglende tillit må en kunne si at en dypere kjennskap til hverandre trolig vil kunne bidra til økt

informasjonsdeling. Informant nummer 6 belyser hvordan mistillit til Justis- og beredskapsdepartementet påvirker delingen av informasjon:

Sivile har jo ikke et like godt forhold til gradering. Det er jo en hindring. Man vil jo ikke at de skal få noe (red. informasjon) som de går rundt og snakker om [...]. Personellet hos oss er jo sikkerhetsklarert og autorisert, men jeg har jo snakket med andre som er blitt autorisert. Under autorisasjonssamtalen har det endt opp med at den som autoriserer bare snakker om rare ting. De har altså ikke hatt en ordentlig autorisasjonssamtale. De har ikke fått informasjon om hvordan de skal håndtere informasjon. Dette gjelder jo sikkert ikke alle, men jeg kan jo tenke meg hvordan det er i det sivile dersom vi i Forsvaret opplever dette. (Informant 6, Forsvarsdepartementet)

Informantens utsagn må forstås som et uttrykk for manglende tillit. Bakgrunnen for dette er at tillit også omhandler trygghet på at konfidensialitet og integritet ivaretas ifm. informasjonsdeling (Gulbrandsen, 2007). Hvis en ser tilbake til informant 1 (Justis- og beredskapsdepartementet) sitt sitat om at det «av og til kan virke som at man ikke stoler på hverandre», har informant 4 og 6 fra Forsvarsdepartementet bekreftet dette forholdet. For å oppsummere kan man se overnevnte i sammenheng med informant 2 (Justis- og beredskapsdepartementet), som påpekte at deltakelsen på møter og øvelser kan styrkes. Med dette er det grunnlag for å påstå at de sosioemosjonelle samordningsmekanismene kan styrkes som helhet. Dette vil kreve at det settes av tid og ressurser til samordning (Borge, 2022). Affektive relasjoner oppstår nemlig ikke av seg selv, men beror på proaktivitet.

For å oppsummere er det tydelig at tillitsforholdet mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet med fordel kan styrkes. Dette fordi tillit senker terskelen for utveksling av informasjon. Det vil si at motstykket, nemlig mistillit, påvirker situasjonsforståelsen negativt. For å styrke tillitsforholdet må departementene prioritere deltakelse på felles møter, øvelser og andre aktiviteter som kan styrke relasjonene mellom de ansatte i begge departementene.

5.3.2 Profesjon

Dette delkapittelet har til hensikt å vise hvordan profesjon påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Med profesjon mener vi hvordan individets personlige preferanser og yrkesutøvelse påvirker individets tanker og interaksjonsmønstre. Dette er eksempelvis særskilte karakteristikk som kommer til syne gjennom språk, kultur, yrkesmessig forståelse og ekspertise. En sentral del av profesjon handler altså om hvordan personellet i departementene påvirkes av tilegnede kunnskaper og ferdigheter innenfor en bestemt fagtradisjon. Vi ønsker å innlede med følgende sitater:

Det er jo helt grunnleggende at vi har relativt god og lik utdanning og kultur. Så den faktoren ligger der og den tar jeg nesten som implisitt at må være der. (Informant 6, Justis- og beredskapsdepartementet)

Situasjonsforståelse kommer av utdanning og kultur, og det henger sammen med hvordan man oppfatter sin egen jobb, rolle og utøvelse av jobben. [...]. Jeg tror utdanning, kultur og daglig virksomhet påvirker hvordan du oppfatter lover, regler og instruksjoner. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Informant 6 og informant 4 har en unison forståelse for at utdanning og kultur ligger til grunn for utøvelsen av egne arbeidsoppgaver, og at situasjonsforståelsen påvirkes av dette. Informantenes synspunkter bekreftes av Malerud et al. (2021). I denne teorien framheves individuelle faktorer som sentralt for enkeltindividets situasjonsforståelse. Med dette menes det at to ulike individer kan observere den samme situasjonen og samtidig tolke den ulikt (Malerud et al., 2021). Et eksempel på dette kan være en bil som stanser i nær tilknytning til en militær installasjon. Denne hendelsen kan tolkes ulikt ut ifra bakgrunn og tidligere erfaring. Et sivil fokus kan være å få kjøretøyet bort fra veien for å unngå en ulykke. Et militært fokus kan omhandle å undersøke hvorvidt hendelsen kan anses som et forsøk på informasjonsinnhenting i et etterretningsøyemed. Profesjon vil på denne måten ha en innvirkning på departementenes sansing og forståelse for hva som skjer og dermed også situasjonsforståelsen deres. Dette underbygges videre av sitatet fra informant 2:

Det operative nivået, de er jo veldig operative og gode på det, men da blir de kanskje også litt i sin egen boble i forhold til vi som er på strategisk nivå, som kanskje er opptatt av litt andre ting. Og så klarer ikke de to nivåene alltid å møtes og se verden helt likt. [...]. Det er de der vanntette skotta. Det at du ikke evner å gå ut av din egen boble og se hendelser fra en annen side eller fra en annen sektor. (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet)

Sitatet kan i stor grad knyttes til silotenkning. Med dette menes det at man tenker innenfor sitt eget avgrensede ansvarsområde og at informasjon, som ved første øyekast ikke synes å være relevant ignoreres (Malerud et al., 2021). Dette forholdet omtales i teorien som noe en bør forsøke å unngå i arbeidet med å etablere situasjonsforståelse. Et slikt ensidig fokus har nemlig potensial til å økt sannsynligheten for å gå glipp av relevant informasjon. Med silotenkning i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet er det rimelig å anta at departementene vil rette større oppmerksomhet mot eget ansvarsområdet, herunder henholdsvis statssikkerhet eller samfunnsikkerhet.

Det overnevnte er ikke nødvendigvis problematisk i seg selv. Utfordringen oppstår imidlertid når det skapes et ensidig fokus som hindrer departementene i å sanse bredt og dele informasjon utover det de selv anser som relevant. Dette fordi en trusselaktør i et sammensatt trusselscenario også kan eskalere horisontalt med økt variasjon i virkemiddelbruk. Med det kan flere hendelser som rammer innenfor samfunnsikkerhetsfeltet ha en samlet effekt som har potensial til å true statssikkerheten (Cullen & Reichborn-Kjennerud, 2017). Dermed kan departementenes manglende fokus, eksempelvis med grunnlag i profesjon, trolig ha en direkte innvirkning på evnen til å sanse at noe skjer og dermed også den samlede situasjonsforståelsen.

Et annet moment innen profesjon som kan utfordre situasjonsforståelsen er stammespråk. Med dette menes særegne ord, uttrykk og formuleringer tilhørende en bestemt profesjon. Informant 1 uttrykker følgende:

Bruk av begreper, at man ikke forstår hverandre like godt til å forstå hva man faktisk er ute etter av informasjon. (Informant 1, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informant 1 trekker frem stammespråk som en hemmende faktor for etableringen av situasjonsforståelse. Dette fordi det kan være vanskelig å forstå mottakerens informasjonsbehov, samt at informasjonen som deles kan være utfordrende å forstå for mottakeren. Dog kan det også argumenteres for at stammespråk ikke utelukkende bør anses som hemmende. Med dette mener vi at stammespråk som konsept også kan bidra til å øke presisjonen og effektiviteten i kommunikasjonsprosessen. Dette fordrer imidlertid at det et etablert et klima som legger til rette for dialog i de tilfellene der det oppstår usikkerhet omkring meningsinnholdet. Dette underbygger viktigheten av de sosioemosjonelle samordningsmekanismene.

Hittil har vi sett at profesjon kan utfordre etableringen av situasjonsforståelse. Likevel, er det også funn som indikerer at likhet i fagtradisjonene mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet til dels motvirker den negative effekten som stammespråket kan ha:

De som er vant med slik (red. krise) håndtering, har kanskje en spesiell forståelse. UD, FD, JD, SMK, de er på en måte vant med å motta samme typen informasjon.

(Informant 3, Justis- og beredskapsdepartementet)

Informant 3 antyder at Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet er vant til å kommunisere fordi de samarbeider om fagområdet beredskap og krisehåndtering til daglig. Den negative effekten stammespråket kan utgjøre motvirkes med det av likhet i profesjon og fagtradisjon. For eksempel vil trolig begge departementene ha en forståelse for hvem som bør informeres i et tilfelle der kritisk infrastruktur er truet, samt ha en forståelse for hvilke tiltak som bør iverksettes. I forlengelse av dette betyr det at nærhet i profesjon har potensial til å senke kravene til formaliserte samordningsmekanismer i form av regelstyrte prosesser for informasjonsdeling. Eksempelvis standard operasjonsprosedyrer som gir føringer for hvilke aktører som skal informeres i gitte situasjoner. Videre har relativ lik utdanning og kultur (les profesjon) potensial til å øke forståelsen for hverandres informasjonsbehov, hvilket anses som sentralt i teorien om etablering av situasjonsforståelse (Malerud et al., 2021).

Det er utfordrende å konkludere med om profesjon i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet påvirker etableringen av situasjonsforståelse positivt eller negativt. På den ene side kan relativt lik utdanning og kultur i de aktuelle departementene sies å styrke

informasjonsutvekslingen og motvirke den negative effekten stammespråk kan ha. På den annen side kan erfaringer og sterke fagtradisjoner føre til silotenkning noe som hindrer evnen til å sanse bredt og fange opp trusler i gråsonen. Med det kan man argumentere for at en sammensetning av ulike profesjoner vil bidra positivt til situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler. Dette vil vi avslutningsvis belys med et sitat fra informant 8:

Det gagnar helhetsforståelsen dersom man har vært flere steder og dersom man har sett et fagområde fra flere perspektiver. (Informant 8, Justis- og beredskapsdepartementet)

5.3.3 Initiativ

Dette delkapittelet har til hensikt å vise hvordan initiativ påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Det er i denne sammenheng viktig å presisere at funnene i hovedsak kan knyttes opp til *uoppfordret* initiativ. Med dette menes det at enkeltaktører eller grupper selvstendig utfører en handling eller iverksetter tiltak som kan sies å innlede én eller flere prosesser. Med andre ord handler uoppfordret initiativ om endring i tankesett og handlingsmønstre som ikke nødvendigvis tar utgangspunkt i lover, regler og prosedyrer, ei heller direkte ordre eller føringer. Et eksempel på dette kan være at ett departement vurderer at en hendelse ikke faller innenfor eget ansvarsområde, men likevel tar initiativ til å bidra i deteksjon og håndtering grunnet eksempelvis tilgang på ressurser. Informant 5 og 4 trekker fram Nord Stream 2 hendelsen som et slikt eksempel.

Denne hendelsen oppstod 26. september 2022 da det ble registrert en voldsom eksplosjon ved gassrørledningen Nord Stream 2, i nærheten av Bornholm. Danske og svenske styresmakter fikk ansvar for å etterforske saken og uttalte raskt at eksplosjonen trolig var knyttet til sabotasje. I kjølvannet av hendelsen ble sikkerheten rundt norsk sokkel og kraftforsyninger styrket. (NRK, 2022) Informant 5 og 4 sier følgende:

Dette med statssikkerhet versus samfunnssikkerhet kan knyttes til det som skjedde i Nordsjøen, altså Nord Stream 2. For hvem er det da som kan definere om dette er statssikkerhet eller samfunnssikkerhet? Altså, der reagerte jo Forsvaret egentlig utover det å ha en bistandsinstruks fordi at man anså det som en, altså man sorterte det innenfor statssikkerheten. (Informant 5, Forsvarsdepartementet)

Det (red. nordsjøproblematikken) er en sånn sak hvor Forsvaret sitter på mesteparten av ressursene [...] og har håndteringsmidlene, men hvor det er helt åpenbart at det er, eller, det var faktisk ikke helt åpenbart, at det er Justis da, eller olje- og energi og samferdsel som eier problemet og som da også eier løsningen av det, men hvor vi (red. Forsvaret) aktivt måtte hjelpe dem, selv om vi ikke er et typisk lederdepartement i den sammenhengen. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Informant 5 omtaler hendelsen som en statssikkerhetshendelse, mens informant 4 uttaler at det var en samfunnsikkerhetshendelse. Dette belyser utfordringene med sammensatte trusler fordi det oppstår en gråsonerområde som kan utfordre ansvarsforholdet (Malerud et al., 2021). I denne situasjonen uttaler informant 4 at Forsvarsdepartementet tok initiativ til å «hjelpe» sivil sektor med bakgrunn i den tilgangen forsvarssektoren har på ressurser. Informanten utdyper dette ytterligere:

Det er et prinsipp i Norge, det med at det alltid er et lederdepartement eller at det er noen som eier en krise, men så kan det typisk være at den etaten eller sektoren ikke har kapasitet til å ta ansvaret fullt og helt ut. Og da må vi aktivt gripe ut og vi må aktivt få til en dialog. (Informant 4, Forsvarsdepartementet)

Informanten trekker fram proaktivitet i møte med hendelser som faller utenfor eget ansvarsområde. På den måten bidrar den formaliserte samordningsmekanismen, samvirkeprinsippet, til å styrke dialogen og håndteringsevnen. Dette pekes på som sentralt i møte med sammensatte trusler, der det legges vekt på at alle aktører med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner må samle inn og dele informasjon med hverandre (DSB, 2016). På den måten styrkes evnen til å etablere situasjonsforståelse, og med det også håndteringsevnen (Malerud et al., 2021). På bakgrunn av dette er det interessant å se nærmere på om informantene vurderer at dette gjøres i tilstrekkelig grad i dag. Informant 6 uttaler følgende:

Det er ingen som har ansvaret for det (red. dele informasjon). Jeg tipper at hvis forsvarssjefen hadde sagt at Sitsen skulle lage en situasjonsoppdatering til alle departementene, så hadde vi gjort det. Men det har han ikke sagt [...] Så derfor tar man ikke det initiativet, det er jo ikke noe man bare kan gjøre på eget initiativ. (Informant 6, Forsvarsdepartementet)

Informanten har et noe divergerende syn enn det informant 4 og 5 innleder dette delkapittelet med. Med dette menes det at informanten vurderer at Forsvarsdepartementet ikke alltid tar initiativ slik det antydes i innledningen til dette delkapittelet. Informant 6 opplever tilsynelatende ikke at det er rom for å dele informasjon med mindre det formelt gis adgang til det. Det er ukjent hvor godt informanten kjenner til samvirkeprinsippet og hva informanten eventuelt iverksetter dette. Likevel kan det synes som at informanten opplever klare regelbindinger for informasjonsdeling og at det derfor ikke er ønskelig å ta initiativ utover disse rammene.

I naturlig forlengelse av det overnevnte kan en argumentere for at en styrking av de sosioemosjonelle samordningsmekanismene mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ville styrket initiativtakingen i møte med trusler som utfordrer de klare ansvarsområdene. Dette fordi mekanismene har til hensikt å bringe individene sammen slik at de utvikler en felles forståelse (Borch & Andreassen, 2020). Med det styrkes også forståelsen for hverandres informasjonsbehov (Malerud et al., 2021). Økt forståelse for hverandre bidrar til at individene selv ønsker å samordne tettere (Krackhardt & Stern, 1988). Informant 1 beskriver hvordan begrenset initiativtaking påvirker Justis- og beredskapsdepartementet:

Jeg føler at det ofte er Justis- og beredskapsdepartementet som tar kontakt med andre, og vi skulle gjerne hatt det litt andre veien også (Informant 1, Justis- og beredskapsdepartementet).

Informanten bekrefter altså at informasjonsdelingen mellom departementene med fordel kan styrkes. En årsak til dette kan være at aktørene ikke deltar på tilstrekkelige arenaer der de kan komme sammen og utvikle felles forståelse for hverandre. Informant 2 uttaler:

De må gjerne delta (red. på koordineringsarenaer), men det er opp til hver enkelt sektor om de ønsker å delta (Informant 2, Justis- og beredskapsdepartementet).

Informanten peker på en av flere arenaer for samarbeid som er tuftet på frivillig deltakelse. På den ene side kan frivillig deltakelse være positivt fordi det ikke er ønskelig at formelle samordningsmekanismer skal legge for store begrensninger på hvilke aktiviteter departementene skal delta på. En må anta at departementene på egen hånd kan gjøre gode vurderinger av hva som anses som relevant og ikke.

På den annen side vet vi at sammensatte trusler utfordrer den klare ansvarsfordelingen og med det har potensial til å utfordre departementenes vurdering av hvilke typer aktivitet som anses som relevant (Malerud et al., 2021). Derfor kan frivillig deltakelse føre til at dannelsen av de sosioemosjonelle samordningsmekanismene mellom aktørene ikke utvikles i tilstrekkelig grad. Av teorien så vi nemlig at positive affektive relasjoner ikke oppstår av seg selv, men heller dannes på bakgrunn av tidligere interaksjon og samordning, som for eksempel deltakelse på øvelser, sosiale aktiviteter og felles møteplasser (Borch & Andreassen, 2020). På denne måten styrkes forståelsen for hverandre og dermed også informasjonsdelingen (Malerud et al., 2021).

Kort oppsummert viser denne gjennomgangen at initiativ har en sentral rolle for departementenes evne til å etablere situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler. Truslene utfordrer det klare ansvarsforholdet og dermed også forståelsen for hverandres informasjonsbehov. På den ene side kan det synes som at Forsvarsdepartementet har en forståelse for at den varierende tilgangen på ressurser fører til at departementene i enkelte situasjoner må ta initiativ til å dele informasjon og håndtere hendelser som ikke naturlig faller innenfor eget ansvarsområdet. På den annen side tyder også enkelte funn på at dette ikke gjøres i tilstrekkelig grad. Uavhengig av om dette er faktum eller ei har drøftingen vist oss at uoppfordret initiativ til informasjonsdeling er svært viktig i møte med sammensatte trusler. Informasjonsdeling påvirker situasjonsforståelsen positivt for begge departement.

5.3.4 Delkonklusjon relasjoner

Relasjoner påvirker hvordan mennesker samhandler seg imellom. Funn i denne oppgaven peker mot at tillit, profesjon og initiativ alle påvirker departementenes koordinering og samordning. Drøftingen viser at manglende tillit mellom departementene øker terskelen for informasjonsdeling, som igjen kan skade situasjonsforståelsen. Når det gjelder profesjon, er

dette både en hemmende og fremmende faktor. Hemmende ved at eksempelvis språkbruk og yrkesbakgrunn kompliserer prosessen med å forstå hverandre og dermed vurderingen av hvilken informasjon som skal deles. Fremmende ved at fagbakgrunn og tidligere erfaring kan styrke sansningen, som igjen bidrar til å tolke og predikere hendelser. Når det gjelder initiativ trekkes dette fram som en positiv faktor for evnen til å etablere situasjonsforståelse. Initiativet kan imidlertid styrkes.

6.0 Oppsummering og konklusjon

I denne oppgaven har vi sett nærmere på *hvordan samordningsmekanismer påvirker situasjonsforståelsen i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i møte med sammensatte trusler*. Samtaler med informantene har avdekket at de aktuelle samordningsmekanismene kan deles inn i tre kategorier. Disse er (1) roller, ansvar og myndighet, (2) verktøy og (3) relasjoner. Kategoriene representerer og er nært beslektet de tre kategoriene av samordningsmekanismer som litteraturen framhever, nemlig henholdsvis (1) formelle-, (2) administrativt-funksjonelle- og (3) sosioemosjonelle samordningsmekanismer.

Innenfor (1) roller, ansvar og myndighet (formelle samordningsmekanismer) viser drøftingen at departementene har en overordnet forståelse for hvem som har ansvar for hendelser som truer statssikkerheten og samfunnssikkerheten, men at sammensatte trusler utfordrer denne forståelsen. Dette påvirker situasjonsforståelsen ved at departementene ikke nødvendigvis vurderer at det som foregår i egen sektor kan være relevant for en annen sektor. Ved å utvide departementenes formelle ansvarsområder til å i større grad omfatte nasjonal sikkerhet kan trolig departementenes situasjonsforståelse styrkes. Videre vurderes samvirkeprinsippet som positivt for situasjonsforståelsen. Likevel er det andre formelle samordningsmekanismer som i dag delvis begrenser situasjonsforståelsen. Sikkerhetsloven trekkes fram som ett slikt eksempel. Med dette menes det at sikkerhetsloven bør utvides til å omfatte flere aktører slik at loven faktisk styrker samordningen. På den måten kan flere settes i stand til å dele informasjon, noe som kan påvirke departementenes situasjonsforståelse positivt. Drøftingen har også vist at departementene ikke har etablerte prosedyrer for deteksjon av sammensatte trusler som helhet. Likevel er det sannsynlig at de har prosedyrer for deteksjon og håndtering av enkelthendelser som kan være en del av en sammensatt trussel. Dermed har disse prosedyrene potensiale til å styrke deteksjonsevnen og informasjonsutvekslingen mellom departementene, og med det også situasjonsforståelsen.

Innenfor (2) verktøy (administrativt-funksjonelle samordningsmekanismer) viser drøftingen at særlig digitale støtteverktøy og teknologi spiller en sentral rolle for situasjonsforståelsen i departementene. Likevel er det tydelig at departementene hverken har tilgang på tilstrekkelig med høygraderte digitale støtteverktøy eller tilstrekkelig antall sikkerhetsklarert personell til å håndtere informasjonen. Som en konsekvens av dette svekkes situasjonsforståelsen.

Ressursmangel har også potensial til å påvirke situasjonsforståelsen negativt. Dette ved at departementene ikke har ressurser til å sanse over tid, og at de dermed ikke stilles i stand til å sortere ut relevant informasjon som kan avdekke hva de står overfor. Ressursmangelen i

kombinasjon med stadig utskifting av personell påvirker etableringen av de sosioemosjonelle samordningsmekanismene som for eksempel relasjonene mellom ansatte i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Relasjoner anses som viktig for å etablere situasjonsforståelse. Drøftingen viser altså at de administrativt- funksjonelle samordningsmekanismene påvirker de sosioemosjonelle samordningsmekanismene. Dette mener vi belyser en svakhet i den eksisterende litteraturen om samordningsmekanismer, som hittil ikke synes å diskutere slike sammenhenger.

Et annet aspekt som har mulighet til å supplere den eksisterende litteraturen er funnet om metodisk tilnærming til etableringen av situasjonsforståelse. Denne oppgaven har nemlig vist at informantene relaterer evnen til å etablere situasjonsforståelse med en rekke metoder som for eksempel informasjonsdeling, utarbeidelsen av statistikk, og trussel- og risikovurderinger. Metodiske tilnærminger nevnes ikke i den eksisterende litteraturen om samordningsmekanismer, men anses likevel å styrke departementenes samordning. Metodene bidrar også til et større vidsyn noe som styrker evnen til å detektere truslene. Avslutningsvis viser drøftingen at også de etablerte formelle arenaene har en sentral rolle for departementenes situasjonsforståelse. Dette fordi arenaene legger til rette for at ansatte kan møtes, utveksle informasjon og styrke egen forståelse. Likevel er det tydelig at disse arenaene ikke bidrar positivt utelukkende ved å eksistere. Arenaene må også forvaltes og benyttes slik at informasjonen som framkommer faktisk tolkes og aktivt anvendes for å predikere framtidig utvikling.

Innenfor (3) relasjoner (sosioemosjonelle samordningsmekanismer) viser drøftingen at mekanismen tillit har en helt sentral rolle for departementenes situasjonsforståelse. Funnene indikerer imidlertid at tilliten mellom Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet kan styrkes. Manglende tillit øker nemlig terskelen for informasjonsdeling, og påvirker situasjonsforståelsen negativt. Videre har profesjon også potensiale til å utfordre situasjonsforståelsen. Dette fordi ulik språkbruk og yrkesbakgrunn i de to departementene kompliserer prosessen med å forstå hverandre. Dog kan også profesjon være en fremmede faktor. Årsaken til dette er at det eksisterer flere likheter mellom fagtradisjonene til de to departementene. Dette øker forståelsen for hverandres informasjonsbehov. Denne forståelsen er imidlertid ikke tilstrekkelig for å styrke situasjonsforståelsen alene. Oppgaven har nemlig vist at departementene også må ta større initiativ til å dele informasjon seg imellom.

Samlet viser drøftingen at samordningsmekanismene påvirker etableringen av situasjonsforståelse på flere måter. Litteraturen om formelle-, administrativt-funksjonelle, og sosioemosjonelle samordningsmekanismene gir ikke en uttømmende liste over samtlige samordningsmekanismer som kan sies å eksistere. I denne oppgaven har vi imidlertid kommet fram til at informantene trekker fram mekanismer innenfor alle de tre hovedkategoriene i litteraturen. I enkelte tilfeller er det selve mekanismen, eksempelvis samvirkeprinsippet, som bidrar til å styrke situasjonsforståelsen, mens i andre tilfeller er det fraværet av mekanismen, eksempelvis tillit, som utfordrer situasjonsforståelsen. Videre har oppgaven vist at mekanismene heller ikke bør vurderes som enkeltstående elementer, men heller ses i sammenheng. Med det mener vi at mekanismene er nært tilknyttet hverandre og både har potensial til å muliggjøre og utfordre hverandre. På bakgrunn av kompleksiteten som sammensatte trusler (wicked problems) representerer viser drøftingen at det er behov for et mangfold av mekanismer. Disse må justeres og utvikles ved behov i takt med trusselbildet. Oppsummert utfordrer sammensatte trusler det klare ansvarsforholdene mellom departementene og etablerer med det en gråsoner i overlappet mellom statssikkerheten og samfunnsikkerheten. Dette fordrer at departementene etablerer samordningsmekanismer for å styrke dialogen og evnen til å detektere det som ikke naturlig faller innenfor eget ansvarsområde. Samordningsmekanismene styrker situasjonsforståelsen i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet i møte med sammensatte trusler.

6.1 Videre forskning

Denne oppgaven har avdekket flere forhold som kan være interessante å se nærmere på i videre forskningsarbeid. Først og fremst er dette knyttet til hvordan situasjonsforståelse etableres og påvirkes i *flere* sektorer og *på tvers av* ulike nivåer. En forlengelse av dette kan være å studere hvordan det tverrsektorielle senteret NESS kan styrke evnen til å detektere truslene og bidra til en koherent situasjonsforståelse. Dette vil imidlertid trolig være mer interessant etter hvert som senteret får et større fotfeste.

En annen innfallsvinkel kan være å se nærmere på hvordan situasjonsforståelse etableres i møte med sammensatte trusler hos tilsvarende aktører internasjonalt. Da vil det være særlig relevant å se til de nordiske landene eller andre nasjoner som har et noenlunde likt styresett, verdigrunnlag og etisk utgangspunkt. Dette peker også forsvarskommisjonen på som høyst relevant (NOU 2023:14, 2023, s. 223).

Et siste interessant perspektiv kan være å se nærmere på hvilke andre faktorer som potensielt kan styrke situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler. Dette innebærer en studie av faktorer som ikke nødvendigvis kan knyttes til litteraturen om samordningsmekanismer.

Litteraturliste

- Asdal, K., & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse, en praksisorientert metode*. Cappelen Damm AS.
- Berg, B. L., & Lune, H. (2017). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Pearson Education Limited.
- Borch, O. J., & Andreassen, N. (2020). *Beredskapsorganisasjon og kriseledelse*. Fagbokforlaget.
- Borge, L. (2022). Manglende hastverk om beredskap. *Stat og styring, Vol.32, Utg.2*, ss. 2-5.
<https://doi.org/10.18261/stat.32.2.2>
- Boin, A., & 't Hart, P. (2012). Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Co-Ordination. I M. Lodge, & K. Wegrich, *Executive Politics in Times of Crisis* (ss. 179-196). Palgrave Macmillan.
https://doi.org/10.1057/9781137010261_10
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Pearson Education. <https://doi.org/10.4324/9781315242804>
- Chan, J. K., & Xiang, W.-N. (2022). Fifty years after the wicked-problems conception: its practical and theoretical impacts on planning and design. *Socio-Ecological Practice Research*, ss. 1-6. <https://doi.org/10.1007/s42532-022-00106-w>
- Cullen, P. (2018). *Hybrid threats as a new "wicked problem" for early warning*. Hybrid CoE. <https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2020/07/Strategic-Analysis-2018-8-Cullen.pdf>
- Cullen, P. J., & Reichborn-Kjennerud, E. (2017). MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Understanding Hybrid Warfare. *MCDC*.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf
- Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Science, Vol. 14, No. 4*, B141-B142.
- Dalland, O. (2015). *Metode og oppgaveskriving*. Gyldendal Norsk Forlag AS.

- Direktoratet for forvaltning og IKT. (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Direktoratet for forvaltning og IKT. <https://dfo.no/rapporter/mot-alle-odds-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning>
- DSB. (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner*. DSB.
- Endsley, M. (1995). Toward a Theory of Situation Awareness in Dynamic Systems. *Human Factors The Journal of the Human Factors and Ergonomics Society*, ss. 32-64. <https://doi.org/10.1518/001872095779049543>
- Endsley, M. (2000). Theoretical underpinnings of situational awareness: A critical review. I M. Endsley, & D. Garland, *Situation Awareness Analysis and Measurement* (ss. 17-23). CRC Press.
- Endsley, M., & Conners, E. (2008). Situation awareness: State of the art. *2008 IEEE Power and Energy Society General Meeting*, ss. 1-4. <https://doi.org/10.1109/PES.2008.4596937>
- Endsley, M. (2012). Situational Awareness. I G. Salvendy, *Handbook of Human Factors and Ergonomics, Vol 4th ed.* (ss. 553-565). Wiley. <https://doi.org/10.1002/9781118131350.ch44>
- Etterretningstjenesten. (2023). *Fokus 2023*. Etterretningstjenesten. <https://www.etterretningstjenesten.no/publikasjoner/fokus>
- Faraj, S., & Xiao, Y. (2006). Coordination in Fast-response organizations. *Management science*, ss. 1155-1169. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1060.0526>
- FFI. (2023). *Forsvarsanalysen 2023*. Forsvarets forskningsinstitutt. <https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/forsvarsanalysen-2023>
- Fimreite, A., Lango, P., Lægroid, P., & Rykkja, L. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget.
- Forsvarsdepartementet & Justis- og beredskapsdepartementet. (2018). *Støtte og samarbeid*. Forsvarsdepartementet; Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/fd/veiledninger_brosjyrer/2018/stotte-og-samarbeid/id2605017/

- Glaser, B., & Anselm, S. (1967). *The discovery of grounded theory; Strategies for qualitative research*. Aldine.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen, T. (2007). Elite integration and institutional trust in Norway. *Comparative sociology* 6, 190-214.
- Hu, Q., & Kapucu, N. (2016). Information communication technology utilization for effective emergency management networks. *Public Management Review*, ss. 323-348.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2014.969762>
- Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste. (2021). *Instruks om samarbeidet mellom Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste*.
<https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2006-10-13-1151>
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? 3. utg.* Cappelen damm akademisk.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2020). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (Vol. 4.utgave). Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt forlag AS.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2019). *Veileder til samfunns sikkerhetsinstruksen*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-til-samfunnssikkerhetsinstruksen/id2666864/?ch=1>
- Krackhardt, D., & Stern, R. (1988). Informal Networks and Organizational Crises: An Experimental Simulation. *Social Psychology Quarterly*. Vol.51. No.2, ss. 123-140.
<https://doi.org/10.2307/2786835>
- Kristiansen, E., Magnussen, L., & Carlström, E. (2017). *Samvirke: en lærebok i beredskap*. Universitetsforlaget.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademiske.
- Langdridge, D. (2006). *Psykologisk forskningsmetode. En innføring i kvalitativ og kvantitativ tilnærming*. Tapir Akademiske Forlag.

- Lönngrén, J., & van Poeck, K. (2021). Wicked problems: a mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 481-502.
<https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1859415>
- Malerud, S., Hennem, A. C., & Toverød, N. (2021). *Situasjonsforståelse ved sammensatte trusler - et konseptgrunnlag*. Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI).
<https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/situasjonsforstaelse-ved-sammensatte-trusler-et-konseptgrunnlag>
- Martinsen, L. (2021). *Store norske leksikon*. <https://snl.no/hybrid>
- Meld. St. 10 . (2016-2017). *Risiko i et trygt samfunn - samfunnsikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet. *forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/?ch=3>
- Meld. St. 5. (2020-2021). *Samfunnsikkerhet i en usikker verden*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/?ch=1>
- Meld. St. 10. (2021-2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20212022/id2908167/?ch=1>
- Meld. St. 9. (2022-2023). *Nasjonal kontroll og digital motstandskraft for å ivareta nasjonal sikkerhet: Så åpent som mulig, så sikkert som nødvendig*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20222023/id2950130/?ch=1>
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice Hall.
- Monaghan, S., & Cullen, P. W. (2019). *MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare*. A Multinational Capability Development Campaign project.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachme nt_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf
- Monaghan, S. (2019). Countering Hybrid Warfare: So What for the Future Joint Force? *Prism*, Vol.8, ss. 82-99.

https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/prism/prism_8-2/PRISM_8-2_Monaghan.pdf

- Mumford, A. (2020). Understanding hybrid warfare. *Cambridge Review of International Affairs*, ss. 824-827. <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1837737>
- Murray, W., & Mansoor, P. R. (2012). *Hybrid Warfare: Fighting Complex Opponents from the Ancient World to the Present*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139199254>
- NESH. (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for*. De nasjonale forskningsetiske komiteene. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- NOU 2023:14. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021 Forsvar for fred og frihet*. Norges offentlige utredninger. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-14/id2974821/?ch=1>
- NRK. (2022). Hentet fra Gassrørledningen Nord Stream: <https://www.nrk.no/nyheter/gassrorledningen-nord-stream-1.13828304>
- NSM. (2023). *Risiko 2023*. NSM. <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/rapporter/risiko-2023>
- NSM. (2023). *Sikkerhetsloven og forskrifter*. Hentet fra NSM.no: <https://nsm.no/regelverk-og-hjelp/sikkerhetsloven-og-forskrifter/>
- Okhuysen, G., & Bechky, B. (2009). Coordination in organizations: An Integrative Perspective. *The Academy of Management Annals*, Vol.3, No.1, ss. 463-502. <https://doi.org/10.1080/19416520903047533>
- Peters, G., & Tarpey, M. (2019). Altmetric Listen Articles Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. *Policy and Society*, 218-236. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1626595>
- Politidirektoratet. (2020). *Etterretningsdoktrinen for politiet*. Politidirektoratet. <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/etterretningsdoktrine.pdf>
- Postholm, M. (2005). *Kvalitativ metode : en innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier*. Universitetsforlaget.

- PST. (2023). *Nasjonal trusselvurdering 2023*. PST. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/ntv-2023/>
- Prop. 14 S. (2020-2021). *Evne til forsvar – vilje til beredskap – Langtidsplan for forsvarssektoren*. Forsvarsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-14-s-20202021/id2770783/?ch=1>
- Regjeringen. (2022a). *Statsministerens redegjørelse for Stortinget om krigen i Ukraina og den sikkerhetspolitiske situasjonen*. Hentet fra Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-redegjorelse-for-stortinget-om-krigen-i-ukraina-og-den-sikkerhetspolitiske-situasjonen/id2939900/>
- Regjeringen. (2022b). *Forsterket innsats mot sammensatte trusler*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forsterket-innsats-mot-sammensatte-trusler/id2949146/>
- Regjeringen. (2022c). *Om r-konferanser*. Statsministerens kontor. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-rkonf/id2470121/?ch=1>
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Samfunnssikkerhetsinstruksen. (2017). *Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet*. https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2017-09-01-1349/KAPITTEL_3
- Sikkerhetsloven. (2022). *Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5
- Spradley, J. (1979). *The Ethnographic Interview*. Holt Rinehart & Winston.
- Tangen, Ø., & Vika, K. (2015). *Forsvarets bistand til politiet i fredstid*. Forsvarets Forskningsinstitutt. <https://ffi-publikasjoner.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12242/1137/15-01438.pdf>
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget.

- Thompson, J. (2003). *Organizations in Action - Social Science Bases of Administrative Theory*. Transaction Publishers.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendahl Akademisk.
- Turnbull, N., & Hoppe, R. (2019). Problematizing 'wickedness': a critique of the wicked problems concept, from philosophy to practice. *Policy and Society*, 315-337.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488796>
- Wedervang, H., & Bindoff, F. (2022). Anvendt metode - prosjektskisse. *Anvendt metode - prosjektskisse*. Nord universitet
- Aadland, E. (2011). *Og eg ser på deg - vitenskapsteori i helse- og sosialfag*. Universitetsforlaget.
- Aasland, T., & Braut, G. (2018). Ressursene som finner hverandre. *Heimen vol.55, utg.2*, ss. 178-197. <https://doi.org/10.18261/issn.1894-3195-2018-02-06>

[Tilbake til forsiden](#)

Oppgavens vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide

Innledning

Introduksjon av intervjuere

Introdusere oss; Finn Bindoff, Henriette S. Wedervang og Katarina A. Løsåmoen (studenter)

Informasjon om prosjektet

Forskningsprosjektet omhandler hvordan samordningsmekanismer påvirker situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet, og vi er interessert i *dine betraktninger* knyttet dette.

Problemstilling

Forskningsprosjektet har til hensikt å besvare følgende problemstilling:

Hvordan påvirker samordningsmekanismer situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler i Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet?

Informasjon

Metode

Intervjuet er utformet som et dybdeintervju, en metode som er basert på fenomenologiske perspektiver der vi som forskere søker å forstå dine opplevelser som informant, samt hvordan du reflekterer over disse. Intervjuet kan foregå visuelt med bilde og lyd, eller ved fysisk oppmøte.

Dokumentasjon

Masteroppgaven er meldt inn- og godkjent av Sikt Personverntjenester (tidligere NSD - Norsk senter for forskningsdata og Forsvarets høgskole sin forskningsnemnd (FHS)). Intervjuet vil dokumenteres ved bruk av lydopptak. Opptakene vil lagres og behandles etter retningslinjer utstedt av Sikt, datatilsynet og de nasjonale forskningsetiske komiteene (FEK). Samtlige lydopptak vil slettes etter at prosjektet er avsluttet. Dersom ønskelig vil vi framsende en ferdig utgave av oppgaven til deg.

Anonymitet og samtykke

Som informant velger du selv om du ønsker å avgi samtykke til at vi deler opplysninger om deg som kan knyttes til arbeidsstedet ditt.

Du har når som helst mulighet til å trekke deg fra intervjuet, og således trekke tilbake samtykke, uten å oppgi noen årsak til dette.

Rammefaktorer for gjennomføring

Det er satt av 60 minutter til intervjuet.

Innledendespørsmål, oppvarming

Vil du fortelle litt om deg selv og bakgrunnen din?

- Hvilke oppgaver er knyttet til din stilling/rolle?

Nøkkelspørsmål

Tema	Tematiske spørsmål	Oppfølgingsspørsmål (stikkord)
Generelt, Situasjonsforståelse	<ul style="list-style-type: none"> • Kan du forklare hva du legger i begrepet (god) situasjonsforståelse? 	
Generelt, Sammensatte trusler	<ul style="list-style-type: none"> • Kan du forklare hva du legger i begrepet sammensatte trusler? 	<ul style="list-style-type: none"> • (kort) Hvordan forstår du departementets rolle i håndteringen av sammensatte trusler?
Situasjonsforståelse	<ul style="list-style-type: none"> • Hvem definerer at virksomheten står overfor en sammensatt trussel? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan foregår denne prosessen?
	<ul style="list-style-type: none"> • Hva gjør deres virksomhet for å etablere situasjonsforståelse (i møte med sammensatte trusler)? 	<ul style="list-style-type: none"> • Hva gjør deres virksomhet for å bidra til situasjonsforståelse i samarbeidende departement? (FD/JD)
	<ul style="list-style-type: none"> • Hva anser du som den viktigste faktoren som påvirker 	

	situasjonsforståelsen internt i departementet?	
Samordning	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke andre aktører samordner dere med for å skaffe situasjonsforståelse? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvis ja, hvem?
	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke verktøy bruker dere for å samordne med FD/JD? 	<ul style="list-style-type: none"> Hva kan gjøres for å styrke/ forbedre denne samordningen?
	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke faktorer påvirker samordning med andre aktører? 	
Prinsippene for beredskap	<ul style="list-style-type: none"> Kan du (kort) si noe om hvordan du synes at virksomheten etterlever de nasjonale prinsippene for krisehåndtering? 	<ul style="list-style-type: none"> Er det noe du ønsker å trekke frem som din virksomhet kunne gjort annerledes for å styrke situasjonsforståelsen i møte med sammensatte trusler?
	<ul style="list-style-type: none"> Kan du si noe om hvordan beredskapsprinsippene påvirker departementets evne til å etablere god situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler? 	<ul style="list-style-type: none"> Opplever du at prinsippene for beredskapsarbeid kan etterleves samtidig? Har du noen positive eller negative eksempler du kan trekke frem når det gjelder samordning og organisering?

Oppsummering

Oppsummeringen av intervjuet, oppklarende spørsmål og kontroll av informantens intensjon/meningsinnhold. Informanten gis mulighet til å legge til relevant informasjon.

Informanten takkes for sin deltakelse i forskningsprosjektet, og administrative retningslinjer, samt kontaktinformasjon repeteres.

Vedlegg 2: Godkjenning av SIKT-personverntjenester

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

21/04/2023, 12:30



[Meldeskjema](#) / [Sammensatte trusler i en krisetid. Nasjonal situasjonsforståelse og i...](#) / Vurdering

Vurdering av behandling av personopplysninger

Referansenummer
317200

Vurderingstype
Automatisk ?

Dato
09.12.2022

Prosjekttittel

Sammensatte trusler i en krisetid. Nasjonal situasjonsforståelse og interdepartementale koordineringsutfordringer.

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Handelshøgskolen / Marked, organisasjon og ledelse

Prosjektansvarlig

Odd Jarl Borch

Student

Finn Bindoff

Prosjektperiode

12.12.2022 - 25.05.2023

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Lovlig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene er lovlig så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det lovlige grunnlaget gjelder til 25.08.2023.

[Meldeskjema](#)

Vedlegg 3: Godkjenning av Forsvarets Høgskole (FHS)



FORSVARET
Forsvarets høgskole

1 av 2

Vår saksbehandler Audun Benjamin Bengtson, aubengtson@mil.no +47 FHS/FAGSTAB/SEK FOU ADM	Vår dato 2023-03-06	Vår referanse 2023/010401-002/FORSVARET/ 919
	Tidligere dato	Tidligere referanse

Til
Finn Patrick Bindoff
.
..

Kopi til
FST/O DIV/J3/Gjert Lage Dyndal

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høgskole (FHS) har mottatt din søknad av 10. januar 2023 om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal innhentes data til er en masteroppgave, og følgende problemstillinger er oppgitt: «Hvordan etableres situasjonsforståelse i møte med sammensatte trusler mellom FD og JD?». Det skal gjennomføres intervju med avdelingsledere og operatører i FD/FST/SITSEN og tillatelse er innhentet ved Gjert Lage Dyndal (FST)

2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018. I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som har myndighet til å behandle søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2. Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 24. mai 2023.

4 Vilkår for tillatelsen

Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven. Sluttmelding sendes til fhs.datautlevering@mil.no

Postadresse Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Besøksadresse Oslo mil/Akershus 0015 OSLO Norge	Sivil telefon/telefaks / Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	Epost/ Internett postmottak@mil.no www.forsvaret.no Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA	Vedlegg
----------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------

Sven Gabriel Holtmark

Leder forskningsnemnda

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.