

Krisehåndtering etter terrorangrepene 22. juli 2011

*En casestudie av Forsvarets rolle i norsk
krisehåndtering*

Bendik Stolpestad



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

14.05.2015

**Kriسهåndtering etter terrorangrepene 22.
juli 2011 – En casestudie av Forsvarets rolle
i norsk kriسهåndtering**

Bendik Stolpestad

© Bendik Stolpestad

2015

«Krisehandtering etter terrorangrepene 22. juli 2011 – En casestudie av Forsvarets rolle i norsk krisehandtering»

Bendik Stolpestad

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

Sammendrag

Etter terrorangrepene 22. juli 2011 i regjeringskvartalet og på Utøya, har man sett en mer involverende rolle fra Forsvarets side i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser. Forsvaret «eier» i dag en større del av krisen enn for få år siden. Dette betyr ikke at de konstitusjonelle ansvarsforholdene har endret seg, men det betyr at Forsvaret besitter mye av de kapasitetene som gjør seg gjeldende ved terrorhendelser i Norge, og at disse kapasitetene som regel alltid vil bli tatt i bruk. Politiet ber oftere om bistand fra Forsvaret, og Forsvaret ønsker å bli involvert på et tidligere tidspunkt i prosessen, for å kunne yte så effektiv bistand som mulig til sivile myndigheter. Selv om terrorhendelser defineres som kriminalitet av norske myndigheter, beveger slike kriser seg i en gråson mellom politiets og Forsvarets ansvarsområder. Hva skyldes Forsvarets mer involverende rolle i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser?

Min første hypotese er at Forsvarets endrede rolle i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser skyldes interne faktorer. Effektiv ressursbruk, skiftende og motstridende mål og forventninger, samt organisasjonskultur, er forhold som analyseres. Min andre hypotese er at den mer involverende rollen til Forsvaret skyldes eksterne faktorer. Har man sett en sikkerhetisering av terrorisme som problemområde i Norge? Er dagens mer alvorlige trusselbilde den drivende faktoren som kan forklare Forsvarets økte rolle?

Jeg har gjennomført fem kvalitative dybdeintervjuer av personer som arbeider innen samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. Fra terrorangrepene 22. juli 2011 til terrortrusselen i juli 2014 har man sett en økende grad av sikkerhetisering av terrorisme, i den forstand at norske myndigheter tar i bruk sterke og/eller ekstraordinære virkemidler i håndteringen av problemområdet. Det skal mindre til før man trekker på Forsvarets beredskapsressursene, samtidig som øvelser baserer seg på at Forsvaret skal yte bistand til sivile myndigheter. Selv om interne forhold til en viss grad kan forklare Forsvarets økte rolle, ville det ikke vært nødvendig med denne økte rollen hvis ikke det var for et mer alvorlig trusselbilde. Jeg finner altså at Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering har økt i betydelig grad, og skyldes først og fremst eksterne forhold. Disse funnene samsvarer også med tilsvarende internasjonal forskning om Storbritannia, som har en ganske lik organisering av politi og forsvar under kriser som det vi har i Norge.

Forord

En stor takk rettes til alle mine informanter. Det har vært veldig interessant å møte og intervju personer som jobber med samfunnsikkerhet, krisehåndtering og beredskap til daglig. Dere er svært kunnskapsrike mennesker, og jeg lærte noe nytt av dere alle. Jeg er veldig takknemlig for at dere tok dere tid til å ta i mot meg og hjelpe meg i arbeidet med masteroppgaven min. Det var veldig gøy å besøke de forskjellige arbeidsplassene og få et innblikk i det daglige arbeidet knyttet til dette området.

Jeg vil også rette en stor takk til min veileder, Janne Haaland Matlary. Uten dine gode og konstruktive råd og tilbakemeldinger, ville arbeidet med masteroppgaven blitt betydelig vanskeligere. Takk for at du har bidratt til at prosessen har holdt en stø kurs, samt vært tilgjengelig når det har vært behov.

Til slutt vil jeg takke mamma og pappa som har hjulpet meg gjennom hele studieløpet.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er utelukkende mitt eget ansvar.

Bendik Stolpestad

Antall ord: 31 748

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Problemstilling og hypoteser	4
1.2	Krisebegrepet	5
1.3	Lederdepartement	6
1.4	Samhandling og samvirke	7
1.5	Terrorisme og væpnet angrep	8
1.6	Andre land	9
1.6.1	Storbritannia	10
1.7	Videre disposisjon i oppgaven.....	12
2	Metode og data	13
2.1	Casestudie	13
2.2	Studieobjektet	14
2.3	Datagrunnlag	14
2.4	Intervjuobjektene og utvalgsmetode.....	15
2.5	Utvalgsskjevhet - informanter	17
2.6	Gjennomføring av intervjuene.....	17
2.7	Reliabilitet og validitet	19
3	Teori og litteratur	21
3.1	Litteratur	21
3.2	Teori.....	23
3.2.1	Organisasjonsteori for offentlig sektor.....	24
3.2.2	Det instrumentelle perspektivet.....	27
3.2.3	Kulturperspektivet.....	30
3.2.4	Sikkerhetiseringsteori.....	32
4	Empiri.....	35
4.1	Terrorangrepene 22. juli 2011	35
4.1.1	Regjeringkvartalet og Utøya.....	35
4.1.2	Krisehåndteringen 22. juli 2011	38
4.1.3	Bistand fra Forsvaret	39
4.2	Terrortrusselen mot Norge i juli 2014	41
4.2.1	Bistand fra Forsvaret	42

5	Analyse.....	44
5.1	Påstand.....	44
5.2	Hypotese 1 og organisasjonsteori.....	48
5.2.1	Effektiv ressursbruk og samhandling.....	48
5.2.2	Det instrumentelle perspektivet.....	54
5.2.3	Kulturperspektivet.....	57
5.3	Hypotese 2 og sikkerhetiseringsteori.....	60
5.3.1	Sikkerhetiseringsprosessen.....	63
5.3.2	Trusselbildet – den drivende faktoren.....	69
6	Avslutning og konklusjon	73
6.1	Utfordringer ved Forsvarets bistand.....	73
6.2	En mer optimal måte å organisere på?.....	76
6.3	Konklusjon.....	78
6.4	Studiens bidrag og tre nødvendige tiltak	82
	Litteraturliste	84
	Vedlegg	91
	Vedlegg 1: Intervjuguide 1	
	Vedlegg 2: Intervjuguide 2	
	Oversikt over tabeller	
	Tabell 3.0 Thompsons typologi over en organisasjons omgivelser	29

1 Introduksjon

Norge har blitt rammet av flere alvorlige hendelser de siste årene, som for eksempel naturkatastrofer og større ulykker, men også menneskeskapte intenderte kriser som terrorhandlinger. Terrorangrepene på Utøya og i regjeringskvartalet 22. juli 2011 og terrortrusselen i slutten av juli 2014 er blant de to alvorligste krisene hittil, som for alvor satte norske myndigheters beredskap og krisehåndteringsevne på prøve. Disse to hendelsene er de eneste terrorhendelsene Norge hittil har opplevd, og jeg vil ta utgangspunkt i disse når jeg skal besvare problemstillingen min. I St. meld. 29 *Samfunnssikkerhet* (2011-2012: 40-41) står det at «det er en utfordring for arbeidet med forebygging, beredskapsforberedelser og ved krisehåndtering at hendelser kan ramme tverrsektorielt, og at det er krevende å holde oversikt over avhengigheter og sammenhenger mellom ulike funksjoner». Norske myndigheter var ikke godt nok forberedt på terrorangrepene 22. juli 2011. NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* konkluderer med at viktige deler av myndighetenes beredskap og evne til krisehåndtering ikke var god nok. Samhandlingen mellom Forsvaret og politiet er et av forholdene som blir nevnt. Kommisjonen spør om politiet ikke burde tatt i bruk bistandsinstruksen på et tidligere tidspunkt, og om Forsvaret ikke burde hatt større ressurser tilgjengelig for støtte til politiet (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 245-246).

Under en pressekonferanse 24. juli 2014 varslet Politiets sikkerhetstjeneste (PST) at det forelå en konkret terrortrussel mot Norge. Dagen etter sendte Politidirektoratet en bistandsanmodning til Forsvaret. Ifølge NRK gjaldt denne bistandsanmodningen bruk av Heimevernets styrker (HV), Forsvarets spesialkommando (FSK), Marinejegerkommandoen (MJK) og Hans Majestets Kongens Garde (HMKG) (Solheim, Senel og Ighoubah, 2014). Politiet anmodet også om helikoptre. Alle kapasitetene politiet anmodet ble godkjent. Under denne hendelsen kan det virke som Forsvaret ble involvert i omfattende grad på et tidlig tidspunkt.

I følge *Instruks om Forsvarets bistand til politiet* av 2012 (bistandsinstruksen) § 1. er formålet med bistandsinstruksen å «fastsette bestemmelser om Forsvarets bistand til politiet og gi aktuelle sjefer i Forsvaret og i politiet retningslinjer for prosedyrer, samhandling og anmodning om bistand». Bistandsinstruksens § 5 annet punktum sier at politiets egne personell- og/eller materiellmessige ressurser skal normalt «være uttømt eller funnet utilstrekkelige for å løse oppdraget» for at politiet skal kunne be Forsvaret om bistand. Det ble

i 2013 bestemt at alle politidistrikter skal ha spesialtrente politimannskaper for skarpe oppdrag, en utrykningsenhet (UEH), på jobb døgnet rundt. En undersøkelse viser at kun fire av 27 politidistrikter hadde en UEH på plass til enhver tid året etter (Mortvedt, 2014). Man kan dermed spørre seg hvor mye (eller hvor lite) som skal til for at politiets ressurser skal være uttømt eller funnet utilstrekkelige for å håndtere en alvorlig hendelse. St.meld. nr. 21 *Terrorberedskap* (2012-2013: 8) sier at virkemidlene som blir tatt i bruk i forbindelse med håndtering av terrorisme «må stå i forhold til trusselbildet».

Samfunnssikkerhet blir definert som det «å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktig infrastruktur mot angrep og skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser ikke er truet» (St.meld. nr. 37, 2004-2005: 50). I denne definisjonen utelates tradisjonelle militære trusler, mens terrorisme blir inkludert. Det norske samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet er basert på fire prinsipper: *Ansvarsprinsippet*, *likhetsprinsippet*, *nærhetsprinsippet* og *samvirkeprinsippet* (St.meld.nr.22 *Samfunnssikkerhet*, 2007-2008: 39). Ansvarsprinsippet betyr at den myndighet, etat eller virksomhet som har det daglige ansvaret for et område, også har ansvaret for den utøvende tjeneste ved kriser. Likhetsprinsippet vil si at under kriser skal den organisasjon man opererer med være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig. Dette er en utdyping av ansvarsprinsippet. Nærhetsprinsippet betyr rett og slett at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, altså det nivået som har størst nærhet til krisen. Dette prinsippet gjelder imidlertid ikke ved sikkerhetspolitiske kriser mellom Norge og én eller flere stater. Samvirkeprinsippet innebærer at myndighet, etat eller virksomhet har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samhandling med relevante aktører når det gjelder forebygging, beredskap og krisehåndtering (St.meld. nr.22 *Samfunnssikkerhet*, 2007-2008: 40). At den nåværende organiseringen av offentlige etater knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap svikter under kriser så man senest i desember 2014 da Aftenposten skrev at falske basestasjoner var utplassert i Oslo sentrum, nær sentrale makt- og finansinstitusjoner (Hansen, 2015). Eldbjørg Løwer, leder av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings- overvåknings- og sikkerhetstjeneste (EOS), uttalte at hun ikke har registrert noen som har tatt ansvaret for å forhindre denne overvåkingen (Madsen, 2014). Statssekretær i Justis- og beredskapsdepartementet, Hans Røsjorde (Frp), uttalte at «her er det mange som har aksjer i arbeidet med den type saker», før han antydte at både PST, Oslo politidistrikt, Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Post- og teletilsynet er involvert i saken. Det er «samvirket mellom alle disse som er med på å gi resultater», uttalte han (Madsen, 2014). Det er uklart hvilke resultater han snakket om da han etterpå konkluderte

med at «ingen har oppfattet at de hadde noe ansvar for å hindre overvåkingen. Derfor har heller ingen søkt i området rundt regjeringsbygg og storting» (Madsen, 2014). PST har først ansvar dersom det er fremmede makter som står bak. Altså må noen først etterforske saken før det er klart hvilken etat som har ansvaret. Dette dilemmaet viser tydelig at dagens organisering ikke står seg i kriser. Nå har imidlertid PST konkludert med at det mest sannsynlig ikke var falske basestasjoner utplassert i Oslo, men dette kunne man allikevel ikke vite da Aftenposten publiserte sine funn (Skille, Bye, m.fl., 2015). Etter at justisminister Anders Anundsen (Frp) redegjorde for overvåkingssaken i Stortinget, etterlyste flere sentrale politikere et tydeligere ansvarsforhold i de sakene som ligger i gråsonene mellom ulike etater (Slettholm, Tjernshaugen og Glomnes, 2015). Håndtering av terrorhendelser tilhører i stor grad denne gråsonen.

Grunnlaget for min oppgave er det weberske utgangspunktet om at politiet er ansvarlig innenlands og Forsvaret er ansvarlig utenlands. Rollefordelingen er i følge dette prinsippet klar. «Politiet har ansvar for å håndtere «indre» trusler, først og fremst kriminalitet, mens Forsvaret skal ta seg av «ytre» fiender. De to etater er utrustet, organisert og bemannet med disse primæroppgavene for øye» (Bjerga og Håkenstad, 2013: 55-56). I følge Lov om politiet av 1995 (politiloven) § 2 punkt 3, skal politiet «avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold». Hovedregelen er at politiet har ansvaret for å håndtere terrorhendelser i Norge. Allikevel er ikke rollefordelingen så enkel. Det finnes som sagt en gråsone, spesielt ved terrorhendelser. Noen avdelinger i Forsvaret øver på politilignende oppdrag knyttet til terrorbekjempelse, og dette har skapt frustrasjon hos enkelte (Espenes, 2010: 291). Terrorisme er grenseoverskridende og utfordrer dermed rollefordelingen mellom politiet og Forsvaret (Bjerga og Håkenstad, 2013: 56).

I en sikkerhetspolitisk krisesituasjon kan imidlertid (trusler om) anslag hvor ulike typer aktører direkte eller indirekte kan stå bak, skape usikkerhet om man står overfor en kriminell handling eller anslag av militær karakter. (Innst. S. Nr. 9 – 2002-2003: 26).

Hvordan norske myndigheter definerer terrorisme har stor betydning for hvilke myndigheter som har ansvaret for håndteringen.

1.1 Problemstilling og hypoteser

Min problemstilling er som følger: *I hvilken grad har det skjedd en endring i Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering de siste årene?*

Det er viktig å presisere at jeg kun vil se på krisehåndteringen knyttet til terrorhendelser i Norge. Min påstand er at man i løpet av de siste årene, fra terrorangrepene 22. juli 2011 til terrortrusselen i juli 2014, kan spore en endring i håndteringen av, og *eierskapet* til, terrorhendelser i Norge. Altså at Forsvaret i dag er involvert i større grad enn de var før 22. juli 2011. Hvis dette stemmer, hvorfor er det slik?

Min første hypotese er at endringene skyldes *interne* forhold. Det kan ligge stor prestisje i god håndtering av kriser. Politiet vil ikke feile i håndteringen, samtidig som Forsvaret stadig øver på politilignende oppgaver. Foregår det en «revirkamp» mellom politiet og Forsvaret? Finnes det andre organisatoriske forhold som kan forklare rollefordelingen mellom politi og forsvar? Jeg vil bruke *det instrumentelle perspektivet* og *det kulturelle perspektivet* for å teste denne hypotesen.

Min andre hypotese er at endringene skyldes *eksterne* forhold. Norges deltagelse i Midtøsten, Libya og Afghanistan, samt at Norge er medlem av NATO (North Atlantic Treaty Organization) har bidratt til økt fare for terrorangrep på norsk jord. I tillegg representerer hjemvendte fremmedkrigere en betydelig trussel. Norge forbereder i disse dager et militært bidrag i kampen mot ISIL (Den islamske staten Irak og Levanten). Har man sett en sikkerhetisering av terrorisme de siste årene? Tar norske myndigheter i bruk sterke og/eller ekstraordinære virkemidler i krisehåndteringen? Har terrorisme blitt løftet opp på et høyere sikkerhetspolitisk plan de siste årene? Fører et mer alvorlig trusselbilde til en større rolle for Forsvaret i nasjonal krisehåndtering knyttet til terrorhendelser?

Forsvarets bistand til politiet under kriser er et kontroversielt og omdiskutert tema. På 1930-tallet hadde man flere hendelser hvor militære styrker ble satt inn mot norske borgere, blant annet under Menstadslaget i 1931, hvor et gardekompani ble satt inn mot demonstrerende arbeidere. I tillegg ble fire marinefartøy dirigert opp elven til Menstad i Skien (Store norske leksikon, 2015). Problemstillingen om hvorvidt militært personell skal benyttes i nasjonale kriser er altså ikke ny. I E-tjenestens (Forsvarets etterretningstjeneste) årlige trusselvurdering (*Fokus*, 2015) blir det fremhevet at terrortrusselen mot Norge vil øke. Per i dag er det større sannsynlighet for at det vil skje et (forsøk på) terrorangrep mot Norge og/eller norske

interesser, enn at det ikke vil det. Det samme blir poengtert i PSTs åpne trusselvurdering (*Åpen trusselvurdering*, 2015). I løpet av arbeidet med denne masteroppgaven har blant annet Canada, Belgia, Frankrike og Danmark, opplevd brutale terrorangrep. Senest 5. mai 2015 kom det ubekreftede meldinger fra ISILs offisielle radiostasjon, og fra uavhengige observatørgrupper, om at ISIL-sympatisører stod bak angrepet på karikaturutstillingen i Garland, Texas, hvor to gjerningsmenn ble skutt og drept (Aftenposten, 2015). Å tro at slike terrorangrep ikke vil skje i Norge, vil være naivt. På bakgrunn av dette mener jeg at organiseringen av samfunnssikkerhet og beredskap bare vil bli mer relevant i årene som kommer. I tillegg mener jeg at Forsvarets bistand til politiet vil være et aktuelt tema også i fremtiden. Jeg håper denne oppgaven vil være et godt bidrag til debatten og føre til videre diskusjon.

1.2 Krisebegrepet

I følge Heier og Kjølberg er begrepet *krise* et vanskelig begrep, fordi det mangler en felles og entydig beskrivelse av hva som legges i fenomenet. Allikevel kan man trekke fram noen kjennetegn. En krise kan forstås som noe uavklart og uønsket. Ved vellykket krisehåndtering kan krisen gå over. Ved dårlig krisehåndtering kan situasjonen eskalere til det verre (Heier og Kjølberg, 2013: 13). En krise er en situasjon karakterisert av tre forhold. For det første har man en følelse at sentrale verdier er truet. For det andre er det et behov for rask handling og en følelse av at noe må gjøres. Til slutt er det en følelse av usikkerhet. Mangel på informasjon, spesielt i innledningsfasen, kjennetegner en krise. Dette fører til usikkerhet rundt hvilke midler som bør benyttes (Kjølberg, 2013: 21-22). Begrepet krisehåndtering er forholdsvis nytt og stammer fra det engelske begrepet *crisis management*, som ble introdusert i sikkerhetspolitikken på begynnelsen av 1960-tallet (Skogan, 2009:7). På denne tiden ble krisehåndteringsbegrepet brukt på kriser av internasjonal karakter. I internasjonale kriser blir to stater, eller to grupper av stater, brakt mot hverandre i en skjerpet interessekonflikt som oppfattes å innebære en absolutt økt fare for krig. Konflikten vil gjelde interesser som er svært viktig for begge parter, og som ser uforenlige ut. Til slutt vil utfallet avhenge av hva partene foretar seg, og utfallet kan bli påvirket av uforutsette faktorer og forhold. Disse begrepskjennetegnene gjør krisen til en sikkerhetspolitisk krise, altså en krise som kan ende i krig (Skogan, 2009: 29-30).

På 1980-tallet begynte spesielt journalister og akademikere å bruke begrepet krise på hendelser som større ulykker, naturkatastrofer, opptøyer og terroraksjoner. Å takle disse situasjonene ble dermed kalt for krisehåndtering. «Krisehåndtering kan betegnes som summen av den aktivitet og de tiltak som må iverksettes for å sikre liv, helse, samfunnsviktige funksjoner, materielle verdier, begrense skadeomfang og bringe krisen til opphør» (Politidirektoratet, 2007: 15). På 1990-tallet ble søkelyset rettet mot moderne samfunns sårbarhet for ulykker og forstyrrelser av ulike slag. Dette så man også i Norge, blant annet ved opprettelsen av Sårbarhetsutvalget i 1999, ledet av tidligere statsminister Kåre Willoch (Skogan, 2009: 38). Utvidelsen av krisebegrepet til å omfatte alt fra sikkerhetspolitiske kriser mellom to stater, naturkatastrofer, alvorlige ulykker og terroraksjoner, førte til en økt konkurranse mellom Forsvaret og politiet (Skogan, 2009: 43-44). I løpet av 1990-tallet hadde Forsvaret fått politilignede oppgaver å forholde seg til. Blant annet ansvaret for å håndtere terrorangrep på norsk offshore-virksomhet, etablering av økonomisk sone til havs og opprettelsen av egen norsk kystvakt (Skogan, 2009: 46). FSK ble opprettet i 1982 som en anti-terror kapasitet i Forsvaret på bakgrunn av internasjonal terrorisme og norsk oljevirksomhet (fallskjermjeger.no «Om FSK»).

1.3 Lederdepartement

Det er viktig å definere begrepet «å eie» krisen. «Det er en direkte sammenheng mellom defineringen av en krise på den ene side og hvilke myndigheter som skal håndtere den på den annen» (Bjerga og Håkenstad, 2013: 55). Hvilken statsråd som er konstitusjonelt ansvarlig er en god indikator på hvem som eier krisen (Bjerga og Håkenstad, 2013: 55). Hvis justisministeren er konstitusjonelt ansvarlig er det høyst sannsynlig at Justis- og beredskapsdepartementet også eier krisen. En annen indikator er hvilket departement som er utnevnt som lederdepartement. Lederdepartementet har ansvaret for å lede og samordne krisehåndteringen i regjeringen. «Utpeking av lederdepartement betyr ikke endringer i de konstitusjonelle ansvarsforholdene; altså beholder alle fagstatsråder ansvaret på sine forvaltningsområder selv om ett utpekes til lederdepartement» (Bjerga og Håkenstad, 2013: 63). Lango og Lægreid (2011: 39-49) lister opp tre kriterier som gjelder ved utvelgelsen av lederdepartement. For det første, *krisens karakter*. Hvilke forvaltningsområde faller krisen inn under? For det andre, *informasjonssituasjonen*. Hvilket departement har den beste tilgangen på informasjon om krisen? Til slutt, *virkemidler*. Hvilket departement besitter de mest

relevante virkemidlene når det kommer til å håndtere den aktuelle krisen, for eksempel et terrorangrep på norsk jord?

I følge St.meld.nr. 22 *Samfunnssikkerhet* (2007-2008: 19) er lederdepartementet «det departementet som er mest berørt av krisen». «Justis- og beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement i sivile nasjonale kriser, dersom Kriserådet ikke bestemmer noe annet» (Regjeringen, 2014a). Kriserådet er et organ som skal sørge for styrket koordinering mellom departementene. Kriserådet består av fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, departementsråden ved Justis- og beredskapsdepartementet, departementsråden i Forsvarsdepartementet, departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet, og utenriksråden i Utenriksdepartementet. I tillegg kan Kriserådet utvides med departementsråder fra andre berørte departement (St.meld. nr.37 *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering* 2004-2005: 30).

Det er altså to overordnede indikatorer som fastsetter om det er politiet eller Forsvaret som eier krisen: (1) Hvilken statsråd som er konstitusjonelt ansvarlig og (2) hvilket departement som er utpekt til lederdepartement. I tillegg vil jeg bruke de tre kriteriene som gjelder ved utvelgelsen av lederdepartement: *krisens karakter, informasjonssituasjonen og virkemidler* til å se på graden av eierskap ved krisen. Det kan jo tenkes at E-tjenesten besitter mest informasjon om krisen og at FSK besitter de mest adekvate virkemidlene, mens det er Justis- og beredskapsdepartementet som er mest berørt av krisen og dermed er lederdepartement.

1.4 Samhandling og samvirke

Det finnes ingen etablert definisjon av begrepet samhandling eller samvirke i Norge. En ekspertgruppe¹ satt ned for å kartlegge status og fremtidig behov for felles trening, beredskap og kompetansesenter for samvirke mellom beredskapsaktørene, støtter seg til en svensk definisjon av samvirke. Jeg velger også å støtte meg til denne definisjonen da jeg mener den fanger opp alle de relevante dimensjonene i begrepet som er nødvendig for denne oppgaven. Samvirke defineres som:

Den interaksjon som skjer mellom to eller flere aktører i den hensikt å samordne sine virksomheter og at samordning av virksomheter innebærer at disse koordineres for å

¹ Holtan, Svein, m.fl., (2015). *Veien mot bedre samvirke*: Rapport fra ekspertgruppe februar 2015. Rygge beredskapssenter – der ressursene finner hverandre.

oppnå felles mål. (...) Samvirke er den metoden som velges når de aktørene hvis virksomhet som skal samordnes er selvstendige i forhold til hverandre og ingen part har beslutningsrett overfor den andre (Whalberg, m. fl., 2003: 15).

Samhandling eller samvirke foregår på alle nivåer mellom de ulike aktørene. Både på strategisk, operativt og taktisk nivå (Holtan, m.fl., 2015: 12). Definisjonen passer godt til å beskrive samhandlingen mellom Forsvaret og politiet. De to aktørene er selvstendig i forhold til hverandre og ingen part har beslutningsrett overfor den andre. I tillegg er det ofte hensiktsmessig å koordinere deres virksomheter for å oppnå felles mål.

1.5 Terrorisme og væpnet angrep

Hvordan norske myndigheter definerer terrorisme har stor betydning for hvilke myndigheter som har ansvaret for håndteringen, skrev jeg innledningsvis. «I Norge er det politiet som har ansvaret for å forebygge og bekjempe alle terrorhandlinger på norsk jord som ikke er å anse som et væpnet angrep» (St.meld. nr. 21 *Terrorberedskap*, 2012-2013: 8). Videre står det at politiet ikke har ansvaret alene. Bekjempelse og håndtering av terrorisme krever en koordinert innsats fra blant andre Forsvaret. Det finnes ingen allmenn definisjon av terrorisme.

Terrorisme er systematisk bruk av terror. Terrorismen er en overlatt handling, en metode, en spesiell form for kamp. Begrepet terror er ikke knyttet til form, men til terroristens handlinger, konkrete angrep og hendelser, men også til frykten de ønsker å spre. Begrepet *terrorisme* definerer bestemte handlinger som er politisk motivert (Fimreite, m. fl., 2014: 230).

Terrorisme oppstår dersom en person ulovlig og med vilje gjør en handling som fører til død eller alvorlig skade på personer, eller alvorlig skade på offentlig eller privat eiendom, (inkludert offentlige plasser, statlige bygninger, offentlig transportsystem og infrastruktur). Når en handling er gjort for å skade befolkningen, eller tvinge en regjering eller en internasjonal organisasjon til å handle eller avstå fra å handle, er dette å regne som terrorisme (Kofi Annan, 2005).

Terrorisme kan utøves av både individer og grupper. Terrorangrepene på Utøya og i regjeringskvartalet 22. juli 2011 ble utført av et enkeltindivid, mens terrortrusselen i juli 2014 kom fra en gruppe. Disse kan ha ulike overbevisninger. Terrorismen har blitt utøvd av både

religiøse fanatikere, individer og grupper fra høyre og venstre på den politiske skala, og av ateister (Fimreite, m. fl., 2014: 230). I 2013 ble det rapportert om 152 terrorangrep i fem EU-land. Brorparten av disse angrepene kan relateres til separatist-terrorisme. Antall angrep fra venstreorienterte og anarkistiske individer og grupper steg i 2013 (TE-SAT, 2014:11). Selv om ekstreme islamistiske miljøer blir fremhevet som den fremste terrortrusselen i Norge, er det viktig å være klar over andre terroraktører i Europa. I 2009 stod islamister bak én av 294 terrorhandlinger i Europa. Baskere, korsikanere, nordirer, anarkister, dyrevernavtivistene og høyreekstreme stod bak langt flere angrep (Meland, 2010).

I Norge er det straffeloven og sikkerhetsloven som definerer terrorisme. I følge straffeloven § 147a defineres terrorisme som (a) «lovbrudd begått i den hensikt å forstyrre alvorlig en funksjon av grunnleggende betydning i samfunnet», (b) «å skape alvorlig frykt i en befolkning» eller (c) å «urettmessig tvinge offentlige myndigheter eller en mellomstatlig organisasjon til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon».

Sikkerhetsloven av 1998 § 3 punkt 5, definerer terrorhandlinger som «ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer eller eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål».

Et væpnet angrep blir av *Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefene ved væpnet angrep på Norge* (1949, § 1 punkt 3) definert som «enhver uhjemlet inntrengning over norsk land-, sjø- og luftterritorium av væpnede styrker fra fremmed makt, når de åpenbart har fiendtlige hensikter eller når de bruker makt mot norske styrker som vil stanse dem». NATO, inkludert Norge, oppfattet terrorangrepene i USA 11. september 2001 som en krigshandling, som i neste omgang utløste historiens første NATOs artikkel 5-operasjon. På bakgrunn av dette kan man diskutere om en terrorhandling på norsk jord begått av terrorister fra ISIL skal defineres som alvorlig kriminalitet, eller som et væpnet angrep hvor Forsvaret helt klart får en mye større rolle i håndteringen.

1.6 Andre land

Onsdag 7. januar 2015 gikk to brødre til angrep mot satiremagasinet Charlie Hebdo i Paris, Frankrike. 12 personer ble drept. Innenriksminister Bernard Cazeneuve kunne opplyse at

88.000 politifolk og personell fra militærpolitiet deltok i letingen etter gjerningsmennene (Ruud, Johansen og Estensen, 2015). 8. januar ble en politikvinne skutt og drept utenfor Paris, og dagen etter tok en tredje gjerningsmann flere gisler i en jødisk matbutikk. Fire gisler ble drept. Samme dag, 9. januar, ble de tre terroristene drept i to forskjellige politiaksjoner (Tv2, 2015). Den franske politistyrken består blant annet av Gendarmerie Nationale (GN), som er en integrert del av det franske forsvaret. Hovedoppgaven til GN er å opprettholde lov og orden, og garantere offentlig sikkerhet (OSCE, 2010). Gendarmeriet tilhører altså Frankrikes militære styrker, men opererer nasjonalt. Gendarmeriets spesialstyrke (GIGN) opererer både internasjonalt og nasjonalt. Det er altså en paramilitær styrke som inngår i den franske nasjonale politistyrken (Tommelstad, 2015). Det ville vært utenkelig at Beredskapstroppen (Delta) skulle operere internasjonalt, eller at FSK hadde som hovedoppgave å opprettholde lov og orden i Norge. Frankrike har altså en helt annen organisering av politistyrken og forsvaret enn det Norge har, hvor GIGN opererer både i konfliktområder og i Frankrike. GIGN blir ansett som en svært kompetent antiterrorstyrke.

Flere europeiske land har en organisering av militær- og politistyrker som ligner på den franske organiseringen med både en ordinær politistyrke og gendarmeri, blant annet Nederland, Spania, Italia og Portugal. Felles for gendarmeri-styrkene er at de utfører oppgaver som anses som militære oppgaver, i tillegg til ordinære sivile politioppgaver. Ofte er disse gendarmeri-styrkene underlagt både forsvarsdepartementet og justisdepartementet (Eurogendfor.org «*European Gendarmerie Force*»). Det finnes altså flere måter å organisere samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap på, og flere land har valgt en annen organisering av politi og forsvar enn det Norge har gjort. De vanligste måtene å organisere militære styrker og politistyrker i Europa på, er «gendarmeri-modellen» og «den norske modellen». I den norske modellen er militære styrker og politistyrker klart avgrenset, og ansvarsområdene overskrider hverandre i liten grad bortsett fra i gråsonene. Storbritannia og Norge har en meget lik organisering under kriser.

1.6.1 Storbritannia

7. juli 2005 utførte fire selvmordsbombere et alvorlig terrorangrep mot Londons kollektivtrafikk. 56 mennesker ble drept, mens 700 personer ble skadet. Etter terrorangrepene i Paris påpekte Statsminister David Cameron det britiske militærets rolle i den stående antiterrorberedskapen. Det var allikevel ikke aktuelt å deployere britiske styrker på samme

måte som franskmennene gjorde. Ifølge en talsmann for David Cameron er det aktuelt å evaluere militær bistand til politiet for å sikre rask mobilisering hvis nødvendig, men det påpekes at det er det britisk antiterror-politiet som har hovedansvaret og som vil være ledende i bekjempelsen av terrorhandlinger (The Guardian, 2015) Den britiske kontraterror-organiseringen minner svært mye om den vi har i Norge, hvor Forsvaret kun skal yte bistand til politiet hvis man finner det nødvendig. Det britiske politiet er heller ikke fast bevæpnet. Dette er veldig interessant, da Storbritannia i flere tiår har vært utsatt for terrorhendelser fra blant annet IRA.

Fra 1969 til 1976 hadde det britiske militæret ansvaret for å håndtere Den irske republikanske armé (IRA), en paramilitær terrorgruppe som kjempet for en uavhengig irsk republikk. I denne perioden var problemområdet sikkerhetisert fra britiske myndigheters side. Etter 1976 normaliserte forholdene seg betydelig, og britiske myndigheter kriminaliserte nordisk terrorisme. Dermed falt problemet inn under ansvarsområdet til RUC (Royal Ulster Constabulary). Britiske militære styrker fortsatte imidlertid patruljering av nordiske byer som Belfast og Londonderry. Britiske spesialstyrker utførte også flere hemmelige operasjoner mot IRA, og mellom 1977 og 1994 opprettholdt den britiske hæren en tilstedeværelse i Nord Irland på 20.000-30.000 personell. Det britiske politiet håndterte i liten grad IRA, bortsett fra å etterforske og føre rettssaker mot mistenkte IRA-terrorister (Clarke, 2006: 23).

Våpenhvilen i 1994 og Belfast-avtalen i 1998 (The Good Friday Agreement) førte til en sterk reduksjon i antall terrorhendelser utført av IRA. På bakgrunn av dette ble det britiske militærets rolle i håndteringen av terrorhendelser i Storbritannia marginalisert. Ved årtusenskiftet virket det klart at Storbritannia var klar til å bli et demilitarisert land med tanke på militærets rolle i nasjonal krisehåndtering knyttet til terrorhendelser (Clarke, 2006: 24).

Etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 ble det igjen uttalt fra myndighetenes side at det britiske forsvaret kan yte støtte til sivile myndigheter ved svært alvorlige terrorhendelser (Clarke, 2006: 23-24). I 2003 ble for eksempel den britiske hæren forespurt om å sikre Heathrow internasjonale flyplass på bakgrunn av informasjon om et mulig alvorlig terrorangrep. Over tusen mannskaper fra hæren ble utplassert vest i London i omtrent en uke, utstyrt med automatvåpen. Dette var første gang det britiske forsvaret bidro med å sikre flyplassen siden 1994, da IRA beskøyt Heathrow med bombekastere (Clarke, 2006: 26-27). Etter 11. september 2001 har det britiske forsvaret også fått en mer fremtredende rolle i beskyttelsen av viktig nasjonal infrastruktur (Clarke, 2006: 26).

Britiske sivile myndigheter kan be om bistand fra militære styrker. Slik som i Norge er det politisjefen som ber om bistand og styrkene skal kun yte en støttende rolle til politiet i håndteringen av terrorhendelser. Allikevel er det slik at IRA-opprørere har drept dobbelt så mange militære mannskaper som politimanskaper, og den militære etterretningstjenesten spiller en viktig rolle i nasjonal krisehåndtering knytte til terrorhendelser. Virkeligheten er nok mer nyansert, og gråsone-problematikken er like aktuell i Storbritannia som i Norge.

Storbritannias organisering av militære styrker og sivile myndigheter ligner svært mye på Norges organisering med tanke på ansvarsområder og oppgaver knyttet til håndteringen av nasjonale terrorhendelser. Terrorisme defineres som kriminalitet, og skal i utgangspunktet håndteres av politiet og sivile myndigheter, mens militære styrker kun skal yte bistand hvis det er nødvendig. Det britiske politiet er i tillegg ubevæpnet. Til tross for at Storbritannia har opplevd terrorhendelser i flere tiår, har landet fortsatt en organisering lik den vi har i Norge.

1.7 Videre disposisjon i oppgaven

Videre disposisjon av oppgaven er som følger: Først vil metode og datagrunnlag bli gjennomgått i kapittel 2. Her tar jeg også for meg utfordringer ved de metodiske valgene som er gjort. Deretter følger tidligere forskning, organisasjonsteori og sikkerhetiseringsteori i kapittel 3, før jeg tar for meg mine to observasjoner, henholdsvis terrorangrepene 22. juli 2011 og terrortrusselen i juli 2014, i kapittel 4. Kapittel 5 er analysekapittelet, og er delt opp i to delkapitler, et for hver hypotese med tilhørende teori. I avslutningskapittelet vil utfordringer knyttet til Forsvarets bistand og utfordringer knyttet til måten norsk samfunnssikkerhet er organisert på, bli gjennomgått. Til slutt kommer min konklusjon, i tillegg til studiens bidrag og tre forhold som jeg mener det er avgjørende at sentrale myndigheter og aktører i samfunnssikkerhets-, krisehåndterings-, og beredskapsarbeidet er nødt til å prioritere for å øke krisehåndteringsevnen.

2 Metode og data

Det finnes begrenset med forskning om Forsvarets rolle i norsk krisehåndteringer knyttet til terrorhendelser, spesielt de siste årene fra 2011 til 2014. I løpet av disse årene har den sikkerhetspolitiske situasjonen endret seg betraktelig, og dette har innvirkning på norsk krisehåndtering. Undersøkelsen i denne studien er eksplorative. I dette kapittelet skal jeg redegjøre for studiens metodiske valg, og de fordelene og ulempene knyttet til disse valgene.

2.1 Casestudie

En casestudie defineres av George og Bennet (2005: 5) som «the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events». Case studier handler om å definere emnet, inkludert hypoteser, utfallet og til slutt, de casene som gir relevant informasjon for hypotesene (Gerring, 2007: 41). «Case study research, by definition, is focused on a single, relatively bounded unit» (Gerring, 2007: 33). I følge Yin kan man studere en enkelt case (single-case study) på to eller flere tidspunkter over en periode. Perioden man studerer må være såpass lang at man forventer at forandringer skal komme til syne. Jeg forventer å finne forandringer i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser fra 2011 til 2014, blant annet på bakgrunn av 22.juli-kommisjonens rapport og dens forslag til nødvendige endringer i organiseringen av norsk samfunnsikkerhet, krisehåndtering og beredskap. Fire andre argumenter for single-case study, er hvis caset representerer en kritisk case når man skal teste en velformulert teori, hvis caset er unikt, representativt for en større klasse av caser, eller dersom en slik studie kan bidra til ny innsikt (Yin, 2009: 47-50). Case utgår fra en større klasse av caser (Walton, 1992: 121).

Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering, fra terrorangrepene 22. juli 2011 til terrortrusselen i juli 2014, behandles som en case på norsk krisehåndtering, og er et eksempel på en diakron casestudie. I diakrone casestudier observerer man caset over en lengre tidsperiode. Altså, over en tidsperiode med flere observasjoner (Gerring, 2007: 21). Det er ikke mulig å fastslå om denne studien er representativ for en større klasse av case i norsk krisehåndtering. Man bør derfor være forsiktig med å generalisere funnene utover denne studien. Allikevel kan en slik studie bidra til ny innsikt, da Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering fra 22. juli 2011 til juli 2014 er lite studert. Disse to observasjonene (terrorangrepene 22. juli 2011 og terrortrusselen i juli 2014) er unike i norsk sammenheng. En casestudie bør også fokusere på moderne

hendelser hvis denne metoden skal anses som relevant (Yin, 2009: 8). Denne studien går fra juli 2011 og til juli/august 2014, og er dermed å anse som relevant. Den kan gi ny innsikt om Forsvarets rolle knyttet til håndteringen av terrorhendelser i Norge. Caset utgår fra to teorier og to hypoteser. Min første hypotese er at Forsvarets endrede rolle skyldes interne forhold. Her vil jeg bruke organisasjonsteori, nærmere bestemt det institusjonelle perspektivet og det kulturelle perspektivet. Min andre hypotese er at Forsvarets endrede rolle skyldes eksterne forhold. Her vil jeg bruke sikkerhetiseringsteori for å teste min andre hypotese.

2.2 Studieobjektet

Problemstillingen min tar for seg Forsvarets eventuelle endrede rolle i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhandlinger, og hva denne eventuelle endrede rollen skyldes. I arbeidet med denne oppgaven har det vært avgjørende for meg å møte mennesker som jobber med samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap til daglig, enten i offentlig forvaltning eller i akademia, for å høre deres vurderinger. Politiet har hovedansvaret for bekjempelse av terrorhendelser i Norge med Forsvarets bistand. Det finnes allikevel en gråsoner, hvor man beveger seg fra kriminalitetsbekjempelse til væpnet angrep/krig. Det har vært svært viktig for meg å lære hvordan politi og forsvar anser denne gråsonen. I tillegg har det vært viktig å lære om samarbeidet mellom Forsvaret og politiet. Har politi og forsvar et ulikt syn på samarbeidet eller på krisehåndtering generelt? Slik kan jeg fange opp eventuelle ulikheter. Denne studien er ikke en komparativ studie, selv om det åpnes opp for å se på komparative elementer av de enhetene som studeres.

2.3 Datagrunnlag

Analysen i denne oppgaven baserer seg i stor grad på de fem intervjuene jeg har gjennomført. Ved å benytte meg av intervjuer har informantene kunnet dele sine egne meninger og refleksjoner rundt norsk samfunnssikkerhet og krisehåndtering. Det er et sentralt aspekt som jeg har vektlagt i stor grad. Jeg vil i tillegg benytte meg av andre skrevne kilder som supplement i studien, og for å underbygge og utfordre informantenes vurderinger.

2.4 Intervjuobjektene og utvalgsmetode

Jeg har utført fem kvalitative dybdeintervjuer av personer i offentlig forvaltning, akademia og i politiet, henholdsvis en offentlig ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet, en politiadvokat i Oslo politidistrikt, en ansatt ved Forsvarets høgskole, en offentlig ansatt i Forsvarsdepartementet og til slutt, en ansatt ved Politihøgskolen. Det var viktig for meg å intervjuer både ansatte i departementer, i politiet, og ansatte i akademia, slik at jeg kan fange opp forskjellige synspunkter knyttet til disse forskjellige fagretningene. I tillegg var det avgjørende å intervjuer personer i justissektoren, samt personer i forsvarssektoren. Dette var veldig viktig siden politi og forsvar er de to mest sentrale aktørene knyttet til bekjempelse av terrorhendelser i Norge. I tillegg er det Forsvarets endrede rolle jeg ønsker å utforske i denne oppgaven, derfor var det viktig for meg å finne ut hvordan både politiet og Forsvaret opplever denne problemstillingen. Jeg sendte også forespørsel til Oslo politidistrikt om jeg kunne intervjuer noen personer med operativ erfaring. Oslo politidistrikt ba meg ta kontakt med Politidirektoratet, da de mente at det var den rette instansen å kontakte med tanke på min oppgave. Jeg har vært i kontakt med Politidirektoratet, men de brukte lang tid på å svare og jeg fikk ikke avtalt et intervju. Jeg vet Politidirektoratet for tiden er veldig opptatt. Politidirektoratet oppretter for tiden et 24/7/365 situasjonssenter. Dette kan være en forklaring på hvorfor jeg ikke har fått avtalt tid. Jeg mener allikevel jeg har fått tilstrekkelig med informasjon fra de personene jeg har intervjuet til å svare godt på problemstillingen min. Informantene var svært kunnskapsrike om norsk krisehåndtering og om Forsvarets bistand til politiet. Intervjuene har vært veldig lærerike og interessante. Med tanke på den problemstillingen jeg har, er det heller ikke avgjørende å intervjuer personer med operativ erfaring.

Utvalgsmetoden er en form for nettverksutvalg. Det vil si at man kontakter aktuelle informanter og spør de ut om sitt kontaktnett. Disse inkluderes så i utvalget. Jeg sendte en mail til ekspedisjonssjefene i de aktuelle avdelingene i Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet, og spurte om de eller noen ansatte i avdelingen var villig til å stille opp til et intervju. Mailen ble deretter videresendt til de aktuelle personene. I tillegg fikk jeg tips fra min veileder om hvilke personer jeg kunne intervjuer i akademia. Jeg fikk også et tips fra en informant om en annen person som kunne være aktuelt å intervjuer. Han sa seg villig til å stille til intervju. Jeg sendte mail til disse personene direkte. I alle mailene fulgte det med en prosjektskisse, samt informasjon om anonymitet. Prosjektskissen inneholdt informasjon om

studiens formål og forskningsspørsmål. Jeg forstod det slik at alle informantene mente det var en ryddig og fin måte å gjøre det på. Nettverksutvalg er en god måte å foreta et utvalg på, spesielt når populasjonen ikke er fullt synlig og/eller informasjonen du søker er noe sensitiv. Metoden er svært mye brukt i statsvitenskapen, og i studier av eliter og nøkkelinformanter. Ulempen med nettverksutvalg er at man ikke har full kontroll på utvalget. I tillegg kan de jeg kontakter foreslå informanter med samme synspunkt og opplevelser som seg selv (Tansey, 2007: 770). Allikevel hadde jeg en viss kontroll med utvalget ved at jeg kontaktet bestemte avdelinger og etater, og sørget for at informantene befant seg innenfor disse. Den store fordelene med denne utvalgsmetoden er at man ofte blir henvist til de informantene som kan mest om det aktuelle temaet. Dette var også mitt inntrykk. Jeg møtte dyktige og interesserte informanter. Siden jeg ikke har full kontroll på utvalget svekkes muligheten til å generalisere ut over studien (Tansey, 2007: 768). Men generalisering ut over denne studien er heller ikke siktemålet med oppgaven.

Eliteinformanter er ressurssterke personer med spesiell innsikt i spørsmål forskeren ønsker å få belyst. Eliter har ofte makt i kraft av sin stilling og opererer i, eller i nærheten av, sentrale beslutningsmyndigheter (Tansey, 2007: 765-766). Nøkkelinformanter er også personer som har særlig god oversikt og innsikt. I den forstand er de ressurssterke, men ikke nødvendigvis eliteaktører (Andersen, 2006: 279). Jeg har intervjuet både eliteaktører og nøkkelinformanter i forbindelse med denne studien.

Intervju av eliter og nøkkelinformanter byr på de samme utfordringene, men man drar også nytte av de samme fordelene. Selv om det er lett å lokalisere eliter på grunn av deres synlighet, kan det være utfordrende å få tilgang til eliter og nøkkelinformanter. De er gjerne opptatte personer (Mikecz, 2012: 482-483). Under det ene intervjuet skulle jeg egentlig intervju to informanter, men den ene personen hadde ikke mulighet til å delta. Dette svekket imidlertid ikke intervjuet i nevneverdig grad, da den personen jeg intervjuet var svært kunnskapsrik og hadde god innsikt i nasjonal krisehåndtering.

Eliter kan være skeptiske og manipulerende, og det kan vise seg vanskelig å etablere en relasjon eller ramme for et forskningsintervju. Det er derfor viktig at forskeren viser seg selv som en kompetent og troverdig person, med hederlige hensikter (Andersen, 2006: 288). Jeg tror informasjonen og prosjektskissen jeg sendte, hjalp meg med å etablere et seriøst forhold til informantene. Her ble det blant annet opplyst om at jeg hadde meldt prosjektet inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), og at eventuelle personopplysninger

ville bli behandlet i henhold til deres retningslinjer. I tillegg sendte jeg det transkriberte intervjuet tilbake til informantene, hvor jeg hadde uthevet de sitatene og poengene som ville være relevant for meg å bruke i oppgaven. Jeg avtalte også å sende den ferdige oppgaven til samtlige informanter, slik at de får tilgang på sluttresultatet. Dette oppfattet informantene som en fin måte å gjøre det på. Visse typer temaer og spørsmål kan være sensitive eller tabulagt. Derfor kan informanter i enkelte sammenhenger holde tilbake eller pynte på informasjon (Andersen, 2006: 282). Informantene kan ha egne agendaer og oppfatninger om hva som er den beste måten å forstå saken på. At informanter gir intervjueren hele sannheten hver gang er naivt å tro (Andersen, 2006: 288). Intervjueren bør overfor ressurssterke informanter være mer aktiv og i større grad ta initiativ under intervjuene. Dette er også viktig, fordi under intervju av elite- og nøkkelinformanter er det lett at forskeren kan havne i en underdanig rolle og miste kontroll over intervjusituasjonen (Andersen, 2006: 282). Det er derfor svært viktig å ha god kunnskap om temaet.

2.5 Utvalgsskjevhet - informanter

Det er ikke alltid mulig å trekke et representativt utvalg innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. Denne studien begrenser utvalget på bakgrunn av forskningsspørsmålet, og forskeren blir nødt til å velge informanter basert på andre kriterier. Tilfeldig utvalg er ikke vanlig i studier med liten n, men man må være oppmerksom på at når man beveger seg vekk fra tilfeldig utvalg, så økes mulighetene for utvalgsskjevhet, som igjen fører til at funnenes ytre validitet, altså gyldigheten og muligheten til å generalisere funnene, svekkes (King, m.fl., 1994: 128-129).

2.6 Gjennomføring av intervjuene

Jeg gjennomførte som sagt fem kvalitative intervjuer. Intervjuene ble gjennomført i Oslo i februar og mars 2015, og fant sted på informantenes arbeidsplass. Jeg brukte en diktafon til å ta opp intervjuene. Dette ble informantene informert om i forespørselen på mail. Til sammen har jeg nesten fem timer med intervjuopptak. Det ble ikke sendt ut intervjuguide på forhånd, men noen fikk utlevert en momentliste før intervjuet ved forespørsel. Jeg ønsket at intervjuene skulle foregå mer som en samtale, og ville derfor unngå at informantene hadde ferdigproduserte svar på spørsmålene før intervjuet fant sted. Intervjuene var semi-strukturerte i måten.

Semi-strukturerte intervjuer kjennetegnes ved at forskeren har en liste av spørsmål eller emner som skal bli tatt opp i løpet av intervjuet. Denne listen kalles en intervjuguide. Intervjuguiden er veiledende i den grad at man ikke behøver å stille spørsmålene i en bestemt rekkefølge. Hvis informanten kommer inn på interessante og relevante temaer, kan forskeren stille oppfølgingsspørsmål som ikke er inkludert i intervjuguiden. Intervjuprosessen er fleksibel i formen (Bryman, 2004: 321). Semi-strukturerte intervjuer er ofte benyttet når man intervjuer eliter og nøkkelinformanter (Leech, 2002: 665). Aberbach og Rockman (2002: 674) hevder at eliter, men også andre høyt utdannede informanter, ikke liker å svare på spørsmål med etablerte svarkategorier. Åpne spørsmål som lar informantene drøfte og diskutere spørsmålene egner seg bedre. Jeg utarbeidet i hovedsak en intervjuguide til bruk for alle intervjuene, men modifiserte den i noen grad avhengig av hvem jeg intervjuet. Det var for eksempel lite hensiktsmessig å spørre en ansatt i Oslo politidistrikt om hvordan samhandlingen mellom Justis- og Forsvarsdepartementet fungerer. I løpet av intervjuene ble jeg også oppmerksom på andre interessante spørsmål og nye sider ved temaet, som jeg da tok med meg videre til neste intervju. Dette er en viktig del i en eksplorerende studie.

Selv om spørsmålsrekkefølgen er fleksibel ved semi-strukturerte intervjuer, argumenterer Leech (2002: 666) for at man skal begynne med de enkle spørsmålene først. Man skal bevege seg fra de ikke-truende spørsmålene til de truende. Jeg startet alle mine intervjuer med spørsmålet: *Kan du si noe om effekten av terrorangrepene 22. juli 2011 på myndighetenes krisehåndteringsarbeid?* Dette er et generelt, åpent og et ikke-truende spørsmål, som danner et godt grunnlag for den videre samtalen. Utover intervjuet beveget jeg meg mot litt mer «truende» spørsmål, blant annet: *Det blir hevdet at sterke fagdepartementer, som er forholdsvis selvstendige, preger offentlig sektor, som igjen fører til en svakere samhandling på tvers av sektorer og nivåer. Hva tenker du om dette?* Et annet eksempel er: *Det blir hevdet at det foregår en «revirkamp» mellom justis- og forsvarssektoren når det gjelder håndteringen av terrorhandlinger i Norge. Hva tenker du om dette?* Disse spørsmålene retter et mer kritisk blikk på samhandlingen mellom justis- og forsvarssektoren under kriser i Norge. Samhandling var jo også et forhold i kritikken fra 22. juli-kommisjonen. Det kan derfor tenkes at informantene følte at disse spørsmålene var noe mer «truende» enn de første spørsmålene.

I tillegg til hovedspørsmålene i intervjuguiden hadde jeg tenkt gjennom og notert meg noen oppfølgingsspørsmål avhengig av hva informantene svarte på de opprinnelige spørsmålene.

Det er viktig å vite hva man skal måle. Et av spørsmålene jeg stilte ansatte i departementene, var i hvilken grad det har vært en økt samhandling mellom Justis- og Forsvarsdepartementet knyttet til terrorhandlinger i Norge de siste årene. Her hadde jeg flere oppfølgingsspørsmål avhengig av hva informantene svarte, for eksempel: *I hvilken grad fører samhandlingen også visse ulemper med seg?* Siden hvert svar er forskjellig, er det ikke hensiktsmessig å skrive ned alle mulige oppfølgingsspørsmål. Det er derfor viktig at intervjueren har en tanke om hvilke punkter svaret må inneholde, og stille oppfølgingsspørsmål ut fra dette (Leech, 2002: 668).

2.7 Reliabilitet og validitet

I følge Lund (2002: 85) er det viktig at slutningene i forskningsproblemet har rimelig høy grad av sikkerhet eller validitet. Altså, hvor godt klarer man å måle det man undersøker. Et annet ord for validitet, er gyldighet. Validiteten av en slutning varierer i grad, fra liten til meget høy validitet. I empirisk forskning kan man aldri oppnå full validitet, bare meget høy validitet (Lund, 2002: 86). Hovedspørsmålet, ifølge Skog (2004: 89), er «om man har lyktes i å måle det en ønsker å måle med tilfredsstillende grad av presisjon». *Intern validitet* er holdbarheten av den kausale fortolkningen av data, mens *ekstern validitet* handler om å generalisere erfaringer fra en situasjon til en annen (Skog, 2004: 88).

Yin (2009: 40) definerer reliabilitet som målesikkerhet. For eksempel at prosedyrene for datainnsamling kan bli gjentatt flere ganger med de samme resultatene. Hvis dataene varierer fra måling til måling under de samme betingelsene er målet lite reliabelt.

Ifølge Andersen (2006: 270) vil en aktiv og mer bevisst forskerrolle føre til større analytisk kontroll, som igjen fører til økt validitet og reliabilitet. På grunn av gjennomtenkte oppfølgingsspørsmål, og fordi jeg hadde lest meg godt opp på emnet, kunne jeg ha en aktiv forskerrolle under intervjuene. Ofte kunne intervjuene minne mer om en samtale, enn en ren utspørring. Jeg gjennomgikk også intervjuguiden sammen med veileder før intervjuene. Her ble det gjort noen små omformuleringer, det ble foretatt noen endringer på spørsmålsrekkefølgen, noen spørsmål ble lagt til, mens andre ble fjernet. Ved å forsikre meg om at spørsmålene som stilles er relevante, mens uvesentlige spørsmål utelates, økes dataenes validitet.

Fleksibiliteten i intervjuformen fører til flere fordeler, blant annet dybdeforståelse og mulighet til oppfølgingsspørsmål, men også visse ulemper. Mangelen på bestemte eller faste

arbeidsmåter fører til vanskeligheter med å etterprøve dataene (Berry, 2002: 679). Den ytre validiteten er dermed svekket.

Siden jeg gjennomførte intervjuene med diktafon, er det lite informasjon, hvis noe, som har gått tapt. Jeg transkriberte alle intervjuene så nøyaktig som mulig. Jeg sendte det transkriberte materialet tilbake til informantene, hvor jeg hadde uthevet de sitatene og poengene aktuelle for oppgaven, og få detaljer ble rettet opp i. Noen av formuleringene trengte en språklig bearbeidelse, men jeg har gjengitt disse så direkte som mulig, uten at de har mistet betydningen sin. Meningsforholdet skiftet ikke, og bearbeidelsene anses som uproblematisk.

3 Teori og litteratur

3.1 Litteratur

Det finnes flere publikasjoner om organisering av samfunnssikkerhet og beredskap, og om krisehåndtering i offentlig forvaltning. *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2014) av Fimreite m.fl., er en bok jeg har benyttet meg mye av i arbeidet med masteroppgaven. Boken gir en god gjennomgang av organiseringen av samfunnssikkerheten i norsk offentlig forvaltning, samtidig som den tar i bruk det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet i analysen av tidligere kriser, som for eksempel kugalskapsaken på midten av 1990-tallet og flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og Øst-Afrika i 2004. I denne reviderte utgaven er det også tatt med et kapittel om utviklingen etter terrorangrepene 22. juli 2011. Boken går imidlertid ikke spesifikt inn på Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser i Norge, men gir et veldig godt overblikk over, og innføring i, organisering av samfunnssikkerhet og krisehåndtering i Norge.

Heier og Kjølbergs bok, *Mellom fred og krig* fra 2013, omhandler militær krisehåndtering. Denne boken gir en god innføring i krisehåndtering generelt og det militære instrument i norsk krisehåndtering spesielt. Særlig et kapittel i denne boken er svært relevant for meg, nemlig kapittel 3: *Hvem eier krisen? Politi, forsvar og 22. juli*. Her får man en gjennomgang av militære og sivile kriser, valg av lederdepartement og hvilken statsråd som eier krisen. En utfordring som blir tatt opp i boken er at «det finnes knapt noen mekanismer som sikrer en velbegrunnet og rask beslutning om krisens karakter, og som samtidig sørger for at det tas høyde for en utvikling til det verre» (Bjerga og Håkenstad, 2013: 73). Hovedfokuset i boken er imidlertid sikkerhetspolitiske kriser mellom Norge og en annen stat, og ikke nasjonale terrorhendelser.

Boken *Blurring Military and Police Roles* (2010) omhandler gråsonen mellom politi og forsvar. Diskusjonen rundt dette temaet er altså ikke spesielt for Norge. I følge boken oppstår gråsonen, disse uklare grensene, når enkelte institusjoner tar på seg en større mengde oppgaver, samtidig som andre institusjoners oppgaver forsvinner. Resultatet av dette er overlappende oppgaver og aktiviteter. Disse uklare grensene kan tolkes på to måter, enten som komplementære eller som konkurrerende.

Armies in Homeland Security: American and European Perspectives (2006) tar for seg rollen det militære instrument spiller i nasjonal sikkerhet. Spesielt relevant for meg er kapittelet om Storbritannia. Her gis en god oversikt over det britiske militærets rolle under og etter Den kalde krigen, i håndteringen av IRA fra 1969-1976, og etter terrorangrepene i USA 11. september 2001. Det britiske caset er relevant for meg, fordi organiseringen av militære styrker og sivile myndigheter under kriser minner svært mye om den man har i Norge. Det interessante er at selv om Storbritannia har opplevd terrorhendelser i flere tiår, er allikevel politiet ubevæpnet.

Jytte Klausens artikkel, *British Counter-Terrorism After 7/7: Adapting Community Policing to the Fight Against Domestic Terrorism* (2009), tar for seg hvordan oppfatningene av kildene til islamsk terrorisme har endret seg. Et av funnene i artikkelen er at britiske myndigheter har klart å få til et godt samarbeid med muslimske ledere i England, og at disse lederne er opptatt av å dempe terrorisme. Britiske myndigheter har imidlertid ikke klart å bygge samme tillit med den generelle muslimske befolkningen i landet.

Det også blitt skrevet flere masteroppgaver om krisehåndtering i offentlig forvaltning. Endre Alvestad Foldens masteroppgave, *Organisering av offentlig forvaltning mot terrorangrep* (2009), gjennomfører blant annet en komparativ casestudie mellom Norge og USA. Denne studien begynner med terrorangrepene 11. september 2001. Oberstløytnant Geir Pettersens masteroppgave fra 2014, *Sivil-militær samordning. Forsvarets støtte til politiet – alltid beredt?*, er en studie av hvordan Forsvaret forbereder seg på samvirket med politiet i kriser, og tar dermed opp flere av de samme utfordringene som jeg kommer inn på. Enhetene som undersøkes i denne oppgaven er Forsvarets operative hovedkvarter, Brigade Nord og FSK, mens jeg undersøker de enhetene som det ble anmodet bistand om under terrorangrepene 22. juli 2011 og terrortrusselen i juli 2014, i tillegg til Forsvaret og politiet generelt.

En rapport fra Forsvarets forskningsinstitutt, *Bekjempelse av internasjonal terrorisme – fra militærmakt til utviklingshjelp* (2006), omhandler sikkerhetisering av terrorisme, og tar opp utfordringer ved å definere terrorisme som enten krig eller kriminalitet. Blant annet står det at ved å erklære terrorismebekjempelse til en «krig», fører dette «til at man overdriver rollen som militærmakt kan spille i å bekjempe terrorisme» (Hansen, m.fl., 2006: 12).

Rapport fra 22. juli-kommisjonen er en omfattende gjennomgang av terrorangrepene på Utøya og i regjeringskvartalet 22. juli 2011. Rapporten gir et detaljert innblikk i krisehåndteringen i

regjeringsapparatet, Forsvaret og politiet, blant annet mobilisering av Forsvarets støttekapasiteter ved terrorangrep, som er veldig relevant for denne oppgaven.

Det mangler allikevel litteratur om Forsvarets endrede rolle i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser, spesielt i nyere tid. Rapporten om krisehåndteringen under terrortrusselen i fjor sommer er i skrivende stund ikke offentliggjort. Dette vil trolig skje i løpet av våren. Det finnes lite skrevet om Forsvarets rolle i håndteringen av denne trusselen, noe som ikke er så rart med tanke på at det er under ett år siden hendelsen fant sted. Så vidt meg bekjent vil denne oppgaven være blant de første som tar sikte på å studere Forsvarets eventuelle endrede rolle i håndteringen av terrorhendelser i Norge fra 22. juli 2011 til juli/august 2014. Jeg kan bare anbefale studenter og akademikere å forske videre på dette området i tiden som kommer. Kanskje det da vil være muligheter for å se enda klarere utviklingstrekk i norsk samfunnsikkerhet, krisehåndtering og beredskap.

3.2 Teori

Jeg har valgt å benytte meg av to teorier, henholdsvis organisasjonsteori og sikkerhetiseringsteori som et utgangspunkt for analysen i denne oppgaven. Disse to teoriene må ses i sammenheng med mine to hypoteser. Ved hjelp av organisasjonsteorien vil jeg se om Forsvarets endrede rolle skyldes interne faktorer, mens sikkerhetiseringsteorien vil hjelpe meg med å forklare om Forsvarets endrede rolle skyldes eksterne faktorer. Med interne faktorer menes organisatoriske forhold. Stikkord her er *samordning, spesialisering, formålsrasjonelle handlinger, omgivelser, organisasjonskultur, logikk om «passende» atferd, revirkamp og stivhengighet*. Fører disse forholdene til den organiseringen man ser av politiet og Forsvaret i dag? Med eksterne faktorer menes trusler og alvorlige forhold fra utsiden. Den siste tiden har Norge opplevd et mer alvorlig trusselbilde. Norge er et lite land med få ressurser knyttet til krisehåndtering. Er det nødvendig å trekke på Forsvarets kapasiteter ved terrorhendelser? Mine to hypoteser som ble presentert innledningsvis er altså utarbeidet fra de overnevnte teoriene.

3.2.1 Organisasjonsteori for offentlig sektor

I boken *Organisasjonsteori for offentlig sektor* heter det at «offentlig politikk utformes og iverksettes innenfor rammen av formelle organisasjoner» (Christensen, m.fl., 2010: 11-12). Med andre ord har den offentlige organiseringen av samfunnssikkerhet betydning for krisehåndteringen. Dette poenget fremheves også i boken *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2014), hvor det heter at «en overordnet problemstilling er hvordan organisering for samfunnssikkerhet har konsekvenser for krisehåndtering» (Fimreite, m.fl., 2014: 11).

Offentlige organisasjoner skiller seg fra private organisasjoner på flere områder. For det første må offentlige organisasjoner ta hensyn til et bredere sett av mål og verdier. Demokratiske hensyn, hensyn til fellesskapet, åpenhet, innsyn, upartiskhet og likebehandling, blir i mindre grad vektlagt av private organisasjoner. For det andre er ledere i offentlige organisasjoner i mye større grad ansvarlige overfor borgerne og velgerne, mens ledere i private organisasjoner er i større grad ansvarlige overfor aksjonærer og interessegrupper (Christensen, m.fl., 2010: 15). Det finnes imidlertid en annen tradisjon i organisasjonsteorien som avviser at offentlige og private organisasjoner er fundamental forskjellige fra hverandre. Denne tradisjonen, som faller inn under reformprogrammet New Public Management, ønsker å «bygge modeller og utvikle innsikter som er allmenne og som vil være gyldige for alle typer organisasjoner» (Christensen, m.fl., 2010: 15). Jeg støtter meg imidlertid til tradisjonen som skiller mellom offentlige og private organisasjoner. Det er krisehåndtering i offentlige organisasjoner denne oppgaven omhandler. Offentlige organisasjoner har det overordnede ansvaret for samfunnssikkerheten i Norge, og det er spesielt justis- og forsvarssektoren som vil være svært relevant her. «Offentlig sektor har sin begrunnelse i at den skal tjene befolkningen. En viktig oppgave er å løse konflikter og problemer med minst mulig ressursbruk» (Christensen, m.fl., 2010: 28). Formelle offentlige organisasjoner er blant annet departementer, direktorater og etater. Disse er forskjellige på svært mange områder, men kjennetegnes «blant annet ved at de er opprettet for å ivareta spesielle interesser og oppgaver, og at det er etablert relativt stabile atferdsmønstre, ressurser og belønninger knyttet til den aktiviteten de utfører» (Christensen, m.fl., 2010: 21).

Krisehåndtering og samfunnssikkerhet er et svært omfattende politikkområde. Det innebærer «vanskelige, organisasjonsovergrepene og forvaltningspolitiske utfordringer knyttet til spesialisering, samordning og flernivåstyring i det politisk-administrative systemet»

(Fimreite, m.fl., 2014: 21). Det finnes svært mange offentlige organisasjoner som har ansvar for beredskap og krisehåndtering i Norge. I tillegg kommer alle landets kommuner, fylkesmenn og flere interkommunale samarbeidsorganer (Lango og Læg Reid, 2014: 55). Derfor dreier samfunnssikkerhet og krisehåndtering seg i stor grad om samordning, og det er nettopp i kriser eventuelle samordningsproblemer kommer til syne.

Samordning handler om å knytte sammen kapasitetene til ulike offentlige organisasjoner for å håndtere problemer som oppstår i gråsonen mellom forvaltningsområder, eller problemer som er nye og uforutsette. Samordning innebærer «å sikre godt samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer, offentlige organisasjoner, myndigheter og ansatte i offentlig sektor» (Fimreite, m.fl., 2014: 23). Dette blir, som nevnt i introduksjonskapittelet, fremhevet i et eget prinsipp som gjelder for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, nemlig *samvirkeprinsippet*.

Man kan skille mellom to typer av samordning, nemlig *vertikal* og *horisontal*. Vertikal samordning betyr sektorbasert samordning mellom forvaltningsnivåer, for eksempel mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), eller mellom Forsvarsdepartementet og NSM. Horisontal samordning er samordning mellom politikkområder eller sektorer på samme nivå (Fimreite, m.fl., 2014: 23), for eksempel mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet, eller mellom DSB og NSM. Vertikal samordning kommer til uttrykk i offentlig forvaltning gjennom ministerstyret, hvor statsråden er ansvarlig for egen virksomhet og underliggende etater. Til syvende og sist er statsråden i Justis- og beredskapsdepartementet ansvarlig for all aktivitet i DSB. I tillegg er statsråden en del av regjeringen, og har dermed ansvaret for utformingen av regjeringens politikk. Dette er et innslag av horisontal samordning (Christensen, m.fl., 2010: 38). Det er nettopp horisontal samordning, mellom justis- og forsvarssektoren, som det vil bli lagt mest vekt på her i denne studien.

I tillegg til samordning, skjer også organisering gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen ved ulike former for *spesialisering*. Den formelle organisasjonsstrukturen vil si «at forventningene som knytter seg til dem som innehar posisjonene, er upersonlige» (Christensen, m.fl., 2010: 37). Normene om hva som skal gjøres finnes til en hver tid, uavhengig av de personene som besitter posisjonene. Formelle normer kan komme til uttrykk på flere måter, blant annet gjennom organisasjonskart og stillingsinstrukser, og lover og regler (Christensen, m.fl., 2010: 37).

Det finnes flere ulike former for spesialisering. *Vertikal spesialisering* kommer til uttrykk i organisasjoner som er preget av hierarki. Hierarki innebærer over- og underordning mellom de ulike vertikale nivåene i organisasjonen. Departementer er hierarkiske offentlige organisasjoner, hvor den politiske ledelsen troner øverst i organisasjonen (Christensen, m.fl., 2010: 37).

Horisontal spesialisering vil si at ulike arbeidsoppgaver tenkes å bli delt opp på samme nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen. For eksempel kan flere departementer behandle saker innenfor samme saksområde, blant annet tilsynsoppgaver. Det er vanlig å skille mellom fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering. *Formålsprinsippet/ktorprinsippet* deler sakene inn etter formåls- eller sektoroppgaver. Dette kommer til uttrykk på departementsnivå, hvor vi har egne departementer for blant annet forsvar, samferdsel og helse. *Prosessprinsippet* fordeler sakene etter type prosess som brukes for å oppnå et formål. Det er utallige enheter for planlegging, personalsaker og budsjettsaker i offentlig sektor. Disse enhetene er et ledd i det å fremme et mål, for eksempel utdanning eller helse. *Klientprinsippet* er det tredje prinsippet for horisontal spesialisering. Her samles alle saker som angår en bestemt del av befolkningen, en spesiell type klienter, i samme organisasjonsenhet. Blant annet er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) et eget direktorat for innvandrere. Til slutt innebærer *geografiprinsippet* at organisasjonsstrukturen speiler en territoriell oppdeling av samfunnet (Christensen, m.fl., 2010: 39). Eksempelvis er Oslo kommune delt inn i 15 bydeler som alle utfører ulike offentlige oppgaver.

De to teoretiske begrepene ovenfor, *samordning* og *spesialisering*, er nært knyttet til det som kalles *flernivåstyring*, eller *multi-level governance*. «Flernivåstyring innebærer at grensene mellom offentlig og privat sektor, mellom staten og overnasjonale nivåer og mellom stat og kommuner blir mer uklare» (Fimreite, m.fl., 2014: 25-26). Når det gjelder området krisehåndtering og beredskap gjør flernivåstyring seg gjeldende ved at dominerende samfunnsaktører har et gjensidig avhengighetsforhold med hverandre. Både vertikalt, mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer, og horisontalt, mellom offentlige organer på samme forvaltningsnivå, og mellom offentlig og privat sektor, kan flernivåstyring komme til uttrykk. Økt kompleksitet er en konsekvens av flernivåstyring, blant annet fordi den stiller tradisjonelle ansvarsrelasjoner og styrings- og samordningsanstrengelser overfor nye utfordringer. Fordi kriser og samfunnssikkerhetsspørsmål, blant annet knyttet til terrorhendelser, beveger seg på tvers av sektorer, er flernivåperspektivet relevant for

organiseringen av samfunnsikkerhet (Fimreite, m. fl., 2014: 26). Det er problematisk å avklare hvor organisasjonenes grenser går i offentlig sektor. Mange av samfunnsproblemene går på tvers av sektorer, som igjen har økt behovet for organisasjonsformer som bryter ned grenser mellom organisasjoner (Christensen, m.fl., 2010: 17). Flernivåperspektivet supplerer en ren hierarkisk styringsmodell med innslag av nettverk, partnerskap og samarbeidsrelasjoner (Fimreite, m. fl., 2014: 26).

Christensen, m.fl. (2010) opererer med tre perspektiver som søker å forklare hvordan offentlig sektor fungerer i praksis. Det er *det instrumentelle perspektivet*, *kulturperspektivet* og *myteperspektivet*. Kultur- og myteperspektivet er institusjonelle perspektiver, mens det instrumentelle perspektivet kan deles inn i en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant (Christensen, m. fl., 2010: 14). Fimreite, m. fl. (2014) tar i bruk to tilnæringer som søker å forklare hvordan kriser forbygges og håndteres, nemlig en *instrumentell* tilnærming og en *institusjonell* tilnærming. Myteperspektivet vil være mindre relevant i denne oppgaven. I følge Christensen, m.fl. (2013: 169) er myter og symbolske handlinger mer relevant på krisehåndterings strategiske nivå, mens det instrumentelle perspektivet, i tillegg til organisasjonskultur, er mer knyttet til den operasjonelle krisehåndteringen. Jeg skal studere Forsvarets eventuelle endrede rolle i norsk krisehåndtering, og mulige årsaker til denne endrede rollen. Derfor er det det instrumentelle perspektivet og det kulturelle perspektivet som vil være sentralt her.

3.2.2 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet retter oppmerksomheten mot de formelle arrangementene i en organisasjon (Fimreite, m. fl., 2014: 29).

Ifølge det instrumentelle perspektivet skal offentlige organisasjoner utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Organisasjoner er redskaper eller instrumenter rettet mot å oppnå visse mål som er viktige i samfunnet, som for eksempel å forebygge og håndtere terrorhendelser (Christensen, m. fl., 2010: 33). Dette kan skje ved at offentlige organisasjoner og deres medlemmer handler formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene, og at resultatene av handlingene blir som ønsket. *Formålsrasjonalitet* består av fire elementer. For det første må man identifisere et *mål* eller et *problem*. Hva ønsker man å oppnå, og hva er avstanden sammenlignet med der man befinner seg nå? For det andre må man identifisere *alternativer*. Hvilke handlinger er mulige? For det tredje må man ha forventninger om *konsekvenser*.

Hvilke konsekvenser i forhold til målene kan følge av hvert alternativ, og hvor sannsynlige er disse konsekvensene? Til slutt, *beslutningsregler*. Hvordan velge mellom alternativene (Christensen, m. fl., 2010: 35)?

Fullstendig formålsrasjonalitet vil si at organisasjonen har klare og konsistente mål, full oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hvilke konsekvenser disse alternativene har i forhold til de målene som er satt. Derfor vil organisasjoner velge det alternativet som gir maksimal eller størst grad av måloppnåing, men dette er i svært liten grad realistisk. Spesielt i komplekse organisasjoner hvor mange hensyn må tas, eksempelvis i et departement.

Begrepet *begrenset rasjonalitet* innebærer at organisasjonens mål er uklare, inkonsistente og ustabile, og at problemene som den står overfor er komplekse. Organisasjonen har ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser. Det finnes heller ikke full kunnskap om mål-middel-sammenhenger. Det vil kreve store ressurser for å kunne skaffe seg bedre kunnskapsgrunnlag. På bakgrunn av dette velger organisasjoner det alternativet som gir god nok, eller tilfredsstillende, grad av måloppnåing. Organisasjoner vil ha en beslutningsregel bygd på satisfiering i stedet for maksimering, hvor tilfredsstillende, men ikke optimale løsninger velges (Christensen, m. fl., 2010: 36). I følge Fimreite, m. fl., (2014: 29) er rasjonalitet nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen som legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg. Målene er gitt utenfra, og det er organisasjonens oppgave å finne adekvate virkemidler for å nå dem. Skiftende krav og nye mål er årsaker til endringer i organisasjonen. Blant annet endret deler av offentlig sektor seg etter terrorangrepene 22. juli 2011. Ut fra instrumentell rasjonalitet vil ikke organisasjonene være i stand til å være effektive, nettopp fordi de tilpasser seg tregt til endrede handlingsbetingelser og nye krav fra ledere (Fimreite, m. fl., 2014: 30).

Som nevnt ovenfor kan man skille mellom to varianter av det instrumentelle perspektivet: en *hierarkisk variant* og en *forhandlingsvariant*. I en hierarkisk variant er organisasjoner sett på som enhetlig. Det legges vekt på mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen eller hos dem som organisasjonen er et redskap for. Disse aktørene vil ha makt til å oppnå sine mål (Christensen, m. fl., 2010: 34). Ledernes kontroll og evne til analytisk og rasjonell kalkulasjon står sentralt i en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet (Fimreite, m. fl., 2014: 30).

I en forhandlingsvariant er organisasjonen sammensatt av ulike underenheter og posisjoner. Disse kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. De forskjellige aktørene kan ikke oppnå sine mål på egenhånd, heller ikke ivareta sine interesser. Utfallet vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser (Christensen, m. fl., 2010: 34). «Det åpnes for interessehevding, forhandlinger og kompromisser mellom delvis motstridende mål og interesser» (Fimreite, m. fl., 2014: 30).

I etterkrigstiden er det blitt vanlig å oppfatte organisasjoner som åpne systemer, i forhold til tidligere bidrag som la vekt på organisasjoner som lukkede systemer. Organisasjoners omgivelser er svært viktig både for hvordan organisasjonsstrukturen utformes, og for hvordan utføringen av oppgavene kan skje gjennom formålsrasjonelle handlinger. Det kan skilles mellom tre typer omgivelser: det *interorganisatoriske nettverket* som organisasjonen inngår i, *generelle omgivelser*, og de *internasjonale/globale omgivelsene* (Christensen, m. fl., 2010: 45). Det instrumentelle perspektivet legger vekt på de delene av omgivelsene som påvirker en organisasjons mulighet for måloppnåing ved utføring av de viktigste oppgavene. Disse omgivelsene kalles *tekniske omgivelser*, og kan bestå både av det interorganisatoriske nettverket, noen typer generelle omgivelser og i visse tilfeller også deler av de internasjonale omgivelsene. De aktørene i det interorganisatoriske nettverket, som organisasjonen er avhengig av for å få tilført ressurser eller for å ta imot resultatene av oppgaveføringen, kalles det nære *handlingsmiljøet*. Man kan, som den amerikanske organisasjonsforskeren James D. Thompson, skissere mellom to dimensjoner ved handlingsmiljøet: om det er *stabilt* eller *skiftende*, og om det er *homogent* eller *heterogent*. Dette mener Thompson kan gi grunnlag for fire ulike typer organisasjonsstrukturer (Christensen, m. fl., 2010: 45).

Tabell 3.0 Thompsons typologi over en organisasjons omgivelser

	Stabile omgivelser	Skiftende omgivelser
Homogene omgivelser	1. Enkel struktur	3. Desentralisering til regionale underenheter
Heterogene omgivelser	2. Flere underenheter basert på spesialisering etter formåls- eller prosessprinsippet, som her svarer til homogene deler av handlingsmiljøet	4. Desentralisering til underenheter basert på spesialisering etter formåls- eller prosessprinsippet

Hentet fra Christensen, m. fl., 2010: 46

Den første kategorien gjør det enkelt og lite ressurskrevende å samhandle med omgivelsene. Dette er fordi omgivelsene representerer forutsigbarhet og ofte driver med liknede type ekspertise, oppgaver og interesser, som samhandlingen mellom Forsvarsdepartementet og NSM. Den andre omgivelsen stiller imidlertid større krav til en organisasjon, nettopp fordi den må bruke ekstra ressurser både på å dele opp sin egen organisasjon og på å samordne kontakten med omgivelsene. For eksempel når et heterogent departement må forholde seg til mange ulike aktører i omgivelsene. Den tredje kategorien representerer muligens større usikkerhet og mer ressursbruk enn de to første på grunn av ustabile omgivelser. Eksempelvis samhandling mellom et departement og statlige regionale sektorenheter. Den siste kategorien representerer størst usikkerhet og størst ressursbruk, fordi den krever en oppdeling av de regionale underenhetene. Et eksempel på dette er fylkesmannsembetene, som har fått tilført oppgaver og underenheter knyttet til flere sektorer, blant annet krisehåndtering og beredskap. Disse kjennetegnene fører til en usikkerhet for organisasjonen (Christensen, m. fl., 2010: 46).

3.2.3 Kulturperspektivet

Det institusjonelle perspektivet, har i motsetning til det instrumentelle, fokus på de mer uskrevne og uformelle normene, verdiene og praksisene som har vokst frem over tid i en organisasjon. Slike uformelle rolleforventninger er upersonlige, fordi de eksisterer uavhengig av de personene som til enhver tid befinner seg i organisasjonen (Fimreite, m. fl., 2014: 29). Som nevnt tidligere består det institusjonelle perspektivet både av kulturperspektivet og myteperspektivet, men fokuset her vil være på organisasjonskultur.

«Organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner» (Christensen, m. fl., 2010: 52). Til forskjell fra en instrumentell handlingslogikk, hvor mål ofte er gitt, og formelle strukturer og normer er virkemidler for å oppnå disse, oppdages målene underveis og det utvikles gradvis uformelle normer, verdier og identiteter i en kulturell handlingslogikk. Når en organisasjon utvikler slike uformelle normer og verdier, i tillegg til de formelle, får den institusjonelle trekk. Dette fører til institusjonaliserte organisasjoner (Christensen, m. fl., 2010: 52).

Den avgjørende handlingslogikken som er knyttet til organisasjonskultur kalles for logikken om «*passende*» atferd. Ut fra denne logikken vil man ikke primært handle rasjonelt ut fra en

grundig avveining av instrumentelle pro-et-contra-argumenter, egeninteresse, heller ikke ut fra mulige konsekvenser av handlinger, når man skal treffe beslutninger i offentlige organisasjoner. Man vil handle ut fra det som oppfattes som rimelig eller akseptabel atferd. Dette kalles *matching*. Man bruker kulturelle normer for å kople situasjoner og identiteter. Tre spørsmål blir da sentrale. For det første må man spørre seg hvilken type situasjon man står overfor som en offentlig aktør. Dette er et spørsmål om *gjenkjenning*. For det andre må man spørre seg hvilke(n) identitet(er) er de(n) viktigste for meg selv og min institusjon. Dette er et spørsmål om *identitet*. Til slutt, hva er det jeg og min institusjon forventes å gjøre i en situasjon som denne? Dette blir altså et spørsmål om hvilke *handlingsregler* som skal forbinde situasjon og identitet (Christensen, m. fl., 2010: 54). De kulturelle og uformelle reglene er primært rettet mot fortiden, i motsetning til de instrumentelle og formelle reglene som er mer rettet mot fremtiden. Man handler altså i samsvar med erfaringsbaserte regler som har fungert godt tidligere, i liknende situasjoner (Christensen, m. fl., 2010: 55). Ifølge Fimreite, m. fl. (2014: 29) innebærer en slik tankegang at målene oppdages og utvikles gradvis internt i organisasjonen. Organisasjonen vil i tillegg være mer robust, og endring skjer vanligvis gjennom gradvise tilpasninger. Egenverdien til organisasjonen skjermer mot omfattende endringer. Moderate endringsforsøk, som ikke strider mot den institusjonelle identiteten, har lettere for å bli akseptert. Logikken om «*passende*» atferd innebærer klare fordeler ved at omfattende handlingsstimuli møtes av standardiserte og nesten naturlige handlemåter (Christensen, m. fl., 2010: 56).

«Kultur er noe en institusjon er» (Christensen, m. fl., 2010: 59). De uformelle, institusjonelle normene og verdiene vokser gradvis fram gjennom evolusjonære og naturlige utviklingsprosesser, hvor en organisasjon tilpasser seg gradvis til indre og ytre press. Disse institusjonaliseringsprosessene er uintenderte og skaper en bestemt identitet, sjel eller kultur (Christensen, m. fl., 2010: 59). *Indre press* representerer de uformelle normene og verdiene som organisasjonsmedlemmer bringer med seg inn i organisasjonen og gjør relevante der. Det kan være ulike trekk fra deres sosiale bakgrunn, eller uformelle normer og verdier knyttet til en bestemt utdanning eller profesjon (Christensen, m. fl., 2010: 59). Eksempelvis har departementenes organisasjonskultur opp gjennom årene vært preget av henholdsvis jurister, samfunnsøkonomer og statsvitere. Med *ytre press* menes press fra det nære handlingsmiljøet. Aktørene i omgivelsene som man samhandler med, eller er avhengige av, får betydning for de institusjonelle trekkene som utvikles. Det kan tenkes at Forsvaret representerer et ytre press mot politiet som får betydning for de institusjonelle trekkene som utvikles, og motsatt.

Sti-avhengighet «går ut på at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger siden» (Christensen, m. fl., 2010: 62). Målene som er etablert fra begynnelsen i en offentlig organisasjons liv, vil kunne ha en omfattende betydning for utviklingen videre og er ikke enkle å endre, selv når omgivelsene og konteksten endrer seg. Det samme gjelder for de typer målgrupper man har siktet seg inn mot eller den type ekspertise man ønsker å bygge opp. Kostnadene vil bli for store hvis man omstiller seg for mye. Ut ifra en instrumentell logikk vil ikke institusjonene klare å være effektive, siden de ikke rask tilpasser seg endrede handlingsbetingelser og endrede problemer. Ut fra et kulturelt perspektiv kan man si at det er fullt mulig for en institusjon å leve med denne historiske ineffektiviteten over tid (Christensen, m. fl., 2010: 62). Fordelene er at sti-avhengighet fører til stabilitet og dybde i de uformelle normene og verdiene i en offentlig organisasjon. Organisasjonsmedlemmer vil lettere forstå hvilke kulturelle rammer de skal forholde seg til. Med andre ord er det enklere å avgjøre hva som er passende atferd. Ulempene med sti-avhengighet er manglende fleksibilitet, lite endringsvillighet, egoismetenkning, selvopptatthet, og innadvendthet (Christensen, m. fl., 2010: 63 og 71).

3.2.4 Sikkerhetiseringsteori

Sikkerhetiseringsteorien, formulert av Ole Wæver, har blitt en sentral del av det vi i dag kaller sikkerhetsstudier. Sikkerhetiseringsteorien springer ut fra Københavnerskolen og vil være sentral i å teste min andre hypotese om hvorvidt Forsvarets eventuelle endrede rolle skyldes eksterne faktorer. Har terrorisme blitt sikkerhetisert i den grad at myndighetene tar i bruk sterke og/eller ekstraordinære virkemidler i håndteringen? «Debatten rundt terrorisme som krig eller kriminalitet kan ... ses i lys av sikkerhetiseringen av terrorisme» (Hansen, m. fl., 2006: 14). Boken *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003) av Barry Buzan og Ole Wæver definerer sikkerhetisering ved at et problemområde, for eksempel terrorisme, løftes opp fra sitt tradisjonelle domene og opp på et sikkerhetspolitisk plan (Hansen, m. fl., 2006: 14 og Buzan og Wæver, 2003: 70). At noe blir sikkerhetisert betyr at problemområdet er av vital interesse for en stat, som igjen fører til at staten kan håndtere problemområdet med sterke virkemidler. «I siste instans gjelder dette å ta eller ofre liv» (Hansen, m. fl., 2006: 14 og Buzan og Wæver, 2003: 71).

Sikkerhetiseringsprosessen foregår i to omganger. For det første gjennom verbale utspill («speech acts») hvor en aktør foreslår at noe skal sikkerhetiseres. For det andre håndteres problemområdet med sterke og/eller ekstraordinære virkemidler. Det forutsettes også at et relevant publikum godtar sikkerhetiseringen. Når disse forutsetningene ligger til grunn kan man snakke om en reell sikkerhetisering (Hansen, m. fl., 2006: 14 og Buzan og Wæver, 2003: 70). I en sikkerhetiseringsprosess er det viktig å skille mellom det Buzan og Wæver kaller *referent object* (det som skal sikres) og de aktørene som vil sikkerhetisere problemområdet.

A security issue is posited (by a securitising actor) as a threat to the survival of some referent object (nation, state, the liberal international economic order, the rain forests), which is claimed to have a right to survive. Since a question of survival necessarily involves a point of no return at which it will be too late to act, it is not defensible to leave this issue to normal politics. The securitising actor therefore claims a right to use extraordinary means or break normal rules, for reason of security (Buzan og Wæver, 2003: 71).

Denne definisjonen av sikkerhetisering spør ikke om et problemområde i seg selv er en reell trussel, men fokuserer på når og under hvilke forutsetninger noe sikkerhetiseres. Ved at ulike aktører kan sikkerhetisere ulike problemområder er sikkerhetsbegrepet sosialt konstruert og relativt.

Slutten av Den kalde krigen representerer et skifte fra tradisjonelle militære sikkerhetsproblemer til mer vidtgående, ulike og uklare ikke-militære sikkerhetsproblemer for vestlige stater og deres nærmeste allierte. Buzan og Wæver deler verden inn i to soner: en konfliktsone og en fredssone. Vestlige land (fredssonen) er ikke lenger truet av militære angrep fra andre stater i umiddelbar nærhet, noe som under den kalde krigen var en reell trussel. Dermed kan vestlige stater bruke militære virkemidler på områder forskjellige fra de tradisjonelle sikkerhetsproblemene (Buzan og Wæver, 2003: 18), for eksempel håndteringen av terrorhendelser nasjonalt.

Til og med før terrorangrepene i USA 11. september 2001 var det en utbredt tanke om å inkludere terrorisme på listen over nye trusler som fortjente økt oppmerksomhet. Før september 2001 var terrorisme en del av pakken «stater som truer internasjonal sikkerhet» og «spredning av masseødeleggelsesvåpen» (Buzan og Wæver, 2003: 297). Frem til terrorangrepene i USA handlet sikkerhetsdebatten om tre typer trusler: fremveksten av en

global mektig konkurrent, scenarioet av to samtidige regionale kriger og til slutt, asymmetrisk krigføring. Etter september 2001 ble internasjonal terrorisme fullt sikkerhetisert fra amerikanernes side. Blant annet ble al-Qaida sammenlignet med nazismen og kommunismen. USA ser altså på trusselen fra internasjonal terrorisme som krig. Altså en eksistensiell trussel mot staten. Alle nye trusler ble lansert som militære trusler. Det siste steget i sikkerhetiseringsprosessen er ifølge Buzan og Wæver (2003: 298) forsvarsplanlegging. Det samme skjedde ikke fra europeisk side. USA har tatt i bruk virkemidler i kampen mot terrorisme som av mange blir sett på som sterke og illegitime (Hansen, m. fl., 2006: 15). Eksempelvis benytter de seg av droner i land som Afghanistan, Jemen, Pakistan og Somalia. Disse dronene angriper terrororganisasjoner og internasjonale væpnede nettverk, ikke tradisjonelle militære styrker (Vik og Skare, 2013. *Under dronene*). Uansett, etter september 2001 ble «kampen mot terrorisme» internasjonalt anerkjent som et utenrikspolitisk organisatorisk prinsipp og problemet ble i stor grad sikkerhetisert (Buzan og Wæver, 2003: 297).

Global terrorisme er et problem som har oppstått utenfor Europa. Den europeiske tankegangen om terrorisme er at det i bunn og grunn stammer fra ressursmangel og/eller mangel på utvikling. Blant annet anses immigranter for å være en del av problemet. Europeiske land har lagt større vekt på utviklingsbistand og et mer langsiktig politisk engasjement enn det USA har gjort. EU mener kun Afghanistan er det eneste stedet der militærmakt har en sentral rolle å spille i kampen mot terrorisme. Det går derfor et skille mellom Europa og USA når det gjelder hvilke rammer internasjonal terrorisme skal håndteres innenfor (Buzan og Wæver, 2003: 297 og Hansen, m. fl., 2006: 15). Dagens trusselbilde er imidlertid annerledes for europeiske land enn det var på begynnelsen av 2000-tallet. Hjemvendte fremmedkrigere som har opparbeidet seg kamperfaring, våpenferdigheter, og som har begått alvorlige kriminelle handlinger i Syria og Irak, er bare et eksempel på grupper som utgjør en trussel mot vestlige land, også mot Norge. Alt tyder på at det var fremmedkrigere fra ISIL som stod bak terrortrusselen mot Norge sommeren 2014. Det norske Forsvaret var sterkt delaktig i håndteringen av denne trusselen. Det kan derfor tenkes at vi har sett en økende grad av sikkerhetisering av terrorisme i Norge, hvor et mer alvorlig trusselbilde er årsaken til Forsvarets økte rolle i nasjonal krisehåndtering.

4 Empiri

Norge har som nevnt opplevd to konkrete og alvorlige terrorhendelser, henholdsvis terrorangrepene 22. juli 2011 og terrortrusselen i juli 2014. Informasjonskilden til terrorangrepene 22. juli 2011 er den omfattende rapporten fra 22. juli-kommisjonen. Jeg vil gjennomgå sentrale tidspunkter og hendelser fra fredag 22. juli 2011, i tillegg til politiets og Forsvarets oppgaver og handlinger. Jeg vil også nevne noe av kritikken som ble rettet mot ansvarlige myndigheter. Kilden til informasjon om terrortrusselen juli 2014, vil i all hovedsak stamme fra media og uttalelser fra myndighetene. Under terrortrusselen bidro både politiet og Forsvaret, og deres bidrag vil bli gjort rede for, i tillegg til sentrale tidspunkter. Dette er viktig slik at leseren vil få et klart bilde av hovedpunktene i disse to krisene, som er mine to observasjoner og som danner grunnlag for casestudiet.

4.1 Terrorangrepene 22. juli 2011

4.1.1 Regjeringskvartalet og Utøya

Fredag 22. juli 2011 klokken 15.25 eksploderer en gjødeselsbombe i regjeringskvartalet i Oslo. Bomben er 950 kilo tung. Åtte mennesker blir drept, mens ti personer blir innlagt på sykehus med alvorlige eller livstruende skader. Gjerningsmannen satte rundt 325 personer som befant seg i, eller i nærheten av, regjeringskvartalet, i livsfare. På kort tid ble Oslo sentrum seende ut som en krigssone. Norge var rammet hardere enn noen gang siden Tysklands invasjon 9. april 1940. Anders Behring Breivik hadde brukt flere uker på å lage bomben, som bestod av kunstgjødsel, aluminiumpulver og diesel (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 17).

Rundt klokken tre fredag ettermiddag 22. juli, kjører Breivik varebilen med den hjemmelagde bomben plassert i bagasjerommet fra Skøyen til regjeringskvartalet. Klokken 15.17 var han fremme ved Einar Gerhardsens plass, som er plassen mellom de tre regjeringsbygningene Høyblokka, R4 og S-blokka. Ingen fysiske sperringer hindrer gjerningsmannen fra å parkere bilen med den dødelige lasten ved inngangspartiet til høyblokka, som i 2011 huset både Justisdepartementet og Statsministerens kontor². Breivik antente luntene, som hadde ca. syv

² I dag er Justis- og beredskapsdepartementet lokalisert i Nydalen, mens Statsministerens kontor holder til på Akershus festning.

minutters brenntid. I løpet av disse syv minuttene passerte rundt 70 personer den feilparkerte varebilen. En sikkerhetsvakt i Departementenes servicesenter (DSS), to kjelleretasjer under høyblokka, ble oppmerksom på den feilparkerte bilen. I det øyeblikk han var i ferd med å ringe Biltilsynet for be om navnet på eieren av den hvite varebilen, eksploderer bomben (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 17-19).

Grunnet ferie og sommertid, i tillegg til at det var fredag ettermiddag, var bare rundt ti prosent av de 3100 ansatte i regjeringskvartalet på jobb da bomben eksploderte. De åtte personene som ble drept befant seg i, eller i nærheten av, hovedinngangen til høyblokka, på Einar Gerhardsens plass, i resepsjonen i første etasje i høyblokka, og i Grubbegata. Bygninger opptil 500 meter unna ble påført skader av eksplosjonen. Tilfeldig forbigående og sikkerhetsvakter fra DSS var blant de første som ankom åstedet. Noen startet med førstehjelp, mens andre hjalp folk ut av bygningene (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 20-21). «Mange frivillige gjorde en livreddende innsats» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 21). Oslo universitetssykehus sendte ti ambulanser og en legeambulans til regjeringskvartalet. Ni minutter etter at bomben gikk av, var den første ambulansen på plass. Den første politibilen var på plass klokken 15.29 (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 21).

Før bomben gikk av hadde gjerningsmannen gått opp Grubbegata. Et vitne hadde observert en mann som satte seg inn i en sølvgrå varebil og kjørt fra stedet. Det var en uniformert mann, med hjelm og pistol (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012:21). Gjerningsmannen var på vei for å utføre en terrorhandling til. De første timene etter eksplosjonen var preget av usikkerhet. Hva hadde skjedd? Hvem sto bak denne forferdelige handlingen? Det var en utbredt antakelse, både i regjeringen og innenfor andre etater med ansvar for krisehåndtering og beredskap, at det etter alt å dømme dreide seg om et terrorangrep «utført av en ytterliggående islamistisk gruppe, og at motivet hadde sammenheng med Norges rolle i de pågående konfliktene i Midtøsten, Afghanistan eller Libya» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 22). Denne forståelsen ble blant annet lagt til grunn i PST, E-tjenesten og i Forsvarets ledelse, men også blant embetsmenn og politikere som deltok i krisehåndteringen (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 22).

Utøya er en 12 000 kvadratmeter stor øy som ligger i Tyrifjorden i Hole kommune. Gjennom mange tiår har denne øya vært samlingssted for Arbeidernes Ungdomsfylkings (AUF) sommerleir. På ettermiddagen den 22. juli 2011 var det 564 personer på Utøya, de fleste

ungdommer (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 2012: 24-25*). Breivik ankommer landsiden øst for Utøya litt før halv fem, omtrent én time etter eksplosjonen i regjeringskvartalet. Han blir sittende i bilen i rundt 30 minutter før han parkerer bilen 30 meter unna fergeleiet. På brygga var det et telt for registrering av reisende til og fra Utøya. Breivik opplyste til personene på brygga at han kom fra PST for å gjennomføre en sikkerhetskontroll på øya etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet. Litt før klokken fem seilte MS Thorbjørn, et gammelt militært landgangsfartøy, fra Utøya mot land for å plukke opp Breivik og utstyret han hadde med seg, blant annet et halvautomatisk gevær, i tillegg til pistolen, og mer enn 1400 skudd. Klokken 17.17 la MS Thorbjørn til kai på Utøya, og Breivik gikk i land. Fire minutter etter, ca. klokken 17.21, startet massedrapene (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 2012: 25-26*). 69 mennesker ble drept (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 2012: 17*).

Det første varselet om terrorangrepet på Utøya kom til akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) for Buskerud i Drammen. Dette varselet kom inn klokken 17.24. Politiets operasjonssentral i Hønefoss fikk kort tid etterpå de samme meldingene. Klokken 17.26 fikk operasjonssentralen i Oslo inn meldinger om skyting på Utøya, og tok omgående kontakt med Nordre Buskerud politidistrikt som allerede kjente til skytingen. Et medlem i staben ved Oslo politidistrikt fikk klokken 17.29 telefon fra sin datter som var på Utøya. Han overlot telefonen til en ansatt i Oslo-politiets beredskapstropp. En Delta-patrolje som var på vei mot regjeringskvartalet ble klokken 17.33 omdirigert mot Utøya. Etter ti-femten minutter var ytterligere seks biler med Delta-styrker på vei (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 2012: 27-28*).

Mens Deltapatroljer og politistyrker fra Hønefoss var på vei til Utøya, ble det opprinnelige oppmøtestedet endret og man kommuniserte forbi hverandre. Delta var de første som ankom det nye oppmøtestedet, ved broen til Storøya. Rett etterpå kom mannskaper fra Nordre Buskerud. Politibåten ankom minutter etter dette. Ni tungt bevæpnede politimenn, åtte fra Delta og én fra Nordre Buskerud, gikk om bord i båten, i tillegg til båtfører og den lokale aksjonsleder. Etter å ha kjørt 600 meter stoppet imidlertid motoren å fungere. De fikk etter hvert stoppet flere sivile fritidsbåter og satte fart mot Utøya. Omtrent klokken 18.27 gikk de fire første politimennene i land på Utøya. Et minutt etter ankom neste båt med seks politimenn om bord. Politiet rykket frem til et skogholt etter tips fra noen ungdommer, og så noen som forsvant inn i skogen. Politiet rykket videre frem, mens de ropte på gjerningsmannen. Da de til slutt så han, holdt han hendene ut til siden og overga seg. Klokken

18.34 ble Breivik pågrepet, og to minutter etterpå, klokken 18.36, ble det gitt følgende varsel over sambandet; «Gjerningsmann er pågrepet. Flere skadde og drepte. Vi trenger evakuering med helikopter fort» (22. juli-kommisjonen, 2012: 30).

4.1.2 Krisehåndteringen 22. juli 2011

I politidistriktene ledes polititjenesten på strategisk nivå av politimesteren. Operativt nivå ledes av operasjonslederen og taktisk nivå ledes av innsatslederen. 22. juli 2011 overtok stabssjef i Oslo og stabssjef i Nordre Buskerud ledelsen på operativt nivå. Dette kan gjøres ved ekstraordinære hendelser. Politiets planverk for beredskaps- og terrorsituasjoner ble i liten grad utnyttet 22. juli. Terrorplanverket inneholder flere tiltak som kan tas i bruk i uoversiktlige situasjoner med et uavklart trusselbilde (*Rapport fra 22.juli-kommisjonen*, 2012: 82). Etter bomben i regjeringskvartalet unnlot politiet å iverksette flere viktige tiltak. For det første ble ikke politihelikopter rekvirert. Heller ikke andre helikoptre fra Forsvaret eller sivile ressurser ble forsøkt mobilisert. Beredskapstroppens stab anmodet i tillegg helikopterbistand ved to anledninger uten at det skjedde noe. For det andre benyttet ikke Oslo politidistrikt seg av ressurser fra andre nærliggende politidistrikter. Riksalarm³ ble ikke benyttet og vitnebeskrivelsen av Breivik kom ikke ut på sambandet før klokken 17.47, omtrent halvannen time etter bomben detonerte (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 91). «Kommisjonen har i det hele funnet få spor av operative tiltak som hadde til formål å avverge eller forberede seg på eventuelle sekundæranslag» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 91). I følge kommisjonen kunne gjerningsmannen blitt oppdaget hvis noen spesifikke tiltak hadde blitt gjennomført, som for eksempel formidling av vitnebeskrivelser gjennom mediene og kontakt med vegtrafikksentralen som har tilgang på kameraovervåkning av veier. Det var det operative ledelsesnivået i politiet som hadde ansvaret for å iverksette slike tiltak, men fravær av disse må sees i sammenheng med den enorme aktiviteten og presset på den underbemannede operasjonssentralen (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 91). I det hele blir det rettet sterk kritikk mot politiets beredskapsnivå og krisehåndteringsevne, samt samhandlingen med andre etater i beredskaps- og krisehåndteringsarbeidet.

Beredskapstroppen er den politienheten i Norge som besitter den høyeste operative spisskompetansen, blant annet ved bekjempelse av terror. Innsatslederen i Oslo vurderte

³ «Riksalarm skal formidle melding som vurderes til å være av interesse for alle politidistrikter og særorgan, og ved iverksettelse av beredskapstiltak. Kripos iverksetter etter anmodning fra politidistrikt eller særorgan. POD iverksetter beredskapstiltak» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 148).

ressursene så knappe i regjeringskvartalet etter eksplosjonen at beredskapstroppen ble brukt til søks- og redningsarbeid. I tillegg antok man at gjerningsmannen for lengst hadde forsvunnet. Beredskapstroppen bidro med søks- og redningsarbeid helt til det ble meldt om skyting på Utøya i operasjonssentralen (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 104). «Kommisjonen konstaterer etter dette at BT (kommisjonens forkortelse) i stor grad ble benyttet som redningsmannskap framfor å være i beredskap for øyeblikkelig innsats mot eventuelle nye anslag» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 104). Videre skriver kommisjonen at denne disponeringen av Beredskapstroppen ikke er uproblematisk «fordi den generelt svekket beredskapen mot nye anslag» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 104).

Objektsikring ble ikke vurdert og gjeldende planverk ble ikke benyttet. De personene i Oslo politidistrikt som hadde ansvar for eventuell objektsikring fikk heller ikke tilgang på PSTs informasjon knyttet til trusselnivå og objektsikring. Tilgangen på personell ble vurdert som for knapp til å kunne ivareta oppdrag knyttet til objektsikring. Før skytingen på Utøya ble det vurdert som lite sannsynlig at noe annet enn statsforvaltningen skulle være mål for et eventuelt sekundæranslag. Etter skytingen på Utøya ble det bedt om vakthold til Arbeiderpartiet og Folkets hus, men dette ble avslått. Politiet sikret imidlertid flere av sine egne bygg for å sikre sin egen operasjonsevne. I løpet av kvelden ble imidlertid seks tjenestepersoner brukt til objektsikring av politihuset, ni tjenestepersoner sikret Utenriksdepartementet, ti tjenestepersoner sikret Stortinget, mens det var fjorten tjenestepersoner i regjeringskvartalet. PST antydte at regjeringskvartalet, statsministerboligen og politiets egne bygninger kunne være aktuelle mål. Flere relevante objekter ble sikret utover kvelden, men «dette skjedde imidlertid i stor grad etter initiativ fra andre enn staben og operasjonssentralen» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 107).

4.1.3 Bistand fra Forsvaret

Mange av de berørte avdelingene i Forsvaret, samt FSK og E-tjenesten, ble gjort kjent med terroranslaget gjennom mediene og privatpersoner før de ble varslet gjennom egne systemer. E-tjenesten klarte, selv om det var ferie, raskt å frigjøre tilgjengelige ressurser for å håndtere de oppgaver innenfor ansvarsområdet deres, samt å opprette liaison-funksjoner (koordinering og kommunikasjon) til PST og til Forsvarets situasjonssenter (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 218). Allerede klokken 16.30 fredag 22. juli ga forsvarsminister Grete Faremo beskjed om at Forsvaret skulle «støtte politiet med det de anmoder om» (*Rapport fra*

22. juli-kommisjonen, 2012: 242). Klokkeren 16.15 hadde forsvarsministeren vært i kontakt med E-tjenesten, hvor det ble klart at det mest sannsynlig dreide seg om en kriminell handling – en sivil krise – hvor politiet hadde ansvaret. Enkelte enheter i Forsvaret tok proaktive skritt på eget initiativ, og klargjorde kapasiteter som justissektoren skulle komme til å anmode bistand fra etter hvert. Dette gjaldt FSK, helikoptre, eksplosivryddetjeneste, og sikring og vakthold utført av HV-02 (Oslo og Akershus Heimevernsdistrikt 02) og HMKG (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 242). Fem bistandsanmodninger ble sendt fra politiet til Forsvaret som følge av terrorhendelsene i Oslo og på Utøya. Alle gjaldt en form for håndhevelsesbistand, som krever behandling på politisk nivå både i Justis- og beredskapsdepartementet og i Forsvarsdepartementet (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 243). Ifølge bistandsinstruksens kapittel 3 og 4 finnes det to typer bistand: Alminnelig bistand og håndhevelsesbistand. Alminnelig bistand kan være alt fra bistand til transport, administrativ bistand, eller bistand ved større ulykker. Håndhevelsesbistand vil si at Forsvaret kan bistå politiet «med ettersøking og pågrepelse av farlige personer når det er nødvendig for å avverge nærliggende fare for noens liv eller helse» eller «ved fare for anslag av omfattende eller særlig skadevoldende karakter rettet mot vesentlige samfunnsinteresser og til bekjempelse og forebyggelse av slike» (Bistandsinstruksen av 2012 § 13).

Politiets første bistandsanmodning til Forsvaret, som ble muntlig innvilget klokken 19.06, dreide seg om bistand fra FSK til politiet hvis det skulle skje et sekundæranslag. Denne anmodningen ble begrunnet med «manglende kapasitet ved Oslo politidistrikt, beredskapstroppen, til å håndtere enda flere uoversiktlige hendelser» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 244). Den andre bistandsanmodningen gjaldt bistand fra helikopter og eksplosivryddetjenesten. Denne anmodningen ble muntlig innvilget klokken 19.22. Den tredje bistandsanmodningen gjaldt vakthold og objektsikring i Oslo sentrum av HV-02. Denne anmodningen ble muntlig innvilget klokken 23.20. Den fjerde bistandsanmodningen gjaldt håndhevelsesbistand fra tre av Forsvarets Bell 421- og to Lynx-helikoptre. Denne bistandsanmodningen ble skriftlig innvilget klokken 23.56. Til slutt ble det anmodet bistand fra HMKG og HV-02 til vakthold og objektsikring av blant annet Utenriksdepartementet, regjeringskvartalet, Stortinget og Miljøverndepartementet. Denne anmodningen ble skriftlig innvilget klokken 03.30, og gjaldt fra klokken 06.00 lørdag morgen (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 244-245). I alt var rundt 530 personer fra Forsvaret involvert i ulike støttefunksjoner for politiet under krisen, og krisen viste at Forsvaret klarte, med god margin,

å klargjøre de kapasiteter som politiet etterspurte (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 245).

Denne gjennomgangen viser at mye gikk galt den skjebnesvangre dagen i juli 2011. Norske myndigheter var rett og slett ikke godt nok forberedt på et terrorangrep av et slikt omfang. Enkeltmennesker, både sivile og myndighetspersonell gjorde en god innsats, men politiets beredskapsnivå og krisehåndteringsevne, samt samhandlingen med andre relevante etater sviktet.

4.2 Terrortrusselen mot Norge i juli 2014

24. juli 2014 innkalte PST, sammen med politiet og justisministeren, til pressekonferanse for å informere om at det forelå en konkret terrortrussel mot Norge fra en ekstrem islamistisk gruppe med tilknytning til Syria. PST hadde imidlertid ingen informasjon om «hvem, hvordan, hvilket mål eller på hvilken måte et slikt eventuelt angrep er planlagt gjennomført» (Bjørnland, 2014a). I ettertid har det imidlertid kommet informasjon om at PST fryktet at terrorister fra ISIL skulle gjennomføre knivangrep mot store folkemasser på offentlige steder (Johnsrud m.fl., 2014) Det har også blitt meldt om at PST fryktet terroristene ville angripe en tilfeldig norsk familie (NRK, 2014). PST orienterte den norske befolkningen så langt det lot seg gjøre. Bjørnland (2014a) mente det var riktig å orientere befolkningen om situasjonen, samtidig som hun understreket at PST samarbeidet med E-tjenesten, Justisdepartementet og Politidirektoratet, samt andre nasjonale og internasjonale partnere.

Det var analytikere fra den nyopprettede enheten Felles kontraterrørsenter (FKTS) som avdekket terrortrusselen mot Norge. Enheten ble opprettet på bakgrunn av 22. juli-rapporten, og består av personell både fra PST og E-tjenesten⁴ (Rasch og Roshauw, 2014).

Politiet trappet opp tilstedeværelsen av bevæpnet personell, og polititjenestemenn og -kvinner ble tilbakekalt fra ferie. Det ble utplassert bevæpnet politi på flyplasser, grenseoverganger, togstasjoner og ved norske havner. Samtidig jobbet PST og E-tjenesten med å hente inn informasjon på etterretningssiden (Drammens tidende, 2014). Det var de indre Schengen-grensene som bevæpnet politi kontrollerte i sommer. Schengen-området består av 27 land, og normalt er det ikke passkontroll på reiser mellom disse landene. Reiser man derimot inn eller ut av Schengen-området er det alltid passkontroll. Totalt ble 165.135 personer kontrollert. Av

⁴ FKTS er lokalisert i PSTs lokaler i Nydalen, Oslo.

disse ble 79.675 kontrollert på flyplasser, 37.131 personer ble kontrollert ved havner, og 48.329 ble kontrollert på landegrensene. 17 personer ble nektet innreise til Norge på grunn av manglende oppholdstillatelse. Åtte domfelte eller tidligere utviste personer ble returnert. Fem personer ble arrestert mistenkt for tilknytning til terrortrusselen og mangel på identifikasjonspapirer. Disse fem personene kom fra Kasakhstan, Usbekistan og Sverige. De fem arresterte ble imidlertid senere sjekket ut av saken. Den 28. juli var situasjonen som norske myndigheter stod overfor fortsatt uklar, og grensekontrollene ble forlenget til 12. august. 31. juli senket imidlertid PST trusselnivået, og operasjonen ble avsluttet (Søndeland, 2014). «Basert på det arbeidet som har blitt gjort de siste dagene kan vi nå si at trusselen om et terrorangrep mot Norge er noe redusert» (Bjørnland, 2014b). Politiberedskapen fortsatte å være forhøyet, men politiets tilstedeværelse ble gradvis trappet ned. Justis- og beredskapsminister Anders Anundsen (Frp) poengterte at terrorfaren ikke var over, og at bevæpnet politi fortsatt ville overvåke grenseoverganger (Regjeringen, 2014b). I tillegg til dette fortsatte også helikopterberedskapen og beredskapen til Forsvarets spesialstyrker i uforminsket styrke (Sørli, 2014).

4.2.1 Bistand fra Forsvaret

25. juli, dagen etter terrortrusselen ble offentliggjort, sendte Politidirektoratet flere bistandsanmodninger til Forsvaret. I tillegg til helikopterberedskapen som politiet allerede hadde fått innvilget, anmodet politiet også bistand fra FSK, MJK, HV-styrker og HMKG (Solheim, Senel og Ighoubah, 2014). Denne anmodningen var proaktiv, i tilfelle situasjonen skulle eskalere. HV-styrker og personell fra HMKG skulle bli brukt til vakthold og objektsikring, slik som de ble 22. juli 2011. Forsvarets helikoptre kan bli brukt til transport av Delta eller spesialstyrker i situasjoner hvor man må handle raskt, men de kan også bli brukt som ildstøtteplattform. Ildstøtteplattform er en type håndhevelsesbistand (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 296) og betyr at helikoptrene kan brukes av skarpskyttere.

Bistandsanmodningene ble godkjent fortløpende, og politidirektør Odd Reidar Humlegård uttalte at «med dette på plass, står vi med en høyere beredskapsfot enn vi har gjort noen gang tidligere» (Solheim, Senel og Ighoubah, 2014). I følge politidirektøren skulle Forsvarets ressurser kun brukes «dersom trusselbildet blir mer konkret, eller hvis situasjonen varer lenge og dette sliter på kapasiteten i politiet» (Breivik, 2014). I følge regjeringen ble i alt fjorten avdelinger i Forsvaret aktivisert, og det var Forsvarets spesialstyrker som stod for de største

utgiftene (Regjeringen, 2014c). Dette viser at norske spesialstyrker i stor grad var involvert i den stående terrorberedskapen sommeren 2014.

Flere offiserer i HV uttalte i etterkant av trusselen at deres egen kommandoleidelse manglet handlingsevne og oversikt i de første avgjørende dagene under terrortrusselen 2014. Det blir beskrevet som fundamental passivitet. I Oslos innsatsstyrke Derby, tok det tre dager fra man ble varslet om trusselen til man utarbeidet en oversikt over hvilke mannskap som var tilgjengelig. I tillegg tok det enda en dag før kommandoleidelsen hadde sitt første fysiske møte. Denne dagen ankom også HVs pansrede kjøretøy Oslo. De stod parkert på Kongsberg, 8 mil fra hovedstaden. Da bilene endelig ankom, ga PST beskjed til regjeringen om at trusselen var noe redusert. Derby er en avdeling bestående av 300 godt trentesoldater, som har veldig kort reaksjonstid. En av hovedoppgavene til Derby er å beskytte Stortinget, regjeringsbygninger og annen sentral infrastruktur, i tillegg til å bistå politiet med andre oppgaver (Bentzrød, 2014).

Aldri før har norske myndigheter informert offentligheten i så stor grad om en eventuell terrorhendelse, som de gjorde sommeren 2014. De har både blitt hyllet og kritisert for åpenheten. Etter nedjusteringen av trusselen uttalte PST-sjef Benedicte Bjørnland at «et terrorangrep kan ha blitt forhindret, men dette får vi kanskje aldri svar på» (Olsson, Haugen og Honningsøy, 2014).

Under denne krisen virker det som samhandlingen mellom etatene fungerte i større grad enn det gjorde 22. juli 2011. Norske myndigheter virket bedre forberedt. Forsvaret var i stor grad involvert, og var forberedt på å yte bistand til politiet ved eventuelle anslag. Er dette et bevis på en mer involverende rolle fra Forsvarets side under terrorhendelser i Norge?

5 Analyse

Problemstillingen min er som følger: *I hvilken grad har det skjedd en endring i Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering de siste årene?* Påstanden min er at Forsvaret «eier» i dag en større del av krisen enn for få år siden. Altså, at Forsvaret er mer involvert i håndteringen av terrorhendelser i Norge enn de var før 22. juli 2011. Min første hypotese er at endringene skyldes interne forhold, mens min andre hypotese er at endringene skyldes eksterne forhold.

Analysekapittelet er delt opp i tre deler. Før drøftingen av hypotesene er det viktig å drøfte påstanden. Er det slik at Forsvaret i dag «eier» en større del av krisen enn for få år siden? Er Forsvaret mer involvert i håndteringen av terrorhendelser i Norge nå enn de var før 22. juli 2011? Deretter vil de to hypotesene, med hver sin teori, bli drøftet i hvert sitt delkapittel. Disse to delkapitlene vil utgjøre hoveddelen av analysen i denne studien.

5.1 Påstand

Jeg spurte alle mine informanter om Forsvaret i dag har fått en mer involverende rolle i håndteringen av terrorhendelser i Norge. En informant beskriver en terskel for bruk av militært personell hjemme i fredstid. Uheldige episoder på 1930-tallet, som Menstadslaget, førte til at denne terskelen ble svært høy.

Og jeg mener faktisk at den terskelen var så høy helt frem til 22. juli 2011. Da skjedde det noe som senket denne terskelen, slik at man i politiet og i det øvrige sivile samfunn ble mer åpne for å bruke militære virkemidler, og i Forsvaret selv, så ble man mer opptatt av at vi bør brukes i større grad i slik type krisehåndtering (Informant 3, 2015).

En annen informant sier at «det har kommet noen flere anmodninger om håndhevelsesbistand de siste årene» (Informant 4, 2015). Politiet anmoder altså håndhevelsesbistand fra Forsvaret oftere i dag enn man gjorde før. Håndhevelsesbistand er den skarpeste form for bistand. Videre sier informanten at «Forsvaret ønsker å bistå effektivt og hensiktsmessig, men det er ikke noen ambisjon om å få en større del av kaka» (Informant 4, 2015). Forsvaret ønsker å bistå politiet på en best mulig måte, men det er ikke en ambisjon i Forsvaret om å «eie» en større del av krisen. Informant 1 sier at «samarbeidsforholdene er blitt bedre» mellom justis- og forsvarssektoren. «Vi samarbeider tettere» (Informant 1, 2015).

Forsvaret bistår politiet kontinuerlig når det gjelder alminnelig bistand, blant annet i søks- og redningsarbeid. Dette er uproblematisk. «Når det gjelder alminnelig bistand så er dette noe som løper hele tiden, så og si daglig» (Informant 4, 2015). Informantene er enige i at politiet i dag ber om flere bistandsanmodninger enn man gjorde før 22. juli 2011. «Ja, man gjør det. Jeg tror man gjør det ganske ofte, og øvelser baseres jo på at man skal be om bistand» (Informant 5, 2015). Videre sier informantene at «de (Forsvaret) er helt klart mer involvert nå» (Informant 5, 2015).

Alle informantene er enige om at terrorangrepene 22. juli 2011 førte til en erkjennelse i statsapparatet, blant politikere og embetsmenn av at det kan skje alvorlige terrorhendelser fort, og en erkjennelse av at det kreves veldig mye av de personene som sitter i viktige stillinger knyttet til krisehåndtering, samfunnssikkerhet og beredskap. Informantene er også enige i at ved en hver omfattende og alvorlig terrorhendelse, uavhengig om det defineres som kriminalitet eller væpnet angrep, så vil politiet alltid være avhengige av Forsvarets bistand, være seg alminnelig bistand eller håndhevelsesbistand. «Ja, jeg tror nok det er riktig å si at forsvarssektoren og Forsvarsdepartementet i en sånn situasjon (en omfattende terrorhendelse) hele tiden er veldig sentralt involvert. Her vil det foregå løpende kontakt (mellom forsvars- og justissektoren) på alle nivåer hele tiden» (Informant 4, 2015).

Når jeg treffer politisjefer ute og diskuterer dette her (bistand fra Forsvaret) så er de enda mer på etterspørselssiden enn tidligere. Og kanskje er utfordringen i større grad at politiet har blitt så flinke til å etterspørre bistand fra Forsvaret at Forsvaret sier det kanskje kan bli litt mye av og til. Min oppfatning er at politiet ser på Forsvarets bistand som en styrke i krevende situasjoner (Informant 1, 2015).

Selv om mye tyder på at Forsvaret er mer involvert i håndteringen av terrorhendelser nasjonalt nå enn tidligere, er det viktig å presisere at Forsvaret først og fremst er interessert i å drive med forsvarsoppgaver. Hovedoppgaven til Forsvaret vil alltid være å ha et sterkt forsvar, slik at andre land ikke våger å true eller angripe Norge.

Forsvaret har sine primæroppgaver og er dimensjonert for håndteringen av en sikkerhetspolitisk krise og krig. Sånn sett har nok det året vi har bak oss tydeliggjort behovene for å dekke Forsvarets primæroppgaver (Informant 4, 2015).

Forsvaret har et problem. Forsvaret har ikke nok ressurser til å håndtere alle disse oppgavene samtidig. Vi er veldig opptatt av at Forsvaret må prioritere det vi i hovedsak skal drive med, og hovedprioriteten vil alltid være å bekjempe en fiende som angriper Norge. Det er klart at det å være et reservepoliti tar ressursene bort fra det å bekjempe en fiende, et annet land som angriper Norge. Det vil alltid være en tilbakeholdenhet i Forsvaret mot å ta på seg for mange andre oppgaver, og det er det veldig viktig å være klar over (Informant 3, 2015).

Etter fem gjennomførte intervjuer har jeg erfart at det skal svært mye til før Forsvarsdepartementet blir lederdepartement og da eier krisen ved terrorhendelser i Norge.

Så lenge det er snakk om terror fra en ikke-statlig aktør og det ikke er brudd på FN-pakten, så blir det definert som kriminalitetsbekjempelse og det er ganske åpenbart at Justisdepartementet vil være lederdepartement. Så det går et ganske klart rettslig skille på hva som er kriminalitet og hva som er angrep fra en fremmed aktør (Informant 1, 2015).

Når det gjelder en terror situasjon i Norge så vil alltid Justisdepartementet være lederdepartement i kraft av at en slik situasjon som hovedregel er et politiansvar. Lederdepartementsfunksjonen er en koordineringsfunksjon. Det følger et ansvar for å koordinere mediebudskap og ansvar for å lede Kriserådet, men det betyr ikke at lederdepartementet overtar et ansvar som tilligger en annen sektor (Informant 4, 2015).

«For Norge som stat vil det være ganske dramatisk å konstatere at vi har vært utsatt for et væpnet angrep» (Informant 1, 2015). En konklusjon i boken *Mellom fred og krig* er at «en mulig konsekvens her kan være at norske myndigheters ønsker om å unngå slike signaler (en klar politisering og sikkerhetisering av den aktuelle situasjonen) i realiteten skaper en høy terskel for å overføre ansvaret til Forsvarsdepartementet, også i kriser hvor Forsvarsdepartementet av operative og praktiske hensyn åpenbart burde vært lederdepartement» (Bjerga og Håkenstad, 2013: 72)

Jeg ville utfordre informantene videre når det gjaldt lederdepartementsspørsmålet. ISIL er en organisasjon med klare statlige trekk som har opprettet et kalifat på tvers av landegrenser.

Hva skjer med lederdepartementsspørsmålet hvis man opplever flere parallelle anslag i Norge fra en slik organisasjon som ISIL?

Man kan tenke seg en situasjon hvor man opplever flere parallelle anslag hvor omfanget er så stort at det blir umulig for politiet å håndtere situasjonen. Da kan ansvaret løftes over til forsvarssektoren (Informant 4, 2015).

ISIL er et godt eksempel på en slik gråsoner (mellom politiets og Forsvarets ansvar). ISIL er en omfattende, tverstatelig organisasjon, som ønsker å bli en stat. Hvis ISIL begår en suverenitetskrenkelse så må man spørre seg: Hva er det her? Ligger ansvaret hos Forsvaret eller politiet? Ellers er jo terror i utgangspunktet kriminalitet. Det skal være tydelige trekk av suverenitetskrenkelse for at Forsvaret skal ha hovedansvaret (Informant 2, 2015).

Det er klart at hvis ISIL kommer til Norge med femhundre mann så er man i nærheten av en krigssituasjon, men hvis de kommer med fem mann, til fem forskjellige steder i Norge, så tror jeg det vil være en politiaksjon. Hvor mye skal til for å si at dette er en krigshandling og ikke en kriminell handling? (Informant 5, 2015).

Det skal altså svært mye til før Forsvarsdepartementet blir lederdepartement ved terrorhendelser i Norge. Det skal være klare trekk av suverenitetskrenkelse. I Norge er terrorhandlinger definert som kriminelle handlinger, og er dermed et politianliggende. På spørsmål om hvorfor det er viktig at politiet skal ha hovedansvaret for å håndtere terrorhendelser i Norge, svarer en informant:

Hvis vi hadde definert terrorhandlinger som krigshandlinger, så hadde det ikke vært viktig. Så lenge vi ser på terrorhandlinger som kriminelle handlinger så skal det bekjempes som det. Dette vil bli nedkjempet på en måte som volder minst skade på samfunnet som blir angrepet. Jeg vil tro at forsvarsmetoder basert på ren krigføring vil påføre samfunnet større skade, selv om disse metodene kanskje er like effektive. Vi ønsker jo å sikre oss terroristene og straffeforfølge dem (Informant 5, 2015).

På bakgrunn av gjennomførte intervjuer, samt gjennomgangen av terrorangrepene 22. juli 2011 og terrortrusselen i juli 2014, konkluderer jeg med at Forsvaret i dag er mer involvert i håndteringen av terrorhendelser i Norge, enn de var før 22. juli 2011. Forsvaret «eier» i dag en større del av krisen. Dette betyr ikke at de konstitusjonelle ansvarsforholdene har endret

seg eller at Forsvaret er mer involvert enn politiet, men det betyr at Forsvaret besitter mye av de kapasitetene som gjør seg gjeldende ved terrorhendelser i Norge og at disse kapasitetene som regel alltid vil bli tatt i bruk. E-tjenesten var svært delaktig i arbeidet med å avklare terrortrusselen i juli 2014, Forsvarets spesialstyrker besitter relevante virkemidler i håndteringen av terrorhendelser og trener ofte sammen med Beredskapstroppen, og Forsvarets helikoptre vil alltid være nyttig til transport av militært personell eller politipersonell. De ble brukt i 2011 og står i beredskap etter trusselen i 2014. HMKG og HV vil alltid være en relevant ressurs når det kommer til objektsikring og vakthold, slik som man så i 2011 og 2014.

5.2 Hypotese 1 og organisasjonsteori

5.2.1 Effektiv ressursbruk og samhandling

I teorikapittelet skrev jeg at offentlig sektor har sin begrunnelse i at den skal tjene befolkningen og at konfliktene og problemene skulle løses med minst mulig ressursbruk. Dette må sies å være bakgrunnen for Forsvarets bistand til politiet. Forsvarets transporthelikoptre er et godt eksempel på dette.

Tyskland har vel rundt 60 politihelikoptre og kan ha en egen helikopterflåte, i motsetning til Norge som ikke kan ha en egen helikopterflåte som dekker alle av politiets behov. Det er en dårlig samfunnsøkonomisk løsning (Informant 2, 2015).

Selv om Norge er et langstrakt land med store avstander er ikke politiet dimensjonert for å løse alle typer oppgaver selvstendig. «Norge er et land med få ressurser, og da er man nødt til å bruke Forsvarets ressurser» (Informant 5, 2015). Politiet er avhengig av Forsvarets bistand i alvorlige krisesituasjoner. Det er ikke utenkelig at politiet kunne hatt egne helikoptre til transport av Beredskapstroppen ved terrorhendelser. Problemet er at det ville vært lite effektivt og svært ressurskrevende. De ville stått på bakken store deler av tiden. Det gikk tross alt tre år fra terrorangrepene 22. juli 2011 til terrortrusselen i juli 2014. Man kunne imidlertid brukt helikoptrene til andre politioppgaver i tillegg til å transportere Beredskapstroppen under kriser.

Jeg snakket med en politimester som har et langt distrikt, og han sa at han ønsket å kaste kriminalteknikerne sine i et helikopter, fly dem opp, foreta seg de

åstedsundersøkelsene i løpet av dagen, og få dem tilbake før arbeidstiden er slutt (Informant 5, 2015).

Dette ville imidlertid ha svekket den beredskapsevnen helikoptrene er ment til å gi. Det er også svært ressurskrevende å øke antall personer i politiet med tilstrekkelig trening og utdanning til å håndtere alvorlige terrorhendelser.

Eksempelvis at man ønsker langt flere politifolk med en høyere treningsgrad, fra IP4 til IP3. Altså, mer operativ utdanning som vil gjøre de bedre trent til å håndtere terrorhendelser. Dette innebærer en tredobling av treningsmengden, og bare det å ta disse ut av tjeneste har en enorm kostnad. Så selv en enkel ting som økt utdanning stjeler mye ressurser fra områder som ingen er villig til å nedprioritere. Man kan ikke effektivisere dette. Man kan ikke trylle frem at noen skal ha dobbelt så mye trening i operative disipliner uten at det går på bekostning av noe (Informant 2, 2015).

Selv forholdsvis enkle ting som økt utdanning og bedre trening er svært ressurskrevende. Man kan heller ikke nedprioritere andre daglige politisære oppgaver til fordel for terrorberedskap.

Det er voldtektsbølger, ransbølger, kriminelle asylsøkere, åpne rusmiljøer, tigging og omreisende vinningskriminelle. Det er det som til enhver tid får plass i media som skal prioriteres, samtidig som ingen andre områder skal nedprioriteres. Selyfølgelig er det rom for effektivisering, men det er de samme kronene og det samme antall politifolk man sloss om (Informant 2, 2015).

Frem til nylig har det vært ca. 70 personer i Beredskapstroppen, men nå skal antallet økes. «Det koster enormt mye å utdanne en person på toppnivå i Beredskapstroppen. Jeg tror det er 700 000 kr per mann» (Informant 5, 2015). En bekymring er også at hvis man øker antallet i Beredskapstroppen vesentlig kan det gå på bekostning av kvaliteten, treningen og utdannelsen til disse mannskapene. Man kunne økt beredskapsevnen ved å etablere en beredskapstropp i for eksempel Bergen, men blir enheten for stor er det vanskelig å opprettholde den høye kvaliteten. Politiet må allikevel ved en omfattende terrorhendelse trekke på ressurser fra Forsvaret.

Det er flere grunner til at Forsvaret bør bistå politiet i enkelte situasjoner. For det første er Norge et lite land med begrensede beredskapsressurser. Forsvaret er en

beredskapsorganisasjon og har ledige beredskapsressurser som kan og bør utnyttes. Det er for galt ikke å utnytte ledige beredskapsressurser. For det andre er det en del politiopgaver som krever materiell og tilnærming som bare Forsvaret har
(Informant 2, 2015).

Det er kun Forsvaret som kan tvinge ned et fly. Selv om det skulle dreie seg om en ren polisiær oppgave, eksempelvis å stoppe et smuglerfly, vil politiet være helt avhengig av Forsvarets ressurser for å kunne gjøre dette. I Sverige har blant annet ranere brukt helikopter som fluktmiddel, så slike hendelser kan oppstå selv om det er uvanlig.

Effektiv ressursbruk er et ønsket resultat av samordning. Som nevnt tidligere handler samordning om å knytte kapasitetene til ulike offentlige organisasjoner for å håndtere problemer som oppstår i gråsonen mellom forvaltningsområder. I dette tilfellet blir kapasitetene til politiet og Forsvaret knyttet sammen for å håndtere terrorhendelser. Etter terrorangrepene 22. juli 2011 ble det lagt stor vekt på samordning.

Som vi alle vet har det vært et veldig bredt fokus på krisehåndtering og beredskap i lys av hendelsene 22. juli 2011, både i politiet og i Forsvaret. Man kan si at de instanser som har et beredskapsansvar var veldig innstilt på å snu alle steiner for å se på hva man kunne gjøre bedre, og da særlig med tanke på samvirke mellom sektorer. Jeg tenker primært på hvordan Forsvaret og politiet skal kunne håndtere bistandsoperasjoner, eller for så vidt rene polisiære operasjoner, enda mer effektivt
(Informant 4, 2015).

Det blir hevdet at sterke fagdepartementer, som er forholdsvis selvstendige, preger offentlig sektor, som igjen fører til en svakere samhandling på tvers av sektorer og nivåer. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet inngår i denne kategorien. Informantene i de to departementene var imidlertid enige om at samhandlingen mellom departementene, den horisontale samordningen, var blitt særlig prioritert etter 22. juli 2011. «Gjennomgående synes jeg det har blitt en veldig sterk vilje til samhandling og til å prioritere samhandling»
(Informant 1, 2015).

Samhandling er et forhold som det ble lagt mye vekt på i arbeidet etter 22. juli 2011. Vi fikk jo til og med inn et nytt fjerde hovedprinsipp for krisehåndtering, samvirkeprinsippet. Selv om det er åpenbart at man skal bestrebe seg på å samvirke så

ble dette tydeliggjort i et fjerde prinsipp. Det ble lagt vekt på det tverrsektorielle samvirket. Vi har jo en sektororganisering av norsk statsskikk som gjør at vi må være særlig oppmerksom på dette (Informant 4, 2015).

Samvirke mellom justis- og forsvarssektoren ble altså særlig prioritert i etterkant av terrorangrepene 22. juli 2011. Hvordan fungerte samhandlingen under terrortrusselen i juli 2014? Terrortrusselen i juli 2014 skiller seg fra terrorangrepene 22. juli 2011 i og med at det ikke skjedde noe angrep. Forsvaret var allikevel i stor grad involvert i denne usikre perioden og det ble sendt en rekke bistandsanmodninger fra politiet til Forsvaret. «Vår erfaring er at dette samarbeidet (mellom justis- og forsvarssektoren) fungerte godt. Alt det ble anmodet om, ble innvilget. Dette vil normalt alltid skje» (Informant 4, 2015).

Ja, jeg vil si det var godt (samarbeidet mellom justis- og forsvarssektoren). Jeg tror det sjeldent har fungert så godt som det gjorde (under terrortrusselen i juli 2014), selv om det også introduserte en del forbedringspunkter som vi kan jobbe videre med (Informant 1, 2015).

Samhandlingen foregår ikke bare på departementsnivå, men også nedover i organisasjonene.

Det er ofte flere liasoner fra Forsvaret i politiet, litt avhengig av hvor omfattende krisen er. Og politiet har liasoner i Forsvaret. Vi har også permanente liasoner i Forsvarets operative hovedkvarter (Informant 2, 2015).

For eksempel var det Beredskapstroppen selv som 22. juli 2011 tok kontakt med FSK «og anmodet formelt om at FSK skulle settes i beredskap for å være i forkant av eventuelle sekundærangrep som politiet ikke hadde kapasitet til å håndtere selv» (*Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, 2012: 106).

Det virker som samhandlingen mellom sektorene etter 22. juli 2011 har forbedret seg. Det har blitt lagt stor vekt på samhandling og det fungerte veldig godt under terrortrusselen i juli 2014. Kriseøvelser hvor flere sektorer er involvert er også en arena for samhandling.

Det er viktig å arbeide for å vedlikeholde en felles forståelse av hvordan man skal håndtere kriser og hvordan man skal samhandle. Et tiltak i lys av erfaringene fra 22. juli 2011 er at det skal gjennomføres minimum en årlig øvelse med

Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet knyttet til bistandsinstruksen og prosedyrer rundt denne (Informant 4, 2015).

Vi hadde en øvelse av type seminar sammen med Justisdepartementet og underliggende etater for et par uker siden. Der fokuserte vi på hvordan man kommuniserer sammen, og hvordan man forstår og oppfatter ulike situasjoner. Dette var veldig nyttig med tanke på å få en felles forståelse av hva vi faktisk snakker om (Informant 4, 2015).

Det har blitt hevdet at det foregår en revirkamp mellom politiet og Forsvaret, og at denne eventuelle revirkampen kan føre til dårligere samhandling mellom sektorene. Det har også blitt hevdet at revirkamp fører til den organiseringen man ser av Forsvaret og politiet i dag. Flere avdelinger i Forsvaret trener på politilignende oppdrag. De to etatene blir mer og mer like hverandre. «Man sier at det skjer en konstabularisering av Forsvaret og en militarisering av politiet» (Informant 2, 2015). Hvilke innvirkninger har dette på håndteringen av terrorhendelser hvor politiet normalt eier krisen?

Jeg møter folk i Forsvaret, ledere i Forsvaret, som sier at for dem så er det utenkelig å bli underlagt ledelsen av en sivil politimester. Det finnes folk i Forsvaret som sier dette. Det er holdninger som eksisterer, også etter 22. juli 2011 (Informant 3, 2015).

Allikevel tilhører dette sjeldenhetene. Informanten understreker også at disse holdningene som regel tilhører personer i Forsvaret som ikke har et utstrakt samarbeid med politiet. Det er ikke et problem for de som jobber i departementene, men muligens for enkelte mellomledere og offiserer i Forsvaret. Informantene i departementene var begge enige om at det i dag ikke eksisterer en revirkamp mellom Forsvaret og politiet. «Nei. Det var kanskje tendenser til dette for 10-15 år siden, men jeg vil si at jeg oppfatter dette i veldig liten grad» (Informant 1, 2015).

Nei. Jeg tror den myten om revirkamp er lagt død. Den holdes vel kanskje i livet, men ikke av departementene. For en del år siden hadde man en diskusjon som foregikk i media om hvem som skal eie ansvaret for terrorhendelser. Denne diskusjonen ble på mange måter lagt død etter en felles kronikk med daværende politidirektør Ingelin Killengreen og forsvarssjef Sverre Diesen. Så det er ingen som bestrider

hovedprinsippene, og man har en felles forståelse om hva som er de to sektorenes hovedansvar. Så nei, jeg vil ikke si at foregår en revirkamp (Informant 4, 2015).

Se for deg et terrorangrep på Mongstad. Jeg møter offiserer som ser for seg at det faller inn under ansvarsområdet til Forsvaret, og at FSK og HV skal håndtere dette, og at sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter skal lede operasjonen. Det er langt fra alle som er klar over at det vil være en politimester som leder operasjonen. Det er et viktig poeng som jeg mener du trygt kan ta med i oppgaven (Informant 3, 2015).

Myten om revirkamp er i stor grad lagt død selv om det muligens eksisterer enkelte holdninger blant militære sjefer og nedover i organisasjonen. Det kan også virke som enkelte mellomledere og offiserer i Forsvaret ikke er klar over skillet mellom politiets ansvar og Forsvarets ansvar. Informantene ble også spurt om det ligger mye prestisje i å håndtere terrorhendelser. Etter 22. juli 2011 fikk forskjellige etater kritikk for flere forhold, og det kan tenkes at det ligger såpass mye prestisje i krisehåndteringen som igjen kan føre til dårligere samvirke på tvers av sektorer. Informant 1 er klar på at det ikke ligger prestisje, som ødelegger for et godt samarbeid, i å lede og håndtere en krise. «Nei. I de fleste tilfeller så er det såpass åpenbart hvilken statsråd som har det konstitusjonelle ansvaret for feltet» (Informant 1, 2015). «Ja, det gjør det (ligger prestisje i å håndtere en krise på en god måte), i betydningen av at man vil gjøre det ytterste. Det er ikke en dysfunksjonell prestisje» (Informant 4, 2015). Det er enighet om at det ikke ligger noen dysfunksjonell prestisje i å håndtere en terrorhendelse på en god måte. Aktørene ønsker selvfølgelig å gjøre sitt ytterste, men det virker ikke å gå på bekostning av samvirket mellom etatene. Igjen er det viktig å påpeke at selv om det ikke er en kamp om prestisje på departementsnivå, kan man ikke utelukke enkelte slike holdninger nedover i organisasjonene.

Selv om det muligens er enkelte holdninger nedover i organisasjonene som kan føre til revirkamp, så er ikke det et omfattende problem lenger. Revirkamp har få, om noen, virkninger på dagens organisering. Organiseringen og samhandlingen skjer først og fremst gjennom departementene, og der virker det som det overhodet ikke foregår en revirkamp, heller ikke dysfunksjonell prestisje mellom etatene. Etater som Forsvaret og politiet, samt departementene, er tross alt hierarkisk organisert og ofte vertikalt spesialisert. Dette innebærer en over- og underordning mellom de ulike nivåene i organisasjonen. Etter 22. juli 2011 ble det lagt stor vekt på samvirke mellom sektorene, og terrortrusselen i juli 2014 er et eksempel

på at arbeidet med samvirke har fungert i stor grad, selv om det selvfølgelig er enkelte forbedringspunkter.

5.2.2 Det instrumentelle perspektivet

I følge det instrumentelle perspektivet skal etater som politi og forsvar utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Utføringen av oppgavene, som håndtering av terrorhendelser, kan skje ved at man handler formålsrasjonelt. Fullstendig formålsrasjonalitet er umulig, spesielt når det kommer til et så komplekst felt som samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. Begrenset formålsrasjonalitet består av uklare og ustabile mål, komplekse problemer, og ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser. Hvis vi går tilbake til definisjonen av en krise, så samsvarer denne med begrenset formålsrasjonalitet. Det er usikkerhet og det er ufullstendig informasjon om konsekvenser av handlingsvalg. Lederne i samfunnssikkerhets- og beredskapsorganisasjoner er mer opptatt av å minimalisere beslutningskostnadene enn å maksimere måloppnåelsen når man står overfor forvaltningspolitiske valg (Lango, Læg Reid og Rykkja, 2014: 75). Dette er i samsvar med forutsetningen om begrenset rasjonalitet. Igjen ser vi at kostnadseffektivitet er en faktor som blir vektlagt i stor grad.

Som nevnt i teorikapitlet er rasjonalitet nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen og målene er gitt utenfra. Meld. St. 21. (2012-2013) *Terrorberedskap* lister blant annet opp mange målsetninger som de ulike aktørene må innfri, og «var en fullstendig gjennomgang av alle virkemidler mot terrorisme» (Informant 1, 2015).

Min subjektive oppfatning er at det er helt klart at de politiske forventningene (før 22. juli 2011) overgikk det som var mulig både praktisk, ressursmessig og juridisk. Det var forventninger som skapte frustrasjon og som var umulige å innfri (Informant 2, 2015).

De skiftende forventningene og målene er årsaker til endringer i organisasjonen. Etter 22. juli 2011 fikk man en fullstendig gjennomgang av forventninger og ressurser. «Det har vært satset mye økonomisk» (Informant 1, 2015). Slutten på Den kalde krigen representerer også skiftende krav og mål som førte til at spesielt Forsvaret måtte fortsette å gjøre seg relevant.

En historiker jeg har snakket med mener at bortfallet av Den kalde krigen var en faktor som satt i gang dette (Forsvarets økte rolle i norsk krisehåndtering). Før var det

Sovjetunionen som var fienden. Da var det så utrolig enkelt. Når denne trusselen forsvant fikk man et mer fragmentert fiendebilde. Parallelt med at terrortrusselen kom nærmere så ble gråsonen mellom politi og forsvar større. Politiet føler et eierskap til forhold som Forsvaret tenker er innenfor deres sfære, og visa versa (Informant 2, 2015).

Denne utviklingen av Forsvarets endrede rolle førte også med seg økt revirkamp mellom forsvarssektoren og justissektoren.

Vi hadde en periode hvor det, satt på spissen, ikke var nok krig og da måtte Forsvaret skaffe seg andre oppgaver. I et møte med forsvarspersonell sa de at nå var fokuset på Russland igjen (Informant 5, 2015).

Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet vil ikke organisasjonene være effektive fordi de tilpasser seg tregt til endrede handlingsbetingelser. Dette var også noe av kritikken fra 22. juli-kommisjonen.

Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten. Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak. Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig (Rapport fra 22. juli-kommisjonen, 2012: 16).

Forsvars- og justissektorens forskjellige etater preges av ulike underenheter og posisjoner med motstridende mål, interesser og kunnskaper. Dette blir definert som en forhandlingsvariant i det instrumentelle perspektivet. «Operasjonelt sett i enkeltsituasjoner så kan det være ulike oppfatninger (om hvordan man best håndterer en terrorhendelse)» (Informant 1, 2015). «Internt i politiet er det ikke enighet om kriseledelse på direktoratsnivå er bedre enn en kriseledelse på lokalt nivå» (Informant 5, 2015). Som tidligere nevnt er det de samme kronene man sloss om. Ingen områder skal nedprioriteres samtidig som nye områder krever økt oppmerksomhet. Utfallet av dette vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser.

Justis- og forsvarssektoren som nasjonale aktører i samfunnssikkerhet og beredskap inngår i flere typer omgivelser avhengig av hvem man samhandler med. Man opererer i både heterogene og homogene omgivelser, samtidig som omgivelsene enten er stabile eller ustabile

(se tabell 3.0, side 29). Hvilke kategorier man opererer innenfor bestemmer hvor enkelt og ressurskrevende samarbeidet er. Jo mer omgivelsene representerer forutsigbarhet og driver med liknende type arbeidsoppgaver, jo enklere og mindre ressurskrevende er samhandlingen. Forsvaret skal drive med krig, mens politiet bekjemper kriminalitet. Når disse to etatene skal samarbeide om et felles mål kan dette være ressurskrevende, rett og slett fordi de til daglig driver med ulike oppgaver.

Forsvarets spesialstyrker har en formidabel god utdannelse, men hvor vidt de har polititenkningen, minstemiddeltenkningen, nødvendighet og forholdsmessighet som ligger i ryggmargen til politiet, det er det grunn til å stille spørsmål ved. Jeg tenker at den polisiære tilnærmingen i noen sammenhenger vil være helt uegnet sett fra Forsvarets side. Samtidig kan man si at Forsvarets tilnærming i en mer polisiær sammenheng kanskje ikke vil være så heldig (Informant 5, 2015).

Dette er et eksempel på at ulikheter i omgivelsene som kan gjøre samhandlingen mellom etatene svært ressurskrevende. Samtidig er det slik at noen avdelinger i Forsvaret og politiet enkelt kan samarbeide godt sammen. E-tjenesten og PST er to aktører som samarbeider godt, blant annet gjennom Felles kontraterrorsenter. «Det fungerte godt», svarte informant 1 på spørsmål om samarbeidet mellom PST og E-tjenesten under terrortrusselen i juli 2014. Selv om ansvarsområdene er forskjellige driver begge aktører med etterretningsarbeid.

Forsvaret skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet og må handle formålsrasjonelt i utførelsen. Da samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap er et komplekst felt er det umulig med en fullstendig oversikt over mål, virkemidler og konsekvenser. Skiftende mål og krav er noe av årsaken til den organiseringen man har sett. Endrede handlingsbetingelser fører til manglende effektivitet, samtidig som de ulike omgivelsene kan føre til svært ressurskrevende samhandling. Allikevel er det avdelinger i Forsvaret og i politiet som utfører lignende oppgaver og kan samarbeide enkelt. Et veldig godt eksempel på dette er Felles kontraterrorsenter, et samarbeid mellom E-tjenesten og PST som var med på å avdekke terrortrusselen i juli 2014.

5.2.3 Kulturperspektivet

Det kulturelle perspektivet har fokus på de uskrevne og uformelle normene, verdiene og praksiser i justis- og forsvarssektoren. Det er en annen kultur, et helt annet tankesett i Forsvaret enn det er i politiet.

Ja, det er to forskjellige kulturer. Det er et forhold som man har lagt vekt på etter 22. juli 2011. Å sikre at disse to kulturene kan forstå hverandre best mulig og kommunisere best mulig. Når det gjelder bruk av militære maktmidler i en bistandsrolle til politiet, så vil den alltid være avstemt med hvordan en slik politisær operasjon gjennomføres (Informant 4, 2015).

Selv om man har god erfaring med å bruke militære maktmidler i en bistandsrolle til politiet er det ikke uten utfordringer. Eksempelvis spørsmålet om bevæpning som blir nevnt flere ganger i denne studien, i tillegg til politiets overordnede ansvar under kriser knyttet til terrorhendelser.

Politiet har en mer defensiv utførelse i arbeidet sitt, mens Forsvaret er mer offensivt innrettet. Dette kan gjøre samvirke mellom sektorene ressurskrevende og vanskelig.

Norsk politi skal ha en defensiv tilnærming. I politiinstruksen står det at politiet skal opptre saklig, upartisk og med omtanke for personers integritet. Videre skal politiet opptre med ro og beherskelse og de skal ikke la seg provosere ved mostand eller fornærmelser. Det er ikke tillatt å bruke sårende eller upassende uttrykk. Mens i Forsvaret så har man en mye mer offensiv tilnærming. Det er det militære konseptet. Da kan man få slike uheldige uttrykk som «til Valhall». Generalinspektøren for Hæren snakket i 2010 om aggresjonsopplæring og det er en militær nødvendighet, men skaper en del utfordringer når Forsvaret skal bistå politiet (Informant 2, 2015).

Denne defensive versus offensive kulturen, vil alltid eksistere uavhengig de personene som til enhver tid befinner seg i organisasjonene.

Handlingslogikken knyttet til organisasjonskultur kalles logikken om «*passende*» atferd. Man vil handle utfra det som oppfattes som rimelig eller akseptabel atferd. Dette kan skape utfordringer i en bistandsoperasjon. Hva som oppfattes som akseptabel atferd i henholdsvis politiet og Forsvaret kan være svært forskjellig. Det er et spørsmål om identitet. Altså, hva er

viktig for meg og min institusjon? Disse kulturelle og uformelle reglene er primært rettet mot fortiden. Selv om logikken om «*passende*» atferd kan føre til utfordringer, innebærer denne handlingsmåten også klare fordeler ved at omfattende handlingsstimuli møtes av standardiserte og naturlige handlemåter. Bistandsanmodninger fra politiet til Forsvaret kan være et godt eksempel på dette. «Når det gjelder bistandsanmodningene, så er det veldig standardiserte prosedyrer, skjemaer og så videre» (Informant 1, 2015).

Bistandsinstruksen i seg selv er på mange måter en prosedyrebeskrivelse. Det er egne interne prosedyrer i forsvarssektoren for hvordan man skal forestå bistand og det er egne maler for anmodning om bistand som brukes for å gjøre prosedyrene så enkle som mulig, men samtidig tilstrekkelig substansielle til at de gir et grunnlag for å planlegge på (Informant 4, 2015).

Når en politimester anmoder bistand vil alltid en kopi av bistandsanmodningen bli sendt til Forsvarsdepartementet. Det går derfor ikke lang tid før politisk ledelse i departementet er kjent med saken og har grunnlag for å danne seg et bilde om hva som må til. Alminnelig bistand er uproblematisk, mens håndhevelsesbistand må behandles på politisk nivå i departementene. Behandling av bistandsanmodninger er et godt eksempel på standardiserte prosedyrer og naturlige handlemåter. Behandling av bistandsanmodninger fra politiet til Forsvaret gikk veldig bra både under 22. juli 2011 og terrortrusselen i juli 2014.

Indre og ytre press kan føre til gradvise endringer i en organisasjon. Disse endringene skaper en bestemt identitet eller kultur. Revirkampen mellom politiet og Forsvaret for 10-15 år siden er et eksempel på dette. Politiet og Forsvaret er utsatt for ytre press kontinuerlig, enten fra hverandre eller fra politiske myndigheter. Etter 22. juli 2011 ble både politiet og Forsvaret utsatt for press fra politiske myndigheter. Slikt press vil føre til en gradvis tilpasning og muligens et sti-skifte i organisasjonene.

Sti-avhengighet er et kjent begrep i organisasjonskulturen og kanskje spesielt godt kjent i justis- og forsvarssektoren. Noe av kritikken fra 22. juli-kommisjonen går på nettopp dette. Fordelen med sti-avhengighet er stabilitet, mens ulempene er lite fleksibilitet og liten endringsvillighet, egoismetenkning, selvopptatthet og innadvendthet.

Dette er jo et klassisk fenomen. Man forbereder seg på å kjempe den forrige krigen. Men det er en bevissthet om at det neste som treffer oss er noe annet enn et nytt 22.

juli. Derfor er det slik at man må finne en balanse mellom å spisse kapasiteter mot noe, og å ha en god bredde til rådighet slik at man har en fleksibilitet til det som måtte komme (Informant 4, 2015).

I ganske stor grad påvirkes systemene av tidligere kriser. Sånn skal det jo til dels også være. Man må lære av tidligere hendelser og ta med seg de erfaringene derfra. Samtidig så er det en felle å bare se på den forrige krisen og utforme systemene deretter. Man må ha et litt bredere blikk. Sannsynligvis er det ikke et nytt 22. juli-scenario man skal planlegge for nå. Man må ha generelle systemer, samtidig som man tar med seg de erfaringene som har overføringsverdi (Informant 2, 2015).

Sti-avhengighet er et anerkjent problem i etater som driver med krisehåndtering. Det er mer sannsynlig at det vil skje et terrorangrep, eller forsøk på terrorangrep, fra ekstreme islamistiske miljøer, enn et angrep som minner om angrepene 22. juli 2011. Dette er myndighetene klar over. Samtidig må man være forberedt på det meste og dette skaper utfordringer. Lite endringsvillighet er et problem ofte knyttet til kulturen i justis- og forsvarssektoren. Ut fra et kulturelt perspektiv er det også mulig for en etat som politiet eller Forsvaret å leve med denne historiske ineffektiviteten over tid. Det er knyttet enorme kostnader til store omstillinger for Forsvaret og politiet. Kostnader som skal dekkes uten at andre områder nedprioriteres. Omgivelsene endrer seg stadig, spesielt for Forsvaret, men også for politiet. I dag står vi overfor en helt annen sikkerhetspolitisk situasjon enn for bare noen år siden. Målene som er etablert i Forsvaret og politiet er ikke enkle å endre, selv når omgivelsene endrer seg. Til daglig driver politiet med ordinær kriminalitetsbekjempelse. Om dette er forenelig med å bekjempe omfattende terrorhendelser har det blitt stilt spørsmål ved. Derfor «tar man høyde for at Forsvaret vil kunne bistå omfattende. I prinsippet så vil alle av Forsvarets kapasiteter bli kunne stilt til rådighet» (Informant 4, 2015).

I disse dager oppretter Politidirektoratet et 24/7/365 situasjonssenter. Dette er en omstilling som det blir brukt mye ressurser på. «Det gjøres nå en del endringer i Politidirektoratet som styrker evnen til sentral styring og koordinering på operativt nivå» (Informant 4, 2015). Det virker som Politidirektoratet tok et mye mer koordinerende og overordnet ansvar under terrortrusselen i juli 2014 enn de gjorde i 2011. Manglende koordinering og ansvar var også en del av kritikken etter 22. juli 2011. Her virker det som om det ytre presset førte til en endring i sti-avhengigheten.

Ja, det tror jeg nok Politidirektoratet har fått (en mye større koordinerende rolle). De må selvsagt avklare dette med Forsvaret. Politidirektoratet har også tatt et mye større ansvar for politiet og har også en egen stab. Det har vært diskutert om man skal legge nasjonale bistandsressurser inn under Politidirektoratet (Informant 5, 2015).

22. juli 2011 var et sjokk og førte til omfattende press fra omgivelsene. At offentlige etater med et beredskapsansvar i stor grad har vært preget av sti-avhengighet og liten endringsvillighet er det liten tvil om. Under håndteringen av terrortrusselen i 2014 så man en del endringer. Samarbeidet mellom Forsvaret og politiet fungerte veldig godt, samtidig som Politidirektoratet tok et større koordinerende og overordnet ansvar. Terrorangrepene i 2011 førte muligens til et brudd i sti-avhengigheten på flere områder og det ble lagt ned et omfattende arbeid for å bedre krisehåndteringsevnen, blant annet med et fjerde prinsipp for krisehåndtering. Det vil bli spennende å følge utviklingen videre, spesielt når det gjelder kulturen i de forskjellige etatene. Er vi vitne til et brudd i sti-avhengigheten og en vedvarende endring, eller vil man falle tilbake på gamle stier?

5.3 Hypotese 2 og sikkerhetiseringsteori

Debatten rundt terrorisme som krig eller kriminalitet kan sees i lys av sikkerhetiseringen av terrorisme, skrev jeg innledningsvis i teorikapittelets del som omhandler sikkerhetiseringsteori. På spørsmål om man har sett en sikkerhetisering av terrorisme, altså at man tar i bruk sterkere og/eller ekstraordinære virkemidler i håndteringen av terrorhendelser enn det man gjorde tidligere, påpeker en informant at denne prosessen begynte allerede etter terrorangrepene i USA 11. september 2001.

Ja, når det gjelder terrorisme så tror jeg endringen skjedde allerede etter 11. september 2001. Det er vel kanskje en større global trend, det at man prøver å bekjempe terror med mer militære virkemidler enn før. Der kom det utvilsomt en endring allerede etter 9/11. Mer generelt, når det gjelder bruken av militærmakten til ting som ikke er regelrett krigføring, så mener jeg at endringen kom først med 22. juli 2011 i Norge (Informant 3, 2015).

Som tidligere nevnt var det en utbredt tanke å inkludere terrorisme på listen over nye trusler allerede før 11. september 2001. Etter 2001 ble imidlertid terrorisme fullt ut sikkerhetisert fra amerikanernes side. Erfaringene fra angrepene 11. september 2001 var også viktig for norske

myndigheter. «Erfaringene og refleksjonene etter angrepene i 2001 var en milepæl» (Informant 4, 2015). Etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 ble det lagt større vekt på samarbeid mellom politi og forsvar knyttet til kontraterror-arbeid i Norge. Informanten påpeker at samarbeidet mellom politi og forsvar imidlertid ikke var et nytt fenomen.

Det er viktig å minne om at samarbeid mellom politi og forsvar knyttet til kontraterror er et regime som vi har hatt veldig lenge i Norge. Samarbeidet spenner bredt og er knyttet til totalforsvarstanken. Vi har jo hatt et regime som knytter seg til Forsvarets medvirkning i håndteringen av anslag mot offshore-virksomhet. Vi har en forhistorie (før angrepene 11. september 2001 og før angrepene 22. juli 2011), og erfaring med samvirket mellom politi og forsvar. Dette samarbeidet er et norsk varemerke og litt unikt i internasjonal sammenheng (Informant 4, 2015).

Videre forklarer informanten at man før så på terrorisme som et mer isolert operativt fenomen.

I mer tradisjonell forstand anså man terror som et mer isolert operativt fenomen som skulle håndteres der og da. Dette gjelder tidligere former for terror, den handlingen man så i Europa på 1970-tallet. Nå ser man terrorbekjempelse i en mye større sammenheng. Det som heter kontraterror er bekjempelsesdelen, men antiterror spenner egentlig veldig bredt. Den handlingsplanen mot radikaliserings som skal ut til kommunene som handler om å drive forebyggende arbeid, defineres som en del av samfunnets antiterror-arbeid. Så jeg mener det snarere er slik at man ser terrorisme i en mye større sammenheng, enn at man nå har en mentalitet som går på å slå hardere til (Informant 4, 2015).

Sitatet ovenfor henger sammen med den vanlige oppfattelsen av terrorisme i Europa som jeg tok for meg i teorikapittelet, nemlig at terrorisme ses i en større sammenheng, og kan ikke kun bekjempes med makt. En vanlig tankegang i europeisk sammenheng er at terrorisme opprinnelig stammer fra ressursmangel og/eller mangel på utvikling. Immigranter ansees også for å være en del av problemet. Terrorismen oppstod utenfor Europas grenser og i europeiske land legger man mer vekt på å få bukt med terrorisme med langsiktig utviklingsbistand, til forskjell fra for eksempel USA. EU mener kun det er i Afghanistan hvor militærmakten spiller en sentral rolle i håndteringen av terrorisme. Det blir kanskje lagt mer vekt på antiterror-arbeidet som spenner veldig bredt, i motsetning til kontraterror-arbeidet som er

bekjempelsesdelen av terrorisme. Informanten er enig i at terrorisme har gått fra å være en risiko til å bli en reell trussel, og at man ser en rekke tiltak i samfunnet knyttet til denne utviklingen.

Ja, i den forstand så kan det sies at vurderinger av risiko og trusler har bidratt til en større grad av sikkerhetisering. Dette med bevæpnet politi, dog midlertidig, kan sies å være et eksempel på dette. Man kan også si at de beskyttelsestiltak av offentlige bygninger, departementer, er et uttrykk for dette (Informant 4, 2015).

Enkelte beskyttelsestiltak fikk jeg selv erfare da jeg var i departementene for å gjennomføre intervjuene mine. Jeg ble fortalt at i de siste årene har det blitt lagt stor vekt på sikring av inngangspartier og fysisk utforming av resepsjonsområdene. I tillegg har det blitt oppført fysiske sperringer på utsiden av departementene som skal hindre kjøretøy i å kunne ta seg helt inntil bygningene. Det økende trusselbildet har ført til en vanskelig balansegang mellom sikkerhet på den ene siden og åpenhet og tilgjengelighet på den andre siden. De andre informantene delte også synet om en økende sikkerhetisering av terrorisme som problemområde.

Ja, det er nok en riktig beskrivelse (at terrorisme har blitt sikkerhetisert og det innebærer at man kan bruke sterkere virkemidler enn før), og det er nok noe av det som er den største virkningen etter 22. juli 2011. Man innretter seg på at terrorhendelser kommer til å skje, og man har sett hendelser ute i Europa, som ikke er veldig langt fra oss, som bekrefter dette (Informant 5, 2015).

Mitt inntrykk er at trusler som tidligere bare ville skapt økt årvåkenhet og eventuelt mobilisering i begrensede deler av politietaten nå medfører en forventning om massiv og synlig mobilisering. Om det skyldes at man skal vise handlekraft, legitimere sin virksomhet eller om det er et reelt behov for det, det vet jeg ikke. Men det er nok riktig at vi mobiliserer oftere og tyngre mot terrortrusler enn tidligere (Informant 2, 2015).

Jeg så etter 22. juli 2011 en betydelig vilje til å bruke Forsvaret. Det var en mer ureflektert vilje enn tidligere. Vi har Forsvaret her, og siden de ikke har noen krig å holde på med kan de jo holde på med håndtering av terrorhendelser (Informant 5, 2015).

En interessant observasjon jeg vil trekke frem, er at det virker som Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser virker å utvikle seg parallelt med den sikkerhetspolitiske situasjonen i våre nærrområder. Igjen er det viktig å påpeke at Forsvarets kapasiteter og beredskapsressurser ikke er bundet fast til politiet. Den dagen disse ressursene trengs et annet sted vil politiet muligens stå uten kapasiteter fra Forsvaret som man er avhengig av. Dette er en utfordring med tanke på langsiktig beredskapsplanlegging.

Selv om norske myndigheter ser terrorisme i et bredt perspektiv og forebygging spenner seg fra kommunens ansvarsområde til politiets område, er informantene enige om at norske myndigheter mobiliserer tyngre og mer synlig enn det man gjorde før. «Det trusselbildet vi ser påvirker oss i stor grad» (Informant 1, 2015).

5.3.1 Sikkerhetiseringsprosessen

Sikkerhetiseringsprosessen foregår for det første gjennom verbale utspill («speech acts»). I følge Buzan og Wæver (2003: 71) er sikkerhetsproblemet hevdet å være en trussel mot overlevelsen til *referent object*, i dette tilfellet det norske samfunnet. Sikkerhetiseringsaktøren argumenterer derfor for å bruke ekstraordinære midler eller bryte normale lover på grunn av sikkerhet. Norske myndigheter er meget klar på at terrorisme først og fremst er kriminalitet og dermed politiets hovedansvar. Verbale utspill i sikkerhetiseringsprosessen har derfor vært manglende fra myndighetenes side. Man er veldig bevisst på å definere terrorisme som et problemområde som i utgangspunktet faller inn under politiets hovedansvar og ikke under Forsvarets ansvar. Allikevel har terrorisme blitt løftet opp på et høyere sikkerhetspolitisk plan de siste årene.

Det er langt høyere bevissthet rundt terrorisme. Temaet føres oftere opp på regjeringens bord. Man har flere møter i Kriserådet, blant annet administrative møter som ble innført etter 22. juli 2011. Tidligere trådte Kriserådet sammen stort sett bare ved aktuelle hendelser. Nå møtes de 4-6 ganger i halvåret for å ta tak i overordnede beredskapsspørsmål (Informant 1, 2015).

Regjeringens kriseråd består av regjeringsråden ved SMK, departementsrådene i Justis- og beredskapsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, og utenriksråden ved Utenriksdepartementet. Hovedoppgaven til Regjeringens kriseråd er å styrke koordineringen mellom departementene under kriser. Ved alvorlige terrorhendelser

som blir definert som kriminalitet, vil dermed forsvarssektoren tidlig være sterkt involvert i håndteringen av krisen, blant annet ved at departementsråden deltar i arbeidet med koordineringen av berørte departementer. I tillegg møtes de 4-6 ganger i løpet av et halvår. Også her vil forsvarssektoren kunne bidra i arbeidet med å ta tak i overordnede beredskapsspørsmål.

I tillegg har Statsministerens nasjonale sikkerhetsstab blitt styrket⁵ grunnet vanskeligheter med å koordinere sterke fagdepartementer (NRK.no. «*Kim Traavik inn i statsministerens sikkerhetsstab*»). Regjeringen har tidligere styrket arbeidet med samfunnssikkerhet og krisehåndtering på sentralt nivå. Den anerkjente terrorforskeren, og medlem av 22. juli-kommisjonen, Laila Bokhari, er statssekretær ved Statsministerens kontor (SMK) med særlig ansvar for samfunnsberedskap. Det er tydelig at terrorisme som problemområde har blitt løftet opp på et høyere sikkerhetspolitisk plan, og man har styrket sikkerhets- og samfunnsberedskapsarbeidet ved SMK. Terrorismen som felt og håndteringen av dette (antiterror og kontraterror) er av stor interesse for norske myndigheter. Norske myndigheter er i dette tilfellet aktøren som sikkerhetiserer terrorisme, det Buzan og Wæver kaller «*securitising actor*». Det foregår imidlertid en diskusjon om det bør bygges opp en egen enhet for krisehåndtering ved SMK og dermed styrke sentral krisehåndtering i enda større grad. Tamnes, m.fl. (2015:77) skriver at «til nå har dette blitt avvist av skiftende regjeringer, sterkt tilskyndet av embetsverket ved Statsministerens kontor. Behovet for et slikt grep er nå presserende». Videre står det:

Håndteringen av store ulykker og kriser i fredstid krever mye av myndighetene, men kravene vil normalt være overkommelige sammenlignet med de enorme krav som stilles til myndighetene i en sikkerhetspolitisk krise eller et væpnet angrep. En alvorlig krise som langt overgår terrorangrepene 22. juli 2011, vil forutsette et særdeles velfungerende beslutningsapparat hvor statsministeren selv må fremstå som en sterk og tydelig leder. Dagens organisering gir ikke rom for dette, annet enn som improvisasjon (Tamnes, m.fl., 2015: 77).

I dag står norske myndighetene overfor en annen sikkerhetspolitisk situasjon og et annet trusselbilde enn man gjorde tidligere. Allikevel ser ikke organiseringen av sentral krisehåndtering å innrette seg etter dette. At dagens organisering kun gir rom for

⁵ 1. september 2014 tiltrådte Norges tidligere ambassadøren til Storbritannia og tidligere ambassadør ved Norges faste delegasjon til NATO, Kim Traavik, i stillingen som nasjonal sikkerhetskoordinator ved SMK.

improvisasjon ved svært alvorlige kriser ble også pekt på av flere av mine informanter. Gjeldende planverk er lite utprøvd, slik jeg nevnte i empirikapittelet om terrorangrepene 22. juli 2011.

For det andre foregår sikkerhetiseringsprosessen ved at man tar i bruk ekstraordinære og/eller sterke virkemidler i håndteringen av terrorhendelser. I denne sammenheng vil det først og fremst innebære at Forsvaret er sterkt delaktig i håndteringen av terrorhendelser nasjonalt. Innledningsvis i analysekapitelet konkluderer jeg med at Forsvaret har fått en mer involverende rolle i bekjempelsen av terrorhendelser i Norge. Dette er ekstraordinært i den betydning at det kan føre til at det norske Forsvaret blir satt inn mot egne borgere og i ytterste konsekvens tar livet av norske statsborgere. I Norge har man vist en sterk tilbakeholdenhet når det gjelder Forsvarets publikumskontakt og Forsvarets innblanding i ordinære politisære oppgaver.

Det var snakk om å opprette militært vakthold ved boligblokka i Ålesund som raste sammen i 2008, for å hindre plyndring. Dette ble stoppet fordi man ikke ønsket at Forsvaret skulle bistå i en ren kriminalitetsforebyggende oppgave (Informant 2, 2015).

I følge bistandsinstruksen § 6 andre ledd skal Forsvaret gis et selvstendig oppdrag.

Ja, og når de først har blitt gitt et selvstendig oppdrag og satt i gang operasjonen, så vil Forsvaret selv bestemme når og om operasjonen skal avsluttes. Mange synes at dette er vanskelig, fordi det er politiet som sitter med det øverste ansvaret. Det er nok mange som synes at politiet gir fra seg kontroll over deler av innsatsen (Informant 5, 2015).

Når Forsvaret gis et selvstendig oppdrag under en bistandsoperasjon, og selv vil bestemme når og om operasjonen skal avsluttes, må dette sies å være en situasjon hvor ekstraordinære virkemidler blir tatt i bruk. De rettslige rammene er i stor grad ikke avklart.

Bistandsinstruksen er full av selvmotsigelser. På den ene siden skal Forsvaret gis et selvstendig oppdrag, mens på den andre siden står det at politiet har ansvaret og ledelsen. Militært personell vil jo si: Vi er gitt et selvstendig oppdrag og jeg forholder meg til militære kommandolinjer. Så lenge min overordnede ikke har sagt noe annet, er jeg blind for alle andre ordre. Og politiet vil si: Dette er en politioperasjon. Vi har ansvar og ledelsen. Du gjør som jeg sier (Informant 2, 2015).

Forsvaret har en helt annen trening og holdning i forhold til politiet, og bekjemper fiender med sterkere virkemidler enn det politiet er trent til.

De kommer fra hvert sitt ytterpunkt og de er preget av nettopp dette. Det er ikke så enkelt, men for å sette det helt på spissen så må politiet bruke minstemiddelprinsippet, og skytevåpen skal kun brukes som siste utvei, mens Forsvaret har som tanke at det skal være mest mulig ild i målet (Informant 5, 2015).

Jeg så for en stund tilbake et innslag på Dagsrevyen av en bistandsøvelse hvor Forsvaret hadde ansvar for vakthold på Sjursøya. I det innslaget kom det noen markører i en bil som skulle stoppe for kontroll ved den ytre væpnede sperringen. Istedenfor å stoppe, kjørte de bare videre. De ble fylt med bly, rett og slett. Sikkert riktig utfra en militær håndtering, men politiet kunne aldri gjort det samme. De ville blitt oppsagt på et blunk. Dette ble vist på Dagsrevyen og applaudert. Hvis man aksepterer slik tilnærming fra Forsvaret, så må man også akseptere den fra politiet, for eksempel under en slik situasjon som i juli 2014 med den økte terrorberedskapen. Det ville antakelig være drap på sivile og ingen ville akseptert dette av politiet, men siden det var Forsvaret kledd i grønt som hindret bilen så er det liksom greit (Informant 2, 2015).

Sitatet ovenfor illustrerer godt at Forsvaret kan ta i bruk langt sterkere virkemidler i krisehåndteringen enn det politiet kan. «De vil bruke metoder og midler fremmed for politiet» (Informant 2, 2015). Forsvarets håndtering under denne øvelsen ble i tillegg sett på som god håndtering og akseptert. Sikkerhetiseringen må bli akseptert av et relevant publikum, heter det. Det kan virke som om publikum aksepterer at sterkere virkemidler blir tatt i bruk av Forsvaret enn av politiet.

Det var en bekymring hos noen at synligheten av militært væpnet personell i Oslo kunne virke skremmende for befolkningen. Erfaringene fra 22. juli 2011 var i mange tilfeller det stikk motsatte. Nærvær av militært personell virket betryggende for befolkningen (Informant 4, 2015).

Det siste steget i sikkerhetiseringsprosessen er forsvarsplanlegging. Forsvaret ønsker å bli involvert på et tidlig tidspunkt ved eventuelle terrorhendelser, i den forstand at man ønsker tidlig informasjonsutveksling mellom justis- og forsvarssektoren.

Ja, slik informasjonsutveksling har også blitt praktisert tidligere, men vi ønsker å sikre oss at dette skjer gjennom bistandsinstruksen. Det vil kanskje medføre at terskelen for å be om bistand blir lavere. Det er ikke slik at politiet må forventes å bruke opp alle sine ressurser før de ber om bistand fra Forsvaret. Det vil være kontraproduktivt. Det er noen mekanismer i forhold til prosedyrene for å be om bistand, og vi vil gjerne senke terskelen for å starte tidlig planlegging, slik at vi har mulighet til å kunne bistå effektivt (Informant 4, 2015).

Selv om nasjonal krisehåndtering ved terrorhendelser ikke er Forsvarets primær oppgave, og Forsvaret er heller ikke dimensjonert for dette, planlegger man altså for å kunne bistå nasjonalt ved terrorhendelser.

Ja, det gjør vi, men nå er det slik at Forsvarets kapasiteter og konseptutviklingen av kapasitetene hele tiden skal være dimensjonert i forhold til primær oppgavene. Man dimensjonerer ikke Forsvarets kapasiteter for polisiære funksjoner. Samtidig skal man ta høyde for politiets behov og behovene på sivil side. Så det er ikke helt enten eller, men man bruker hodet og fornuften. Et godt samvirke mellom Forsvaret og sivil sektor er til gunst for alle parter (Informant 4, 2015).

Sivilt-militært samarbeid blir vektlagt i stor grad i Forsvaret de siste årene. I Forsvarssjefens fagmilitære råd fra 2011 om sivilt-militært samarbeid heter det at:

Forsvarets ressurser skal innrettes og organiseres slik at det tilrettelegges for å gi best mulig bistand til det sivile samfunn i akutte krisesituasjoner. Beredskap og evne til å bistå det sivile samfunn skal belyses spesifikt. Det skal vurderes hvordan Forsvarets ressurser kan innrettes og disponeres mer hensiktsmessig med tanke på å yte bistand ved behov, herunder særlig spesialstyrker, transporthelikoptre, redningshelikoptre og Heimevernet (Forsvarssjefens fagmilitære råd, 2011: 7).

Videre står det at «bistand til samfunnssikkerhet er ikke en dimensjonerende oppgave for Forsvaret. Det har vært bred enighet om at Forsvaret skal utvikle sine ressurser og kapasiteter med henblikk på å løse Forsvarets hovedoppgave» (Forsvarssjefens fagmilitære råd, 2011: 8).

At terrorisme som felt har blitt sikkerhetisert i den forstand at man tar i bruk ekstraordinære og/eller sterkere virkemidler i håndteringen virker å være klart, selv om man har sett manglende verbale utspill fra myndighetene. Man er allikevel forberedt på å slå hardt til i

håndteringen av terrorhendelser hvis det blir nødvendig. Problemområdet er av vital interesse for Norge, og selv om Forsvaret ikke er dimensjonert for slike oppgaver, planlegger man i stor grad for å yte bistand til politiet og sivil sektor ved slike hendelser. Min konklusjon er at man i praksis ser en sikkerhetisering av terrorisme fra norske myndigheter på bakgrunn av de tiltak som er gjort, selv om manglende verbale utspill er en realitet.

Hvis det virkelig kommer til en situasjon hvor vi blir utsatt for noe, så er det en erkjennelse at ja, da blir vi nødt til å slå hardt til. Sånn sett kan 22. juli 2011 representere en erkjennelse av realiteter (Informant 4, 2015).

Norges organisering av forsvar og politi minner svært mye om den organiseringen man ser i Storbritannia. Storbritannia definerer terrorisme som kriminalitet, samtidig som man understreker det britiske militærets bistandsrolle i håndteringen av nasjonale terrorhendelser. Storbritannia har, i motsetning til Norge, lang erfaring med å håndtere terrorhendelser. Det britiske militæret hadde ansvaret for håndteringen av IRA fra 1969 til 1976. Etter denne perioden ble terrorisme kriminalisert og sivile myndigheter overtok hovedansvaret.

Storbritannia har i dag en imponerende nasjonal organisering knyttet til håndteringen av terrorhendelser. Home Office (Storbritannias svar på justisdepartementet) har hovedansvaret for håndteringen av nasjonale terrorhendelser, akkurat som i Norge. Storbritannia klarer, på bakgrunn av flere tiår med terrortrusler, å koordinere sentrale krisehåndteringsmyndigheter på en imponerende måte (Gregory og Wilkinson, 2005: 3).

Etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 understreket britiske myndigheter at forsvaret kan støtte sivile myndigheter med nødvendige kapasiteter under alvorlige terrorhendelser. Det skal også mindre til før man trekker på militære kapasiteter.

... after 9/11, a lower threshold of intelligence warning would trigger military support for civilian authorities generally, since the consequences of the kind of mass-casualty attack preferred by the "new" transnational Islamist terrorists superseded its probability from the standpoint of prevention (Stevenson, 2006: 27).

Man ser en økende grad av sikkerhetisering av terrorisme i Storbritannia i den forstand at det britiske forsvaret skal kunne yte bistand til sivile myndigheter om nødvendig. I tillegg har det britiske forsvaret ansvar for å sikre sentral infrastruktur. Under London-OL i 2012 var en

femtedel av det britiske forsvaret utplassert for å sikre arrangementet (Susegg, 2012), og i 2003 ble over tusen mannskaper fra hæren ble utplassert i London på bakgrunn av en mulig terrorssituasjon. Disse hendelsene viser at også Storbritannia er villige til å ta i bruk sterke og/eller ekstraordinære virkemidler i håndteringen av terrorhendelser. Man ser en sikkerhetsisering i praksis, selv om myndighetene er svært bevisst på å definere terrorisme som kriminalitet. I det hele tatt er den britiske og den norske organiseringen av sivile og militære styrker knyttet til nasjonale terrorhendelser veldig like hverandre.

5.3.2 Trusselbildet – den drivende faktoren

Trusselbildet forandrer seg med tiden, og Norge er ikke lenger truet av angrep fra andre land i umiddelbar nærhet, selv om man har sett en mer aggressiv holdning fra Russland den siste tiden, blant annet med annekteringen av Krim-halvøya. I følge PSTs og E-tjenestens trusselvurderinger er det i dag større sannsynlighet for at (forsøk på) terrorhendelser vil skje, enn at det ikke vil skje. Spesielt den økende og alvorlige trusselen fra ekstreme islamistiske grupperinger blir fremhevet. Enkelte avdelinger i Forsvarets har god og omfattende erfaring med å bekjempe terrorgrupperinger, og Forsvaret skal i løpet av våren sende styrker til Irak som skal bistå i opplæringen av kurdiske styrker som et ledd i kampen mot ISIL. Forsvarets spesialstyrker har også bistått i opplæringen av afghansk politi.

Hva er det Forsvaret driver med i Afghanistan? De lærer jo opp afghansk politi, sivilt politi. Mye av det de gjør er like mye kriminalitetsbekjempelse som å bistå afghanske myndigheter med opprettholdelsen av suvereniteten. Forsvarets innsats i utlandet er tåkete, samtidig som trusselen her hjemme beveger seg i gråsonen mellom kriminalitet og suverenitetskrenkelse (Informant 2, 2015).

Forsvaret har veldig gode ferdigheter når det kommer til håndtering av terrorhendelser, og det er ferdigheter man er nødt til å benytte seg av i Norge hvis det skulle hende noe. Norske myndigheter frykter terrorhandlinger fra hjemvendte fremmedkrigere og terrorister fra ISIL. Militært personell fra Norge skal til Irak for å trene opp kurdiske styrker i bekjempelsen av nettopp ISIL. Man kan også se for seg terrorhendelser i Norge med våpen som er tyngre enn det politiet har tilgang til. Flere av informantene jeg intervjuet påpeker at det er visse typer våpen og materiell som politiet ikke skal ha tilgang på, men som Forsvaret besitter. «Forsvaret har masse tunge våpen og er vandt med å bruke dem» (Informant 2, 2015). «Det er

en del kapasiteter som det er hensiktsmessig at politiet ikke har tilgang til, men som kan være aktuelt å bruke i skarpe situasjoner» (Informant 1, 2015).

Etter fem gjennomførte intervjuer peker informantene på et mer alvorlig trusselbilde som en årsak til en økt rolle hos Forsvaret i norsk krisehåndtering. «Det har vært et økende fokus på kontraterror (i Forsvaret) i lys av den økende internasjonale trusselsituasjonen» (Informant 4, 2015). På spørsmål om hva som har vært den drivende faktoren for Forsvarets rolle i nasjonal krisehåndtering peker informant 4 spesielt på den mer alvorlige trusselsituasjonen og erfaringer fra 22. juli 2011. Den samme konklusjonen kan man trekke fra Prop. 73 S (2012-2013) *Et forsvar for vår tid*. «Terrorhandlingene 22. juli 2011 synliggjorde klart behovet for at Forsvaret er beredt til å yte bistand til det sivile samfunn» (*Et forsvar for vår tid*, 2012-2013: 15). Det pekes på ni hovedoppgaver for Forsvaret, hvor den siste oppgaven er å «bidra til ivaretagelse av samfunnssikkerhet og andre sentrale oppgaver» (*Et forsvar for vår tid*, 2012-2013: 15).

«Risiko- og trusselsituasjonen har bidratt til at det har kommet noen flere anmodninger om håndhevelsesbistand de siste årene» (Informant 4, 2015). Informantene peker på et noe uoversiktlig og alvorlig trusselbilde, som i visse tilfeller beveger seg i gråsonen mellom Forsvarets og politiets ansvar. «Man forholder seg nå oftere til definerte trusler innenfor terrorsegmentet» (Informant 2, 2015).

Et mer alvorlig trusselbilde virker å være den drivende faktoren som forklarer dagens rolle til Forsvarets i norsk krisehåndtering.

Hvis det er slik at Forsvarets ønske som en mer permanent og strukturert rolle i norsk krisehåndtering avtar, så vil fremdeles krisehåndteringsberedskapen trekke på Forsvarets ressurser. Det nærmer seg førti år siden jeg begynte i politi- og påtalemyndigheten, og da var Forsvaret noe helt eget. Riktignok samhandlet man med Forsvaret da også, men kun når det gjaldt myke oppgaver (Informant 5, 2015).

Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering utvikler seg parallelt med trusselbildet. For førti år siden var det utenkelig å bruke Forsvaret til noe annet enn myke bistandsoperasjoner, som for eksempel søk- og redningsoperasjoner. I dag vil det være utenkelig ikke å bruke Forsvaret ved alvorlige terrorhendelser i Norge.

Politiet har ingen garanti for at Forsvaret vil bistå. Det blir en politisk beslutning, men det er vanskelig å se for seg en krise hvor det er klart nødvendig med Forsvarets ressurser og disse ressursene er tilgjengelig, men ikke vil bli gitt. Det er det ingen regjering som vil overleve (Informant 2, 2015).

Høyt utdannede spesialstyrker står i dag i nasjonal beredskap for å kunne yte bistand til politiet ved alvorlige terrorhendelser. Dette skjedde allerede i 2013 i lys av terrorangrepene 22. juli 2011. Både MJK og FSK står i dag i nasjonal beredskap slik at de kan yte bistand ved kontraterror-oppgaver (Regjeringen, 2013). Dette tiltaket må også sees i lys av utviklingen av trusselbildet. «Forsvarets helikoptre og Marinejegerkommandoen i Bergen står i nasjonal beredskap, men det er viktig å være klar over at disse ressursene ikke er bundet fast til politiet» (Informant 3, 2015). En av utfordringene med samarbeidet mellom politi og forsvar er at Forsvarets ressurser ikke er bundet fast til politiet, og kan være i bruk, enten internasjonalt eller nasjonalt, når sivile kriser oppstår og man er avhengig av Forsvarets ressurser.

Forsvarets ressurser er ustabile. Et enkelt eksempel er helikopterberedskap. Dagens situasjon, hvor man har forhøyet beredskap og kort responstid på Forsvarets helikoptre som er tilgjengelig for politiet, dekker behovene til politiet.

Beredskapstroppen har god rekkevidde og rask forflytningsmulighet. Den dagen Forsvaret selv trenger helikoptrene, og det skal det ikke mye fantasi til for å tenke seg, så står politiet og Beredskapstroppen der uten den forflytningsmuligheten. Det er veldig vanskelig å planlegge med en ressurs man ikke vet om man har (Informant 2, 2015).

Sitatet overfor viser hvor avhengig politiet er av Forsvarets ressurser under en eventuell krise, og hvor vanskelig det er å planlegge for eventuelle terroranslag. Dagens mer alvorlige trusselbilde er den drivende faktoren som forklarer Forsvarets økte rolle i norsk krisehåndtering. Sett i lys av terrorangrepene 11. september 2001, terrorangrepene 22. juli 2011 og terrortrusselen i juli 2014, er man klar over at alvorlige hendelser kan skje fort, og at politiet ikke er dimensjonert for å håndtere de mest omfattende terrorhendelsene i Norge. Selv om norske myndigheter trakk erfaringer fra terrorangrepene 11. september 2001, så man først en tydeligere sikkerhetiseringsprosess etter angrepene 22. juli 2011. Terrorisme som problemområde ble løftet opp på et høyere sikkerhetspolitisk plan og Forsvaret planlegger i større grad for å bistå politimyndigheter ved alvorlige situasjoner. Forsvaret er i større grad

involvert i håndteringen av terrorhendelser nasjonalt, og under terrortrusselen i juli 2014 uttalte politidirektøren på bakgrunn av dette at beredskapen aldri har vært bedre. Det virker å være klart at Forsvaret alltid vil ha en rolle i norsk krisehåndtering knyttet til alvorlige terrorhendelser. Forsvaret er en beredskapsressurs Norge er avhengig av, fordi politiet ikke er dimensjonert for å håndtere de mest alvorlige og omfattende krisene på egenhånd.

6 Avslutning og konklusjon

6.1 utfordringer ved Forsvarets bistand

Etter å ha jobbet med dette temaet i rundt ti måneder har jeg lært svært mye om Forsvarets bistand til politiet under kriser. Samtalene jeg har hatt med mine informanter har gitt meg en verdifull innsikt i temaet og en forståelse for hvor viktig Forsvarets bistand til det sivile samfunn er. I løpet av disse månedene har jeg også blitt klar over en rekke utfordringer som oppstår når to ulike fagretninger skal samvirke, enten det er på departementsnivå eller på operativt nivå ute i feltet. Avslutningsvis vil jeg ta for meg noen av disse utfordringene som krever en avklaring. Utfordringene er mange, men det er særlig to hovedutfordringer som kommer til syne og som jeg vil vektlegge.

For det første virker ikke dagens bistandsinstruks å være optimal.

Nei. Den fungerer langt fra optimalt. Den har vært revidert flere ganger og det har vært forsøk på å lovfeste den flere ganger. Det kom et lovforslag i 2013 som fikk sterk kritikk fra mange hold, blant annet fra oss, fordi den var veldig åpen i forhold til de ytre rammene. Det var ikke trukket noen klare rammer, og den rokket ved helt grunnleggende maktfordelings- og ansvarsprinsipper (Informant 2, 2015).

Noen av informantene peker på uklare grenser i forhold til de ytre sikringene ved kriser. De styrkene som skal nedkjempe terroristen(e) ved eventuelle hendelser vil være godt trente mannskaper enten de kommer fra politiet eller Forsvaret, men de styrkene som har ansvar for objektsikring og vakthold, og dermed i stor grad kontakt med publikum, mangler en polisiær tankegang og utdanning.

Under 22. juli 2011 så satt HMKG opp maskingeværstillinger utenfor Slottet. Maskingevær er et våpen som det ikke er lov å bruke i politiet, men det gjorde altså 19-20 åringer midt på et sivilt sted. Det er problematisk. Jeg mener det er en politisk unnfalighet at man ikke tar tak i disse utfordringene. Hvor går grensen? (Informant 2, 2015).

Hvis man skal bruke Forsvarets personell til områdesikring og sikring av bygg i og nær Oslo sentrum, så bør man tenke på hvilke militære mannskaper man ønsker å ha i

sentrum og hva slags kompetanse de bør ha. Skal de ha våpen? Skal de alltid være bevæpnet? (Informant 5, 2015).

Flere av disse spørsmålene er ikke avklart. Politiet skal i utgangspunktet være ubevæpnet, mens Forsvaret er bevæpnet. Skal Forsvarets personell få lov til å bære våpen i situasjoner hvor politiet må ha våpnene sine lagret i bilen? Dette er spørsmål som i liten grad er avklart. «Det finnes eksempler på at bistandsanmodninger har blitt forsinket og må gå en ekstra runde fordi spørsmålet om bevæpning er uklart» (Informant 2, 2015). Følgene av dette vil være en mindre effektiv krisehåndtering.

Så lenge rammene ikke er avklart blir det unødvendig mye støy og uenighet. Hva slags bistand kan man be om? Hvilken bistand er det forventet at Forsvaret kan og evner å gi? (Informant 2, 2015).

Man kunne fint laget en pakke for hva ulike typer bistandsoperasjoner skal innebære. Hvilke krav skal stilles til de militære mannskapene? Hvilken myndighet skal de ha? Hvilke kommandolinjer skal man bruke? Hvis slike spørsmål var kjent og veldefinert ville det vært en hyllevare som man bestilte. Så ville det i de mer spesielle tilfellene vært behov for en større politisk vurdering om hva Forsvaret skal brukes til og innenfor hvilke rammer, men da ville det blitt forbeholdt de mer spesielle og uvanlige bistandstilfellene (Informant 2, 2015).

Flere av informantene deler synet om at dagens bistandsinstruks i svært liten grad definerer klare rammer for ulike typer bistandsoperasjoner. Nå er det et nytt lovforslag underveis.

Det vet vi ikke hvordan blir, men det er ikke noe som tyder på at det er en grundig utredning av de spørsmålene som det er behov for å rydde opp i (Informant 2, 2015).

Det virker som det er liten politisk vilje til å rydde opp i disse uklarhetene og optimalisere bistandsinstruksen. Dette må sentrale myndigheter ta tak i, fordi det vil føre til en bedre krisehåndteringsevne.

For det andre så har politiet og Forsvaret ulike metoder i den operative tilnærmingen til kriser. Politiet har det overordnede ansvaret, mens Forsvaret skal gis et selvstendig oppdrag. Disse to motsetningene kan føre til utfordringer knyttet til Forsvarets bistand ved terrorhendelser i Norge. «Jo nærmere Forsvarets bistand kommer opp til publikumskontakt, jo tettere den

kommer opp til etterforskning og politiets hovedoppgaver, jo mer problematisk blir det» (Informant 2, 2015). Håndtering av terrorhendelser handler i stor grad om å stanse personer, noe Forsvaret i utgangspunktet har god kompetanse på. Allikevel skaper den ulike operative tilnærmingen til Forsvaret og politiet visse utfordringer.

Litt enkelt sagt så har Forsvaret i krig skutt fienden, og så er man ferdig. Hvis politiet nøytraliserer en person, så begynner et omfattende arbeid knyttet til etterforskning. Hvis en soldat pågriper en person og gjør de gale tingene, sier de gale tingene, så kan man i realiteten spilere en straffesak. For det er snakk om å gi gjerningsmannen rett til å forklare seg, rett til å nekte å forklare seg. Man må sikre bevis. Dette er utfordrende og vanskelig selv for politiet og det er ikke noe Forsvaret driver med. Selv terrorberedskap og terrorhåndtering glir over i etterforskning. Det er en stor utfordring å gi Forsvaret oppgaver som berører dette (Informant 2, 2015).

På et militært område så vil jo militært personell ha som instruks at man anroper første gang, hvis vedkommende ikke stanser anroper man for andre gang, og hvis vedkommende ikke stanser da tar man ladegrep og åpner ild. Det er klart at å ta med seg en slik tankegang ut i ytre sikring av Stortinget, hvor folk går opp og ned Karl Johans gate, er problematisk. Noen er beruset, og hva folk kan få seg til å spøke med er helt utrolig. Så lenge vi har et vernepliktsforsvar så er jeg bekymret for hva som kan skje i den ytre sikringen (Informant 5, 2015).

Noen av informantene stiller seg kritisk til den militære tankegangen i bistandsoperasjoner som berører politietterforskning, eller bistandsoperasjoner med tett publikumskontakt. Spesielt de vernepliktige styrkene, som ofte har ansvar for bygg- og områdesikring stilles det spørsmål ved.

Hvis man bruker Forsvarets personell er det viktig at det er et klart bistandsorgan for politiet. Hvis en fra Forsvaret avfyrrer et skudd, så blir det akkurat som politiet skulle ha gjort det. Vedkommende avfyrrer et skudd på politiets vegne. Rent prinsipielt tror jeg dette hadde gått bra. Men man må skille ganske klart mellom godt utdannede spesialstyrker og vernepliktige mannskaper. Hvis man setter vernepliktige mannskaper til oppgaver som de ikke har forutsetning for å kunne håndtere, kan de bli usikre og redde, og det vil komme kritikk for at man har satt disse mannskapene til den oppgaven (Informant 5, 2015).

Bistandsinstruksens mangler, og forskjellen mellom Forsvarets og politiets tilnærming, er to forhold som krever en nærmere avklaring. Det finnes helt sikkert flere utfordringer knyttet til Forsvarets bistand, men dette var to forhold som ble veldig klart for meg under arbeidet med denne studien. Jeg kan bare oppfordre til en bedre utredning av disse forholdene.

6.2 En mer optimal måte å organisere på?

I dette delkapittelet nevnes noen forhold som informantene pekte på når jeg stilte dem spørsmålet om det finnes en mer optimal måte å organisere krisehåndteringen i Norge på.

«Jeg tror nok politiet kunne hatt en sterkere organisering. Politidirektoratet kunne med fordel hatt en mer koordinerende funksjon på sivil side under terrorhendelser» (Informant 1, 2015). Som tidligere nevnt oppretter Politidirektoratet et 24/7/365 situasjonssenter, og man så de tok en mer koordinerende rolle under terrortrusselen i juli 2014. Det er imidlertid ikke bare positive sider knyttet til at Politidirektoratet oppretter et situasjonssenter og får et mer overordnet ansvar.

Politidirektoratet har tatt en mye større overordnet ansvar for politiet, og de har en egen stab. Det er også tanker om å legge nasjonale bistandsressurser inn under Politidirektorater. Jeg er noe bekymret for dette. Hvor ofte har vi kriser i Norge? Hvis dette skjer, vil de som skal styre krisen bare gjøre det ved enkelte alvorlige hendelser. Jeg mener man bør legge til rette for en oppskalering av Oslo politidistrikts operasjonssentral, som er trent til å håndtere kriser og store hendelser. Stabsjefen i Oslo sa i sin tid: Det som fungerer til hverdags, fungerer også til fest (Informant 5, 2015).

En mer overordnet og koordinerende funksjon fra Politidirektoratet under kriser vil også skille seg fra to av de fire prinsippene det norske samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet er basert på, nemlig likhetsprinsippet og nærhetsprinsippet. Oslo politidistrikt har god erfaring i å lede og håndtere store hendelser, for eksempel da USAs president Barack Obama ble tildelt Nobels Fredspris i Oslo i 2009.

En annen informant nevner et eget departement for krisehåndtering.

Man kunne hatt et eget departement for krisehåndtering slik som Willoch foreslo i 2000. Jeg tror det ville vært en bedre løsning, fordi Justisdepartementet som har

hovedansvaret i dag, først og fremst driver med å bekjempe ordinær kriminalitet. For dem vil alltid beredskap og krisehåndtering være noe nedprioritert, det de gjør med venstrehånden. Det viktigste for dem er å oppklare flest mulig forbrytelser og ta flest mulig kriminelle. Dette er oppgaver som de må håndtere hele tiden, fordi det hele tiden er krim saker som må løses. Beredskap og krisehåndtering er noe man sitter og venter på. Det er kjempe viktig å forstå at det er helt forskjellig fra det man gjør i Forsvaret. Forsvaret er nettopp en beredskapsorganisasjon. Man venter på at noe skal skje og man forbereder seg på at noe skal skje. Man skal håndtere det. Politiet har dagene fulle med å løse alt som skjer, hele tiden. Politiet er ikke en beredskapsorganisasjon på samme måte (Informant 3, 2015).

Selv om de daglige oppgavene politiet bedriver kanskje ikke er forenelig med å håndtere omfattende terrorhendelser, tar man altså høyde for at Forsvaret kan bistå i stor grad. «Jeg tror vi er blitt flinkere til å få en mer helhetlig tilnærming i bruk av statens ressurser i konkrete krisesituasjoner» (Informant 1, 2015).

Denne diskusjonen om optimal organisering viser at samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap er et komplekst felt med mange forskjellige forslag og løsninger mot en bedre organisering.

Jeg tror at mye av kunsten ligger i praktisering av gjeldende prosedyrer på alle nivåer. Det er gjort mye for å videreutvikle mekanismene for sentral krisehåndtering på strategisk nivå. I en krisesituasjon vil det alltid være flere ansvarlige, så derfor gjelder det å ha gode koordineringsmekanismer (Informant 4, 2015).

Uansett hvordan man organiserer norsk samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap, er det en ting som er helt sikkert. Under alvorlige og omfattende kriser vil det alltid være flere ansvarlige. Da gjelder det å ha gode mekanismer for koordinering og samhandling. Det er under kriser eventuelle samhandlingsproblemer kommer til syne, og disse problemene kan få alvorlige konsekvenser. Under øvelser er det enkelt å stoppe opp, evaluere og gjøre ting annerledes, men når det gjelder virkelige kriser, har man ikke denne muligheten.

6.3 Konklusjon

I analysekapitelets første del drøftet jeg og redegjorde for Forsvarets økte rolle i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser, fra terrorangrepene 22. juli 2011 til terrortrusselen i juli 2014. Videre har jeg brukt organisasjonsteori og sikkerhetiseringsteori for å prøve å forklare denne økte rollen. Hvilken av mine to hypoteser har størst forklaringskraft?

For det første, Forsvarets økte rolle i norsk krisehåndtering kan ikke utelukkende forklares utfra kun et forhold eller en teori. Mange faktorer spiller inn. Det er nødvendig med en effektiv utnyttelse av de beredskapsressursene som finnes i Norge sett utfra et samfunnsøkonomisk ståsted. Sti-avhengighet i Forsvaret og politiet kan til en viss grad forklare dagens organisering av samfunnssikkerhet, selv om man har sett en økende rolle hos Forsvaret etter 22. juli 2011. Samarbeidet mellom Forsvaret og politiet er tross alt ikke et nytt fenomen i Norge. Skiftende mål og forventinger kan forklare deler av dagens organisering. Spesielt etter terrorangrepene 22. juli 2011 ble mål, forventinger og måloppnåelse spesielt viktig. Et tiltak for bedre måloppnåelse kan være å trekke på Forsvarets ressurser i større grad enn man gjorde tidligere. Går vi 10-15 år tilbake i tid, påvirket revirkampen mellom justis- og forsvarssektoren organiseringen av samfunnssikkerhetsarbeidet i mye større grad enn den gjør i dag. Etter Den kalde krigen måtte Forsvaret gjøre seg selv mer relevant siden det ikke lenger var noen kriger å utkjempe. Dette førte til en økende rolle i norsk krisehåndtering, og til en viss grad en økt revirkamp mellom Forsvaret på den ene siden og politiet på den andre, som preget samfunnssikkerhetsarbeidet på 1990- og begynnelsen av 2000-tallet. Selv om det i dag fortsatt finnes enkelte holdninger i etatene, er revirkamp en faktor som i svært liten grad forklarer dagens organisering. Fokuset til Forsvaret er i større grad på Russland, selv om man også planlegger for å kunne yte bistand til politiet under kriser i Norge. Organisatoriske faktorer kan forklare den økte samhandlingen mellom politiet og Forsvaret til en viss grad, men det hadde ikke vært nødvendig med en slik omfattende samhandling mellom sektorene hvis ikke det var for det mer alvorlige trusselbildet man ser i den vestlige verden i dag. I tider hvor trusselbildet er lavt, har muligens hypotese 1 større forklaringskraft enn nå, hvor trusselbildet er mer alvorlig. Under kriser og i tider hvor trusselbildet er høyt vil hypotese 2 helt klart ha størst forklaringskraft. Kanskje beveger man seg bort fra tiden hvor instrumentelle og kulturelle faktorer forklarer organiseringen av Forsvarets og politiets roller. En slik eventuell trend vil imidlertid ikke være mulig å se før om flere år.

Terrorangrepene 22. juli 2011 førte til en erkjennelse blant de myndigheter som har ansvar for samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap av at uforutsette situasjoner og alvorlige kriser kan oppstå raskt. Norske myndigheter har sikkerhetisert terrorisme som problemområde i den forstand at man bruker sterke og/eller ekstraordinære virkemidler i håndteringen av fenomenet. Det er igjen viktig å presisere at det her er snakk om bekjempelsesdelen av terrorisme, det som skalles for kontraterror. Når Forsvarets styrker yter bistand til politiet og bekjemper det som av norske myndigheter defineres som kriminalitet, må dette sies å være ekstraordinært, spesielt da Norge har en tradisjon om å vise en sterk tilbakeholdenhet ved bruk av forsvarspersonell i Norge og i kontakt med publikum. Etter hendelsene 22. juli 2011 ble tungt bevæpnede vernepliktige soldater på 19-20 år, noen med våpen som ikke engang politiet har lov til å bruke, utplassert i Oslo sentrum. MJK og Forsvarets helikoptre står i dag i beredskap som følge av det alvorlige trusselbildet vi ser i dag. Kontraterror-øvelser baserer seg på at Forsvaret skal yte bistand til politiet under kriser. Det skal mindre til før man trekker på Forsvarets ressurser, noe man så under terrortrusselen i juli 2014. Da ble en rekke bistandsanmodninger sendt og godkjent fortløpende. Disse bistandsanmodningene gjaldt bruk av Forsvarets helikoptre, FSK, MJK, HV-styrker og HMKG. Anmodningene var proaktive i tilfelle trusselsituasjonen skulle eskalere. En informant pekte på en mer ureflektert vilje til å bruke Forsvarets kapasiteter, mens andre mener det skal mindre til før man tar i bruk Forsvarets ressurser. Min gjennomgang av terrorangrepene 22. juli 2011 og terrortrusselen 2014 støtter opp om dette. I tillegg har terrorisme som problemområde blitt løftet opp på et høyere sikkerhetspolitisk nivå etter terrorangrepene 22. juli 2011. Kriserådet treffes oftere, samtidig som SMK har styrket arbeidet med samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. Publikum ser i stor grad ut til å akseptere denne sikkerhetiseringen. Som tidligere nevnt virket bevæpnede soldater i Oslo sentrum etter 22. juli 2011 å ha en betryggende effekt på befolkningen. Veldig interessant med tanke på den omfattende debatten som raser i disse dager om permanent bevæpning av politiet.

Det som taler imot en sikkerhetisering av terrorisme er manglende verbale utspill fra myndighetenes side. Norske myndigheter er veldig bevisst på at terrorisme skal defineres som kriminalitet. Allikevel er myndighetene også klare på at Forsvaret skal yte bistand til politiet under hendelser som oppstår i gråsonen mellom politiets og Forsvarets ansvarsområde, og at man er nødt til å slå hardt tilbake hvis situasjonen krever det. Selv om verbale utspill fra norske myndigheter til en viss grad er fraværende, ser man en sikkerhetisering av terrorisme som problemområde i praksis, med tanke på de tiltak norske myndigheter har foretatt seg.

Mine funn om Norges organisering av samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap sammenfaller med internasjonal forskning om Storbritannias tilsvarende organisering. Storbritannia og Norge har en tilnærmet lik organisering av militære styrker og sivile myndigheter hva gjelder håndteringen av terrorhendelser nasjonalt. I begge land har sivile myndigheter hovedansvaret for håndteringen av terrorhendelser, samtidig som militære styrker skal kunne yte bistand hvis blir nødvendig. Endringer kommer som følge av sjokk, og angrepene 11. september 2001 førte til en erkjennelse blant sentrale myndigheter i Storbritannia og i Norge om at militære styrker spiller en viktig rolle i den stående nasjonale terrorberedskapen. Det virker å være klart at det er det mer alvorlige trusselbildet som kan forklare forsvarets rolle i nasjonal krisehåndtering i Storbritannia så vel som i Norge. Som Stevenson skriver:

The Ministry of Defense observed that American experience on and after 9/11 demonstrated that transnational terrorism implicated these homeland defense functions, and that they required some rethinking, particularly as to the operational tempo and the speed of decisionmaking. Also inferred from the aftermath of the 9/11 attacks in the United States was the need for closer coordination between civilian and military authorities in order to maximize the utility and suitability of responses to any further request by the civilian authorities for military assistance at the national, regional and local levels (Stevenson, 2006: 33).

Terrorangrepene i London i 2005 førte også til at britiske myndigheter fikk et større fokus på kontraterror i England og på britiske ekstreme islamister som kunne utgjøre en fare (Klausen, 2009: 403).

Disse funnene er viktig for meg av flere grunner. For det første styrker disse funnene fra Storbritannia min hypotese om at Forsvarets økte rolle i Norge skyldes eksterne faktorer, spesielt et mer alvorlig trusselbilde. For det andre støtter funnene min observasjon om at det skal mindre til før man trekker på Forsvarets ressurser i dag enn tidligere. Terrorangrepene 22. juli 2011 førte til en større ureflektert vilje til å bruke Forsvaret som støttekapasitet under kriser i Norge. Det samme kan sies om terrorangrepene i USA 11. september 2001 og britiske myndigheters vilje til å ta i bruk militære kapasiteter. Disse funnene kan ha stor overføringsverdi grunnet Norges og Storbritannias tilnærmet lik organisering av sivile og militære myndigheter under nasjonale terrorhendelser. Til slutt har alvorlige terrorhendelser ført til et tettere samarbeid mellom sivile og militære myndigheter både i Storbritannia og i

Norge. Man skal være forsiktig med å trekke veldig klare konklusjoner basert på disse komparative funnene. Like fullt skal funnene også tillegges en viss vekt, nettopp fordi det norske og det britiske caset er så like hverandre. Disse funnene komplementerer de funnen jeg har gjort på bakgrunn av de gjennomførte intervjuene, og styrker dermed mine konklusjoner i noen grad.

Europeiske land har tradisjonelt vært noe tilbakeholdene med å sikkerhetisere terrorisme, noe som kan forklare manglende verbale utspill fra norske myndigheter. Etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 ble imidlertid «*kampen mot terrorisme*» anerkjent som et utenrikspolitisk organisatorisk prinsipp. Siden den gang har trusselen kommet nærmere Europa, blant annet med opprettelsen av ISIL og fremveksten av europeiske fremmedkrigere i Irak og Syria. Vestlige land har opplevd en rekke alvorlige terrorhendelser den siste tiden og man ser en økende grad av sikkerhetisering terrorisme i en ellers fredelig del av verden. Norge er ikke skjermet mot denne trusselen. Alle informantene mine var enige i min påstand om at Forsvaret alltid vil være involvert ved en hver alvorlig terrorhendelse i Norge, enten det gjelder alminnelig bistand eller håndhevelsesbistand. Det var også bred enighet om at et mer alvorlig trusselbilde var den drivende faktoren hva gjelder Forsvarets mer involverende rolle. Politiet er ikke dimensjonert for å håndtere de alvorligste krisene på egenhånd. For å sikre en god håndtering av situasjoner må man benytte seg av Forsvarets kapasiteter. Forsvaret besitter godt utdannet og trent personell med erfaring fra kontraterror-bidrag i utlandet og det vil være for galt ikke å benytte seg av slike ressurser hvis det skulle oppstå kriser i Norge som krever det.

Selv om Forsvaret i dag er mer involvert og dermed eier en større del av krisen enn tidligere, i den forstand at de besitter relevante virkemidler og informasjon om en eventuell krise, betyr det ikke at de konstitusjonelle ansvarsforholdene har endret seg. Det vil fortsatt være Justis- og beredskapsdepartementet som er lederdepartement under terrorhendelser hvis ikke krisen blir så omfattende at det defineres som et væpnet angrep/krig. Allikevel kan eventuelle terrorhendelser som oppstår i Norge ligne på situasjoner som Forsvaret har vært med på å håndtere i internasjonale operasjoner. Det er godt mulig at Forsvaret besitter de mest relevante virkemidlene til håndteringen av krisen. Det er jo ikke alle våpen og kapasiteter det er hensiktsmessig at politiet skal besitte. Imidlertid er forsvarssektoren i utgangspunktet ment til å kun yte bistand til sivil sektor under slike hendelser og det skal svært mye til før norske myndigheter konstaterer at vi er utsatt for et væpnet angrep. Enkelte vil kanskje mene at det

skal for mye til. Det er allikevel klart at Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering har økt i betydelig grad. Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering utvikler seg på mange måter parallelt med den sikkerhetspolitiske situasjonen i våre nærområder. Det blir svært spennende å følge denne utviklingen videre.

6.4 Studiens bidrag og tre nødvendige tiltak

I denne studien har jeg pekt på visse utfordringer ved dagens organisering av samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering. Dette er utfordringer som blir tatt opp i andre studier også. Min studie har bidratt til en forståelse av hvorfor og hvordan Forsvaret bidrar i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser i dag. Jeg har tatt for meg utfordringer knyttet til slike kriser som oppstår i gråsonen mellom politiets og Forsvarets ansvarsområder, og pekt spesielt på to forhold som kan være med på å skape utfordringer når det gjelder Forsvarets bistand til politiet og det sivile samfunn. Forsvarets rolle i norsk krisehåndtering knyttet til terrorhendelser, fra 2011 til 2014, er et lite utforsket felt, og denne studien er blant de første til å prøve å forklare Forsvarets endrede rolle.

På bakgrunn av denne studien og de samtaler jeg har gjort med mine informanter, mener jeg det er tre tiltak norske myndigheter bør beslutte gjennomføre, for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet, krisehåndtering og beredskap. For det første mener jeg det er nødvendig med en fullstendig gjennomgang av bistandsinstruksene. Den er selvmotsigende på flere områder og avklarer i liten grad sentrale spørsmål som gjør seg gjeldende ved kriser. Nå er det nytt lovarbeid på gang, men det er svært usikkert om det kommer en tydelig avklaring rundt disse forholdene. For det andre mener jeg det er avgjørende å styrke krisehåndteringsarbeidet på sentralt nivå i enda større grad enn det som er gjort. Jeg mener man bør lytte til forslaget om å bygge opp en egen enhet for krisehåndtering ved SMK som kan støtte statsministeren og regjeringen i krisehåndteringsarbeidet, men som ikke rokker ved de konstitusjonelle ansvarsområdene til departementene. Til slutt kan jeg bare anbefale de forskjellige beredskapsaktørene å samvirke i så stor grad som mulig gjennom øvelser. Dette vet jeg også har blitt vektlagt i stor grad. Under terrorangrepene 22. Juli 2011 ble gjeldende planverk i liten grad fulgt. Jeg støtter meg til Tamnes m, fl. som skriver at:

Det er et åpenbart behov for å gjennomgå styrende dokumenter og sentralt planverk og også for å teste systemet gjennom øvelser som kan klargjøre ansvar, roller og

myndighet, spesielt med sikte på effektiv krisehåndtering i gråsonesituasjoner
(Tamnes, m.fl., 2015: 77).

Det er spesielt viktig å ha et godt planverk og gode systemer når det gjelder utfordringer som beveger seg i gråsonen mellom politiets og Forsvarets ansvarsområder. Disse hendelsene er ofte svært alvorlige og man er avhengig av en rask avklaring av roller og ansvar blant relevante aktører for å håndtere krisen på en effektiv og god måte. Jeg mener gråsoneproblematikken bare vil bli mer aktuelt i tiden som kommer med tanke på den sikkerhetspolitiske situasjonen vi står overfor i dag. Derfor er det avgjørende at sentrale myndigheter tar inn over seg utfordringene knyttet til disse situasjonene, og prøver å løse disse på best mulig måte, for å sikre god beredskap og en god krisehåndteringsevne.

Litteraturliste

Informantoversikt:

Informant 1: Offentlig ansatt i Justis- og beredskapsdepartementet, intervjuet 18.02.2015, Oslo.

Informant 2: Politiadvokat i Oslo politidistrikt, intervjuet 25.02.2015, Oslo.

Informant 3: Ansatt ved Forsvarets høgskole, intervjuet 26.02.2015, Oslo.

Informant 4: Offentlig ansatt i Forsvarsdepartementet, intervjuet 27.02.2015, Oslo.

Informant 5: Ansatt ved Politihøgskolen, intervjuet 02.03.2015, Oslo.

Andre kilder:

Aberbach, Joel D.; Bert A. Rockman (2002). *Conducting and Coding Elite Interviews*. PS: Political Science and Politics, Vol. 35, No. 4, 673-676

Aftenposten (Oppdatert 05.05.2015) *AFP: IS påtar seg ansvaret for angrep i Texas*, [online].

URL: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/AFP-IS-patar-seg-ansvaret-for-angrep-i-Texas-8006825.html> [05.05.2015]

Almindelig borgerlig Straffelov (Straffeloven) av 1902

Alvestad Folden, Even (2009). *Organisering i offentlig forvaltning mot terrorangrep*. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo

Andersen, Svein S. (2006). *Aktiv informantintervjuing*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, Vol. 22, 278-298. Oslo: Universitetsforlaget

Annan, Kofi (2005). *Hva er terrorisme?* **URL:** <http://www.fn.no/Tema/Terrorisme/Hva-er-terrorisme> (Lest 22.04.2015)

Bentzrød, Sveinung Berg (Sist oppdatert 31.08.2014) *Offiserer rystet over passiv ledelse under terrorberedskapen*, [online], Aftenposten. **URL:** <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Offiserer-rystet-over-passiv-ledelse-under-terrorberedskapen-7682274.html> [22.04.2015]

- Berry, Jeffrey M. (2002). *Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing*. PS: Political Science and Politics, Vol. 35, No. 4, 679-682
- Bjerga, Kjell Inge og Magnus Håkenstad i Heier og Kjølberg red. (2013). *Mellom fred og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bjørnland, Benedicte (2014a) Pressemelding 24.07.2014. **URL:**
<http://www.pst.no/media/pressemeldinger/mulig-terrortrussel-mot-norge/>
- Bjørnland, Benedicte (2014b) Pressemelding 27.07.2014. **URL:**
<http://www.pst.no/media/pressemeldinger/terrortrusselen-mot-norge-oppdatering/>
- Breivik, Steinar Rostad (Publisert 26.07.2014) *Har det vi trenger for å håndtere situasjonen* [online], Dagsavisen. **URL:** <http://www.dagsavisen.no/innenriks/har-det-vi-trenger-for-%C3%A5-h%C3%A5ndtere-situasjonen-1.289108> [15.01.2015]
- Bryman, Alan (2004). *Social Research Methods*. 2. utg. Oxford: Oxford University Press
- Buzan og Wæver (2003). *Regions and Powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge university press
- Christensen, Tom, Per Lægreid og Lisa H. Rykkja (2013). *After a Terrorist Attack: Challenges for Political and Administrative Leadership in Norway*. Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 21, No. 3, 167-177
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Direktiver for militære befalingsmenn og militære sjefer ved vepnet angrep mot Norge av 1949
- Drammens tidende (Sist oppdatert 24.07.2014) *Konkret terrortrussel mot Norge*, [online] **URL:** <http://www.dt.no/nyheter/konkret-terrortrussel-mot-norge-1.8519492> [15.01.2015]
- Easton, Marleen, Monica den Boer, Jelle Janssens, René Moelker og Tom Vander Beken. (2010). *Blurring Military and Police Roles*. Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Espenes, Øistein i Gjert Lage Dyndal red. (2010). *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget
- E-tjenestens åpne trusselvurdering, *Fokus* (2015)
- European Gendarmerie Force. *Members*, [online]. **URL:**
<http://www.eurogendfor.org/organization/participating-forces/members> [20.03.2015]
- Fallskjermjeger. *Om FSK*, [online]. **URL:**
<http://www.fallskjermjeger.no/index.php?page=om-fsk-hjk> [11.11.2014]

- Fimreite, A. L., Peter Lango, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja red. (2014). *Organisering, Samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Forsvarssjefens fagmilitære råd (2011)
- George, Alexander L. og Andrew Bennet (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gregory, Frank og Paul Wilkinson (2005). *Security, Terrorism and the UK*. ISP/NSC Briefing Paper 05/01. Chatham House
- Grymer, Torunn (Publisert 02.11.2014) *Kim Traavik inn i statsministerens sikkerhetsstab*, [online], NRK. **URL:** <http://www.nrk.no/norge/kim-traavik-inn-i-statsministerens-sikkerhetsstab-1.12020737> [14.04.2015]
- Hansen, Annika S., Laila Bokhari, Anders Kjø lberg, Bjørn Olav Knutsen, Øyvind Østerud og Ola Aabakken (2006). *Bekjempelse av internasjonal terrorisme – fra militærmakt til utviklingshjelp*. FFI/rapport – 2006/01763
- Hansen, Espen Egil (Sist oppdatert 07.01.2015) *Derfor publiserer Aftenposten hele datagrunnlaget for mobilspionasje-saken*, [online], Aftenposten. **URL:** <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Derfor-publiserer-Aftenposten-hele-datagrunnlaget-for-mobilspionasje-sakene-7849555.html> [07.01.2015]
- Heier, Tormod og Anders Kjø lberg red. (2013). *Mellom fred og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holtan, Svein, Stephen J. M. Sollid, Pål M. Fivel, Tom Henry Knutsen, Jørn Davidsen, Bjørn Belland og Sebastian Eidem (2015). *Veien mot et bedre samvirke*. Rapport fra Ekspertgruppe februar 2015. Rygge Beredskapssenter.
- Innst. S. nr. 9 (2002-2003). *Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn*.
- Instruks om Forsvarets bistand til politiet (bistandsinstruksen) av 2012
- Johnsrud, Ingar, Lars Joakim Skarvøy, Rolf J. Widerøe, Rune Thomas Ege, Hanna Haug Røstet og Eirik Landsend Henriksen (Sist oppdatert 29.08.2014) *Fryktet IS-terrorister skulle angripe nordmenn med kniv*, [online], VG. **URL:** <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/terrortrussel-mot-norge/fryktet-is-terrorister-skulle-angripe-nordmenn-med-kniv/a/23283646/> [10.11.2014]
- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

Kjølberg, Anders i Heier og Kjølberg red. (2013). *Mellom fred og krig*. Oslo: Universitetsforlaget.

Klausen, Jytte (2009). *British Counter-Terrorism After 7/7: Adapting Community Policing to the Fight Against Domestic Terrorism*. *Journal of Ethnic and Migrations Studies* Vol. 35, No. 3, Mars 2009: 403-420

Lango, Peter og Per Læg Reid (2014) i Fimreite, A. L., Peter Lango, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja red. (2014). *Organisering, Samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Lango, Peter, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja (2014) i Fimreite, A. L., Peter Lango, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja red. (2014). *Organisering, Samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Leech, Beth L. (2002). *Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews*. *PS: Political Science and Politics*, Vol. 35, No. 4, 665-668

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven) av 1998

Lov om politiet (politiloven) av 1995

Lund, Thorleif red. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub

Madsen, Per Anders (Sist oppdatert 17.12.2014) *Når ansvar pulveriseres*, [online], Aftenposten. **URL:** <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentarer/Nar-ansvar-pulveriseres-7829367.html> [22.01.2015]

Meland, Astrid (Publisert 21.07.2010). *Baskere, korsikanere og irer står bak terroren i Europa*, [online], Dagbladet. **URL:** <http://www.dagbladet.no/2010/07/21/magasinet/utenriks/terror/12636842/> [04.05.15]

Meld. St. 21 *Terrorberedskap* (2012-2013)

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

Mikecz, Robert (2012). *Interviewing Elites: Addressing Methodological Issues*. *Qualitative Inquiry* 18 (6) 482-493

Mortvedt, Ole M. (Sist oppdatert 22.07.2014) *Kun fire politidistrikter med beredskap døgnet rundt*, [online], Politiforum. **URL:** <http://www.politiforum.no/Kun+fire+politidistrikter+med+beredskap+d%C3%B8gnet+rundt.d25-T2lrQZZ.ips> [10.11.2014]

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

NRK (2014) (Sist oppdatert 23.02.2015) *Terrortrusselen mot Norge*, [online] **URL:** <http://www.nrk.no/nyheter/1.11846374> [15.10.2014]

Olsson, Svein Vestrum, Ida Anna Haugen og Kristi Haga Honningsøy (Sist oppdatert 31.07.2014) *Avblåser den skjerpede terrorberedskapen*, [online], NRK. **URL:** <http://www.nrk.no/norge/nedjusterer-trusselsituasjonen-1.11857809> [07.01.15]

OSCE (Sist oppdatert 15.04.2010) *France: Information Générale*, [online]. **URL:** http://polis.osce.org/countries/details?item_id=24&lang=fr [07.01.2015]

Pettersen, Geir (2014). *Sivil-militær samordning: Forsvarets støtte til politiet – alltid beredt?* Masteroppgave ved Forsvarets høgskole

Politidirektoratet (2007). *Politiets beredskapssystem del 1 (PBS 1): Håndbok i Krisehåndtering*.

Prop. 73 S *Et forsvar for vår tid* (2012-2013)

PST, *Åpen trusselvurdering* (2015)

Rasch, Jonas S. og Filip Roshauw (Publisert 24.07.2014) *Opprettet etter 22.juli-rapport: - Ny antiterrorenhet avdekket terrortrusselen mot Norge*, [online], Dagbladet. **URL:** <http://www.dagbladet.no/2014/07/24/nyheter/pst/etterretningstjenesten/tjenesten/terrortrussel/34488658/> [15.10.2015]

Regjeringen (2013). (Publisert 01.08.2013) *Marinejegerkommandoen på beredskap fra i dag*, [online]. **URL:** <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/setter-marinejegerkommandoen-mjkk-pa-bere/id733080/> [17.04.2015]

Regjeringen (2014a). (Sist oppdatert 05.12.2014) *Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet*, [online]. **URL:** <https://www.regjeringen.no/nb/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/> [11.11.14]

Regjeringen (2014b). (Publisert 29.07.2014) *Terrortrusselen mot Norge – oppdatert informasjon*, [online]. **URL:** <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Terrortrusselen-mot-Norge--oppdatert-informasjon/id765495/> [15.10.2015]

Regjeringen (2014c) Pressemelding nr.: 66 – 2014. (Publisert 24.10.2014) *Kostnader etter terrortrusselen*, [online]. **URL:** <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Kostnader-etter-terrortrusselen/id2008911/>

Ruud, Thor Erling T., Eivind L. Johansen og Monica B. Estensen (Sist oppdatert 08.01.2015) *Intens menneskejakt etter terrorangrep i Paris*, [online], VG. **URL:** <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/terrorangrepet-mot-charlie-hebdo/intens-menneskejakt-etter-terrorangrep-i-paris/a/23369814/> [12.01.2015]

Skille, Bye Øyvind, Runar H. Jørstad og Tormod Strand (Sist oppdatert 26.03.2015) *PST-sjefen: Ikkje tegn til falske basestasjoner i Aftenpostens funn*, [online], NRK. **URL:** http://www.nrk.no/norge/pst-sjefen_-ikke-tegn-til-falske-basestasjoner-i-aftenpostens-funn-1.12267764 [14.05.2015]

- Skog, Ole-Jørgen (2004). *Å forklare sosiale fenomener: En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skogan, John Kristen (2009). *Krisehåndtering: Opprinnelse, utvidelse og norsk forsvarsplanlegging*. NUPI-rapport
- Slettholm, Andreas, Karen Tjernshaugen og Lars M. Glomnes (Sist oppdatert 07.01.2015) *Tajik: Fortsatt uavklart hvem som har ansvar for hva i slike saker*, [online], Aftenposten. **URL:** <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Tajik-Fortsatt-uavklart-hvem-som-har-ansvar-for-hva-i-slike-saker-7850652.html>
- Solheim, Simon, Emrah Senel og Farid Ighoubah (Sist oppdatert 26.07.2014). *Politiet har fått klarsignal til å bruke Forsvaret*, [online], NRK. **URL:** <http://www.nrk.no/norge/politiet-far-hjelp-av-forsvaret-1.11849651> [10.11.14]
- Stevenson, Jonathan i Clarke, John L. (red.) (2006). *Armies in Homeland Security: American and European Perspectives*. Washington: National Defense University Press
- Susegg, Monica Iren S. (Sist oppdatert 13.07.2012) *En femtedel av det britiske forsvaret skal vokte OL*, [online], VG. **URL:** <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/ol-2012/en-femtedel-av-det-britiske-forsvaret-skal-vokte-ol/a/10066818/> [07.05.2015]
- Søndeland, Geir (Sist oppdatert 13.11.2014) *Terror-sjekk av 165.000*, [online], Aftenbladet. **URL:** <http://www.aftenbladet.no/nyheter/innenriks/Terror-sjekk-av-165000-3559852.html> [14.01.2015]
- Sørli, Yri Ingerd (Sist oppdatert 31.07.2014) *Mindre politi i Oslos gater*, [online], DittOslo. **URL:** <http://www.dittoslo.no/indre-by/nyheter-indre-by/mindre-politi-i-oslos-gater-1.8528076> [15.01.2015]
- St. meld. nr. 37 *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering* (2004-2005)
- Store norske leksikon (Sist oppdatert 05.04.2015) *Menstadslaget* [online]. **URL:** <https://snl.no/Menstadslaget> [23.02.2015]
- Tannes, Rolf, Kate Hansen Bundt, Trond Grytting, Alf H. Hoel, Janne Haaland Matlary, Asle Toje og Julie Wilhelmsen (2015). *Et felles løft*. Ekspertgruppen for forsvaret av Norge.
- Tansey, Oisín (2007). *Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling*. PS: Political Science and Politics, Vol. 40, No. 4, 765-772
- Terrorism act 2000, [online]. **URL:** <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>
- TE-SAT (2014). *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*. European Law Enforcement Agency (Europol)

The Guardian (Publisert 12.01.2015) *David Cameron highlights military role in UK readiness for Paris-style attack*, [online]. **URL:** <http://www.theguardian.com/uk-news/2015/jan/12/cameron-intelligence-uk-response-terror-paris-shootings> [06.02.2015]

Tommelstad, Bjørnar (Sist oppdatert 09.01.2015) *Nasjonshelten Dennis Favier (55) ledet jakten på terrorbrødrene*, [online], VG. **URL:** <http://www.vg.no/nyheter/utenriks/frankrike/nasjonshelten-denis-favier-55-ledet-jakten-paa-terrorbroedrene/a/23370846/> [06.02.2015]

TV2 (Publisert 07.01.2015) *Terror i Paris*, [online]. **URL:** <http://www.tv2.no/nyheter/paris-skytedrama> [12.01.2015]

Vik, Malin L. og Erik Skare (Publisert 10.12.2013) *Under dronene*, [online], FN. **URL:** <http://www.fn.no/Aktuelt/Kronikker/Under-dronene> [29.01.2015]

Whalberg, Maria, Maria Asplund, Peder Beausang og Percy Hartoft (2003). *Civil-militär samverkan på central nivå: Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvaret och fredstida kriserhandling*. Rapport fra Totalförsvarets Forskningsinstitut

Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research: Designs and Methods*. 4. utg. Thousand Oaks: Sage Publications.

Vedlegg

Vedlegg 1: Intervjuguide 1

Kan du si noe om effekten av terrorangrepene 22. juli 2011 på myndighetenes krisehåndteringsarbeid?

Har terrortrusselen sommeren 2014 hatt en effekt på myndighetenes krisehåndteringsarbeid?

Vil du si at Forsvaret i dag er mer involvert i krisehåndteringen av terrorhandlinger i dag enn for få år siden?

Hvis ja: Hva har vært de drivende faktorene?

Er myndighetene bedre forberedt på å håndtere terrorhendelser nå enn i 2011?

Hvis ja: I hvilken grad skyldes dette Forsvarets rolle?

I hvilken grad har terrorisme blitt løftet opp på et høyere sikkerhetspolitisk plan de siste årene? Kan du si litt om utviklingen?

Har terrorhandlinger utviklet seg fra å være en risiko til å bli en reell trussel?

I hvilken grad har det vært en økt samhandling mellom Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet under kriser knyttet til terrorhandlinger i Norge de siste årene?

Hvordan fungerer dette samarbeidet?

Fører samhandlingen visse ulemper med seg?

Det blir hevdet at sterke fagdepartementer, som er forholdsvis selvstendige, preger det norske forvaltningsapparatet, som igjen fører til en svak samhandling på tvers av sektorer og nivåer. Hva tenker du om dette?

Justisdepartementet skal være fast lederdepartement i sivile nasjonale kriser, dersom Kriserådet ikke bestemmer noe annet. I boken *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2014) blir det listet opp tre kriterier som gjelder ved utvelgelsen av

lederdepartement, nemlig *krisens karakter, informasjonssituasjonen og virkemidler*. I hvilken grad er dette kriterier som Kriserådet vurderer?

Hva skal til for at Forsvaret eier krisen/Forsvarsdepartementet blir lederdepartement under terrorhendelser i Norge?

Opererer norsk myndigheter med et klart felles skille på ordinær kriminalitet, terrorhandlinger og væpnet angrep/krig?

I hvilken grad ligger det prestisje i å være lederdepartement under en krise?

Det blir hevdet at det foregår en «revirkamp» mellom justis- og forsvarssektoren når det gjelder håndteringen av terrorhandlinger i Norge. Hva tenker du om det?

Hvordan påvirker den eventuelle «revirkampen» krisehåndteringen?

Er de arbeidsoppgavene politiet og justissektoren til daglig bedriver, og er utrustet for, forenelig med å håndtere terrorhandlinger?

Er politiet mer kompetente enn Forsvaret til å håndtere terrorhendelser i Norge?

Hvorfor er det viktig at politiet skal ha hovedansvaret for å håndtere terrorhandlinger i Norge?

I hvilken grad treffes myndighetsbeslutninger under kriser utfra standardiserte operasjonsprosedyrer?

I hvilken grad legger tidligere erfaringer under kriser føringer på utviklingsveiene og beslutningene ved senere kriser?

Hvilken fordeler og ulemper ser du med dette?

I hvilken grad er myndighetene enige om hvordan man best håndterer terrorhendelser?

I hvilken grad ser du en økt forespørsel om bistand fra politiet til Forsvaret de siste årene?

Mener du det finnes en mer optimal måte å organisere krisehåndteringen på?

Avslutningsvis, er det noe du vil tilføye?

Vedlegg 2: Intervjuguide 2

Kan du si noe om effekten av terrorangrepene 22. juli 2011 på myndighetenes krisehåndteringsarbeid?

Har terrortrusselen sommeren 2014 hatt en effekt på myndighetenes krisehåndteringsarbeid?

Vil du si at Forsvaret i dag er mer involvert i krisehåndteringen av terrorhandlinger i dag enn for få år siden?

Hvis ja: Hva har vært de drivende faktorene?

Hva skal til for at Forsvaret eier krisen/Forsvarsdepartementet blir lederdepartement under terrorhendelser i Norge?

I hvilken grad har terrorisme blitt løftet opp på et høyere sikkerhetspolitisk plan de siste årene? Kan du si litt om utviklingen?

Har terrorhandlinger utviklet seg fra å være en risiko til å bli en reell trussel?

Opererer norske myndigheter med et klart felles skille på ordinær kriminalitet, terrorhandlinger og væpnet angrep/krig?

Kan du si litt om fordelene ved Forsvarets bistand til politiet under terrorhendelser i Norge?

Kan du si litt om ulempene ved Forsvarets bistand til politiet under terrorhendelser i Norge?

I hvilken grad ser du en økt forespørsel om bistand fra politiet til Forsvaret de siste årene?

Hvordan fungerer samarbeidet mellom Forsvarets ledelse og politiets ledelser under sivile kriser?

Ifølge Bistandsinstruksen § 5 annet punktum skal politiets egne personell- og/eller materiellmessige ressurser normalt være uttømt eller funnet utilstrekkelig for å løse oppdraget, for at politiet skal kunne be Forsvaret om bistand. På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at politiet alltid vil trenge bistand fra Forsvaret ved alvorlige terrorhendelser. Ville det ikke vært bedre om Forsvaret fikk et mye større ansvar for krisehåndteringen på generell basis?

Fungerer bistandsinstruksen optimalt slik den i dag praktiseres?

Kan du si litt om det arbeidet som har pågått med å revidere bistandsinstruksen?

Hvorfor er det viktig at politiet skal ha hovedansvaret for å håndtere terrorhendelser i Norge?

I andre land, f.eks. i Frankrike og Nederland, har militæret en større rolle i håndteringen av nasjonale terrorhendelser. Hva tenker du om en slik ordning i Norge=

Avslutningsvis, er det noe du vil tilføye?