

SLADDET VERSJON

Godkjent av: _____



BEGRENSET

iht. sikkerhetsloven § 11 og § 12
jf. offentleglova § 13

(U) Sikkerhetspolitisk krise, nasjonal kriseleiling og sivilmilitært samarbeid

Janne Merete Hagen, Håvard Fridheim og Tonje Grunnan

Forsvarets forskningsinstitutt/Norwegian Defence Research Establishment (FFI)

29.04.2010

BEGRENSET

~~BEGRENSET~~

FFI-rapport 2010/01009

110601

Emneord

Sikkerhetspolitisk krise

Strategisk overfall

Behovsanalyse

Nasjonal krisehandtering

Sivil beredskap

Godkjent av

Monica Endregard

Prosjektleder

Jan-Ivar Botnan

Avdelingssjef

~~BEGRENSET~~

Samandrag

Rapporten er ein del av BAS6-prosjektet og omhandlar nasjonal kriseleining og sivilmilitært samarbeid. Vi har utvikla ein bakgrunnshistorie og eit sett vignettar som beskriv ulike situasjonar og utfordringar som kan oppstå dersom eit avgrensa militært angrep på Noreg skulle skje. Forsvarsstudien 2007 "Strategisk overfall" er brukt som utgangspunkt. Vi har som eit ledd i analysen utvikla ein kognitiv modell om nasjonal krisehandtering og sivilmilitært samarbeid som vi har fått tilbakemelding på frå både byråkratar og militære. I etterkant av arbeidsseminaret har vi gjennomført suppleringsintervju med fleire aktørar. Rapporten er også presentert for og drøfta på møte i Sentralt Totalforsvarsforum 19.april 2010. Resultatet av dette arbeidet er dokumentert i denne rapporten.

Vår første hypotese "Forskarar, byråkratar og offiserar har same oppfatning av situasjonen" er testa og funne ikkje sann. Forskarar, byråkratar og offiserar har ikkje den same oppfatninga av kva som er dei viktigaste oppgåvene, ressursane og områda for sivilmilitært samarbeid. Mange oppfatningar har likevel fellestrekk. Forsvaret og forskarane er oppgåvefokuser i forhold til dei rollene dei er tiltenkt å ha i situasjonar som veks fram frå vignettane, medan dei sivile myndigheitene er opptekne av samordning, internasjonalt diplomati og krisekommunikasjon. I ein reell krisesituasjon vil desse gruppene vere ressurspersonar og bidra med sin kompetanse inn i krisehandteringa. Maktforholdet mellom ulike kompetansegrupper kan virke inn på situasjonsbiletet og avgjerslene som vert tekne, og også tilgang til kommunikasjonssystem.

Vår andre hypotese er: "Det er signifikante avvik mellom behova for sivile og militære ressursar og kva som vil vere tilgjengelig i ein nasjonal krisesituasjon der Noreg vert utsett for eit avgrensa militært angrep". Denne hypotesen er bekrefta og dermed sann. Vi har avdekkja følgjande viktige avvik:

- Ansvarsforholdet mellom ulike sivile offentlege organ er uklart, særleg gjeld dette i overgangsfasen mellom fred og krig.
- Det er identifisert eit avvik mellom behov for sivilmilitær samordning og faktisk samordning. For å få til dette er det naudsynt å etablere nye kontaktar.
- Sjølv om det eksisterar oppdaterte nasjonale kriseplanar er desse ikkje alltid kjende i departementa og heller ikkje øvd.
- Forsvaret har eit stort behov for sivile varer og tenester, men sidan det er ingen som etterspør beredskap som produkt, har sivile avtalar og beredskapsordningar ikkje vore prioritert.
- I ein krig vil Forsyningslova, militær rekvisisjonslov og anna beredskapslovgiving tre i kraft og Forsvaret vil kunne rekvirere nødvendige ressursar. Forsvaret har trass i dette ein utfordring i oppbyggingsfasa til ein krigssituasjon der dei er avhengige av støtte og ressursar frå det sivile samfunnet.
- Det sivile samfunnet vil etterspørje informasjons- og sikkerheitstenester frå Forsvaret, informasjon om sikre transportruter, informasjon om stad og tid for varelevering til Forsvaret og nøkkelpunktssikring. Men, har Forsvaret nok ressursar?

English summary

This report is based on our study of national crisis management and civil military collaboration in Norway. The study is one of several studies carried out within the BAS6-project at FFI. We have included an “introductory background” section story and developed several small scenarios describing a variety of challenges that the government might face in the event of a limited military attack. The scenarios are further refinements of the 2007 Long Term Defence Planning Scenario named “Strategic Attack”. Our methodological approach includes the development and use of cognitive models of civil military collaboration. The models have been developed by researchers, then presented and discussed at a workshop where public servants (bureaucrats) and military officers participated. We have also conducted supplementary interviews with a selection of experts. Also, the report has been presented and discussed at the Total Defence Meeting held on April 19, 2010.

The study is made up of two main hypotheses. The first one is: “Researchers, bureaucrats and military officers share the same situational view.” The hypothesis is tested and, as it turns out, rejected. While bureaucrats are far more concerned with diplomacy and various decision-making -processes, military officers and researchers are task oriented. In a real emergency situation, these groups would have to collaborate and, share knowledge and views. This cooperation and information exchange may be challenging if critical infrastructure such as telecommunication infrastructure are attacked. The power balance among the groups may also influence the decision-making process and outcome.

The second hypothesis is: “There is significant deviations between the available supplies of and the estimated needs for civil and military resources in a situation where Norway is attacked by another state.” This hypothesis is confirmed. The report identifies a number of shortcomings:

- Ambiguous responsibilities and roles among public authorities especially when the situation escalates from peace to war.
- Important civil military collaboration and crucial points of contacts are not established.
- Even if the government has updated its contingency plans, crisis management exercises testing all aspects of the plans are lacking.
- In an emergency or war like situation, military forces would need large amounts of resources provided by the civil society, but in peacetime, there is little or no demand for such resources, and emergency preparedness seems to suffer as a result of this.
- Before actual war and contingency acts are enforced, supplies must be traded in the regular market – this is a challenging situation as the market is formed to serve customers in a state of peace, not in a state of war where “force majeure clauses” are valid
- The society will demand information and security services delivered from the military forces in order to secure logistics deliveries to the military forces and to secure civil critical infrastructures. But, the question is if the military forces have sufficient resources to also serve the needs of the civil society?

Innhald

	Føreord	7
1	Innleiing	9
1.1	Bakgrunn	9
1.2	Hypotesar og forskingsspørsmål	9
1.3	Rapportens oppbygging	10
2	Teori og metode	11
2.1	Anvendt forskingsstrategi	11
2.2	Ein kort introduksjon til kognitiv kartlegging	12
2.3	Empiri og kildekritikk	13
2.4	Teori: Kriseleiing og sivilmilitært samarbeid	13
3	Eit eksempel på nasjonal krisehandtering	15
3.1	Vignett 1: Truslar og oppbygging	16
3.2	Vignett 2: Angrepet	16
3.3	Vignett 3: Informasjonskrigen	17
3.4	Vignett 4: Angrep mot kritisk infrastruktur	18
3.5	Vignett 5: Sivilbefolkninga	18
3.6	Vignett 6: Nato kjem	19
3.7	Vignett 7: Normalisering etter krisa	19
4	Resultat I: Ulike situasjonsbilete og bidrag til krisehandteringa 20	
5	Resultat II: Identifiserte avvik i nasjonal krisehandtering	23
5.1	Kven har overordna ansvar og er vert ansvar og roller oppfatta som klare?	23
5.2	Er det samsvar mellom behov for samordning og faktisk samordning?	25
5.3	Er det samsvar mellom behov for ressursar og tilgang til ressursar?	27
5.4	Er aktuelle nasjonale kriseplanar oppdatert og vert dei øvd?	29
6	Konklusjon og vidare arbeid	29
	Referansar	32
	Appendix A Kognitive kart	35
A.1	Truslar og oppbygging	35
A.2	Angrepet	36
A.3	Informasjonskrigen	37

~~BEGRENSET~~

A.4	Angrep mot kritisk infrastruktur	38
A.5	Sivilbefolkninga 39	
A.6	Nato kjem	40
A.7	Normalisering 41	

Appendix B Forkortinger 42

Føreord

BAS6-prosjektet skal utvikle fleire scenario for arbeidet med samfunnssikkerheit. Desse skal nyttast for å studere om dagens ordningar for nasjonal kriseleiing og sivilmilitært samarbeid dekkjer ressursbehovet som vil kunne oppstå i ein tenkt krisesituasjon. Eit felles situasjonsbilete og ein einsarta rolleforståing er viktig for å kunne takle dei utfordringar ein vil få innan krisekommunikasjon og -leiing.

Sidan midten av 90-talet har Forsvaret og den sivile beredskapen vore i ein omstillingsprosess. Difor er det relevant å studere mogelege avvik i beredskap og sivilmilitært samarbeid opp mot mogelege truslar som vil kunne oppstå i framtida. Vi har formulert to hypotesar om utfordringar i nasjonal krisehandtering og sivilmilitært samarbeid. Desse hypotesane testar vi på data som vi har innhenta frå eit arbeidsseminar om nasjonal krisehandtering og sivilmilitært samarbeid.

Vi har utvikla ein bakgrunnshistorie og eit sett vignettar som beskriv ulike situasjonar og utfordringar som kan oppstå dersom eit avgrensa militært angrep på Noreg skulle skje. Forsvarsstudien 2007 "Strategisk overfall" er brukt som utgangspunkt for utviklinga av bakgrunnshistorie og vignettar. Vi har som eit ledd i analysen utvikla ein kognitiv modell om nasjonal krisehandtering og sivilmilitært samarbeid som vi har fått tilbakemelding på frå både byråkratar og militære offiserar. I etterkant av arbeidsseminaret har vi gjennomført suppleringsintervju med fleire aktørar. Resultatet av dette arbeidet er dokumentert i denne rapporten.

Rapporten gjev innsikt i mogelege utfordringar Noreg vil møte dersom det skulle oppstå ein situasjon med militært angrep og krenking av norsk suverenitet.

Vi vil takke alle som deltok og bidrog med sin kompetanse og synspunkt på arbeidsseminaret på FFI 24.-25. november og i etterkant på intervju og på møtet i Sentralt Totalforsvarsforum. Vi nyttar høvet til å takke andre bidragsytarar både i og utanfor FFI som har gjeve tilbakemeldingar på rapporten.

Kjeller, 29. april 2010

Janne Hagen
Forskar

~~BEGRENSET~~

~~BEGRENSET~~

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Stortingsmelding. nr. 22 (2007-2008) og Stortingsproposisjon nr. 48 (2007-2008) understrekar at Forsvarsdepartementet (FD), Justisdepartementet (JD) og andre relaterte departement skal gjennomgå ordningar for gjensidig sivilmilitær støtte, både nasjonalt og ved operasjonar i utlandet. Det langsiktige samarbeidet mellom JD, Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) og Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) gjennom Beskyttelse av samfunnet (BAS)-prosjekta vert også nemnt. Meldinga seier spesielt at BAS6-prosjektet skal utvikle scenario for arbeidet med samfunnssikkerheit, med særleg vekt på sivilmilitært samarbeid. Dette arbeidet skal blant anna nyttast til å identifisere problemstillingar knytt til sivilmilitært samarbeid og samordning på tvers av sektorar (22) (26).

Denne rapporten er skriven for BAS6-prosjektet ved FFI. Rapporten byggjer på arbeidet med scenarioet "Strategisk overfall" frå Forsvarsstudien 2007. Scenarioet er utvida med ein bakgrunnshistorie og eit sett med vignettar. Bakgrunnshistoria og vignettane gjev til saman ei rame som gjer oss i stand til å analysere dei sivile og sivilmilitære problemstillingane eit avgrensa militært angrep mot Noreg vil kunne føre til (9). Vignettane er også nytta som bakteppe for å utvikle våre eigne kognitive modellar av strategiar for krisehandtering og sivilmilitært samarbeid. Våre modellar er testa ut på byråkratar og offiserar, blant anna ved at desse har fått formidla sine synspunkt på eit arbeidsseminar på FFI 24.-25. november 2009. Vi har på denne måten fått undersøkt våre ulike førestillingar og korrigert vårt bilete av situasjonen.

Neste trinn i analysen har vore å studere avvik mellom behov for og tilgang til ressursar i vid forstand og innanfor dei rammene som er gjevne av bakgrunnshistoria og vignettane. Denne delen av analysen byggjer også på erfaringar frå arbeidsseminaret på FFI i november 2009, men er i tillegg supplert med funn frå litteraturstudiar og kontakt med ekspertar. Studien er utelukkande kvalitativ.

1.2 Hypotesar og forskingsspørsmål

Denne rapporten har to mål:

1. Å beskrive korleis nasjonal kriseleiing og sivilmilitært samarbeid ville ha vore i ein tenkt situasjon med avgrensa militært angrep på Noreg
2. Å identifisere moglege avvik mellom forventa ressursbehov og reell ressurstilgang i same tenkte situasjon

Vi ønskjer å teste to hypotesar. Den første er relatert til behovet og utfordringane i å skape eit felles situasjonsbilete. Ein krisesituasjon vil involvere ulike grupper i krisehandteringa, til dømes politikarar, media, byråkratar, forskarar, og offiserar. Desse vil bidra med sitt informasjonsgrunnlag direkte eller indirekte og dermed påverke avgjersler som vert tekne. Vi

studerer i denne rapporten dei tre siste gruppene. Vi forventar at byråkratar og militære vil vere nærare avgjerslene enn forskarar, som heller vil verte spurte om råd og elles kontakta av media i konkrete spørsmål. Gruppene vil verte involvert i krisehandteringa, men på ulikt vis, som skissert ovanfor. Ordet "byråkrat" må ikkje tolkast i denne samanheng som eit negativ ladda ord, men som ein person som er ein del av eit formelt statleg sivilt system som utgreiar saker og tek avgjersler. Hypotese 1 er som følgjer:

1. Forskarar, byråkratar og offiserar har same oppfatning av situasjonen

Hypotesen vert testa ved at vi svarar på følgjande spørsmål:

- Kva meiner dei ulike gruppene er viktige arbeidsmål for nasjonal kriseleiing i dei ulike vignettane?
- Kva meiner dei ulike gruppene er viktige ressursar?
- Kva er dei ulike gruppene sitt syn på behov for sivilmilitært samarbeid?

Hypotese 2 kjem som følgje av omstillinga både i Forsvaret og i den sivile beredskapen. På sivil side har fokuset dreia i retning av fredstidskriser, medan Forsvaret har hatt fokus mot utlandsoperasjonar (23). I den seinare tida har fokuset endra seg mot nordområdeproblematikk og forsvar av norsk territorium (26). Det er difor relevant å undersøkje kva følgjer desse skifta har fått for vår evne til nasjonal krisehandtering og sivilmilitært samarbeid dersom Noreg skulle verte utsett for eit avgrensa militært angrep. Dette grunnjev hypotese 2:

2. Det er klare avvik mellom behova for sivile og militære ressursar og kva som vil vere tilgjengelig i ein nasjonal krisesituasjon der Noreg vert utsett for eit avgrensa militært angrep.

Hypotese 2 vert testa ved å svare på følgjande forskingsspørsmål:

- Kven har overordna ansvar på nasjonalt nivå og vert ansvar og roller oppfatta som klare?
- Er det samsvar mellom sivile og militære behov for samordning og faktisk samordning?
- Er det samsvar mellom sivile og militære behov for ressursar (både personell og materiell) og reell tilgang til ressursar?
- Er aktuelle nasjonale kriseplanar oppdatert og øvd innanfor relevante område?

I rapporten testar vi hypotesane ved å svare på forskingsspørsmåla.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten har følgjande oppbygging:

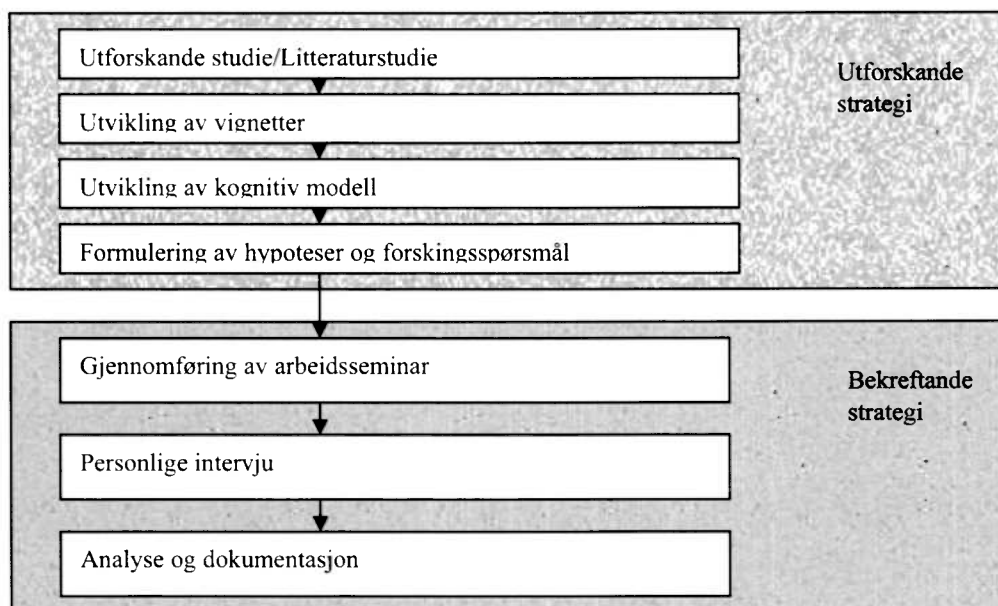
1. Kapittel 1 gir ein kortfatta innføring til rapporten, introduserar hypotesane, forskingsspørsmåla og strukturen til rapporten.
2. Kapittel 2 skildrar anvendt forskingsstrategi. I dette inkluderar vi ein introduksjon til teori og metode, og presenterar relevant kunnskapsstatus om nasjonal kriseleiing og sivilmilitært samarbeid.
3. Kapittel 3 gjev ei overordna skildring av korleis eit avgrensa militært angrep på Noreg kan bli handtert av myndigheitene og kvaslags sivile og militære ressursar som kan verte relevante. Kapitlet er basert på data innhenta for denne rapporten.

4. Kapittel 4 handlar om betydninga av eit felles situasjonsbilete. Vi drøftar våre funn opp mot kriseleiingsteorien. Kapittelet gjev innsyn i kvaslags utfordringar og mogelegheiter som kan kome i kjølvatnet av ulike oppfatningar mellom ulike grupper (forskarar, byråkratar og offiserar).
5. I kapittel 5 drøftar vi avvik og utfordringar knytt til ressursar og sivilmilitært samarbeid. Vi diskuterar våre funn opp mot gjeldande teori.
6. Kapittel 6 gjev oppsummering, konklusjon og vegen vidare.

2 Teori og metode

2.1 Anvendt forskingsstrategi

Vi har nytta både ein utforskande og bekreftande forskingsstrategi, sjå figur 2.1.



Figur 2.1 Forskingsstrategiar.

Utgangspunktet for arbeidet er ein utforskande forskingsstrategi. Det betyr at vi først har innhenta eit bredt spekter av data frå ulike kjelder. Deretter har vi utvikle vår eigen kognitive modell om nasjonal krisehandtering og sivilmilitært samarbeid, sjå Appendix A. Denne tilnærminga gjev oss grunnlag for å utvikle hypotesar og forskings spørsmål relatert til nasjonal kriseleiing og sivilmilitært samarbeid.

For å kunne svare på forskings spørsmåla og teste hypotesane brukar vi ein bekreftande forskingsstrategi. Empirien vår er diskusjonane på arbeidsseminaret på FFI 24.-25.november 2009 og personlige opne intervju med byråkratar og ekspertar som er gjort i etterkant av arbeidsseminaret.

På arbeidsseminaret deltok representantar frå FD, JD, Samferdselsdepartementet (SD), Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Helsedirektoratet (HDIR), DSB, Politidirektoratet (POD), Forsvarets operative hovudkvarter (FOH), Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og Heimevernet (HV), i tillegg til forskarar frå FFI. Diskusjonen på arbeidsseminaret vart styrd av vignettane og dei forskingsspørsmåla som vi ville ha svar på. På slutten av diskusjonen vart deltakarane introdusert for våre kognitive modeller på nasjonal kriseleining og sivilmilitært samarbeid, sjå Appendix A. Vi fekk kvalitetssikra og verifisert vår oppfatning gjennom den påfølgjande diskusjonen, og vi gjennomførte også intervju med utvalde aktørar i etterkant av seminaret.

Vi har også gjort ein litteraturstudie i norske og utanlandske databasar og søkt etter litteratur om samfunnssikkerheit, beredskap, sivilmilitært samarbeid, store katastrofar og krisehandtering. Våre empiriske funn er drøfta opp mot gjeldande teori og litteratur.

For å styrke rapporten sin validitet er rapporten sendt til høyring i etterkant av seminaret til deltakarar på arbeidsseminaret, til ekspertar ved FFI og til prosjektrådet. Rapporten er også presentert og drøfta på møte i Sentralt Totalforsvarsforum 19.april 2010.

2.2 Ein kort introduksjon til kognitiv kartlegging

Det fins fleire godt etablerte metodar for kvalitativ datastrukturering. Desse metodane tilbyr ulike rammeverk for å organisere idear og skaffe innsikt i eit problem. Slike metodar kan også nyttast for å uttrykkje og utforske samanhengar mellom ulike variablar, og setje søkelyset på handlingar og konsekvensar. Brightman (3) omtalar fire ulike metodar i sin studie. Dei er "tankekartlegging", "konseptkartlegging", "kognitiv kartlegging" og "dialogkartlegging".

I denne rapporten gjer vi bruk av kognitiv kartlegging. Eit kognitivt kart er eit nett av idear. Det er hierarkisk, med mål eller konsekvensar på toppen, og årsaker, strategiske val eller inngangsvariablar på botnen. Det kjenneteiknast av å vere handlingsorientert og beskriv årsak og verknad mellom idear (kausal). Kognitiv kartlegging er klassifisert som ein mjuk operasjonsanalysemetode. Det er ein relativ rett fram og kraftfull metode for å utforske eit individ eller ei gruppe si oppfatning av eit problem eller ei sak. Metoden byggjer på Kelly sin konstruktteori (16). Ackerman, Eden og Cropper (1) gjev konkrete råd om korleis ein kan gå fram for å lage eit kognitivt kart. Eden og Ackerman (8) peikar også på kor viktig det er å vere medveten løkker og sjå på tiltak som styrkjer positive løkker og svekker negative løkker.

Decision Explorer er ein programvarepakke som kan nyttast til kognitiv kartlegging i samheng med strategiutvikling, interessentanalyse, prosessmodellering med meir. Programvarepakken kan brukast både til informasjonsinnhenting og til å modellere og strukturere kvalitative data i ettertid. I programvarepakken finst også kommandoar som gjev analytikaren mogelegheit til å raskt identifisere mål eller konsekvensar, og årsaker eller inngangsvariablar. Andre analyser er også mogeleg å utføre, for eksempel identifisere løkker, identifisere sentrale og travle nodar eller finne nodar som resulterer i flest konsekvensar (4).

Vi har i denne rapporten brukt Decision Explorer både i forkant av og på arbeidsseminaret om nasjonal krisehandling og sivilmilitært samarbeid. Vi har utvikla våre kognitive modellar. Desse har vi presentert på arbeidsseminaret og fått tilbakemelding på. På denne måten har vi fått verifisert modellane våre om prosessen rundt nasjonal kriseleing og sivilmilitært samarbeid.

2.3 Empiri og kildekritikk

Rapporten bygger på data som er henta inn frå følgjande kjelder:

- Arbeidsseminar ved FFI 24.-25. november 2009
- Personlege intervju med byråkratar frå FD, JD, UD og journalistar/informasjonsmedarbeidarar i etterkant av arbeidsseminaret
- Skriftlege kjelder som dokumenterar norsk praksis, planverk og rutinar
- Møte i Sentralt Totalforsvarsforum 19. april 2010

Til saman gjev desse datakjeldene oss ei oversikt over norske forhold. I tillegg har vi gjort ei mindre kartlegging av relevante utanlandske erfaringar i kriseleing og sivilmilitært samarbeid.

Det er ein klar skilnad mellom ei reell krise og ein tenkt krisesituasjon. I ein arbeidsseminarsituasjon er det auka risiko for at avgjerslene vert tekne for lett, at ein brukar dei same ressursane fleire gonger og at tidsbruk vert underestimert (19). I tillegg bidrar kvar deltakar med sin personlege kompetanse. Kvaliteten på arbeidsseminaret er dermed avhengig av kven som deltek. Sidan ikkje alle inviterte kom på arbeidsseminaret 24. november 2009, har vi i ettertid gjennomført personlege intervju med utvalde aktørar og også presentert og drøfta funna på møte i Sentralt Totalforsvarsforum 19. april 2010. Funna frå denne rapporten vil likevel ikkje på nokon måte gje det endelege og sanne svaret, men rapporten vil kunne belyse nokre viktige utfordringar og avvik ein vil kunne møte dersom ein reell situasjon skulle oppstå.

2.4 Teori: Kriseleing og sivilmilitært samarbeid

Litteraturen peikar på fleire tekniske, organisatoriske og menneskjelege utfordringar når kriser oppstår og skal handterast. I dette underkapittelet vert det gjeve eit samandrag av denne litteraturen. Denne samanstillinga gjev oss eit teorisk grunnlag som vil hjelpe oss å tolke og generalisere våre egne funn.

For å vere god på krisehandling må ein ha både godt leiarskap, IT og samarbeid på tvers av myndighetsorgan (17). God informasjon er ein suksessfaktor i krisehandlinga (19) og krisekommunikasjon mellom dei enkelte statlege myndighetene er viktig for å unngå misforståingar, og frem for alt for å unngå motstridande informasjon i same sak (18). Samarbeid med media er viktig. Media er ein ressurs som kan bidra med raskt oppdatert og kommunisert informasjon. Likevel er journalistikken sin natur tveigga, slik at media også kan bidra til å skape frykt eller angst utover det som det er sakleg grunn til (20).

Ei krise krev ofte meir utstyr enn ein har tilgjengeleg, og avtalar med næringslivet kan avhjelpe desse utfordringane (19). Det er hevda at hovudproblemet ofte ikkje er mangel på menneskeleg

eller fysisk kapital, men å effektivt kunne mobilisere desse ressursane. Då må både formelle og uformelle nettverk vere på plass, og myndigheitene må også samarbeide med private bedrifter (32). Både organisasjonskultur (15) og organisasjonsstruktur (10) kan bidra til å redusere ein effektiv respons på ei krise. Risikoen for at informasjon vert tapt, kjem for seint eller aldri når mottakaren er stor i organisasjonsstrukturar med mange organisatoriske ledd. Løysinga er å fjerne ledd og bruke tilgjengelege kommunikasjonsmedia for å nå fram til rette vedkommande og få tak i ressursar (30).

I kriser vert det stilt store krav til kriseleiinga om å ta avgjersle under tidspress, å kommunisere kvifor kriseleiinga gjer som den gjer og å trappe ned dei ekstraordinære operasjonane på ein slik måte at dei vert forstått og akseptert av omgivnadane (20). Krisehandtering i organisasjonar skjer i spenningsfeltet mellom kravet til rasjonalitet i forhold til saksunderlaget, behovet for støtte frå leiinga og tids- og annan ressursvikt. I kriser er tid til ettertanke er ein knapp ressurs. I små stabar kan leiarane drøfte saker fritt, men det er også fleire svakheiter med å verte for avhengige av slike små grupper. Svakheiter er til dømes ei snevrare kunnskapsbase og at konsensus vert nådd før kritisk analyse føreligg (27).

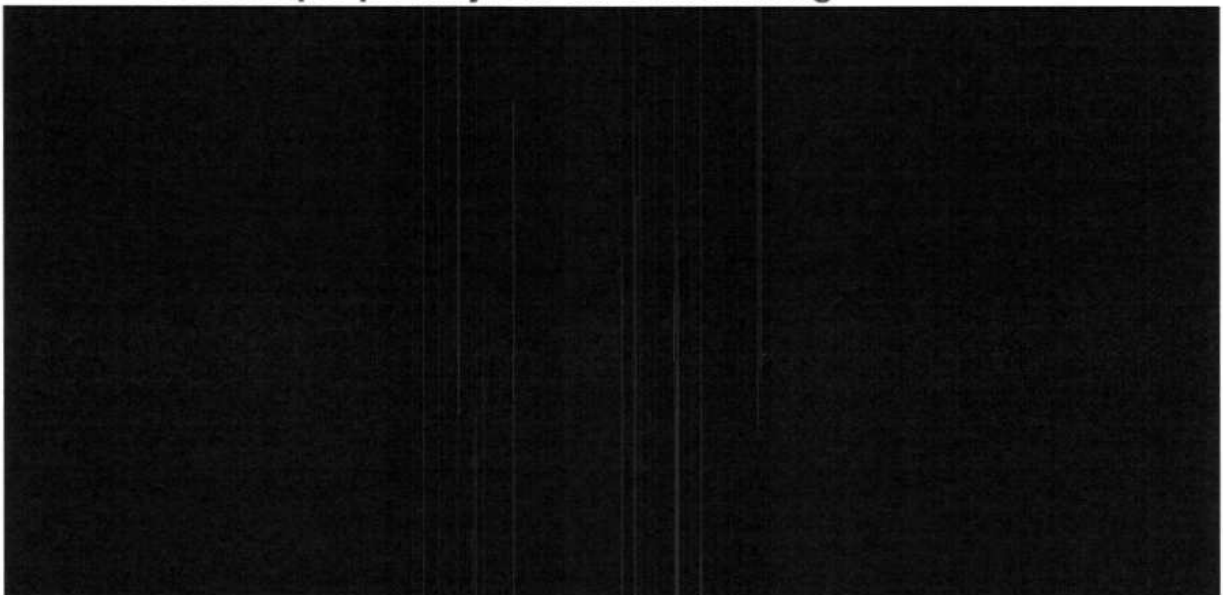
Påverknad av stress i krisesituasjonar har vore eit sentralt tema innanfor sikkerheitspolitisk forskning. Stress leier til redusert persepsjon, individuelt intellekt, kreativitet, til at ein ikkje kjem med kritiske spørsmål til tradisjonelle synsmåtar, og at ein reduserar toleransen for usikkerheit (27). Ulike stressfaktorar, for eksempel tidspress, høg risiko og gruppepress påverkar responsen i form av for eksempel vanedannande reaksjonsmønster, snevrare mentalt fokus og iverksetjing av forsvarsmekanismar hos dei som tek avgjerslene. Resultatet vert mangelfull problemanalyse, skeivt informasjonsgrunnlag og informasjonsfiltrering (31). Det viser seg også at dess meir kritisk og uklar krisesituasjonen er, dess meir autoritær leiar er ønska av medarbeidarane. Samstundes vert dette møtt med eit ønske om meir involvering innan si gruppe. Dersom det ikkje er trent på å arbeide under slike stressa situasjonar, vil det kunne føre til vegring for å ta avgjersler og handlingslamming. Trening og øving på handtering av krisesituasjonar er difor viktig. Hovudregelen må vere at beredskap har sitt fotfeste i den øvste leiinga og at desse har eigarskap og trener på beredskap med jamne mellomrom (29). Ved skrivebordsøvingar vert ofte arbeidsmengde og tidsforbruk lett underestimert. Derimot egner slike øvingar seg for å setje søkelyset på konkrete tema og få gode forslag til alternative løysingar. Kombinerte skrivebords- og praktiske øvingar er gjerne det beste (19).

Orkanane Katrina og Rita illustrerar godt krisehandteringsteorien i praksis. Desse orkanane har medverka til å reise mange spørsmål om USAs og dei involvert statane sin katastrofeberedskap, her under evna til å skaffe oversikt over situasjonen, naudkommunikasjon, evakuering, søk og redning, logistikk og masseinnkvartering (12). Orkanen Katrina treffe Louisiana, Mississippi og Texas 29. august 2005. Omlag 300 000 heimar vart øydelagde. Rita kom 24. september og auka skadeomfanget endå meir. Federal Emergency Management Agency (FEMA) og Raude krossen samarbeida for første gong som primære naudhjelpsaktørar. Dei var ikkje samde om roller og ansvar, og dette resulterte i eit dårleg samarbeidsklima (13). Det viste seg også at viktige planar ikkje var oppdaterte eller øvde. Det amerikanske forsvarsdepartementet sin plan for støtte til det

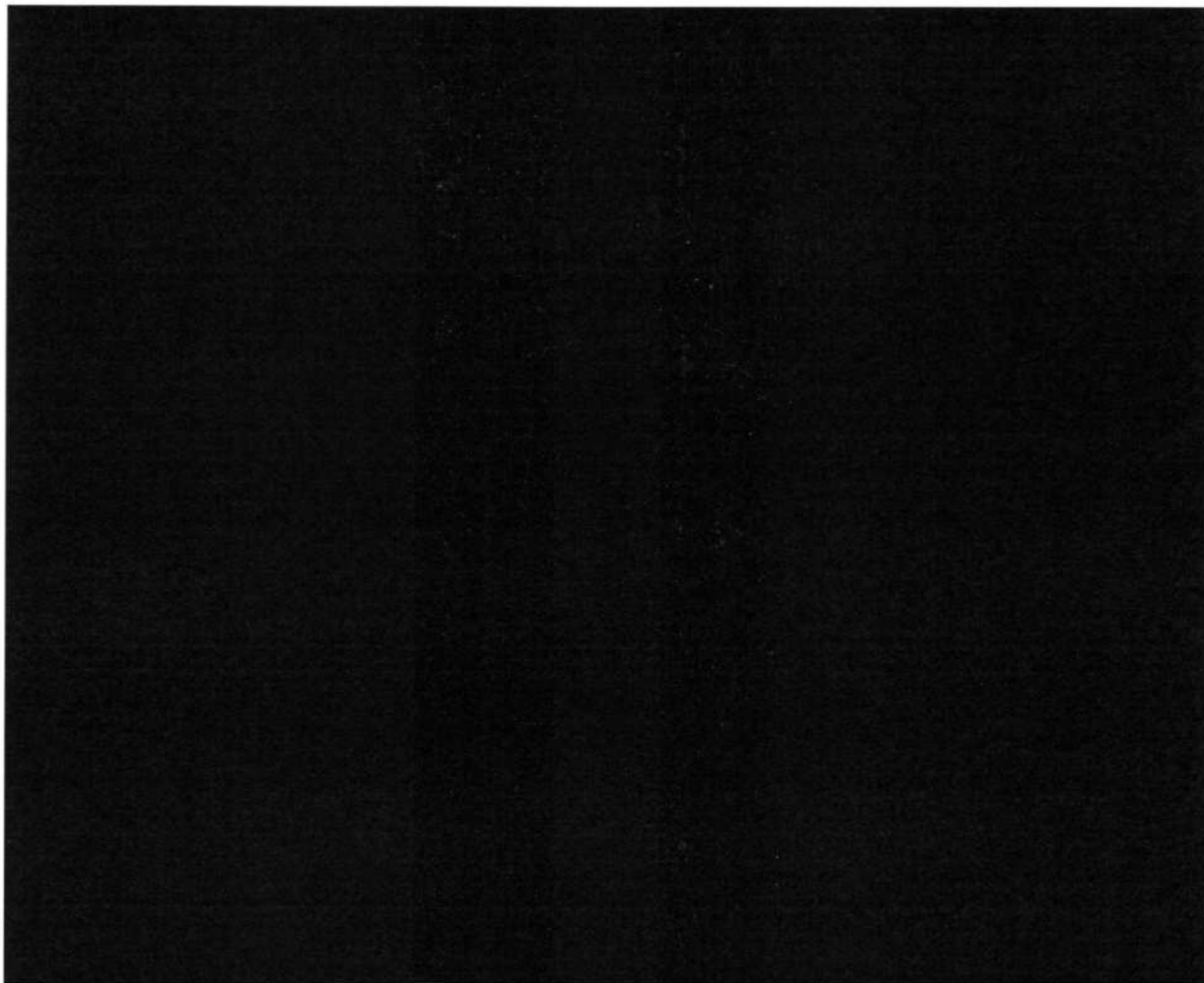
sivile samfunnet var nærare 9 år gamal og under revisjon. Resultatet av dette vart manglande forståing mellom nasjonalgarden, myndigheitene og andre organisasjonar med omsyn til type og omfang av støtte frå dei militære styrkane. Store skadar i telekommunikasjonsnettet resulterte vidare i mangel på situasjonsoversikt for både militært og sivilt personell (14). I evalueringa i etterkant av desse katastrofane var det konkludert med at ein trong betre definert leiarskap og ei avklaring av roller og ansvar. I ein reell katastrofesituasjon må ein forenkle vanlege rutinar for å kunne gje ofra hjelp i tide (12).

Dersom vi ser på norske tilhøve, så har vi også utfordringar sjølv om vi har meir oppdaterte nasjonale krisehandlingsplanar enn det USA hadde då Katrina og Rita ramma. Noreg har eit omfattande nasjonalt planverk for sivil og militær krisehandtering som også er koordinert opp mot Nato (5)(6)(7). Siste revisjon av dei norske planane var i 2009. Det vert gjennomført ei stor Nato krisehandlingsøving (NATO Crisis Management Exercise – NATO CMX) årleg. Her deltek FD og andre sentrale aktørar på departements og direktoratsnivå innanfor Totalforsvaret, men berre delar av planverket vert øvd her. I Noreg har vi også prinsippa for ansvar, likskap og nærheit som grunnlag for krisehandteringa. I følgje prinsippet for nærheit skal ei krise handterast på så lågt nivå som mogeleg. I praksis tyder dette på at kommunen vert involvert. Steinkjer kommune sin plan for kommunal kriseleiing gjev eksempel på korleis kommunen har organisert sin kriseleiing og kven som har ansvar. Steinkjer kommune har praktisk øving kvart fjerde år (21). I DSB si kommuneundersøking har omtrent alle dei 366 kommunane som deltok, ein kriseplan for kommuneleiinga, men berre 53 prosent hadde oppdatert denne det siste året. Sju av ti kommunar har gjennomført øvingar dei siste fire åra. I etterkant av øvinga har 53 prosent oppdatert kriseplana si som følgje av resultatet av øvinga (35). Spørsmålet er om dette er godt nok? I tidlegare skrivebordsspill på BAS-prosjekta ved FFI har vi sett mange teikn på mangel på koordinering og nasjonal leiing, uklare roller, og ansvarsfråskriving (33)(34).

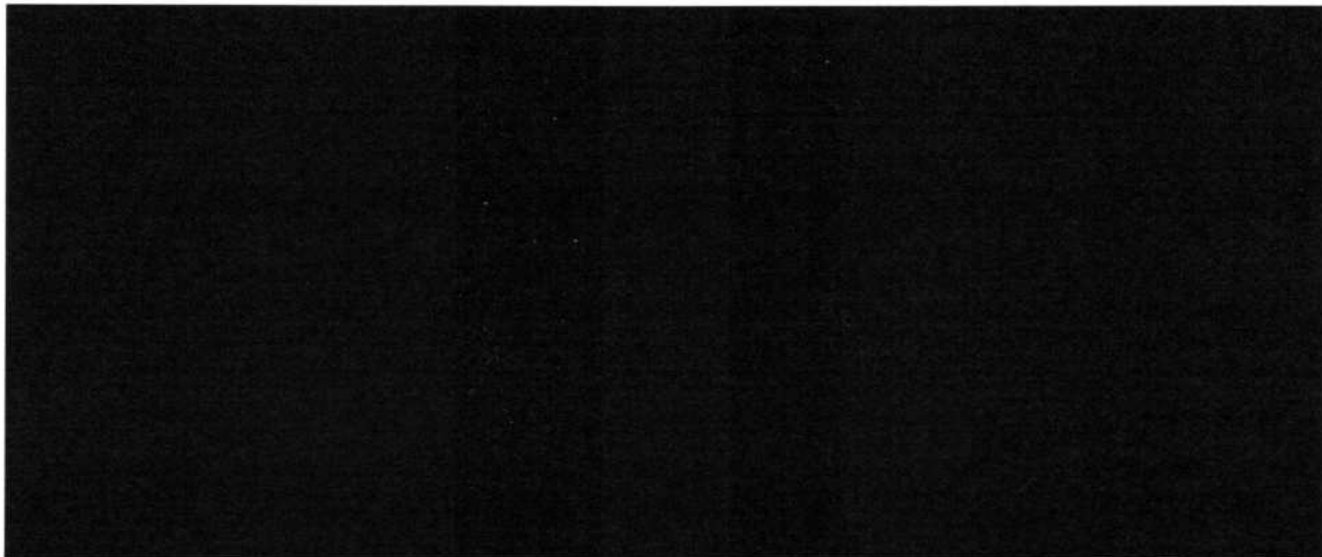
3 Eit eksempel på nasjonal krisehandtering

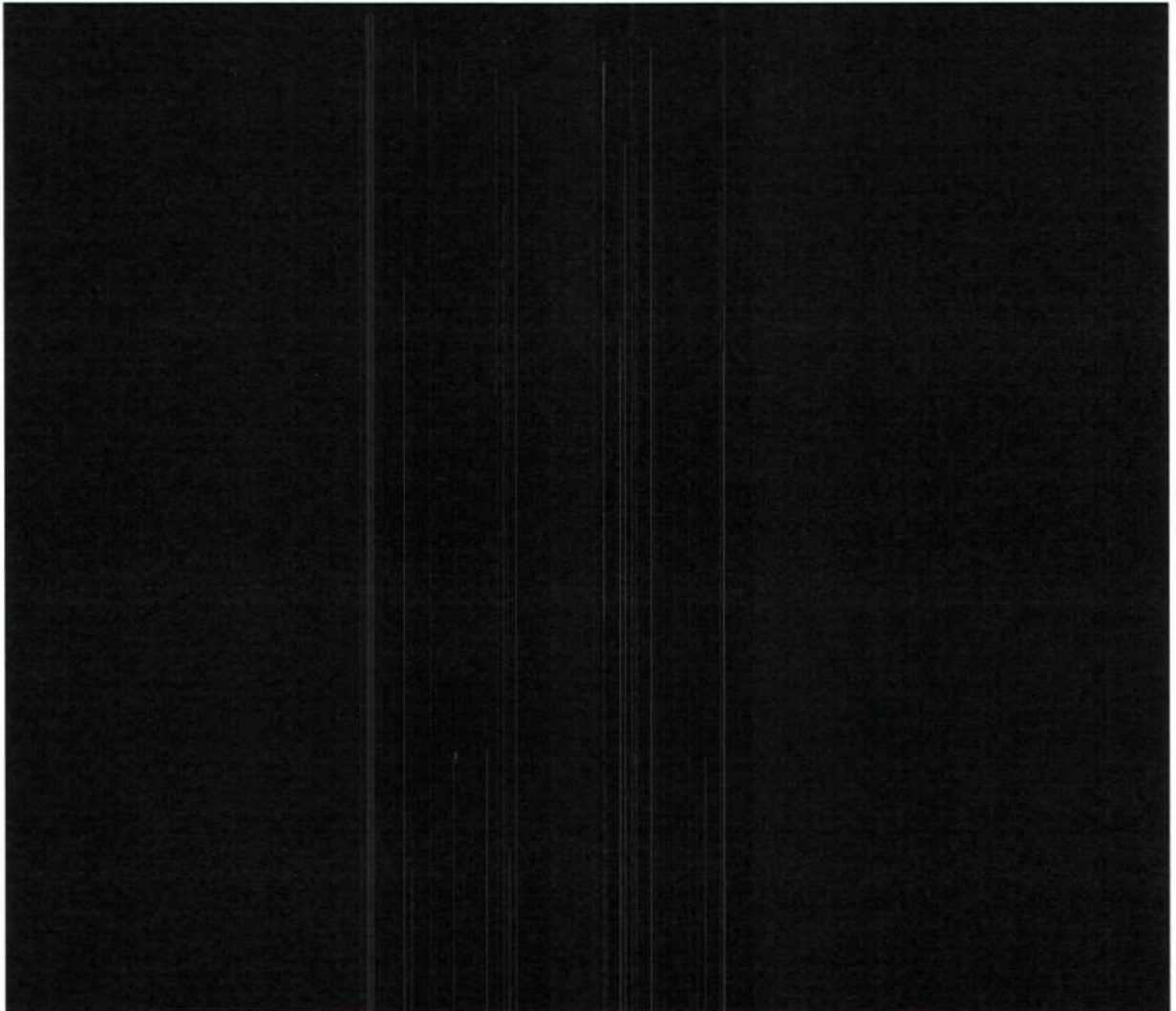


3.1 Vignett 1: Truslar og oppbygging

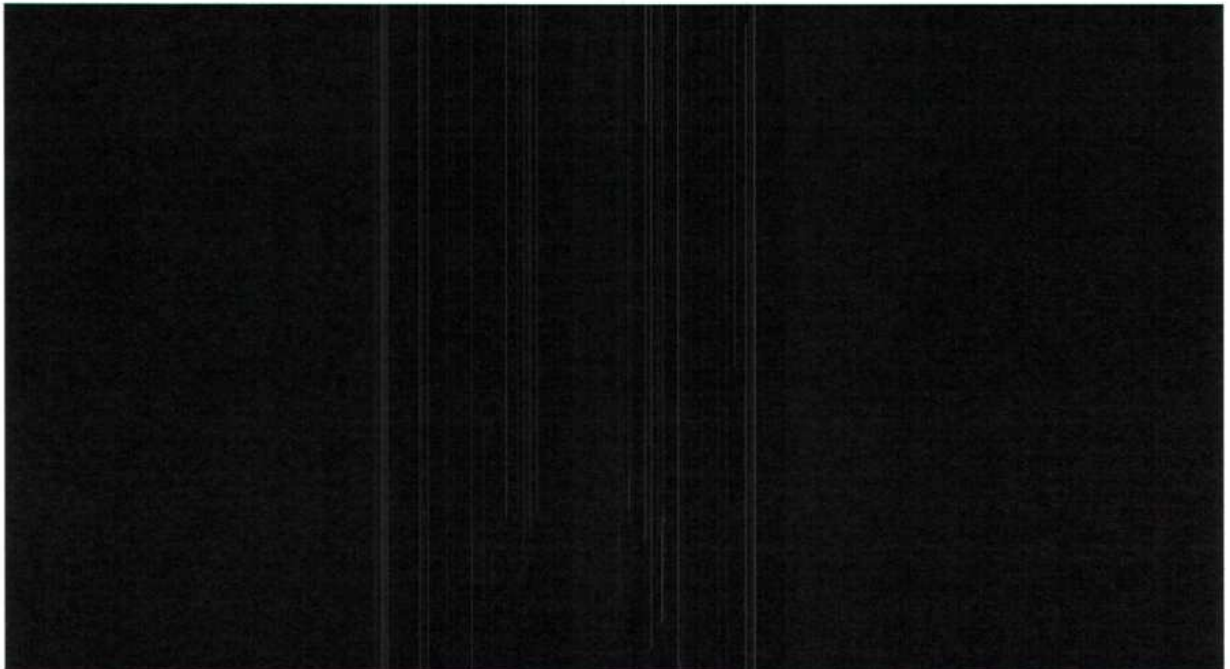


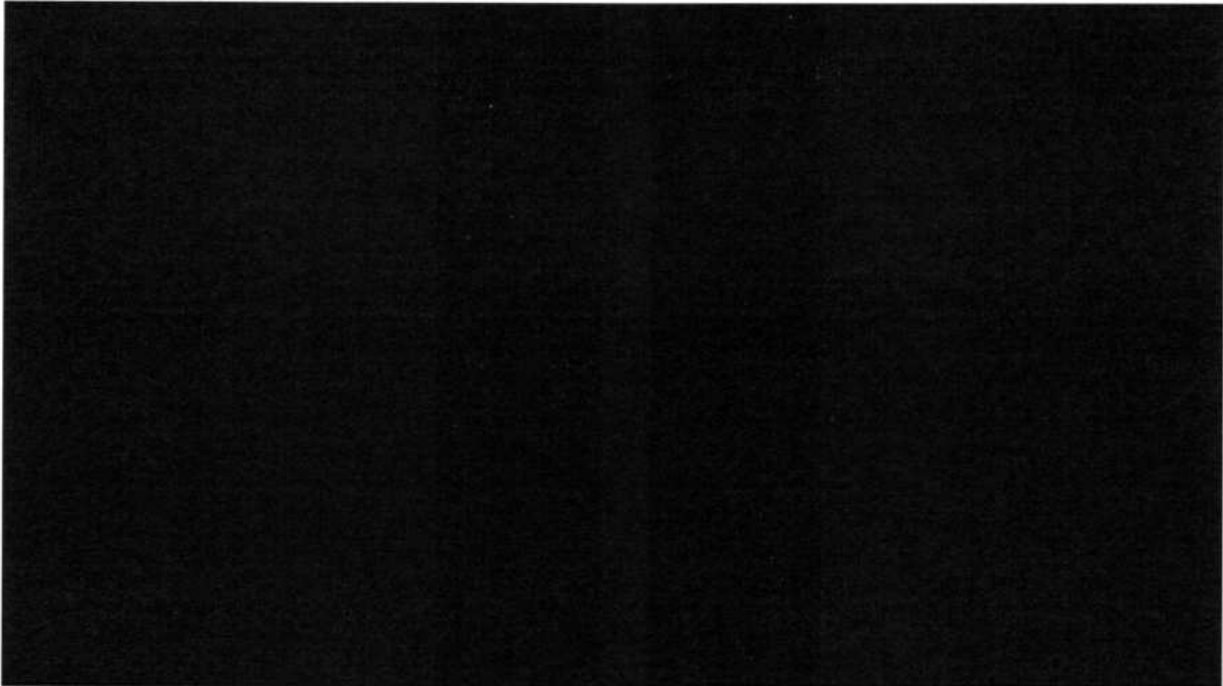
3.2 Vignett 2: Angrepet



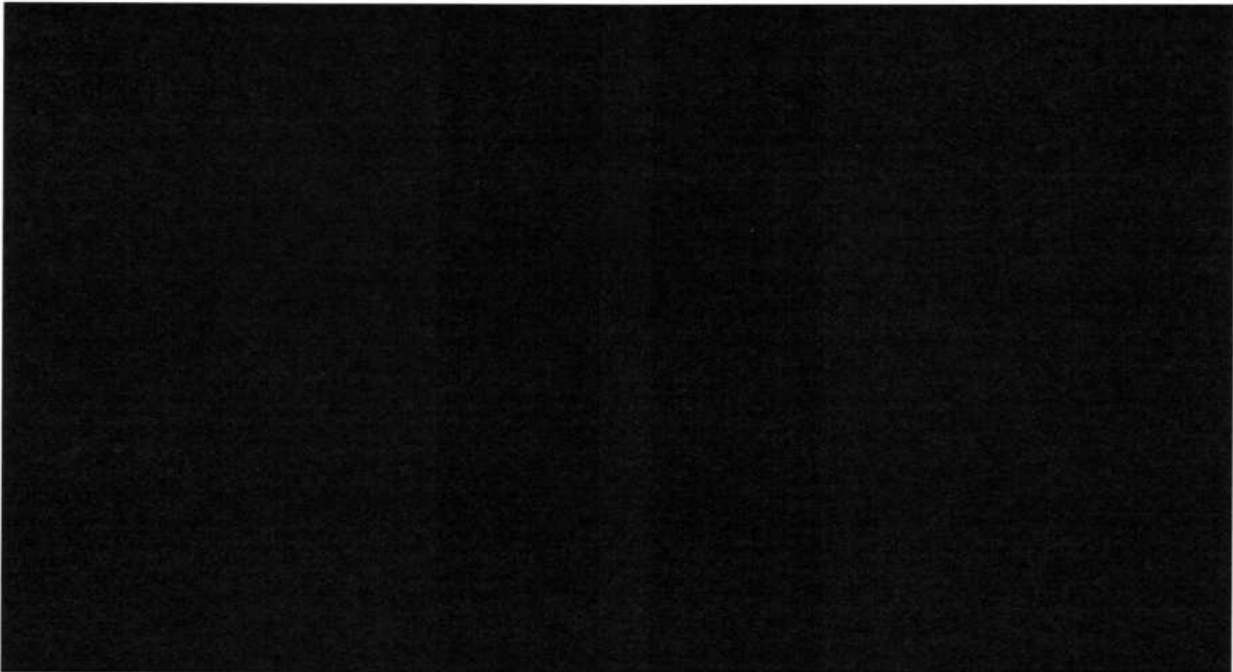


3.3 Vignett 3: Informasjonskrigen



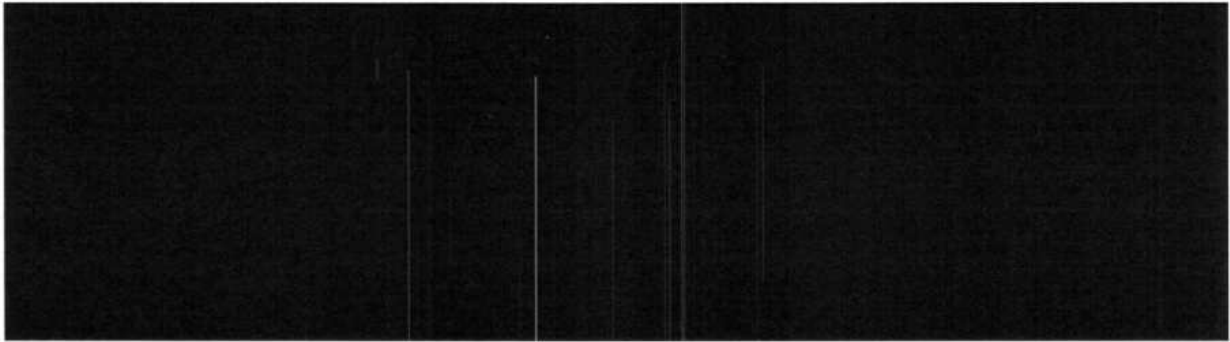


3.4 Vignett 4: Angrep mot kritisk infrastruktur

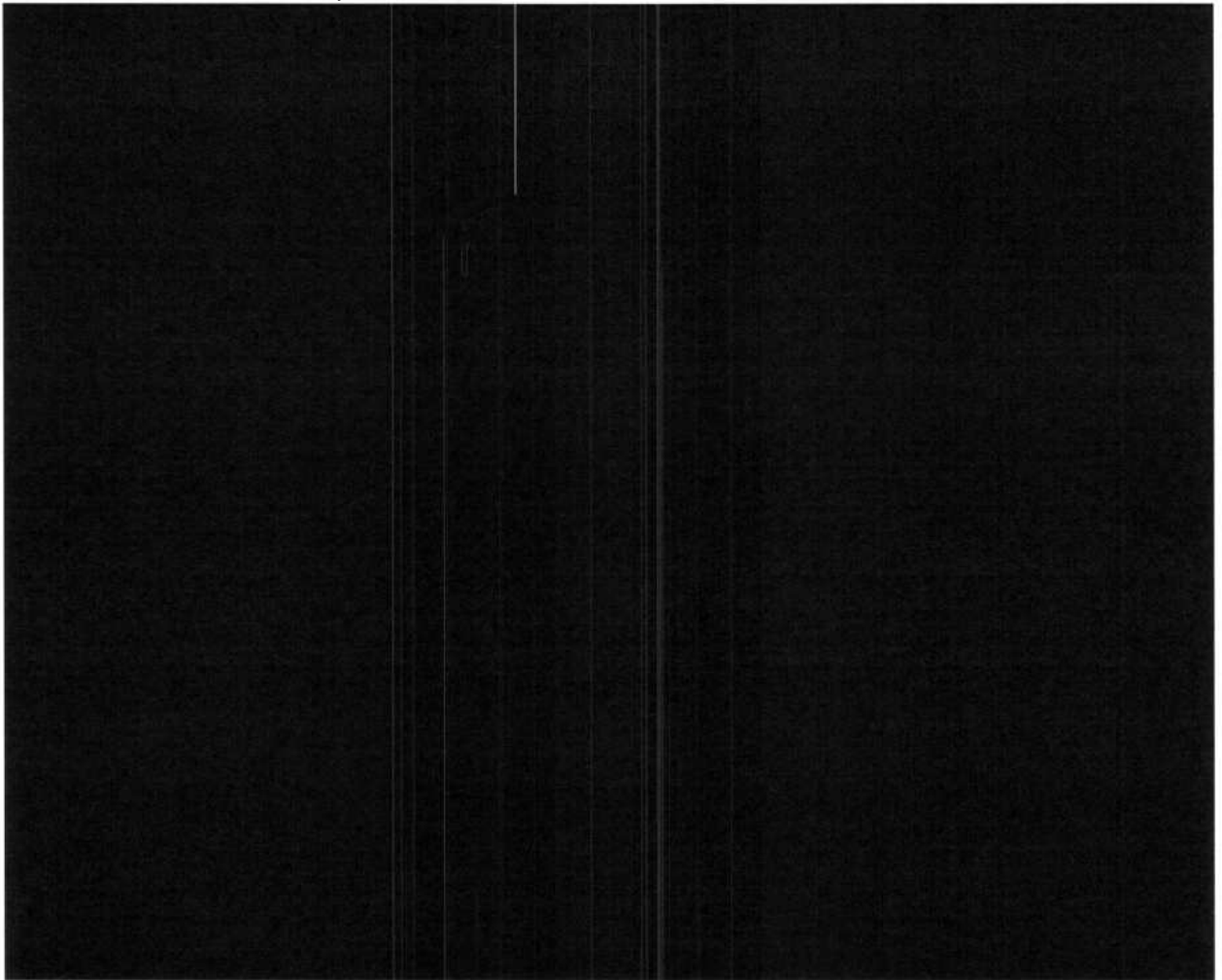


3.5 Vignett 5: Sivilbefolkninga

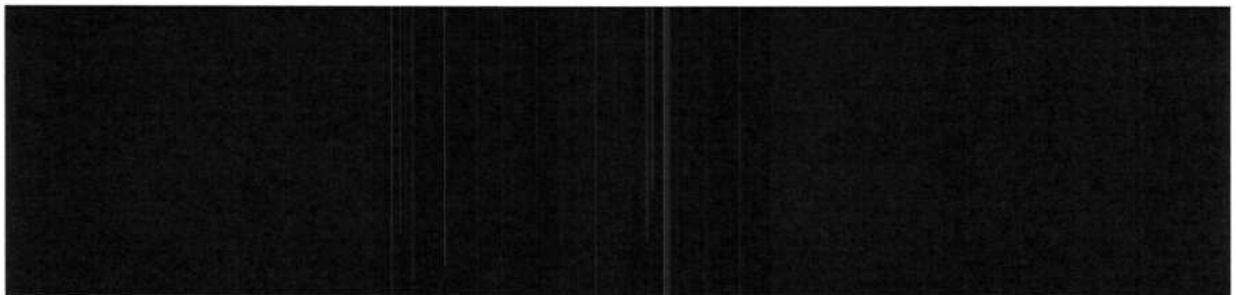


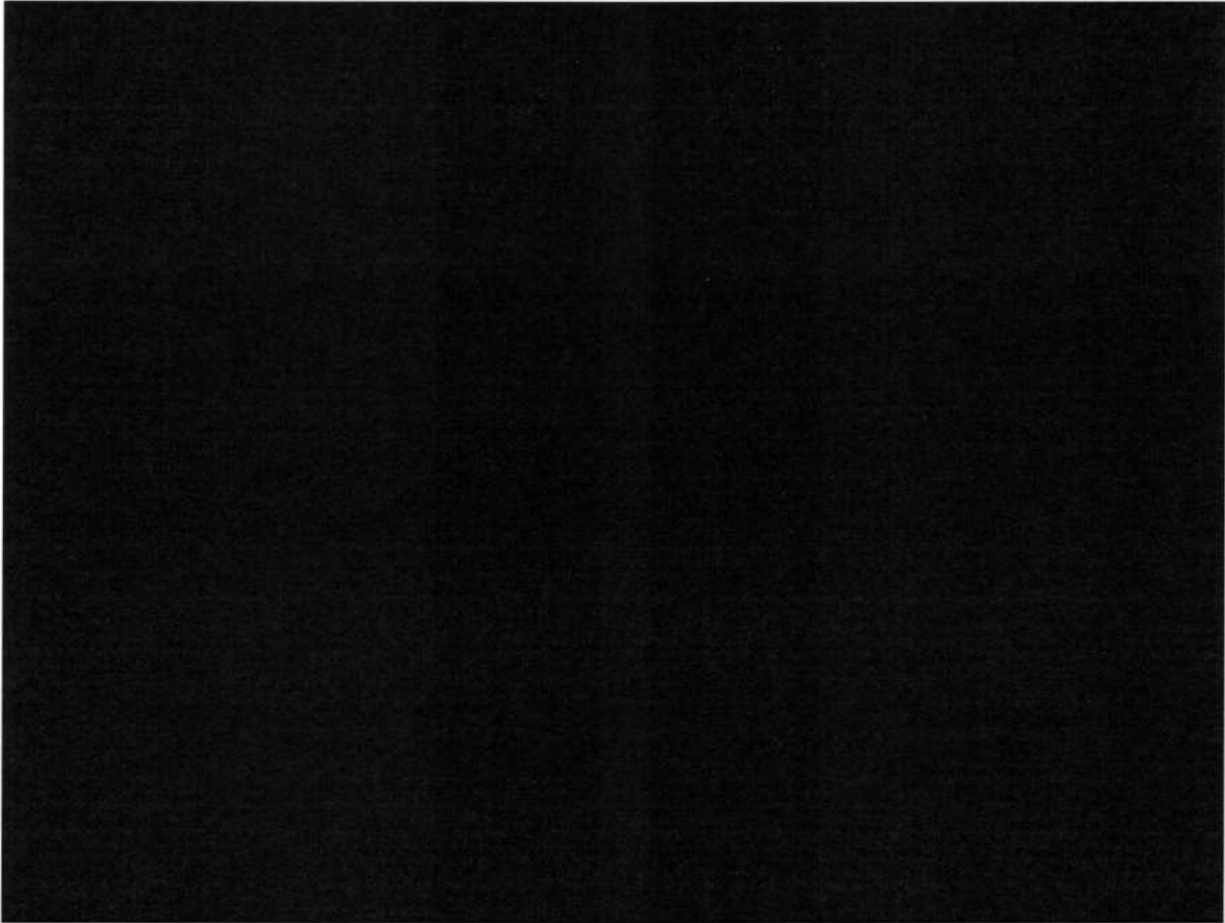


3.6 Vignett 6: Nato kjem

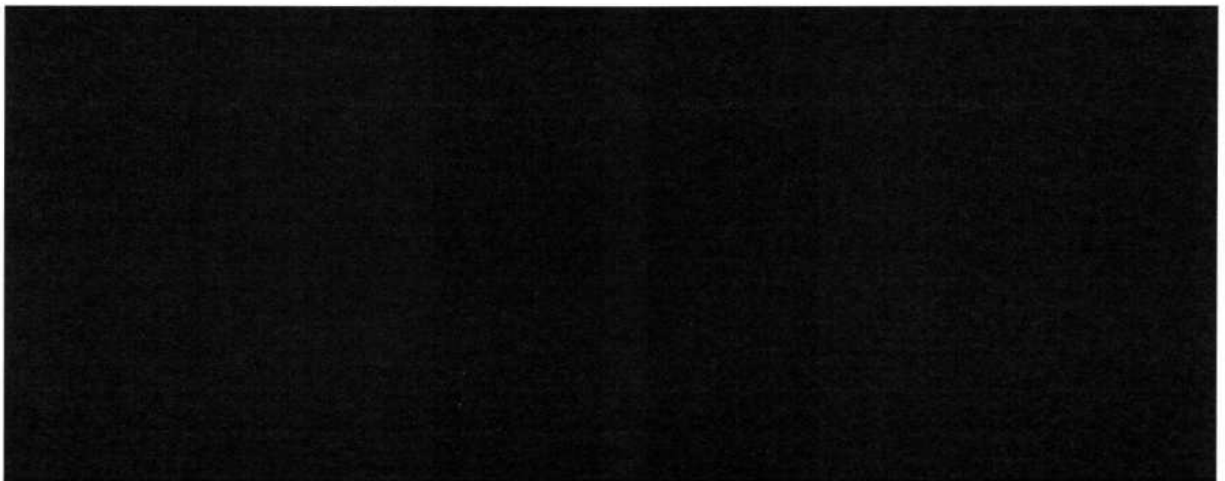


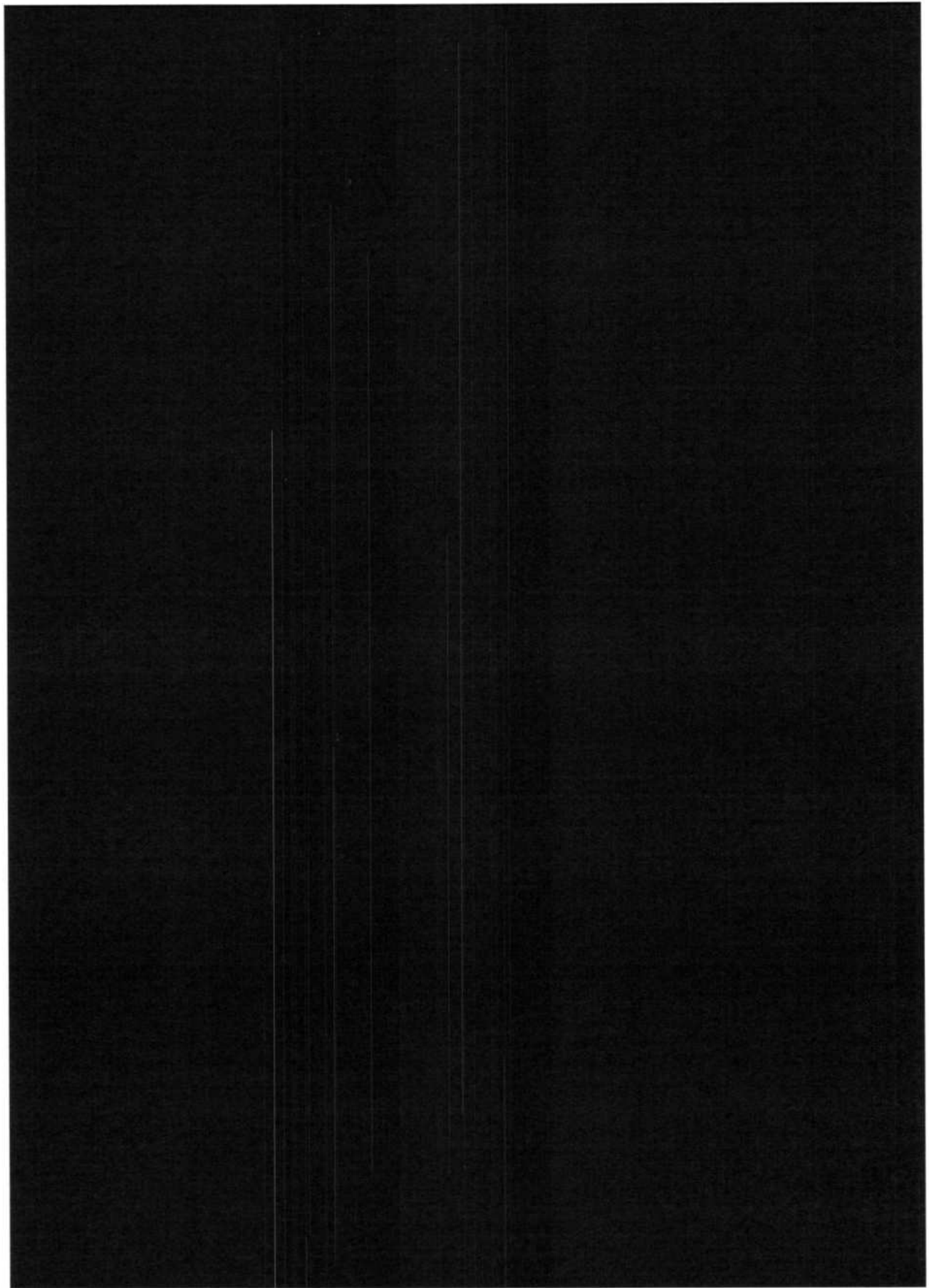
3.7 Vignett 7: Normalisering etter krisa

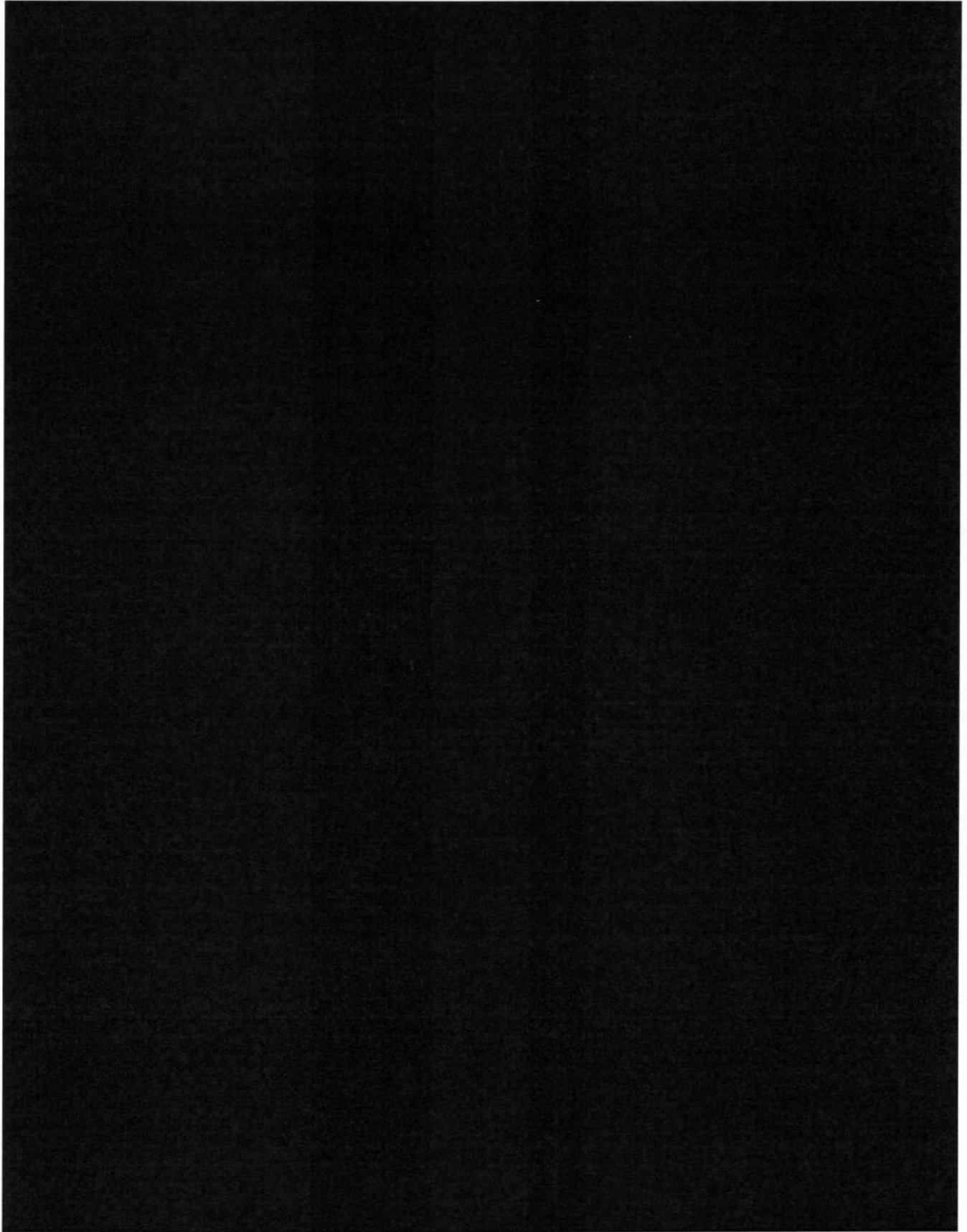




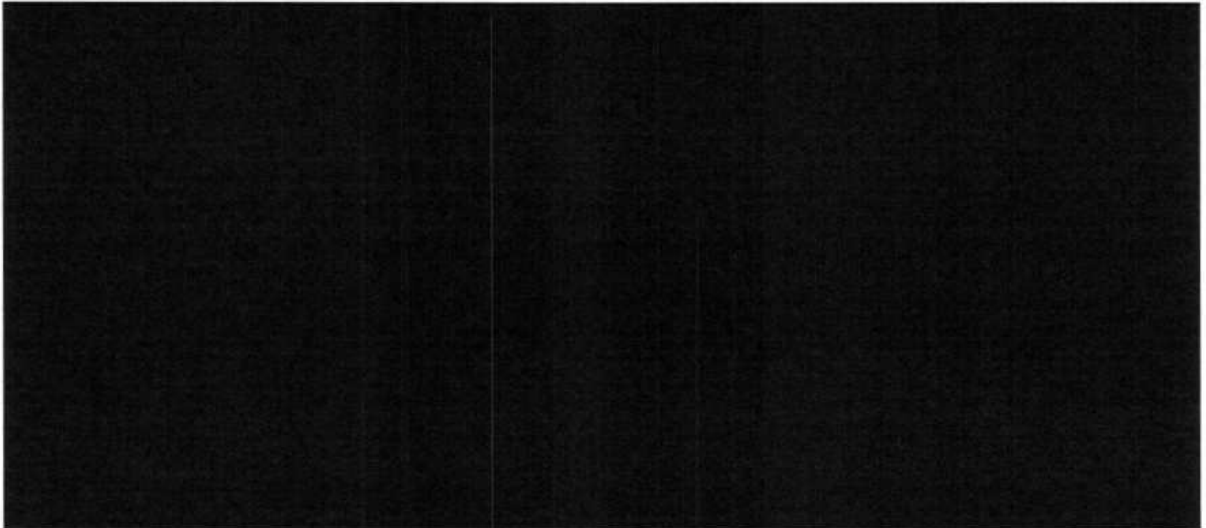
4 Resultat I: Ulike situasjonsbilete og bidrag til krisehandteringa



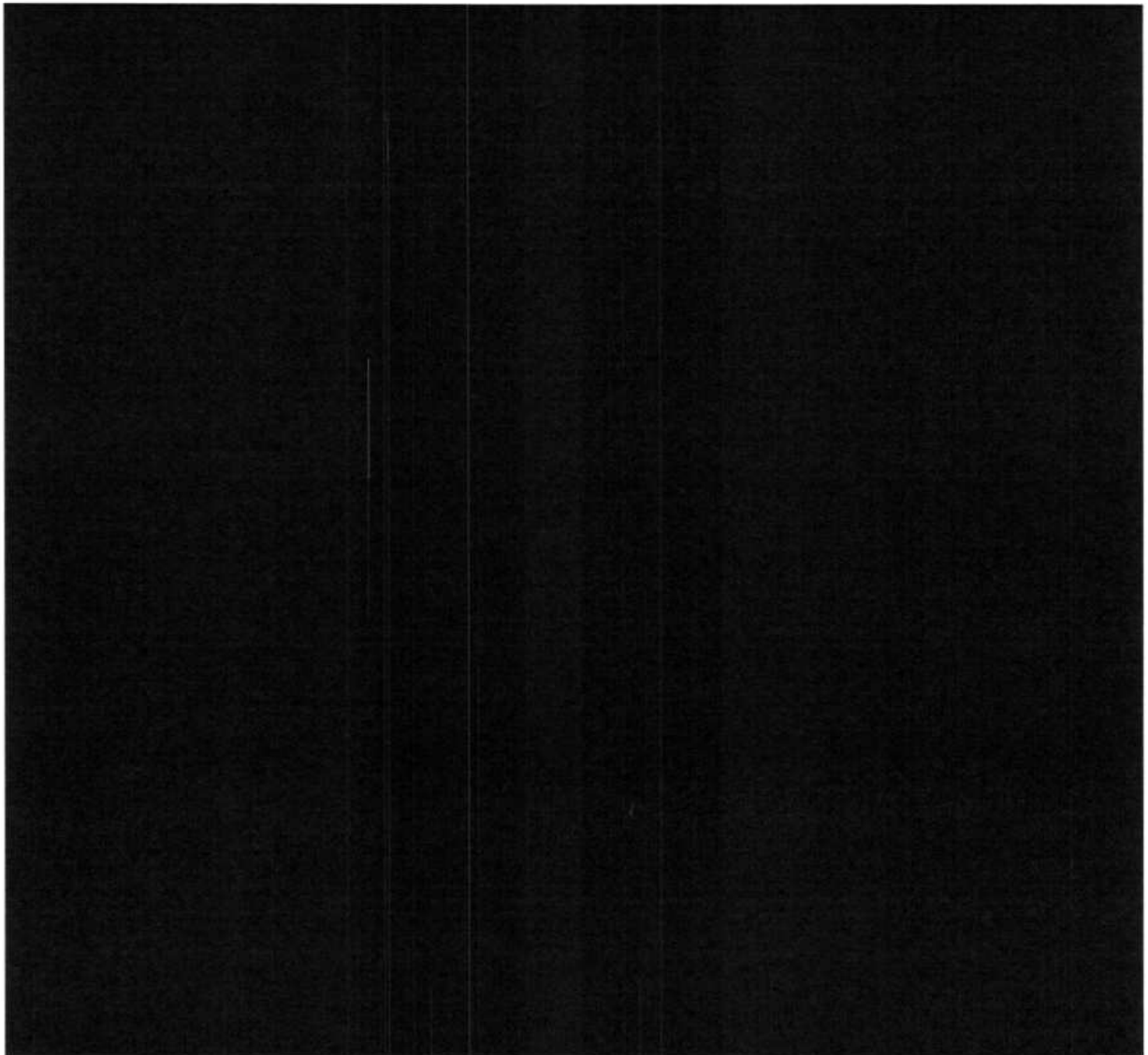


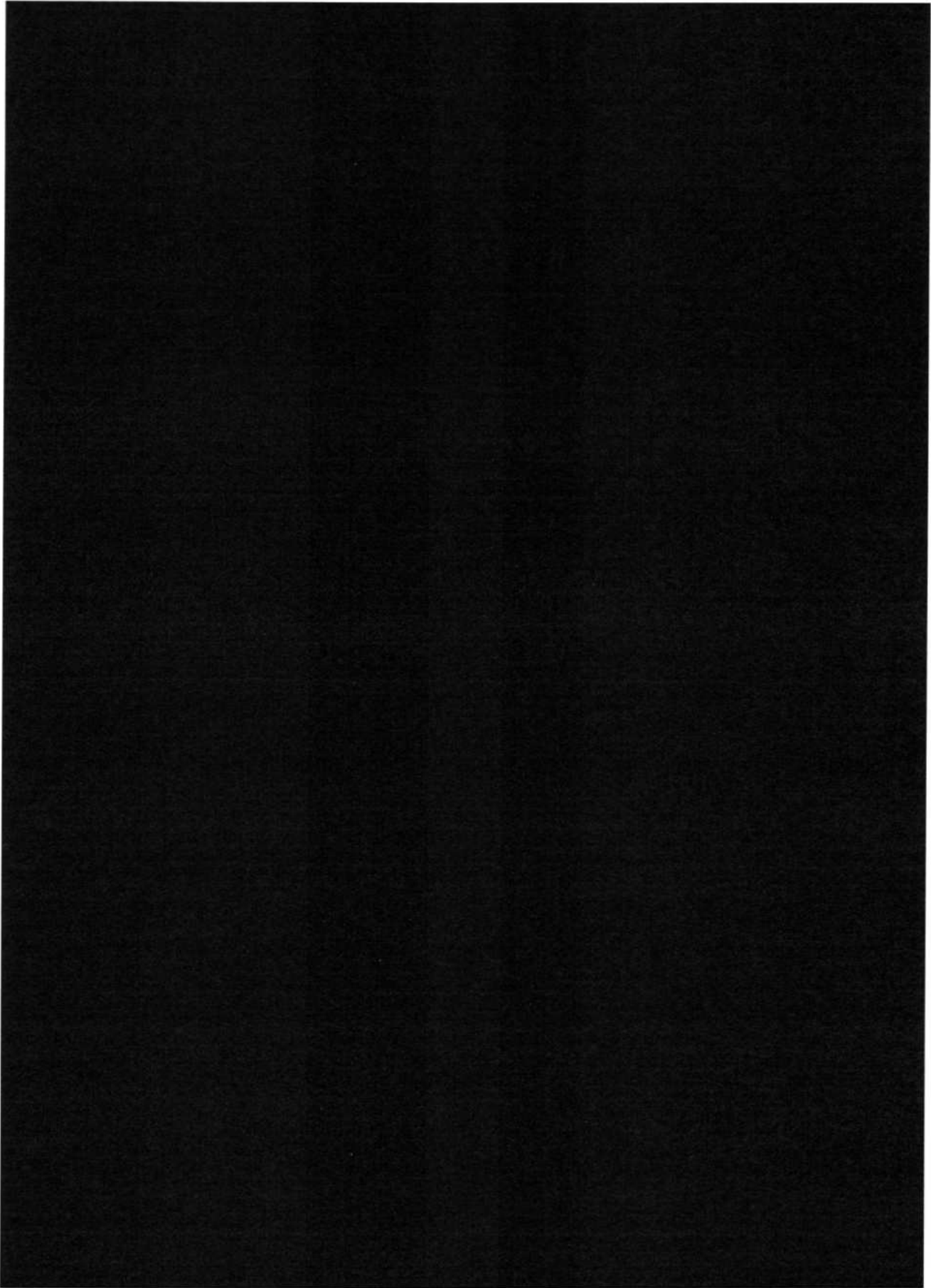


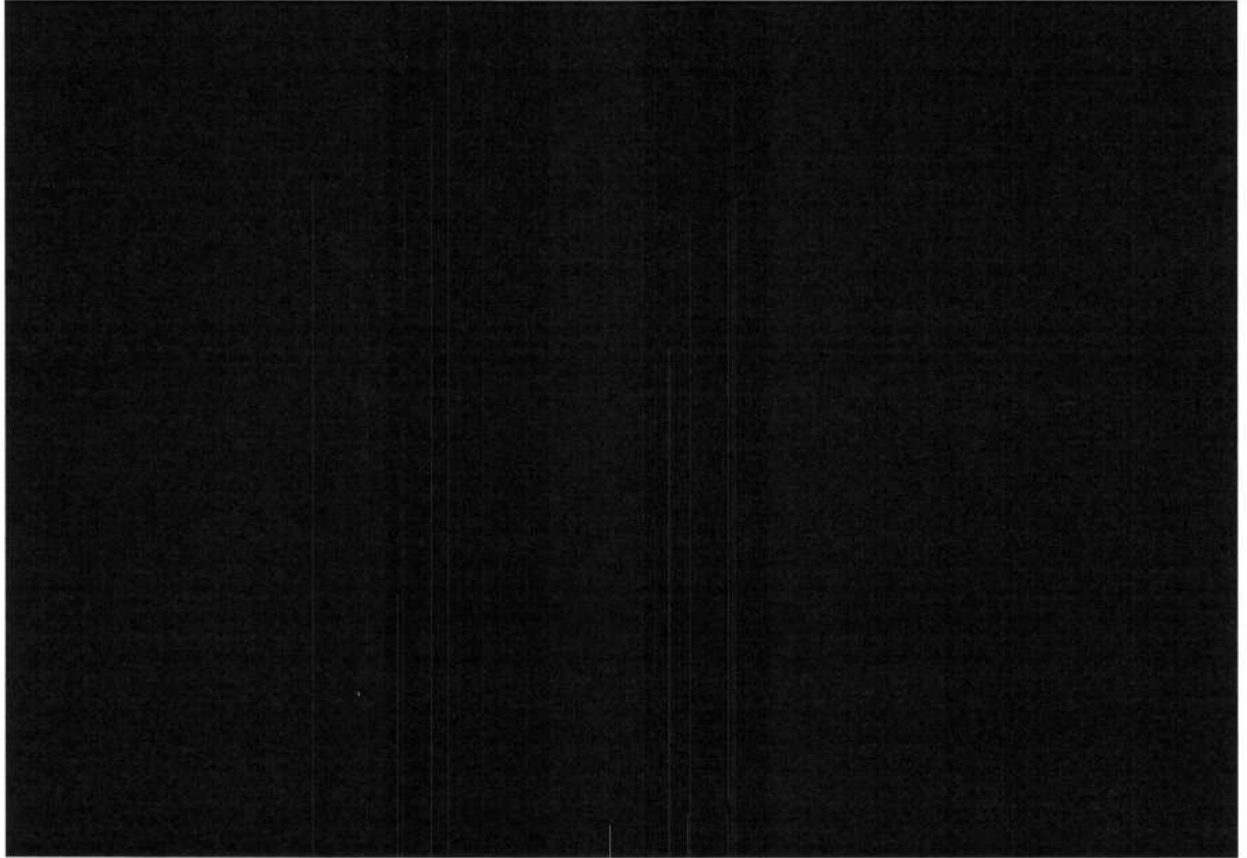
5 Resultat II: Identifiserte avvik i nasjonal krisehandtering



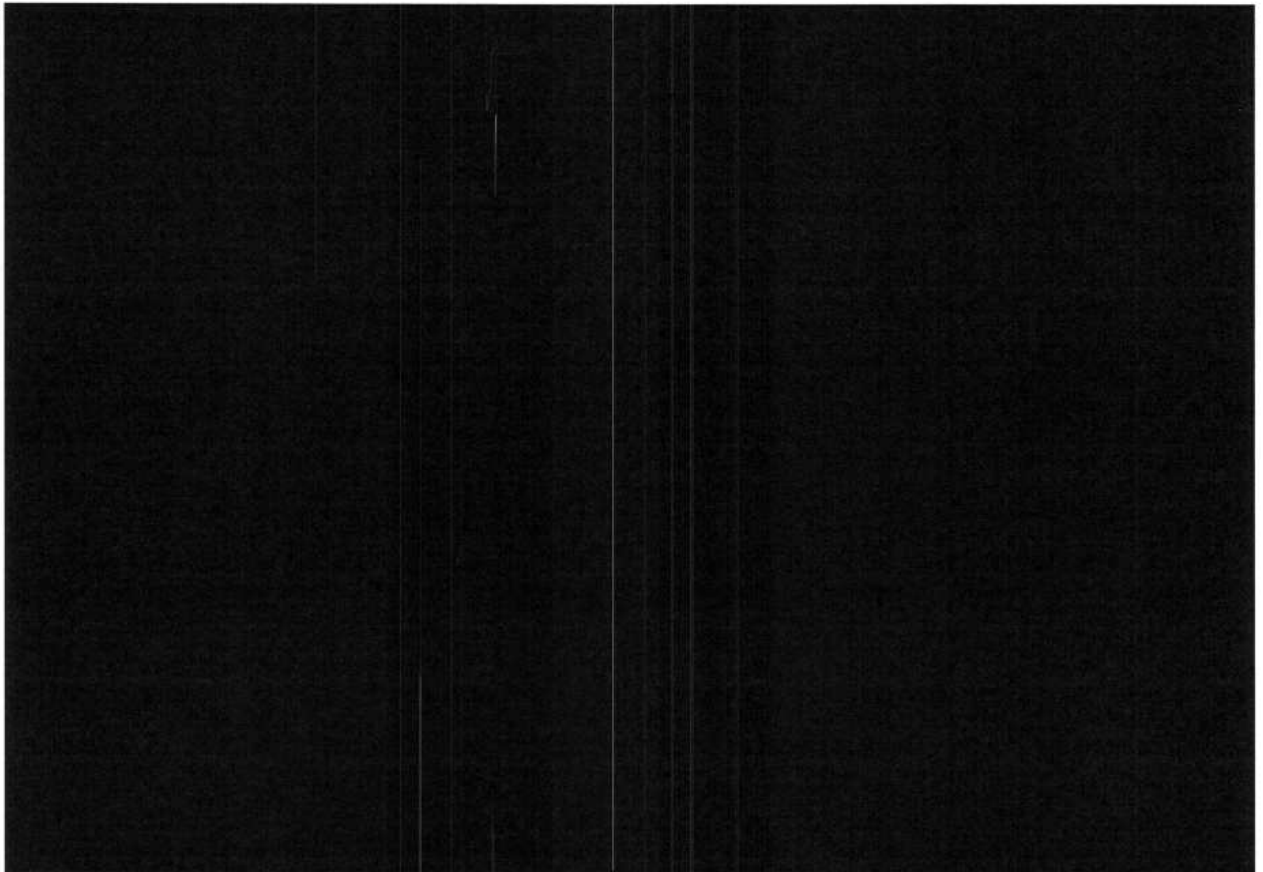
5.1 Kven har overordna ansvar og er vert ansvar og roller oppfatta som klare?

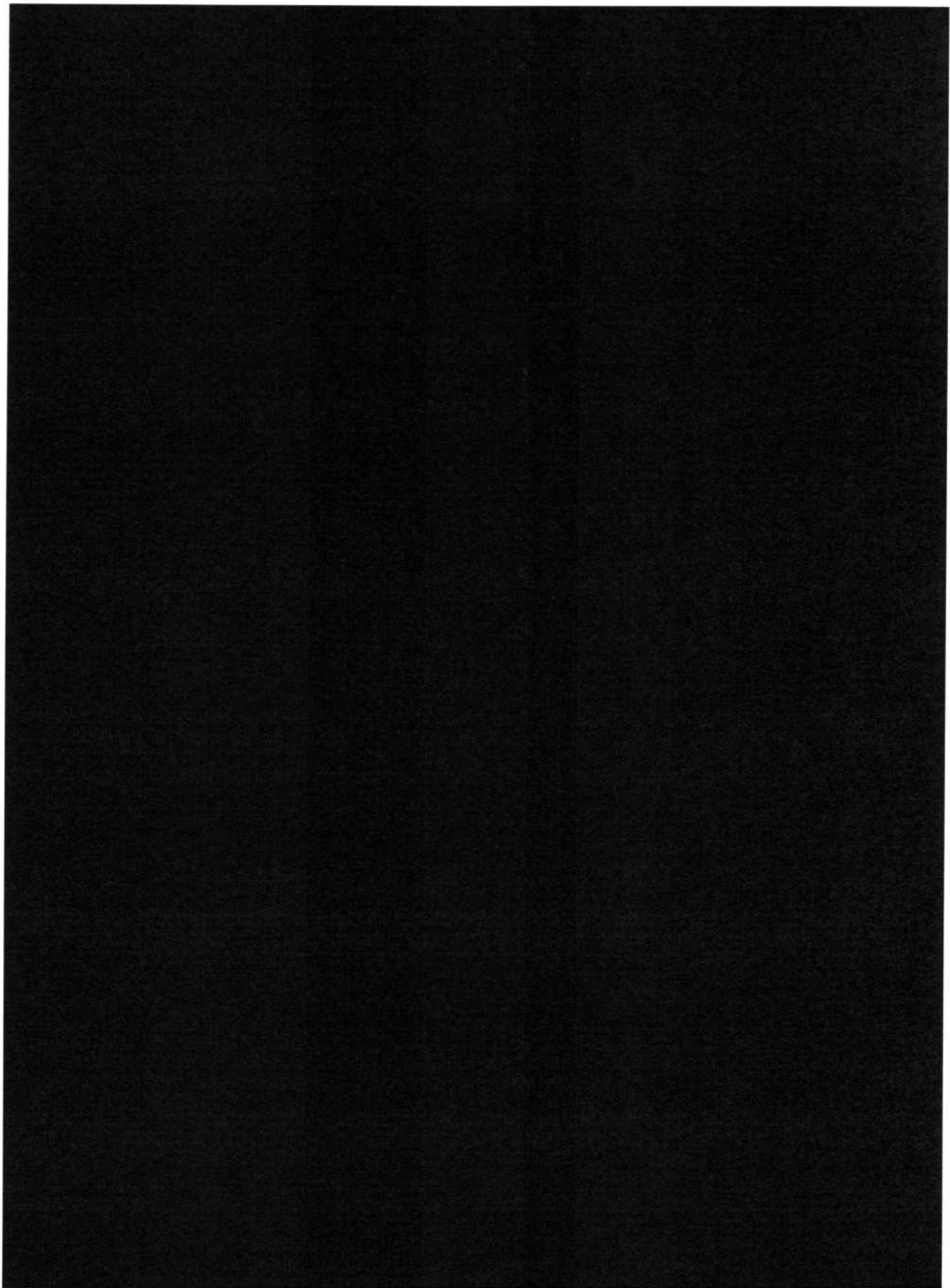


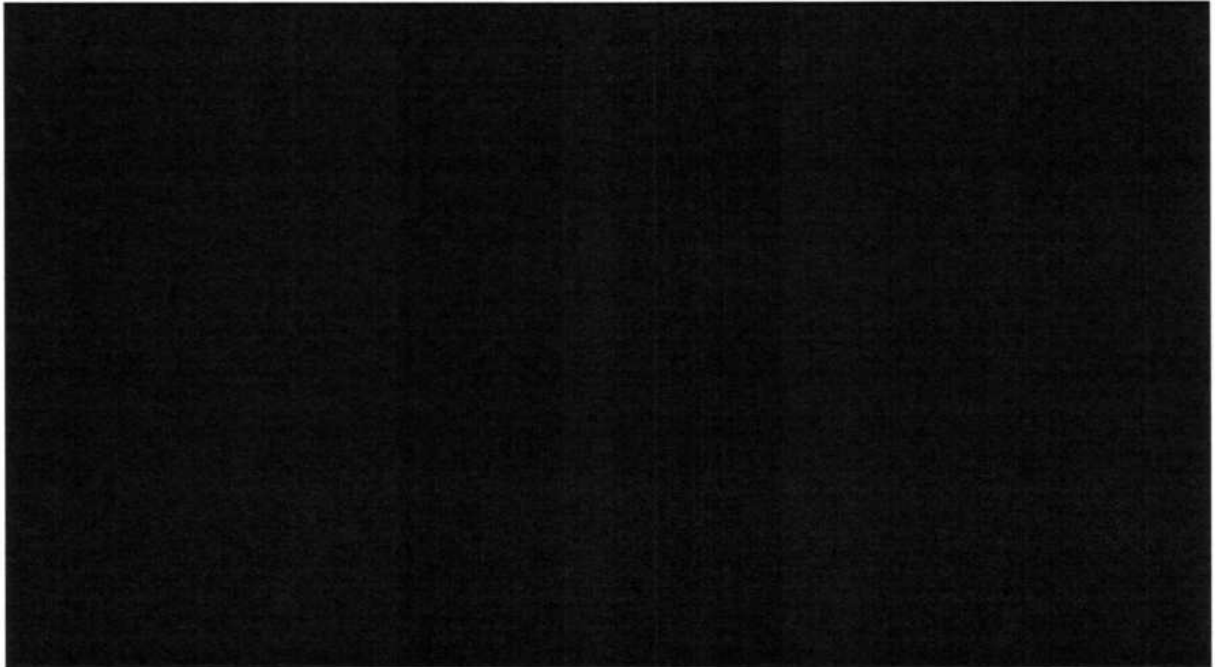




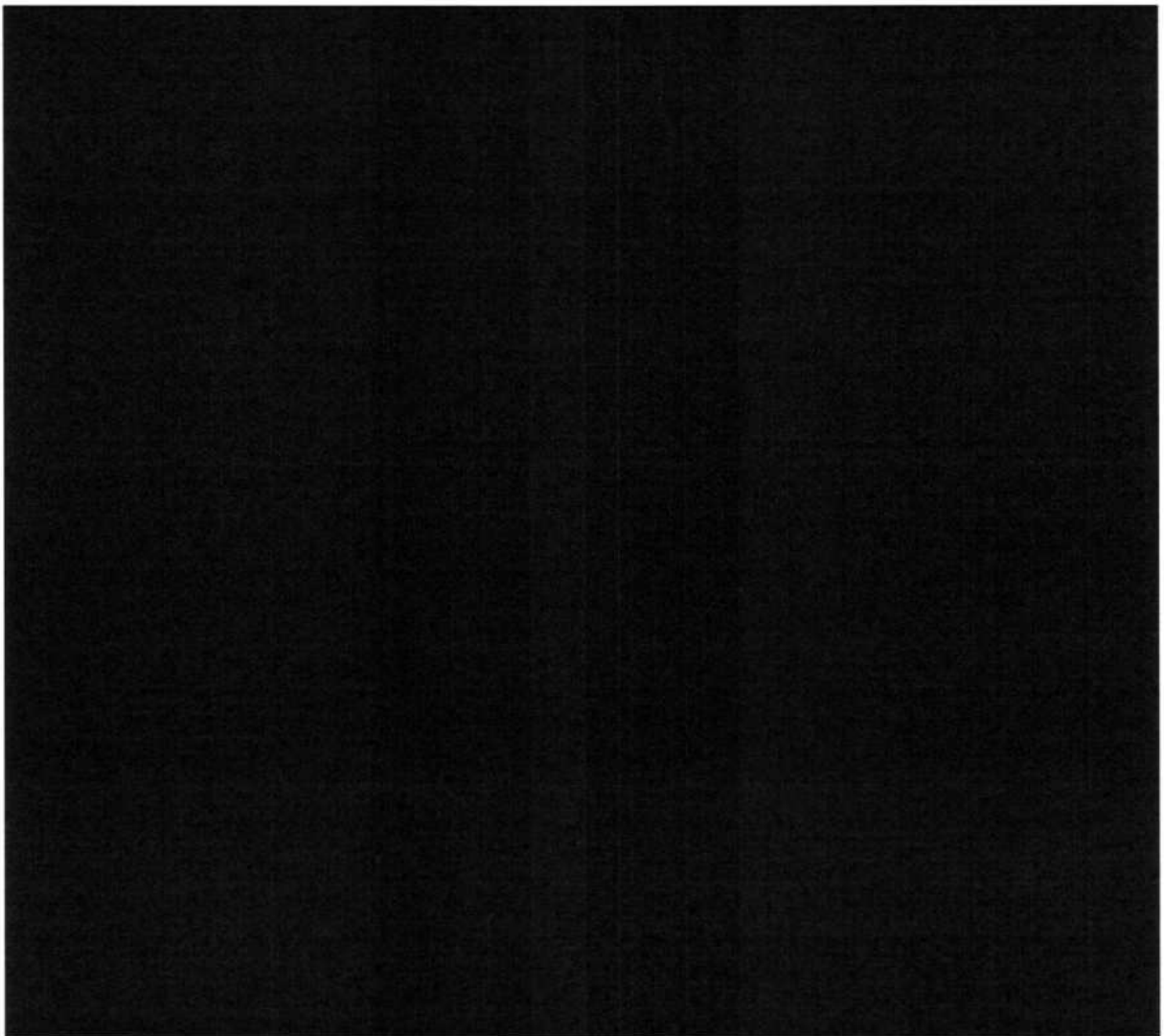
5.2 Er det samsvar mellom behov for samordning og faktisk samordning?

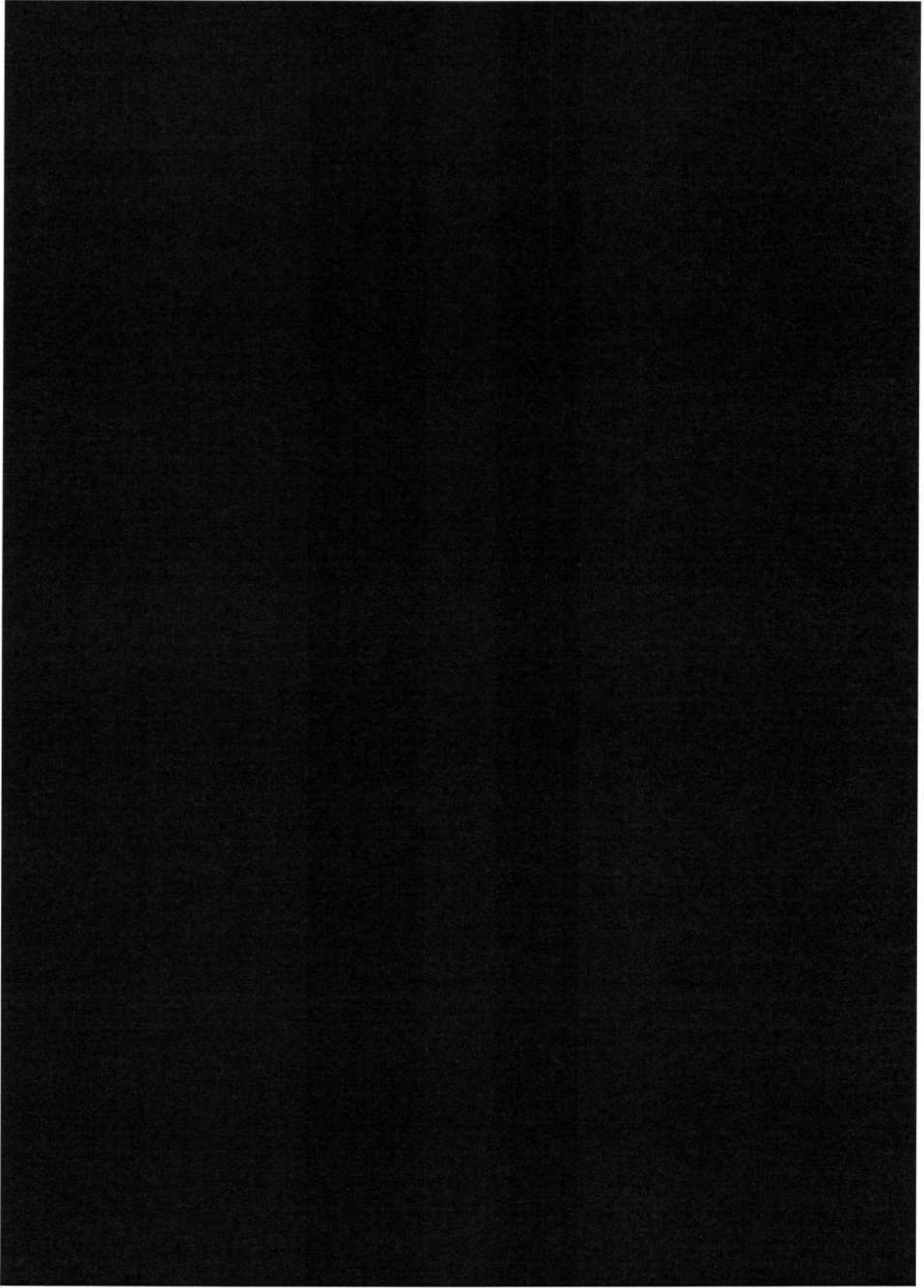






5.3 Er det samsvar mellom behov for ressursar og tilgang til ressursar?





5.4 Er aktuelle nasjonale kriseplanar oppdatert og vert dei øvd?

6 Konklusjon og vidare arbeid

Vi ønska å teste hypotesen: "Forskarar, byråkratar og offiserar har same oppfatning av situasjonen". Denne hypotesen er forkasta, dvs. ikkje sann. Forskarar, byråkratar og offiserar har ikkje heilt den same oppfatninga av kva som er dei viktigaste oppgåvene, ressursane og områda for sivilmilitært samarbeid. Mange oppfatningar har likevel fellestrekk. Forsvaret og forskarane er oppgåvefokuserert i forhold til dei rollene dei er tiltenkt å ha i slike situasjonar som veks fram frå vignettane, medan dei sivile myndigheitene er opptekne av samordning, internasjonalt diplomati og krisekommunikasjon. I ein reell krisesituasjon vil desse gruppene bidra med sin kompetanse

inn i krisehandteringa. Maktforholdet mellom ulike kompetansegrupper og korleis dei vert brukt av media kan virke inn på situasjonsbiletet og avgjerslene som vert tekne. Dette kjem i tillegg til dei utfordringane som vert gjeve av svikt i kritisk infrastruktur og upålitelig informasjon.

Vår andre hypotese var: "Det er signifikante avvik mellom behova for sivile og militære ressursar og kva som vil vere tilgjengelig i ein nasjonal krisesituasjon der Noreg vert utsett for eit avgrensa militært angrep". Denne hypotesen er bekrefta og dermed sann. Vi meiner vi har grunnlag for å hevde dette ved å invitere nasjonale ekspertar til arbeidsseminar, gjennomføre intervju i ettertid og presentere og drøfte funna på møte i Sentralt Totalforsvarsforum. Rapporten har også vert sendt på høyring til informantane, interne ekspertar på FFI og hos prosjektrådet. Bidrag frå desse er inkludert i rapporten. Dei viktigaste avvika er oppsummert i punkta under.

Ansvarsforholdet mellom ulike sivile aktørar er ofte uavklart, for eksempel kven som er leiardepartement. Dette gjeld særleg i overgangen mellom fred og krig og i situasjonen der landet vert delt i to pga. kommunikasjonssvikt og krigshandlingar. Vi vil peike på at dersom eit høgre leiarnivå hadde delteke på arbeidsseminaret, så er det mogeleg at denne usikkerheita hadde blitt noko redusert. Biletet vart ytterlegare komplettert då rapporten vart presentert på møtet i Sentralt Totalforsvarsforum. Situasjonane som oppstår i dei ulike vignettane går rett inn i teorien om kriseleing med dårleg informasjonsgrunnlag, stress og tidspress.

Det er identifisert eit avvik mellom behov for sivilmilitær samordning og faktisk samordning. Etter at Forsvaret og den sivile beredskapen vart omorganisert, så har tidlegare etablerte kontaktar i dei gamle organisasjonane forsvunne. NHD som har ansvar for forsyningsberedskap har for eksempel ikkje hatt eit einaste møte med FLO etter at FLO blei etablert. Det vil vere ein stor utfordring å samordne krisehandteringa i ein tenkt krigssituasjon på norsk jord.

Sjølv om det eksisterer oppdaterte planar er desse ikkje alltid kjent i departementa og heller ikkje øvd. Vi veit difor heller ikkje kor vidt planane vil vere hensiktsmessige verktoy. I ei oppbyggingsfase til ei krise vil det vere et stort behov for samarbeid og samordning mellom sivile og militære myndigheiter både i forhold til å ha et felles informasjonsbilete og i forhold til informasjon ut mot eiga befolkning og internasjonalt samfunn. Sivile myndigheiter er ikkje på gradert nett og det vil difor vere vanskelig og tidsforsinkande å utveksle gradert informasjon.

Forsvaret har eit stort behov for sivile varer og tenester. Forsvaret treng vareforsyningar, verkstadkapasitet, reparasjonskompetanse på militært materiell og transportkapasitet på tungt materiell frå det sivile samfunnet. Forsvaret har heller ikkje naudrasjonar til eigne styrkar. Det vert forklart med at det er ingen som etterspør beredskap som produkt. Det sivile samfunnet og privat næringsliv har masse ressursar som Forsvaret kan gjere seg nytte av i ein potensiell krigssituasjon. I ein krig vil rekvisisjonsheimlar i beredskapslovgivinga (Forsyningslova, Militær rekvisisjonslov og andre beredskapslover) tre i kraft og Forsvaret vil kunne rekvirere nødvendige ressursar. Forsvaret har likevel ein utfordring i oppbyggingsfasa til ein krigssituasjon der dei er avhengige av støtte og ressursar frå det sivile samfunnet og frå sivil kritisk infrastruktur. Det sivile samfunnet vil be om informasjons- og sikkerheitstenester frå Forsvaret. Viktige områder er

nøkkelpunktssikring, informasjon om sikre transportruter, og informasjon om stad og tid for varelevering til Forsvaret. Det sivile samfunnet vil så langt som mogeleg strekke seg i forhold til å holde normal drift oppe, også i ein krigssituasjon. Samfunnet vil bli utfordra av både auka etterspørsel som følgje av krigen, og samstundes redusert bemanning som følgje av at bedrifter må avstå personell til Forsvaret. I tillegg må ein rekne med svikt i kritisk infrastruktur som følgje av sabotasjeangrep. Det er i denne samanhengen avdekka eit behov for å gå igjennom fritaksordningane.

Sjølv om nasjonale beredskapsplanar som SBS og BFF er nylig oppdatert, er heile planverket ikkje øvd. Difor kjenner ein ikkje til potensielle svakheiter i planverket som heilskap. I tillegg har Noreg eit stykke igjen før vi har ein god strategi på korleis nasjonen skal handtere eit omfattande IKT-angrep.

Denne studien har gjeve oss eit grunnlag for å gå djupare til verks i ein oppfølgingsstudie. Studien gjev ikkje den heile og fulle sanninga, men har svakheiter som er gjeve av empirien og metoden vi har valt. Det at vi har nytta fiktive situasjonar som bakgrunn for å skaffe informasjon og ikkje ein reell situasjon er også ein svakheit, men i vårt tilfelle fins det ikkje reelle situasjonar. Studien er vidare utelukkande kvalitativ.

Vidare arbeid bør ha som mål å skaffe ei nærare avklaring om usikkerheita er så stor som den ser ut til vere med omsyn til nasjonal kriseleiing, ansvar og roller. Dette kan best gjerast ved å intervju leiarane i departementa, eventuelt gjennomføre eit nytt arbeidsseminar der leiarane vert inviterte. Eit anna arbeidsområde er å skaffe fram større kompetanse om krisekommunikasjon og interdepartemental samordning i krig og alvorlige krisesituasjonar. Eit tredje arbeidsområde er å fokusere på det lokale og fylkeskommunale nivået og korleis slike situasjonar vil verte handtert ute i kommunane. Sjølv om dei har kriseplanar, er det ikkje krigsliknande situasjonar som er fokusert. På kommunalt og fylkeskommunalt nivå vert det viktig også å sjå på ressursbehov opp mot ressurstilgang. Her trengs også ei kvantitativ tilnærming for å estimere avvik mellom behov og tilgang til ressursar.

Referansar

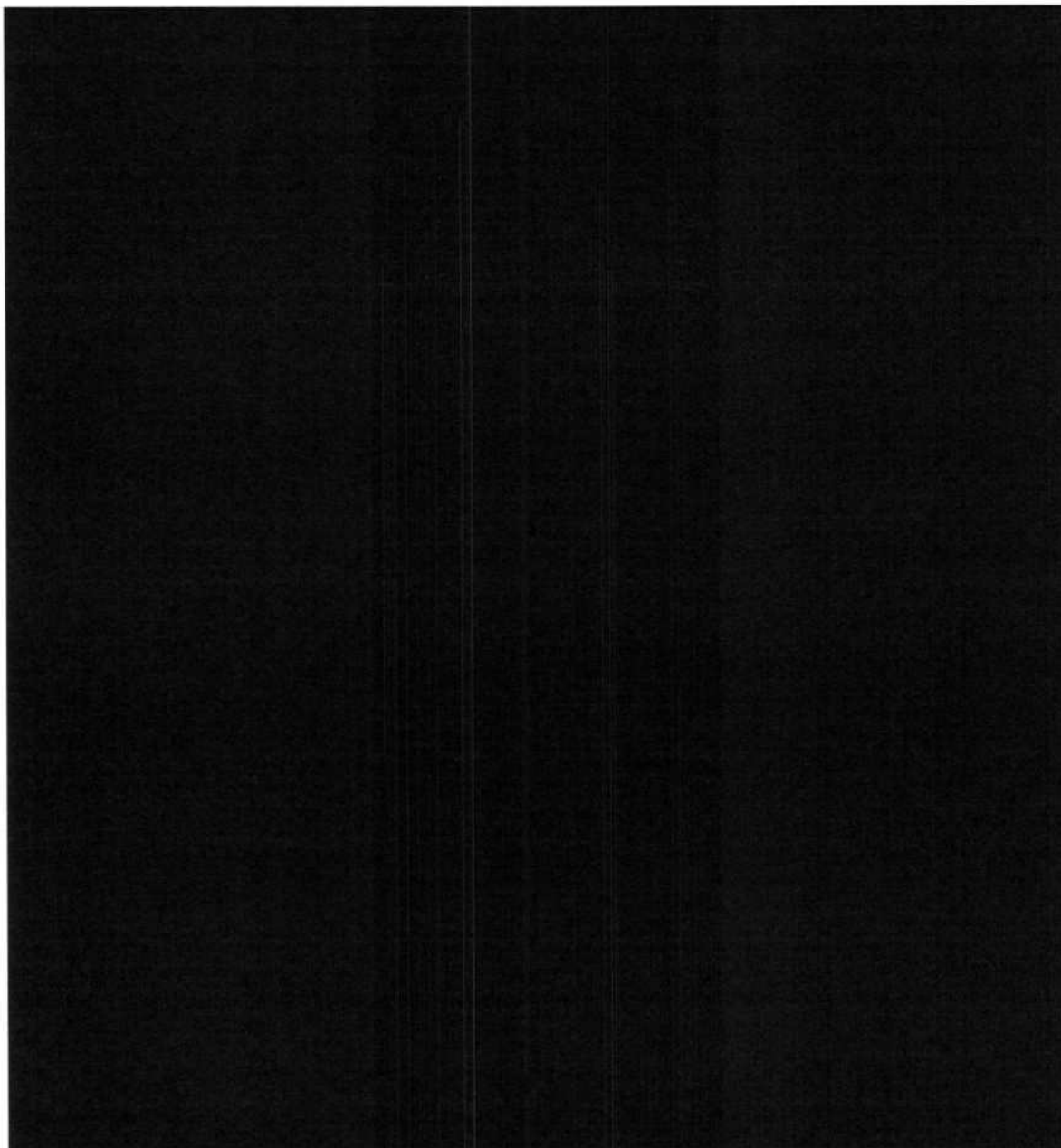
- (1) Ackerman F., C. Eden and S. Cropper, *Getting started with Cognitive Mapping*, Presentation 1997-2004 Baxia Software Ltd Decision Explorer Workshop Edition 2004: 1-14.
- (2) Brightman, J., "Cognitive Mapping – Theory and Practice", *Value Magazine*, 2004: 18-22.
- (3) Brightman, J., "Mapping methods for data structuring (QDS)", *IOE Conference*, London, May 2003: 1-14.
- (4) *Decision Explorer User's Guide Version 3.2*, Banxia Software Limited, 1999:1-80.
www.banxia.com, nedlastet 11.11.09.
- (5) *Nasjonalt beredskapssystem for Forsvarssektoren (BFF)*, april 2009, Det kongelige Forsvarsdepartement, (Begrenset).
- (6) *Nasjonalt beredskapssystem, Sivilt beredskapssystem*, november 2007, Justisdepartementet, (Begrenset).
- (7) *NATO Crisis Response System Manual 2009* (NATO Restricted).
- (8) Eden, C. and Ackerman, F., *Making Strategy*, *The Journal of Strategic Management*, London, Sage Publications Ltd, 94-101.
- (9) Hagen, J., *Kriseledelse og sivilt-militært samarbeid ved begrenset militært angrep på Norge – Bakgrunnshistorie og vignetter*, FFI-rapport-2009/01882.
- (10) Helbing, D., Ammoser, H., Kühnert, C., "Information flows in hierarchical networks and the capability of organizations to successfully respond to failures, crises, and disasters", *Physic A* 363 (2006): 141-150.
- (11) Hennem, A. C., Meyer, S. og Glærum, S., *(U) Scenarier for Forsvarsstudien 07, Scenariobeskrivelse, -analyse og kapabilitetskrav*, FFI-rapport 2007/02188, 12-18, (Konfidensielt).

- (12) *Homeland Security. Observations on DHS and FEMA efforts to Prepare for and Respond to Major and Catastrophic Disasters and Address Related Recommendations and legislation*, United States Government Accountability Office, Testimony before the Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives, Statement of William O. Jenkins, Jr. Director, Homeland Security and Justice Issues, GAO-07-1142T, p 1-34.
- (13) *Hurricanes Katrina and Rita. Coordination between FEMA and the Red Cross should Be Improved for the 2006 Hurricane Season*, United States Government Accountability Office, GAO Report to Congressional Committees, GAO-06-712, June 22 06, 36 pages.
- (14) *Hurricane Katrina. Better Plans and Exercises Need to Guide the Military's Response to Catastrophic Natural Disasters*, United States Government Accountability Office, Statement for the Record to the Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities, Committee on Armed Services, House of Representatives, GAO-06-808T, May 25 2006, 17 pages.
- (15) Kauffman, J., "Lost in Space: A critiques of NASA's crisis communications in the Columbia disaster", *Public Relations Review* 31 (2005): 263-275.
- (16) Kelly, G.A., *The psychology of personal constructs*, New York, Norton, 1963.
- (17) Leidner, D. E., Pan, G., Pan, S. L., "The role of IT in crisis response: Lessons from the SARS and Asian Tsunami disasters", *Journal of Strategic Information Systems* 18 (2009): 80-99.
- (18) Løvik, K., *Håndbok i informasjonsberedskap*, Høyskoleforlaget, Norwegian Academic Press, 2007, 1-174.
- (19) Meidell, A., *Håndbok i arbeid med samfunnssikkerhet, krise- og beredskapsplanlegging*, Kommuneforlaget AS, Oslo, 2005, 1-230.
- (20) Olsen, O. E., Mathiesen, E. R., og Boyesen, M., *Media og krisehåndtering. En bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*, Høyskoleforlaget, 2008, 1-256.
- (21) *Plan for kommunal kriseledelse*, Steinkjær kommune, Vedtatt av kommunestyret 24.06.09.
- (22) Stortingsmelding nr.22 (2007-2008), *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*, Det kongelige Justis- og politidepartement.
- (23) Solstrand, R., "Public-Private Partnership in the New Norwegian Defence", in: *Denationalisation of Defence. Convergence and Diversity*, Ed.: J. H. Matlary and Ø. Østerrud, Ashgate, 2007, 93-111.

- (24) Stortingsmelding nr. 37 (2004-2005), *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, Justis- og politidepartementet.
- (25) *Politiets beredskapssystem del I (PBS I). Håndbok i krisehåndtering*, Politidirektoratet 2007.
- (26) Stortingsproposisjon.nr.48 (2007-2008), *Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier*, Forsvarsdepartementet
- (27) Sundelius, B., Stern E. og Byander, F., *Krishantering på svenska – teori och praktik*, Nerenius & Santérus Förlag AB, Stockholm, 1997, 1-230 .
- (28) Værnes, J., “Beslutningstaking under stress – Hva kjennetegner god kriseledelse?”, Foredrag på Sikkerhetsdagene 2007.
- (29) Værnes, J., *Krisekommunikasjon*, Direktoratet for sivilt beredskap, E-dokument, 2003.
- (30) Weeks, M. R., “Organizing for disaster: lessons from the military”, *Business Horizons*, 50 (2007), 479-489.
- (31) Weisæth, L., Knudsen, Ø. og Tønnesen, A., ”Technological disasters, crisis management and leadership stress”, *Journal of Hazardous Materials*, 93, 2002: 33-45.
- (32) Williams, G., and Batho, S., “Responding to urban crisis. The emergency planning response to the bombing of Manchester city centre”, *Cities* 17(4), 2000:293-304.
- (33) Fridheim, H., *Hermod – erfaringer*, FFI/RAPPORT-98-05762
- (34) Fridheim, H., *Loke – erfaringer*, FFI/RAPPORT-98-06526.
- (35) Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB), *Kommuneundersøkinga 2008*, Status for samfunnssikkerheits- og beredskapsarbeidet i kommunane, Rapport.

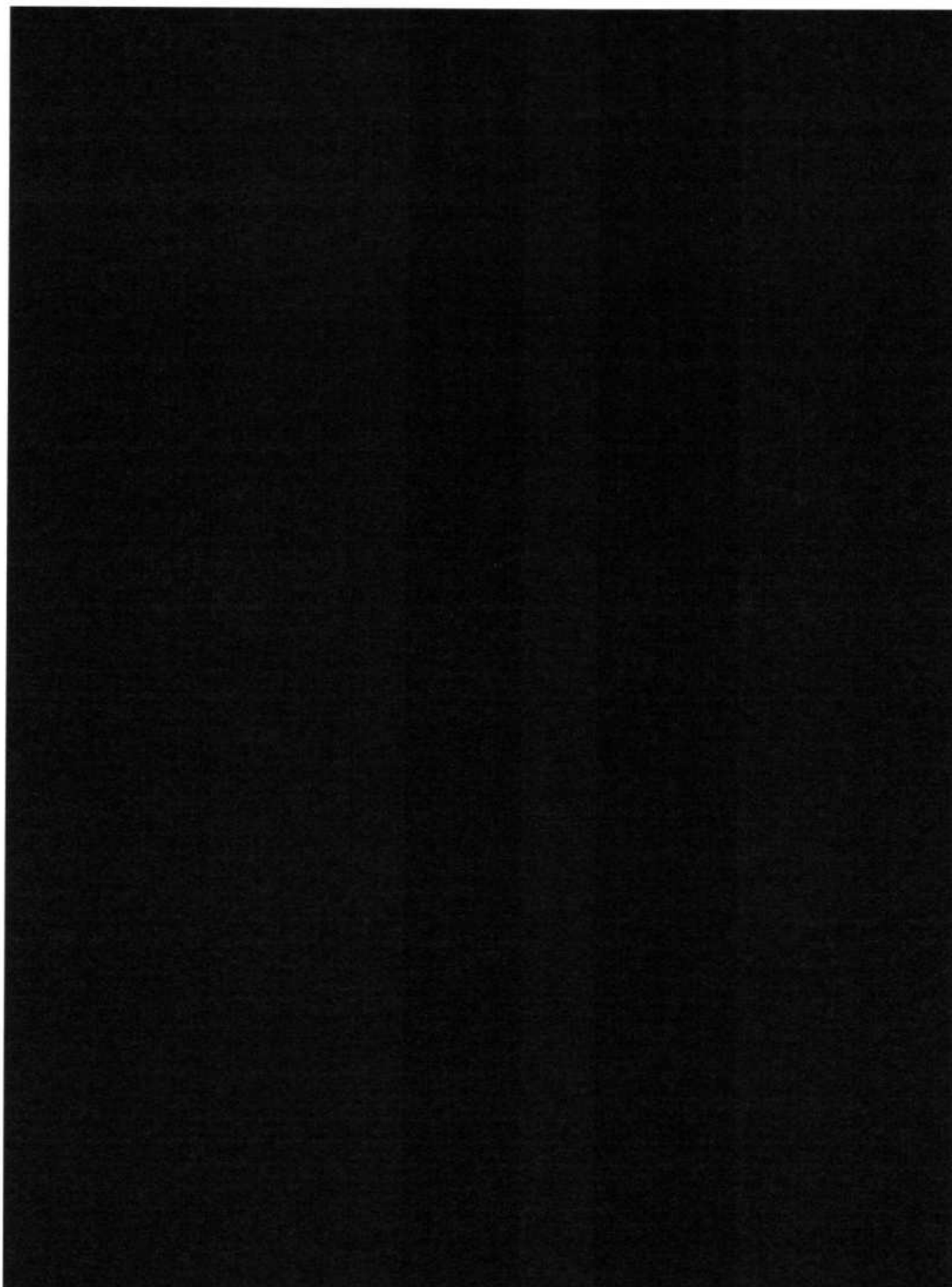
Appendix A Kognitive kart

A.1 Truslar og oppbygging

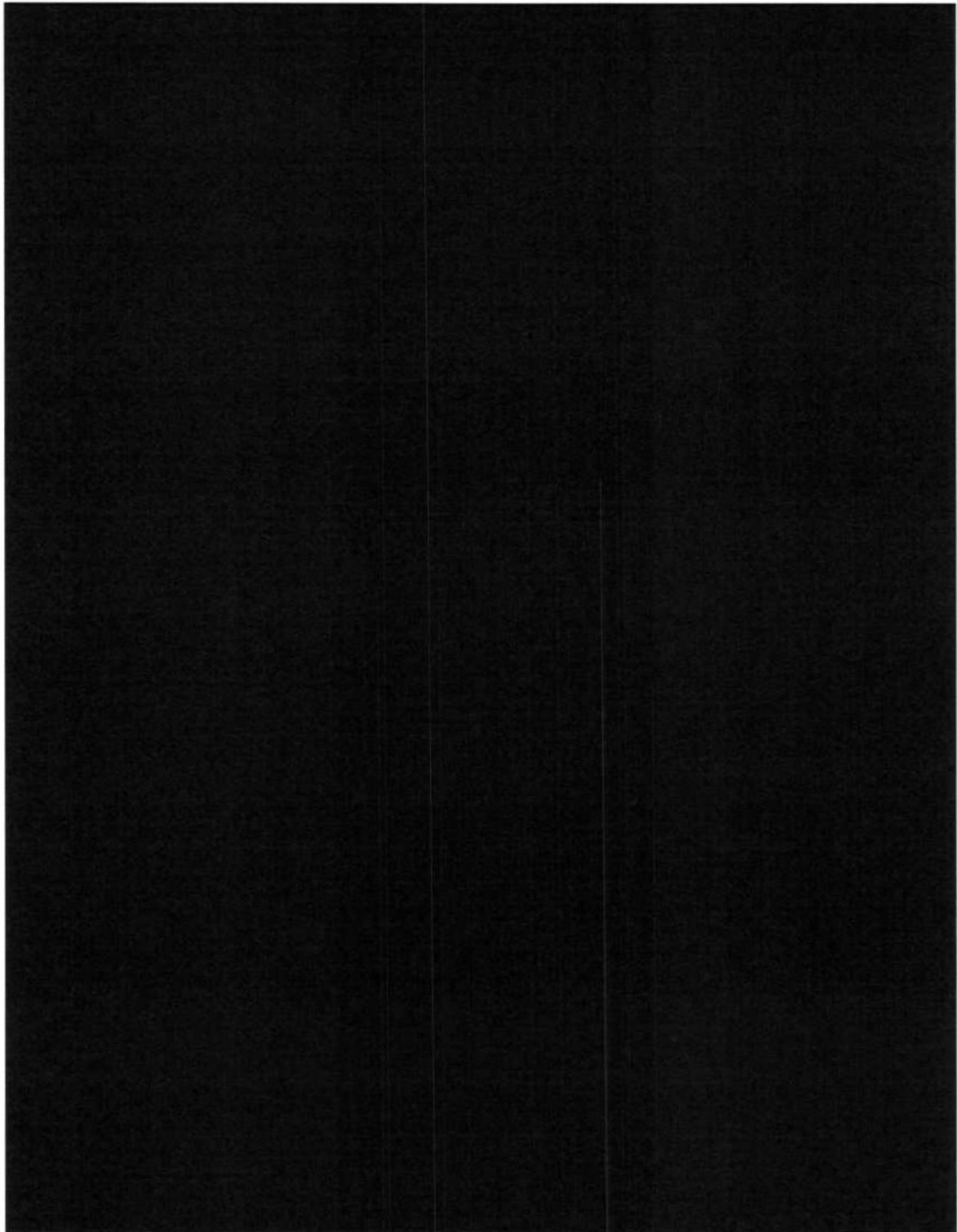


BEGRENSET

A.2 Angrepet

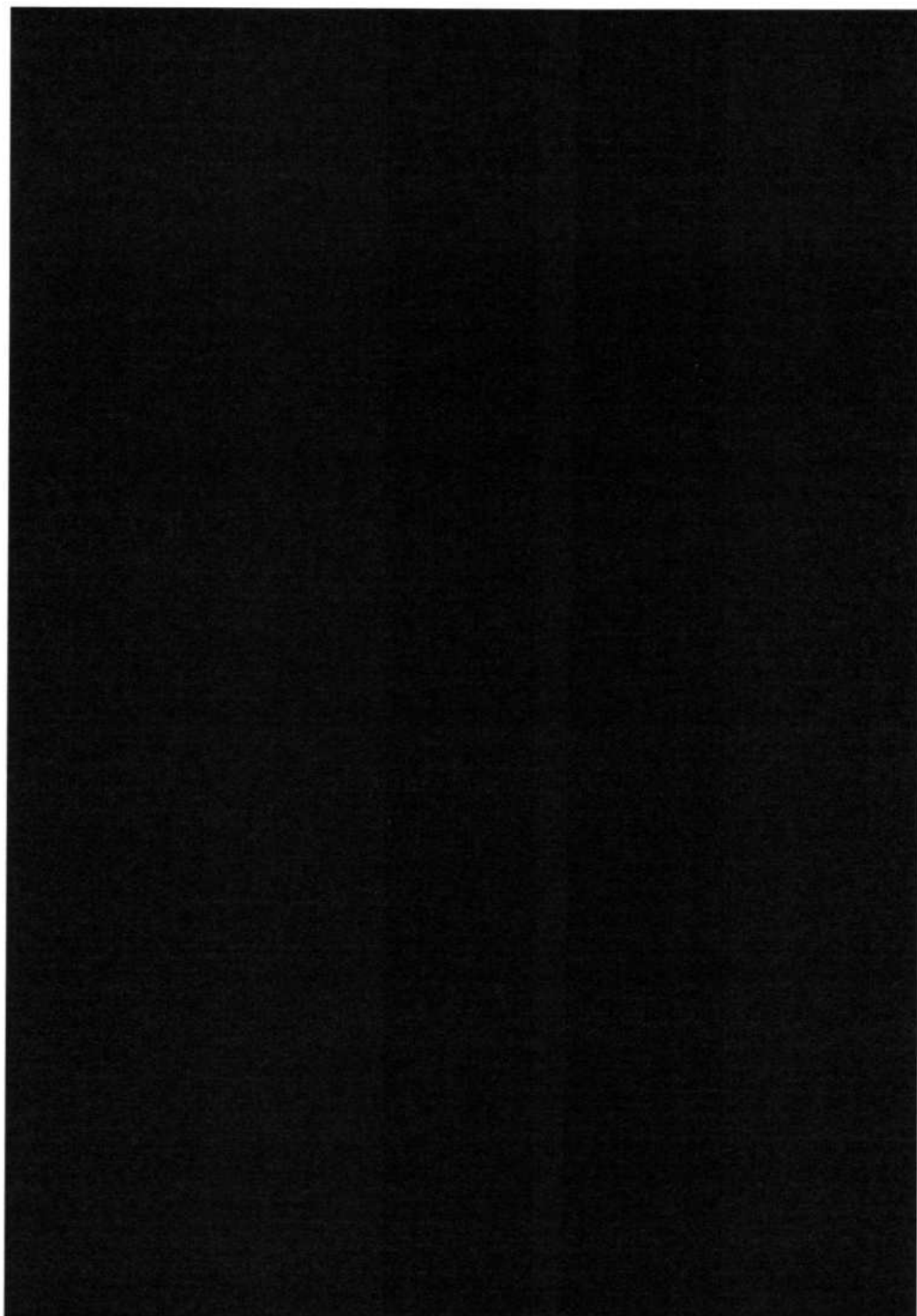


A.3 Informasjonskrigen

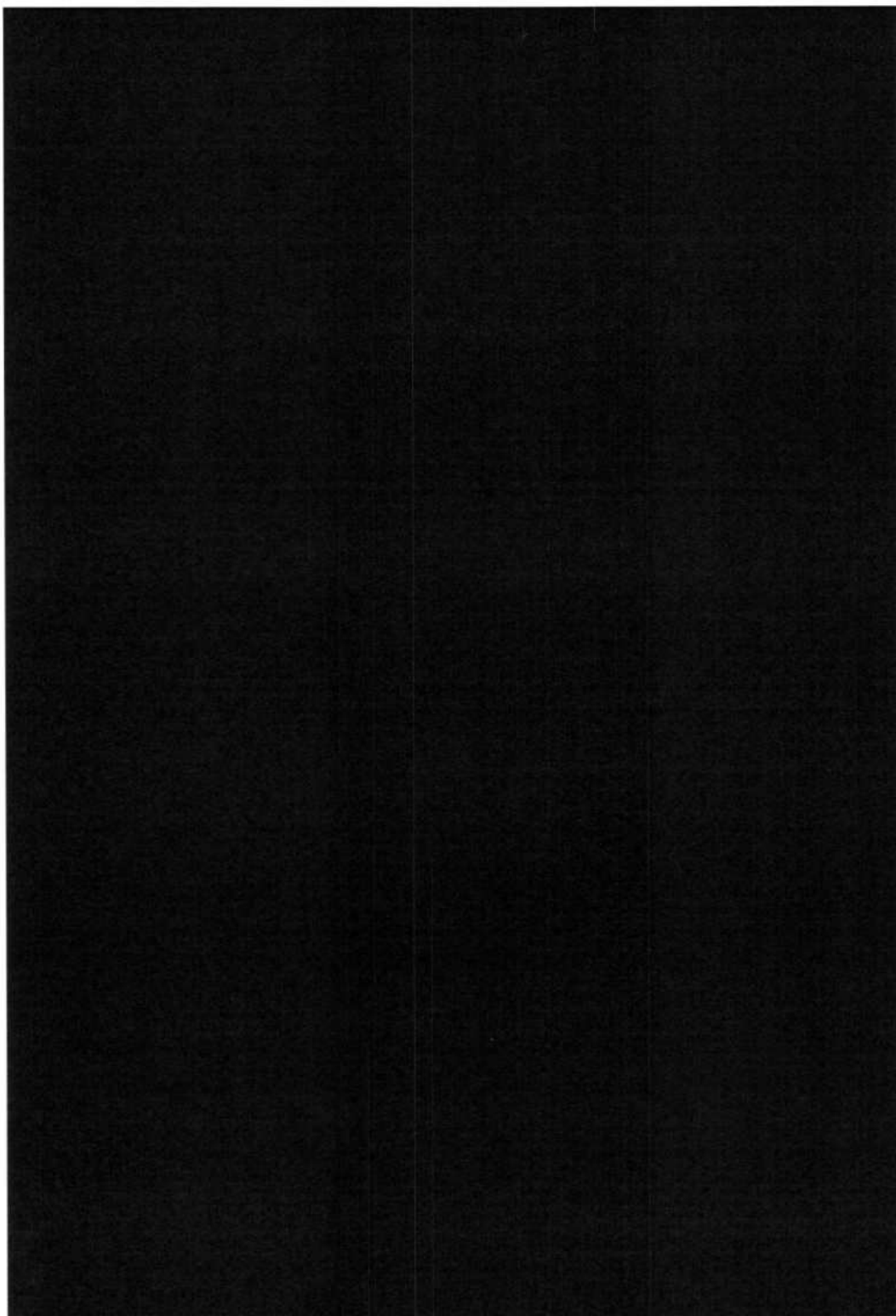


BEGRENSET

A.4 Angrep mot kritisk infrastruktur

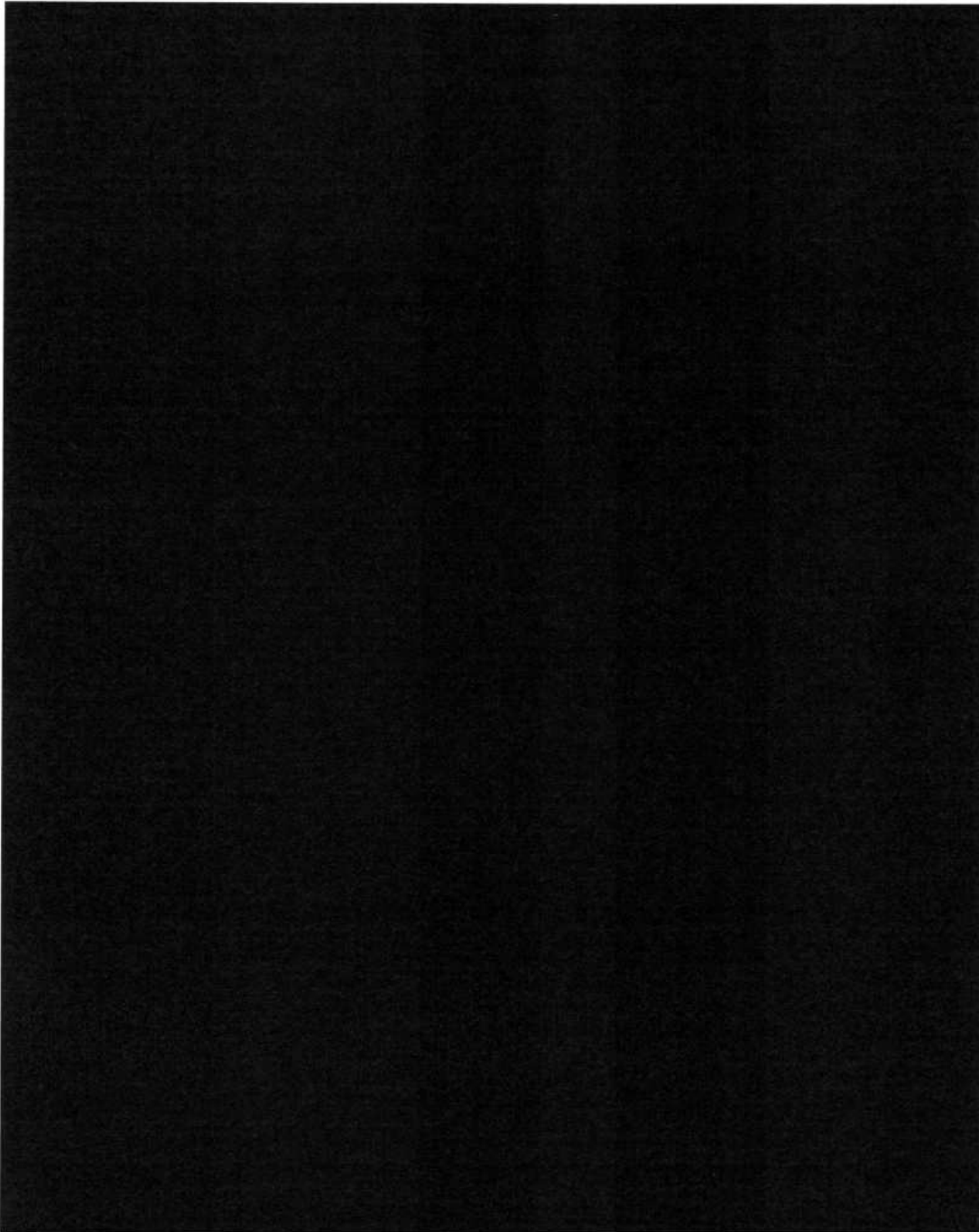


A.5 Sivilbefolkninga



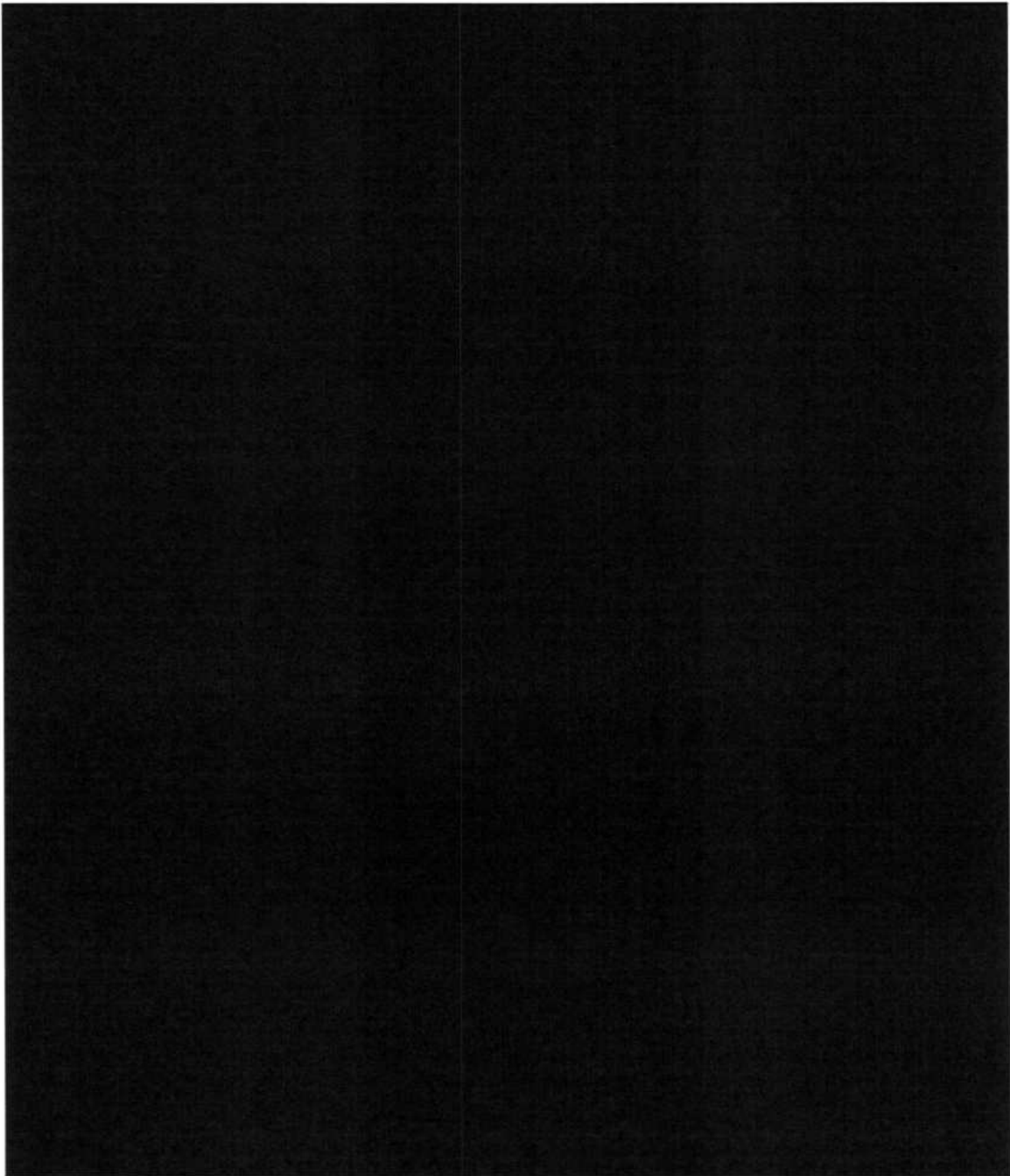
BEGRENSET

A.6 Nato kjem



BEGRENSET

A.7 Normalisering



Appendix B Forkortinger

BAS	Beskyttelse av samfunnet
BFF	Beredskapssystem for forsvarssektoren
DSB	Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap
FD	Forsvarsdepartementet
FEMA	Federal Emergency Management Agency
FISBASIS	Forsvaret sitt nett for begrensa kommunikasjon
FLO	Forsvarets logistikkorganisasjon
FLO/IKT	Forsvarets logistikkorganisasjon, avdeling for informasjons- og kommunikasjonsteknologi
FOST	Forsvarets sikkerhetsteneste
HDIR	Helsedirektoratet
HV	Heimevernet
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
JBV	Jernbanelinjen
JD	Justisdepartementet
KSE	Krisestøtteinngang
NBS	
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NORTRASHIP	Norsk transportberedskap for skip
NorCERT	Norwegian Computer Emergency Response Team
NSM	Nasjonalt sikkerhetsmyndighet
POD	Politidirektoratet
RKR	Regjeringens kriseråd
SBS	Sivilt beredskapssystem
SD	Samferdselsdepartementet
UD	Utanriksdepartementet